

**COMMUNAUTÉ
EUROPÉENNE
DU CHARBON
ET DE L'ACIER**

PARLEMENT EUROPÉEN

DOCUMENTS DE SÉANCE

1971 - 1972

**COMMUNAUTÉ
ÉCONOMIQUE
EUROPÉENNE**

19 AVRIL 1971

DOCUMENT 14/71

**COMMUNAUTÉ
EUROPÉENNE
DE L'ÉNERGIE
ATOMIQUE**

Rapport

fait au nom de la commission économique

sur la situation économique de la Communauté
en 1970 et les perspectives pour 1971

Rapporteur : M. Adriaan Oele

Le 19 janvier 1971, le Parlement européen, réuni en séance plénière, a autorisé la commission économique à présenter un rapport sur la situation économique de la Communauté en 1970 et les perspectives pour 1971. La commission des finances et des budgets a été désignée comme compétente pour avis.

Le 28 janvier 1971, la commission économique a désigné M. Oele comme rapporteur.

La commission économique a procédé à des échanges de vues sur la politique conjoncturelle au cours de ses réunions des 7 et 8 janvier, 28 janvier, 1^{er} mars et 10 mars 1971; ces échanges de vues se sont déroulés, au cours de ces deux dernières réunions, sur la base d'un projet de rapport de M. Oele.

La proposition de résolution et l'exposé des motifs ont été adoptés à l'unanimité au cours de la réunion du 10 mars 1971.

Étaient présents : MM. Lange, président ; Romeo, vice-président ; Oele, rapporteur ; Arndt, Artzinger, Bermanni, Bos, Burgbacher, Califice, Cifarelli, De Winter (suppléant M. Colin), Flämig (suppléant M. Wolfram), Löhr, Mlle Lulling et M. Vetrone.

Sommaire

A — Proposition de résolution	3	La politique monétaire et la politique du crédit	8
B — Exposé des motifs	5	La politique budgétaire	9
I — La conjoncture dans la Communauté	5	Meilleure coordination de la politique de conjoncture au niveau communautaire	10
II — L'évolution internationale de la conjoncture	6	IV — Évolution harmonieuse des revenus	10
III — La politique conjoncturelle à suivre en 1971	8	Avis de la commission des finances et des budgets	12

A

La commission économique soumet au vote du Parlement européen, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, la proposition de résolution suivante :

Proposition de résolution sur la situation économique de la Communauté en 1970 et les perspectives pour 1971

Le Parlement européen,

- vu l'exposé annuel de la Commission des Communautés européennes sur la situation économique de la Communauté en 1970 et les perspectives pour 1971,
- vu le mémorandum de la Commission au Conseil, du 2 décembre 1970, sur la situation conjoncturelle de la Communauté (doc. COM (70) 1400 fin.),
- vu le rapport de la commission économique et l'avis de la commission des finances et des budgets (doc. 14/71) ;

1. Considère que la politique conjoncturelle qui sera pratiquée au cours des prochaines années dans la Communauté constituera un facteur décisif du succès de la phase de démarrage de l'unification économique et monétaire, laquelle appelle des décisions fondamentales dont la mise en œuvre suppose un équilibre économique général ;

2. Constate

- a) qu'il ne se produira vraisemblablement pas, en 1971, de déséquilibre fondamental de la balance des paiements des pays de la Communauté ;
- b) que les hausses de prix se sont encore poursuivies, en 1970, à un rythme trop élevé et que, à cet égard, les perspectives pour 1971 n'impliquent aucune amélioration ;
- c) que les orientations pour l'évolution des indices des prix pour la période 1971-1975, prévues au troisième programme de politique économique à moyen terme, seront largement dépassées la première année de cette période ;

3. Estime, eu égard à ce qui précède et à la rapidité de la hausse des salaires dans les pays de la Communauté, qu'il importe de suivre attentivement l'évolution des investissements des entreprises ;

4. Souligne que la surenchère abusive en matière d'aides régionales et sectorielles a pour effet non seulement de compromettre l'allocation optimale des facteurs de production, mais aussi et surtout d'impliquer des dépenses publiques considérables et des pertes de recettes fiscales, et regrette que la Commission n'ait pas encore avancé de propositions précises en la matière ;

5. Attire l'attention sur le fait que certains États membres font déjà usage de l'instrument que constituent les tarifs fiscaux sélectifs variables en fonction de la conjoncture, tandis que dans un des États membres, une tranche conjonctu-

relle a été prévue au budget national, et souhaite que les gouvernements des autres États membres soient également mis en mesure d'agir en ce sens, de façon qu'ils puissent pratiquer une politique conjoncturelle efficace fondée sur des directives communautaires ;

6. Estime que, eu égard aux progrès de l'intégration et au vaste et audacieux programme de réalisation d'une union économique et monétaire, c'est s'abuser que de croire que l'on pourra encore maîtriser longtemps la conjoncture sans une certaine centralisation de la politique conjoncturelle, et juge inconcevable que l'on remette sans cesse à plus tard les décisions à prendre dans ce sens ;

7. Rappelle à ce propos le vœu qu'il a déjà exprimé ⁽¹⁾ de voir créer au cours de la première étape de la réalisation de l'union économique et monétaire, dans le cadre des services de la Commission, un office européen de programmation économique ;

8. Estime qu'une des conditions primordiales d'une action communautaire efficace sur le plan de la politique conjoncturelle est que les institutions de la Communauté disposent en permanence d'un maximum de données statistiques complètes, récentes et comparables, constate qu'à l'heure actuelle, il n'est satisfait que partiellement à cette condition et invite la Commission à persévérer dans ses efforts tendant à remédier à cette situation ;

9. Estime que dans les conditions actuelles de libéralisation partielle des mouvements de capitaux entre les pays industriels occidentaux, le marché des eurodevises joue un rôle utile, mais qu'une certaine surveillance de ce marché par les autorités monétaires s'impose si l'on veut éviter que

- a) la politique du crédit ne continue à perdre de son efficacité,
- b) une politique du crédit restrictive n'affecte surtout, pour peu qu'elle soit efficace, les entreprises petites et moyennes,
- c) les pouvoirs publics se voient de plus en plus contraints de recourir à des mesures protectionnistes en matière de mouvements monétaires et financiers internationaux ;

10. Estime que l'« évolution ordonnée des revenus », condition, que la Commission voudrait réaliser, de la possibilité de maîtriser la conjoncture, n'est concevable que si elle s'inscrit dans un ensemble de mesures tendant à assurer une croissance équilibrée et une meilleure distribution de ses fruits ; il importe notamment d'envisager, à cet égard, les mesures suivantes :

- a) une politique tendant à la diversification, dans l'espace et dans le temps, de l'activité économique, notamment grâce à une fiscalité sélective frappant les investissements ;
- b) une politique active de l'emploi ;
- c) des consultations sur la possibilité de réserver à moyen terme une partie du revenu national à l'amélioration des prestations collectives ainsi qu'à d'autres mesures tendant à assurer la sauvegarde et l'amélioration des conditions de vie ;

11. Charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

(1) JO n° C 51 du 29 avril 1970.

B

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. La politique conjoncturelle revêt cette année, plus que jamais, une importance particulière. Il ne fait pas de doute, en effet, qu'une récession de quelque importance porterait atteinte à la volonté politique de progresser dans la voie de l'union économique et monétaire. Or, dans ce domaine, des décisions déterminantes devront déjà être prises d'ici à quelques années. Si dès lors l'économie d'un ou de plusieurs États membres est soumise à de sérieuses tensions, il est certain que l'on assistera à une résurgence de la tendance à chercher des solutions nationales.

2. L'échange de vues sur la politique conjoncturelle ne s'est pas déroulé exactement, cette fois, comme il en avait été convenu entre le Parlement européen et la Commission européenne, et plus précisément son vice-président, M. Barre (1). Le 2 décembre dernier, la Commission européenne publiait un mémorandum sur la politique conjoncturelle qui devait être examiné douze jours plus tard par le Conseil de ministres. Dans ces conditions, il était exclu que la commission économique pût en discuter au préalable avec la Commission européenne et, à plus forte raison, que le Parlement européen pût se prononcer en temps utile.

3. Votre commission comprend très bien que la Commission européenne, tenue de faire vite, en raison de la nécessité de respecter le calendrier que le Conseil s'était imposé, n'ait pas pu appliquer exactement, à la fin de l'an dernier, la procédure voulue. Elle espère toutefois qu'il sera donné au Parlement, à une prochaine occasion, la possibilité matérielle d'étudier la situation conjoncturelle et d'émettre son avis en temps utile, c'est-à-dire préalablement à l'échange de vues au sein du Conseil.

