

Secrétariat Général du Conseil
de l'Union Européenne

ARCHIVES

Conformément aux instructions
de M. le Secrétaire Général, il est
strictement interdit d'enlever
toute pièce des dossiers des
Archives.

Conclusions des Conseils européens sur l'Union économique et monétaire (UEM):

- Hannover, 27 et 28.06.1988
- Madrid, 26 et 27.06.1989
- Strasbourg, 08 et 09.12.1989
- Dublin I (réunion spéciale du Conseil européen), 28.04.1990
- Dublin II, 25 et 26.06.1990
- Rome I (réunion spéciale du Conseil européen), 27 et 28.10.1990
- Rome II, 14 et 15.12.1990

- 3.075

Extrait

C O N C L U S I O N S D E L A P R E S I D E N C E

C O N S E I L E U R O P E E N

M A D R I D , L E S 26/27 J U I N 1 9 8 9

B. UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

1. Le Conseil européen réitère sa détermination de réaliser progressivement l'Union économique et monétaire telle que prévue par l'Acte unique et confirmée lors du Conseil européen de Hanovre. L'Union économique et monétaire doit se situer dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur et dans le contexte de la cohésion économique et sociale.

2. Le Conseil européen considère que le rapport du Comité présidé par Jacques DELORS, qui définit un processus devant conduire par étapes à l'Union économique et monétaire, répond pleinement au mandat donné à Hanovre et représente une bonne base pour la suite des travaux. Le Conseil européen estime que sa réalisation devra tenir compte du parallélisme entre les aspects économiques et monétaires, respecter le principe de subsidiarité et répondre à la diversité des situations spécifiques.

3. Le Conseil européen décide que la première étape de la réalisation de l'Union économique et monétaire commencera le 1er juillet 1990.

4. Le Conseil européen demande aux instances compétentes (Conseil ECOFIN et Affaires générales, Commission, Comité des Gouverneurs des Banques centrales, Comité monétaire):
- a) d'adopter les dispositions nécessaires au démarrage de la 1ère étape au 1er juillet 1990 ;
 - b) de réaliser les travaux préparatoires en vue de réunir une conférence intergouvernementale pour établir les étapes ultérieures ; cette conférence se réunira une fois que la première étape aura commencé et sera précédée par une préparation complète et adéquate.

Extrait

CONCLUSIONS DE LA PRESIDENCE

CONSEIL EUROPEEN

STRASBOURG, LES 8 ET 9 DECEMBRE 1989

III. L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

1. Le Conseil européen a examiné les travaux accomplis depuis le Conseil Européen de Madrid en vue de la réunion de la Conférence intergouvernementale.

Il a noté l'accord intervenu au Conseil ECO/FIN et les initiatives des Gouverneurs des Banques centrales afin de renforcer la coordination des politiques économiques et d'améliorer la collaboration entre Banques Centrales. Il constate que ces décisions permettront à la première étape de l'UEM, telle qu'elle est définie dans le rapport du Comité DELORS, de commencer le 1er juillet 1990.

2. Il a pris connaissance du rapport du Groupe à Haut Niveau, qui a identifié les principales questions, techniques, institutionnelles et politiques, à débattre dans la perspective d'un Traité sur l'Union Economique et Monétaire.

Sur cette base, et après une discussion sur la réunion d'une Conférence intergouvernementale destinée à élaborer une modification du Traité en vue des étapes finales de l'UEM, le Président du Conseil européen a constaté que la majorité nécessaire était réunie pour la convocation d'une telle conférence au sens de l'article 236 du Traité. Celle-ci se réunira, à la diligence des autorités italiennes, avant la fin de 1990. Elle établira elle-même son ordre du jour et le calendrier de ses travaux.

3. Le Conseil européen a souligné dans ce contexte la nécessité de veiller au bon respect du contrôle démocratique dans chacun des Etats membres.

Dans la perspective de la nouvelle législature du Parlement européen qui débutera en 1994, il demande que l'Union économique et monétaire respecte pleinement cette exigence démocratique.

4. Le Conseil européen a par ailleurs pris note de l'intention de la Commission de présenter avant le 1er avril un document d'ensemble sur tous les aspects de la réalisation de l'Union Economique et Monétaire qui tiendra compte de toutes les analyses et contributions en présence.

Le Conseil européen a souligné la nécessité pour le Conseil (Affaires générales) et le Conseil ECO/FIN de tirer profit de la période jusqu'à l'ouverture de la Conférence pour assurer une préparation optimale.

L'ensemble des travaux sera examiné par le Conseil (Affaires générales), en vue du Conseil européen de Dublin.

SN 46/3/90

OR.en

ZOG/FER/ULT/mf

- 3075

REUNION SPECIALE DU CONSEIL EUROPEEN
DUBLIN, 28 AVRIL 1990

Extrait

CONCLUSIONS DE LA PRESIDENCE

DEVELOPPEMENT INTERNE ET EXTERNE DE LA COMMUNAUTE

6. Parallèlement au processus d'unification de l'Allemagne, la Communauté poursuivra son développement interne et externe. A cette fin, le Conseil européen demande aux organes compétents de la Communauté de suivre les orientations exposées ci-après :

i) le Conseil européen est satisfait des progrès réalisés jusqu'à présent sur la voie de l'instauration du marché unique sans frontières intérieures, où les personnes, les biens, les services et les capitaux pourront circuler librement dès la fin de 1992, conformément aux dispositions de l'article 8 A du traité. Nous sommes déterminés à faire en sorte que les objectifs fixés dans l'Acte unique soient pleinement et effectivement réalisés à tous égards.

ii) La Communauté établira par étapes une Union économique et monétaire conformément aux principes de la cohésion économique et sociale et aux conclusions des Conseils européens de Madrid et de Strasbourg. Les préparatifs de la conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire, qui sont déjà bien avancés, seront encore intensifiés en vue de permettre à cette conférence, qui s'ouvrira en décembre 1990, de conclure ses travaux rapidement pour que la ratification par les Etats membres puissent intervenir avant la fin de 1992.

Extrait

CONCLUSIONS DE LA PRESIDENCE

CONSEIL EUROPEEN

DUBLIN, 25 et 26 JUIN 1990

2. Union économique et monétaire

La première étape de l'Union économique et monétaire entrera en vigueur le 1er juillet 1990. Le Conseil européen a estimé que cette étape devrait être mise à profit pour assurer la convergence des résultats économiques des Etats membres, faire progresser la cohésion et favoriser l'utilisation de l'écu, tous ces facteurs étant importants pour l'avancement de l'Union économique et monétaire.

Le Conseil européen a examiné la préparation de la prochaine conférence intergouvernementale. Il a noté que l'on élucidait actuellement de manière détaillée et approfondie toutes les questions importantes, grâce à la contribution constructive de tous les Etats membres, et qu'un large accord se dégage dans un certain nombre de domaines. Dans ces conditions, le Conseil européen a décidé que la Conférence intergouvernementale s'ouvrira le 14 décembre 1990 en vue de fixer les étapes finales de l'Union économique et monétaire dans la perspective de l'achèvement du Marché

intérieur et dans le contexte de la cohésion économique et sociale. La Conférence devrait achever ses travaux rapidement en vue de la ratification de ses résultats par les Etats membres avant la fin de 1992.

Le Conseil européen a demandé au Conseil ECO/FIN et au Conseil "Affaires générales" aidés par les organes compétents de mener leurs travaux de manière à ce que les négociations puissent s'engager sur une base concrète dès l'ouverture de la Conférence.

Extrait

CONCLUSIONS DE LA PRESIDENCE

CONSEIL EUROPEEN

ROME, LES 27 ET 28 OCTOBRE 1990

I. PROGRES VERS L'UNION EUROPEENNE

Dans ce moment décisif pour l'intégration communautaire, le Conseil européen a décidé de franchir une étape supplémentaire sur la voie de la construction européenne.

Le Conseil européen a eu un échange de vues approfondi sur l'état de préparation, sur la base des rapports présentés par la Présidence, des deux conférences intergouvernementales en vue de l'Union politique et de l'Union économique et monétaire qui vont s'ouvrir en décembre prochain et se dérouler en parallèle, conformément au calendrier fixé à Dublin.

2. Conférence sur l'Union économique et monétaire

Le Conseil européen a fixé à Madrid la date du début de la première phase de l'Union économique et monétaire, à Strasbourg et à Dublin le calendrier de la conférence intergouvernementale et de la ratification de ses résultats. Il constate aujourd'hui avec satisfaction les importants développements qui ont suivi ces décisions.

Le Conseil européen a pris connaissance des résultats des travaux préparatoires, qui constituent la base pour la conférence intergouvernementale.

Pour onze Etats membres les travaux pour la modification du Traité devront en particulier s'orienter, pour le stade final de l'Union économique et monétaire sur les éléments suivants :

- pour l'Union économique, un système de marché, ouvert qui conjugue la stabilité des prix avec la croissance, l'emploi et la protection de l'environnement ; qui vise à des conditions financières et budgétaires saines et équilibrées et à la cohésion économique et sociale. Dans ce but, la capacité d'action des institutions de la Communauté sera renforcée ;

- pour l'Union monétaire, la création d'une nouvelle institution, qui sera formée des banques centrales nationales et d'un organe central, et qui exercera la responsabilité entière de la politique monétaire. L'institution monétaire aura la tâche prioritaire d'assurer la stabilité des prix. Sans préjudice de cet objectif, elle soutiendra la politique économique générale de la Communauté. Elle, ainsi que les membres de son Conseil, seront indépendants de toute instruction. Elle fera rapport aux institutions politiquement responsables.

Avec la réalisation de la phase finale de l'Union économique et monétaire les taux de change seront irrévocablement fixés. La Communauté aura une monnaie unique - un Ecu fort et stable - expression de son identité et de son unité. Durant la phase transitoire l'Ecu sera renforcé et développé.

La deuxième phase commencera le 1er janvier 1994, après que :

- le programme du marché unique aura été achevé,
- le Traité aura été ratifié ; et en accord avec ses dispositions :
- aura été engagé un processus visant à l'indépendance des membres de la nouvelle institution monétaire au plus tard lorsque les compétences en matière monétaire auront été transférées,
- le financement monétaire des déficits budgétaires, ainsi que toute responsabilité de la Communauté ou des Etats membres vis-à-vis des dettes d'un autre Etat membre auront été exclus ;

- le plus grand nombre possible de pays aura rejoint l'accord de change du SME.

Le Conseil européen rappelle que, pour passer à la nouvelle phase, d'autres progrès satisfaisants et durables dans la convergence réelle et monétaire devront être accomplis, en particulier en ce qui concerne la stabilité des prix et le redressement des finances publiques.

Au début de la deuxième phase, la nouvelle institution de la Communauté sera créée. Ceci permettra notamment de :

- renforcer la coordination des politiques monétaires ;
- mettre en place les instruments et les procédures nécessaires à la future conduite d'une politique monétaire unique ;
- superviser le développement de l'Ecu.

Au plus tard dans trois ans à partir du début de la deuxième phase, la Commission et le conseil de l'institution monétaire feront rapport au Conseil ECOFIN et au Conseil Affaires générales sur le fonctionnement de la deuxième phase, et en particulier sur les progrès réalisés en matière de convergence réelle, afin de préparer la décision relative au passage à la troisième phase qui interviendra dans un délai raisonnable. Le Conseil Affaires générales soumettra le dossier au Conseil européen.

Le Traité pourra prévoir des dispositions transitoires pour le passage aux étapes successives de l'Union économique et monétaire pour répondre à la situation des différents pays.

Le Royaume-Uni n'est pas en mesure d'accepter la formule exposée ci-dessus. Il convient toutefois que l'objectif premier de la politique monétaire doit être la stabilité des prix, que le développement de la Communauté devrait être fondé sur un système ouvert d'économie de marché, que des déficits budgétaires excessifs devraient être évités, qu'il ne devrait pas y avoir de financement monétaire des déficits et que la Communauté ou ses Etats membres ne doivent pas porter la responsabilité des dettes d'un Etat membre. Le Royaume-Uni, tout en étant disposé à aller au-delà de la première phase par la création d'une nouvelle institution monétaire et d'une monnaie communautaire commune, considère que des décisions de fond relatives à ces mesures devraient précéder les décisions quant à leur calendrier. Il serait cependant disposé à ce que la formule qu'il préconise entre en vigueur le plus rapidement possible après la ratification de la disposition nécessaire du Traité.

3. Organisation des conférences

Les deux conférences intergouvernementales s'ouvriront le 14 décembre 1990. Les conférences seront organisées selon les dispositions reprises à l'Annexe I.

ORGANISATION DES TRAVAUX DES CONFERENCES

La composition des délégations nationales sera décidée par les gouvernements des Etats membres. La Commission sera invitée à participer et disposera de son propre représentant.

Conformément aux conclusions du Conseil Européen de Dublin, les 25 et 26 juin 1990, la cohérence nécessaire des travaux des deux conférences sera assurée par les ministres des Affaires étrangères. Les ministres des Affaires étrangères seront assistés dans cette tâche par leur représentant personnel à la conférence sur l'Union politique qui pourra également participer aux travaux de la conférence sur l'Union économique et monétaire. Le Président de la Commission désignera également son représentant à cet effet. La cohérence et le parallélisme des travaux seront aussi assurés par des contacts réguliers entre le Président de la Commission et la Présidence des deux conférences (Conférence sur l'Union politique et Conférence sur l'Union économique et monétaire).

Des réunions interinstitutionnelles auront lieu durant les conférences. En plus des contacts réguliers entre le Président de la Conférence, le Président de la Commission et le Président du Parlement européen, ce dernier pourra demander d'être entendu par la conférence avant le début de certaines réunions de celle-ci.

Le Secrétaire Général du Conseil prendra les dispositions nécessaires pour assurer le secrétariat des deux conférences.

Extrait

CONSEIL EUROPEEN

ROME, LES 14 ET 15 DECEMBRE 1990

CONCLUSIONS DE LA PRESIDENCE

(Première partie)

UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

Le Conseil européen prend acte du rapport présenté par le Comité des gouverneurs des Banques centrales, du projet de statut et du projet de traité sur l'Union économique et monétaire présenté par la Commission.

Le Conseil européen prend acte de ce que les Conférences intergouvernementales sur l'Union politique et sur l'Union économique et monétaire s'ouvriront à Rome le 15 décembre 1990. Les Conférences tiendront dûment compte des avis rendus par le Parlement européen et par la Commission en vertu de l'article 236 du traité.

Le Conseil européen confirme que les travaux de ces deux Conférences se dérouleront parallèlement et devront être menés à bien rapidement et ensemble. Les résultats seront soumis à ratification simultanément avec comme objectif la ratification avant la fin de 1992.

Le Conseil européen prend acte du rapport établi par le Président sur les discussions qu'il a eues avec le Parlement européen au sujet notamment des contacts entre les Conférences et le Parlement européen.

Le Conseil européen décide de tenir le plus grand compte du point de vue du Parlement européen pendant les Conférences intergouvernementales et lors de leurs conclusions.

**Rapport sur l'union économique et monétaire dans la CE
("Rapport Delors") établi par le comité ad hoc présidé par M.
Delors, conformément au mandat donné par le Conseil européen
de Hanovre, 27 et 28.06.1988**

Bruxelles, le 19 avril 1989 AC
SG(89 D/ 5012

Monsieur Le Secrétaire Général,

J'ai l'honneur de vous remettre, pour l'information du Conseil, le rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne établi par le Comité ad hoc présidé par M. Delors, Président de la Commission, conformément au mandat donné par le Conseil européen de Hanovre: "d'étudier et de proposer les étapes concrètes devant mener à l'union économique et monétaire".

Veillez agréer, Monsieur Le Secrétaire Général, les assurances de ma haute considération.

p.j.

D.F. WILLIAMSON

Monsieur Niels ERSBØLL
Secrétaire Général du Conseil
des Communautés européennes
170, rue de la Loi
1048 BRUXELLES



AC

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
LE CONSEIL

Bruxelles, le 12 mai 1989

6215/89

RESTREINT

ECOFIN 40

COPIE LETTRE

de : la Commission des Communautés européennes, signée par
M. D.F. WILLIAMSON, Secrétaire Général
en date du : 19 avril 1989
à : M. N. ERSBØLL, Secrétaire Général du Conseil des
Communautés européennes

Objet : Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la
Communauté européenne

Monsieur le Secrétaire Général,

J'ai l'honneur de vous remettre, pour l'information du Conseil,
le rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté
européenne⁽¹⁾ établi par le Comité ad hoc présidé par M. DELORS,
Président de la Commission, conformément au mandat donné par le
Conseil européen de Hanovre : "d'étudier et de proposer les étapes
concrètes devant mener à l'Union économique et monétaire".

(Formule de politesse.)

(s.) D.F. WILLIAMSON

(1) Ce rapport a fait l'objet d'une diffusion séparée par les services
de la Commission.



COMITÉ POUR L'ÉTUDE
DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

Rapport sur l'union
économique et monétaire
dans la Communauté européenne

COMITÉ POUR L'ÉTUDE
DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

Rapport sur l'union économique et monétaire dans la Communauté européenne

Le présent rapport a été établi conformément au mandat donné par le Conseil européen «d'étudier et de proposer les étapes concrètes devant mener à l'union économique et monétaire».

Version originale: l'anglais.

Avant-propos

Lors de sa réunion des 27 et 28 juin 1988 à Hanovre, le Conseil européen a rappelé « que, en adoptant l'Acte unique, les pays membres ont confirmé l'objectif de réalisation progressive de l'union économique et monétaire ». Les chefs d'État et de gouvernement ont donc décidé d'examiner, lors du Conseil européen de Madrid, en juin 1989, les moyens de parvenir à cette union. A cette fin, ils ont décidé de confier à un comité, présidé par M. Jacques Delors, président de la Commission européenne, « la mission d'étudier et de proposer les étapes concrètes devant mener à cette union ».

Le comité a l'honneur de soumettre le présent rapport qui fait suite à cette demande. Les idées et les propositions contenues dans le présent rapport sont exprimées par les membres du comité à titre personnel. Une série de documents présentés au comité seront publiés.

Table des matières

	Page
Chapitre I — L'évolution et l'état actuel de l'intégration économique et monétaire dans la Communauté	7
1. L'objectif de l'union économique et monétaire	7
2. Le système monétaire européen et l'Écu	8
3. L'Acte unique européen et le programme d'achèvement du marché intérieur	9
4. Problèmes et perspectives	10
Chapitre II — L'étape finale de l'union économique et monétaire	15
1. Considérations générales	15
2. Les principales caractéristiques de l'union monétaire	16
3. Les principales caractéristiques de l'union économique	18
4. Arrangements institutionnels	23
5. L'union économique et monétaire dans le contexte de l'économie mondiale	28
Chapitre III — Les étapes vers l'union économique et monétaire	31
1. Principes régissant une approche progressive	31
2. L'Écu	33
3. Les principales mesures de la première étape	34
4. Les principales mesures de la deuxième étape	37
5. Les principales mesures de la troisième étape	39
6. Un ou plusieurs traités	41
7. Procédure de suivi proposée	42
Annexe I: Extraits des conclusions de la présidence présentées à l'issue du Conseil européen des 27 et 28 juin 1988 à Hanovre	43
Annexe II: Liste des membres du comité	44

Chapitre I

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

Section 1

L'objectif de l'union économique et monétaire

1. En 1969, les chefs d'État 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 60: 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 États 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 70, 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 (Écu). 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.

Section 2

Le système monétaire européen et l'Écu

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. Cela 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 État 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 (Écu) 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'Écu 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'Écu n'a joué qu'un rôle limité dans les mécanismes de gestion du SME. Cela 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 Écus sont demeurées assez limitées.

En revanche, l'Écu 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 Écus s'explique en partie par l'émission croissante de titres libellés en Écus par les institutions communautaires et les autorités publiques de certains États membres, et par l'attrait que présente l'Écu comme instrument de diversification des portefeuilles et comme couverture contre les risques de change.

Les opérations bancaires internationales en Écus 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 Écus 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 Écus du secteur non bancaire stagnent depuis 1985, ce qui semblerait indiquer que l'intérêt de l'Écu comme substitut de quasi-monnaie ou comme réserve de liquidité est modeste. De plus, dans le domaine non financier, l'utilisation de l'Écu 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.

Section 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 œuvre du programme d'achèvement du marché intérieur. En particulier, il a été décidé que huit États membres auront complètement libéré les mouvements de capitaux le 1^{er} 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.

Section 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, une situation d'incompatibilité des politiques nationales aurait 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 œuvre 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. Cela 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.

L'étape finale de l'union économique et monétaire

Section 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. Cela 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 budgétaire. 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 États 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 œuvre progressive.

19. Compte tenu de ce que prévoient déjà les traités, la nécessité d'un *transfert du pouvoir de décision* des États 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. Cela 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 États 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.

Section 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 macro-économiques 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 œuvre 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.

Section 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 États 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. Cela 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 inflexionnement 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 macro-économique, 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. Cela 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 États 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'État. 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.

