

Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne (12 avril 1989)

Légende: Le 12 avril 1989, Jacques Delors, président de la Commission des Communautés européennes, rend public le "rapport Delors" qui prévoit la réalisation de l'Union économique et monétaire (UEM) en trois phases successives.

Source: Europe Documents. Agence internationale d'information pour la presse. dir. de publ. Riccardi, Lodovico ; RRéd. Chef Gazzo, Emanuele. 20.04.1989, n° 1550/1551. Bruxelles.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_sur_l_union_economique_et_monetaire_dans_la_communaute_europeenne_12_avril_1989-fr-725f74fb-841b-4452-a428-39e7a703f35f.html

Date de dernière mise à jour: 26/11/2012

Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne (12 avril 1989)

L'évolution de l'état actuel de l'intégration économique et monétaire dans la Communauté

1. L'objectif de l'union économique et monétaire

1. En 1969, Les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis à La Haye, ont décidé qu'il convenait d'arrêter un plan en vue de la création par étapes d'une union économique et monétaire dans la Communauté. Cette initiative a été prise dans le cadre des grandes réalisations de la Communauté dans les années 1960 : fin de la période transitoire aboutissant à une union douanière à part entière, mise en place de la politique agricole commune et création d'un système de ressources propres. Par ailleurs, le système de Bretton Woods manifestait certains signes de déclin. Le rapport Werner, élaboré en 1970, proposait un plan pour la réalisation de l'union économique et monétaire. En mars 1971, à la suite du rapport Werner, les Etats membres ont exprimé "leur volonté politique de mettre en place une union économique et monétaire".

2. Plusieurs mesures importantes ont été prises par la suite : en 1972, le "serpent" a été créé; en 1973, le Fonds européen de coopération monétaire (FECOM) a été institué et c'est en 1974 qu'ont été adoptées la décision du Conseil relative à la réalisation d'un degré élevé de convergence dans la Communauté et la directive concernant la stabilité, la croissance et le plein emploi. Pourtant, il est apparu, vers le milieu des années 1970, que le processus d'intégration avait perdu de son élan sous l'influence de réactions divergentes aux chocs économiques de l'époque.

3. En 1979, le processus d'intégration monétaire a reçu une nouvelle impulsion avec la création du Système monétaire européen (SME) et de l'unité monétaire européenne (Ecu). Le succès qu'a connu le SME dans la poursuite de ses objectifs de stabilité monétaire interne et externe a permis d'accomplir au cours des dernières années de nouveaux progrès, dont témoignent l'adoption en 1985 du programme d'achèvement du marché intérieur et la signature de l'Acte unique européen.

2. Le Système monétaire européen et l'Ecu

4. Le Système monétaire européen a été créé par une résolution du Conseil européen, suivie d'une décision du Conseil de ministres et d'un accord entre les banques centrales participantes.

5. Dans le cadre du SME, les participants au mécanisme de change ont réussi à créer une zone de stabilité monétaire croissante, tout en assouplissant progressivement les contrôles de capitaux. La contrainte de change a beaucoup aidé les pays participants à inflation relativement forte à orienter leurs politiques, notamment leur politique monétaire, vers l'objectif de stabilité des prix, jetant ainsi les bases de la convergence à la baisse des taux d'inflation et de la réalisation d'un degré élevé de stabilité des changes. Ceci a permis de modérer les hausses de coûts dans de nombreux pays et entraîné une amélioration de la performance économique d'ensemble. Par ailleurs, une moindre incertitude au sujet des évolutions de change et le fait que les parités des monnaies participantes ne pouvaient s'écarter sensiblement de leur niveau approprié compte tenu des données économiques fondamentales ont préservé les échanges intracommunautaires des effets d'une instabilité excessive des taux de change. Le SME a été le pivot d'une meilleure coordination des politiques monétaires et a servi de référence à une surveillance multilatérale au sein de la Communauté. Son succès est en partie imputable à la volonté des pays participants de choisir une politique de monnaie forte. Un autre facteur important a été la gestion souple et pragmatique du système, assortie d'une coopération de plus en plus étroite entre les banques centrales. En outre, le système a bénéficié du rôle joué par le Deutsche Mark comme "point d'ancrage" pour les politiques monétaires et d'intervention des participants. Le SME a évolué en réaction à des modifications de l'environnement économique et financier et, à deux reprises (Palerme en 1985 et Bâle/Nyborg en 1987), ses mécanismes ont été développés et renforcés.

Par ailleurs, le SME n'a pas atteint tout son potentiel. Premièrement, plusieurs pays de la Communauté n'ont pas encore adhéré au mécanisme de change et un Etat membre y participe sur la base de marges de

fluctuation plus larges. Deuxièmement, le manque d'une convergence suffisante des politiques budgétaires dont témoignent l'ampleur et la persistance des déficits budgétaires dans certains pays a continué de susciter des tensions et a pesé de manière excessive sur la politique monétaire. Troisièmement, la transition vers la deuxième étape du SME et la création du Fonds monétaire européen, prévues par la résolution du Conseil européen adoptée en 1978, n'ont pas été réalisées.

6. Lors du lancement du SME, le Conseil européen a déclaré en 1978 "qu'une unité monétaire européenne (Ecu) constituera l'élément central du SME". Outre qu'il sert de numéraire dans le mécanisme de change et de dénominateur pour les opérations relevant du mécanisme d'intervention et du mécanisme de crédit, l'Ecu est surtout un avoir de réserve et un moyen de règlement entre les banques centrales du SME. Bien qu'il fasse partie intégrante du SME, l'Ecu n'a joué qu'un rôle limité dans les mécanismes de gestion du SME. Ceci tient notamment au fait que les banques centrales ont préféré les interventions intramarginales; Il en résulte que les interventions obligatoires et la constitution de soldes débiteurs à régler en Ecus sont demeurées assez limitées.

En revanche, l'Ecu a acquis une grande popularité sur le marché, où son rôle de numéraire pour les opérations financières s'est considérablement développé. Il est actuellement, par ordre d'importance, au cinquième rang pour les émissions obligataires internationales, avec 6% du marché. L'expansion de l'activité financière en Ecus s'explique en partie par l'émission croissante de titres libellés en Ecus par les institutions communautaires et les autorités publiques de certains Etats membres, et par l'attrait que présente l'Ecu comme instrument de diversification des portefeuilles et comme couverture contre les risques de change.

Les opérations bancaires internationales en Ecus ont fortement augmenté pendant la première moitié de la présente décennie, mais elles se sont ralenties depuis lors, bien que la création d'un système de compensation en Ecus ait contribué au développement et à la liquidité du marché, tout comme l'émission de titres à court terme par le Trésor britannique. Les transactions interbancaires se taillent la part du lion dans les opérations bancaires, alors que les opérations directes avec des établissements non bancaires demeurent relativement limitées et paraissent avoir été suscitées principalement par une demande de capitaux d'emprunt encouragée par les autorités de quelques pays. Les dépôts en Ecus du secteur non bancaire stagnent depuis 1985, ce qui semblerait indiquer que l'intérêt de l'Ecu comme substitut de quasi-monnaie ou comme réserve de liquidité est modeste. De plus, dans le domaine non financier, l'utilisation de l'Ecu pour la facturation et le règlement des transactions commerciales demeure limitée, puisqu'elle ne concerne actuellement qu'environ 1% du commerce extérieur des pays de la Communauté.

3. L'Acte unique européen et le programme d'achèvement du marché intérieur

7. En janvier 1985, la Commission a proposé de réaliser l'objectif d'un marché sans frontières intérieures pour la fin de 1992. Les mesures destinées à éliminer les obstacles physiques, techniques et fiscaux sont décrites de façon détaillée dans un Livre blanc qui précise le programme et le calendrier et propose des méthodes pour la création d'un espace économique unifié dans lequel les personnes, les biens, les services et les capitaux pourraient circuler librement. Cet objectif a été incorporé en décembre 1985 dans l'Acte unique européen.

8. L'Acte unique européen a constitué la première révision majeure du traité de Rome. Il a apporté quatre modifications importantes à la stratégie qui doit permettre à la Communauté de faire avancer le processus d'intégration. Premièrement, il a considérablement simplifié les règles d'harmonisation des législations nationales en limitant l'harmonisation aux dispositions essentielles et en adoptant systématiquement le principe de la reconnaissance mutuelle des normes et réglementations nationales. Deuxièmement, il a établi un processus de décision plus rapide et plus efficient en étendant le champ d'application du vote à la majorité qualifiée. Troisièmement, il a donné au Parlement européen un rôle plus important dans le processus législatif. Quatrièmement, il a réaffirmé la nécessité de renforcer la cohésion économique et sociale de la Communauté, d'accroître sa capacité monétaire dans la perspective de l'union économique et monétaire, de consolider la base scientifique et technologique de la Communauté, d'harmoniser les prescriptions minimales en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail, de promouvoir le dialogue entre partenaires sociaux et d'engager une action dans le domaine de l'environnement.

9. Au cours des trois dernières années, des progrès considérables ont été accomplis dans la mise en oeuvre du programme d'achèvement du marché intérieur. En particulier, il a été décidé que huit Etats membres auront complètement libéré les mouvements de capitaux le 1er juillet 1990 et que les autres pays membres le feront après une période de transition.

En décembre 1988, le Conseil européen réuni à Rhodes a indiqué "qu'à mi-chemin de l'échéance de 1992, la moitié du programme législatif nécessaire à la mise en place du grand marché est déjà pratiquement réalisée" et confirmé "le caractère irréversible du mouvement vers l'Europe sans frontières internes". Il y a en effet tout lieu de penser que l'objectif du marché unique emporte l'adhésion des consommateurs et des producteurs et que leurs décisions économiques subissent de plus en plus l'influence des perspectives ouvertes par 1992. L'anticipation d'un marché sans frontières internes a suscité un nouveau dynamisme et contribué à l'accélération récente de la croissance économique dans la Communauté.