Le Conseil venant notamment de décider, en sa session des 8 et 9 février 1971, de renforcer la coordination des politiques économiques à court terme, il faudra, de toute manière, revoir les conditions dans lesquelles le Parlement et plus particulièrement la commission économique sont associés à la définition de la politique à suivre en la matière.

I — La conjoncture dans la Communauté

4. Le niveau des prix à la consommation s'est fortement accru, en 1970, dans la Communauté. L'augmentation a été de 5,5 % en France, de 5 % en Italie et au Luxembourg et d'environ 4 % dans les autres pays. L'augmentation de la masse salariale par travailleur en 1970 peut être évaluée, pour l'ensemble de la Communauté, à 14 %. Il s'agit du pourcentage le plus élevé depuis l'entrée en vigueur du traité de Rome. La hausse a été très forte en Italie (18 %) et en république fédérale d'Allemagne (15 %) ; dans les autres États membres elle a été de 11 à 12,5 %. Du fait du ralentissement de l'accroissement de la productivité par travailleur au cours de l'année écoulée, la hausse des salaires s'est traduite par un accroissement très sensible du coût de la main-d'œuvre par unité de produit. Pour 1970, l'exécutif estime l'augmentation des coûts salariaux par unité de valeur ajoutée dans l'industrie à 14 % pour l'Italie, 14 % pour l'Allemagne, 5,5 % pour la France et 5 % pour les Pays-Bas et la Belgique.

5. L'année 1970 a également été caractérisée, dans la Communauté, par une expansion rapide des investissements. Les investissements bruts en actif immobilisé dans l'industrie se sont accrus, en 1970, de 22 % en Allemagne, de 29 % en France et de pas moins de 50 % en Belgique. Il semble que cette propension à investir doive s'affaiblir en 1971. L'accroissement réel du produit national brut pourrait atteindre 4,5 %, au cours de cette année, dans la Communauté.

(1) doc. 5/70, par. 2.

Indice des prix à la consommation des ménages
(changements par rapport à l'année précédente indiqués en %)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Orientations pour l'évolution au cours de la période de 1971 à 1975 (1)
Allemagne (RF)	3,2	3,5	1,7	1,8	2,5	4,0	1,8 — 2,3
France	2,5	3,0	2,8	4,7	6,6	5,5	2,3 — 2,8
Italie	4,1	2,9	2,9	1,5	2,9	5,0	2,3 — 2,8
Pays-Bas	4,2	5,4	3,4	2,6	6,3	4,0	2,3 — 2,8
Belgique	4,3	4,3	2,6	2,1	2,1	4,0	2,6 — 3,1
Luxembourg	3,4	2,6	2,2	2,6	2,3	5,0	2,3 — 2,8

(1) Chiffres tirés du Troisième programme de politique économique à moyen terme.

Indices du niveau général des prix du produit national brut
(indices implicites des prix du produit national brut à prix du marché ; taux annuel)

	1966	1967	1968	1969	1970	Orientations pour l'évolution au cours de la période de 1971 à 1975 (1)
Allemagne (RF)	3,5	1,1	1,6	3,6	7,4	2,0 — 2,5
France	2,9	2,8	4,6	7,0	6,0	2,5 — 3,0
Italie	2,2	3,0	1,5	4,0	6,5	2,5 — 3,0
Pays-Bas	5,9	4,1	3,6	6,0	5,0	2,8 — 3,3
Belgique	4,5	3,1	2,4	3,5	4,5	2,8 — 3,3
Luxembourg	3,2	2,9	3,9	7,4	7,0	2,3 — 2,8

(1) Empruntées au Troisième programme de politique économique à moyen terme.

6. On prévoit qu'en 1971, il y aura une plus grande similitude d'évolution conjoncturelle entre les États-Unis, d'une part, et la Communauté, d'autre part, que l'an dernier. Dans la Communauté, on enregistrera une expansion moins rapide de l'activité économique, tandis qu'aux États-Unis, après une année de stagnation, les pouvoirs publics en reviennent à une politique d'expansion modérée.

7. Bien que la situation conjoncturelle des États-Unis ne soit plus un facteur décisif de l'évolution de la situation économique dans la Communauté, les tendances à la surchauffe ou à la récession qui pourraient se manifester aux États-Unis, restent des facteurs dont la Communauté doit tenir compte.

II — L'évolution internationale de la conjoncture

8. Le président Nixon n'a pas hésité à soumettre au Congrès des États-Unis un budget accusant un déficit de près de 11 milliards de dollars (1). Il s'agissait surtout de faire tomber le taux de chômage de 6 à 4,5 % et d'obtenir un taux d'accroissement réel du produit national brut de 4,5 %. D'autre part, le gouvernement américain espère pouvoir limiter la hausse des prix à 3 % (5,25 % en 1970). L'évolution des investissements privés au cours des mois à venir

(1) Plusieurs instituts américains de recherche économique prédisent que l'augmentation nominale de 9 % du produit national brut ne sera pas atteinte et que le déficit budgétaire dépassera de plus de 7 milliards de dollars les chiffres qu'avancent les pouvoirs publics.

reste un facteur d'incertitude et, en particulier, on en est encore à se demander si l'épargne des ménages atteindra à nouveau à court terme un niveau normal à bref délai. Dans l'ensemble, la propension aux investissements industriels est toujours assez faible, en dépit du fait que certaines entreprises d'utilité publique prévoient d'importants investissements.

9. Les prix et les salaires ont augmenté rapidement en *Grande-Bretagne* au cours de l'année 1970, respectivement de 8 et de 14 % ; en outre, rien n'annonce encore une atténuation de cette tendance, bien qu'on ne puisse parler d'une demande générale excessive.

L'augmentation réelle du produit national brut ne dépassera pas non plus en 1971 les 3 %. Le redressement de la balance des paiements de la Grande-Bretagne constitue un élément favorable ; le solde de la balance des paiements courants, en légère diminution, retombera cette année à 800 millions de dollars, mais il reste néanmoins appréciable.

10. Au Japon, la croissance économique se poursuivra à un rythme accéléré, bien qu'un peu moins rapide qu'en 1970 (environ 11 %). Le solde créditeur de la balance des paiements courants continuera d'augmenter ; une réévaluation du yen n'est pas exclue à long terme.

11. La menace de renforcement du protectionnisme des États-Unis s'étant atténuée et le Japon se montrant de plus en plus disposé à ouvrir ses marchés à des produits originaires d'autres pays, les perspectives de développement du *commerce mondial* en 1971 sont devenues plus favorables. La Commission européenne prévoit une augmentation du volume des échanges de 8 % (1), mais cette estimation devra sans doute être corrigée dans le sens de la hausse, maintenant que l'on est mieux informé de l'orientation que le gouvernement américain entend donner cette année à sa politique économique.

12. Bien que le déficit de la balance des paiements des États-Unis pour 1970 soit inquiétant (9,5 milliards de dollars), il convient de noter que la balance de base (paiements courants + capitaux à long terme) s'est quelque peu améliorée grâce à une évolution nettement plus favorable de la balance des paiements courants (de - 0,69 milliard de dollars en 1969 à + 1,70 milliard de dollars en 1970). Alors que la balance des paiements courants du Japon, de l'Allemagne et de l'Italie s'était caractérisée, en 1969, par d'importants excédents, on a noté, en 1970, une tendance

au rétablissement de l'équilibre. La Grande-Bretagne a réussi à maintenir à peu près au même niveau le solde de sa balance des paiements courants. Quant à la France, en 1970, elle a comblé son déficit.

13. On peut tirer de ce qui précède un certain nombre de conclusions quant à l'évolution de la situation dans la Communauté :

1) L'inflation atteint, dans la Communauté, un niveau qui ne saurait être considéré comme acceptable ; rien n'indique, malheureusement, que l'on puisse escompter, pour 1971, un ralentissement, par rapport à l'an dernier, du rythme de la hausse des prix.

2) Les importantes augmentations de salaires qui ont été accordées au cours de l'année écoulée, se traduiront en 1971, d'une part par un accroissement rapide des dépenses de consommation, et d'autre part par de nouvelles hausses des prix, du fait que l'industrie n'a pas encore répercuté sur les prix ces augmentations de salaires. En outre, les marges bénéficiaires diminueront et le niveau des investissements s'en ressentira. Après la vague d'investissements de l'an dernier, il ne semble pas qu'on doive prévoir à court terme de graves tensions entre l'offre et la demande.