Section 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 œuvre 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 œuvre 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 œuvre 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 œuvre 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'État 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 œuvre 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 œuvre 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 œuvre étant laissée aux gouvernements nationaux et à la Commission dans leurs domaines de compétence respectifs;
- au cas où les États 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 que 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*. Cela 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.

Section 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, cela 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. Cela souligne la nécessité d'un mécanisme efficace de coordination des politiques macro-économiques au sein de l'union économique et monétaire.

Chapitre 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.

Section 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 1^{er} 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 États membres. Toutefois, cette gestion devrait tenir compte de la nécessité de faciliter l'intégration des autres membres.

Section 2

L'Écu

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

46. Premièrement, le comité a examiné le rôle de l'Écu 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'Écu offrait le potentiel nécessaire pour devenir une telle *monnaie commune*. Cela signifierait que l'Écu 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'Écu et la monnaie unique de l'union, et que les obligations en Écus, si elles venaient à échéance après le passage à la monnaie unique, seraient remboursables à leur valeur nominale en Écus.

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'Écu comme panier de monnaies serait rapidement abandonnée et la nouvelle monnaie à part entière, appelée Écu, 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'Écu 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'Écu 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'Écu* et que les obstacles administratifs existants devaient être levés.

*Section 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 États 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 de 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 politique de 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 comporte-

rait que trois ou quatre membres qui seraient directement responsables des différents départements du FRE;

- 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 102 A 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.

Section 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 œuvre 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 États 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 États 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 États 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 œuvre 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 cela 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'Écu, 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.

Section 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 États 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.

Section 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 États 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 œuvre 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 œuvre 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.

Section 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 œuvre 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.

Annexe I

Extraits des conclusions de la présidence présentées à l'issue de la réunion du Conseil européen des 27 et 28 juin 1988 à Hanovre

Union monétaire

Le Conseil européen rappelle que, en adoptant l'Acte unique, les pays membres ont confirmé l'objectif de réalisation progressive de l'union économique et monétaire.

Ils ont donc décidé d'examiner, lors du Conseil européen de Madrid, en juin 1989, les moyens de parvenir à cette union.

A cette fin, ils ont décidé de confier à un comité la mission d'étudier et de proposer les étapes concrètes devant mener à cette union.

Ce comité sera présidé par Jacques Delors, président de la Commission européenne.

Les chefs d'État et de gouvernement sont convenus d'inviter le président ou le gouverneur de leur banque centrale à participer aux travaux du comité à titre individuel. Celui-ci comprendra également un autre membre de la Commission européenne et trois personnalités désignées d'un commun accord par les chefs d'État et de gouvernement. Ils sont convenus d'inviter :

- M. Niels Thygesen, professeur d'économie à Copenhague;
- M. Lamfalussy, directeur général de la Banque des règlements internationaux à Bâle, professeur d'économie à l'université catholique de Louvain-la-Neuve;
- M. Miguel Boyer, président de la « Banco Exterior de España ».

Le comité devra avoir terminé ses travaux en temps utile pour permettre aux ministres de l'Économie et des Finances d'en examiner les résultats avant le Conseil européen de Madrid.

Annexe II

Liste des membres du comité

Jacques Delors (président)
Frans Andriessen
Miguel Boyer
Demitrius J. Chalikias
Carlo Azeglio Ciampi
Maurice F. Doyle
Willem F. Duisenberg
Jean Godeaux
Erik Hoffmeyer
Pierre Jaans
Alexandre Lamfalussy
Jacques de Larosière
Robert Leigh-Pemberton
Karl Otto Pöhl
Mariano Rubio
José A. V. Tavares Moreira
Niels Thygesen

Rapporteurs :

Gunter D. Baer
Tommaso Padoa-Schioppa



COMMITTEE FOR THE STUDY
OF ECONOMIC AND MONETARY UNION

Report on economic
and monetary union
in the European Community

**COMMITTEE FOR THE STUDY
OF ECONOMIC AND MONETARY UNION**

**Report on economic
and monetary union
in the European Community**

This report has been prepared in response to the mandate of the European Council 'to study and propose concrete stages leading towards economic and monetary union'.

Foreword

At its meeting in Hanover on 27 and 28 June 1988 the European Council recalled that, 'in adopting the Single Act, the Member States of the Community confirmed the objective of progressive realization of economic and monetary union'. The Heads of State or Government therefore decided to examine at the European Council meeting in Madrid in June 1989 the means of achieving this union. To that end they decided to entrust to a Committee, chaired by Mr Jacques Delors, President of the European Commission, 'the task of studying and proposing concrete stages leading towards this union'.

In response to this request, the Committee has the honour to submit the attached Report. The ideas expressed and the proposals contained in the Report are put forward by the members of the Committee in their personal capacity. A collection of papers submitted to the Committee will be published.

Contents

	Page
Chapter I — Past and present developments in economic and monetary integration in the Community	7
1. The objective of economic and monetary union	7
2. The European Monetary System and the ECU	8
3. The Single European Act and the internal market programme	9
4. Problems and perspectives	10
Chapter II — The final stage of economic and monetary union	13
1. General considerations	13
2. The principal features of monetary union	14
3. The principal features of economic union	16
4. Institutional arrangements	21
5. Economic and monetary union in the context of the world economy	25
Chapter III — Steps towards economic and monetary union	27
1. Principles governing a step-by-step approach	27
2. The ECU	29
3. The principal steps in stage one	30
4. The principal steps in stage two	33
5. The principal steps in stage three	35
6. One or several Treaties	36
7. Suggested follow-up procedure	38
Annex I — Excerpts from the Conclusions of the Presidency presented after the meeting of the European Council in Hanover on 27 and 28 June 1988	39
Annex II — List of members of the Committee	40

Chapter I

Past and present developments in economic and monetary integration in the Community

Section 1

The objective of economic and monetary union

1. In 1969 the Heads of State or Government, meeting in The Hague, agreed that a plan should be drawn up with a view to the creation, in stages, of an economic and monetary union within the Community. This initiative was taken against the background of major achievements by the Community in the 1960s: the early completion of the transition period leading to a full customs union, the establishment of the common agricultural policy and the creation of a system of own resources. At the same time the Bretton Woods system was showing signs of decline. The *Werner Report*, prepared in 1970, presented a plan for the attainment of economic and monetary union. In March 1971, following the *Werner Report*, Member States expressed 'their political will to establish an economic and monetary union'.

2. Several important *moves followed*: in 1972 the 'snake' was created; in 1973 the European Monetary Cooperation Fund (EMCF) was set up; and in 1974 the Council Decision on the attainment of a high degree of convergence in the Community and the Directive on stability, growth and full employment were adopted. Yet, by the mid-1970s the process of integration had lost momentum under the pressure of divergent policy responses to the economic shocks of the period.

3. In 1979 the process of monetary integration was relaunched with the creation of the *European Monetary System* (EMS) and the European Currency Unit (ECU). The success of the EMS in promoting its objectives of internal and external monetary stability has contributed in recent years to further progress, as reflected in the adoption, in 1985, of the internal market programme and the signing of the Single European Act.

Section 2

The European Monetary System and the ECU

4. The *European Monetary System* was created by a Resolution of the European Council followed by a Decision of the Council of Ministers and an Agreement between the participating central banks.

5. Within the framework of the EMS the participants in the exchange rate mechanism have succeeded in creating *a zone of increasing monetary stability* at the same time as gradually relaxing capital controls. The exchange rate constraint has greatly helped those participating countries with relatively high rates of inflation in gearing their policies, notably monetary policy, to the objective of price stability, thereby laying the foundations for both a downward convergence of inflation rates and the attainment of a high degree of exchange rate stability. This, in turn, has helped moderate cost increases in many countries, and has led to an improvement in overall economic performance. Moreover, reduced uncertainty regarding exchange rate developments and the fact that the parities of the participating currencies have not been allowed to depart significantly from what is appropriate in the light of economic fundamentals have protected intra-European trade from excessive exchange rate volatility.

The EMS has served as the focal point for improved monetary policy coordination and has provided a basis for multilateral surveillance within the Community. In part, its success can be attributed to the participants' willingness to opt for a strong currency stance. Also important has been the flexible and pragmatic way in which the System has been managed, with increasingly close cooperation among central banks. Moreover, the System has benefited from the role played by the Deutschmark as an 'anchor' for participants' monetary and intervention policies. The EMS has evolved in response to changes in the economic and financial environment, and on two occasions (Palermo 1985 and Basle/Nyborg 1987) its mechanisms have been extended and strengthened.

At the same time, the EMS has not fulfilled its full potential. Firstly, a number of Community countries have not yet joined the exchange rate mechanism and one country participates with wider fluctuation margins. Secondly, the lack of sufficient convergence of fiscal policies as reflected in large and persistent budget deficits in certain countries has remained a source of tensions and has put a disproportionate burden on monetary policy. Thirdly, the transition to the second stage of the EMS and the establishment of the European Monetary Fund, as foreseen by the Resolution of the European Council adopted in 1978, have not been accomplished.

6. In launching the EMS, the European Council declared in 1978 that '*a European Currency Unit (ECU)* will be at the centre of the EMS'. Apart from being used as the numeraire of the exchange rate mechanism and to denominate operations in

both the intervention and credit mechanisms, the ECU serves primarily as a reserve asset and a means of settlement for EMS central banks. Although it is an integral part of the EMS, the ECU has for a number of reasons played only a limited role in the operating mechanisms of the EMS. One reason is that central banks have preferred to intervene intra-marginally; therefore, compulsory interventions and the build-up of intervention balances to be settled in ECUs have remained rather limited.

By contrast, the ECU has gained considerable popularity in the market place, where its use as a denominator for financial transactions has spread significantly. It ranks fifth in international bond issues, with a 6% market share. The expansion of financial market activity in ECUs reflects in part a growing issuance of ECU-denominated debt instruments by Community institutions and public-sector authorities of some member countries, and in part the ECU's attractiveness as a means of portfolio diversification and as a hedge against currency risks.

International banking business in ECUs grew vigorously in the first half of this decade, but has moderated since then, although the creation of an ECU clearing system has contributed to the development and liquidity of the market, as has the issue of short-term bills by the UK Treasury. The lion's share of banking business represents interbank transactions, whereas direct business with non-banks has remained relatively limited and appears to have been driven primarily by officially encouraged borrowing demand in a few countries. ECU-denominated deposits by the non-bank sector have stagnated since 1985, suggesting that the ECU's appeal as a near money substitute and store of liquidity is modest. In addition, in the non-financial sphere the use of the ECU for the invoicing and settlement of commercial transactions has remained limited, covering at present only about 1% of the Community countries' external trade.

Section 3

The Single European Act and the internal market programme

7. In January 1985 the Commission proposed realizing the objective of a market without internal frontiers by the end of 1992. The detailed measures for the removal of physical, technical and fiscal barriers were set out in a White Paper, which specified the precise programme, timetable and methods for creating a unified economic area in which persons, goods, services and capital would be able to move freely. This objective was embodied in December 1985 in the *Single European Act*.

8. The Single European Act marked the first significant revision of the Treaty of Rome. It introduced *four important changes* in the Community's strategy for advancing the integration process. Firstly, it greatly simplified the requirements of harmonizing national law by limiting harmonization to the essential standards and by systematic adoption of mutual recognition of national norms and regulations.

Secondly, it established a faster and more efficient decision-making process by extending the scope of qualified majority voting. Thirdly, it gave the European Parliament a greater role in the legislative process. Fourthly, it reaffirmed the need to strengthen the Community's economic and social cohesion, to enhance the Community's monetary capacity with a view to economic and monetary union, to reinforce the Community's scientific and technological base, to harmonize working conditions with respect to health and safety standards, to promote the dialogue between management and labour and to initiate action to protect the environment.

9. Over the last three years considerable progress has been made in implementing the internal market programme. In particular, it has been decided that eight member countries will have fully liberalized capital movements by 1 July 1990 and that the other member countries will follow suit after a period of transition.

In December 1988 the European Council, meeting in Rhodes, noted that 'at the halfway stage towards the deadline of December 1992, half of the legislative programme necessary for the establishment of the large market is already nearly complete' and underlined 'the *irreversible nature* of the movement towards a Europe without internal frontiers'. There is, indeed, widespread evidence that the objective of a single market enjoys the broad support of consumers and producers and that their economic decisions are increasingly influenced by the prospects of 1992. The anticipation of a market without internal frontiers has generated a new dynamism and has contributed to the recent acceleration of economic growth in the Community.

Section 4

Problems and perspectives

10. The completion of the single market will link national economies much more closely together and significantly *increase the degree of economic integration* within the Community. It will also entail profound structural changes in the economies of the member countries. These changes offer considerable opportunities for economic advancement, but many of the potential gains can only materialize if economic policy — at both national and Community levels — responds adequately to the structural changes.

By greatly strengthening economic interdependence between member countries, the single market will reduce the room for independent policy manoeuvre and amplify the cross-border effects of developments originating in each member country. It will, therefore, necessitate a more effective coordination of policy between separate national authorities. Furthermore, Community policies in support of a broadly balanced development are an indispensable complement to a single market. Indeed, the need to back up the removal of market barriers with a strengthening of common

regional and structural policies was clearly recognized in the Brussels package of measures agreed in February 1988.

11. Although substantial progress has been made, the process of integration has been uneven. *Greater convergence of economic performance is needed.* Despite a marked downward trend in the average rate of price and wage inflation, considerable national differences remain. There are also still notable divergences in budgetary positions and external imbalances have become markedly greater in the recent past. The existence of these disequilibria indicates that there are areas where economic performances will have to be made more convergent.

12. With full freedom of capital movements and integrated financial markets incompatible national policies would quickly translate into exchange rate tensions and put an increasing and undue burden on monetary policy. The integration process thus requires *more intensive and effective policy coordination*, even within the framework of the present exchange rate arrangements, not only in the monetary field but also in areas of national economic management affecting aggregate demand, prices and costs of production.

A tighter coordination of economic policy-making is required. In the monetary field, the problems of the EMS referred to above continue to exist. In the economic field, policy coordination remains insufficient. Especially in the area of fiscal policy, the 1974 Decision on economic convergence has not succeeded in establishing an effective foundation for policy coordination. The pressure for mutually consistent macro-economic policies has stemmed from the growing reluctance to change exchange rate parities. Such pressure has hitherto been lessened to some extent by the existence of capital controls in some countries and by the segmentation of markets through various types of non-tariff barriers, but as capital movements are liberalized and as the internal market programme is implemented, each country will be less and less shielded from developments elsewhere in the Community. The attainment of national economic objectives will become more dependent on a cooperative approach to policy-making.

13. Decision-making authorities are subject to many pressures and institutional constraints and even best efforts to take into account the international repercussions of their policies are likely to fail at certain times. While *voluntary cooperation* should be relied upon as much as possible to arrive at increasingly consistent national policies, thus taking account of divergent constitutional situations in member countries, there is also likely to be a need for more binding procedures.

14. The success of the internal market programme hinges to a decisive extent on a much closer coordination of national economic policies, as well as on more effective Community policies. This implies that in essence a number of the steps towards economic and monetary union will already have to be taken in the course of establishing a single market in Europe.

Although in many respects a natural consequence of the commitment to create a market without internal frontiers, the move towards economic and monetary union represents a quantum jump which could secure a significant increase in economic welfare in the Community. Indeed, *economic and monetary union implies far more than the single market programme* and, as is discussed in the following two chapters of this Report, will require further major steps in all areas of economic policy-making. A particular role would have to be assigned to common policies aimed at developing a more balanced economic structure throughout the Community. This would help to prevent the emergence or aggravation of regional and sectoral imbalances which could threaten the viability of an economic and monetary union. This is especially important because the adoption of permanently fixed exchange rates would eliminate an important indicator of policy inconsistencies among Community countries and remove the exchange rate as an instrument of adjustment from the member countries' set of economic tools. Economic imbalances among member countries would have to be corrected by policies affecting the structure of their economies and costs of production if major regional disparities in output and employment were to be avoided.

15. At its meeting on 27 and 28 June 1988 the European Council confirmed the objective of economic and monetary union for the Community. In accordance with its mandate, the Committee has focused its attention on the task of studying and proposing concrete stages leading towards the *progressive realization of economic and monetary union*. In investigating how to achieve economic and monetary union the Committee has examined the conditions under which such a union could be viable and successful. The Committee feels that concrete proposals towards attaining this objective can only be made if there is a clear understanding of the implications and requirements of economic and monetary union and if due account is taken of past experience with and developments in economic and monetary integration in the Community. Hence, Chapter II of this Report examines the principal features and implications of an economic and monetary union. Chapter III then presents a pragmatic step-by-step approach which could lead in three stages to the final objective. The question of when these stages should be implemented is a matter for political decision.

Chapter II

The final stage of economic and monetary union

Section 1

General considerations

16. *Economic and monetary union* in Europe would imply complete freedom of movement for persons, goods, services and capital, as well as irrevocably fixed exchange rates between national currencies and, finally, a single currency. This, in turn, would imply a common monetary policy and require a high degree of compatibility of economic policies and consistency in a number of other policy areas, particularly in the fiscal field. These policies should be geared to price stability, balanced growth, converging standards of living, high employment and external equilibrium. Economic and monetary union would represent the final result of the process of progressive economic integration in Europe.

17. Even after attaining economic and monetary union, the Community would continue to consist of individual nations with differing economic, social, cultural and political characteristics. The existence and preservation of this *plurality* would require a degree of autonomy in economic decision-making to remain with individual member countries and a balance to be struck between national and Community competences. For this reason it would not be possible simply to follow the example of existing federal States; it would be necessary to develop an innovative and unique approach.

18. The Treaty of Rome, as amended by the Single European Act, provides the legal foundation for many of the necessary steps towards economic integration, but does not suffice for the creation of an economic and monetary union. The realization of this objective would call for new arrangements which could only be established on the basis of a *Treaty change* and consequent changes in national legislations. For this reason the union would have to be embodied in a Treaty which clearly laid down the basic functional and institutional arrangements, as well as provisions governing their step-by-step implementation.

19. Taking into account what is already provided for in the EC Treaties, the need for a *transfer of decision-making power* from Member States to the Community as a whole would arise primarily in the fields of monetary policy and macroeconomic management. A monetary union would require a single monetary policy and responsibility for the formulation of this policy would consequently have to be vested in one decision-making body. In the economic field a wide range of decisions would remain the preserve of national and regional authorities. However, given their potential impact on the overall domestic and external economic situation of the Community and their implications for the conduct of a common monetary policy, such decisions would have to be placed within an agreed macroeconomic framework and be subject to binding procedures and rules. This would permit the determination of an overall policy stance for the Community as a whole, avoid unsustainable differences between individual member countries in public-sector borrowing requirements and place binding constraints on the size and the financing of budget deficits.

20. An essential element in defining the appropriate balance of power within the Community would be adherence to the '*principle of subsidiarity*', according to which the functions of higher levels of government should be as limited as possible and should be subsidiary to those of lower levels. Thus, the attribution of competences to the Community would have to be confined specifically to those areas in which collective decision-making was necessary. All policy functions which could be carried out at national (and regional and local) levels without adverse repercussions on the cohesion and functioning of the economic and monetary union would remain within the competence of the member countries.

21. Economic union and monetary union form *two integral parts of a single whole* and would therefore have to be implemented in parallel. It is only for reasons of expositional clarity that the following sections look separately at an economic and a monetary union. The description begins with monetary union, chiefly because the principal features of an economic union depend significantly on the agreed monetary arrangements and constraints. But the Committee is fully aware that the process of achieving monetary union is only conceivable if a high degree of economic convergence is attained.

Section 2

The principal features of monetary union

22. A *monetary union* constitutes a currency area in which policies are managed jointly with a view to attaining common macroeconomic objectives. As already stated in the 1970 Werner Report, there are three necessary conditions for a monetary union:

- the assurance of total and irreversible convertibility of currencies;

- the complete liberalization of capital transactions and full integration of banking and other financial markets; and
- the elimination of margins of fluctuation and the irrevocable locking of exchange rate parities.

The first two of these requirements have already been met, or will be with the completion of the internal market programme. The single most important condition for a monetary union would, however, be fulfilled only when the decisive step was taken to lock exchange rates irrevocably.

As a result of this step, national currencies would become increasingly close substitutes and their interest rates would tend to converge. The pace with which these developments took place would depend critically on the extent to which firms, households, labour unions and other economic agents were convinced that the decision to lock exchange rates would not be reversed. Both coherent monetary management and convincing evidence of an effective coordination of non-monetary policies would be crucial.

23. The three abovementioned requirements define a single currency area, but their fulfilment would not necessarily mark the end of the process of monetary unification in the Community. The adoption of a *single currency*, while not strictly necessary for the creation of a monetary union, might be seen — for economic as well as psychological and political reasons — as a natural and desirable further development of the monetary union. A single currency would clearly demonstrate the irreversibility of the move to monetary union, considerably facilitate the monetary management of the Community and avoid the transactions costs of converting currencies. A single currency, provided that its stability is ensured, would also have a much greater weight relative to other major currencies than any individual Community currency. The replacement of national currencies by a single currency should therefore take place as soon as possible after the locking of parities.

