

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE
COMMISSION

COM (66) 170

Bruxelles, le 29 avril 1966

PROJET DE PROGRAMME
DE POLITIQUE ECONOMIQUE A MOYEN TERME
(1966-1970)

(présenté par la Commission au Conseil)

PROJET DE PROGRAMME
DE POLITIQUE ECONOMIQUE A MOYEN TERME
(1966-1970)

1. La décision du Conseil en date du 15 avril 1964, prise sur recommandation de la Commission du 25 juillet 1963 et après avis du Parlement européen, du 21 janvier 1964, et du Comité économique et social, du 29 janvier 1964, et portant création du Comité de politique économique à moyen terme, dispose en son paragraphe 2 :

" Le Comité a notamment pour tâche de préparer en se fondant sur
" toutes les informations disponibles et notamment sur les études
" prospectives d'un groupe d'experts fonctionnant auprès de la
" Commission, un avant-projet de programme de politique économique
" à moyen terme, exposant les grandes lignes des politiques économiques
" que les Etats membres et les Institutions de la Communauté entendent
" suivre au cours de la période considérée et visant à assurer la
" coordination de ces politiques. Ce programme couvrira une période
" de cinq années. La Commission sur la base des travaux du Comité
" de politique économique à moyen terme, établit un projet de programme.
" Ce projet mentionne les points sur lesquels il s'écarte de l'avant
" projet du Comité".

2. Le Comité de politique économique à moyen terme institué par cette décision a élaboré l'avant-projet de premier programme en se fondant notamment sur les études prospectives portant sur la période 1966-1970 et établies par le Groupe d'experts visé dans la décision du Conseil ci-dessus.

..//..

3. Dans le cas présent, la Commission a décidé de ne pas rédiger un projet de programme original, mais de faire sien, dans l'ensemble, l'avant-projet établi par le Comité. Elle y ajoute toutefois certaines considérations visant essentiellement à préciser sa position par rapport aux orientations et conclusions du Comité, et à marquer ses préoccupations concernant certains des problèmes majeurs que posera le développement économique de la Communauté au cours du prochain quinquennat.

En outre, la Commission a décidé, en accord avec le Comité, d'annexer au projet de programme ainsi constitué, le rapport relatif aux perspectives de développement économique dans la Communauté Economique Européenne jusqu'en 1970, établi par le Groupe d'experts visé ci-dessus.

Le projet de programme que la Commission présente au Conseil, aux termes de la décision du 15 avril 1964 est donc composé de deux parties :

- la première comportant les considérations visées ci-dessus (Annexe I) ;
- la deuxième, constituée par l'avant-projet de programme établi par le Comité de politique économique à moyen terme, et ses annexes, (Annexe II) auquel la Commission propose certains amendements.

4. Certes, la Commission est consciente des lacunes que présente l'avant-projet du Comité de politique économique à moyen terme et que ce dernier a d'ailleurs lui-même soulignées. Mais, comparée aux progrès considérables que constitue dès à présent l'oeuvre du Comité et que permettrait l'application de ses suggestions, cette remarque est de peu de portée.

Elle estime, de plus, qu'en raison de la complexité du travail ainsi entrepris, des conditions matérielles qui ont présidé à son élaboration - notamment de la durée très limitée pendant laquelle il a dû être préparé - et, enfin, de la situation difficile dans laquelle s'est trouvée la Communauté pendant le second semestre de 1965 et

le début de 1966, il n'était guère possible que le premier projet de programme à moyen terme fût notablement plus complet ou plus précis qu'il ne l'est.

Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du Traité de Rome, les représentants des Gouvernements et de la Commission ont confronté les politiques économiques qu'il entendent appliquer sur une durée de plusieurs années. Ce n'est pas la moindre utilité de ces travaux que d'avoir montré combien, définies à ce niveau de réflexion et replacées dans cette dimension temporelle, les questions et les attitudes réelles sont plus proches qu'elles ne l'auraient semblé, considérées d'un point de vue plus étroit. Le fait pour les membres du Comité d'avoir su peu à peu trouver, grâce à leur dialogue, un langage commun et dans une large mesure, proprement communautaire, est en soi un résultat fructueux.

Le document du Comité constitue une synthèse hautement appréciable de la politique économique à envisager par les Etats membres et les Institutions de la Communauté pendant la période considérée. La Commission est persuadée qu'à cet égard ce document remplit bien son objet. En outre, tant par les objectifs qu'il désigne que par les moyens dont il propose la mise en oeuvre, il peut apporter une contribution importante à la coordination des politiques économiques, à la réalisation d'une croissance harmonieuse et au progrès des conditions de vie dans la Communauté jusqu'en 1970.

5. La Commission croit cependant devoir formuler les observations suivantes.

Elle constate en premier lieu que le Comité semble parfois sousestimer l'acuité de certains problèmes ou du moins l'urgence de décisions spécifiques à prendre d'un commun accord entre les Etats membres. Ainsi l'existence, à l'échelle communautaire, de certaines industries en difficulté ou même en crise, pose des problèmes en partie comparables, notamment du point de vue social, à celui des

régions attardées. La Commission tient à marquer expressément l'importance qu'il convient d'attacher à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un ensemble de mesures d'adaptation les concernant.

