

Communautés européennes

---

PARLEMENT EUROPÉEN

Documents de séance

1972 - 1973

---

27 septembre 1972

DOCUMENT 121/72

LIBRARY

## Rapport

fait au nom de la commission des finances et des budgets

sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil  
(doc. 120/72) concernant le rapport annuel sur la situation économique de la  
Communauté (parties relatives aux politiques budgétaires des Etats membres)

Rapporteur: M. Gerhard KOCH



Conformément aux dispositions de l'article 4 de la décision du Conseil du 22 mars 1971 (1), le Président du Conseil des Communautés européennes a demandé l'avis du Parlement européen sur le Rapport annuel concernant la situation économique de la Communauté.

Le Président du Parlement a renvoyé ce rapport annuel à la commission des finances et des budgets pour les parties relatives aux politiques budgétaires des Etats membres.

Le 11 juillet 1972, la commission des finances et des budgets a nommé M. Koch rapporteur. Elle a examiné ce rapport le 12 septembre, en présence de la Commission des Communautés.

Au cours de sa réunion du 12 septembre, la commission des finances a adopté la proposition de résolution à l'unanimité moins une abstention. Elle a laissé à son rapporteur le soin de rédiger l'exposé des motifs, sur la base de son intervention orale et du débat en commission.

Etaient présents : M. Spénale, président ; M. Borocco, vice-président ; M. Koch, rapporteur ; MM. Aigner, Artzinger, Beylot, Dubois, Durand, Fabbrini, Mlle Flesch, MM. Jozeau-Marigné, Memmel, Notenboom, Offroy, Riedel (suppléant M. Poher), Wohlfart.

---

(1) J.O. n° L 73 du 27.3.1971, p. 12

S O M M A I R E

Pages

A - PROPOSITION DE RESOLUTION..... 5

B - EXPOSE DES MOTIFS..... 8

A.

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

PROPOSITION DE RESOLUTION

portant avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant le rapport annuel sur la situation économique de la Communauté (parties relatives aux politiques budgétaires des Etats membres)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (1),
  - consulté par le Conseil (doc. 120/72),
  - vu le rapport de la commission des finances et des budgets (doc.121/72),
1. souligne l'importance du rapport annuel sur la situation économique de la Communauté et attend des gouvernements et des parlements que, lors de leurs délibérations sur le budget, ils prévoient un examen des orientations communautaires et que, quant au fond, ils en tirent éventuellement les conséquences appropriées ;
  2. insiste sur le fait que la coordination des politiques budgétaires dans le cadre du développement nécessaire de l'union économique et monétaire prend un caractère de plus en plus contraignant et que, outre les progrès réalisés au niveau de la coopération politique, il importe d'adapter également les pouvoirs du Parlement européen de manière telle que l'institution parlementaire européenne soit dotée d'un pouvoir démocratique approprié dans la formation des décisions ;
  3. invite donc le Conseil à examiner, lors de l'adoption du rapport annuel sur la situation économique de la Communauté, les indications données par le Parlement et à communiquer à celui-ci le résultat de ses délibérations;

---

(1) doc. COM(72) 1100

4. se félicite de la clarté de l'analyse de la situation économique dans la Communauté et dans les différents pays et apprécie, en particulier, les propositions précises que représentent les orientations ; estime pour ce motif que les déclarations de la Commission sont un excellent point de départ pour la coordination des politiques budgétaires des Etats membres ;
5. souscrit, pour une large part, aux recommandations fondées sur l'appréciation de la conjoncture et les prévisions ; ceci s'applique notamment aux orientations quantitatives relatives aux soldes nets à financer dans les différents pays, orientations dont doivent s'inspirer les différents pays et à la nécessité de ne pas financer ces soldes par des moyens monétaires ;
6. souligne en particulier qu'à cet effet, et étant donné la situation économique de la Communauté, les Etats membres sont invités, en vue d'endiguer la poussée des prix et des coûts, à mettre en oeuvre l'ensemble des instruments de politique conjoncturelle afin d'assurer le succès des efforts de stabilisation.