24. The establishment of a monetary union would have far-reaching implications for the formulation and execution of monetary policy in the Community. Once permanently fixed exchange rates had been adopted, there would be a *need for a common monetary policy*, which would be carried out through new operating procedures. The coordination of as many national monetary policies as there were currencies participating in the union would not be sufficient. The responsibility for the single monetary policy would have to be vested in a new institution, in which centralized and collective decisions would be taken on the supply of money and credit as well as on other instruments of monetary policy, including interest rates.

This shift from national monetary policies to a single monetary policy is an inescapable consequence of monetary union and constitutes one of the principal institutional changes. Although a progressively intensified coordination of national monetary policies would in many respects have prepared the way for the move to a single

monetary policy, the implications of such a move would be far-reaching. The permanent fixing of exchange rates would deprive individual countries of an important instrument for the correction of economic imbalances and for independent action in the pursuit of national objectives, especially price stability.

Well before the decision to fix exchange rates permanently, the full liberalization of capital movements and financial market integration would have created a situation in which the coordination of monetary policy would have to be strengthened progressively. Once every banking institution in the Community is free to accept deposits from, and to grant loans to, any customer in the Community and in any of the national currencies, the large degree of territorial coincidence between a national central bank's area of jurisdiction, the area in which its currency is used and the area in which 'its' banking system operates will be lost. In these circumstances the effectiveness of national monetary policies will become increasingly dependent on cooperation among central banks. Indeed, the growing coordination of monetary policies will make a positive contribution to financial market integration and will help central banks gain the experience that would be necessary to move to a single monetary policy.

Section 3

The principal features of economic union

25. *Economic union* — in conjunction with a monetary union — combines the characteristics of an unrestricted common market with a set of rules which are indispensable to its proper working. In this sense economic union can be described in terms of four basic elements:

- the single market within which persons, goods, services and capital can move freely;
- competition policy and other measures aimed at strengthening market mechanisms;
- common policies aimed at structural change and regional development; and
- macroeconomic policy coordination, including binding rules for budgetary policies.

In defining specific rules and arrangements governing an economic union, the Community should be guided by two considerations.

Firstly, the economic union should be based on the same market-oriented economic principles that underlie the economic order of its member countries. Differences in policy choices may exist between member countries or, within the same country, in different periods. However, beyond such differences, a distinctive common feature of economic systems in Europe is the combination of a large degree of freedom for

market behaviour and private economic initiative with public intervention in the provision of certain social services and public goods.

Secondly, an appropriate balance between the economic and monetary components would have to be ensured for the union to be viable. This would be essential because of the close interactions between economic and monetary developments and policies. A coherent set of economic policies at the Community and national levels would be necessary to maintain permanently fixed exchange rates between Community currencies and, conversely, a common monetary policy, in support of a single currency area, would be necessary for the Community to develop into an economic union.

26. The creation of a single currency area would add to the potential benefits of an enlarged economic area because it would remove intra-Community exchange rate uncertainties and reduce transactions costs, eliminate exchange rate variability and reduce the susceptibility of the Community to external shocks.

At the same time, however, exchange rate adjustments would no longer be available as an instrument to correct economic imbalances within the Community. Such *imbalances might arise* because the process of adjustment and restructuring set in motion by the removal of physical, technical and fiscal barriers is unlikely to have an even impact on different regions or always produce satisfactory results within reasonable periods of time. Imbalances might also emanate from labour and other cost developments, external shocks with differing repercussions on individual economies, or divergent economic policies pursued at national level.

With parities irrevocably fixed, foreign exchange markets would cease to be a source of pressure for national policy corrections when national economic disequilibria developed and persisted. Moreover, the statistical measurement and the interpretation of economic imbalances might become more difficult because in a fully integrated market balance-of-payments figures, which are currently a highly visible and sensitive indicator of economic disequilibria, would no longer play such a significant role as a guidepost for policy-making. None the less, such imbalances, if left uncorrected, would manifest themselves as regional disequilibria. Measures designed to strengthen the mobility of factors of production and the flexibility of prices would help to deal with such imbalances.

27. In order to create an economic and monetary union the single market would have to be complemented with *action in three interrelated areas*: competition policy and other measures aimed at strengthening market mechanisms; common policies to enhance the process of resource allocation in those economic sectors and geographical areas where the working of market forces needed to be reinforced or complemented; macroeconomic coordination, including binding rules in the budgetary field; and other arrangements both to limit the scope for divergences between member countries and to design an overall economic policy framework for the Community as a whole.

28. *Competition policy* — conducted at the Community level — would have to operate in such a way that access to markets would not be impeded and market functioning not be distorted by the behaviour of private or public economic agents. Such policies would not only have to address conventional forms of restrictive practices and the abuse of dominant market positions, but would also have to deal with new aspects of antitrust laws, especially in the field of merger and takeover activities. The use of government subsidies to assist particular industries should be strictly circumscribed because they distort competition and cause an inefficient use and allocation of scarce economic resources.

29. *Community policies in the regional and structural field* would be necessary in order to promote an optimum allocation of resources and to spread welfare gains throughout the Community. If sufficient consideration were not given to regional imbalances, the economic union would be faced with grave economic and political risks. For this reason particular attention would have to be paid to an effective Community policy aimed at narrowing regional and structural disparities and promoting a balanced development throughout the Community. In this context the regional dimension of other Community policies would have to be taken into account.

Economic and monetary integration may have beneficial effects on the less developed regions of the Community. For example, regions with lower wage levels would have an opportunity to attract modern and rapidly growing service and manufacturing industries for which the choice of location would not necessarily be determined by transport costs, labour skills and market proximity. Historical experience suggests, however, that in the absence of countervailing policies, the overall impact on peripheral regions could be negative. Transport costs and economies of scale would tend to favour a shift in economic activity away from less developed regions, especially if they were at the periphery of the Community, to the highly developed areas at its centre. The economic and monetary union would have to encourage and guide structural adjustment which would help poorer regions to catch up with the wealthier ones.

A step in this direction was taken in February 1988 when the European Council decided to strengthen and reorganize the Community's regional and structural policies in several respects: the size of structural funds will be doubled over the period up to 1993, emphasis will be shifted from project to programme financing, and a new form of partnership will be established between the Community and the recipient regions. Depending upon the speed of progress, such policies might have to be strengthened further after 1993 in the process of creating economic and monetary union.

At the same time, excessive reliance on financial assistance through regional and structural policies could cause tensions. The principal objective of regional policies should not be to subsidize incomes and simply offset inequalities in standards of

living, but to help to equalize production conditions through investment programmes in such areas as physical infrastructure, communications, transportation and education so that large-scale movements of labour do not become the major adjustment factor. The success of these policies will hinge not only on the size of the available financial resources, but to a decisive extent also on their efficient use and on the private and social return on the investment programmes.

Apart from regional policies, the Treaty of Rome, as amended by the Single European Act, has established the basis for Community policies in areas such as infrastructure, research and technological development, and the environment. Such policies would not only enhance market efficiency and offset market imperfections, but could also contribute to regional development. While respecting the principle of subsidiarity, such policies would have to be developed further in the process towards economic and monetary union.

Wage flexibility and labour mobility are necessary to eliminate differences in competitiveness in different regions and countries of the Community. Otherwise there could be relatively large declines in output and employment in areas with lower productivity. In order to reduce adjustment burdens temporarily, it might be necessary in certain circumstances to provide financing flows through official channels. Such financial support would be additional to what might come from spontaneous capital flows or external borrowing and should be granted on terms and conditions that would prompt the recipient to intensify its adjustment efforts.

30. *Macroeconomic policy* is the third area in which action would be necessary for a viable economic and monetary union. This would require an appropriate definition of the role of the Community in promoting price stability and economic growth through the coordination of economic policies.

Many developments in macroeconomic conditions would continue to be determined by factors and decisions operating at the national or local level. This would include not only wage negotiations and other economic decisions in the fields of production, savings and investment, but also the action of public authorities in the economic and social spheres. Apart from the system of binding rules governing the size and the financing of national budget deficits, decisions on the main components of public policy in such areas as internal and external security, justice, social security, education, and hence on the level and composition of government spending, as well as many revenue measures, would remain the preserve of Member States even at the final stage of economic and monetary union.

However, an economic and monetary union could only operate on the basis of mutually consistent and sound behaviour by governments and other economic agents in all member countries. In particular, uncoordinated and divergent national budgetary policies would undermine monetary stability and generate imbalances in the real and financial sectors of the Community. Moreover, the fact that the centrally managed Community budget is likely to remain a very small part of total public-

sector spending and that much of this budget will not be available for cyclical adjustments will mean that the task of setting a Community-wide fiscal policy stance will have to be performed through the coordination of national budgetary policies. Without such coordination it would be impossible for the Community as a whole to establish a fiscal/monetary policy mix appropriate for the preservation of internal balance, or for the Community to play its part in the international adjustment process. Monetary policy alone cannot be expected to perform these functions. Moreover, strong divergences in wage levels and developments, not justified by different trends in productivity, would produce economic tensions and pressures for monetary expansion.

To some extent market forces can exert a disciplinary influence. Financial markets, consumers and investors would respond to differences in macroeconomic developments in individual countries and regions, assess their budgetary and financial positions, penalize deviations from commonly agreed budgetary guidelines or wage settlements, and thus exert pressure for sounder policies. However, experience suggests that market perceptions do not necessarily provide strong and compelling signals and that access to a large capital market may for some time even facilitate the financing of economic imbalances. Rather than leading to a gradual adaptation of borrowing costs, market views about the creditworthiness of official borrowers tend to change abruptly and result in the closure of access to market financing. The constraints imposed by market forces might either be too slow and weak or too sudden and disruptive. Hence countries would have to accept that sharing a common market and a single currency area imposed policy constraints.

In the general macroeconomic field, a common overall assessment of the short-term and medium-term economic developments in the Community would need to be agreed periodically and would constitute the framework for a better coordination of national economic policies. The Community would need to be in a position to monitor its overall economic situation, to assess the consistency of developments in individual countries with regard to common objectives and to formulate guidelines for policy.

As regards wage formation and industrial relations, the autonomous negotiating process would need to be preserved, but efforts would have to be made to convince European management and labour of the advantages of gearing wage policies largely to improvements in productivity. Governments, for their part, would refrain from direct intervention in the wage and price formation process.

In the budgetary field, binding rules are required that would: firstly, impose effective upper limits on budget deficits of individual member countries of the Community, although in setting these limits the situation of each member country might have to be taken into consideration; secondly, exclude access to direct central bank credit and other forms of monetary financing while, however, permitting open market operations in government securities; thirdly, limit recourse to external borrowing in non-Community currencies. Moreover, the arrangements in the budgetary field

should enable the Community to conduct a coherent mix of fiscal and monetary policies.

Section 4

Institutional arrangements

31. Management of the economic and monetary union would call for *an institutional framework* which would allow policy to be decided and executed at the Community level in those economic areas that were of direct relevance for the functioning of the union. This framework would have to promote efficient economic management, properly embedded in the democratic process. Economic and monetary union would require the creation of a new monetary institution, placed in the constellation of Community institutions (European Parliament, European Council, Council of Ministers, Commission and Court of Justice). The formulation and implementation of common policies in non-monetary fields and the coordination of policies remaining within the competence of national authorities would not necessarily require a new institution; but a revision and, possibly, some restructuring of the existing Community bodies, including an appropriate delegation of authority, could be necessary.

32. A new monetary institution would be needed because a single monetary policy cannot result from independent decisions and actions by different central banks. Moreover, day-to-day monetary policy operations cannot respond quickly to changing market conditions unless they are decided centrally. Considering the political structure of the Community and the advantages of making existing central banks part of a new system, the domestic and international monetary policy-making of the Community should be organized in a federal form, in what might be called a *European System of Central Banks* (ESCB). This new System would have to be given the full status of an autonomous Community institution. It would operate in accordance with the provisions of the Treaty, and could consist of a central institution (with its own balance sheet) and the national central banks. At the final stage the ESCB — acting through its Council — would be responsible for formulating and implementing monetary policy as well as managing the Community's exchange rate policy *vis-à-vis* third currencies. The national central banks would be entrusted with the implementation of policies in conformity with guidelines established by the Council of the ESCB and in accordance with instructions from the central institution.

The European System of Central Banks would be based on the following principles:

Mandate and functions

- The System would be committed to the objective of price stability;
- subject to the foregoing, the System should support the general economic policy set at the Community level by the competent bodies;

- the System would be responsible for the formulation and implementation of monetary policy, exchange rate and reserve management, and the maintenance of a properly functioning payment system;
- the System would participate in the coordination of banking supervision policies of the supervisory authorities.

Policy instruments

- The policy instruments available to the System, together with a procedure for amending them, would be specified in its Statutes; the instruments would enable the System to conduct central banking operations in financial and foreign exchange markets as well as to exercise regulatory powers;
- while complying with the provision not to lend to public-sector authorities, the System could buy and sell government securities on the market as a means of conducting monetary policy.

Structure and organization

- A federative structure, since this would correspond best to the political diversity of the Community;
- establishment of an ESCB Council (composed of the Governors of the central banks and the members of the Board, the latter to be appointed by the European Council), which would be responsible for the formulation of and decisions on the thrust of monetary policy; modalities of voting procedures would have to be provided for in the Treaty;
- establishment of a Board (with supporting staff), which would monitor monetary developments and oversee the implementation of the common monetary policy;
- national central banks, which would execute operations in accordance with the decisions taken by the ESCB Council.

Status

- Independence: the ESCB Council should be independent of instructions from national governments and Community authorities; to that effect the members of the ESCB Council, both Governors and the Board members, should have appropriate security of tenure;
- accountability: reporting would be in the form of submission of an annual report by the ESCB to the European Parliament and the European Council; moreover, the Chairman of the ESCB could be invited to report to these institutions. Supervision of the administration of the System would be carried out indepen-

dently of the Community bodies, for example by a supervisory council or a committee of independent auditors.

33. In the *economic field*, in contrast to the monetary field, an institutional framework for performing policy tasks was already established under the Treaty of Rome, with different and complementary functions conferred on the European Parliament, the Council of Ministers, the Monetary Committee, the Commission and the Court of Justice. The new Treaty would therefore not have to determine the mandate, status and structure of a new institution but would have to provide for additional or changed roles for the existing bodies in the light of the policy functions they would have to fulfil in an economic and monetary union. It would have to specifically define these changes and determine the areas in which decision-making authority would have to be transferred from the national to the Community level.

General criteria

In order to ensure the flexible and effective conduct of policies in those economic areas in which the Community would be involved, several basic requirements would have to be fulfilled:

- where policies were decided and enacted at the Community level, there would have to be a clear distribution of responsibilities among the existing Community institutions, a distinction being made as to whether decisions related to the setting of broad policy directions or to day-to-day operations. By analogy with the structure of the European System of Central Banks, where the ESCB Council would determine the broad lines of monetary policy and the Board would be responsible for its day-to-day execution, a similar division of responsibilities could be envisaged in the economic field. The Council of Ministers would determine the broad lines of economic policy, while the implementation would be left to the national governments and the Commission in their respective areas of competence;
- in the event of non-compliance by Member States, the Commission, or another appropriately delegated authority as envisaged in paragraph 31, would be responsible for taking effective action to ensure compliance; the nature of such action would have to be explored.

Single market and competition policy

In these two areas, the necessary procedures and arrangements have already been established by the Treaty of Rome and the Single European Act, which confer the requisite legislative, executive and judicial authority on the Community. The completion of the internal market will result in a marked easing of the overall burden

of regulation for economic agents, but for the Community institutions it will mean a substantial addition to their executive and policing functions.

Community policies in the regional and structural field

The foundations for a more effective Community role in regional and structural development have recently been established, with both a doubling of the resources of structural funds and a reorganization of policies as described earlier in this Report. These mechanisms would perhaps have to be further extended and made more effective as part of the process leading to economic and monetary union.

Macroeconomic policy

The broad *objective* of economic policy coordination would be to promote growth, employment and external balance in an environment of price stability and economic cohesion. For this purpose coordination would involve defining a medium-term framework for budgetary policy within the economic and monetary union; managing common policies with a view to structural and regional development; formulating in cooperation with the ESCB Council the Community's exchange rate policy and participating in policy coordination at the international level.

New *procedures* required for this purpose would have to strike a balance between reliance on binding rules, where necessary, to ensure effective implementation and discretionary coordination adapted to particular situations.

In particular it would seem necessary to develop both binding rules and procedures for *budgetary policy*, involving respectively :

- effective upper limits on budget deficits of individual member countries; exclusion of access to direct central bank credit and other forms of monetary financing; limits on borrowing in non-Community currencies;
- the definition of the overall stance of fiscal policy over the medium term, including the size and financing of the aggregate budgetary balance, comprising both the national and the Community positions.

34. The new Treaty laying down the objectives, features, requirements, procedures and organs of the economic and monetary union would add to the existing Community institutions (European Parliament, European Council, Council of Ministers, Commission and Court of Justice) a new institution of comparable status, the European System of Central Banks. With due respect for the independent status of the ESCB, as defined elsewhere in this Report, appropriate consultation procedures would have to be set up to allow for effective *coordination between budgetary and monetary policy*. This might involve attendance by the President of the Council and the President of the Commission at meetings of the ESCB Council, without power

to vote or to block decisions taken in accordance with the rules laid down by the ESCB Council. Equally, the Chairman of the ESCB Council might attend meetings of the Council of Ministers, especially on matters of relevance to the conduct of monetary policy. Consideration would also have to be given to the role of the European Parliament, especially in relation to the new policy functions exercised by various Community bodies.

Section 5

Economic and monetary union in the context of the world economy

35. The establishment of an economic and monetary union would give *the Community a greater say in international negotiations* and enhance its capacity to influence economic relations between industrial and developing countries.

36. The responsibility for *external trade policy* has been assigned to the Community in the Treaty of Rome, and the Commission, acting as the Community's spokesman, represents all the member countries in multilateral trade negotiations. This role will be strengthened with the completion of the single market, which has the potential to stimulate multilateral trade and economic growth at the global level. However, this potential can only be exploited to the full in an open trading system, which guarantees foreign suppliers free access to the Community market and, conversely, guarantees exporters from the Community free access to foreign markets. The removal of internal trade barriers within the Community should constitute a step towards a more liberal trading system on a worldwide scale.

37. The creation of an economic and monetary union would increase the role of the Community in the process of *international policy concertation*. In the monetary field this would involve short-term cooperation between central banks in interest rate management and exchange market interventions as well as the search for solutions to issues relating to the international monetary system. In the economic field, the formulation of a policy mix would allow the Community to contribute more effectively to world economic management.

38. The *institutional arrangements* which would enable the Community to fulfil the new responsibilities implied by its increased weight in the world economy are partly in place or would be implemented in the process of creating an economic and monetary union. In the area of external trade policies and, to some extent, in the field of cooperation with developing countries, the responsibilities have already been attributed to the Community. With the establishment of the European System of Central Banks the Community would also have created an institution through which it could participate in all aspects of international monetary management. As far as macroeconomic policy coordination at the international level is concerned, the

Community as such is currently represented only at the summit meetings of the major industrial countries. In order to make full use of its position in the world economy and to exert influence on the functioning of the international economic system, the Community would have to be able to speak with one voice. This emphasizes the need for an effective mechanism for macroeconomic policy coordination within the economic and monetary union.

Chapter III

Steps towards economic and monetary union

39. After defining the main features of an economic and monetary union, the Committee has undertaken the 'task of studying and proposing concrete stages leading towards this union'. The Committee agreed that the *creation of an economic and monetary union must be viewed as a single process*. Although this process is set out in stages which guide the progressive movement to the final objective, the decision to enter upon the first stage should be a decision to embark on the entire process.

A clear political commitment to the final stage, as described in Chapter II of this Report, would lend credibility to the intention that the measures which constitute stage one should represent not just a useful end in themselves but a firm first step on the road towards economic and monetary union. It would be a strong expression of such a commitment if all members of the Community became full members of the EMS in the course of stage one and undertook the obligation to formulate a convergent economic policy within the existing institutions.

Given that background, commitment by the political authorities to enter into negotiations on a new Treaty would ensure the continuity of the process. Preparatory work for these negotiations would start immediately. At the end of this Report suggestions are made regarding the procedures to be followed for the further development of economic and monetary union.

Section 1

Principles governing a step-by-step approach

40. In *designing a step-by-step approach* along the path to economic and monetary union the general principle of subsidiarity, referred to earlier in this Report, as well as a number of further considerations, would have to be taken into account.

41. *Discrete but evolutionary steps*. The process of implementing economic and monetary union would have to be divided into a limited number of clearly defined stages. Each stage would have to represent a significant change with respect to the preceding one. New arrangements coming into force at the beginning of each

stage would gradually develop their effects and bring about a change in economic circumstances so as to pave the way for the next stage. This evolutionary development would apply to both functional and institutional arrangements.