Ces dernières devraient présenter un caractère à la fois sectoriel et régional, afin de limiter au minimum les déplacements géographiques de travailleurs résultant des reconversions à réaliser.

L'abaissement des tarifs intérieurs et du tarif douanier commun risque de rendre plus aigus les problèmes d'adaptation que connaissent certains secteurs, et rend encore plus nécessaire l'adoption concertée de mesures de politique industrielle pour ceux-ci. La Commission a déjà soumis aux Etats membres de premières suggestions concernant la construction navale et l'industrie textile. Elle souhaite que les travaux entrepris aboutissent rapidement à des résultats concrets tenant compte des orientations générales de la politique des structures sectorielles de la Communauté que le Comité a exposées dans son avant-projet. En outre, des initiatives ont été prises par la Commission pour faciliter la suppression des obstacles qui freinent artificiellement la concentration industrielle, pour mieux connaître les investissements effectués par les entreprises des pays tiers, et pour recenser les industries dans lesquelles l'effort en matière de recherche appliquée est insuffisant.

6. Concernant la politique régionale, la Commission observe par ailleurs, comme le Comité l'a lui-même souligné, au dernier alinéa du point 22 du chapitre II de son avant-projet :

" la croissance économique ne peut être considérée comme optimale que
" si en même temps une certaine harmonie se réalise dans l'évolution
" des catégories sociales, si l'écart se réduit entre les niveaux
" de développement des régions composant le territoire de chacun des
" Etats membres et si les niveaux de vie moyens se rapprochent ainsi
" progressivement à travers toute l'étendue de la Communauté".

Cette conception est bien dans l'esprit du Traité de Rome ; la Commission estime cependant que les orientations figurant notamment dans le chapitre VI de l'avant-projet ne sont pas suffisantes pour permettre de réaliser les progrès nécessaires dans le domaine de la politique régionale au cours des cinq prochaines années. A cet égard, elle se réfère à sa première communication au Conseil sur la politique régionale dans la Communauté Economique Européenne du 11 mai 1965 (doc. II/SEC (65) 1170 final) et à l'exposé des mesures à prendre que contient ce texte.

C'est pourquoi la Commission propose d'apporter à l'avant-projet du Comité certains amendements.

7. Par ailleurs la Commission souligne le grand intérêt des projections quantitatives, qui ont constitué l'une des bases principales de l'avant-projet de programme. Elle rend hommage au Groupe d'étude des perspectives économiques à moyen terme, qui a rassemblé et confronté ces projections. En ce qui concerne l'Allemagne, le Comité a opté pour une projection établie par le Ministère fédéral de l'Economie et fondée sur une hypothèse de croissance plus faible que celle retenue par le Groupe (3,4 % par an au lieu de 4,2 % pour le produit intérieur). Sans se prononcer sur ce choix, la Commission doit noter que, au cours des prochaines années, le taux de croissance globale pour ce pays semble devoir être inférieur à ceux retenus par la plupart des autres pays membres, en raison du point de départ élevé de l'économie allemande en 1965, ainsi que du plafonnement escompté dans l'évolution des ressources en main-d'oeuvre.

Il était inévitable au stade actuel des travaux que les projections nationales présentent des lacunes ou des contradictions. Sans doute ces projections ont-elles subi à plusieurs reprises, jusqu'au début de 1966, des modifications appréciables qui étaient souvent inspirées par les informations recueillies entre temps sur les perspectives des pays partenaires. Mais leur cohérence réciproque n'a pu encore être examinée de manière satisfaisante.

De plus, les procédures utilisées pour établir ces projections mettent l'accent sur le développement de l'offre, l'évolution de la demande étant ajustée aux possibilités qui en découlent. Au contraire, les discussions de politique économique au sein de la Communauté avaient jusqu'ici porté essentiellement sur la nécessité de contrôler l'expansion de la demande notamment du point de vue conjoncturel. Une liaison plus étroite sera nécessaire entre ces deux aspects de la politique économique.

Néanmoins les projections remplissent déjà leur rôle essentiel : elles indiquent des ordres de grandeur et des perspectives valables et permettent aux autorités responsables d'identifier les limites qui enserrnent leurs actions ; elles ouvrent la possibilité, en prévenant le mal, d'éviter de recourir aux procédés plus brutaux qui, seuls, demeurent efficaces lorsqu'il a commencé à faire son oeuvre.

8. La Commission manquerait à son devoir si, en conclusion, elle n'attirait pas l'attention du Conseil sur l'extrême importance des réflexions que l'excellent travail du Comité de politique économique à moyen terme a d'ores et déjà permises.

Il est désormais démontré que, mieux qu'aucune autre démarche, cet examen global, et proprement communautaire, des conditions du développement de la Communauté Economique Européenne au cours des cinq prochaines années, pouvait permettre de révéler clairement les problèmes qu'il soulève et de définir correctement les orientations qu'il implique.

Les constatations et conclusions que présente le premier programme pourront sembler parfois rigoureuses. La Commission est persuadée que les réalités de demain le seraient plus encore si, en dépit de l'appui qu'elle demande au Conseil de lui accorder, les autorités responsables n'acceptaient pas d'entreprendre résolument les efforts nécessaires à une meilleure préparation de l'avenir.

Elle souligne enfin que le progrès de l'intégration européenne doit néanmoins permettre d'en atténuer la sévérité et d'améliorer le plus rapidement possible les conditions d'existence de la population.