3) Dès à présent, il faut considérer que les orientations chiffrées prévues par le troisième programme de politique économique à moyen terme ne pourront pas être respectées, en tout cas pour la première année de la période de 1971 à 1975.

4) La relance qui doit caractériser cette année la conjoncture aux États-Unis aura sur les activités dans la Communauté un effet favorable qui sera annulé en partie par la baisse probable des exportations vers la Grande-Bretagne.

5) L'expansion exceptionnelle des investissements privés en 1970 témoigne une fois de plus la nécessité d'assurer une certaine symétrie avec les facilités dont bénéficient les investissements en période de faible conjoncture. Votre commission avait proposé à cet effet, dans le document n° 79/70, que soit instaurée, si la situation l'exige, « à titre temporaire, une taxe sur les investissements, afin que les charges résultant de la lutte contre l'inflation ne soient pas, par une politique budgétaire restrictive, uniquement imputées aux investissements publics... » (2).

6) Il ne semble pas que le déficit de la balance des paiements des États-Unis doive être beaucoup moins important en 1971 qu'en 1970. Il s'impose d'en tirer certaines conclusions quant à la Communauté (3).

7) L'évolution de la balance commerciale et de la balance des services des principaux pays in-

(1) Compte tenu des importations dans la Communauté en provenance d'États membres ainsi que des importations dans la Communauté en provenance de pays tiers, mais à l'exclusion des importations en provenance des pays à commerce d'État.

(2) Par. 12.

(3) Par. 17 et suiv. du présent rapport.

dustriels s'est caractérisée, en 1970, par une tendance au rétablissement de l'équilibre de la balance des paiements courants. On ne prévoit pas, pour 1971, de profonde modification de cette situation. Il ne semble donc pas qu'il y ait lieu de craindre un bouleversement fondamental de l'équilibre des balances de paiements.

III — La politique conjoncturelle à suivre en 1971

La politique monétaire et la politique du crédit

14. La politique conjoncturelle des États membres s'est caractérisée, au cours des années écoulées, par un recours intensif à la politique monétaire et à la politique du crédit. Toutefois, l'instrument que constitue cette politique ne peut avoir qu'une portée limitée lorsqu'il est appliqué par les autorités monétaires nationales et sans qu'une coordination suffisante avec les mesures prises dans d'autres pays soit assurée, à moins que les pays ne soumettent la circulation des devises et des capitaux à un contrôle sévère. Au cours du troisième trimestre de 1970, l'industrie allemande s'est procurée, suivant des chiffres fournis par la Deutsche Bundesbank, pour 9 milliards de DM de devises étrangères ; ce n'était certes pas à cela que visait la politique du crédit appliquée par la banque centrale (1).

En Grande-Bretagne, le problème des emprunts contractés en devises étrangères s'est posé de façon aiguë après la baisse du taux d'intérêt aux États-Unis. Le gouvernement britannique a dû recourir à des mesures limitant considérablement la libre circulation des capitaux. Les dispositions qui ont été prises interdisent aux entreprises établies en Grande-Bretagne de contracter des emprunts à court terme sur le marché des eurodevises. En règle générale, on autorisera toutefois les emprunts contractés pour une durée d'au moins cinq ans. D'autres mesures protectionnistes de ce genre devront sans doute être prises si le recours aux eurodevises n'est pas réglementé.

15. On ne saurait trop insister sur l'importance du marché des eurodevises pour les transactions financières internationales.

Bien que la Banque des règlements internationaux n'ait pas encore publié de chiffres pour l'année 1970, on admet que les sommes en circulation sur le marché des eurodevises s'élèvent actuellement à un montant de 50 milliards de dollars (2). Ce marché constitue un élément indispen-

sable dans les mouvements de capitaux internationaux et il en ira ainsi aussi longtemps qu'on en restera au stade actuel, caractérisé par une libéralisation poussée, mais non encore complète.

Tel qu'il fonctionne actuellement, ce marché constitue néanmoins un danger : le marché des eurodevises limite gravement les possibilités de mener une politique nationale autonome de crédit, comme en témoignent les exemples cités plus haut. Les autorités monétaires sont pratiquement obligées de maintenir le taux d'escompte officiel à un niveau élevé, pour éviter que l'afflux des capitaux vers le marché des eurodevises ne continue de s'accroître. En outre, l'existence de ce marché facilite les mouvements de capitaux spéculatifs en ouvrant à la spéculation de nouvelles possibilités de financement. L'existence du marché des eurodevises a aussi pour conséquence indirecte que les gouvernements prennent des mesures protectionnistes qui compromettent l'acquis sur le plan de la libéralisation, comme en témoigne l'exemple de la Grande-Bretagne. Enfin, il semble que le recours aux eurodevises ne se fasse pas toujours dans des conditions normales quant aux délais de remboursement. D'où le risque de graves déconfitures qui s'est manifesté à quelques reprises de façon concrète sur le marché des eurodevises (3).

16. Le directeur général du FMI a déclaré récemment qu'il n'appartient pas à cette institution de réglementer le marché des eurodevises. Il faudra donc chercher une solution au niveau européen. Une action concertée des banques centrales des Six, de la Grande-Bretagne, de la Suisse, du Japon et, si possible, des États-Unis s'impose. Étant donné qu'il s'agit d'une question intéressant la politique de conjoncture de la Communauté (article 103), la Commission européenne peut s'estimer en droit de présenter au Conseil une proposition en ce sens.

17. Le problème du marché des eurodevises est lié notamment au déficit de la balance américaine des paiements, qui a atteint en 1970 le chiffre record de 9,5 milliards de dollars. Il est probable que les réserves de dollars des États membres continueront d'augmenter en 1971, à moins que ces États ne décident de mener une action commune. Le gouvernement des États-Unis ne fera pas grand-chose, quant à lui, pour arrêter la fuite des dollars vers l'Europe. Les particuliers auront peut-être tendance à échanger leurs dollars contre d'autres devises, ce qui remettrait notamment à l'ordre du jour la question du deutschmark. En 1970, la balance des paiements courants de la République fédérale accusait encore, malgré la réévaluation de 1969, un excédent de 1 milliard de dollars. Pour

(1) La politique restrictive du crédit exerce d'ailleurs un effet discriminatoire : généralement, seules les grandes entreprises peuvent contracter des emprunts à l'étranger à des conditions acceptables.

(2) Cela prouverait d'ailleurs que le marché a gagné beaucoup moins en importance l'an dernier qu'en 1969.

(3) Financial Times du 11 novembre 1970.

1971, on prévoit un nouvel accroissement de cet excédent (1).

18. Les gouvernements et les banques centrales seront amenés à convertir une partie de leurs réserves de dollars en or et en droit de tirage spéciaux (DTS) mais, sur ce plan, les possibilités sont très limitées, en raison de la disproportion entre les engagements américains à court terme et les réserves monétaires des États-Unis. Et l'on n'envisage certes pas de contraindre le gouvernement américain à augmenter le prix de l'or.

Une autre mesure que les États membres pourraient prendre, sans qu'elle implique la coopération des autorités américaines, serait que les banques centrales élargissent dans une faible mesure les marges de fluctuation à l'égard du dollar (de 1 % au maximum (2)).

Ce n'est que si, contre toute attente, la coopération des autorités américaines devait rester insuffisante qu'il faudrait peut-être, dans un second stade, aller plus loin.

Toutefois, il importe avant tout, que la Communauté étudie la possibilité de mettre en œuvre, d'un commun accord avec le gouvernement des États-Unis, un programme d'action tendant à la réduction du déficit de la balance des paiements américaine.

Votre commission rappelle à ce propos une déclaration du Parlement de juillet 1970 (3). Il ne s'agit pas de contester la position de devise clé du dollar; les dollars constituent provisoirement encore une part indispensable des réserves monétaires. Il n'empêche que c'est précisément le déficit persistant de la balance des paiements américaine, qui risque de rendre le dollar impropre à remplir cette fonction clé.

La politique budgétaire

19. Dans la plupart des États membres, la souplesse de la politique budgétaire est toujours insuffisante. Il ne s'agit pas tellement des investissements publics qui, en raison de leur caractère souvent complémentaire et de leur importance pour le maintien et l'amélioration des conditions d'existence, doivent être régulièrement accrus. Il s'agit plutôt d'améliorer les possibilités d'intervention en pratiquant une politique restrictive de subventions, en appliquant des tarifs fiscaux variant dans les limites étroites et en prévoyant au budget une tranche conjoncturelle.