42. *Parallelism.* As has been argued in Chapter II, monetary union without a sufficient degree of convergence of economic policies is unlikely to be durable and could be damaging to the Community. Parallel advancement in economic and monetary integration would be indispensable in order to avoid imbalances which could cause economic strains and loss of political support for developing the Community further into an economic and monetary union. Perfect parallelism at each and every point of time would be impossible and could even be counter-productive. Already in the past the advancement of the Community in certain areas has taken place with temporary standstill in others, so that parallelism has been only partial. Some temporary deviations from parallelism are part of the dynamic process of the Community. But bearing in mind the need to achieve a substantial degree of economic union if monetary union is to be successful, and given the degree of monetary coordination already achieved, it is clear that material progress on the economic policy front would be necessary for further progress on the monetary policy front. Parallelism would have to be maintained in the medium term and also before proceeding from one stage to the next.

43. *Calendar.* The conditions for moving from stage to stage cannot be defined precisely in advance; nor is it possible to foresee today when these conditions will be realized. The setting of explicit deadlines is therefore not advisable. This observation applies to the passage from stage one to stage two and, most importantly, to the move to irrevocably fixed exchange rates. The timing of both these moves would involve an appraisal by the Council, and from stage two to stage three also by the European System of Central Banks in the light of the experience gained in the preceding stage. However, there should be a clear indication of the timing of the first stage, which should start no later than 1 July 1990 when the Directive for the full liberalization of capital movements comes into force.

44. *Participation.* There is one Community, but not all the members have participated fully in all its aspects from the outset. A consensus on the final objectives of the Community, as well as participation in the same set of institutions, should be maintained, while allowing for a degree of flexibility concerning the date and conditions on which some member countries would join certain arrangements. Pending the full participation of all member countries — which is of prime importance — influence on the management of each set of arrangements would have to be related to the degree of participation by Member States. However, this management would have to keep in mind the need to facilitate the integration of the other members.

Section 2

The ECU

45. The Committee investigated *various aspects of the role* that the ECU might play in the process of economic and monetary integration in Europe.

46. Firstly, the Committee examined the role of the ECU in connection with an eventual move to a single currency. Although a monetary union does not necessarily require a single currency, it would be a desirable feature of a monetary union. The Committee was of the opinion that the ECU has the potential to be developed into such a *common currency*. This would imply that the ECU would be transformed from a basket of currencies into a genuine currency. The irrevocable fixing of exchange rates would imply that there would be no discontinuity between the ECU and the single currency of the union and that ECU obligations would be payable at face value in ECUs if the transition to the single currency had been made by the time the contract matured.

47. Secondly, the Committee considered the possibility of adopting a *parallel currency strategy* as a means of accelerating the pace of the monetary union process. Under this approach the definition of the ECU as a basket of currencies would be abandoned at an early stage and the new fully-fledged currency, called the ECU, would be created autonomously and issued in addition to the existing Community currencies, competing with them. The proponents of this strategy expect that the gradual crowding-out of national currencies by the ECU would make it possible to circumvent the institutional and economic difficulties of establishing a monetary union. The Committee felt that this strategy was not to be recommended for two main reasons. Firstly, an additional source of money creation without a precise linkage to economic activity could jeopardize price stability. Secondly, the addition of a new currency, with its own independent monetary implications, would further complicate the already difficult endeavour of coordinating different national monetary policies.

48. Thirdly, the Committee examined the possibility of using the official ECU as an instrument *in the conduct of a common monetary policy*. The main features of possible schemes are described in the Collection of papers submitted to the Committee, which represent personal contributions.

49. Fourthly, the Committee agreed that there should be no discrimination against the *private use of the ECU* and that existing administrative obstacles should be removed.

Section 3

The principal steps in stage one

50. Stage one represents the *initiation of the process* of creating an economic and monetary union. It would aim at a greater convergence of economic performance through the strengthening of economic and monetary policy coordination within the existing institutional framework. In the institutional field, by the time of the transition to stage two, it would be necessary to have prepared and ratified the Treaty change.

51. *In the economic field* the steps would centre on the completion of the internal market and the reduction of existing disparities through programmes of budgetary consolidation in those countries concerned and more effective structural and regional policies. In particular, there would be action in three directions.

Firstly, there would be a complete removal of physical, technical and fiscal barriers within the Community, in line with the internal market programme. The completion of the internal market would be accompanied by a strengthening of Community competition policy.

Secondly, the reform of the structural Funds and doubling of their resources would be fully implemented in order to enhance the ability of Community policies to promote regional development and to correct economic imbalances.

Thirdly, the 1974 Council Decision on economic convergence would be replaced by a new procedure that would strengthen economic and fiscal policy coordination and would, in addition, provide a comprehensive framework for an assessment of the consequences and consistency of the overall policies of Member States. On the basis of this assessment, recommendations would be made aimed at achieving a more effective coordination of economic policies, taking due account of the views of the Committee of Central Bank Governors. The task of economic policy coordination should be the primary responsibility of the Council of Economic and Finance Ministers (Ecofin). Consistency between monetary and economic policies would be facilitated by the participation of the Chairman of the Committee of Central Bank Governors in appropriate Council meetings. In particular, the revised 1974 Decision on convergence would:

- establish a process of multilateral surveillance of economic developments and policies based on agreed indicators. Where performances were judged inadequate or detrimental to commonly set objectives, policy consultations would take place at Community level and recommendations would be formulated with a view to promoting the necessary corrections in national policies;
- set up a new procedure for budgetary policy coordination, with precise quantitative guidelines and medium-term orientations;

— provide for concerted budgetary action by the member countries.

52. *In the monetary field* the focus would be on removing all obstacles to financial integration and on intensifying cooperation and the coordination of monetary policies. In this connection consideration should be given to extending the scope of central banks' autonomy. Realignment of exchange rates would still be possible, but an effort would be made by every country to make the functioning of other adjustment mechanisms more effective. Action would be taken along several lines.

Firstly, through the approval and enforcement of the necessary Community Directives, the objective of a single financial area in which all monetary and financial instruments circulate freely and banking, securities and insurance services are offered uniformly throughout the area would be fully implemented.

Secondly, it would be important to include all Community currencies in the EMS exchange rate mechanism. The same rules would apply to all the participants in the exchange rate mechanism.

Thirdly, all impediments to the private use of the ECU would be removed.

Fourthly, the 1964 Council Decision defining the mandate of the Committee of Central Bank Governors would be replaced by a new Decision. According to this Decision the Committee of Central Bank Governors should:

- formulate opinions on the overall orientation of monetary and exchange rate policy, as well as on measures taken in these fields by individual countries. In particular, the Committee would normally be consulted in advance of national decisions on the course of monetary policy, such as the setting of annual domestic monetary and credit targets;
- express opinions to individual governments and the Council of Ministers on policies that could affect the internal and external monetary situation in the Community, especially the functioning of the EMS. The outcome of the Committee's deliberations could be made public by the Chairman of the Committee;
- submit an annual report on its activities and on the monetary situation of the Community to the European Parliament and the European Council.

The Committee could express majority opinions, although at this stage they would not be binding. In order to make its policy coordination function more effective, the Committee would set up three sub-committees, with a greater research and advisory role than those existing hitherto, and provide them with a permanent research staff:

- a monetary policy committee would define common surveillance indicators, propose harmonized objectives and instruments and help to gradually bring about a change from *ex post* analysis to an *ex ante* approach to monetary policy cooperation;
- a foreign exchange policy committee would monitor and analyse exchange market developments and assist in the search for effective intervention strategies;

- an advisory committee would hold regular consultations on matters of common interest in the field of banking supervision policy.

53. A number of Committee members advocated the creation of a *European Reserve Fund (ERF)* that would foreshadow the future European System of Central Banks. The main objectives of the ERF would be:

- to serve as a training ground for implementing a better coordination of monetary analysis and decisions;
- to facilitate, from a Community point of view, the concerted management of exchange rates and possibly to intervene visibly (in third and participating currencies) on the foreign exchange market at the request of the participating central banks;
- to be the symbol of the political will of the European countries and thus reinforce the credibility of the process towards economic and monetary union.

The resources of the Fund would be provided by the pooling of a limited amount of reserves (for instance 10% at the start) by participating central banks. The Fund would, moreover, require a permanent structure and staff in order to carry out its tasks, namely:

- managing the pooled reserves;
- intervening on the exchange markets as decided by the members;
- analysing monetary trends, from a collective perspective, in order to enhance policy coordination.

All EC central banks would be eligible to join the Fund. However, membership would be subject to their participation in the exchange rate mechanism, the reason being that the EMS implies specific constraints on monetary policy and foreign exchange interventions, both of which require a common approach on the part of the central banks concerned.

The ERF would consist of:

- a Board of Directors, which would comprise, ex officio, the Governors of all the central banks participating in the ERF;
- an Executive Committee, whose members would be selected by the Committee of Governors on the basis of competence. This Executive Committee would be small in size, consisting of three or four members who would have direct responsibility for the different departments of the ERF;
- three committees, namely the Foreign Exchange Policy Committee, the Monetary Policy Committee and the Committee on Banking Supervision Policy;
- two departments: a Foreign Exchange and Reserve Management Department and a Monetary Policy Department.

54. Other members of the Committee felt that the creation of an ERF was not opportune at this stage. Their reservations stem from the following considerations:

- too much emphasis is placed on external considerations; common interventions by such a Fund cannot be a substitute for economic adjustment to correct imbalances within the Community;
- the proposal involves an institutional change which, in accordance with Article 102a of the amended Treaty of Rome, would fall under the procedure stipulated in Article 236 and require a new Treaty; the setting-up of a Fund under the same procedures as those applied in establishing the EMS is not considered possible;
- they consider that some functions of the Fund could be performed by the Committee of Governors if it were given wider powers; thus there is no need to set up a new institution immediately;
- what, in the view of these members, is essential is coordination of intervention policies rather than the technique of common interventions. Such coordination can provide the necessary training ground while avoiding the unnecessary complication of instituting an additional intervention window.

Section 4

The principal steps in stage two

55. The *second stage* could begin only when the new Treaty had come into force. In this stage the basic organs and structure of the economic and monetary union would be set up, involving both the revision of existing institutions and the establishment of new ones. The institutional framework would gradually take over operational functions, serve as the centre for monitoring and analysing macroeconomic developments and promote a process of common decision-making, with certain operational decisions taken by majority vote. Stage two must be seen as a period of transition to the final stage and would thus primarily constitute a training process leading to collective decision-making, while the ultimate responsibility for policy decisions would remain at this stage with national authorities. The precise operating procedures to be applied in stage two would be developed in the light of the prevailing economic conditions and the experience gained in the previous stage.

56. *In the economic field*, the European Parliament, the Council of Ministers, the Monetary Committee and the Commission would reinforce their action along three lines.

Firstly, in the area of the single market and competition policy the results achieved through the implementation of the single market programme would be reviewed and, wherever necessary, consolidated.

Secondly, the performance of structural and regional policies would be evaluated and, if necessary, be adapted in the light of experience. The resources for supporting the structural policies of the Member States might have to be enlarged. Community programmes for investment in research and infrastructure would be strengthened.

Thirdly, in the area of macroeconomic policy, the procedures set up in the first stage through the revision of the 1974 Decision on convergence would be further strengthened and extended on the basis of the new Treaty. Policy guidelines would be adopted by majority decision. On this basis the Community would:

- set a medium-term framework for key economic objectives aimed at achieving stable growth, with a follow-up procedure for monitoring performances and intervening when significant deviations occurred;
- set precise, although not yet binding, rules relating to the size of annual budget deficits and their financing; the Commission should be responsible for bringing any instance of non-compliance by Member States to the Council's attention and should propose action as necessary;
- assume a more active role as a single entity in the discussion of questions arising in the economic and exchange rate field, on the basis of its present representation (through the Member States or the Commission) in the various forums for international policy coordination.

57. *In the monetary field*, the most important feature of this stage would be that the European System of Central Banks would be set up and would absorb the previously existing institutional monetary arrangements (the EMCF, the Committee of Central Bank Governors, the sub-committees for monetary policy analysis, foreign exchange policy and banking supervision, and the permanent secretariat). The functions of the ESCB in the formulation and operation of a common monetary policy would gradually evolve as experience was gained. Some possible schemes for coordinating monetary policies in the course of this stage are discussed in the Collection of papers submitted to the Committee. Exchange rate realignments would not be excluded as an instrument of adjustment, but there would be an understanding that they would be made only in exceptional circumstances.

The key task for the European System of Central Banks during this stage would be to begin the transition from the coordination of independent national monetary policies by the Committee of Central Bank Governors in stage one to the formulation and implementation of a common monetary policy by the ESCB itself scheduled to take place in the final stage.

The fundamental difficulty inherent in this transition would lie in the organization of a gradual transfer of decision-making power from national authorities to a Community institution. At this juncture, the Committee does not consider it possible to propose a detailed blueprint for accomplishing this transition, as this would depend on the effectiveness of the policy coordination achieved during the first stage,

on the provisions of the Treaty, and on decisions to be taken by the new institutions. Account would also have to be taken of the continued impact of financial innovation on monetary control techniques (which are at present undergoing radical changes in most industrial countries), of the degree of integration reached in European financial markets, of the constellation of financial and banking centres in Europe and of the development of the private, and in particular banking, use of the ECU.

The transition that characterizes this second stage would involve a certain number of actions. For instance, general monetary orientations would be set for the Community as a whole, with an understanding that national monetary policy would be executed in accordance with these global guidelines. Moreover, while the ultimate responsibility for monetary policy decisions would remain with national authorities, the operational framework necessary for deciding and implementing a common monetary policy would be created and experimented with. Also, a certain amount of exchange reserves would be pooled and would be used to conduct exchange market interventions in accordance with guidelines established by the ESCB Council. Finally, regulatory functions would be exercised by the ESCB in the monetary and banking field in order to achieve a minimum harmonization of provisions (such as reserve requirements or payment arrangements) necessary for the future conduct of a common monetary policy.

As circumstances permitted and in the light of progress made in the process of economic convergence, the margins of fluctuation within the exchange rate mechanism would be narrowed as a move towards the final stage of the monetary union, in which they would be reduced to zero.

Section 5

The principal steps in stage three

58. The *final stage* would commence with the move to irrevocably locked exchange rates and the attribution to Community institutions of the full monetary and economic competences described in Chapter II of this Report. In the course of the final stage the national currencies would eventually be replaced by a single Community currency.

59. *In the economic field*, the transition to this final stage would be marked by three developments.

Firstly, there might need to be a further strengthening of Community structural and regional policies. Instruments and resources would be adapted to the needs of the economic and monetary union.

Secondly, the rules and procedures of the Community in the macroeconomic and budgetary field would become binding. In particular, the Council of Ministers, in

cooperation with the European Parliament, would have the authority to take directly enforceable decisions, i.e.:

- to impose constraints on national budgets to the extent to which this was necessary to prevent imbalances that might threaten monetary stability;
- to make discretionary changes in Community resources (through a procedure to be defined) to supplement structural transfers to Member States or to influence the overall policy stance in the Community;
- to apply to existing Community structural policies and to Community loans (as a substitute for the present medium-term financial assistance facility) terms and conditions that would prompt member countries to intensify their adjustment efforts.

Thirdly, the Community would assume its full role in the process of international policy cooperation, and a new form of representation in arrangements for international policy coordination and in international monetary negotiations would be adopted.

60. *In the monetary field*, the irrevocable locking of exchange rates would come into effect and the transition to a single monetary policy would be made, with the ESCB assuming all its responsibilities as foreseen in the Treaty and described in Chapter II of this Report. In particular:

- concurrently with the announcement of the irrevocable fixing of parities between the Community currencies, the responsibility for the formulation and implementation of monetary policy in the Community would be transferred to the ESCB, with its Council and Board exercising their statutory functions;
- decisions on exchange market interventions in third currencies would be made on the sole responsibility of the ESCB Council in accordance with Community exchange rate policy; the execution of interventions would be entrusted either to national central banks or to the European System of Central Banks;
- official reserves would be pooled and managed by the ESCB;
- preparations of a technical or regulatory nature would be made for the transition to a single Community currency.

The change-over to the single currency would take place during this stage.

Section 6

One or several Treaties

61. *Legal basis.* The Committee has examined the scope for progress in economic and monetary integration under the present legal provisions in force in each member country. This investigation has shown that under present national legislations no

member country is able to transfer decision-making power to a Community body, nor is it possible for many countries to participate in arrangements for a binding *ex ante* coordination of policies.

As has been pointed out in paragraph 18 of this Report, the Treaty of Rome, as amended by the Single European Act, is insufficient for the full realization of economic and monetary union. There is at present no transfer of responsibility for economic and monetary policy from Member States to the Community. The rules governing the EMS are based on agreements between the central banks concerned and are not an integral part of Community legislation. Without a new Treaty it would not be possible to take major additional steps towards economic and monetary union. The process of integration based on a step-by-step approach requires, however, a clear understanding of its content and final objective, its basic functional and institutional arrangements and the provisions governing its gradual implementation. A new political and legal basis would accordingly be needed. A new Treaty would establish not only the objective but also the stages by which it is to be achieved and the procedures and institutions required to move forward at each stage along the way. Political agreement would be required for each move to be implemented.

A new Treaty would also be required to ensure parallel progress in the economic and in the monetary fields. The appropriate institutional and procedural arrangements to that effect should also be set out in the Treaty.

62. The Committee has not investigated in detail the possible approaches by means of which the objective of economic and monetary union and its implementation would be embodied in the new Treaty. There would be basically two options. One procedure would be to conclude *a new Treaty for each stage*. The advantage of this procedure would be that it would explicitly reaffirm the political consensus at each stage and would allow for modification of the form the following stage should take in the light of experience with the current stage. At the same time, this approach might prove unwieldy and slow, it might not safeguard the overall consistency of the process sufficiently and it might carry the risk that parallel progress on the monetary and non-monetary sides might not be respected. In any event, if this procedure were chosen it would be crucial that the first Treaty laid down clearly the principal features of the ultimate objective of economic and monetary union.

63. Alternatively, it could be decided to conclude *a single comprehensive Treaty* formulating the essential features and institutional arrangements of economic and monetary union and the steps by which it could be achieved. Such a Treaty should indicate the procedures by which the decision would be taken to move from stage to stage. Each move would require an appraisal of the situation and a decision by the European Council.

Section 7

Suggested follow-up procedure

64. If the European Council can accept this Report as a basis for further development towards economic and monetary union, the following procedure is suggested.

65. The Council and the Committee of Governors should be invited to take the decisions necessary to implement the first stage.

66. Preparatory work for the negotiations on the new Treaty would start immediately. The competent Community bodies should be invited to make concrete proposals on the basis of this Report concerning the second and the final stages, to be embodied in a revised Treaty. These proposals should contain a further elaboration and concretization, where necessary, of the present Report. They should serve as the basis for future negotiations on a revised Treaty at an inter-governmental conference to be called by the European Council.

Annex I

Excerpts from the Conclusions of the Presidency presented after the meeting of the European Council in Hanover on 27 and 28 June 1988

Monetary union

The European Council recalls that, in adopting the Single Act, the Member States confirmed the objective of progressive realization of economic and monetary union.

They therefore decided to examine at the European Council meeting in Madrid in June 1989 the means of achieving this union.

To that end they decided to entrust to a Committee the task of studying and proposing concrete stages leading towards this union.

The Committee will be chaired by Mr Jacques Delors, President of the European Commission.

The Heads of State or Government agreed to invite the President or Governor of their central banks to take part in a personal capacity in the proceedings of the Committee, which will also include one other member of the Commission and three personalities designated by common agreement by the Heads of State or Government. They have agreed to invite:

- Mr Niels Thygesen, Professor of Economics, Copenhagen;
- Mr Lamfalussy, General Manager of the Bank for International Settlements in Basle, Professor of Monetary Economics at the Catholic University of Louvain-la-Neuve;
- Mr Miguel Boyer, President of Banco Exterior de España.

The Committee should have completed its proceedings in good time to enable the Ministers for Economic Affairs and for Finance to examine its results before the European Council meeting in Madrid.

Annex II

List of members of the Committee

Jacques Delors (Chairman)
Frans Andriessen
Miguel Boyer
Demitrius J. Chalikias
Carlo Azeglio Ciampi
Maurice F. Doyle
Willem F. Duisenberg
Jean Godeaux
Erik Hoffmeyer
Pierre Jaans
Alexandre Lamfalussy
Jacques de Larosière
Robert Leigh-Pemberton
Karl Otto Pöhl
Mariano Rubio
José A.V. Tavares Moreira
Niels Thygesen

Rapporteurs

Gunter D. Baer
Tommaso Padoa-Schioppa

**Mémorandum de la délégation allemande du 18.07.1989 sur
l'Union économique et monétaire**

Courtesy Translation

I A 5

5300 Bonn, 18 July 1989
Tel. ext.: 4184/3747 (N356)

Memorandum
on the Economic and Monetary Union

I.

At the meeting of the European Council in Madrid on 26 and 27 June 1989, the Member States of the European Communities underlined their firm intent gradually to implement the Economic and Monetary Union. In this respect, the European Council was of the opinion that the Delors Report is an excellent basis for further work. The Council expressly emphasized, inter alia, that economic and monetary policy aspects must be considered in parallel when the Union is put into effect.