Cette conception est bien dans l'esprit du Traité de Rome ; la Commission estime cependant que les orientations figurant notamment dans le chapitre VI de l'avant-projet ne sont pas suffisantes pour permettre de réaliser les progrès nécessaires dans le domaine de la politique régionale au cours des cinq prochaines années. A cet égard, elle se réfère à sa première communication au Conseil sur la politique régionale dans la Communauté Economique Européenne du 11 mai 1965 (doc. II/SEC (65) 1170 final) et à l'exposé des mesures à prendre que contient ce texte.

C'est pourquoi la Commission propose d'apporter à l'avant-projet du Comité certains amendements.

7. Par ailleurs la Commission souligne le grand intérêt des projections quantitatives, qui ont constitué l'une des bases principales de l'avant-projet de programme. Elle rend hommage au Groupe d'étude des perspectives économiques à moyen terme, qui a rassemblé et confronté ces projections. En ce qui concerne l'Allemagne, le Comité a opté pour une projection établie par le Ministère fédéral de l'Economie et fondée sur une hypothèse de croissance plus faible que celle retenue par le Groupe (3,4 % par an au lieu de 4,2 % pour le produit intérieur). Sans se prononcer sur ce choix, la Commission doit noter que, au cours des prochaines années, le taux de croissance globale pour ce pays semble devoir être inférieur à ceux retenus par la plupart des autres pays membres, en raison du point de départ élevé de l'économie allemande en 1965, ainsi que du plafonnement escompté dans l'évolution des ressources en main-d'oeuvre.

Il était inévitable au stade actuel des travaux que les projections nationales présentent des lacunes ou des contradictions. Sans doute ces projections ont-elles subi à plusieurs reprises, jusqu'au début de 1966, des modifications appréciables qui étaient souvent inspirées par les informations recueillies entre temps sur les perspectives des pays partenaires. Mais leur cohérence réciproque n'a pu encore être examinée de manière satisfaisante.

De plus, les procédures utilisées pour établir ces projections mettent l'accent sur le développement de l'offre, l'évolution de la demande étant ajustée aux possibilités qui en découlent. Au contraire, les discussions de politique économique au sein de la Communauté avaient jusqu'ici porté essentiellement sur la nécessité de contrôler l'expansion de la demande notamment du point de vue conjoncturel. Une liaison plus étroite sera nécessaire entre ces deux aspects de la politique économique.

Néanmoins les projections remplissent déjà leur rôle essentiel : elles indiquent des ordres de grandeur et des perspectives valables et permettent aux autorités responsables d'identifier les limites qui enserrnent leurs actions ; elles ouvrent la possibilité, en prévenant le mal, d'éviter de recourir aux procédés plus brutaux qui, seuls, demeurent efficaces lorsqu'il a commencé à faire son oeuvre.

8. La Commission manquerait à son devoir si, en conclusion, elle n'attirait pas l'attention du Conseil sur l'extrême importance des réflexions que l'excellent travail du Comité de politique économique à moyen terme a d'ores et déjà permises.

Il est désormais démontré que, mieux qu'aucune autre démarche, cet examen global, et proprement communautaire, des conditions du développement de la Communauté Economique Européenne au cours des cinq prochaines années, pouvait permettre de révéler clairement les problèmes qu'il soulève et de définir correctement les orientations qu'il implique.

Les constatations et conclusions que présente le premier programme pourront sembler parfois rigoureuses. La Commission est persuadée que les réalités de demain le seraient plus encore si, en dépit de l'appui qu'elle demande au Conseil de lui accorder, les autorités responsables n'acceptaient pas d'entreprendre résolument les efforts nécessaires à une meilleure préparation de l'avenir.

Elle souligne enfin que le progrès de l'intégration européenne doit néanmoins permettre d'en atténuer la sévérité et d'améliorer le plus rapidement possible les conditions d'existence de la population.

PROGRAMME DE POLITIQUE ECONOMIQUE A MOYEN TERME

Le Conseil,

Les Représentants des Gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil

Vu le Traité instituant la Communauté économique européenne et notamment ses articles 6 et 145,

Vu la décision du Conseil du 15 avril 1964 instituant un Comité de politique économique à moyen terme,

Vu le projet de la Commission,

Vu l'avis du Parlement européen,

Vu l'avis du Comité économique et social,

Considérant que le Comité de politique économique à moyen terme a, conformément à la décision du 15 avril 1964, préparé un avant-projet de programme de politique économique à moyen terme pour la période 1966-1970;

Considérant que la Commission a fait sien cet avant-projet, moyennant quelques amendements, en le reprenant dans la deuxième partie de son projet de programme,

Considérant qu'il convient, en adoptant ce programme, que le Conseil et les Etats membres expriment par là leur intention d'agir conformément aux orientations prévues;

.../...

ADOPTENT LE PROGRAMME DE POLITIQUE ECONOMIQUE A MOYEN TERME CI-DESSOUS :

PREMIERE PARTIE (voir Annexe I)

DEUXIEME PARTIE (ici doit être reproduit l'avant-projet établi par le Comité de politique économique à moyen terme, amendé sur les points ci-après :

Chapitre III, 2ème alinéa du point 11, lignes 17-18, les mots "soient confrontées, et dans toute la mesure du possible, coordonnées au niveau communautaire" sont à remplacer par "coordonnées au niveau communautaire".