20. Pour ce qui est de la politique de subventions, quelque souhaitable que puisse être l'implantation d'entreprises de pays tiers pour l'économie du pays d'accueil, l'intervention, souvent dénoncée, d'autorités qui rivalisent pour s'assurer la faveur des entreprises étrangères, fait peser une lourde charge sur les budgets des États membres. Non seulement les pouvoirs publics prennent à leur compte parfois 30 à 50 % et dans certains cas même 70 % (!) du financement des projets d'investissement (4), mais il arrive aussi qu'une « réduction » sur l'impôt sur le revenu soit accordée en faveur du cadre étranger supérieur auquel une entreprise fait temporairement appel. Cette politique n'entraîne pas seulement une allocation sous-optimale des facteurs de production, mais elle implique directement des dépenses considérables, sous la forme de dépenses publiques ou de diminutions des recettes fiscales. D'autre part, on a souvent fait preuve d'une générosité excessive pour ce qui est des subventions en faveur d'entreprises ou de secteurs économique en difficulté. L'aide que le gouvernement néerlandais a accordée à une entreprise de constructions navales implantée au centre d'une région dont le marché du travail est saturé et le contrat sur la livraison de charbon à coke bon marché, que la société allemande Ruhrkohle AG a conclu avec l'industrie sidérurgique, en sont des exemples éloquentes.

21. Dans son Quatrième rapport général, la Commission européenne annonce qu'elle ne se prononcera définitivement sur la loi belge d'expansion économique destinée à remplacer les lois à finalité régionale actuellement en vigueur que lorsqu'elle aura reçu les projets d'arrêtés d'application. En attendant, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2 du traité (5). Selon ce même Rapport général (6), la Commission européenne espère que les principes et les modalités selon lesquels l'examen préalable des régimes d'aides à finalité régionale devra désormais s'effectuer pourront être définis dans les tout prochains mois. Sur la base de cette étude, l'exécutif espère pouvoir procéder ensuite à une première harmonisation. Ce résultat n'est pas très encourageant. Il importe absolument que des progrès soient enregistrés, cette année même, sur le plan de l'harmonisation dans ce domaine.

22. A propos de l'instrument que constituent les taux fiscaux variables, rappelons une fois de plus ce que le Parlement a déclaré à ce sujet au cours du mois de juillet dernier :

(1) D'après l'OCDE, cet excédent pourrait atteindre 1,35 milliard de dollars.

(2) Un élargissement de 1 % serait encore conforme aux statuts du FMI.

(3) Résolution sur l'évolution de la conjoncture dans la Communauté, par. 11 ; JO n° C 101 du 4 août 1970.

(4) Selon des extraits d'un document interne de la Commission européenne publiés par la presse (voir notamment « Le Monde » du 23 juin 1970) qui affirme d'autre part que, dans certains cas, même les impôts frappant les sociétés et le chiffre d'affaires se voient appliquer un taux particulièrement favorable.

(5) Quatrième rapport général, par. 36.

(6) Par. 35.

« estime qu'il est souhaitable à cet égard que, dans la perspective d'une action commune, les gouvernements soient autorisés à appliquer, outre les moyens de la politique budgétaire, monétaire et du crédit, l'instrument de la politique fiscale, dans des limites restreintes, de façon à modifier de manière sélective les taux de certaines taxes et à prendre en même temps des mesures fiscales sélectives dans le domaine des investissements » (1).

23. En troisième lieu, tous les États membres doivent s'efforcer de prévoir dans leur budget une tranche conjoncturelle conçue de façon telle que, si la conjoncture l'exige, elle permette de donner une impulsion non pas globale, mais sélective.

Il y a un an (2), M. Barre, vice-président de la Commission européenne, déclarait, en réponse à une question de votre rapporteur, que le comité de politique budgétaire n'avait effectivement pas été très actif ces derniers temps, mais qu'il avait entamé des travaux devant permettre d'établir un programme pluriannuel en matière de finances publiques. Un rapport sur la coordination des politiques budgétaires serait en préparation ; son état d'élaboration serait déjà avancé. Votre commission aura l'occasion d'examiner ce document en temps opportun.

Meilleure coordination de la politique de conjoncture au niveau communautaire

24. Une politique de conjoncture ne peut être efficace que si l'instance responsable peut disposer en permanence d'informations récentes et détaillées sur l'évolution de la situation économique (a) et si elle possède les pouvoirs nécessaires pour prendre rapidement les mesures qui s'imposent (b). Malheureusement, aucune de ces deux conditions n'est remplie dans la Communauté.

25. En ce qui concerne le premier point, les statistiques dont disposent les institutions communautaires sont tantôt aisément comparables (statistiques relatives au commerce extérieur, aux réserves monétaires), tantôt, au contraire, fort peu sûres (statistiques sur le chômage, l'évolution des revenus). Il importe beaucoup que la Commission européenne persévère dans ses efforts tendant à remédier à cette situation. Au cours de sa réunion des 1^{er} et 2 mars 1971, votre commission a appris avec plaisir que la Commission européenne préparait un programme pluriannuel visant à améliorer les données statistiques.

(1) Résolution sur l'évolution de la conjoncture dans la Communauté, par. 6 ; JO n° C 101 du 4 août 1970

(2) Au cours de la réunion de la commission économique du 27 février 1970.

Plus grave encore est la lenteur de l'intervention de la Communauté : le Conseil prend des décisions à l'unanimité, sur proposition de la Commission ; les modalités d'application peuvent être arrêtées à la majorité qualifiée (article 103). Votre commission se rend compte qu'il peut y avoir contradiction entre le désir du Parlement de participer effectivement à la définition de la politique de conjoncture et la nécessité d'agir rapidement. En fait, il ne devrait y avoir aucune difficulté si toutes les institutions communautaires tiennent compte de ces deux aspects du problème. Si un débat peut avoir lieu à des époques déterminées devant le Parlement, la Commission et le Conseil seront informés du point de vue de l'Assemblée sur la politique de conjoncture. Si, entre temps, la Commission estimait devoir infléchir sensiblement sa politique de conjoncture, elle devrait toujours, dans la mesure du possible, en discuter au préalable avec la commission économique.

26. Jusqu'à présent, les résultats des tentatives de coordination de la politique conjoncturelle sont restés modestes. C'est ainsi qu'on a pu dire que dans la Communauté, la lutte contre le doryphore est mieux organisée que ne l'est la lutte contre l'inflation. C'est s'abuser que de croire que l'intégration progressant dans la Communauté, on pourra encore longtemps contrôler la conjoncture sans procéder à une certaine centralisation de la politique conjoncturelle. En fin de compte, on ne pourra plus maîtriser la conjoncture si l'on ne dispose pas d'un centre de décisions communautaire, et il est inconcevable que l'on remette sans cesse à plus tard les décisions à prendre dans ce domaine. Dès à présent, il s'impose de doter d'urgence la Communauté d'un instrument qui lui permette de prendre rapidement, en matière de politique conjoncturelle, les décisions qui, à la suite des progrès de l'intégration, ne peuvent plus être prises au niveau national, ou qui, tout au moins, ont perdu de leur efficacité à ce niveau, quand elles ne provoquent des effets secondaires défavorables.

Il va de soi que le transfert de compétences en matière de politique conjoncturelle à la Communauté ne sera acceptable que s'il est assorti de la garantie d'un contrôle démocratique au niveau communautaire.

IV — Évolution harmonieuse des revenus

27. L'expérience a prouvé que les instruments courants de la politique conjoncturelle ne permettent pas de juguler l'inflation tout en maintenant l'équilibre sur le marché du travail. Cette constatation prend tout son poids lorsque l'on considère qu'il faut en outre prévoir des possibilités suffisantes d'intervention des pouvoirs publics et d'aide au développement. Ce n'est pas

ici le lieu d'approfondir le problème des structures, mais il faut en tout cas noter que la politique conjoncturelle devrait être conçue, plus que ce n'a été le cas jusqu'à présent, en fonction de la politique des structures. En principe, la chose est possible ; nous nous efforcerons de la démontrer dans le dernier paragraphe de ce rapport.

Dans une récente publication, l'OCDE a fait l'inventaire des moyens les plus courants de combattre l'inflation (1).

Cette étude ne contient pas beaucoup de recommandations nouvelles mais il n'était certainement pas inutile de soumettre une fois de plus une liste détaillée aux gouvernements de tous les pays industriels de l'Occident. Toutefois, l'étude de l'OCDE ne donne pas de réponse au problème de l'inflation ; cette organisation n'a pas, pour ce faire, la dimension politique nécessaire.