Les tâches qui en résultent pour la politique budgétaire exigent notamment :

- a) de mener une politique des dépenses qui s'oriente - mises à part les exceptions justifiées par la politique conjoncturelle - sur les possibilités d'expansion ouvertes par la croissance du produit national, sans toutefois déclencher de nouvelles poussées des prix ;
- b) dans la mesure où cela est nécessaire dans les différents pays, de surmonter les périodes économiquement faibles par une politique financière prospective, étant entendu que la politique de croissance ne se répercute pas défavorablement sur l'évolution future des prix ;
- c) le cas échéant, de couvrir, à plus long terme, l'accroissement nécessaire des services publics par des mesures appropriées en matière de recettes et également d'élargir, par une politique d'accroissement de l'offre, la marge d'action de l'Etat ;
- d) d'empêcher qu'une partie croissante des dépenses budgétaires et des allègements fiscaux ne fasse augmenter la consommation nationale au détriment des investissements ; la politique de dépense des budgets publics devrait donc tendre à une augmentation de la part des dépenses d'investissement et des charges y afférentes et la croissance de la consommation de l'Etat devrait dans toute la mesure du possible être limitée ;

7. invite les gouvernements des Etats membres à mettre en oeuvre, pour atteindre les objectifs de la politique économique, tous les instruments disponibles et, en particulier, outre la politique financière, la politique monétaire et du crédit, et, au surplus, à inviter les partenaires sociaux à participer aux mesures en vue de juguler les tendances à l'inflation ; ceci serait en même temps le préalable à l'utilisation, dans le cadre du budget, d'une part croissante des crédits au financement des infrastructures ;
8. estime indispensable que les Etats membres s'efforcent par des mesures structurelles à obtenir un meilleur équilibre sur le marché de l'emploi, la croissance de l'activité économique paraissant suffisamment rapide pour permettre un accroissement sensible du niveau de l'emploi et une réduction du chômage conjoncturel ;
9. invite le Conseil à transmettre aux gouvernements des Etats membres l'avis du Parlement européen et le rapport annuel ;
10. charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente au Conseil des Communautés européennes.

EXPOSE DES MOTIFS1. Base de discussion de la proposition de la Commission

La commission des finances et des budgets doit faire rapport au Parlement sur la partie du rapport annuel sur la situation économique de la Communauté qui a trait à la politique budgétaire des Etats membres. L'élaboration de ce rapport annuel - que la Commission des Communautés européennes propose au Conseil - est fondée sur l'article 4 de la décision du Conseil du 22 mars 1971. En ce qui concerne le renforcement de la coordination des politiques économiques à court terme, cette décision dispose que le Conseil se réunira trois fois par an pour examiner la situation économique de la Communauté, afin d'arrêter sur cette base, sur proposition de la Commission, les orientations et recommandations que les Etats membres devront suivre dans l'intérêt d'une évolution économique harmonieuse pour l'année suivante. Le premier et le second examens ont déjà eu lieu au cours des deux premiers trimestres de 1972. Le troisième examen est envisagé pour la fin du troisième trimestre. A cette occasion, le Conseil, sur proposition de la Commission, et après consultation du Parlement européen, approuve le rapport annuel sur la situation économique de la Communauté. Ce rapport doit permettre de fixer les orientations à suivre par chaque Etat membre dans sa politique économique pour l'année suivante. Après consultation du Parlement européen, le Conseil adopte définitivement le rapport annuel. Aux termes de l'article 5 de la décision du Conseil, les différents Etats membres doivent tenir compte du rapport annuel lors des discussions budgétaires.