Chapitre VI, 1er alinéa du point 9, lignes 5 - 6, les mots "l'objet d'une confrontation, et si possible, d'une coordination, au niveau communautaire" sont à remplacer par "l'objet d'une coordination étroite au niveau communautaire".

2ème alinéa du point 9, ligne 1, les mots "politiques régionales" sont à remplacer par "programmes régionaux"; lignes 3 - 4 et ligne 20, les mots "ces politiques" sont à remplacer par "ces programmes".

En outre l'alinéa suivant est à insérer à la fin du point 9 :
"A cet égard, il semblerait opportun de faire participer aux consultations qui auraient lieu entre les Etats membres et les Institutions de la Communauté sur les études et programmes intéressant les régions, et sur la coordination, au niveau de la Communauté, des mesures de politique régionale qui s'y rapportent, des personnalités représentatives des régions concernées, et, le cas échéant, des experts qualifiés".

.../...

ANNEXE I

PREMIERE PARTIE DU PROGRAMME

A. Problèmes fondamentaux du développement économique de la Communauté

1. Le présent projet de programme couvre les cinq années 1966-1970, soit essentiellement la fin de la période de transition. Le passé déterminant dans une large mesure l'avenir, il convient de s'y référer pour saisir les problèmes auxquels l'économie de la Communauté sera confrontée dans le proche avenir.

En 1957, les économies des six Etats signataires du Traité de Rome étaient sorties des difficultés de la période de reconstruction qui suivit le dernier conflit mondial. Cependant, largement dissociées les unes des autres, plusieurs d'entre elles demeuraient incapables, soit d'assurer le plein emploi de leur main-d'oeuvre, soit de maintenir la stabilité de leur monnaie, soit encore d'équilibrer leurs échanges extérieurs.

En 1965, le plein emploi est très largement réalisé, les monnaies sont consolidées et la Communauté Economique Européenne a déjà apporté une contribution décisive à la libéralisation du commerce international et à l'expansion des échanges.

Dans l'intervalle, les pays du Marché Commun ont, dans une large mesure grâce à la mise en oeuvre du Marché Commun lui-même, enregistré un taux moyen de croissance économique plus élevé que celui de la plupart des grandes puissances industrielles.

2. Il importe de souligner le rôle qu'a joué dans cette évolution la mise en concurrence des économies des six pays, facteur essentiel du progrès économique enregistré pendant cette période. Cette constatation justifie que le Comité ait, à travers tout le programme qu'il propose, considéré le développement, de la concurrence comme une condition fondamentale de la réalisation des objectifs qu'il retient.

3. Quoi qu'il en soit, le danger est grand que les succès ainsi obtenus et les espérances qu'ils fondent n'en viennent à dissimuler certaines tendances peu favorables qui, pour être moins aisément discernables, commandent cependant le proche avenir d'une manière rigoureuse.

4. Le chômage est quasi inexistant - du moins dans cinq des pays membres - et, dans l'ensemble de la Communauté, la moyenne des revenus

réels progresse à un rythme soutenu, mais cette croissance s'accompagne d'une augmentation des prix, qui, sensiblement plus forte ici que dans les principaux pays concurrents, ronge progressivement la compétitivité des économies. Or les facteurs qui au cours du passé récent ont entre-tenu cette inflation risquent de se manifester avec une force accrue pendant les prochaines années.

5. L'Europe est, plus que jamais, prospère, Mais de ce fait même, la situation de ceux de ses habitants qui restent en marge du progrès devient plus difficilement tolérable. En outre, l'existence de régions et de secteurs attardés constitue dans le présent une charge pour la collectivité et, au regard de l'avenir, un facteur de freinage du développement. En donnant mission à la Communauté de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de son territoire, le Traité de Rome ne s'est pas borné à viser un objectif économique; il a eu en vue aussi un objectif social, indiqué notamment dans l'article 117 où la nécessité est affirmée d'améliorer les conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre pour permettre leur égalisation dans le progrès.

Certes, depuis l'origine du Marché Commun, l'excès de certaines disparités dans les conditions sociales a pu être atténué. Il demeure néanmoins que la progression des revenus des différentes catégories sociales est encore loin de présenter l'harmonie désirable : à cet égard, une meilleure répartition sociale de la prospérité déjà acquise est nécessaire. Il apparaît en outre que le principal obstacle à l'accélération de la croissance au cours du prochain quinquennat, et par conséquent à l'élévation du niveau de vie, résidera dans l'insuffisance de l'adaptation professionnelle des travailleurs, et aussi de leur mobilité géographique, qui à défaut de meilleures solutions, peut s'avérer parfois nécessaire. La tâche qui s'impose désormais consiste donc non seulement à combler le retard accumulé dans l'établissement des conditions d'accueil, de culture générale et technique et d'adaptation professionnelle, mais encore à faire en sorte que la création des infrastructures dans ce domaine anticipe sur les besoins. Il faudra tendre à supprimer progressivement ce que, d'un point de vue social, le mot "mobilité" contient aujourd'hui de douloureux.

La nécessité d'un tel effort se présente en termes particulièrement aigus pour la fraction croissante de la population agricole qui, vouée tant dans son intérêt propre - sinon immédiat, du moins à terme - qu'en raison des impératifs du développement général, à la réadaptation professionnelle et à la réinstallation géographique, ressent plus vivement que les autres catégories sociales les rigueurs d'une telle contrainte.