It has thus again been emphasized that there are close, indissoluble links between economic and monetary policy aspects. Whereas the plans for the physical and institutional shape of a Monetary Union have already progressed to a comparatively marked extent, the concept for an economic union and its related economic policy requirements still demands some more detailed analysis and the development of concrete solutions.

II.

The Delors Report which also emphasizes the necessity of a parallel and balanced implementation of the economic

and monetary unions comments as follows on the subject of an economic union.

1. The following four basic elements are mentioned as the **principal features of an economic union** (paragraph 25):
 - a single market within which persons, goods, services and capital can move freely,
 - competition policy and other measures to strengthen market mechanisms,
 - common policies on structural adjustment and regional development, and
 - macroeconomic policy coordination, including binding budget policy rules.
2. Two considerations stand in the foreground when specific rules and arrangements are made for an economic union:
 - the economic union must be based on the same free market economy principles that form the basis of the member countries' economic orders and
 - a suitable balance must be maintained between the economic and monetary components to ensure that the union is viable.
3. For the creation of an economic and monetary union, the Single Market should be complemented with action in three interrelated areas (paragraphs 27 ff):
 - competition policy - conducted at the Community level - must ensure that the behaviour of private or public economic agents does not in any way impede access to and distort the functioning of the market;

- common regional and structural policies are required to promote an optimum allocation of resources and to ensure that welfare gains are spread throughout the Community;
 - with regard to macroeconomic policy, a suitable definition of the role is required that the Community must play when promoting price stability and economic growth through the coordination of economic policies.
4. It is recommended that the gradual implementation of the economic union be effected in the following stages (paragraphs 50 ff):

- **Stage 1:**

- = the removal of physical, technical and tax barriers within the Community and the strengthening of Community competition policy;
- = the reform of the structural funds and the doubling of their resources;
- = the revision of the 1974 Council Decision on Economic Convergence so as to intensify the coordination of economic and fiscal policies.

- **Stage 2:**

- = the review of the results of the implementation of the single market programme;
- = the evaluation of the structural and regional policies and, if necessary, an enlargement of its resources and the strengthening of the Community programme for investment in research and infrastructure;
- = the strengthening of the procedures introduced in conjunction with the revision of the Decision on

Convergence (the setting of key targets for steady economic growth, the establishment of rules for the size and financing of budget deficits).

- Stage 3:

- = the further strengthening of Community structural and regional policies, if necessary;
- = the creation of binding rules in the macroeconomic field, including directly enforceable Council decisions (constraints on national budgets, supplements to structural transfers, the subjecting of Community structural policies and Community loans to certain terms and conditions);
- = the redefinition of the role played by the Community in the field of international economic policy cooperation.

III.

5. The process toward an economic and monetary union demands that **economic and monetary policy measures be implemented**, to a major extent, **in parallel** without using rigid rules as a basis. The European Council in Madrid expressly confirmed that the parallel character must be taken into consideration. This does not mean that they have to be implemented absolutely in parallel at all times. Progress will occasionally be more rapid in the monetary field, whilst it will sometimes also be economic policy convergence that proceeds at a faster pace. Concrete steps must therefore always take both earlier experience and the current state of integration into consideration. In particular, this also applies to the transition from one stage to the next, a time when the current situation

should be reviewed to ascertain whether and where further action is required, action that should then be initiated. Such a principle of "pioneering and follow-on competition", a principle that avoids a rigid sequence of decisions along the road toward an economic and monetary union, is an important component of a dynamic integration process. At the same time, it contradicts and opposes the so-called "coronation theory" according to which only the full and functional integration of markets, the solution of all harmonization problems, and general convergence would allow the economic and monetary union to be finalized through a monetary union and the establishment of a European central bank.

6. The development and lasting existence of an economic union depends decisively on a basic consensus on the shaping of the various parts of the economic system in line with free market economy principles and on an **improved convergence** of the macroeconomic targets set with regard to economic growth, employment and balanced foreign trade at stable prices. This demands that the **coordination of economic policies be intensified**. In particular, it must be ensured that the economic policy measures adopted in individual countries can be incorporated into a consistent overall Community policy - already as early as the first stage, if possible.
7. Where **the individual policy fields** involved are concerned, the orientation of the economic union to free market economy principles, as set out in the Delors Report (paragraph 25), must be **defined in more specific terms**.

- The **Single Market** with its free movement of people, goods, services and capital is an element that is decisive for the transition to a European economic

union. Its implementation must therefore receive absolute priority. In particular, it is vital that the agreement reached in the Council of Ministers of Economics and Finance in June 1988 on the full liberalization of capital transactions in summer 1990 be put into effect and that a solution be found in respect of the harmonization of indirect taxes. The effects emanating from the Single Market will be the greater, the more progress is made along the road toward an economic and monetary union.

- It is of crucial importance that the principle of competition set out in the EEC Treaty be reaffirmed with competition being understood and safeguarded as an economic union's central steering and coordinating mechanism, a mechanism that may not be subordinated to industrial or regional policy interests. To the greatest extent possible, the union's economic relations must be characterized by competition and the freedom of movement and not by the principle of a mandatory harmonization of or government constraints on industrial activities. It is important that competition be used as the decisive decentralized steering instrument also in to date still to a major extent regulated areas (e.g. the agricultural, energy, insurance and banking sectors). Especially from an economic policy point of view, it must be made clear that competition is by far the most efficient steering mechanism that may not be undermined by interventionist policies to enforce government objectives. It must therefore be ensured that the governmental industrial, research and structural policies pursued at both the national and the Community levels adhere to the principle of competition. Moreover, it would generally also be helpful if the dismantling of subsidies were implemented at an accelerated pace and, in this respect, if the criterion set out in the EEC Treaty with re-

gard to the distortion of competition in intra-Community trade were supplemented further (e.g. the distorted allocation of resources).

- The common trade policy pursued in an economic union must ensure that the union's borders remain open for parties abroad. A great number of the different instruments still used today to influence trade through government intervention (e.g. market-sharing arrangements, voluntary self-restraint agreements, government-controlled prices and quantitative restrictions) are not in conformity with the strengthening of market mechanisms, as recommended in the Delors Report. Our partners, too, must be convinced that open markets are to the benefit of all the parties involved.
 - With regard to fiscal policy, it must be assumed that the Community budget is still limited in scope and that this alone will therefore not allow it to be used for macroeconomic steering purposes. Only if it proves possible to achieve a political union will the Community's central budget gradually gain added weight, a development that would also mean that its structure will presumably change. The call in the Delors Report (paragraph 59) for "discretionary changes in Community resources ... to influence the overall policy stance in the Community" is problematical and must therefore be opposed.
8. However, the extent of coordination needed in the field of fiscal and budgetary policies still requires study in greater depth. Centrally imposed mandatory and binding constraints on individual Member States' budget and deficit plans are neither required nor possible either in the transition period or in the final economic and monetary union. This is opposed by the sovereignty of the national parliaments, by the feder-

al character of the Community, and by the current state of political unification. More efficient consultation and coordination endeavours, also in the field of budget policy, are required instead. In this context, the broadest possible consensus on the goals and measures to be adopted must be aimed at.

9. Coordination may not be based on the average figures recorded for the Community as a whole. The average budget deficit (in % of the national product) of all EC Member states, for instance, is not a suitable indicator. Required are detailed analyses of the criteria to be used for the evaluation of the size and structure of national budget deficits and of the extent to which they allow differentiated statements to be made on the required degree of adjustment (e.g. consideration of differences in Member States' development levels; consideration of expenditure patterns, in conjunction with which a basic difference could be whether the budget deficit was caused primarily by government spending on productive investment in infrastructure or by spending on consumption; consideration of differences in the population trends recorded in individual Member States).

An important approach to a more efficient fiscal policy and to steps toward increased convergence would be the implementation, as soon as possible, of the demand, as expressed in the Delors Report, to waive the use of monetary measures to finance public budget deficits.

10. According to the ideas set out in the Delors Report, objective indicators should play a major role (cf. paragraph 30). The use of such indicators as an analytical aid for regularly reviewing the economic situation is certainly a helpful instrument of analysis. On account of solely the statistical inadequacies in-

volved, however, they cannot be used, on their own, as a basis for establishing binding guidelines for economic policy measures. In particular, they may not lead to automatic mandatory economic policy action.

11. The **coordination of economic policies** does not call for new **economic policy institutions** at the Community level, but rather for the better utilization of existing institutions. The coordination of individual national economic policies at the Community level demands, above all, that the Council of Ministers of Economics and Finance deal with this task - on the basis of sound preparations undertaken by existing institutions - more intensively and persistently than before. Although the proposal presented in the Delors Report (paragraph 51) to review the 1974 Council Decision on Economic Convergence could possibly improve the coordination of economic and fiscal policies, the political will, which has unfortunately often been lacking in the past, to deal with the task of coordination will ultimately remain the deciding factor.
12. As must be welcomed, the Delors Report presupposes the **principle of subsidiarity**: "An essential element in defining the appropriate balance of power within the Community would be adherence to the 'principle of subsidiarity', according to which the functions of higher levels of government should be as limited as possible and should be subsidiary to those of lower levels" (paragraph 20).

In the view of the Wissenschaftliche Beirat (Board of Academic Advisers) to the Federal Ministry of Economics, the extent to which the competitive road toward European integration calls for central decision-making bodies or for a formal, i.e. binding coordination of government behaviour at a Community level is generally only rather limited [cf. Study of the Wissen-

schaftliche Beirat to the Federal Ministry of Economics: "Europäische Währungsordnung" (A Monetary Order for the Single European Market), page 21]. The Beirat, too, believes "a significant convergence of general economic policies - above all, budget policies - to be essential in an economic and monetary union, even to be the prerequisite for the final transition to irrevocably fixed rates of exchange or a single European currency." The Wissenschaftliche Beirat is also right in its assessment that the matter involved here is rather more the convergence of results than the convergence of measures. Under "ordnungspolitisch" (in terms of the theory and policy of economic systems) properly created economic fundamentals, fundamentals which also include the monetary structure, such convergence can certainly also occur spontaneously. However, the chances of achieving such convergence are probably noticeably higher in the case of an ex ante coordination of economic policies. At any rate, the favourable experience gained in the Federal Republic of Germany with coordination in the "Finanzplanungs- und Konjunkturrat" (Financial Planning and Business Cycle Council) or the Länder Ministries of Economics indicates that this is more likely to allow and certainly facilitates a coordinated behaviour of all the parties involved.

13. Today, **actual convergence** in individual policy fields and the details of the policies to be pursued in this context still vary considerably, as can be seen from two examples:

- A comparatively high degree of convergence has been achieved by most of the Member States in the fight against inflation (cf. Table 1). Recently, however, price trends are again tending to drift apart. The yardstick for measuring the efficiency of coordina

tion must continue to be the goal of keeping price levels stable.

- In the field of **fiscal policy**, considerable further convergence is required. The high budget deficits in a number of Member States are endangering stability and fiscal policy, are threatening to lead to destabilizing capital movements and to investment and growth-restricting increases in interest rates, and are not reconcilable with lastingly stable rates of exchange. A significant reduction of budget deficits seems urgently required in a number of countries (cf. Table 2).

- 14. It is important that a basic consensus exist on the underlying "ordnungspolitische" goals set for the role to be played by the government with regard to, e.g. the shaping of the public debt in line with stability requirement, the restriction of government action to the core of its activities, and the role to be assumed by public institutions.

- 15. When coordinating fiscal policies, the fact must be taken into consideration that the harmonization of indirect taxes curtails national tax sovereignty. A harmonization of most of the direct taxes, by contrast, is neither planned nor required. Here, however, competition between locations within the economic union can be expected here that will, at any rate, have a certain balancing effect.

- 16. When the flexible rates of exchange are eliminated, it must be assured that structural change is steered primarily through **free market economy adjustment mechanisms** and not through government intervention. Such a course provides the best opportunities for creating dynamic business activity, economic growth and thus also jobs. The Delors Report rightly finds (cf. paragraph 29) that an economic and monetary union must

promote a structural policy that helps the poorer regions catch up with the others. As interest in many countries is focussed on government transfers, the interrelationships in this field require clarification: the Delors Report, which recommends an expansion of the funds available for Community regional and structural policies to reduce possible imbalances and to promote a balanced development of the Community, seems to be considerably overestimating the quantitative contribution that government transfers can make to the solution of such problems.

17. Regional and structural imbalances must be mitigated primarily by raising productivity, by ensuring an appropriate mobility of the various production factors and, above all, by creating attractive locational conditions for investment. The envisaged harmonization through "competition between the economic policies" pursued in the individual regions is clearly to be given preference over enforced harmonization through government institutions. Government transfers can ultimately only be accompanying measures. They cannot under any circumstances offset errors in the endeavours made to create attractive sites, e.g. excessive wage increases.

In its study on the European Monetary System (page 27), the Wissenschaftliche Beirat, too, finds that a monetary union does not as such generate additional demand for intra-European transfers. Insofar as financial transfers are granted, they should - as is also stated in the Delors Report - be granted subject to conditions that encourage the recipient countries to intensify their adjustment efforts and should be limited to economically sensible projects (infrastructure projects, industrial conversion measures).

In the case of existing imbalances, it is therefore essential that market-based incentive mechanisms be strengthened and that existing **locational advantages** be utilized instead of their being levelled-off artificially through the subsidization of wages and investment. This, too, is a reason why it is vital, for instance, that the importance of differences in the wage levels found with due consideration of productivity discrepancies in the Community be clarified and that opportunities for more flexible employment regulations be used. The training and further training of labour must always fulfill the requirements of a modern industrial and services society, no matter what the region involved. In such cases, the contribution of flows of private capital to the solution of regional imbalances will probably be far greater than that of government transfers. However, this requires that the countries concerned pursue economic policies that have a favourable impact on the investment climate and the returns on capital (inter alia, also by showing restraint in the field of wage policy and additional social benefits, for instance).

18. **A harmonization of social standards** (a matter not outlined in detail in the Delors Report) must give due consideration to the differences in the development levels of the various individual Member States and must also take the interrelationships between economic and social policies into account. The harmonization of social standards at a level close the highest standards in existence would cause existing competitive advantages in the less developed regions to be eliminated. The result would be that economic activities would be concentrated still more on today already more efficient regions. Capital would predominantly flow to the more efficient regions and the backward regions would lose jobs. This does not preclude

harmonization, from a social policy point of view, in certain fields (e.g. in that of fundamental labour rights such as the freedom to form coalitions, the ban on child labour, maternity protection, the protection of employees' health, etc.), or the adoption of additional measures on the social security of migrant labour.

19. An economic and monetary union can only function if it is accepted, also in terms of the economic variety and disparity it offers, by the majority of its citizens. Especially in the event of a community not having a high degree of mobility such as that recorded in the USA appropriately greater regional disparities have to be accepted. (Even in the USA, the income per capita in Connecticut in 1987, for instance, was twice as high at \$ 17,784 as that of \$ 8,868 in Mississippi.) Ultimately, it will be the attractiveness of locations that will decide whether capital will - as is desirable - flow to people in economically and socially less developed regions.

20. The path prescribed by political and economic logic leads from an economic and monetary union to a political union in which a higher degree of binding force might be conceivable also for national policies. This would demand, above all, that the basic rights of the various parliaments be reshaped at both the Community and the national levels. The shape of such a political union cannot as yet be ascertained, but the fact should be recognized right from the outset that the path in this direction consists of three stages leading from the Single European Market via the economic and monetary union to a political union.

Selected EC StatisticsTable 1

Rates of Inflation (weighted average of the private consumption deflator)

	1985	1986	1987	1988	1989*	1990*
B-NL-L-DK- F-D-IRL	3.8	1.1	1.7	1.9	3	2 3/4
I-GB-E	7.5	5.8	4.5	5.0	6 1/4	6
P-GR	19.0	18.1	13.1	11.6	13 1/2	12
Community	5.9	3.8	3.4	3.6	4 3/4	4 1/2

* Forecasts of the EC Commission.

Table 2

Governmental Fiscal Surplus or Deficit (in % of GDP)

	1986	1987	1988	1989*	1990*
B	- 8.8	- 7.0	- 6.5	- 6 1/4	- 6 1/4
DK	3.1	1.8	0.4	1/2	1 1/4
D	- 1.3	- 1.8	- 2.0	- 1/4	- 1
GR	- 10.8	- 10.0	- 14.3	- 14 1/2	- 14 1/4
E	- 5.7	- 3.6	- 3.2	- 3	- 2 3/4
F	- 2.9	- 2.5	- 1.6	- 1 3/4	- 1 3/4
IRL	- 11.0	- 8.9	- 3.4	- 4 1/2	- 4 1/4
I	- 11.4	- 10.5	- 10.6	- 10 1/4	- 11
L	6.0	5.2	- 2.6	2 1/2	2 1/2
NL	- 5.9	- 6.2	- 5.0	- 4 1/2	- 4 3/4
P	- 7.8	- 6.9	- 6.6	- 6 1/4	- 6 1/4
GB	- 2.4	- 1.4	0.8	1 3/4	1 3/4
EC	- 4.8	- 4.2	- 3.6	- 3	- 3 1/4
USA	- 4.4	- 2.3	- 1.8	- 1 3/4	- 1 3/4
Japan	- 1.1	- 0.3	0.5	1/2	1/2

* Forecasts of the EC Commission.

**Rapport du groupe à haut niveau sur l'union économique et
monétaire du 30.10.1989 ("Rapport Guigou")**

REPRESENTATION PERMANENTE
DE LA FRANCE
AUPRES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

N° 115


Bruxelles, le 28 août 1989

Monsieur le Secrétaire Général,

Je vous prie de bien vouloir trouver sous ce pli, pour votre information personnelle, le texte d'une lettre, que M. Pierre Bérégovoy et M. Roland Dumas ont adressée aux ministres des Affaires Etrangères et aux ministres des Finances des Etats membres ainsi qu'au Président de la Commission, relative aux suites à donner aux conclusions du Conseil Européen concernant l'union économique et monétaire.

Comme vous le verrez, la Présidence a l'intention de réunir le groupe à haut niveau mentionné dans cette lettre le mardi, 5 septembre 1989, à Bruxelles.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'expression de ma haute considération.



Jean Cadet

Monsieur N. ERSBOELL,
Secrétaire Général du
Conseil des Communautés Européennes,
170, Rue de la Loi
BRUXELLES

SECRETARIAT DU CONSEIL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES N° ENREG. 507812 REÇU LE: 29-8-1989 DEST. PRINC. CABINET DEST. COP.: PINI N° ARCHIVES:
--

Monsieur le Président,

Lors des réunions du Conseil des 10 et 17 juillet, les Ministres ont évoqué les suites à donner aux conclusions du Conseil européen relatives à l'Union Economique et Monétaire.

Nous avons débattu, lors des derniers Conseils Eco-Fin et Affaires Générales, de la méthode et des calendriers appropriés pour progresser vers cette union. Les Ministres des Finances se sont donné un programme de travail pour l'ensemble du semestre afin d'étudier les problèmes qui sont posés sur le plan financier et monétaire. Le Conseil Affaires Générales exercera de son côté sa responsabilité de synthèse et veillera, pour assurer une bonne préparation du Conseil européen, à ce que les travaux préparatoires à la Conférence intergouvernementale décidés à Madrid soient menés de la manière la plus efficace. L'unité et la globalité du processus seront ainsi assurés.

Dans ce cadre, la présidence a décidé de réunir un groupe à haut niveau, restreint (par exemple deux membres par délégation), composé de représentants personnels des Ministres des Affaires Etrangères et des Ministres des Finances et de la Commission. Ce groupe - qui ne se substituera pas aux Comités consultatifs et aux instances normales du Conseil pour la préparation des décisions dans le domaine économique et monétaire - aura pour mission principale d'identifier, d'analyser et d'agencer les éléments qui pourraient être inclus, le moment venu, dans un traité sur l'Union Economique et Monétaire. Il rendra compte au Conseil Affaires Générales et au Conseil Eco-Fin.

La présidence de ce groupe sera exercée par Madame Elisabeth Guigou, chargée de mission auprès du Président de la République.

Il lui a été demandé de prendre toute disposition nécessaire pour qu'une première réunion ait lieu dès le début du mois de septembre.

La présidence vous serait reconnaissante de bien vouloir lui faire connaître les noms de vos représentants personnels..

Pour ce qui la concerne, la France sera représentée par M. Pierre de Boissieu, Directeur des Affaires Economiques et Financières au Ministère des Affaires Etrangères, et par M. Jean-Claude Trichet, Directeur du Trésor au Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget.

Recevez, Monsieur le Président, les assurances de notre haute considération.