Là où il aborde des problèmes fondamentaux, le texte reste vague ; les suggestions intéressantes ne portent que sur des questions de détail.

28. Deux points, notamment, appellent un commentaire. Tout d'abord, la productivité s'accroît plus lentement dans le secteur des services et de la construction que dans l'industrie. La part de ce dernier secteur dans le produit national brut ne cesse de diminuer. Cependant, la progression des revenus dans le secteur des services et de la construction n'accuse pas de retard sur celle des revenus du secteur industriel. Il n'est donc pas étonnant que l'OCDE ait dû constater que les services et la construction sont responsables, à concurrence de 70 à 90 %, des augmentations de prix. En second lieu, on constate que, malgré le fléchissement de l'accroissement de la productivité en 1970, les salaires ont augmenté, dans les États membres, à un rythme sans précédent. On touche là au fond des problèmes que pose actuellement l'inflation.

Il s'agirait de savoir si une politique des revenus telle qu'on la conçoit généralement constitue une réaction adéquate à cette situation. L'étude susvisée de l'OCDE souligne à juste titre que ce n'est pas parce que la politique des revenus qui a été pratiquée jusqu'ici n'a guère donné de résultats, qu'il faut y renoncer. On peut toutefois se demander si, pour parvenir à des résultats favorables, il ne faudrait pas situer cette politique dans un cadre plus large. Votre rapporteur est convaincu que les organisations syndicales et autres groupements d'intérêt, qui visent, par définition, à une redistribution des revenus, ne pourront accepter l'idée de l'« évolution harmonieuse des revenus » que souhaite la

Commission européenne, que si cet objectif s'inscrit dans un ensemble de mesures tendant à assurer une croissance équilibrée et une meilleure répartition de ses fruits entre les différents bénéficiaires possibles. Il s'agit essentiellement des points suivants :

- 1) On ne peut exiger des organisations syndicales qu'elles acceptent l'idée d'un freinage des salaires s'il est acquis d'avance que de graves tensions se manifesteront, dans certaines régions, sur le marché du travail, de sorte qu'à la base, employeurs et travailleurs ne respecteront pas les termes de l'accord. Une politique de décentralisation de l'activité économique est donc une condition sine qua non d'une évolution harmonieuse des revenus.
- 2) L'évolution harmonieuse des revenus n'est pas compatible avec une augmentation très rapide des dépenses d'investissement privées. Lorsque l'augmentation est aussi rapide que ce fut le cas l'année dernière dans quelques États membres, il est permis de se demander si elle permet de maintenir un certain équilibre entre les investissements destinés à augmenter la capacité et les investissements destinés à accroître la productivité. S'il est nécessaire d'accorder, en période de récession, des facilités d'investissement, il faut aussi prévoir la possibilité d'appliquer, en cas de tensions, des taxes sélectives sur les investissements, en veillant à ne pas affecter les investissements qu'appellent les adaptations structurelles. Une telle mesure est d'autant plus nécessaire qu'une politique restrictive du crédit se révèle de moins en moins efficace.
- 3) Il faut se mettre d'accord sur la partie de l'accroissement du revenu national qui doit être réservée à l'amélioration des prestations collectives ainsi qu'aux mesures destinées à assurer l'amélioration des conditions d'existence (construction de logements sociaux), en tenant compte du fait que les dépenses qu'impliquent certaines interventions des pouvoirs publics, augmentent de façon vertigineuse (soins médicaux, enseignement, hygiène du milieu).
- 4) Enfin, on n'exploite pas encore suffisamment, dans la Communauté, les possibilités qu'offre une politique active de l'emploi. Une telle politique a le double avantage de multiplier les emplois et d'augmenter la production tout en ayant un effet anti-inflationniste. En pratiquant une politique de reconversion et du perfectionnement professionnels, on s'efforcera de mieux adapter l'offre aux besoins, mais, dans les cas où ce ne sera pas possible, il faudra prendre les mesures voulues pour canaliser les besoins, de façon à rétablir l'équilibre en réalisant la diversification géographique et l'étalement dans le temps qui s'imposent.

(1) « Inflation-The present problem », rapport du secrétaire général, décembre 1970.

Avis de la commission des finances et des budgets

Rédacteur: M. Mariano Pintus

La commission des finances et des budgets a été saisie pour avis, le 10 mars 1971, de l'exposé de M. Barre sur la situation économique de la Communauté en 1970 et les perspectives pour 1971.

Elle a désigné M. Pintus comme rédacteur de l'avis à l'occasion de sa réunion du 18 mars 1971.

Elle a examiné le projet d'avis, présenté par M. Pintus, lors de sa réunion du 5 avril 1971. Elle en a adopté à l'unanimité les conclusions, chargeant M. Pintus — en application du paragraphe 4 de l'article 44 du règlement — de les présenter oralement au Parlement, sur la base de l'introduction qui les précède, comme avis de la commission des finances et des budgets.

Étaient présents: MM. Borocco, vice-président et président f. f.; Pintus, vice-président et rédacteur de l'avis; Alessi, Aigner, Arndt, Artzinger, Boano, Gerlach, Glesener (suppléant M. De Gryse), Houdet, Koch, Mlle Lulling (suppléant M. Ballardini), MM. Memmel, Offroy, Rossi, Schwörer, Triboulet, Westerterp, Wohlfart,

Introduction

1. La commission des finances et des budgets a été consultée sur les problèmes relatifs à la situation de la Communauté, exposés par M. Barre, vice-président de la Commission des Communautés, au Parlement lors de la session de mars dernier.

Ce n'est pas la première fois que la commission des finances est appelée à émettre un avis sur l'analyse de la situation économique faite par la Commission des Communautés. Cet avis trouve une justification de plus en plus solide dans l'évolution même du processus d'intégration communautaire.

La situation économique des membres est un fait éminemment communautaire, non seulement en raison du degré d'interpénétration atteint, mais parce que, avec l'année 1971, s'ouvre la première étape de l'unification économique et monétaire.

Les faits économiques, financiers et budgétaires des différents États sont, pour ainsi dire, automatiquement communautaires dans la mesure où s'approfondit l'interpénétration des économies. Par conséquent, il devient plus urgent d'agir selon des orientations communes, dans le cadre d'un plan général portant sur les grands faits économiques qui caractérisent désormais la réalité.

2. L'élaboration de cet avis se justifiait dans le passé parce que la commission des finances trouvait ainsi l'occasion d'indiquer, du moins pour l'avenir, certains objectifs qu'il lui semblait nécessaire d'atteindre pour l'union à économique. Elle se justifie encore

plus au moment où l'on passe de la phase de l'établissement des programmes à celle de leur application, c'est-à-dire au moment où l'on aborde la réalisation des objectifs, dans le cadre de la première étape du programme décennal d'union économique et monétaire.

Dans le cadre de cette réalisation, l'avis de la commission des finances ne doit pas seulement signifier pour celle-ci une occasion épisodique de se prononcer sur un processus futur; il doit représenter une des échéances normales sur lesquelles s'articule le contrôle parlementaire des faits économiques de la Communauté.

La continuité du jugement de la commission parlementaire serait rompue s'il portait uniquement sur les budgets communautaires, sur les conséquences financières des actes communautaires et non pas aussi, chaque année, sur les aspects financiers de la situation économique de la Communauté.

Il est donc nécessaire que ces avis soient émis désormais à des échéances régulières, afin qu'ils puissent constituer à la fois un compte rendu, une confrontation et une appréciation pour l'avenir, avec toute l'attention que requièrent des problèmes aussi importants.

3. La commission des finances a déjà formulé des considérations de principe à l'occasion de l'examen de la situation économique en 1969 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Voir l'avis rédigé par M. Galli, joint en annexe au rapport de la commission économique, doc. n° 5/1970-1971.

Toutes ces observations, complétées récemment par l'avis sur le projet de troisième programme de politique économique à moyen terme relatif aux années 1971 à 1975, s'inscrivent dans le contexte de la première étape de l'union économique et monétaire. C'est donc principalement en fonction de cette première phase de l'intégration qu'il faut juger les observations formulées ci-après, qui mettent plus particulièrement en relief l'importance déterminante des politiques fiscales et budgétaires.

4. Aussi bien dans les déclarations de M. Barre que dans la résolution du Conseil sur l'union économique et monétaire, il a été question du parallélisme étroit qui devrait être maintenu entre le développement de l'unification monétaire et celui de la convergence puis de l'unification des politiques économiques.