Du fait de cette procédure, l'élaboration du rapport se fait dans des délais très brefs, ce qui pose certainement des problèmes pour un document d'une importance aussi fondamentale. Mais dans l'intérêt de la plus grande actualité possible, il faut s'accommoder des inconvénients qui résultent d'un examen accéléré par le Parlement. Bien souvent, les développements économiques et leurs prévisions sont rapidement rattrapés voire dépassés par les faits, de sorte qu'il faut attacher ici une importance particulière aux réalités et à l'actualité.

2. Le rôle du Parlement européen dans la procédure de discussion

Dans le contexte de l'interpénétration croissante des économies des Etats membres et de la réalisation progressive de l'union économique et



monétaire, un rôle important échoit au Parlement européen dans l'examen du rapport annuel sur la situation économique de la Communauté. Ce rôle ne doit pas se limiter à émettre simplement un avis peu engagé sur le rapport annuel. Par ailleurs, la consultation du Parlement européen devrait commencer dès le premier examen de la situation économique visant à fixer les orientations chiffrées. Les commissions parlementaires compétentes seraient la tribune idéale pour discuter de cette importante procédure de concertation. Ceci répondrait à l'esprit de la décision du Conseil du mois de mars de l'année dernière.

La commission des finances et des budgets part de l'idée que les parlements nationaux ne doivent pas seulement avoir connaissance du rapport annuel de la Communauté, comme le prévoit la procédure ultérieure d'examen de ce rapport. Dans le cadre d'une évolution dynamique de l'union économique et monétaire, il devrait être évident que les orientations, recommandations et conseils relatifs à la situation économique et financière des Etats membres, qui figurent dans le rapport, devraient être pris en considération par les parlements nationaux lors de leurs discussions budgétaires et aussi se concrétiser dans le résultat de ces discussions. Ce n'est qu'ainsi que pourront prévaloir les objectifs politiques élaborés de commun accord et que, dans un avenir proche, ils pourront obtenir, en tant que décision politique de la Communauté, un caractère plus contraignant pour les différents pays.

Pour que cette exigence se traduise par des résultats concrets, il faut aussi que soient renforcées les compétences du Parlement européen en tant qu'institution démocratique de la Communauté. Le déplacement des pouvoirs de décision vers notre Parlement permettra notamment d'assurer l'efficacité des décisions des parlements nationaux. Le débat sur le rapport annuel sur la situation économique de la Communauté est en fait une bonne occasion pour souligner la nécessité d'une réforme des structures institutionnelles.

Se fondant sur ces remarques fondamentales, la commission des finances et des budgets demande donc au Conseil que, lors de l'adoption du rapport annuel sur la situation économique de la Communauté, il tienne largement compte des remarques du Parlement en vue des étapes ultérieures de la procédure et qu'il lui communique le résultat final de ses délibérations.

### 3. Les points essentiels du rapport annuel sur la situation économique

La Commission articule son rapport en deux parties principales, à savoir, d'une part, une analyse de la situation actuelle de la Communauté dans le contexte économique international ainsi que les perspectives et les problèmes qui y ont trait et, d'autre part, les orientations proprement dites de la politique économique de la Communauté et des différents Etats membres.

L'élaboration de recommandations relatives à la politique financière doit évidemment être précédée d'une analyse exhaustive des données conjoncturelles et des perspectives qui en résultent pour l'évolution future probable de l'économie. C'est en effet d'une analyse judicieuse de la situation, et des prévisions concluantes et pondérées que l'on peut en tirer, que dépend essentiellement la réponse à la question de savoir si les remèdes proposés s'inspirent d'un diagnostic fondé et peuvent donc être efficaces. C'est ce qu'il faut signaler ici, parce que c'est notamment en matière de politique financière que se posent constamment des problèmes dus au fait que des variations conjoncturelles n'ont pas été reconnues et pronostiquées en temps utile, de sorte que la politique financière et budgétaire n'a pu résoudre les problèmes qui lui étaient posés. Il est évident que c'est vrai aussi en sens inverse : des mesures financières exceptionnelles peuvent modifier de manière durable la situation conjoncturelle et rendre caduques les prévisions antérieures.