4. Problèmes et perspectives

10. L'achèvement du marché unique resserrera considérablement les liens entre les économies nationales et accroîtra sensiblement le degré d'intégration économique à l'intérieur de la Communauté. Il entraînera également de profonds changements structurels dans les économies des pays membres. Ces mutations offriront des possibilités considérables de progrès économique, mais un grand nombre des gains potentiels ne pourront se matérialiser que si la politique économique - au niveau national et au niveau communautaire - réagit de façon adéquate aux changements structurels.

En accroissant fortement l'interdépendance économique entre les pays membres, le marché unique réduira l'autonomie de manœuvre et amplifiera les effets transfrontaliers de développement émanant de chaque pays membre. Il exigera donc une coordination plus efficace de la politique économique entre les différentes autorités nationales. En outre, des politiques communautaires destinées à soutenir un développement globalement équilibré constituent un complément indispensable au marché unique. De fait, la nécessité de compléter l'élimination des entraves du marché par un renforcement des politiques régionales et structurelles communes a été clairement reconnue lors de l'adoption du paquet de mesures arrêtées à Bruxelles en février 1988.

11. Bien que des progrès substantiels aient été accomplis, le processus d'intégration a été inégal. Une plus grande convergence des performances économiques est nécessaire. Malgré une nette tendance au ralentissement du rythme moyen de hausse des prix et des salaires, il subsiste d'importants écarts entre les pays. On constate toujours des différences sensibles entre les soldes budgétaires, et les déséquilibres extérieurs se sont considérablement aggravés ces derniers temps. L'existence de ces disparités montre qu'il y a des domaines où il faudra assurer une plus grande convergence des performances économiques.

12. Dans un contexte de pleine liberté des mouvements de capitaux et d'intégration des marchés financiers, des politiques nationales incompatibles auraient tôt fait de se traduire par des tensions sur les taux de change et d'imposer une charge croissante et injustifiée à la politique monétaire. Le processus d'intégration exige donc même dans le cadre des accords de change existants, une coordination plus intensive et efficace des politiques, non seulement dans le domaine monétaire, mais aussi dans ceux de la gestion économique nationale qui affectent la demande globale, les prix et les coûts de production.

Une coordination plus étroite des politiques économiques est indispensable. Sur le plan monétaire, les problèmes du SME dont il a été question plus haut subsistent. Dans le domaine économique, la coordination reste insuffisante. En ce qui concerne particulièrement la politique budgétaire, la décision de 1974 sur la convergence économique n'a pas réussi à établir les fondements d'une coordination effective des politiques. La pression en faveur de politiques macro-économiques mutuellement compatibles a été favorisée par la réticence croissante à modifier les parités. Cette pression a jusqu'à présent été atténuée dans une certaine mesure par l'existence de contrôles des capitaux dans certains pays et par le cloisonnement des marchés provoqué par divers types de barrières non tarifaires. Mais, avec la libération des mouvements de capitaux et la mise en oeuvre du programme d'achèvement du marché intérieur, chaque pays sera de moins en moins à

l'abri des développements intervenant dans d'autres pays de la Communauté. La réalisation d'objectifs économiques nationaux va devenir plus dépendante d'une approche coopérative concernant les décisions de politique économique.

13. Les instances de décision sont soumises à un grand nombre de pressions et de contraintes institutionnelles et même leur meilleure volonté de tenir compte des répercussions internationales de leurs politiques risque d'être inopérante dans certains cas. S'il convient de recourir autant que possible à la coopération volontaire pour parvenir à une cohérence croissante des politiques nationales, donc en tenant compte de situations constitutionnelles différentes dans les pays membres, il faudra aussi sans doute adopter des procédures plus contraignantes.

14. Le succès du programme d'achèvement du marché intérieur dépend donc de manière décisive aussi bien d'une coordination beaucoup plus étroite des politiques économiques nationales que d'une plus grande efficacité des politiques communautaires. Cela signifie qu'un certain nombre de mesures devant mener à l'union économique et monétaire devront être prises au fur et à mesure de l'établissement du marché unique en Europe.

Tout en constituant à de nombreux égards la suite logique de l'engagement de créer un marché sans frontières intérieures, l'évolution vers l'union économique et monétaire représente un bond en avant qui pourrait assurer une amélioration sensible de la prospérité économique dans la Communauté. En effet, l'union économique et monétaire va bien au-delà du programme du marché unique et, comme on le verra dans les deux chapitres suivants du présent rapport, elle exigera d'autres actions importantes dans tous les domaines de la politique économique. Un rôle particulier devrait être assigné aux politiques communes visant à créer une structure économique plus équilibrée dans toute la Communauté. Ceci permettrait d'éviter l'apparition ou l'aggravation de déséquilibres régionaux et sectoriels susceptibles de compromettre la viabilité d'une union économique et monétaire. Cet aspect est particulièrement important car l'adoption de parités définitivement fixes éliminerait un indicateur important de l'incompatibilité des politiques entre pays membres et exclurait le recours au taux de change comme instrument d'ajustement parmi l'arsenal des mesures économiques. Si l'on veut éviter d'importantes disparités régionales sur le plan de la production et de l'emploi, les déséquilibres économiques entre les pays membres devraient être corrigés par des politiques ayant une incidence sur la structure de leurs économies et de leurs coûts de production.

15. Lors de sa réunion des 27 et 28 juin 1988, le Conseil européen a confirmé l'objectif de l'union économique et monétaire pour la Communauté. Conformément au mandat qui lui a été donné, le comité a entrepris d'étudier et de proposer les étapes concrètes devant mener à la réalisation progressive de l'union économique et monétaire. En explorant les moyens d'y parvenir, le comité a examiné les conditions de viabilité et de succès de cette union. Il estime que des propositions concrètes conduisant à la réalisation de cet objectif ne peuvent être présentées qu'à condition que soient bien comprises les implications et les nécessités de l'union économique et monétaire et qu'il soit dûment tenu compte de l'expérience acquise dans le domaine de l'intégration économique et monétaire dans la Communauté. C'est pourquoi le deuxième chapitre du présent rapport examine les principales caractéristiques et implications d'une union économique et monétaire. Le troisième chapitre présente une approche pragmatique progressive qui permettrait d'atteindre l'objectif final en trois étapes. La question de savoir à quel moment ces étapes devraient être franchies relève d'une décision politique.

II. L'étape finale de l'union économique et monétaire

1. Considérations générales

16. L'union économique et monétaire en Europe impliquerait une totale liberté de circulation pour les personnes, les biens, les services et les capitaux, ainsi que des parités fixées irrévocablement entre les monnaies nationales et, finalement, une monnaie unique. Ceci supposerait une politique monétaire commune et exigerait un degré élevé de compatibilité, des politiques économiques et de cohérence dans plusieurs autres domaines, en particulier dans le domaine fiscal. Ces politiques devraient être axées sur la stabilité des prix, une croissance équilibrée, la convergence des niveaux de vie, un niveau d'emploi élevé et l'équilibre

extérieur. L'union économique et monétaire représenterait l'aboutissement du processus d'intégration économique progressive en Europe.

17. Même après avoir réalisé l'union économique et monétaire, la Communauté serait toujours composée de nations ayant des caractéristiques économiques, sociales, culturelles et politiques différentes. L'existence et la préservation de cette pluralité exigeraient que les pays membres conservent une certaine autonomie dans la décision économique et qu'un équilibre soit trouvé entre les compétences nationales et celles de la Communauté. C'est pourquoi il ne serait pas possible de s'inspirer simplement de l'exemple des Etats fédéraux existants; il faudrait élaborer une approche novatrice et originale.

18. Le traité de Rome, modifié par l'Acte unique européen, constitue la base juridique d'un grand nombre des mesures nécessaires pour conduire à l'intégration économique, mais il ne suffit pas pour la création d'une union économique et monétaire. Pour atteindre cet objectif, il faudrait de nouveaux arrangements qui ne pourraient être arrêtés que sur la base d'une modification du Traité, avec les modifications des législations nationales qui en résulteraient. C'est la raison pour laquelle l'union devrait être inscrite dans un Traité qui établirait clairement les principaux arrangements fonctionnels et institutionnels, ainsi que les dispositions régissant leur mise en oeuvre progressive.

19. Compte tenu de ce que prévoient déjà les Traités, la nécessité d'un transfert du pouvoir de décision des Etats membres à la Communauté se manifesterait surtout dans les domaines de la politique monétaire et de la gestion macro-économique. Une union monétaire exigerait une politique monétaire unique et la responsabilité de la formulation de cette politique incomberait par conséquent à un organe de décision unique. Dans le domaine économique, toute une série de décisions resteraient du ressort des autorités nationales et régionales. Toutefois, étant donné l'impact qu'elles pourraient avoir sur la situation économique interne et externe de la Communauté et leurs implications pour la conduite d'une politique monétaire commune, ces décisions devraient se situer dans un cadre macro-économique convenu et être soumises à des règles et à des procédures contraignantes. Ceci permettrait de définir une orientation politique d'ensemble pour la Communauté, d'éviter des disparités insoutenables entre les pays membres pour ce qui est du besoin de financement du secteur public, et d'imposer des contraintes strictes sur l'ampleur et le financement des déficits budgétaires.

20. Pour déterminer le bon équilibre des forces au sein de la Communauté, il serait essentiel de respecter le "principe de subsidiarité", en vertu duquel les compétences des niveaux supérieurs de gouvernement devraient être aussi restreintes que possible et subsidiaires de celles des niveaux inférieurs. C'est ainsi qu'il faudrait limiter les compétences de la Communauté aux seuls domaines dans lesquels une décision collective est nécessaire. Toutes les fonctions qui pourraient être exercées au niveau national (ainsi que régional et local) sans effets négatifs sur la cohésion et le fonctionnement de l'union économique et monétaire devraient rester de la compétence des Etats membres.