L'exigence de la mobilité géographique des travailleurs, cependant, ne devrait assurément pas prévaloir sur toute autre considération et notamment sur la nécessité d'éviter les inconvénients sociaux du déracinement. En vue de concilier ces deux impératifs, il importe, dans toute la mesure où cela peut être économiquement rentable, - fût-ce seulement après un certain délai - d'établir de nouvelles activités à proximité des lieux où se trouvent de fortes concentrations de main-d'oeuvre virtuellement disponible.

Les tendances actuelles en matière de localisation régionale du développement doivent donc être vigoureusement redressées au cours du prochain quinquennat ; certes, la création du Marché Commun, loin d'accuser les discordances existantes entre les différents Etats membres en matière de développement économique, a au contraire permis entre eux un certain rapprochement. Mais il demeure que les disparités ont continué à s'aggraver entre certaines régions de la Communauté, les unes bénéficiant à plein de la croissance, alors que certaines des plus attardées, ou des plus directement atteintes par l'évolution technique, y restent dans une large mesure étrangères.

Sans doute, les politiques régionales seraient-elles vouées à l'échec si elles visaient à une excessive dissémination des industries ; sans doute aussi toute politique de développement régional harmonieux entraînerait-elle, au moins pendant un premier temps, une charge pour la collectivité. Mais on ne saurait nier qu'une telle harmonisation constitue à terme l'une des conditions du plein emploi des facteurs de production.

6. Le progrès des sociétés modernes est lié à celui des sciences et de leurs applications techniques ; ces derniers remplissent aujourd'hui

un rôle analogue à la possession des matières premières et des sources d'énergie dans le passé. La recherche constitue l'investissement par excellence ; son niveau détermine à terme la capacité de développement et de concurrence des économies.

Il est sans doute impossible aujourd'hui de mesurer avec précision l'ampleur de l'effort accompli par la Communauté, et d'en discerner les effets sur la croissance. Nulle étude n'est plus urgente que celle qui permettrait de connaître les données de la situation actuelle et de l'évolution dans laquelle elle s'inscrit.

En attendant, et à défaut de critères plus significatifs, la comparaison avec l'effort fourni par certaines nations industrielles avancées, sur la base de chiffres très imparfaits, constitue le seul élément d'appréciation disponible. Cette comparaison met en relief d'une manière indiscutable le retard de la Communauté. Son infériorité croissante en matière scientifique et technologique la place devant des perspectives périlleuses.

Dans la plupart des activités traditionnelles, l'infériorité technique peut, au moins pendant un certain temps, être compensée par le moindre coût de la main-d'oeuvre - ce qui signifie à l'évidence que la compétitivité ne peut être maintenue qu'au prix de sacrifices sur les revenus et les conditions de travail qui ne peuvent être durablement acceptés. Mais dans un nombre croissant d'activités d'avant-garde, la possibilité de soutenir la concurrence internationale exige une qualité technique de premier ordre. Or le retard pris par la Communauté dans ce domaine risque de l'éliminer de bien des secteurs dont dépend l'avenir.

Si les six pays devaient rester, comme ils l'ont probablement été depuis une génération, le principal importateur de découvertes et le premier exportateur d'intelligence du monde, ils se condamneraient à un sous-développement cumulatif qui rendrait bientôt leur déclin ... irrémédiable.

La Communauté se doit donc d'engager d'urgence à la fois un vaste effort financier - public et privé - en matière de recherche et une large restructuration de ses industries.

B. Fragilité des équilibres prévus

7. Les perspectives de croissance présentées par le programme ont un caractère essentiellement conditionnel. Elles se fondent notamment sur la possibilité de réaliser effectivement les équilibres prévus, d'une part entre la production physique et la demande monétaire, d'autre part dans les échanges extérieurs.

Il importe donc de s'interroger sur les chances de réalisation de l'équilibre général prévu, sur les conséquences qui résulteraient d'un échec éventuel ainsi que sur les mesures spécifiques à prendre dans cette hypothèse.

8. Le taux de croissance annuel moyen du produit global de la Communauté pendant les cinq dernières années s'est élevé en volume (c'est-à-dire à prix constants), à environ 4,9 %. Pour le quinquennat suivant, ce taux a été évalué à 4,3 %. La différence est essentiellement imputable à l'Allemagne, les autres Etats membres estimant que le rythme de croissance obtenu dans le passé pourrait être maintenu au cours des prochaines années. Tous les pays présumant par ailleurs une stabilité relative des prix.

Deux facteurs soulignent cependant le caractère incertain de ces hypothèses : d'une part, compte tenu des réductions prévues de la durée du travail, le taux d'augmentation du volume global des disponibilités en main-d'oeuvre aura dans l'ensemble tendance à fléchir ; d'autre part, en raison de la progression excessive de la demande globale et notamment de la consommation privée depuis 1960, la croissance obtenue au cours des dernières années s'est accompagnée d'une trop forte hausse des prix, d'une détérioration de la balance commerciale et parfois d'une évolution peu favorable des investissements productifs.