Pierre Bérégovoy
Ministre d'Etat,
Ministre de l'Economie des
Finances et du Budget

Roland Dumas
Ministre d'Etat,
Ministre des
Affaires Etrangères

ZCZC ECC003 31.08.89 08.45 9156F 1PR003 31.08.89 08.45
CCE RTT
64068 64068 REPES B
64434 64434 DANRP B
. 12383F JAC

TELEX A L'ATTENTION DE :

- MESSIEURS LES REPRESENTANTS PERMANENTS
(DELBEL B - DEFRAD B - RPLUX B - DELGREC B - EGBRU B -
ITRAP B - NPVEG B - UKECBB B - IVERN B - DANRP B -
REPES B - REPER B)
- MONSIEUR LE SECRETAIRE GENERAL DE LA COMMISSION (COMEUB)

COPIE A :

- BELEXT B
- COOPECO PARIS - COMICEC F
- AFETR LU - ECO LU - ETAFIN LU
- ETR DK - FINTO DK
- AABN D - BMWI D (ABT. LEITER E - REF E B 5) -
BMF D
- BUZA NL (VIA NPVEG B)
- PRDRM G (EID (I)) - HMTLDN G
DTHQ G (ICD 1)
- EECC EI - FECC EI - TRDC EI - AGRI EI - REVI EI -
- MINTES I MAE I MININD I
- MFA GR (D/NSI SE/EK) - YPEO GR (D/NSI EY) -
YOIK GR
- MCEE E - POLCO E
- CSIE P - MINFIN P
- COMEU B (SERV. JUR. -

BRUXELLES, LE 31 AOUT 1989
TELEX NO. 2383

OBJET : GROUPE A HAUT NIVEAU 'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE'

SUITE A L'INFORMATION DE LA PRESIDENCE LE GROUPE A HAUT NIVEAU
'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE' SE REUNIRA EN CADRE RESTREINT LE
MARDI 5 SEPTEMBRE 1989 A 15H.30 AU BATIMENT CHARLEMAGNE, SALLE A,
170 RUE DE LA LOI, 1048 BRUXELLES.

NIELS ERSBOELL, SECRETAIRE GENERAL

NNNN

ZCZC ECC020 11.09.89 11.20 92893 1PRO20 11.09.89 11.19
 CCE RTT
 04021702 1702 AFETR LU
 04022790 2790 ETAFIN LU
 04023464 3464 ECO LU
 040464602 64602 CSIE P
 040464877 64877 SEIVA P
 042200005 COMICEC 200005F
 042200089 COOPECO PARIS
 05241687 41687 MCEE E
 21156 21156 DELBEL B
 21707 21707 RPLUX B
 21877 21877 COMEU B
 23979 23979 BELEXT B
 25170 25170 REPER B
 62888 62888 DEFRAD B
 64068 64068 REPES B
 . T2447F LAD

TELEX A L'ATTENTION DE :

- MESSIEURS LES REPRESENTANTS PERMANENTS
 (DELBEL B - DEFRAD B - RPLUX B - REPES B - REPER B)
- MONSIEUR LE SECRETAIRE GENERAL DE LA COMMISSION (COMEU B)

COPIE A :

- BELEXT B
- COOPECO PARIS - COMICEC F
- AFETR LU - ECO LU - ETAFIN LU
- CSIE P
- MCEE E - SEIVA P
- COMEU B (SERV. JUR. -

BRUXELLES LE 11 SEPTEMBRE 1989
 TELEX NR. 2447

 OBJET : GROUPE A HAUT NIVEAU //UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE//

LE GROUPE A HAUT NIVEAU //UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE// SE
 REUNIRA LE LUNDI 18 SEPTEMBRE 1989 A 15H00 AU BATIMENT
 CHARLEMAGNE, SALLE A, 170 RUE DE LA LOI, 1048 BRUXELLES.

NIELS ERSBOELL, SECRETAIRE GENERAL

NNNN

ZCZC ECC097 14. 09. 89 17. 21 92072 1PR097 14. 09. 89 17. 20
 CCE RTT
 051947061 947061 PRDRM G
 05227701 27701 POLCO E
 05241687 41687 MCEE E
 05516939 16939 FINTO DK
 05531292 31292 ETR DK
 0601214001 214001 YOIK GR
 0601216372 216372 YPEO GR
 0601216593 216593 MFA GR
 17224317603 224317603 NPV
 21156 21156 DELBEL B
 21476 21476 ITRAP B
 21707 21707 RPLUX B
 21769 21769 EGBRU B
 21877 21877 COMEU B
 23603 23603 DELGREC B
 23979 23979 BELEXT B
 25170 25170 REPER B
 25681 25681 UKECBR B
 26730 26730A IVERN B
 62888 62888 DEFRAD B
 . 12503F VV

ELEX A L'ATTENTION DE :

- MESSIEURS LES REPRESENTANTS PERMANENTS
 (DELBEL B - DEFRAD B - RPLUX B - DELGREC B - EGBRU B -
 ITRAP B - NPVEG B - UKECBR B - IVERN B - DANRP B -
 REPES B - REPER B)
- MONSIEUR LE SECRETAIRE GENERAL DE LA COMMISSION (COMEU B)

COPIE A :

- BELEXT B
- COOPECO PARIS - COMICEC F
- AFETR LU - ECO LU - ETAFIN LU
- ETR DK - FINTO DK
- AABN D - BMWI D (ABT. LEITER E - REF E B 5) -
 BMF D
- BUZA NL (VIA NPVEG B)
- PRDRM G (EID (I)) - HMTLDN G
 DTHQ G (ICD 1)
- EECC EI - FECC EI - TRDC EI - AGRI EI - REVI EI -
- MINTES I - MAE I - MININD I
- MFA GR (D/NSI SE/EK) - YPEO GR (D/NSI EY) -
 YOIK GR
- MCEE E - POLCO E
- CSIE P - MINFIN P
- COMEU B (SERV. JUR. -)

BRUXELLES LE 14 SEPTEMBRE 1989
 TELEX NO 2503

 OBJET : GROUPE A HAUT NIVEAU <<UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE>>

LE GROUPE A HAUT NIVEAU <<UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE>> SE
 REUNIRA LE LUNDI 18 SEPTEMBRE 1989 A 15H00 AU BATIMENT
 CHARLEMAGNE, SALLE A, 170 RUE DE LA LOI, 1048 BRUXELLES.

LA PRESIDENCE INFORME LES DELEGATIONS QU'ELLE SE RESERVE LA
 POSSIBILITE DE POURSUIVRE LA REUNION AU-DELA DE 18H00.

NIELS ERSBOELL, SECRETAIRE GENERAL

Ac.

ZCZC ECC049 03.10.89 11.34 9257C 1PR064 03.10.89 11.34

CCE RTT

- 04021702 1702 AFETR LU
- 04022790 2790 ETAFIN LU
- 04023464 3464 ECO LU
- 040412143 12143 MINFIN P
- 040464602 64602 CSIE P
- 042200089 COOPECO PARIS
- 042220962 TRESOR 220962F
- 05227701 27701 POLCO E
- 05227811 27811 MOHDA E
- 05241687 41687 MCEE E
- 21062 21062 ECOBEL B
- 21156 21156 DELBEL B
- 21707 21707 RPLUX B
- 21877 21877 COMEU B
- 23979 23979 BELEXT B
- 25170 25170 REPER B
- 62888 62888 DEFRAD B
- 64068 64068 REPES B
- T2730F DIE

TELEX A L'ATTENTION DE :

- BELEXT B - ECOBEL B
- MIN. DES FINANCES (FAX 2338003)
- COOPECO PARIS - TRESOR F
- AFETR LU - ECO LU - ETAFIN LU
- MCEE E - POLCO E - MOHDA E
- CSIE P - MINFIN P
- COMEU B

COPIE A :

- MESSIEURS LES REPRESENTANTS PERMANENTS :
- REPES B - REPER B - DELBEL B - DEFRAD B - RPLUX B

BRUXELLES, LE 3 OCTOBRE 1989

TELEX NO. 2730

OBJET : GROUPES A HAUT NIVEAU <<UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE>>

LA PRESIDENCE CONFIRME LA TENUE D'UNE REUNION A HAUT NIVEAU (UEM) LE MARDI 10 OCTOBRE 1989 A 9H00 AU BATIMENT CHARLEMAGNE, SALLE A, 170 RUE DE LA LOI, 1048 BRUXELLES.

LA PRESIDENCE INFORME LES DELEGATIONS QUE LES PROCHAINES REUNIONS POUR LE GROUPE A HAUT NIVEAU SE TIENDRONT LES 16 ET 26 OCTOBRE AU MEME ENDROIT.

NIELS ERSBOELL
SECRETAIRE GENERAL

NNNN

66

ZCZC ECC021 12. 10. 89 11. 05 82545 1PRO23 12. 10. 89 11. 05
 CCE RTT
 04021702 1702 AFETR LU
 04022790 2790 ETAFIN LU
 04023464 3464 ECO LU
 040412143 12143 MINFIN P
 040464602 64602 CSIE P
 041886591 886591 AABN D
 041886645 886645 BMF D
 041886747 886747 BMWI D
 042200089 COOPECO PARIS
 042220962 TRESOR 220962F
 043613119 613119 MINTES I
 043623360 623360 MAE I
 04431099 31099 ECZA NL
 04433141 33141 MIFI NL
 050030357 30357 GEEC EI
 050093444 93444 EECC EI
 0519413704 9413704 HMTLDN G
 051947061 947061 PRDRM G
 05227701 27701 POLCO E
 05227811 27811 MOHDA E
 T2900F LAD

TELEX A L'ATTENTION DE :

- BELEXT B - ECOBEL B
- MIN. DES FINANCES (FAX 2338003)
- COOPECO PARIS - TRESOR F
- AFETR LU - ECO LU - ETAFIN LU
- MFA GR (D/NSI SE EK)
- YPED GR - YOIK GR
- AABN D - BMWI D - BMF D
- MAE I - MINTES I
- BUZA NL (VIA NPVEG B) - ECZA NL - MIFI NL
- PRDRM G - HMTLDN G
- EECC EI - GEEC EI
- ETR DK - ECOSEC DK - FINTO DK
- MCEE E - POLCO E - MOHDA E
- CSIE P - MINFIN P
- COMEU B

COPIE A :

- MESSIEURS LES REPRESENTANTS PERMANENTS :
- REPES B - REPER B - EGBRU B - ITRAP B - NPVEG B
- UKECBR B - IVERN B - DELBEL B - DEFRAD B - RPLUX B
- DANRP B - DELGREC B

BRUXELLES LE 12 OCTOBRE 1989
 TELEX NR. 2900

OBJET : GROUPE A HAUT NIVEAU / UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE /

LA PRESIDENCE CONFIRME QUE LA PROCHAINE REUNION DU GROUPE A HAUT NIVEAU (UEM) SE TIENDRA LE LUNDI 16 OCTOBRE 1989 A 10H00 AU BATIMENT CHARLEMAGNE, SALLE A, 170 RUE DE LA LOI, 1048 BRUXELLES.

NIELS ERSBOELL, SECRETAIRE GENERAL

ZCZC ECC058 18. 10. 89 14. 25 922DA 1PR072 18. 10. 89 14. 24
 CCE RTT
 04021702 1702 AFETR LU
 04022790 2790 ETAFIN LU
 04023464 3464 ECO LU
 040412143 12143 MINFIN P
 040464602 64602 CSIE P
 041886591 886591 AABN D
 041886645 886645 BMF D
 041886747 886747 BMWI D
 042200089 COOPECO PARIS
 042220962 TRESOR 220962F
 043613119 613119 MINTES I
 043623360 623360 MAE I
 04431099 31099 ECZA NL
 04433141 33141 MIFI NL
 050030357 30357 GEEC EI
 050093444 93444 EECC EI
 0519413704 9413704 HMTLDN G
 051947061 947061 PRDRM G
 05227701 27701 POLCO E
 05227811 27811 MOHDA E
 T2972F DIE

ELEX A L'ATTENTION DE :

- BELEXT B - ECOBEL B
- MIN. DES FINANCES (FAX 2338003)
- COOPECO PARIS - TRESOR F
- AFETR LU - ECO LU - ETAFIN LU
- MFA GR (D/NSI SE EK)
- YPEO GR - YOIK GR
- AABN D - BMWI D - BMF D
- MAE I - MINTES I
- BUZA NL (VIA NPVEG B) - ECZA NL - MIFI NL
- PRDRM G - HMTLDN G
- EECC EI - GEEC EI
- ETR DK - ECOSEC DK - FINTO DK
- MCEE E - POLCO E - MOHDA E
- CSIE P - MINFIN P
- COMEU B

COPIE A :

- MESSIEURS LES REPRESENTANTS PERMANENTS :
- REPES B - REPER B - EGBRU B - ITRAP B - NPVEG B
- UKECBR B - IVERN B - DELBEL B - DEFRAD B - RPLUX B
- DANRP B - DELGREC B

BRUXELLES, LE 18 OCTOBRE 1989
 TELEX NO. 2972

OBJET : GROUPE A HAUT NIVEAU <<UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE>>

LA PRESIDENCE CONFIRME QUE LA PROCHAINE REUNION DU GROUPE A HAUT NIVEAU (UEM) SE TIENDRA LE JEUDI 26 OCTOBRE 1989 A 16H00 AU BATIMENT CHARLEMAGNE, SALLE A, 170 RUE DE LA LOI, 1048 BRUXELLES.

NIELS ERSBOELL
 SECRETAIRE GENERAL

Bruxelles, le 24 octobre 1989
SN 3260/2/89 (UEM)
Orig. F

PROJET DE RAPPORT SUR LES PRINCIPALES QUESTIONS POSEES
PAR LA MISE EN PLACE D'UNE UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

Introduction

I. Questions relatives à l'Union économique

A. Fonctions et instruments

1. Marché unique et politiques d'accompagnement
2. Cohésion économique et sociale
3. Politique macro-économique.

B. Institutions

II. Questions relatives à l'Union monétaire

A. Système européen de banques centrales : fonctions et instruments.

B. Institutions - structure et statut.

III. Questions communes à l'Union économique et à l'Union monétaire

IV. Questions de méthode

INTRODUCTION

1. Ce questionnaire a été établi en vue de contribuer à une préparation complète et adéquate de la Conférence intergouvernementale prévue par le Conseil européen de Madrid. Il est fondé sur trois prémisses :

Premièrement le rapport du Comité DELORS. Selon les conclusions du Conseil européen de Madrid le rapport "définit un processus pouvant conduire par étapes à l'Union économique et monétaire (UEM), répond pleinement au mandat donné à Hanovre et représente une bonne base pour la suite des travaux".

Certaines des questions posées dans le rapport Delors auront été traitées dans le cadre de la première étape.

Deuxièmement l'acquis communautaire. Depuis 1958 la coordination des politiques économiques générales des Etats membres s'est considérablement renforcée et développée sur la base des Traités. La convergence des politiques et des performances a progressé, en grande partie grâce au SME, et progressera encore grâce aux décisions qui seront prises au titre de la première étape, telles que les prévoit le rapport du Comité DELORS.

Dans beaucoup d'autres domaines liés à la mise en oeuvre de l'UEM (marché unique, cohésion économique et sociale, politiques de concurrence...), la législation communautaire (traité originaire, Acte unique, décisions d'application...) a permis et permettra des avancées significatives.

Troisièmement d'après le Conseil Européen de Madrid, la réalisation de l'UEM "devra tenir compte du parallélisme entre les aspects économiques et monétaires, respecter le principe de subsidiarité et répondre à la diversité des situations spécifiques". Ces principes devront être respectés tout au long du processus :

- le **parallélisme** : l'équilibre nécessaire sera maintenu sur la période dans la progression vers l'Union économique d'une part, l'Union monétaire d'autre part ;
- la **subsidiarité** : ne seront attribuées à la Communauté que les compétences nécessaires au bon fonctionnement de l'ensemble, conformément au paragraphe 20 du rapport du Comité DELORS ;
- la **diversité** des situations spécifiques sera prise en compte.

2. Les éléments constitutifs de l'UEM tels qu'ils sont repris dans le rapport DELORS sont :

Pour l'Union économique,

- un marché unique qui garantisse et favorise la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ;
- 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 ;
- une coordination étroite des politiques macro-économiques, y compris des règles contraignantes en matière budgétaire.

Pour l'Union monétaire,

- la convertibilité totale et irréversible des monnaies entre elles ;
- la libération totale des mouvements de capitaux et l'intégration complète des marchés bancaires et autres marchés financiers ;
- l'élimination des marges de fluctuation et la fixation irrévocable des parités ;

ce qui, selon le rapport DELORS, rend nécessaire une politique monétaire commune.

3. Les **objectifs** de l'UEM sont ceux qui figurent dans le Traité - complété par l'Acte unique - tels qu'ils sont précisés dans la législation dérivée.

L'acquis communautaire devrait être consolidé et renforcé par l'application des principes directeurs suivants, en vue d'assurer une croissance non-inflationniste et un haut niveau d'emploi et de convergence économique dans la Communauté: stabilité des prix, finances publiques et conditions monétaires saines, balance globale des paiements saine, marchés ouverts et concurrentiels.

L'Union économique et monétaire ne pourra être réalisée avec succès que si tous les Etats membres respectent dès la première étape ces principes directeurs.

I. QUESTIONS RELATIVES A L'UNION ECONOMIQUE

A. FONCTIONS ET INSTRUMENTS

La question générale qui se pose est de savoir si, pour réaliser l'Union économique et monétaire, des actions complémentaires dans le domaine économique sont nécessaires au-delà de ce que permet le Traité actuel et, dans l'affirmative, quelle modification en résulterait dans l'équilibre des compétences entre la Communauté et les Etats membres ?

1. Marché unique et concurrence, politiques d'accompagnement

L'UEM suppose une politique de concurrence efficace et un **marché intérieur** totalement unifié. Les Traités existants sont-ils suffisants ou sera-t-il nécessaire de définir des règles ou instruments nouveaux ?

Faut-il préciser ou développer certaines **politiques d'accompagnement** dans l'optique de l'UEM ? Dans ce cas, quelles seraient les compétences qu'un nouveau traité devrait, dans le respect du principe de subsidiarité, conférer à la Communauté ?

2. Cohésion économique et sociale

L'acquis communautaire dans ce domaine va se développer, notamment par le biais des politiques régionales et sectorielles. L'UEM créera une situation nouvelle.

- En évaluant les progrès de la convergence entre les économies des Etats membres, quels critères permettront d'apprécier ce qui, conformément au principe de subsidiarité, relève de l'action de la Communauté ?
- Faut-il renforcer les dispositions du Traité sur la réduction des déséquilibres régionaux ?
- Quelle place relative accorder, dans les politiques communautaires, aux actions d'encadrement général et aux interventions financières et budgétaires ? Sera-t-il nécessaire d'adapter le moment venu les moyens de la Communauté et/ou les conditions de leur mise en oeuvre ? Quel peut être l'apport spécifique des adaptations liées au jeu du marché et celui de l'intégration économique ?

3. La politique macro-économique

La coordination de la politique macro-économique couvre un vaste champ : politique budgétaire et monétaire, tendances de l'offre et de la demande, évolution des coûts et des prix, emploi, etc. **La nature et la portée des disciplines à respecter dans le domaine budgétaire en vue de réaliser les objectifs de l'UEM est la question principale mais pas la seule.**

a) trois séries de questions se posent :

- Pour éviter des déséquilibres susceptibles de compromettre la stabilité monétaire ainsi que pour le respect de l'ensemble des objectifs de l'UEM, faut-il se baser sur une **coordination volontaire** ou faut-il définir des **dispositions contraignantes**?
- Dans le cas où l'on s'en tiendrait à la coordination volontaire faut-il rechercher des **améliorations de méthode** allant au-delà de ce qui est prévu dans la première étape ? Dans quelle mesure ces changements devraient-ils être fondés sur un nouveau Traité ?
- Dans le cas où une contrainte serait jugée nécessaire en matière budgétaire, les questions qui se posent concernent :
 - = **Le champ d'application** : ampleur des déficits, et/ou modalités de leur financement. Faudrait-il prévoir des mesures qui pourraient être prises dans les Etats membres en ce qui concerne l'endettement public ?

= **La méthode** : une contrainte serait-elle imposée de façon permanente (par un cadre général inscrit dans le Traité) ou annuellement (par des décisions à prendre selon une procédure à déterminer) ?

= **Les conséquences** : quelles seraient-elles en cas de non-respect par un Etat membre des règles convenues en commun ?

Enfin, **le budget communautaire** doit-il contribuer à appuyer, en complément des politiques nationales, la politique économique d'ensemble définie au niveau de la Communauté ?

b) S'agissant des **domaines autres que budgétaire** :

- faut-il aller au-delà d'une concertation sur les grandes orientations économiques à moyen terme ?
- si oui, quels sont les domaines privilégiés de la coordination (la politique des prélèvements obligatoires, les politiques d'ajustement économique visant à accroître la compétitivité, les politiques visant à maîtriser l'évolution des coûts de production ...)?
- comment faire en sorte que les partenaires sociaux assument leurs responsabilités, dans le plein respect de leur autonomie, pour réaliser des objectifs généraux fixés en commun ? Les enceintes communautaires existantes en matière de dialogue social fournissent-elles un cadre approprié ?

B. INSTITUTIONS

La question essentielle est de savoir si, en fonction des compétences ou instruments nouveaux de l'Union économique, certains ajustements institutionnels sont nécessaires pour assurer tant le bon fonctionnement de l'UEM que l'équilibre entre pouvoir monétaire et pouvoir économique.