21. L'union économique et l'union monétaire font partie intégrante d'un tout et doivent par conséquent être réalisées en parallèle. C'est pour la clarté de l'exposé que les sections suivantes traitent séparément d'une union économique et d'une union monétaire. La description commence par l'union monétaire, essentiellement parce que les principales caractéristiques d'une union économique dépendent dans une mesure importante des arrangements et des contraintes monétaires qui ont été acceptés. Le comité est toutefois pleinement conscient du fait que le processus de réalisation de l'union monétaire n'est concevable que si un degré élevé de convergence économique est atteint.

2. Les principales caractéristiques de l'union monétaire

22. Une union monétaire est une zone monétaire dans laquelle les politiques sont gérées conjointement en vue d'atteindre des objectifs macroéconomiques communs. Comme le précisait déjà le rapport Werner de 1970, il y a trois conditions nécessaires à une union monétaire :

- la garantie d'une convertibilité totale et irréversible des monnaies entre elles;
- la libération complète des mouvements de capitaux et l'intégration complète des marchés bancaires et

autres marchés financiers; et

- l'élimination des marges de fluctuation et la fixation irrévocable des parités.

Les deux premières conditions sont déjà remplies ou le seront avec l'achèvement du programme du marché intérieur. La plus importante des conditions d'une union monétaire ne sera toutefois remplie que lorsque sera prise la mesure décisive de fixer irrévocablement les taux de change.

En effet, les monnaies nationales deviendraient alors des substituts de plus en plus proches et leurs taux d'intérêt tendraient à converger. Le rythme de cette évolution dépendrait de manière déterminante de la mesure dans laquelle entreprises, ménages, syndicats et autres agents économiques seraient convaincus de l'irréversibilité de la décision de fixer les taux de change. Une gestion monétaire cohérente et les signes convaincants d'une réelle coordination des politiques non monétaires seraient indispensables.

23. Les trois conditions susmentionnées définissent la notion de zone monétaire, mais leur réalisation ne marquerait pas nécessairement la fin du processus d'unification monétaire dans la Communauté. Pour n'être pas strictement nécessaire à la création d'une union monétaire, l'adoption d'une monnaie unique pourrait être considérée - pour des raisons à la fois économiques, psychologiques et politiques - comme un prolongement naturel et souhaitable de l'union monétaire. Une monnaie unique consacrerait clairement l'irréversibilité du passage à l'union monétaire, faciliterait considérablement la gestion monétaire de la Communauté et éviterait les coûts de transaction de la conversion des monnaies. Une monnaie unique, à condition que sa stabilité soit assurée aurait aussi par rapport aux autres grandes monnaies un poids beaucoup plus grand que celui d'une monnaie individuelle d'un pays de la Communauté. Le remplacement des monnaies nationales par une monnaie unique devrait donc avoir lieu le plus rapidement possible après la fixation définitive des parités.

24. La création d'une union monétaire aurait de profondes implications pour la formulation et la mise en oeuvre de la politique monétaire dans la Communauté. A partir du moment où des taux de change définitivement fixes auraient été adoptés, il faudrait une politique monétaire commune, qui serait appliquée au moyen de nouvelles procédures opérationnelles. Il ne suffirait pas d'assurer la coordination d'autant de politiques monétaires nationales qu'il y aurait de monnaies participant à l'union. Il conviendrait d'attribuer la responsabilité de la politique monétaire unique à une nouvelle institution, au sein de laquelle des décisions centralisées et collectives seraient prises en ce qui concerne la croissance de la monnaie et du crédit, de même que pour l'emploi d'autres instruments de la politique monétaire, notamment les taux d'intérêt.

Le passage à une politique monétaire unique est une conséquence inévitable de l'union monétaire et constitue l'un des principaux changements institutionnels. S'il est vrai qu'une coordination progressivement intensifiée des politiques monétaires nationales préparerait le terrain, à de nombreux égards, pour le passage à une politique monétaire unique, les implications d'un tel passage seraient considérables. La fixation permanente des taux de change priverait les pays membres d'un important instrument pour corriger les déséquilibres économiques et pour suivre une stratégie indépendante en vue de la réalisation d'objectifs nationaux et en particulier de la stabilité des prix.

Bien avant que soit prise la décision de fixer définitivement les taux de change, la libération complète des mouvements de capitaux et l'intégration des marchés financiers auraient créé une situation dans laquelle la coordination de la politique monétaire devrait être renforcée progressivement. A partir du moment où n'importe quel établissement bancaire de la Communauté pourra recevoir des dépôts de n'importe quel client de la Communauté et lui accorder des prêts dans n'importe quelle monnaie nationale, le degré élevé de correspondance territoriale entre la zone de compétence d'une banque centrale nationale, la zone dans laquelle sa monnaie est utilisée et celle dans laquelle fonctionne "son" système bancaire aura disparu. Dans ces conditions, l'efficacité des politiques monétaires nationales dépendra de plus en plus de la coopération entre banques centrales. En fait, la coordination croissante des politiques monétaires contribuera à l'intégration des marchés financiers et aidera les banques centrales à acquérir l'expérience qui leur sera nécessaire pour évoluer vers une politique monétaire unique.

3. Les principales caractéristiques de l'union économique

25. L'union économique - conjuguée à une union monétaire - combine les caractéristiques d'un marché commun sans aucune restriction avec un ensemble de règles indispensables à son bon fonctionnement. Dans cette optique, l'union économique peut être ramenée à quatre éléments fondamentaux:

- le marché unique à l'intérieur duquel les personnes, les biens, les services et les capitaux peuvent circuler librement;
- une politique de concurrence et d'autres mesures visant à renforcer les mécanismes du marché;
- des politiques communes visant à l'ajustement structurel et au développement régional; et
- une coordination de la politique macro-économique, comprenant des règles contraignantes en matière budgétaire.

Dans la définition des règles et des arrangements spécifiques régissant une union économique, la Communauté devrait se laisser guider par deux considérations.

Premièrement, l'union économique devrait être inspirée par les mêmes principes d'économie de marché que ceux sur lesquels est fondé l'ordre économique de ses Etats membres. Il peut y avoir des choix politiques différents entre pays membres ou - à l'intérieur du même pays - à différentes périodes. Toutefois, au-delà de ces différences, les systèmes économiques en Europe ont un trait distinctif commun, en ce qu'ils associent d'une part un degré élevé de liberté laissée aux comportements de marché et à l'initiative économique privée et d'autre part l'intervention publique pour la fourniture de certains services sociaux et biens publics.

Deuxièmement, pour être viable, l'union exige qu'un équilibre approprié soit trouvé entre ses composantes économiques et monétaires. Ceci est une condition essentielle en raison des interactions étroites entre les évolutions et les politiques sur le plan économique et monétaire. Un ensemble cohérent de politiques économiques au niveau de la Communauté et au niveau des pays membres est indispensable pour maintenir en permanence des parités fixes entre les monnaies de la Communauté. Inversement, une politique monétaire commune venant renforcer une zone monétaire serait nécessaire pour que la Communauté devienne une union économique.

26. La création d'une zone monétaire renforcerait les avantages potentiels d'un espace économique élargi car elle supprimerait les incertitudes de change dans la Communauté, diminuerait le coût des transactions, éliminerait la variabilité des taux de change et réduirait la sensibilité de la Communauté aux chocs extérieurs.

Dans le même temps, toutefois, les ajustements de taux de change ne pourraient plus être utilisés pour corriger des déséquilibres économiques au sein de la Communauté. Ces déséquilibres risquent de se manifester parce que le processus d'ajustement et de restructuration enclenché par l'élimination des obstacles physiques, techniques et fiscaux n'aura sans doute pas le même impact sur des régions différentes ou parce qu'il ne produira pas toujours des résultats satisfaisants dans un délai raisonnable. Des déséquilibres pourraient également résulter de l'évolution des coûts du travail et des autres coûts, de chocs extérieurs ayant des répercussions différentes sur les économies, ou de divergences entre les politiques économiques nationales.

Avec la fixation de parités irrévocables, les marchés des changes cesseraient d'être une source de pressions jouant en faveur d'un infléchissement de la politique nationale lorsque des déséquilibres économiques apparaissent et persistent. En outre, il pourrait devenir plus difficile de mesurer statistiquement et d'interpréter des déséquilibres économiques, étant donné que dans un marché pleinement intégré, les statistiques de balance des paiements, qui constituent actuellement un indicateur tout à fait visible et très sensible des déséquilibres économiques, ne joueraient plus un rôle aussi significatif qu'aujourd'hui en tant qu'élément de référence pour la prise de décisions. Il n'en reste pas moins que, s'ils n'étaient pas corrigés, des déséquilibres de cette nature deviendraient des déséquilibres régionaux. Des mesures destinées à renforcer la mobilité des facteurs de production et la flexibilité des prix permettraient d'y remédier.

27. La création d'une union économique et monétaire exigerait de compléter le programme du marché intérieur, en agissant dans trois domaines connexes : politique de concurrence et autres mesures visant à

renforcer les mécanismes du marché; politiques communes visant à renforcer le processus d'allocation des ressources dans les secteurs économiques et les zones géographiques où le jeu des forces du marché doit être renforcé ou complété; coordination macroéconomique, avec des règles contraignantes en matière budgétaire, ainsi que d'autres arrangements visant à la fois à limiter la marge de divergence entre les pays membres et à créer un cadre global de politique économique pour l'ensemble de la Communauté.

28. La politique de concurrence - conduite à l'échelle de la Communauté - devrait être menée de telle sorte que l'accès aux marchés ne soit pas entravé et que le fonctionnement du marché ne soit pas faussé par le comportement des agents économiques privés ou publics. Cette politique devrait non seulement porter sur les formes conventionnelles de pratiques restrictives et sur l'abus de position dominante, mais elle devrait également s'intéresser aux nouveaux aspects des législations en matière d'ententes, en particulier dans le domaine des fusions et des offres publiques d'achat. Il conviendrait de limiter strictement le recours aux subventions publiques en faveur de certains secteurs, car elles faussent la concurrence et entraînent une utilisation et une allocation inefficientes de ressources économiques rares.