Or, rien ne permet d'espérer un relâchement spontané des tensions résultant de l'excès de la demande. Les difficultés qui se sont manifestées au cours de la période récente risquent, au contraire, de se reproduire, en raison de la pression des besoins privés et collectifs. Le fait même qu'une certaine inflation ait été tolérée dans le passé aggrave, par suite des habitudes néfastes qu'elle a suscitées, ses dangers présents et sa nocivité future. Le moins qu'on puisse dire est donc que l'équilibre économique global prévu pour les cinq prochaines années demeure aussi fragile que le fut celui de la période récente.

9. Le risque principal réside dans une progression excessive de la demande monétaire globale, essentiellement sous l'impulsion de la demande des ménages.

Il est possible en effet que la demande nominale des ménages continue, sur l'ensemble de la période 1966-1970, à progresser à un rythme voisin de celui que la Communauté a connu au cours des dernières années, ce qui pourrait d'ailleurs se traduire pendant un premier temps par un gain apparent de la consommation réelle sur les taux retenus dans les projections. Mais une telle évolution s'effectuerait aux dépens, soit de l'équilibre extérieur, soit de la progression des autres utilisations intérieures (investissements productifs ou dépenses publiques en biens et services).

Il est clair que le déséquilibre extérieur ne pourrait pas persister longtemps et que les ajustements internes qu'il nécessiterait affecteraient directement la croissance interne tant de la consommation privée que des autres emplois.

D'autre part, un ralentissement des investissements productifs compromettrait le potentiel de croissance et de compétitivité ultérieure et remettrait ainsi en cause le taux de croissance global de l'économie pendant les dernières années du quinquennat.

10. Apparemment, la seule possibilité pour réserver à la consommation privée une marge de croissance plus large consisterait à ralentir la progression des dépenses publiques. Cette éventualité est néanmoins largement illusoire.

Au début du siècle, les dépenses collectives représentaient rarement plus de 15 % du produit intérieur brut des grandes nations. Partout, aujourd'hui, en dépit des sacrifices qu'impose la pression fiscale correspondante, elles en dépassent le tiers, atteignant parfois près de la moitié dans les Etats qui ont le plus largement étendu leurs régimes sociaux. Cette évolution semble difficilement réversible.

.../...

Imaginer qu'il soit rapidement possible de l'arrêter reviendrait à admettre que l'on ait obtenu un équilibre dans la satisfaction respective des besoins individuels et collectifs. Il n'en est rien. Les exigences de la santé publique demeurent négligées auprès de l'alimentation ; le volume de la circulation automobile progresse plus que les équipements en matière de routes et de parcs de stationnement ; les infrastructures collectives de l'enseignement, de la culture, de la science et les loisirs demeurent très en retard par rapport au développement des équipements individuels de toute nature. Chacun doit, dans ces conditions, prendre conscience qu'une croissance excessive de la consommation privée entraînerait inévitablement pour la population des privations encore plus rigoureuses en matière d'hôpitaux, de routes ou d'écoles. En outre, une large partie des dépenses publiques conditionne la croissance économique future (transports, enseignement, recherche, habitat).

Ainsi, dès maintenant et à fortiori dans l'avenir, le niveau de vie, et plus encore la qualité de l'existence, sont et seront déterminées en grande partie, par un ensemble d'équipements et de services collectifs que seul, en dernière analyse, l'impôt pourra durablement payer.

En tout état de cause, si l'on envisageait de réduire la progression des investissements publics, il ne pourrait en résulter qu'un gain très modeste pour la consommation privée, qui n'augmenterait guère que de 1 % de plus pour une amputation de 15 à 20 % de ces investissements.

11. Au total, il serait donc peu réaliste d'envisager que la croissance de la consommation réelle des ménages puisse dépasser, sur l'ensemble de la période considérée, les taux prévus dans les projections.

Si la progression de la consommation privée atteignait, au début du quinquennat, un rythme supérieur, il serait inévitable que l'on soit contraint en fin de période de réaliser un freinage relativement brutal dont les conséquences négatives, voire douloureuses, notamment dans le domaine de l'emploi, pour certains secteurs, l'emporteraient de beaucoup sur les avantages antérieurement obtenus.

Aussi apparaît-il indispensable de modérer la progression de la consommation privée pendant les prochaines années.

On ne peut certes ignorer combien il est malaisé de faire accepter par la population les mesures, si nécessaires soient-elles, qu'implique une telle contrainte. Par ailleurs, le succès même de toute la politique économique à moyen terme est subordonné à une étroite collaboration entre les partenaires sociaux et les gouvernements, notamment dans le cadre d'une politique des revenus qui doit viser une progression équitable des ressources des différentes catégories sociales, tout en maintenant dans des limites raisonnables l'accroissement global des dépenses de consommation. Il faut souligner, enfin, que les grandes orientations de la politique économique décrite ci-dessous, et spécialement au chapitre III, ont été expressément conçues de manière à réduire au minimum les sacrifices qu'imposent aux consommateurs les exigences de l'équilibre général et la préparation d'un avenir meilleur, et que la mise en oeuvre de ces orientations est de nature à apporter une contribution décisive au progrès harmonieux de l'économie de la Communauté jusqu'en 1970.