Il ne faut jamais perdre de vue cette étroite interdépendance lorsqu'on discute des implications financières du rapport annuel sur la situation économique de la Communauté. C'est particulièrement vrai pour le présent rapport, étant donné qu'il doit se limiter aux aspects budgétaires et financiers du document présenté par la Commission. Les points relatifs à la politique économique et conjoncturelle générale et particulièrement ceux qui concernent les problèmes monétaires et de politique monétaire, feront l'objet d'un rapport de la commission économique du Parlement européen. Il apparaît essentiel de souligner ici que la commission des finances et des budgets souscrit aux grandes lignes de l'analyse économique et qu'il se base donc tout comme le rapport annuel, sur le fait

- qu'une expansion croissante de l'activité économique et une amélioration de l'emploi se dessinent dans la Communauté,
- que la très forte hausse des prix et des coûts exigera que, l'année prochaine encore, des efforts considérables soient faits sur le plan de la politique financière.

La même communauté de vues règne aussi en ce qui concerne l'affirmation que la modération des tendances inflationnistes apparaît comme l'objectif prioritaire de la politique économique de la Communauté. Lorsque le rapport affirme en outre que les pays de la Communauté doivent s'efforcer de reculer les limites physiques de l'expansion pour conserver à l'accroissement de la demande globale un rythme compatible avec une croissance équilibrée à moyen terme, il s'agit d'une déclaration revêtant une importance essentielle pour les projets intéressant la politique financière.

#### 4. Les éléments financiers du rapport annuel sur la situation économique

La Commission souligne certaines tendances inquiétantes dans l'évolution de la structure des finances publiques, dont le moins qu'on puisse en dire est qu'elles ne contribuent pas à endiguer les tendances inflationnistes. Un élément déterminant de cette évolution est le fait que, dans presque tous les Etats membres, la part des dépenses publiques par rapport au produit national brut s'est accrue, mais qu'en termes réels, cette évolution n'est pas toujours parallèle pour les investissements publics. Il convient de rappeler ici un problème d'ordre général qui concerne les budgets publics. En réclamant une intervention croissante des autorités sous la forme d'investissements d'infrastructure dans les différents secteurs, on perd souvent de vue que la plupart du temps ces dépenses provoquent au cours des années suivantes un accroissement des dépenses courantes - en particulier en frais de personnel - qui, évidemment, se répercutent à long terme sur la structure des dépenses. Il ne faut donc pas trop espérer que la part des dépenses d'investissements dans les dépenses globales pourrait s'accroître à la suite de modifications fondamentales de la structure budgétaire.

L'accroissement des interventions publiques, considéré dans tous les pays comme une tâche nécessaire et prioritaire, pose en fait d'importants problèmes de financement, en particulier s'il faut répondre à cette exigence dans une période d'expansion conjoncturelle ou de "boom" durable. On s'accorde pour reconnaître que, dans ce cas, les instruments monétaires de financement sont inutilisables. Dans une telle situation économique, le financement par le crédit pourrait aussi présenter des inconvénients considérables par rapport au financement par l'impôt. Il ne reste donc plus que la voie d'une augmentation des recettes publiques. Les répercussions directes et indirectes qui en découlent pour l'évolution ultérieure des prix et des coûts sont connues. On ne peut y faire face que si toutes les institutions qui participent aux décisions de politique conjoncturelle adoptent des attitudes parallèles. Si la Commission constate en ce domaine qu'en raison de la demande sans cesse croissante les efforts visant à modérer la hausse des prix dépendent de plus en

plus de l'efficacité d'une politique budgétaire, on peut se demander si l'on n'exige pas trop de la seule politique financière d'influer sur la conjoncture, lui imposant ainsi des exigences excessives. Il n'est pas inutile de rappeler que la réduction de l'ensemble des liquidités et la solution des problèmes de commerce extérieur doivent aussi être utilisées, car elles sont des instruments dont l'efficacité n'est pas moindre. En outre, il faut aussi exiger des entreprises qu'elles mettent en oeuvre une politique des prix sans anticipation inflationniste et des travailleurs qu'ils adoptent une politique des revenus qui prenne en considération le succès des efforts entrepris en vue de stabiliser la situation.