29. Des politiques communautaires dans le domaine régional et structurel seraient nécessaires pour promouvoir une allocation optimale des ressources et diffuser les gains de prospérité dans toute la Communauté. Faute de prendre suffisamment en considération les déséquilibres régionaux, l'union économique serait exposée à des risques économiques et politiques graves. C'est la raison pour laquelle il conviendrait de veiller tout particulièrement à l'efficacité d'une politique communautaire visant à réduire les disparités régionales et structurelles et à promouvoir un développement équilibré dans toute la Communauté. Dans ce contexte, il conviendrait de tenir compte de la dimension régionale d'autres politiques communautaires.

L'intégration économique et monétaire peut exercer des effets bénéfiques sur les régions défavorisées de la Communauté. Par exemple, des régions à faible niveau de salaires auraient la possibilité d'attirer des entreprises modernes et à croissance rapide du secteur des services et de l'industrie manufacturière, pour lesquelles le choix de la localisation ne serait pas nécessairement déterminé par les coûts de transport, les qualifications des travailleurs et la proximité du marché. L'expérience montre toutefois qu'en l'absence de politiques compensatrices, l'effet global sur les régions de la périphérie pourrait être négatif. Les coûts de transport et les économies d'échelle tendraient à déplacer l'activité économique vers les zones hautement développées du centre de la Communauté, au détriment des régions défavorisées, en particulier de la périphérie. L'union économique et monétaire devrait encourager et orienter l'ajustement structurel qui aiderait les régions pauvres de la Communauté à rattraper les régions riches.

Un pas dans cette direction a été accompli en février 1988, lorsque le Conseil européen a décidé de renforcer et de réorganiser les politiques régionales et structurelles de la Communauté à divers égards : doublement des Fonds structurels d'ici à 1993, accent mis sur le financement de programmes plutôt que de projets et établissement d'une nouvelle forme de partenariat entre la Communauté et les régions bénéficiaires. Dans le processus d'unification économique et monétaire, il faudra peut-être encore renforcer ces politiques après 1993, en fonction de la rapidité des progrès accomplis.

Dans le même temps, un recours excessif à l'assistance financière par le biais des politiques régionales et structurelles pourrait susciter des tensions. Les politiques régionales ne devraient pas avoir pour objectif principal de subventionner les revenus et de compenser simplement les inégalités de niveau de vie, mais d'aider à égaliser les conditions de production par des programmes d'investissement dans des domaines tels que l'infrastructure physique, les communications, les transports et l'éducation, de sorte que des mouvements de main-d'œuvre de grande envergure ne deviennent pas le principal facteur d'ajustement. Le succès de ces politiques dépendra non seulement du volume des ressources financières disponibles, mais aussi, et de façon décisive, de leur utilisation efficace et du rendement des programmes d'investissement tant sur le plan financier que social.

En dehors des politiques régionales, le traité de Rome, modifié par l'Acte unique européen, a jeté les bases de politiques communautaires dans des domaines tels que l'infrastructure, la recherche et le développement technologique, et l'environnement. Ces politiques n'auraient pas seulement pour effet d'améliorer l'efficacité

du marché et d'en corriger les imperfections, mais elles pourraient également contribuer au développement régional. Tout en respectant le principe de subsidiarité, ces politiques devraient être amplifiées au cours du processus qui conduit à l'union économique et monétaire.

La flexibilité des salaires et la mobilité de la main-d'œuvre sont nécessaires pour éliminer les différences de compétitivité dans les divers pays et régions de la Communauté. Sinon, on pourrait assister à un déclin relativement important de la production et de l'emploi dans des zones à faible productivité. Afin de réduire temporairement le poids de l'ajustement, il pourrait être nécessaire dans certains cas de fournir des financements par des canaux officiels. Cette aide financière viendrait s'ajouter aux flux de capitaux spontanés ou à l'emprunt extérieur et elle devrait être accordée à des conditions qui encourageraient les bénéficiaires à intensifier leurs efforts d'ajustement.

30. La politique macro-économique est le troisième domaine dans lequel il conviendrait d'agir pour que l'union économique et monétaire soit viable. Ceci exigerait une définition appropriée du rôle que la Communauté serait appelée à jouer pour promouvoir, grâce à la coordination des politiques économiques, la stabilité des prix et la croissance économique.

Pour une large part, l'évolution des conditions macro-économiques continuerait d'être déterminée par des facteurs et des décisions jouant au niveau national ou local. Ce serait le cas non seulement des négociations salariales et d'autres décisions économiques dans le domaine de la production, de l'épargne et de l'investissement, mais aussi de l'action des pouvoirs publics sur le plan économique et social. Mis à part un système de règles contraignantes régissant le volume et le financement des déficits budgétaires nationaux, les décisions concernant les principales composantes de la politique des pouvoirs publics dans des domaines tels que la sécurité intérieure et extérieure, la justice, la sécurité sociale, l'éducation et, partant, le niveau et la composition des dépenses publiques, ainsi que de nombreuses mesures en matière de recettes fiscales, resteraient le domaine réservé des Etats membres, même au stade final de l'union économique et monétaire.

Toutefois, le bon fonctionnement de l'union économique et monétaire dépendrait d'un comportement mutuellement cohérent et raisonnable des gouvernements et des autres agents économiques dans tous les pays membres. En particulier, des politiques budgétaires nationales non coordonnées et divergentes auraient pour effet de compromettre la stabilité monétaire et de créer des déséquilibres dans les secteurs réel et financier de la Communauté. Par ailleurs, le fait que le budget communautaire soumis à une gestion centrale ne représentera sans doute qu'une très faible partie des dépenses totales du secteur public et que l'essentiel de ce budget ne pourra pas être utilisé pour des ajustements conjoncturels signifie que la tâche qui consiste à déterminer une orientation budgétaire pour l'ensemble de la Communauté devra être accomplie par la coordination des politiques budgétaires nationales. A défaut d'une telle coordination, il serait impossible à l'ensemble de la Communauté d'établir un dosage politique budgétaire/politique monétaire qui permette de préserver l'équilibre interne, ou à la Communauté de jouer le rôle qui lui revient dans le processus d'ajustement international. On ne saurait attendre de la politique monétaire qu'elle s'acquitte seule de ces fonctions. De même, de fortes divergences dans le niveau des salaires, si elles n'étaient pas justifiées par des différences de productivité, entraîneraient des tensions économiques et des pressions en faveur d'une expansion monétaire.

Dans une certaine mesure, les forces du marché peuvent exercer un effet de discipline. Les marchés financiers, les consommateurs et les investisseurs réagiraient à des différences dans l'évolution macro-économique des divers pays et régions, évalueraient leur situation budgétaire et financière, sanctionneraient les écarts par rapport aux orientations budgétaires arrêtées en commun ou aux accords salariaux, et exerceraient donc une pression en faveur de politiques plus saines. L'expérience montre toutefois que les perceptions du marché ne génèrent pas nécessairement des signaux puissants et contraignants et que l'accès à un vaste marché des capitaux peut même, pendant un certain temps, faciliter le financement des déséquilibres économiques. Plutôt que de conduire à une adaptation progressive des coûts de financement, l'appréciation portée par le marché sur le statut des emprunteurs officiels a tendance à se modifier de façon brusque et à entraîner la fermeture de l'accès au financement du marché. Les contraintes imposées par les forces du marché pourraient être trop lentes et trop faibles ou au contraire trop soudaines et trop perturbatrices. C'est la raison pour laquelle les pays devraient admettre que le fait de partager un marché

commun et une zone monétaire impose des contraintes en matière de politique économique.

Dans le domaine macro-économique général, une évaluation d'ensemble commune de l'évolution économique à court et à moyen terme devrait être convenue périodiquement. Elle servirait de cadre à une meilleure coordination des politiques économiques nationales. Il faudrait que la Communauté soit en mesure de surveiller sa situation économique générale, d'évaluer la compatibilité des évolutions dans les différents pays eu égard aux objectifs communs et de formuler des orientations pour la politique économique.

En ce qui concerne la formation des salaires et les relations entre partenaires sociaux, le processus de négociation salariale autonome devrait être préservé, mais il faudrait s'employer à convaincre les chefs d'entreprise et les travailleurs des avantages de politiques salariales fortement axées sur les améliorations de la productivité. Les gouvernements, pour leur part, s'abstiendraient de toute intervention directe dans le processus de formation des salaires et des prix.

Dans le domaine budgétaire, il faut des règles contraignantes. Elles devraient premièrement imposer un plafond effectif aux déficits budgétaires des pays membres de la Communauté, bien que, pour la fixation de ces limites, la situation de chaque pays puisse devoir être prise en considération. Deuxièmement, elles excluraient l'accès au crédit direct de la banque centrale et à d'autres formes de financement monétaire, tout en autorisant des opérations d'open market sur titres d'Etat. Troisièmement, elles limiteraient le recours à l'emprunt extérieur en monnaies non communautaires. Par ailleurs, les arrangements dans le domaine budgétaire devraient permettre à la Communauté de conduire un ensemble cohérent de politiques budgétaires et monétaires.

4. Arrangements institutionnels

31. La gestion de l'union économique et monétaire exigerait un cadre institutionnel qui permettrait d'arrêter et d'appliquer au niveau de la Communauté une politique dans les domaines économiques intéressant directement le fonctionnement de l'union. Ce cadre devrait promouvoir une gestion économique efficiente, bien intégrée dans le processus démocratique. L'union économique et monétaire exigerait la mise en place d'une nouvelle institution monétaire, dans la constellation des institutions communautaires (Parlement européen, Conseil européen, Conseil de ministres, Commission et Cour de justice). Restant du ressort des autorités nationales, la formulation et la mise en oeuvre de politiques communes dans des domaines non monétaires, de même que la coordination des politiques, n'exigeraient pas forcément une nouvelle institution; cependant, une révision des organes communautaires existants pourrait être nécessaire, voire une certaine restructuration, comportant une délégation de compétences appropriée.