12. Plusieurs Etats membres ont fondé leurs projections budgétaires sur l'hypothèse d'une pression fiscale inchangée. Il est peu vraisemblable que cette prévision puisse être respectée. Certains d'entre eux admettent d'ailleurs qu'il en résulterait - en dépit de la progressivité de certains impôts - un déficit des budgets publics, qui, sous peine d'introduire délibérément dans l'économie un facteur inflationniste, devraient être couverts par des emprunts intérieurs à long terme.

Cette conclusion n'est pas sans susciter certaines appréhensions.

D'une part, en effet, la réalisation du taux de croissance globale retenu suppose un progrès sensiblement plus rapide des investissements productifs. Par suite de l'insuffisance des ressources propres des entreprises, celles-ci devront accroître leurs prélèvements sur des marchés financiers déjà trop étroits. Il est donc dangereux d'attendre de l'épargne privée qu'elle contribue pour une part considérable à la couverture des besoins de financement publics.

.../...

D'autre part, dès lors que la croissance des besoins collectifs a toute chance de demeurer plus rapide que l'expansion de la production, il est permis de se demander s'il ne serait pas malsain d'admettre que l'Etat et les collectivités locales puissent normalement financer, à concurrence de montants croissants, des dépenses définitives au moyen de recettes qui ne le seraient pas.

13. On ne saurait interpréter ce qui précède comme impliquant l'acceptation d'une politique de facilité en matière de dépenses publiques. Tout au contraire, dès lors que l'on prévoit, sur l'ensemble du quinquennat, une augmentation rapide de ces dépenses, il importe plus que jamais de s'assurer que l'effort fiscal accru qui sera probalement nécessaire, sera entièrement justifié par les avantages qu'il permettra de procurer. Par ailleurs, le volume présent et la progression probable des budgets publics pose désormais en des termes nouveaux le problème de la réduction de certaines dépenses collectives.

Il est couramment admis que les budgets de fonctionnement de l'Etat et des collectivités locales présentent une rigidité telle que même une politique d'austérité draconienne ne saurait réduire notablement les dépenses prévues. C'est souvent exact en courte période. Mais à moyen terme, il est vraisemblable que la rationalisation des méthodes d'organisation et de gestion des administrations, ainsi que la révision systématique de leurs fonctions, pourraient permettre de substantielles économies.

De même, les dépenses de transfert doivent être reconsidérées à la lumière des exigences du progrès économique et des possibilités offertes par le progrès social. Ainsi, certaines subventions permettant de maintenir artificiellement des activités peu productives constituent un détournement irrationnel de capitaux. De même, il n'est pas certain que le degré de couverture des risques sociaux soit toujours proportionnel à leur gravité ; parmi ceux-ci, il en est dont l'importance économique et sociale se révèle désormais considérable : la mobilité professionnelle et géographique de la main-d'oeuvre.

14. Il importe d'établir une "programmation pluri-annuelle des finances publiques". Cette notion n'est pas sans soulever certains problèmes d'interprétation. Outre la difficulté d'exprimer dans les diverses langues de la Communauté un concept qui recouvre des définitions administratives parfois différentes, la crainte a été formulée qu'une programmation par trop rigoureuse des masses budgétaires ne soit de nature à introduire un degré excessif de rigidité dans la gestion des finances publiques.

Ces difficultés peuvent être levées si l'on s'entend sur les buts et limites de la programmation des finances publiques. Ceux-ci paraissent être essentiellement de trois ordres.

En premier lieu, il serait irrationnel de continuer à assujettir la politique des finances publiques au cadre strict de l'annualité budgétaire, dès lors que l'on prétend aménager la politique économique générale selon des perspectives pluriannuelles. Constituant le domaine privilégié d'action des Gouvernements, la politique des finances publiques doit en effet former la pièce maîtresse de cette dernière. Il en résulte que le montant global des crédits budgétaires annuels doit être arrêté en fonction des possibilités indiquées par les projections économiques retenues dans la perspective à moyen terme ; que l'incidence de nouvelles mesures législatives ou réglementaires comportant un engagement financier doit être examinée dans cette même perspective ; qu'enfin l'opportunité de chacune de ces mesures demande à être appréciée après une étude d'ensemble qui, seule peut restituer à la règle de l'unité budgétaire sa signification véritable : décider en connaissance de cause des dépenses prioritaires et acquiescer l'assurance que la somme des engagements autorisés n'excédera pas indûment celle des ressources définitives.

Tel est le sens premier de la notion de programmation pluriannuelle des finances publiques. Ainsi entendue, celle-ci demeure purement indicative et se limite à éclairer les décisions du gouvernement et du parlement. La mise en oeuvre par les Etats membres d'une telle programmation est d'autant plus nécessaire que l'équilibre des finances publiques apparaît, ainsi qu'il a été dit, comme devant être des plus fragiles pendant le prochain quinquennat.

Par ailleurs, la politique des finances publiques - de même que la politique économique générale, dont elle est une partie essentielle - consiste à définir des choix prioritaires et à prendre les mesures propres à en assurer la bonne exécution. Celle-ci se prolonge souvent sur plusieurs années, notamment lorsqu'il s'agit de grands investissements collectifs. La mise en oeuvre rationnelle des décisions politiques ainsi prises exige alors que les organes d'exécution obtiennent, dès le départ, de fermes assurances concernant le montant des moyens dont ils disposeront, et la continuité du financement qui leur sera accordé. Il est clair que de semblables garanties ne peuvent leur être offertes dans le cadre de l'exécution des budgets annuels.