Nous retrouvons la nécessité de ce parallélisme dans tous les jugements exprimés ces dernières années par la commission des finances (1).

Qui plus est, la commission des finances n'a pas manqué de souligner à quel point l'harmonisation des politiques fiscales et budgétaires constitue non seulement un élément essentiel de l'intégration, mais aussi une condition sine qua non pour que cette progression parallèle des différentes composantes de l'union économique et monétaire puisse s'accomplir.

5. C'est donc dans le respect de ces principes que devront être analysés aussi bien les déclarations du vice-président de la Commission des Communautés que le mémorandum de la Commission au Conseil sur la situation conjoncturelle de la Communauté (2).

6. On peut, dans cet esprit, considérer que les passages les plus intéressants de l'exposé sur la situation économique présenté par M. Barre au Parlement, sont les suivants:

— la hausse des coûts et des prix en 1970 a été excessivement rapide et, pour la Communauté considérée dans son ensemble, l'évolution que les prix ont enregistrée et l'évolution probable en 1971 compromettent la réalisation des orientations retenues par le troisième programme de politique économique à moyen terme;

— la Commission des Communautés estime qu'une politique de freinage de la hausse des prix reste nécessaire dans tous les pays membres si l'on veut éviter un affaiblissement de la position concurrentielle des industries et une réduction des investissements, qui compromettrait à terme le niveau de l'activité économique et celui de l'emploi.

Si nous reprenons ces passages des déclarations de la Commission dans le présent contexte, c'est moins parce qu'ils relèvent de la compétence directe de la commission des finances, que parce qu'ils offrent un point d'appui aux observations qu'appelle notamment l'harmonisation budgétaire et fiscale dans le cadre de la politique économique et monétaire.

(1) Dans l'avis sur la situation économique en 1969 et les perspectives pour 1970 (doc. cit.), on pouvait lire entre autres qu'en revanche, il a semblé opportun à la commission des finances et des budgets de mettre avec plus de vigueur l'accent sur la nécessité d'arriver à l'harmonisation des politiques économiques en promouvant l'harmonisation des politiques fiscales et budgétaires dans la même mesure que la politique monétaire.

(2) Doc. COM(70) 1400 final.

7. A propos de cette dernière observation, il faut souligner également que, dans son rapport au Parlement, le vice-président de la Commission des Communautés a jugé opportun, en raison notamment des circonstances qui ont retardé la présentation de ce rapport, de joindre à l'examen des problèmes économiques, monétaires et financiers de la Communauté une analyse des décisions prises par le Conseil le 9 février dernier au sujet de la mise en place de l'union économique et monétaire.

De l'avis du vice-président de la Commission des Communautés, cette analyse est d'autant plus opportune que les décisions du Conseil du 9 février prennent un plus grand relief quand on les rapproche des conclusions que l'on peut tirer de l'évolution économique de la Communauté et des développements de la situation internationale.

On ne peut que se rallier à ce point de vue. En effet, comme on l'a fait observer dans l'introduction, les décisions du 9 février pourront influencer sur la situation économique de la Communauté. A ce titre elles méritent une attention particulière.

8. Il est précisé, dans la résolution du Conseil, que l'union économique et monétaire signifie que les principales décisions de politique économique seront prises au niveau communautaire et, entre autres, que la première étape servira à rendre les instruments communautaires de plus en plus efficaces. D'autre part, c'est à partir de la première phase que la politique budgétaire des États membres doit être menée en fonction des objectifs communautaires et qu'une certaine harmonisation doit intervenir dans le domaine fiscal.

Ces considérations générales sont rendues plus explicites dans le commentaire présenté par la Commission des Communautés au Parlement. Sur ce point, toutefois, une observation s'impose. Les objectifs, tels qu'ils ont été fixés par le Conseil, sont déterminants pour l'avenir de l'Europe. Cependant, même s'ils sont présentés sous forme de décision du Conseil, leur énoncé ne règle pas la question de savoir comment ils doivent être atteints. Il appartient aux institutions communautaires responsables, en particulier au Parlement et à ses commissions compétentes, de se pencher sur le problème des priorités nécessaires pour assurer l'obtention de ces objectifs.

Il va de soi que les déclarations de la Commission au Parlement rencontrent un accord unanime pour ce qui est de leur portée générale; mais le choix des moyens et des délais de réalisation reste ouvert dans des exposés aussi généraux que celui qui a été présenté par la Commission au Parlement, et c'est également de ce point de vue que ces déclarations revêtent un caractère éminemment politique.

9. En portant une appréciation sur la situation économique de la Communauté et sur les décisions communautaires à même de l'influencer, la commission des finances peut-elle se limiter, au stade actuel de la construction communautaire et eu égard à la responsabilité grandissante du Parlement, à approuver des objectifs aussi généraux, même s'ils sont déterminants, comme c'est le cas par exemple des objectifs relatifs à l'harmonisation dans le domaine fiscal et à la coordination des politiques budgétaires des États membres?

Ne doit-elle pas, au contraire, aller plus loin et se prononcer sur les priorités à respecter dans l'application des décisions fondamentales du 9 février ?

Dès lors, tout en restant positif, le jugement que la commission doit porter sur les déclarations de la Commission des Communautés est assorti d'espoirs, de réserves, de suggestions.

10. Ainsi qu'elle l'a déjà déclaré à l'occasion de l'examen du troisième programme de politique économique à moyen terme, la commission des finances reconnaît, avec la Commission des Communautés, la nécessité de préparer l'union économique en définissant de façon plus précise :

- les instruments communautaires d'intervention à mettre en œuvre pour mener à bien les actions d'intérêt commun ;
- les priorités à respecter dans le cadre des objectifs généraux ;
- l'ensemble économique et politique dans lequel doivent s'insérer les programmes, et cela afin d'éviter des cloisonnements par secteurs, de nature à nuire à l'action communautaire.

Comme on l'a dit, tout cela doit être transformé en instruments efficaces et inspirer des initiatives précises dès 1971.

Certes, on peut souscrire à l'affirmation générale selon laquelle une harmonisation fiscale est nécessaire en tant qu'élément fondamental du processus d'unification économique. Mais comment ne pas formuler des réserves — du moins des réserves visant l'avenir — lorsqu'on constate que ni la décision du Conseil du 9 février 1971, ni la déclaration de la Commission ne se réfèrent explicitement à l'objectif final de cette harmonisation qui est la suppression des frontières fiscales ? Et comment ne pas se poser ces questions devant l'importance que la suppression des frontières fiscales revêt pour la réalisation de l'union économique et monétaire ?

Comment ne pas constater que dans une déclaration sur la situation économique, il faut donner à ces éléments le poids qui est le leur afin que l'on ne puisse reprocher à la Commission des Communautés d'en négliger l'importance, l'urgence et le caractère de prémisses ?

11. Suffirait-il d'une déclaration générale pour mettre un terme aux critiques formulées à plusieurs reprises par la commission des finances et provoquer une révision de ses positions critiques ? évidemment pas, en particulier si l'on considère, par exemple, qu'en se prononçant sur la proposition concernant un règlement adopté en application de la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions des États membres par des ressources propres de la Communauté, le Parlement, en accord avec la Commission, avait jugé opportun de définir la notion de base imposable de la taxe sur la valeur ajoutée et que le Conseil a renoncé, dans la décision du 2 janvier 1971, à cette définition fondamentale, tout en affirmant que des dispositions seraient prises, le moment venu, pour les recettes provenant de la taxe sur la valeur ajoutée.

Les conséquences d'une telle décision ne se répercutent-elles pas également sur les perspectives à moyen terme ?

Comment dès lors ne pas s'interroger sur les intentions réelles du Conseil et, en partie également de la Commission, si déjà les décisions et les déclarations de caractère général ne font plus allusion à la suppression des frontières fiscales (proposée par ailleurs dans les projets de décision) et que le reflet dans les différents actes d'une volonté — exprimée en termes généraux — est aussi décevant que dans l'exemple rappelé ?

Peut-être est-il utile, à cette occasion plus encore qu'en toute autre, d'insister sur le fait que, dans le processus d'intégration économique, le programme d'harmonisation fiscale ne doit pas être considéré comme une annexe, mais comme un élément, qui pèsera sur l'ensemble de l'opération (1).

En somme, lorsqu'on examine la situation économique et les perspectives à court et à moyen terme, on ne peut ignorer l'importance des problèmes mentionnés ni celle des recettes fiscales, des frontières fiscales entre les États membres, du rôle de la fiscalité en tant qu'instrument d'orientation économique générale.