32. Il faudrait une nouvelle institution monétaire car une politique monétaire unique ne peut résulter de décisions et d'actions indépendantes des différentes banques centrales. Par ailleurs, la gestion au jour le jour de la politique monétaire ne peut réagir rapidement à une modification des conditions du marché que si elle est décidée au niveau central. Compte tenu de la structure politique de la Communauté et de l'avantage d'insérer les banques centrales existantes dans un nouveau système, la formulation de la politique monétaire intérieure et internationale de la Communauté devrait être organisée selon un schéma fédéral au sein de ce que l'on pourrait appeler un Système européen de banques centrales (SEBC). Ce nouveau système devrait avoir le statut à part entière d'une institution communautaire autonome. Il opérerait conformément aux dispositions du Traité et pourrait comprendre une institution centrale (dotée de son propre bilan) et les banques centrales nationales. Au stade final, le SEBC - agissant par l'intermédiaire de son conseil - serait chargé de la formulation et de la mise en oeuvre de la politique monétaire, ainsi que de la gestion de la politique de change de la Communauté vis-à-vis des monnaies tierces. Les banques centrales nationales seraient chargées de la mise en oeuvre des politiques dans le respect des orientations fixées par le conseil du SEBC et conformément aux instructions émanant de l'institution centrale.

Le Système européen de banques centrales devrait être fondé sur les principes suivants:

Mandat et fonctions

- Le Système s'engage à l'objectif de stabilité des prix;
- sans préjudice de l'objectif ci-dessus, le Système devrait soutenir la politique économique générale arrêtée au niveau communautaire par les organes compétents;
- le Système serait responsable de la formulation et de la mise en oeuvre de la politique monétaire, de la gestion des taux de change et des réserves, et du maintien d'un fonctionnement correct des systèmes de paiements;
- le Système participerait à la coordination des politiques de surveillance bancaire des autorités de surveillance.

Instruments

- Les instruments dont disposerait le Système et la procédure à suivre pour modifier ceux-ci seraient précisés dans ses Statuts; les instruments permettraient au Système de conduire des opérations de banque centrale sur le marché monétaire et sur les marchés des changes, ainsi que d'exercer des pouvoirs réglementaires;
- tout en respectant la clause empêchant d'accorder des prêts au secteur public, le Système pourrait pour la conduite de la politique monétaire acheter et vendre des titres d'Etat sur le marché.

Structure et organisation

- Structure fédérative, qui est celle qui correspond le mieux à la diversité politique de la Communauté;
- création d'un conseil du SEBC (composé des gouverneurs des banques centrales et des membres du directoire, ces derniers étant désignés par le Conseil européen), qui serait chargé de formuler et d'arrêter les orientations de la politique monétaire; les procédures de vote devraient être définies dans le Traité;
- création d'un directoire (assisté d'un personnel permanent), qui surveillerait les évolutions monétaires et superviserait la mise en oeuvre de la politique monétaire commune;
- les banques centrales nationales, qui exécuteraient les opérations conformément aux décisions prises par le conseil du SEBC

Statut

- Indépendance: le conseil du SEBC devrait être indépendant à l'égard des instructions des gouvernements nationaux et des autorités communautaires; à cet effet, les membres du conseil du SEBC, tant les gouverneurs des banques centrales que les membres du directoire, devraient bénéficier d'une garantie de stabilité appropriée;
- Responsabilité : le SEBC rendrait compte au Parlement européen et au Conseil européen en leur soumettant un rapport annuel; le président du SEBC pourrait être invité à rendre compte devant ces institutions. La surveillance de l'administration du Système serait exercée indépendamment des organes communautaires, par exemple par un conseil de surveillance ou un comité de contrôleurs indépendants.

33. Dans le domaine économique, à la différence du domaine monétaire, un cadre institutionnel pour l'accomplissement des tâches de politique a déjà été institué par le traité de Rome, des fonctions différentes et complémentaires étant attribuées au Parlement européen, au Conseil de ministres, au comité monétaire, à la Commission et à la Cour de justice. Le nouveau Traité n'aurait donc pas à définir le mandat, le statut et la structure d'une nouvelle institution, mais à compléter et à adapter le rôle des institutions existantes en fonction des tâches qu'elles auraient à accomplir dans une union économique et monétaire. Il devrait plus particulièrement préciser les modalités de cette adaptation et déterminer les domaines dans lesquels le pouvoir de décision devrait être transféré du niveau national au niveau communautaire.

Critères généraux

Pour assurer une conduite souple et efficace des politiques dans les domaines économiques où la Communauté serait impliquée, plusieurs conditions fondamentales devraient être remplies :

- dans les cas où les politiques seraient décidées et arrêtées au niveau de la Communauté, il faudrait un partage très clair des responsabilités entre les institutions communautaires existantes, selon que les décisions concerneraient la fixation de grandes orientations ou la gestion quotidienne. Par analogie avec la structure du Système européen de banques centrales, où le conseil du SEBC déterminerait les grandes lignes de la politique monétaire et où la mise en oeuvre quotidienne incomberait au directoire, une répartition similaire des responsabilités pourrait être envisagée dans le domaine économique. Le Conseil de ministres déterminerait les grandes lignes de la politique économique, la mise en oeuvre étant laissée aux gouvernements nationaux et à la Commission dans leurs domaines de compétence respectifs;
- au cas où les Etats membres ne respecteraient pas la ligne convenue, la Commission ou un autre organe auquel des compétences auraient été déléguées comme prévu au paragraphe 31, seraient chargés de prendre des mesures efficaces pour en assurer le respect; la nature de ces mesures reste à étudier;

Marché unique et politique de concurrence

Dans ces deux domaines, les procédures et arrangements nécessaires ont déjà été institués par le traité de Rome et l'Acte unique européen, qui confèrent à la Communauté les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire nécessaires. Si pour les agents économiques, l'achèvement du marché intérieur représente un net allègement du poids de la réglementation, il entraînera pour les institutions de la Communauté un élargissement considérable de leurs fonctions sur le plan de la gestion et du contrôle.

Politiques communautaires dans le domaine régional et structurel

Les bases nécessaires au renforcement du rôle de la Communauté dans le développement régional et structurel ont récemment été jetées, avec le doublement des ressources des Fonds structurels et la réorganisation des politiques, mentionnés précédemment dans le présent rapport. Il faudra peut-être développer encore ces mécanismes et les rendre plus efficaces dans le cadre du processus aboutissant à l'union économique et monétaire.

Politique macro-économique

L'objectif général de la coordination des politiques économiques serait de promouvoir la croissance, l'emploi et l'équilibre extérieur dans un contexte de stabilité des prix et de cohésion économique. A cet effet, la coordination impliquerait: la définition d'un cadre à moyen terme pour la politique budgétaire au sein de l'union économique et monétaire; la gestion des politiques communes dans la perspective du développement structurel et régional; la formulation, en coopération avec le conseil du SEBC, de la politique de change de la Communauté; et la participation à la coordination des politiques au niveau international.

Les nouvelles procédures nécessaires à cette fin devront trouver un équilibre entre le recours à des règles contraignantes pour assurer, le cas échéant, une application effective et une coordination discrétionnaire adaptée à chaque situation économique particulière.

Il serait nécessaire en particulier d'arrêter à la fois des règles et des procédures contraignantes pour la politique budgétaire, comportant respectivement :

- un plafonnement effectif des déficits budgétaires des pays membres; la fermeture de l'accès au crédit direct de la banque centrale et à d'autres formes de financement monétaire; une limitation de l'emprunt en monnaies non communautaires;

- la définition de l'orientation d'ensemble de la politique budgétaire à moyen terme, y compris l'ampleur et le financement du solde budgétaire global, comprenant les soldes nationaux et le solde communautaire.

34. Le nouveau Traité établissant les objectifs, les caractéristiques, les conditions, les procédures et les organes de l'union économique et monétaire adjoindrait aux institutions communautaires existantes (Parlement européen, Conseil européen, Conseil de ministres, Commission et Cour de justice) une nouvelle institution de statut comparable, le Système européen de banques centrales. Eu égard à l'indépendance statutaire du SEBC, tel qu'il a été précisé dans le présent rapport, des procédures de consultation appropriées devraient être mises en place en vue de permettre une coordination efficace entre la politique budgétaire et la politique monétaire. Ceci pourrait impliquer la participation du président du Conseil et du président de la Commission aux réunions du conseil du SEBC, sans qu'ils aient le droit de vote ou le pouvoir de bloquer des décisions prises conformément aux règles établies par le conseil du SEBC. De même, le président du conseil du SEBC pourrait assister aux réunions du Conseil de ministres, en particulier pour les questions intéressant la conduite de la politique monétaire. Il conviendrait aussi d'examiner le rôle du Parlement européen, en particulier en ce qui concerne les nouvelles fonctions exercées par divers organes communautaires.

5. L'union économique et monétaire dans le contexte de l'économie mondiale

35. La mise en place de l'union économique et monétaire donnerait à la Communauté plus de poids dans les négociations internationales et renforcerait son aptitude à influencer les relations économiques entre les pays industrialisés et les pays en développement.

36. La compétence en matière de politique du commerce extérieur a été attribuée à la Communauté par le traité de Rome, et la Commission, qui est le porte-parole de la Communauté, représente tous les pays membres dans les négociations commerciales multilatérales. Ce rôle sera renforcé avec l'achèvement du marché unique, qui offre le potentiel nécessaire pour stimuler les échanges multilatéraux et la croissance économique au niveau global. Ce potentiel ne peut toutefois être pleinement exploité que dans un système d'échanges ouvert, qui garantisse aux fournisseurs étrangers le libre accès au marché communautaire et, inversement, aux exportateurs de la Communauté le libre accès aux marchés étrangers. L'élimination des barrières commerciales intérieures de la Communauté devrait constituer un pas vers un système d'échanges plus libéral à l'échelle mondiale.