D'autre part, les crédits d'investissement étant souvent tenus pour l'une des parties les plus flexibles des dépenses publiques, ils font fréquemment l'objet de modifications importantes, d'une année sur l'autre, décidées sans plan d'ensemble et sous l'empire de considérations immédiates. Il en résulte, tant dans la gestion budgétaire que dans l'exécution des dépenses - notamment de travaux publics - une discontinuité qui engendre des gaspillages et nuit à la mise en oeuvre des priorités déclarées.

Ainsi, semble-t-il souhaitable qu'en vertu d'une deuxième et plus ambitieuse conception de la programmation des finances publiques, les crédits d'investissement bénéficient d'un régime d'engagement pluriannuel.

Mais cette conception se heurte à la nécessité fréquente de disposer d'une masse de manœuvre à court terme, ne serait-ce que pour contrebalancer les fluctuations conjoncturelles. Cette difficulté est réelle. Les Etats membres pourraient cependant, sans inconvénient, faire en sorte qu'une certaine proportion de leurs crédits d'investissement, représentant la fraction jugée prioritaire de ces derniers, soit ouverte sous la forme d'un engagement irrévocable à caractère pluriannuel.

Enfin, dans la plupart des pays membres, les budgets des collectivités locales assument plus de la moitié des investissements publics. La programmation pluriannuelle de ces budgets n'est pas moins nécessaire que celle des finances de l'Etat et ce, selon chacune des deux optiques indiquées ci-dessus. Mais il importe par ailleurs de sauvegarder, et souvent même d'accroître, l'autonomie des collectivités locales.

La solution réside dans une coordination progressive et concertée de l'activité financière des diverses collectivités publiques. L'existence, à l'échelle nationale, d'un programme ou d'un plan budgétaire à moyen terme, à l'élaboration duquel les représentants des collectivités locales auraient été associés, pourraient peut-être constituer un utile facteur d'harmonisation. En outre, les Etats devraient envisager d'aménager le régime des subventions qu'ils versent aux collectivités locales, en fonction de l'effort que celles-ci auraient consenti pour adapter leur propre politique financière aux exigences de la politique économique à moyen terme.

.../...

15. Selon toute vraisemblance, le taux d'augmentation des dépenses collectives demeurera néanmoins, au cours des prochaines années, de beaucoup supérieur à celui de la croissance globale (4,3 %). Les investissements publics, notamment, devraient continuer à progresser à un rythme deux fois plus rapide (8,7 %) alors que le taux de croissance de la consommation privée devrait fléchir de 5,3 % à environ 4,1 %.

Il convient de souligner les enseignements majeurs des projections à cet égard :

- en dépit de l'effort de modération ainsi prévu, les taux de progression retenus pour la consommation privée se situent probablement à la limite supérieure qui soit compatible avec l'équilibre général de la croissance ;
- même si les recommandations de politique générale formulée dans le présent programme sont rapidement mises en oeuvre, il demeure à craindre que la cote d'alerte ne soit atteinte en fait d'augmentation des prix.

Dans ces conditions, la politique fiscale devrait être menée de manière à créer des ressources suffisantes pour qu'il soit possible de faire face aux besoins collectifs et de modérer l'augmentation de la consommation privée.

Une plus grande rigueur budgétaire apparaît en effet d'autant plus nécessaire, pour enrayer les développements inflationnistes de la demande au cours du prochain quinquennat, qu'une politique monétaire trop restrictive engendrerait rapidement un freinage des investissements productifs. Par ailleurs, le succès d'une politique générale des revenus ne semble pas encore assuré dans le proche avenir, du moins pour ce qui est de la majorité des pays membres. Ce succès exigerait d'ailleurs, en tout état de cause, une politique financière sévère.

L'effort fiscal qui, dans ces conditions, demeure à entreprendre devrait viser notamment à développer ou à intensifier l'épargne des particuliers - notamment des salariés - et à modérer ainsi la consommation.

16. Les conditions nécessaires pour affermir l'équilibre général de la croissance économique dans la Communauté pendant le prochain quinquennat peuvent certes apparaître rigoureuses. Il convient cependant d'en apprécier exactement la portée.

Si elles faisaient fi de ces conditions et plus spécialement des résultats des projections à moyen terme, ainsi que des orientations de politique économique définies par le programme, les autorités responsables nuiraient au développement harmonieux de l'économie européenne.

A l'inverse, en acceptant de manière consciente les contraintes existantes et les priorités qui en découlent, elles peuvent acquérir, grâce à un meilleur usage de leurs moyens traditionnels d'intervention, la possibilité de maîtriser l'évolution économique à moyen terme et de permettre un taux de croissance annuel de la consommation privée de l'ordre de 3,3 % par habitant.

Ce rythme correspond au doublement du niveau de vie en une vingtaine d'années.

17. Tendances inflationnistes, insuffisante intégration régionale, retard scientifique et technologique, ces trois facteurs de faiblesse hypothèquent les perspectives économiques de la Communauté à moyen terme.

Le premier procède de la fragilité des équilibres prévus, tant en ce qui concerne l'économie générale que les finances publiques. La gravité des risques qui en résultent doit être soulignée.

Les deux autres appellent la mise en oeuvre de certaines actions qu'il importe de définir et d'engager sans retard.