12. Peut-on, d'autre part, se contenter d'indiquer, comme facteur de redressement de la situation économique des pays membres, les plus-values fiscales nécessaires pour renforcer le produit de l'impôt, éventuellement en baisse, ou affirmer simplement qu'il faut freiner l'accroissement des dépenses publiques ? En pareil cas, on peut se demander si, plus que les causes déterminant la situation économique, on n'en vient pas ainsi davantage à en considérer et à en juger les effets.

Par conséquent, l'analyse doit être poussée plus loin et porter sur l'ensemble des éléments qui appellent une attitude déterminée sur le plan national et communautaire. D'autre part, pour juger ces causes et ces effets, et surtout pour indiquer les remèdes, il est nécessaire d'établir une distinction entre les situations, les réalités et les perspectives des différents États membres qui, évidemment, ne sont pas toujours identiques.

13. Toutefois, bien souvent, et c'est le cas également en 1971, il est impossible de trouver un principe d'action ou d'orientation valable pour tous les pays de la Communauté. On peut même affirmer que le processus communautaire et la vision globale que l'on a des instruments auxquels il peut être recouru pour réaliser l'union économique appellent précisément une différenciation des solutions. Il ne faut pas oublier en effet que le processus d'unification économique n'en est qu'à sa phase initiale et que le principe de la différenciation des actions et des mesures à l'intérieur d'une même zone économique sera toujours valable, car des problèmes qui peuvent se poser pour chacun des secteurs constituant un conglomérat économique aussi vaste que la Communauté économique européenne sont très divers.

Dans cet ordre d'idée, affirmer qu'il faut compter le budget national au nombre des instruments conjoncturels à mettre en œuvre et prévoir des réserves conjoncturelles dans ce budget ou non, peut être une exigence immédiate et importante comme elle peut être une exigence minimale.

(1) Sur ce point, nous partageons donc l'avis que la Commission des Communautés a exprimé devant le Parlement durant la session de novembre 1970.

Suivant des études effectuées par l'OCDE sur la politique budgétaire et l'équilibre économique, l'action qui peut s'exercer au moyen du budget est essentiellement fonction de la situation économique et de l'état des finances publiques. On a dit aussi qu'un budget plus expansionniste s'impose si le niveau prévu de la demande apparaît trop faible pour atteindre les différents objectifs économiques fixés par les pouvoirs publics. On a dit, en revanche, que le budget doit être révisé en baisse lorsque, compte tenu des objectifs que l'on s'est fixés, on estime que la pression de la demande risque d'être trop forte.

14. Ces considérations amènent à se demander si les observations qui ont été faites par la Commission des Communautés dans le dernier memorandum sur la situation conjoncturelle dans la Communauté qu'elle a présenté au Conseil, et qui sont rapportées ci-dessous peuvent être considérées comme valables sans réserve.

Suivant ces observations, «compte tenu, entre autres, des contraintes qui pèsent sur la politique monétaire, la fonction régulatrice des budgets publics sera très importante. L'action stabilisatrice devra s'exercer non seulement par les effets mécaniques de la politique budgétaire sur les flux des revenus et de la demande, mais encore par les indications que fournira aux autres agents économiques une gestion prudente des dépenses publiques.

Dans presque tous les États membres, l'effet restrictif du budget s'est révélé, en 1970, plus faible qu'on ne s'y attendait initialement... Pour les prochains mois, il conviendra néanmoins d'observer une grande prudence dans l'exécution des budgets, afin d'imprimer aux dépenses effectives le rythme modéré qu'exigera encore le caractère précaire des conditions de l'équilibre. A cet égard, il apparaît souhaitable de sauvegarder les dépenses productrices et les dépenses d'équipement collectif par rapport à d'autres dépenses moins importantes et urgentes»⁽¹⁾.

Les doutes que l'on peut exprimer au sujet du caractère trop général de ces affirmations se trouvent d'ailleurs confirmés dans ce même document de la Commission qui déclare, par exemple, du moins à propos d'un des États membres, à savoir l'Italie, que «la politique budgétaire devrait être largement utilisée pour éliminer les déséquilibres qui subsisteront dans les mois à venir entre l'offre et la demande».

15. Plus loin on peut lire ensuite — et cela est valable compte tenu des observations qui ont été faites dans les pages précédentes — que, en d'autres termes, les tensions conjoncturelles en Italie pourront être notamment éliminées par le moyen d'une réforme fiscale. Ce passage est ainsi libellé: «Une réforme fiscale permettant un élargissement de l'assiette de l'impôt, dans des conditions équitables du point de vue social, apparaît souhaitable non seulement pour modérer les tensions conjoncturelles, mais encore pour améliorer les structures économiques» (p. 19, doc. cit.).

(1) Doc. COM (70) 1400 final, p. 17 et 18.

A vrai dire toutefois, il convient de juger avec prudence ces affirmations extraites du memorandum sur la situation conjoncturelle de la Communauté, car ce memorandum date de décembre 1970 et il comporte une analyse conjoncturelle sur laquelle le Parlement se prononce en définitive au mois d'avril. Les citations qui en ont été faites dans le texte se perdent toutefois sur des considérations de principe valables par elles-mêmes.

16. Il ne s'agit donc ni d'empêcher l'utilisation de tel ou tel instrument d'intervention comme instrument régulateur de la situation économique, ni de généraliser l'utilisation de tous ces instruments, mais d'affirmer une fois de plus l'importance des décisions politiques en la matière, pour que l'utilisation d'instruments, aussi divers soient-ils, ne provoque pas, dans la Communauté, des contradictions de pays à pays: c'est là un problème central, et c'est cela qu'il convient de souligner.

Il se peut qu'une certaine homogénéité des situations conjoncturelles entraîne l'utilisation d'instruments similaires dans les six pays membres. Dans ce cas toutefois, il pourrait y avoir des divergences de vues quant à la façon de les utiliser.

Il se peut aussi que les situations conjoncturelles ne soient pas homogènes — c'est l'hypothèse la plus probable —. Dans ce cas, il convient d'harmoniser les instruments d'intervention non pas en excluant un instrument plutôt qu'un autre (ce qui reviendrait à une gestion purement économique des instruments d'intervention) mais en aboutissant, sur le plan politique et communautaire, ainsi du reste que le prévoit la résolution du Conseil relative à la première étape de l'union économique et monétaire, à un accord permettant d'agir sur les éléments essentiels des budgets économiques des États membres pour l'exercice suivant.

17. Il est donc nécessaire, même dans le contexte d'un jugement général sur la situation économique, que les options de la Commission des Communautés soient mieux définies afin que le Parlement puisse plus facilement prendre position.

Dans cet ordre d'idée, on peut estimer que la commission économique a eu raison de préciser, au quatrième paragraphe de sa résolution, qu'il faut par exemple condamner la surenchère abusive en matière d'aides régionales et sectorielles, non seulement parce qu'elle a pour effet de compromettre l'utilisation optimale des facteurs de production, mais aussi et surtout parce qu'elle implique des dépenses publiques considérables et des pertes de recettes fiscales.

La commission économique déplore en outre, dans le même paragraphe de sa résolution, que la Commission des Communautés n'ait pas encore avancé de propositions précises en la matière.

Des définitions claires, cela signifie une ligne politique claire, nécessaire au niveau communautaire. Comme on l'a déjà dit, à condition de satisfaire à cette exigence première, et à cette seule condition, il sera possible d'éviter des initiatives non coordonnées et d'indiquer les remèdes qui s'imposent.

Clarté du contenu et choix précis, même à titre indicatif, tels sont les aspects qui doivent caractériser tout instrument communautaire. D'autre part, le rapport sur la situation économique doit comprendre également un jugement sur les politiques économiques suivies par les États membres.

18. La Commission des Communautés ne mentionne pas au nombre des remèdes nécessaires:

— une politique d'investissement élaborée en fonction notamment du coût social des investissements;

- le recours, par les États membres, à la sélection des taux d'imposition en vue d'un développement équilibré de l'économie, en fonction des disparités de développement interne de chaque pays;

La Commission économique dénonce une grande partie de ces lacunes, et l'on ne peut que se rallier à son point de vue.

19. Mais l'appréciation de la situation économique et la nécessité d'une action communautaire efficace, parce que coordonnée, amène à mettre l'accent sur l'importance d'un élément essentiel de la décision du Conseil du 9 février dernier. Il est dit entre autres, dans cette décision, que chaque année «seront fixées (au niveau communautaire) des orientations quantitatives pour les projets de budgets publics de l'année suivante, avant que ceux-ci soient définitivement arrêtés; ces orientations porteront, en tenant compte de la variation de leur volume, sur le sens et l'ampleur des soldes ainsi que sur les modes de financement ou d'utilisation de ces derniers».