37. La création d'une union économique et monétaire accroîtrait le rôle de la Communauté dans le processus de concertation internationale. Dans le domaine monétaire, ceci exigerait une coopération à court terme entre banques centrales pour la gestion des taux d'intérêt et les interventions sur les marchés des changes, ainsi que la recherche de solutions aux problèmes concernant le système monétaire international. Dans le domaine économique, la formulation d'un dosage approprié de mesures de "policy mix" permettrait à la Communauté de contribuer avec plus d'efficacité à la gestion économique mondiale.

38. Les arrangements institutionnels qui permettraient à la Communauté d'assumer les responsabilités nouvelles que lui conférerait son poids accru dans l'économie mondiale existent déjà en partie ou seraient mis en place dans le cadre de la création d'une union économique et monétaire. Dans le domaine des politiques commerciales extérieures et, dans une certaine mesure, dans celui de la coopération avec les pays en développement, les responsabilités ont déjà été attribuées à la Communauté. Avec l'instauration du Système européen de banques centrales, la Communauté aurait également créé une institution par laquelle elle pourrait participer à tous les aspects de la gestion monétaire internationale.

En ce qui concerne la coordination de la politique macro-économique au niveau international, la Communauté n'est pour l'instant représentée en tant que telle qu'aux sommets des grands pays industrialisés. Pour pouvoir tirer pleinement profit de sa position dans l'économie mondiale et exercer une influence sur le fonctionnement du système économique international, la Communauté devrait être en mesure de parler d'une seule voix. Ceci souligne la nécessité d'un mécanisme efficace de coordination des politiques macro-économiques au sein de l'union économique et monétaire.

III. Les étapes vers l'union économique et monétaire

39. Après avoir déterminé les principales caractéristiques d'une union économique et monétaire, le comité a entrepris "d'étudier et de proposer les étapes concrètes devant mener à cette union". Il est convenu que la création d'une union économique et monétaire doit être envisagée comme un processus unique. La décision d'entamer la première phase devrait être une décision d'engager tout le processus, bien qu'il comporte des étapes destinées à guider la progression vers l'objectif final.

Un engagement politique clair à l'égard de l'étape finale, qui a été décrite dans le deuxième chapitre du présent rapport, accroîtrait la crédibilité de l'idée selon laquelle les mesures qui constituent la première étape ne représentent pas simplement en soi une fin utile, mais un premier pas résolu dans la voie de l'union économique et monétaire. Un tel engagement serait affiché avec vigueur si tous les membres de la Communauté devenaient membres à part entière du SME au cours de la première phase et souscrivaient à l'obligation de formuler une politique économique convergente dans le cadre des institutions existantes.

Dans ces conditions, l'engagement pris par les autorités politiques d'ouvrir des négociations pour un nouveau Traité assurerait la continuité du processus. Les travaux préparatoires à ces négociations commenceraient immédiatement. A la fin du présent rapport, le comité propose les procédures à suivre pour les progrès ultérieurs de l'union économique et monétaire.

1. Principes régissant une approche progressive

40. Dans la conception d'une approche progressive de l'union économique et monétaire, il conviendrait de tenir compte du principe général de subsidiarité, dont il a été question précédemment dans le présent rapport, ainsi que de plusieurs autres considérations.

41- Processus discontinu mais évolutif. Le processus de réalisation de l'union économique et monétaire devrait être divisé en un nombre limité d'étapes clairement définies. Chaque étape devrait marquer un changement important par rapport à la précédente. De nouveaux arrangements entrant en vigueur au début de chacune produiraient graduellement leurs effets et entraîneraient une modification des conditions économiques qui ouvrirait la voie à l'étape suivante. Cette évolution s'appliquerait à la fois aux arrangements fonctionnels et aux arrangements institutionnels.

42. Parallélisme. Ainsi qu'on l'a vu dans le deuxième chapitre, une union monétaire qui ne s'accompagnerait pas d'une convergence suffisante des politiques économiques aurait peu de chances de s'inscrire dans la durée et pourrait nuire à la Communauté. Des progrès parallèles dans l'intégration économique et monétaire seraient indispensables pour éviter des déséquilibres générateurs de tensions économiques et la perte du soutien politique nécessaire pour faire de la Communauté une union économique et monétaire. Un parallélisme total à tout moment serait impossible et pourrait même être contre-productif. Dans le passé déjà, la Communauté a progressé dans certains domaines, tandis qu'elle marquait une pause dans d'autres, de sorte que le parallélisme n'était que partiel. Un défaut temporaire de parallélisme fait partie du processus dynamique de la Communauté. Cependant, étant donné la nécessité de parvenir à un degré substantiel d'union économique pour que l'union monétaire soit une réussite, et compte tenu du degré de coordination monétaire déjà atteint, il est évident qu'il faudrait accomplir des progrès importants sur le front économique pour pouvoir avancer sur le front monétaire. Le parallélisme devrait être maintenu à moyen terme, de même qu'avant le passage d'une étape à la suivante.

43. Calendrier. Il n'est pas possible de préciser exactement à l'avance les conditions du passage d'une étape à une autre. Il n'est pas davantage possible de prévoir dès maintenant le moment où ces conditions seront réunies. Il n'est pas opportun par conséquent de fixer explicitement des délais. Cette remarque vaut pour le passage de la première à la deuxième étape et, surtout, pour le passage à des parités irrévocables. La fixation d'un calendrier pour ces deux mesures exigerait une évaluation par le Conseil et aussi, pour le passage de la deuxième à la troisième étape, par le Système européen de banques centrales à partir de l'expérience acquise durant la phase précédente. Il faudrait toutefois indiquer clairement le début de la première étape, qui devrait commencer au plus tard le 1er juillet 1990, au moment de l'entrée en vigueur de la directive portant libération complète des mouvements de capitaux.

44. Participation. Il n'y a qu'une Communauté, mais tous ses membres n'ont pas participé pleinement à tous ses aspects depuis le début. Un consensus sur les objectifs finals de la Communauté, ainsi qu'une participation aux mêmes institutions devraient être maintenus, sous réserve toutefois d'une certaine flexibilité quant à la date et aux conditions auxquelles certains pays membres adhéreraient à certains arrangements. En attendant la pleine participation de tous les pays membres - qui est capitale - l'influence sur la gestion de chaque catégorie d'arrangements devrait être proportionnée au degré de participation des Etats membres. Toutefois, cette gestion devrait tenir compte de la nécessité de faciliter l'intégration des autres membres.

2. L'Ecu

45. Le comité a examiné divers aspects du rôle que l'Ecu pourrait jouer dans le processus d'intégration économique et monétaire en Europe.

46. Premièrement, le comité a examiné le rôle de l'Ecu dans la perspective du passage à une monnaie unique. Bien qu'une union monétaire n'implique pas nécessairement une monnaie unique, celle-ci serait une caractéristique souhaitable d'une union monétaire. Le comité a estimé que l'Ecu offrait le potentiel nécessaire pour devenir une telle monnaie commune. Ceci signifierait que l'Ecu cesserait d'être un panier de monnaies pour devenir une véritable monnaie. La fixation irrévocable des parités impliquerait qu'il n'y aurait pas de solution de continuité entre l'Ecu et la monnaie unique de l'union, et que les obligations en Ecus si elles venaient à échéance après le passage à la monnaie unique seraient remboursables à leur valeur nominale en Ecus.

47. Deuxièmement, le comité a examiné la possibilité d'adopter une stratégie de monnaie parallèle comme moyen d'accélérer le processus d'union monétaire. Selon cette approche, la définition de l'Ecu comme panier de monnaies serait rapidement abandonnée et la nouvelle monnaie à part entière, appelée Ecu, serait créée de façon autonome et émise parallèlement aux monnaies communautaires existantes qu'elle concurrencerait. Les partisans de cette stratégie pensent que l'éviction graduelle des monnaies nationales par l'Ecu permettrait d'éviter les difficultés institutionnelles et économiques de la création d'une union monétaire. Le comité a estimé que cette stratégie n'est pas à recommander, essentiellement pour deux raisons. D'une part, une source supplémentaire de création monétaire sans lien précis avec une activité économique pourrait menacer la stabilité des prix. D'autre part, l'introduction d'une nouvelle monnaie, avec les propres incidences monétaires indépendantes qu'elle comporterait, rendrait plus difficile encore la tâche de coordonner des politiques monétaires nationales différentes.

48. Troisièmement, le comité a examiné la possibilité d'utiliser l'Ecu officiel comme instrument, pour la conduite d'une politique monétaire commune. Les principaux aspects des schémas possibles ont été décrits dans la série de documents soumis au comité, qui représentent des contributions personnelles

49. Quatrièmement, le comité a considéré qu'il ne devait pas exister de discrimination à l'encontre de l'utilisation privée de l'Ecu et que les obstacles administratifs existants devaient être levés.

3. Les principales mesures de la première étape

50. La première étape représente l'engagement du processus de création de l'union économique et monétaire. Son objectif serait d'accroître la convergence des performances économiques en renforçant la coordination des politiques économiques et monétaires dans le cadre institutionnel existant. Dans le domaine institutionnel, il serait nécessaire que la modification du Traité ait été préparée et ratifiée avant de passer à la deuxième étape.

51. Dans le domaine économique, les mesures seraient axées sur l'achèvement du marché intérieur et la réduction des disparités existantes par des programmes de consolidation budgétaire dans les pays concernés et des politiques structurelles et régionales plus efficaces. L'action serait menée sur trois fronts.

Premièrement, il y aurait élimination complète des obstacles physiques, techniques et fiscaux à l'intérieur de la Communauté, selon le programme du marché intérieur. L'achèvement du marché intérieur s'accompagnerait d'un renforcement de la politique de concurrence de la Communauté.

Deuxièmement, la réforme des Fonds structurels et le doublement de leurs ressources seraient pleinement appliqués afin d'accroître la capacité des politiques communautaires de promouvoir le développement régional et de corriger les déséquilibres économiques.