##### 5. Les orientations définies par la Commission

On peut résumer comme suit les orientations proposées pour tous les pays, à l'exception de l'Italie, où la situation conjoncturelle initiale est différente :

Dans l'exécution du budget de 1972 on devrait s'en tenir strictement aux inscriptions de crédits. Pour les derniers mois de cette année, des mesures complémentaires ne s'imposent donc que si l'évolution des dépenses risque de dépasser largement les crédits prévus. Pour l'année 1973, il est recommandé, de manière générale, de modérer l'augmentation des dépenses dans la mesure où ceci est compatible avec la situation conjoncturelle et, en particulier, de faire preuve de circonspection en ce qui concerne les dépenses qui ne servent pas au développement de l'infrastructure ni à la satisfaction de certains besoins collectifs. Le problème posé par la nécessité d'une modification des structures des dépenses budgétaires a déjà été évoqué. Dans l'ensemble, on peut accepter l'idée qu'il faut tout au moins contenir la progression des dépenses dans les limites du taux d'accroissement du produit national brut. C'est particulièrement vrai pour l'année 1973 qui sera difficile du point de vue conjoncturel. A long terme, et compte tenu des exigences croissantes que les citoyens posent à l'Etat, on ne pourra toutefois éviter un accroissement considérable des dépenses par rapport à l'évolution du produit national.

Vouloir quantifier les recommandations relatives à la politique de dépenses pour 1973 peut présenter - considérée isolément - certains problèmes, en particulier, si les données économiques de base ou les résultats escomptés de l'année de référence se modifient, les orientations chiffrées relatives aux soldes nets à financer sont moins sujettes à ces difficultés et sont en outre bien plus significatives du point de vue de la politique conjoncturelle,

étant donné qu'elles tiennent également compte des "recettes" du budget. L'exigence d'une réduction, par rapport à 1972, des soldes nets à financer dans les différents Etats membres, en particulier dans les cas où ils ont fortement augmenté au cours des dernières années, pourrait être, compte tenu des indices d'un accroissement de l'expansion économique, un moyen adéquat et une contribution essentielle à la politique financière de la Communauté en vue de se rapprocher des objectifs fixés en ce qui concerne l'évolution ultérieure des prix. Il est généralement admis que l'on ne peut financer les déficits par des moyens monétaires que si la situation économique réclame expressément des impulsions positives des finances publiques, en particulier en cas de sous-emploi.

Les recommandations relatives à une politique d'endettement, en corrélation avec les soldes nets à financer, s'inspirent des nécessités de la conjoncture. Elles ne donnent aucune indication quant à la part des dépenses publiques que l'on pourrait, à moyen terme, financer au moyen de crédits. Si ce problème ne peut être traité dans le cadre du rapport annuel - qui se limite à des déclarations relatives à l'année prochaine - il mérite toutefois une analyse fondamentale et pourrait être du plus haut intérêt pour la politique financière future de la Communauté.

## 6. Conclusions

Pour conclure, une remarque générale concernant l'esprit des orientations données par la Commission. Il est certes vrai que les recommandations chiffrées exigent de gros efforts de la part des différents Etats membres, surtout en ce qui concerne les conséquences financières des différentes orientations. Il ne faudrait toutefois pas en prendre prétexte pour une formulation moins précise ou des déclarations moins concrètes. Le risque de voir se poursuivre le processus de hausse des prix que nous connaissons déjà depuis plusieurs années, impose à tous les milieux économiques des efforts extrêmement importants pour rétablir une plus grande stabilité. La Communauté européenne doit faire face à ces exigences, surtout afin de créer des bases solides pour le développement ultérieur de l'union économique et monétaire et des conditions favorables pour l'élargissement de la Communauté.