- a) Faut-il procéder à un aménagement des compétences des institutions existantes (Conseil européen, Conseil, Parlement, Commission) et à une modification de leur rôle respectif ou des procédures de décision actuelles ?

- b) Faut-il créer de nouvelles institutions et comment s'inséreraient-elles dans le cadre actuel ?
- c) Comment articuler les compétences communautaires et les compétences nationales en matière économique ?

II. QUESTIONS RELATIVES A L'UNION MONETAIRE

Constatant que dans l'Union monétaire il ne suffirait pas d'assurer la coordination des politiques monétaires nationales mais qu'il faudrait une **politique monétaire commune**, le rapport DELORS propose l'instauration d'une nouvelle institution monétaire autonome, le Système européen de banques centrales (SEBC). Le SEBC devrait s'engager à l'objectif de stabilité des prix de façon prioritaire et, sans préjudice de cet objectif, à soutenir la politique économique générale arrêtée au niveau communautaire par les organes compétents.

La question principale concerne l'articulation (en matière de fonctions, instruments, etc.) entre instance centrale et instances nationales à l'intérieur d'un SEBC.

A. SYSTEME EUROPEEN DE BANQUES CENTRALES : FONCTIONS ET INSTRUMENTS

Fonctions

Les compétences et les responsabilités d'un SEBC s'étendraient à la formulation et la mise en oeuvre de la politique monétaire, aux décisions relatives aux interventions sur le marché des changes en monnaies tierces, conformément à la politique de change de la Communauté, et au maintien d'un fonctionnement correct du système des paiements.

Dans ce contexte :

- comment s'articuleraient les compétences respectives de l'institution centrale et des autorités monétaires nationales ?
- comment seraient répartis les pertes et profits d'un SEBC ?
- Faut-il qu'un SEBC ait des responsabilités dans le domaine de la réglementation et de la surveillance bancaires ?

Instruments

Un SEBC de structure fédérale devrait disposer des instruments opérationnels et réglementaires nécessaires à la conduite de la politique monétaire.

Quels sont les instruments qui devraient **nécessairement** être attribués à l'institution centrale pour la mettre en mesure de mener une politique commune ?

Ecu

L'Union monétaire étant définie par la fixation irrévocable des parités, faut-il prévoir le passage à une monnaie unique ? Cette monnaie unique doit-elle être l'Ecu et que convient-il de faire, dès à présent, pour développer ses potentialités ?

B. INSTITUTIONS - STRUCTURE ET STATUT

- Quelles seraient la structure et la composition des instances dirigeantes de l'institution centrale d'un SEBC de structure fédérale ?

Contrôle démocratique

Comment assurer le contrôle démocratique des nouvelles structures de décision :

- Est-ce que des "auditions" et des rapports annuels du SEBC, tels que proposés par le rapport du Comité DELORS, sont suffisants pour assurer la pleine responsabilité du SEBC?
- D'une manière plus générale, les rôles actuels du Parlement européen et du Conseil européen doivent-ils être aménagés ?
- Les Parlements et les gouvernements nationaux auraient-ils un rôle spécifique à jouer ?

Représentation externe

Quelles dispositions faut-il prévoir dans le Traité en ce qui concerne la définition et l'attribution des compétences extérieures ?

Qui assumera dans la phase finale la responsabilité de la représentation économique et monétaire à l'extérieur et notamment dans les instances internationales ?

IV. QUESTIONS DE METHODE

La construction du cadre juridique d'une Union économique et monétaire suscite des questions d'ordre général :

1°) La globalité

Le rapport du Comité DELORS propose de fonder la réalisation de l'UEM sur le principe de globalité. En vertu de ce principe, l'objectif final et l'ensemble du processus devraient faire l'objet d'un accord politique ab initio, avec les conséquences qui en résultent sur les instruments juridiques à mettre en place (un Traité unique ou un Traité pour chaque étape, étant entendu que l'objectif final serait défini dans le premier Traité).

- Ce principe est-il confirmé ? Sinon, serait-il possible de procéder phase par phase sans définir au départ l'objectif final ?

2°) Une démarche évolutive.

L'idée d'une mise en place progressive, par étapes, de l'Union économique et monétaire est un acquis du Conseil européen de Madrid. Elle pose essentiellement des questions de **méthode** :

- le nombre d'étapes et leur contenu, ainsi que les procédures et conditions pour le passage d'une étape à l'autre ;
- le choix entre les dispositions-cadre qui doivent nécessairement figurer dans le Traité et les dispositions qui seraient progressivement intégrées dans le système, par le biais d'une législation secondaire, en fonction de l'expérience acquise ;
- la définition d'une procédure pour l'adoption de cette législation secondaire.

3°) Le degré de participation des Etats membres

Faut-il prévoir une flexibilité quant aux calendriers et aux conditions auxquelles certains pays membres adhèreraient à certains arrangements?

Dans l'affirmative, quelles règles et procédures devraient régir cette flexibilité et ordonner les relations entre les divers pays membres et quelles sont les conséquences à en tirer pour le fonctionnement des institutions?

COMMUNAUTES EUROPEENNES
LE CONSEIL

Bruxelles, le 3 novembre 1989
(Orig. E)

9560/89

COR 1
R/LIMITE

UEM 3

CORRIGENDUM A LA
NOTE DE TRANSMISSION

du : Président du Groupe à haut niveau sur l'Union
 économique et monétaire
en date du : 30 octobre 1989
au : Président du Conseil Affaires générales et au
 Président du Conseil Affaires économiques et
 financières

La correction visée par le présent document ne concerne pas la
version française.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
LE CONSEIL

Bruxelles, le 30 octobre 1989

9560/89

R/LIMITE

UEM 3

NOTE DE TRANSMISSION

de : la Présidente du Groupe à haut niveau sur l'Union
économique et monétaire

en date du : 30 octobre 1989

au : Président du Conseil Affaires générales
et au : Président du Conseil Economie et Finances

Pour donner suite aux conclusions du Conseil européen de Madrid relatives à l'Union économique et monétaire, le Président du Conseil Affaires générales et le Président du Conseil Economie et Finances ont décidé de réunir un groupe à haut niveau composé de représentants personnels des ministres et de la Commission.

Le Groupe a été présidé par Elisabeth GUIGOU, chargée de mission auprès du Président de la République. La liste des membres figure en **Annexe**. Le Groupe a été conseillé par M. PADOA-SCHIOPPA, Vice-Direttore Generale de la Banca d'Italia, qui a participé à ses travaux. Le secrétariat a été assuré par M. CHRISTOFFERSEN du Secrétariat du Conseil et M. CARRE de la Commission.

La mission principale de ce Groupe était d'identifier, d'analyser et d'agencer les éléments qui pourraient être inclus, le moment venu, dans un traité sur l'Union économique et monétaire.

A cette fin, la Présidence a demandé au Groupe d'établir la liste des questions qu'il jugeait essentielles dans la perspective de la Conférence intergouvernementale.

Le Groupe a conduit ses travaux à partir du rapport du Comité DELORS. Il a, en outre, reçu transmission de deux documents de la Commission. Il a enfin disposé d'un recensement des dispositions du rapport du Comité DELORS qui appelleraient, pour être mises en oeuvre, une modification par voie de Traité du droit communautaire existant.

Ces trois derniers documents sont diffusés par le Secrétariat général du Conseil (doc 9626/89 UEM 5).

Le Groupe a établi le rapport ci-après, qui a reçu l'accord des douze délégations et de la Commission, et qui constitue le compte-rendu demandé pour le Conseil Affaires générales et pour le Conseil Economie et Finances.

RAPPORT SUR LES PRINCIPALES QUESTIONS POSEES
PAR LA MISE EN PLACE D'UNE UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

Introduction

I. Questions relatives à l'Union économique

A. Fonctions et instruments

1. Marché unique et concurrence ;
politiques d'accompagnement
2. Cohésion économique et sociale
3. Politique macro-économique.

B. Institutions

II. Questions relatives à l'Union monétaire

A. Système européen de banques centrales : fonctions et instruments.

B. Institutions - structure et statut.

III. Questions communes à l'Union économique et à l'Union monétaire

IV. Questions de méthode

INTRODUCTION

1. Ce questionnaire a été élaboré par le Groupe à haut niveau en vue de contribuer à la préparation complète et adéquate que le Conseil Européen de Madrid a demandée en vue de la Conférence intergouvernementale prévue dans ses conclusions. Il est fondé sur une triple base :

Premièrement, le rapport du Comité DELORS. Selon les conclusions du Conseil européen de Madrid, le rapport "définit un processus devant conduire par étapes à l'Union économique et monétaire (UEM), répond pleinement au mandat donné à Hanovre et représente une bonne base pour la suite des travaux".

Certaines des questions posées dans le rapport du Comité DELORS auront été traitées dans le cadre de la première étape.

Deuxièmement, l'acquis communautaire. Depuis 1958 la coordination des politiques économiques générales des Etats membres s'est considérablement renforcée et développée sur la base des Traités. La convergence des politiques et des résultats a progressé, en grande partie grâce au SME, et devra progresser encore sur la base des décisions qui seront prises au titre de la première étape, telles que les prévoit le rapport du Comité DELORS.

Dans beaucoup d'autres domaines liés à la mise en oeuvre de l'UEM (marché unique, cohésion économique et sociale, politiques de concurrence, environnement...), la législation communautaire (Traité originaire, Acte unique, décisions d'application...) a permis et permettra des avancées significatives.

Troisièmement, d'après le Conseil Européen de Madrid, la réalisation de l'UEM "devra tenir compte du parallélisme entre les aspects économiques et monétaires, respecter le principe de subsidiarité et répondre à la diversité des situations spécifiques". Ces principes devront être respectés tout au long du processus :

- le **parallélisme** : l'équilibre nécessaire sera maintenu sur la période dans la progression vers l'Union économique d'une part, l'Union monétaire d'autre part ;
- la **subsidiarité** : ne seront attribuées à la Communauté que les compétences nécessaires au bon fonctionnement de l'ensemble, conformément au paragraphe 20 du rapport du Comité DELORS ;

- la **diversité** des situations spécifiques.

2. Les éléments constitutifs de l'UEM tels qu'ils sont repris dans le rapport du Comité DELORS sont :

Pour l'Union économique,

- 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 ;
- une coordination de la politique macro-économique, comprenant des règles contraignantes en matière budgétaire.

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

ce qui, selon le rapport du Comité DELORS, rend nécessaire une politique monétaire commune.

3. Les **objectifs** de l'UEM sont ceux qui figurent dans le Traité - complété par l'Acte unique - et sont précisés dans la législation dérivée.

L'acquis communautaire devrait être consolidé et renforcé par l'application des principes directeurs suivants, en vue d'assurer une croissance non-inflationniste et un haut niveau d'emploi et de convergence économique dans la Communauté: stabilité des prix, finances publiques et conditions monétaires saines, balance globale des paiements saine, marchés ouverts et concurrentiels.

L'Union économique et monétaire ne pourra être réalisée avec succès que si tous les Etats membres appliquent dès la première étape ces principes directeurs dans la poursuite des objectifs de l'UEM.

I. QUESTIONS RELATIVES A L'UNION ECONOMIQUE

A. FONCTIONS ET INSTRUMENTS

La question générale qui se pose est de savoir si, pour réaliser l'Union économique et monétaire, des actions complémentaires dans le domaine économique sont nécessaires au-delà de ce que permet le Traité actuel et, dans l'affirmative, quelles modifications en résulteraient dans l'équilibre des compétences entre la Communauté et les Etats membres ?

1. Marché unique et concurrence ; politiques d'accompagnement

L'UEM suppose un marché intérieur unifié et une politique de concurrence efficace. Les Traités existants sont-ils suffisants ou sera-t-il nécessaire de définir des règles ou instruments nouveaux ?

Faut-il préciser ou développer certaines politiques d'accompagnement dans l'optique de l'UEM ? Dans ce cas, quelles seraient les compétences qu'un nouveau traité devrait, dans le respect du principe de subsidiarité, conférer à la Communauté ?

2. Cohésion économique et sociale

Les politiques communautaires dans ce domaine vont se développer, entre autres par le biais des politiques régionales et structurelles. L'UEM créera une situation nouvelle.

- En évaluant les progrès de la convergence entre les économies des Etats membres, quels critères permettront d'apprécier ce qui, conformément au principe de subsidiarité, relève de l'action de la Communauté ?
- Faut-il renforcer les dispositions du Traité sur la réduction des déséquilibres régionaux ?
- Quelle place relative accorder, dans les politiques communautaires, aux instruments législatifs et aux instruments financiers et budgétaires ? Sera-t-il nécessaire d'adapter le moment venu les moyens financiers de la Communauté et/ou les conditions de leur mise en oeuvre ?
- Quel peut être l'apport des adaptations liées au jeu du marché et celui de l'intégration économique ?

3. Politique macro-économique

La coordination de la politique macro-économique couvre un vaste champ : politique budgétaire et monétaire, tendances de l'offre et de la demande, évolution des coûts et des prix, emploi, etc. La **nature et la portée des disciplines à respecter dans le domaine budgétaire en vue de réaliser les objectifs de l'UEM est la question principale, mais pas la seule.**

a) S'agissant du **domaine budgétaire** :

- Dans quelle mesure la coordination des politiques budgétaires pourrait-elle être utilisée - au delà de la prévention des déséquilibres qui peuvent compromettre la stabilité monétaire - pour poursuivre d'autres objectifs de l'UEM ?
- Dans l'exercice de la coordination budgétaire, faut-il se fonder sur une **coordination volontaire** ou faut-il définir des **dispositions contraignantes** ? Peut-on limiter les dispositions contraignantes à la discipline budgétaire ?
- Dans le cas où l'on s'en tiendrait à la coordination volontaire, faut-il, pour permettre des améliorations de méthode, que les dispositions du Traité actuel soient modifiées par un nouveau Traité ?
- Dans le cas où une contrainte serait jugée nécessaire en matière budgétaire, les questions qui se posent concernent :
 - = **Le champ d'application** : ampleur des déficits, et/ou modalités de leur financement, niveau de la dette publique ?
 - = **La méthode** : une contrainte serait-elle imposée de façon permanente (par un cadre général inscrit dans le Traité) ou annuellement (par des décisions à prendre selon une procédure à déterminer) ?
 - = **Les conséquences** : quelles seraient-elles en cas de non-respect par un Etat membre de la lettre ou de l'esprit des règles convenues en commun ?

Par ailleurs, **le budget communautaire** doit-il contribuer à appuyer, en complément des politiques nationales, la politique économique d'ensemble définie au niveau de la Communauté ?

b) S'agissant des domaines autres que budgétaire :

- faut-il aller au-delà d'une concertation sur les grandes orientations économiques à moyen terme ?
- si oui, quels sont les domaines privilégiés de la coordination (la politique des prélèvements obligatoires, les politiques d'ajustement économique visant à accroître la compétitivité, les politiques visant à maîtriser l'évolution des coûts de production ...)?
- quel devrait-êtré le rôle des partenaires sociaux dans la réalisation des objectifs généraux de la politique économique de la Communauté ? Les enceintes communautaires existantes en matière de dialogue social fournissent-elles un cadre approprié ?

B. INSTITUTIONS

La question essentielle est de savoir si, en fonction des compétences ou instruments nouveaux de l'Union économique, certains ajustements institutionnels sont nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de l'UEM, y compris l'équilibre entre pouvoir monétaire et pouvoir économique.

- a) Faut-il procéder à un aménagement des compétences des institutions existantes (Conseil européen, Conseil, Parlement, Commission) et à une modification de leur rôle respectif ou des procédures de décision actuelles ?
- b) Faut-il créer de nouvelles institutions et, dans l'affirmative, comment s'inséreraient-elles dans le cadre actuel ?
- c) Comment articuler les compétences communautaires et les compétences nationales en matière économique ?

II. QUESTIONS RELATIVES A L'UNION MONETAIRE

Constatant que dans l'Union monétaire il ne suffirait pas d'assurer la coordination des politiques monétaires nationales mais qu'il faudrait une **politique monétaire commune**, le rapport du Comité DELORS propose l'instauration d'une nouvelle institution monétaire autonome, le Système européen de banques centrales (SEBC): le SEBC devrait s'engager à l'objectif de stabilité des

prix de façon prioritaire et, sans préjudice de cet objectif, à soutenir la politique économique générale arrêtée au niveau communautaire par les organes compétents.

Une question essentielle concerne l'articulation (en matière de fonctions, instruments, etc.) entre instance centrale et instances nationales à l'intérieur d'un SEBC.

A. SYSTEME EUROPEEN DE BANQUES CENTRALES : FONCTIONS ET INSTRUMENTS

Fonctions

Selon le rapport du Comité DELORS les compétences et les responsabilités d'un SEBC s'étendraient à la formulation et à la mise en oeuvre de la politique monétaire, aux décisions relatives aux interventions sur le marché des changes en monnaies tierces, conformément à la politique de change de la Communauté, et au maintien d'un fonctionnement correct du système des paiements.

- le SEBC devrait-il avoir interdiction de financer des déficits publics ?
- comment s'articuleraient les compétences respectives de l'institution centrale et des autorités monétaires nationales ?
- faut-il qu'un SEBC ait des responsabilités dans le domaine de la réglementation et de la surveillance bancaires ?
- faut-il qu'un SEBC ait la responsabilité des décisions relatives aux interventions sur les marchés des changes en monnaies tierces, conformément à sa priorité concernant la stabilité interne des prix ?

Instruments

Un SEBC à structure fédérative devrait disposer des instruments opérationnels et réglementaires nécessaires à une conduite de la politique monétaire conforme au marché.

Quels sont les instruments qui devraient **nécessairement** être attribués à l'institution centrale pour la mettre en mesure de mener une politique commune ?

Monnaie unique et Ecu

L'Union monétaire étant définie par la fixation irrévocable des parités, faut-il prévoir le passage à une monnaie unique ? Cette monnaie unique doit-elle être l'Ecu et que convient-il de faire, dès à présent, pour développer ses potentialités ?

B. INSTITUTIONS - STRUCTURE ET STATUT

- Quelles seraient la structure et la composition des instances dirigeantes de l'institution centrale d'un SEBC à structure fédérative ?
- Comment ces instances prendraient-elles leurs décisions (unanimité et/ou majorité ; dans ce dernier cas, faut-il prévoir une pondération particulière) ?
- Comment serait réparti le capital du SEBC, constitués les actifs y compris les réserves de change et répartis les profits et pertes ?
- Comment garantir l'indépendance du Conseil du SEBC ainsi que l'autonomie du nouveau système, aussi bien à l'égard des gouvernements nationaux que des autorités communautaires ? (La question de la responsabilité du SEBC est traitée ci-après sous III).

o

o

o

Au cours des discussions du groupe les questions suivantes ont été posées, sur lesquelles le groupe n'a pas trouvé un accord, parce que, pour de nombreuses délégations, elles remettent en cause les éléments constitutifs de l'Union monétaire :

"Est-ce qu'il y a un accord pour considérer que l'établissement d'une UEM exige une politique monétaire commune de la Communauté, ou serait-il possible de réaliser une union monétaire par la coordination des politiques monétaires des Etats membres en vue d'un objectif communautaire convenu ? Quels arrangements seraient nécessaires dans le cas où une union monétaire serait établie par une coordination des politiques monétaires des Etats membres ?"

III. QUESTIONS COMMUNES A L'UNION ECONOMIQUE ET A L'UNION MONETAIRE

Un bon fonctionnement de l'UEM suppose une bonne **cohérence** de l'action menée dans le domaine économique d'un côté et dans le domaine monétaire de l'autre.

Cohérence de la politique économique et monétaire

Comment assurer la cohérence nécessaire entre le domaine économique et le domaine monétaire en respectant les responsabilités propres à chaque instance (le rapport du Comité DELORS fait par exemple référence à la participation croisée de représentants de chaque institution et à la soumission d'un rapport annuel au Conseil européen) ?

Légitimité démocratique

Comment assurer la légitimité démocratique des nouvelles structures de décision :

- de manière générale, les gouvernements et les Parlements nationaux auraient-ils un rôle spécifique à jouer ?
- les rôles actuels du Parlement européen et du Conseil européen doivent-ils être aménagés ?
- est-ce que des "auditions" et des rapports périodiques du SEBC (qui pourraient être rendus publics) tels que proposés par le rapport du Comité DELORS, sont suffisants pour assurer la pleine responsabilité du SEBC ?

Représentation externe

Quelles dispositions faut-il prévoir dans le Traité en ce qui concerne la définition et l'attribution des compétences extérieures ?

Qui assumera la responsabilité de la représentation économique et monétaire à l'extérieur et notamment dans les instances internationales ?

IV. QUESTIONS DE METHODE

La construction du cadre juridique d'une Union économique et monétaire suscite des questions d'ordre général :

1°) Unité du processus

Le rapport du Comité DELORS propose de fonder la réalisation de l'UEM sur le principe de l'unicité. En vertu de ce principe, l'objectif final et l'ensemble du processus devraient faire l'objet d'un accord politique ab initio, avec les conséquences qui en résultent sur les instruments juridiques à mettre en place (un Traité unique ou un Traité pour chaque étape, étant entendu que l'objectif final serait défini dans le premier Traité).