Troisièmement, la décision du Conseil de 1974 sur la convergence économique serait remplacée par une nouvelle procédure qui renforcerait la coordination des politiques économiques et budgétaires et fournirait en outre un cadre permettant d'évaluer les conséquences et la compatibilité des politiques générales menées par les Etats membres. Sur la base de cette évaluation, des recommandations seraient formulées en vue de parvenir à une coordination plus efficace des politiques économiques qui tienne compte des avis exprimés par le comité des gouverneurs des banques centrales. La coordination des politiques économiques relèverait du Conseil des ministres de l'économie et des finances (ECOFIN). La cohérence entre politiques monétaires et économiques serait facilitée par la participation du président du comité des gouverneurs des banques centrales aux réunions du Conseil des ministres qui en traiteraient. En particulier, la révision de la décision de 1974 sur la convergence :

- instituerait un processus de surveillance multilatérale de l'évolution et des politiques économiques sur la base d'indicateurs arrêtés en commun. Lorsque les performances apparaîtraient inadéquates ou préjudiciables à des objectifs fixés conjointement, des consultations auraient lieu au niveau de la Communauté et des recommandations seraient formulées en vue d'obtenir les corrections nécessaires des politiques nationales;
- établirait une nouvelle procédure pour la coordination des politiques budgétaires, avec des orientations quantitatives précises et à moyen terme;
- prévoirait une action budgétaire concertée des pays membres.

52. Dans le domaine monétaire, l'accent serait mis sur la suppression de tous les obstacles à l'intégration financière et sur l'intensification de la coopération et de la coordination des politiques monétaires. A cet égard, il conviendrait d'envisager d'étendre la portée de l'autonomie des banques centrales. Les réalignements de taux de change resteraient possibles, mais chaque pays devrait s'employer à rendre plus efficace le fonctionnement des autres mécanismes d'ajustement. Les mesures seraient de plusieurs ordres.

Premièrement, avec l'adoption et l'application des directives communautaires nécessaires, l'objectif de la création d'un espace financier unique dans lequel tous les instruments monétaires et financiers circuleraient librement et où les services dans le domaine des banques, des valeurs mobilières et des assurances seraient offerts d'une manière uniforme dans tout le marché européen, serait pleinement réalisé.

Deuxièmement, il serait important que toutes les monnaies de la Communauté participent au mécanisme de change du SME. Les mêmes règles s'appliqueraient à tous les participants au mécanisme de change.

Troisièmement, tous les obstacles à l'usage privé de l'écu seraient levés.

Quatrièmement, la décision du Conseil de 1964 définissant le mandat du comité des gouverneurs des banques centrales serait remplacée par une nouvelle décision. Conformément à cette décision, le comité des gouverneurs :

- formulerait des avis sur l'orientation générale de la politique monétaire et de la politique des changes, ainsi que sur les mesures prises dans ces domaines par les différents pays. En particulier, le comité serait normalement consulté avant que les autorités nationales ne prennent des décisions concernant l'évolution de la politique monétaire, telles que la fixation d'objectifs annuels de masse monétaire et de croissance du crédit;

- adresserait des avis aux différents gouvernements et au Conseil de ministres sur les politiques susceptibles d'affecter la situation monétaire interne et externe de la Communauté, en particulier le fonctionnement du SME. Le résultat des délibérations du comité pourrait être rendu public par son président;

- adresserait un rapport annuel sur ses activités et sur la situation monétaire de la Communauté au Parlement européen et au Conseil européen.

Le comité pourrait émettre des avis à la majorité, mais à ce stade, ils ne seraient pas contraignants. Afin d'accroître l'efficacité de sa tâche de coordination, le comité créerait trois sous-comités, qui auraient un rôle d'analyse et de conseil plus important que ceux qui existent actuellement, et il les doterait d'un personnel de recherche permanent:

- un comité de politique monétaire définirait des indicateurs de surveillance communs, proposerait des objectifs et des instruments harmonisés et contribuerait à accomplir le passage d'une analyse ex post à une approche ex ante de la coopération des politiques monétaires;

- un comité de politique des changes surveillerait et analyserait l'évolution du marché des changes et aiderait à déterminer des stratégies d'intervention efficaces;

- un comité consultatif procéderait à des consultations régulières sur les questions d'intérêt commun dans le domaine de la surveillance bancaire.

53. Plusieurs membres du comité ont préconisé la création d'un Fonds de réserve européen (FRE) qui préfigurerait le futur Système européen de banques centrales. Les principaux objectifs du FRE seraient les suivants :

- offrir un terrain d'apprentissage pour parvenir à une meilleure coordination en matière d'analyse et de décisions monétaires;

- faciliter, du point de vue de la Communauté, la gestion concertée des taux de change et, éventuellement, intervenir de façon visible (en monnaies tierces et en monnaies participantes) sur le marché des changes à la demande des banques centrales participantes;

- symboliser la volonté politique des pays européens et renforcer ainsi la crédibilité du processus d'union économique et monétaire.

Le Fonds serait doté de ressources provenant de la mise en commun d'une proportion limitée des réserves (par exemple 10% au début) des banques centrales participantes. Il devrait par ailleurs avoir une structure permanente et un personnel lui permettant de s'acquitter de sa tâche, à savoir :

- gestion des réserves mises en commun;

- interventions sur les marchés des changes selon la décision des membres;

- analyse, dans une perspective collective, des évolutions monétaires afin de renforcer la coordination des politiques.

Toutes les banques centrales de la Communauté pourraient participer au Fonds, à condition toutefois de participer au mécanisme de change, étant donné que le SME impose des contraintes spécifiques à la politique monétaire et aux interventions sur les marchés des changes, qui exigent dans les deux cas une approche commune des banques centrales intéressées.

Le FRE serait structuré comme suit :

- un conseil d'administration dont feraient partie d'office les gouverneurs de toutes les banques centrales

participant au FRE;

- un comité de direction dont les membres seraient choisis par le comité des gouverneurs en fonction de leur compétence. Ce comité de direction ne comporterait que trois ou quatre membres qui seraient directement responsables des différents départements du FRE;

- les trois comités : le comité de politique des changes, le comité de politique monétaire et le comité de surveillance bancaire;

- deux départements : un département chargé de la politique des changes et de la gestion des réserves et un département de politique monétaire.

54. D'autres membres du comité ont estimé que la création du FRE n'était pas opportune à ce stade. Leurs objections s'appuient sur les considérations suivantes :

- une trop grande importance est accordée aux facteurs externes; les interventions communes effectuées par un Fonds de ce type ne peuvent se substituer à l'ajustement économique pour corriger les déséquilibres à l'intérieur de la Communauté;

- la proposition implique une modification institutionnelle qui, conformément à l'article 102A du traité de Rome amendé, relèverait de la procédure prévue à l'article 236 et exigerait un nouveau Traité; l'institution d'un Fonds selon les mêmes modalités que celles qui ont présidé à la mise en place du SME ne paraît pas possible;

- certaines fonctions du Fonds pourraient, selon eux, être assumées par le comité des gouverneurs, à condition qu'il soit doté de pouvoirs élargis; il n'est donc pas nécessaire de créer immédiatement une nouvelle institution;

- ce que ces membres considèrent comme essentiel, c'est davantage la coordination des politiques d'intervention que la technique des interventions communes. Cette coordination peut offrir le terrain d'exercice nécessaire, tout en évitant la complication inutile que représente la création d'un nouveau guichet d'intervention.

4. Les principales mesures de la deuxième étape

55. La deuxième étape ne pourrait commencer que lorsque le nouveau Traité serait entré en vigueur. A ce stade, les organes essentiels et la structure de base de l'union économique et monétaire seraient mis en place, entraînant la révision des institutions existantes et la création d'institutions nouvelles. Le cadre institutionnel assumerait progressivement des fonctions opérationnelles, servirait de centre de surveillance et d'analyse de l'évolution macro-économique, et favoriserait le processus de décision commune, certaines décisions opérationnelles étant prises à la majorité. La deuxième étape doit être considérée comme une phase de transition vers l'étape finale et représenterait donc surtout une phase d'apprentissage devant aboutir à une prise de décision collective, la responsabilité ultime des décisions incombant toujours, à ce stade, aux autorités nationales. Les procédures de gestion à utiliser au cours de la deuxième étape seraient élaborées en fonction de la situation économique du moment et de l'expérience acquise au cours de l'étape précédente.

56. Dans le domaine économique, le Parlement européen, le Conseil de ministres, le comité monétaire et la Commission renforceraient leur action dans trois directions.

Premièrement, en ce qui concerne le marché unique et la politique de concurrence, les résultats obtenus par la mise en oeuvre du programme d'achèvement du marché intérieur seraient examinés et, le cas échéant, consolidés.

Deuxièmement, la performance des politiques structurelles et régionales serait évaluée et, si nécessaire, adaptée à la lumière de l'expérience. Les ressources nécessaires pour soutenir les politiques structurelles des

Etats membres pourraient devoir être accrues. Les programmes de la Communauté concernant l'investissement dans la recherche et les infrastructures seraient renforcés.

Troisièmement, dans le domaine de la politique macro-économique, les procédures mises en place lors de la première étape à l'occasion de la révision de la décision de 1974 sur la convergence seraient renforcées et élargies sur la base du nouveau Traité. Les orientations de politique seraient adoptées par des décisions à la majorité. Sur cette base, la Communauté :

- créerait un cadre à moyen terme pour les objectifs économiques essentiels en vue de réaliser une croissance stable, avec une procédure de suivi pour surveiller les performances et intervenir lorsque des écarts importants seraient constatés;
- arrêterait des règles précises - mais non encore contraignantes - en ce qui concerne l'ampleur des déficits budgétaires annuels et leur financement; il appartiendrait à la Commission de saisir le Conseil de tout cas d'inobservation par les Etats membres et de proposer les actions nécessaires;
- jouerait un rôle plus actif en tant qu'entité unique dans les discussions relatives aux questions économiques et de change, sur la base de sa représentation actuelle (par les Etats membres ou la Commission) dans les diverses enceintes de coordination internationale.