Il s'agit là d'un élément fondamental, et qu'il importe de souligner pour les raisons suivantes:

- sur la base de la résolution du Conseil, le Parlement est appelé à donner son avis en la matière dans le contexte du rapport annuel sur la situation économique de la Communauté, qui permet de fixer les orientations que chaque État membre doit suivre dans la politique économique qu'il élabore pour l'année suivante;
- le Parlement et ses commissions compétentes ont donc là une possibilité d'intervention très importante, non seulement en raison de la nature de la matière à étudier, mais également en raison du caractère préalable de cette intervention;
- une occasion fondamentale s'offre aussi au Parlement européen de reprendre une des tâches parmi les plus importantes de tout parlement et d'influencer, dans un sens communautaire, l'action des différents gouvernements.

20. On ne peut que souligner avec satisfaction le pas en avant décidé par le Conseil le 9 février dernier et l'on peut estimer que l'importance de cette décision aura aussi une influence directe sur le contenu du débat lui-même.

L'avis de la commission des finances et des budgets a toujours été de portée limitée, en fonction également de la situation du moment qui limitait le débat sur la situation conjoncturelle, car il ne portait pas sur tous les aspects de la situation économique des Communautés et il n'étudiait pas les aspects fondamentaux des politiques budgétaires des États membres, du fait qu'il ne comportait aucune décision préalable, au niveau communautaire, capable d'influencer la politique économique des États membres, notamment à travers les budgets.

Le présent avis peut donc être considéré en quelque sorte comme intérimaire en vue du débat annuel qui portera désormais sur la situation économique de la Communauté, sur laquelle, indépendamment des déclarations des institutions responsables, il sera possible au Parlement et donc aussi à sa commission des finances, non seulement de porter un jugement sur les situations à court terme, mais également de déve-

lopper, d'enrichir et d'approfondir en matière de politique économique des idées originales nécessaires au progrès équilibré de la Communauté.

Conclusions portant avis de la commission des finances et des budgets

21. Votre commission a commenté la situation économique en partant notamment de l'orientation donnée par le vice-président de la Commission des Communautés européennes à son exposé, qui fait une large place, en raison de l'importance politique et économique qu'elle revêt, à la décision du Conseil relative à la première étape de l'union économique et monétaire.

Votre commission a souligné:

- que l'avis de la commission des finances et des budgets en la matière prenait une importance croissante, eu égard en particulier aux grandes lignes tracées par la résolution du Conseil sur la situation économique et sur lesquelles le Parlement sera appelé à se prononcer dans le cadre du rapport que les institutions communautaires devront approuver et transmettre aux États membres afin d'influencer leurs décisions de politique économique et de politique budgétaire;
- que le présent avis revêt une grande importance, le contrôle parlementaire étant d'ores et déjà renforcé par la résolution du Conseil du 9 février qui prévoit que le rapport annuel sur la situation économique de la Communauté devra fixer des orientations chiffrées pour les projets de budgets publics de l'année suivante, avant que ces derniers soient définitivement arrêtés par les États membres.

22. L'accent a été mis:

- sur le parallélisme existant entre le programme d'unification monétaire et l'unification des politiques économiques, et sur le caractère préparatoire de l'harmonisation fiscale et de la coordination des politiques budgétaires dans le contexte de l'union économique et monétaire;
- sur la nécessité de définir de manière plus précise:
 - . les instruments communautaires d'intervention à mettre en œuvre pour les opérations d'intérêt commun;
 - . l'ordre des priorités pour ce qui concerne les objectifs généraux;
 - . le cadre économique et politique dans lequel devront s'insérer les programmes. La nécessité d'arrêter ces priorités et d'utiliser ces instruments d'intervention communautaires doit se traduire non pas uniquement par des déclarations de programme mais aussi par des actes concrets dès l'année 1971, afin que la réalisation de la première étape de l'union économique et monétaire se concrétise dans les faits;
- sur l'exigence de mettre davantage en relief:
 - . le besoin de recourir aux instruments de la politique budgétaire et des finances publiques pour agir efficacement sur la conjoncture économique, suivant toutefois des programmes différenciés afin de tenir compte de la diversité des situations économiques des États membres.

Cet ensemble d'instruments doit cependant dégager un caractère unitaire sur le plan communautaire et cela grâce à une volonté politique tendant à l'application d'un plan d'ensemble harmonieux en dépit de ces divergences;

la nécessité d'infléchir l'évolution de la situation économique, surtout à long terme, à l'aide de plans communautaires visant à modifier les structures des systèmes fiscaux des pays membres;

la nécessité, conformément à la thèse défendue en partie par la commission économique du Parlement, d'insister auprès de la Commission des Communautés sur le fait que, parmi les moyens de rectifier la situation économique existante, il convient de compter également, en raison de leur caractère politique éminent:

une politique des investissements élaborée notamment en fonction du coût social des investissements;

le recours, par les États membres, à la sélection des taux d'imposition en vue d'un développement équilibré de l'économie compte tenu des disparités de développement interne de chaque pays.

23. En conclusion, la commission, se référant notamment à la situation économique telle qu'elle est présentée par le vice-président de la Commission, souligne l'insuffisance de l'action menée par chacun des gouvernements nationaux pour freiner le mouvement inflationniste. Elle en retire la conviction que les instruments traditionnels de la politique économique et monétaire n'ont pas été suffisants pour satisfaire à la double exigence de l'expansion et de la stabilité et que, d'autre part, au niveau communautaire également on se trouve dépourvu des instruments permettant d'agir sur les différents facteurs qui sont à la base des mouvements inflationnistes et, plus généralement, des phénomènes économiques propres aux différents pays.

24. Elle estime que le budget des Communautés pourrait représenter à l'avenir un élément moteur encore plus efficace au fur et à mesure de l'élargissement des compétences des Communautés. Elle estime également que les travaux des différents comités qui, au niveau de la Communauté, traitent des problèmes de politique économique devraient désormais déboucher sur des propositions de la Commission qui soient la base des initiatives que les États membres prendront en s'inspirant des principes communautaires.

25. Dans ce contexte, elle se félicite de l'amélioration de la coordination des politiques budgétaires que prévoit la résolution du Conseil relative à l'union

économique et monétaire, qui devrait prendre effet dès l'année 1971.

26. A ce propos, ainsi qu'il a été souligné, la commission estime fondamental que le Parlement puisse prendre position sur le rapport annuel sur la situation économique dans la Communauté et elle insiste sur l'importance de la résolution du Conseil du 9 février 1971 quant au contenu et aux objectifs de ce rapport. Elle est d'avis que le Parlement doit être mis en mesure d'examiner dans des délais appropriés ce rapport et elle souligne qu'il sera vraisemblablement nécessaire, pour le Parlement, de fixer le calendrier de ses travaux.

27. Le programme de politique économique à moyen terme devrait lui aussi devenir un instrument capable de se traduire non seulement en indications théoriques, mais aussi en mesures pratiques soit sous forme d'initiatives communautaires, soit sous forme d'actions concertées des pays membres.

28. Il est de plus fondamental que le Parlement, outre les estimations qui lui sont soumises à échéance régulière par la Commission, reçoive communication d'un tableau de la situation économique des différents États membres, assorti d'un jugement politique sur les résultats obtenus par les gouvernements des États membres par référence aux orientations communautaires.

29. A cette fin, il est souhaitable qu'à l'avenir, dans les domaines intéressant plus particulièrement la commission des finances et des budgets, on puisse connaître avec davantage de précision les effets de la politique financière et budgétaire des États membres (dépenses publiques, investissements, crédit, fiscalité) sur l'économie de ces États.

30. Ces indications globales permettront de déterminer les possibilités d'action de la Communauté et de voir de quelle manière une action menée conjointement par les États membres aurait peut-être permis ou pourrait permettre d'éviter ou d'atténuer certains développements fâcheux ou au contraire de favoriser des développements souhaitables.

31. La décision de réaliser l'union économique et monétaire marque une étape importante dans cette voie. La solidarité communautaire en sort renforcée. Les États membres, par cette décision, confirment leur volonté de considérer le processus d'intégration comme une réalité nouvelle qui permet de faire face aux problèmes qui se posent en se plaçant désormais à l'échelle européenne.