57. Dans le domaine monétaire, la caractéristique la plus importante de cette étape serait que le Système européen de banques centrales serait créé et absorberait les arrangements monétaires institutionnels qui existaient précédemment (le FECOM, le comité des gouverneurs des banques centrales, les comités d'analyse monétaire, de politique des changes et de surveillance bancaire, ainsi que le secrétariat permanent). Le rôle du SEBC dans la formulation et l'application d'une politique monétaire commune évoluerait progressivement au fur et à mesure de l'expérience acquise. Plusieurs schémas possibles pour la coordination des politiques monétaires au cours de cette étape sont examinés dans la série de documents communiqués au comité. Le recours aux réalignements de taux de change en tant qu'instrument d'ajustement ne serait pas exclu, mais il serait entendu qu'ils n'auraient lieu que dans des cas exceptionnels.

La tâche essentielle pour le Système européen de banques centrales au cours de cette étape serait d'amorcer la transition à opérer, de la coordination par le comité des gouverneurs des banques centrales de politiques monétaires nationales indépendantes pendant la première étape, à la formulation et la mise en oeuvre d'une politique monétaire commune par le SEBC lui-même - ce qui serait le propre de l'étape finale.

La difficulté fondamentale inhérente à cette transition résiderait dans l'organisation d'un transfert progressif du pouvoir de décision des autorités nationales à une institution communautaire. A ce stade, le comité ne juge pas possible de proposer un projet détaillé pour l'accomplissement de cette transition, car ceci dépendrait de l'efficacité de la coordination réalisée pendant la première étape, des dispositions du traité et de décisions à prendre par les nouvelles institutions. Il conviendrait également de tenir compte de l'impact continu de l'innovation financière sur les techniques de contrôle monétaire (qui subissent actuellement des transformations radicales dans la plupart des pays industrialisés), du degré d'intégration atteint sur les marchés financiers européens, de la constellation des centres financiers et bancaires en Europe, et du développement de l'utilisation privée de l'Ecu, en particulier dans le domaine bancaire.

La transition qui caractérise cette deuxième étape impliquerait un certain nombre d'actions. Par exemple, des orientations monétaires générales seraient fixées pour l'ensemble de la Communauté, et il serait entendu que la politique monétaire nationale serait appliquée dans le respect de ces grandes lignes directrices. Par ailleurs, alors que la responsabilité ultime des décisions de politique monétaire continuerait d'appartenir aux autorités nationales, le cadre opérationnel nécessaire pour arrêter et appliquer une politique monétaire commune serait créé et expérimenté. De plus, un certain montant de réserves de change serait mis en commun et servirait à intervenir sur les marchés des changes conformément aux orientations arrêtées par le conseil du SEBC. Enfin, le SEBC exercerait des fonctions réglementaires dans le domaine monétaire et bancaire afin de parvenir à une harmonisation minimale de certaines dispositions (telles que les réserves obligatoires ou les accords de paiement), nécessaires pour la conduite future d'une politique monétaire

commune.

Si la situation le permet et en fonction des progrès de la convergence économique, les marges de fluctuation dans le mécanisme de change seraient rétrécies, afin d'avancer vers l'étape finale de l'union monétaire, où elles seraient supprimées.

5. Les principales mesures de la troisième étape

58. L'étape finale commencerait avec le passage à des parités irrévocablement fixées et l'attribution aux institutions communautaires de toutes les compétences monétaires et économiques décrites dans le deuxième chapitre du présent rapport. Au cours de l'étape finale, les monnaies nationales seraient remplacées par une monnaie communautaire unique.

59. Dans le domaine économique, la transition vers cette étape finale serait marquée par une triple évolution.

Premièrement, les politiques structurelles et régionales de la Communauté pourraient devoir être renforcées. Les instruments et les ressources seraient adaptés aux besoins de l'union économique et monétaire.

Deuxièmement, les règles et procédures de la Communauté dans le domaine macro-économique et dans le domaine budgétaire deviendraient contraignantes. En particulier, le Conseil de ministres, en coopération avec le Parlement européen, aurait le pouvoir de prendre des décisions directement applicables, à savoir :

- d'imposer des contraintes aux budgets nationaux, dans la mesure nécessaire pour éviter des déséquilibres susceptibles de compromettre la stabilité monétaire;
- d'opérer des modifications discrétionnaires (par une procédure à définir) des ressources communautaires, afin d'accroître les transferts structurels aux Etats membres ou d'influencer l'orientation générale de la politique dans la Communauté;
- d'appliquer aux politiques structurelles existantes et aux prêts communautaires (en remplacement de l'actuel soutien financier à moyen terme) des conditions qui incitent les pays membres à intensifier leurs efforts d'ajustement.

Troisièmement, la Communauté exercerait toutes ses attributions dans le processus de coopération internationale et une nouvelle forme de représentation serait adoptée dans les arrangements concernant la coordination internationale des politiques économiques et dans les négociations monétaires internationales.

60. Dans le domaine monétaire, la fixation irrévocable des parités prendrait effet et la transition vers une politique monétaire unique serait assurée, le SEBC assumant toutes ses responsabilités, comme prévu dans le Traité et décrit dans le deuxième chapitre du présent rapport. En particulier :

- parallèlement à l'annonce de parités irrévocables entre les monnaies de la Communauté, la responsabilité de la formulation et de l'application de la politique monétaire dans la Communauté serait transférée au SEBC, dont le conseil et le directoire exerceraient leurs fonctions statutaires;
- les décisions relatives aux interventions sur le marché des changes en monnaies tierces seraient prises sous la seule responsabilité du conseil du SEBC, conformément à la politique de change de la Communauté; l'exécution des interventions serait confiée soit aux banques centrales nationales soit au Système européen de banques centrales;
- les réserves officielles seraient mises en commun et gérées par le SEBC;
- la préparation technique et réglementaire serait assurée en vue du passage à une monnaie communautaire unique.

L'adoption de la monnaie unique aurait lieu pendant cette étape.

6. Un ou plusieurs Traités

61. Base juridique. Le comité a examiné les progrès qu'il serait possible de réaliser dans l'intégration économique et monétaire sur la base des dispositions juridiques en vigueur dans chaque pays membre. Il est apparu que dans l'état actuel des législations nationales, aucun pays membre ne peut transférer de pouvoir de décision à un organe communautaire et qu'il est impossible à un grand nombre de pays de participer à des accords prévoyant une coordination ex ante contraignante de leurs politiques.

Comme on l'a indiqué au paragraphe 18 du présent rapport, le traité de Rome, modifié par l'Acte unique, n'est pas suffisant pour permettre la pleine réalisation de l'union économique et monétaire. Actuellement, il n'y a aucun transfert de responsabilité de la politique économique et monétaire des Etats membres à la Communauté. Les règles qui organisent le SME sont fondées sur des accords entre les banques centrales concernées et ne font pas partie intégrante de la législation communautaire. Sans un nouveau Traité, il ne serait pas possible d'accomplir d'importantes avancées dans la voie de l'union économique et monétaire. Un processus d'intégration fondé sur une approche progressive exige toutefois une bonne compréhension de son contenu et de son objectif final, de ses arrangements fonctionnels et institutionnels fondamentaux et des dispositions régissant sa mise en oeuvre graduelle. Une nouvelle base politique et juridique serait donc nécessaire. Un nouveau Traité fixerait non seulement l'objectif, mais aussi les étapes de sa réalisation et les procédures et institutions nécessaires pour progresser au cours de chaque étape. L'accord politique serait nécessaire pour chaque progrès à accomplir.

Un nouveau Traité serait également nécessaire pour assurer des progrès parallèles dans les domaines économique et monétaire. Les arrangements appropriés sur le plan des institutions et des procédures devraient également être indiqués dans le Traité.

62. Le comité n'a pas étudié de façon approfondie les diverses approches possibles pour intégrer l'objectif de l'union économique et monétaire et de sa mise en oeuvre dans le nouveau Traité. Il y aurait essentiellement deux options. Une des procédures consisterait à conclure un nouveau Traité pour chaque étape. Cette formule aurait l'avantage de réaffirmer explicitement le consensus politique à chaque étape et de permettre de modifier la forme que devrait prendre l'étape suivante sur la base de l'expérience acquise pendant la phase en cours. Cependant, cette approche pourrait s'avérer lourde et lente, ne pas préserver suffisamment la cohérence d'ensemble du processus et comporter le risque de non-respect du parallélisme des progrès sur les fronts monétaire et non monétaire. De toute façon, si cette procédure était retenue, il serait indispensable que le premier Traité définisse clairement les caractéristiques principales de l'objectif ultime de l'union économique et monétaire.

63. On pourrait aussi décider de conclure un Traité global unique qui formulerait les aspects essentiels et les arrangements institutionnels de l'union économique et monétaire et les étapes de sa réalisation. Ce Traité devrait indiquer selon quelles procédures la décision serait prise de passer d'une étape à une autre. Chaque passage exigerait une évaluation de la situation et une décision du Conseil européen.

7. Procédure de suivi proposée

64. Si le Conseil européen accepte que le présent rapport serve de base aux progrès ultérieurs de l'union économique et monétaire, il est proposé de suivre la procédure suivante.

65. Le Conseil et le comité des gouverneurs devraient être invités à prendre les décisions nécessaires pour la mise en oeuvre de la première étape.

66. La préparation des négociations relatives au nouveau Traité commencerait immédiatement. Les organes compétents de la Communauté devraient être invités à formuler sur la base du présent rapport des propositions concrètes concernant la deuxième étape et l'étape finale, destinées à être incorporées dans un Traité révisé. Ces propositions devraient représenter un approfondissement et une concrétisation, le cas

échéant, du présent rapport. Elles devraient servir de base pour les négociations futures concernant un Traité révisé lors d'une conférence intergouvernementale qui serait convoquée par le Conseil européen.