- Ce principe est-il confirmé ? Si oui, faut-il un Traité unique ou un Traité pour chaque étape, étant entendu que l'objectif final serait défini dans le premier Traité ? Si non, serait-il possible de procéder phase par phase sans définir au départ l'objectif final ?

2°) Une démarche évolutive.

L'idée d'une mise en place progressive, par étapes, de l'Union économique et monétaire est un acquis du Conseil européen de Madrid. Elle pose essentiellement des questions de **méthode** :

- le nombre d'étapes et leur contenu, ainsi que les procédures et conditions pour le passage d'une étape à l'autre, en particulier les progrès substantiels réalisés dans la convergence économique des Etats membres ;
- le choix entre les dispositions-cadre qui doivent nécessairement figurer dans le Traité et les dispositions qui seraient progressivement intégrées dans le système, par le biais d'une législation secondaire, en fonction de l'expérience acquise ;
- la définition d'une procédure pour l'adoption de cette législation secondaire.

3°) Le degré de participation des Etats membres

Faut-il prévoir une flexibilité quant aux calendriers et aux conditions auxquelles certains Etats membres adhèreraient à certains arrangements ?

Dans l'affirmative, quelles règles et procédures devraient régir cette flexibilité et ordonner les relations entre les divers Etats membres et quelles sont les conséquences à en tirer pour le fonctionnement des institutions?

ANNEXE

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE A HAUT NIVEAU
"UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE"

PRESIDENCE : Présidente Elisabeth GUIGOU, Chargée de mission
auprès du Président de la République

Conseiller auprès de la Présidence :
M. PADOA-SCHIOPPA, Vice-Direttore
Generale de la Banca d'Italia

BELGIQUE : Représentant du Ministre
des Affaires étrangères (A.E.) :

M. de SCHOUTHEETE - Représentant Permanent

Représentant du Ministre
des Finances (FIN) :

M. SNOY et d'OPPUERS - Chef de Cabinet

DANEMARK : A.E. : M. CHRISTENSEN - Directeur général

FIN : M. THOMSEN - Secrétaire général
Ministère Economie

ALLEMAGNE : A.E. : M. JELONEK - Directeur général

FIN : M. KOEHLER - Directeur général

ECO : M. FLANDORFFER - Directeur général adjoint

GRECE : A.E. : M. LYBEROPOULOS - Représentant permanent

FIN : M. ARETEOS - Conseiller

ESPAGNE : A.E. : M. BALLESTERO - Directeur général

FIN : M. CONTHE GUTIERREZ - Directeur général

FRANCE : A.E. : M. de BOISSIEU - Directeur des Affaires
économiques et financières

FIN : M. TRICHET - Directeur du Trésor

IRLANDE : A.E. : M. BARRINGTON - Assistant Secretary
General

FIN : M. SOMERS - Permanent secretary

ITALIE : A.E. : M. VANNI d'ARCHIRAFI - Directeur général
Affaires économiques

FIN (Trésor) : M. SARCINELLI - Directeur général

LUXEMBOURG : A.E. : M. STOLL - Représentant permanent
adjoint

FIN (Trésor) M. MERSCH - Directeur du Trésor

PAYS-BAS : A.E. : M. NIEMAN - Représentant permanent

FIN : L. VERWOERD - Chef de Division,
Trésor

PORTUGAL : A.E. : M. CORADO SIMOES - Adjoint du Secrétaire
d'Etat pour
l'intégration
européenne

FIN : M. GONCALVES - Directeur Affaires
européennes

ROYAUME-UNI : A.E. : M. KERR - Assistant
undersecretary FCO

FIN : M. WICKS - Second permanent
Secretary - HM
Treasury

COMMISSION : M. COSTA - Directeur général
M. MINGASSON - Directeur général
SECRETARIAT DU CONSEIL : M. ERSBOLL - Secrétaire général
M. PINI - Directeur général

RAPPORTEURS : M. CHRISTOFFERSEN - Secrétariat du Conseil
M. CARRE - Commission

9626/89

R/LIMITE

UEM 5

NOTE

de : la Présidente du Groupe à haut niveau sur l'Union
économique et monétaire

en date du : 31 octobre 1989

au : Président du Conseil Affaires générales
au : Président du Conseil Economie et Finances

n° doc. préc. : 9560/89 UEM 3

Objet : Documents soumis au groupe à haut niveau
"UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE"

1. L'Union économique et monétaire, principales questions posées par son achèvement (schéma de l'exposé introductif de J. Delors - Antibes 9-10 septembre 1989).
2. Les problèmes de la réalisation de l'Union économique et monétaire (transmis par H. Christophersen à la Présidence en vue de la réunion d'Antibes).
3. Recensement des dispositions du rapport du Comité Delors qui appelleraient, pour être mises en oeuvre, une modification par voie de traité du droit communautaire existant.

L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

PRINCIPALES QUESTIONS POSEES PAR SON ACHEVEMENT

(Schéma de l'exposé introductif de Jacques DELORS

Antibes 9 - 10 septembre 1989)

CONSEIL INFORMEL DES MINISTRES
DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES
Antibes, 9-10 septembre 1989

L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE
PRINCIPALES QUESTIONS POSEES PAR SON ACHEVEMENT

(Schéma de l'exposé introductif de Jacques DELORS, établi
à la demande de la Présidence du Conseil)

L'objet est de lancer, dans l'esprit des conclusions du Conseil Européen de Madrid, une réflexion large et sans a priori sur l'objectif confirmé par les Conseils Européens de Hanovre et de Madrid, sur le contenu, les politiques et les institutions de l'UEM. Il s'agit davantage de poser les questions qu'au stade actuel des choses, de se livrer à de longs développements qui mériteraient un nouveau rapport⁽¹⁾.

Une discussion approfondie ne peut être fructueuse que si l'on se concentre d'abord sur le stade final de l'UEM. Comme le soulignait le Président K.O. Pöhl, le 22 juin dernier, à l'IFO: "Commencer un voyage sans rien savoir de son terme n'a aucun sens".

C'est pourquoi, il est proposé de traiter successivement de la justification et de la conception générale de l'Union Economique et Monétaire, puis, successivement, de l'Union Economique, puis de l'Union Monétaire.

(1) Les chiffres entre parenthèses renvoient au rapport du Comité chargé d'exécuter le mandat du Conseil Européen de Hanovre.

I. CONCEPTION GENERALE DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

Le rapport du Comité d'Experts définit ce que l'on entend par "Union Economique" et "Union Monétaire":

* L'Union Economique 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. (§ 25)

* Pour l'Union Monétaire, une définition qui rejoint pleinement celle du rapport Werner de 1970:

- . 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. (§ 22)

Ces définitions sont-elles acceptables par les Etats membres? Existe-t-il des schémas alternatifs qui répondraient aux mêmes objectifs?

Rappelons que "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" (§ 14).

Enfin, je serais incomplet si je n'indiquais pas que l'UEM est aujourd'hui, aux yeux de beaucoup, le moyen le plus accessible de franchir un pas décisif vers l'Union européenne, engagement qui figure dans le préambule de l'Acte Unique.

II. L'UNION ECONOMIQUE: PROBLEMES ECONOMIQUES ET INSTITUTIONNELS

A. Parallélisme entre union économique et union monétaire

Ce parallélisme figure dans les décisions du Conseil Européen de Madrid: "Le Conseil Européen estime que la réalisation de l'union économique et monétaire devra tenir compte du parallélisme entre les aspects économiques et monétaires".

Le rapport du Comité d'experts le souligne (§ 25): "Pour être viable, l'union exige qu'un équilibre approprié soit trouvé entre ses composantes économiques et monétaires. Cela est une condition essentielle en raison des interactions étroites entre les évolutions et les politiques sur le plan économique et monétaire."

Il apparaît donc nécessaire, pour que cette union soit viable, que se dégage fondamentalement un consensus sur les objectifs politiques et économiques à réaliser en commun. Ces objectifs sont décrits en termes généraux dans le Traité de Rome amendé par l'Acte Unique, mais ils doivent bien entendu être concrétisés dans le contexte économique de chaque période. C'est ce qui explique que le rapport du Comité d'experts ait proposé que la Communauté s'assigne des objectifs communs, à moyen terme comme à court terme, en matière économique et sociale.

Cela vous paraît-il politiquement possible, étant entendu que dans l'UEM - telle que définie par le rapport du Comité d'experts - une très large marge de manoeuvre demeure entre les mains des Etats membres (§ 30)?

B. Pondération entre coopération volontaire et acceptation de certaines règles obligatoires

Deux principes essentiels devraient nous guider :

a. Un pluralisme préservé (§ 17):

C'est la philosophie même qui guide l'action de la Communauté depuis toujours et notamment dans la phase de relance qui a débuté en 1985. Il est donc erroné de faire un procès contre l'UEM au nom du risque d'uniformisation ou en évoquant la crainte que chaque Etat membre ne serait pas en mesure d'imprimer sa marque aux principales politiques qui font la spécificité d'un pays, comme la sécurité extérieure et intérieure, l'éducation et la formation, la politique sociale et le système de prévoyance etc.

b. Le respect du principe de subsidiarité (§§ 20 et 30):

Le Conseil Européen de Madrid a mis l'accent sur le respect de ce principe qui est étroitement lié à la conception pluraliste de la construction européenne.

C'est pourquoi, me semble-t-il, nous devons envisager une sorte de dialectique entre le processus d'intégration inéluctable induit par la réalisation du grand marché, et la réalisation progressive de la convergence des économies, par le biais des politiques nationales complétées par les politiques d'accompagnement de la Communauté.

L'adoption de ces deux principes conduit à penser qu'il faudra trouver une structure originale qui ne correspondra pas aux structures fédérales classiques et actuellement en vigueur.

A partir de là, on peut réfléchir sur une pondération entre la coopération volontaire, d'une part, et l'acceptation de règles et politiques communes, d'autre part.

Il est possible d'approfondir ce thème essentiel en passant en revue les fonctions principales de l'union économique:

1. Politique de concurrence, y compris l'encadrement et la surveillance des aides publiques.

2. Politiques d'amélioration des structures, les politiques nationales étant soutenues et enrichies par les politiques communes indispensables pour la réalisation du grand marché et pour renforcer l'efficacité économique. Ces politiques existent déjà en matière de recherche et technologie; elles devraient être développées en ce qui concerne le marché du travail; elles devraient être revues et disposer de moyens suffisants en ce qui concerne les infrastructures des transports et l'environnement.

Enfin, il faut souligner que le rapprochement déjà décidé des fiscalités indirectes conduira un jour ou l'autre, à poser la question plus générale d'un certain rapprochement des structures des prélèvements obligatoires. Une telle perspective vous paraît-elle acceptable?

3. Régulation conjoncturelle: la nécessité d'une surveillance multilatérale et d'une plus grande coordination des politiques macro-économiques nationales n'est pas contestée; en revanche, des débats ont d'ores et déjà lieu sur trois aspects de la "policy mix":

- pour la politique budgétaire, faut-il simplement des recommandations ou bien convient-il d'aller - comme le propose le Comité d'experts - jusqu'à l'acceptation de règles obligatoires, concernant non pas le contenu des dépenses budgétaires, mais simplement le montant du déficit public, au sens large, et son mode de financement?

- le budget communautaire ne représentera que 3 à 5% du total des dépenses publiques dans la Communauté: même avec une taille réduite, ce budget pourrait être utilisé, en complément des politiques nationales pour un réglage plus fin des économies. L'accepte-t-on?
 - La régulation conjoncturelle doit-elle se limiter à la politique monétaire et budgétaire, ou doit-elle s'étendre à l'évolution des coûts, prix et revenus?
4. D'où l'autre question: comment combiner le respect de l'autonomie des partenaires sociaux avec les exigences d'une croissance saine et sans inflation?
 5. Les politiques d'aménagement du territoire et de correction des déséquilibres régionaux. Cette question - largement évoquée au Conseil Européen de Madrid - mérite donc que nous y consacrons une réflexion particulière, compte tenu de l'importance accordée par l'Acte Unique à l'objectif de la cohésion économique et sociale.

C. Cohésion économique et sociale dans le cadre de l'UEM

Le rapport du Comité d'experts est, à cet égard, très nuancé. C'est ainsi qu'il insiste sur le caractère complexe de cette question en soulignant les avantages et les inconvénients respectifs des zones les plus développées et les moins développées. Les faits viennent à l'appui de cette analyse complexe puisque, selon le cas, les investissements vont aux zones les plus développées ou bien aux zones les moins développées et démunies d'un environnement favorable, mais offrant d'autres attraits tels que la faiblesse relative des coûts de production. Si cette thèse est admise, elle est de nature à dédramatiser les débats qui tendraient à instituer un préalable à la mise en oeuvre de l'UEM.

Il convient de souligner qu'au stade final, les pays membres ne pourront plus utiliser les taux de change comme un facteur d'ajustement et, de ce point de vue, l'expérience du SME est intéressante et positive à un double titre:

- tout d'abord les pays sont contraints de s'attaquer aux causes structurelles de leurs déséquilibres;
- et, d'autre part, l'appartenance au SME décourage la spéculation et diminue donc le risque de faux diagnostics sur la situation des pays intéressés, dus à l'extrême volatilité des marchés des changes et des capitaux.

Pour être complet, il faudrait souligner les bénéfices attendus pour tous de l'intégration économique (§ 29).

Au surplus, dès le début de 1992, il sera possible de dresser le bilan des nouvelles politiques communes mises en oeuvre dans le cadre de l'Acte Unique et de les aménager en vue d'une plus grande efficacité. Répétons-le, la cohésion économique et sociale ne se résume pas à un débat sur le montant des transferts financiers.

D. Union économique: les schémas institutionnels possibles

Le rapport du Comité d'experts n'a pas proposé d'institutions nouvelles pour l'union économique. Les membres du Comité ont estimé en effet que le système pouvait fonctionner avec les institutions existantes, quitte à renforcer les pouvoirs des institutions qui siègent en permanence, comme la Commission. Mais dans leur esprit, le dernier mot restait toujours au Conseil des Ministres qui fixait les orientations, décidait des mesures d'application, évaluait la situation et prenait au besoin les décisions correctrices qui s'imposent.

Mais le Comité d'experts était bien conscient que la marche vers l'UEM pouvait et devait s'accompagner d'une réforme institutionnelle pour aller vers l'union européenne - réforme qui soulèverait trois problèmes essentiels:

1. Faut-il renforcer les pouvoirs du Parlement Européen en ce qui concerne la ratification des décisions de politique économique et (ou) leur contrôle?

2. Est-il nécessaire que le Conseil des Ministres se réunisse plus souvent, comme dans la pratique nationale, pour prendre les décisions qui s'imposent en fonction des évolutions constatées?
3. Selon la conception qu'on a des pouvoirs et de la fréquence des réunions du Conseil des Ministres, il conviendrait d'aménager les pouvoirs d'initiative et d'exécution de la Commission.

Deux remarques complémentaires s'imposent:-

- d'un point de vue strictement institutionnel, nous raisonnons, dans le cadre de "compétences conjointes", et non de "compétences exclusives" de la Communauté;
- l'union économique ne signifie pas seulement des objectifs communs, des politiques communes, une coopération accrue dans le domaine interne; elle appelle, par un simple souci de cohérence, la définition d'une politique commune vis-à-vis de l'extérieur avec les conséquences qu'il conviendra d'en tirer, le moment venu, pour les modalités particulières de la représentation de la Communauté dans les grandes instances internationales.

III. L'UNION MONÉTAIRE: PROBLEMES TECHNIQUES ET INSTITUTIONNELS

A. L'union monétaire: jusqu'où?

Je ne reviens pas sur la définition qui en a été donnée et qui jusqu'à présent, n'a pas prêté à contestation. Encore que j'ai pu relever dans le débat public qui s'est engagé depuis la publication du rapport, des préoccupations concernant le respect absolu de caractère irrévocable des parités. Certains estiment cet objectif peu réaliste, d'autres réclament une certaine flexibilité liée à des situations exceptionnelles notamment pour les pays qui souhaitent disposer d'une période de transition. Dès lors, il demeure deux grands sujets de discussion:

1. Le degré de centralisation de la politique monétaire, dont il sera essentiellement question par la suite;
2. Faut-il passer à une monnaie commune, dont on voit bien les avantages soulignés par l'ensemble des opérateurs économiques? Et à ce propos, il me faut évoquer l'avenir de l'écu, puisque le rapport du Comité d'experts a été critiqué sur ce point. L'écu, comme "genuine currency", a-t-il vocation à devenir la monnaie commune de la Communauté? Et, dans l'affirmative, cela n'implique-t-il pas que, dès la première phase, on fasse jouer à l'écu un rôle plus large, qui en ferait un des facteurs essentiels de l'intégration monétaire?

B. Répartition des compétences économiques et politiques entre l'Institution centrale et les Institutions d'Émissions nationales

Le rapport du Comité d'experts est très clair sur ce point: "Le passage à une politique monétaire unique est une conséquence inévitable de l'union monétaire et constitue l'un des principaux changements institutionnels" (§ 24).

Une politique monétaire unique s'inscrit donc dans le droit fil de deux faits essentiels:

- la libération des mouvements de capitaux
- l'intégration des services financiers.

Elle seule peut permettre de gérer, dans des conditions optimales, un espace financier qui sera, en tout état de cause, fortement intégré. L'existence de cet espace financier entraînera - il faut bien l'admettre - un effacement progressif des zones de compétences nationales dans ce domaine. Est-on d'accord sur cette démonstration?

L'acceptation de ce principe ne signifie nullement que les banques centrales nationales n'auraient pour mission que d'appliquer automatiquement la politique monétaire commune; mais il reste à définir ce que seraient leurs compétences et ce que serait leur marge de manoeuvre, tant pour tenir compte des spécificités et des traditions bancaires et financières que pour permettre de contribuer aux ajustements économiques, financiers et monétaires qui s'imposeraient dans leur zone.

C. L'organisation de l'institution centrale

Le Comité d'experts propose la création d'une institution nouvelle s'inscrivant dans une constellation dénommée provisoirement "système européen de banques centrales" (SEBC). Il décrit de manière précise dans son rapport le mandat, les fonctions, les instruments, la structure et l'organisation, le statut de cette institution centrale. Ces propositions rencontrent-elles l'accord du Conseil?

Peut-être convient-il dès maintenant d'apporter une nuance en ce qui concerne la surveillance bancaire: pour définir les règles communautaires comme pour leur application, il faut tenir compte de la compétence législative du Conseil des Ministres, du droit d'initiative de la Commission et du rôle important et positif joué par le Comité bancaire.

D. Contreparties politiques et démocratiques - alternatives institutionnelles

J'ai déjà soumis quelques options en ce qui concerne l'union économique; la problématique générale est la même pour l'union monétaire, sous réserve que les pays membres devront se mettre d'accord sur trois caractéristiques importantes soulignées par le rapport du Comité d'experts:

1. L'Indépendance du SEBC: Il y a des controverses sur ce sujet, certains invoquant la constitution ou la loi, d'autres soulignant que la pratique va dans ce sens et que les Institutions monétaires jouissent déjà d'une très grande autonomie;
2. Le SEBC doit soutenir la politique économique générale arrêtée au niveau communautaire par les organes compétents: comment assumer dans la pratique l'application de ce principe? Suffit-il que le Président du SEBC participe régulièrement au Conseil des Ministres et qu'à l'inverse, le Président du Conseil ait voix délibérative, avec la Commission, au sein du Conseil d'administration de l'Institution centrale?
3. La responsabilité ou, en termes plus appropriés, la "political accountability": le SEBC rendrait compte au Conseil Européen, comme au Parlement Européen, qui pourrait délibérer à partir du rapport annuel de l'Institution centrale. Le Conseil Européen comme le Parlement Européen pourraient auditionner le Président de l'Institution centrale. Cette proposition vous paraît-elle politiquement satisfaisante?

*

*

*

Certains pourront objecter qu'il est difficile de dissocier la discussion sur le stade final et celle sur les phases intermédiaires. Mais il m'a semblé que dans l'esprit de la discussion qui a eu lieu au Conseil Européen de Madrid, il convenait de réouvrir un débat approfondi sur la conception que l'on a de l'union économique et monétaire, sur sa cohérence avec les ambitions de l'Acte Unique et la réalisation du grand marché sans frontières, sur les avantages et les contraintes des politiques communes ou d'une coordination accrue en matière de politique économique et, enfin, sur le schéma institutionnel qu'appelle la réalisation de l'UEM.

LES PROBLEMES DE LA REALISATION DE

L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

(document transmis par H. Christophersen à la Présidence
en vue de la réunion d'Antibes)

LES PROBLEMES DE LA REALISATION DE

L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

La liste suivante des thèmes à étudier en préparation d'une conférence intergouvernementale a été dressée avec le souci d'assurer le degré nécessaire de parallélisme dans les domaines économique et monétaire au cours du processus d'intégration.

Thème 1: La répartition des compétences en matière de politique économique

problèmes: Processus de décision centralisé contre processus décentralisé, dans le respect de la subsidiarité; renforcement de la coordination des politiques économiques et des compétences de la Communauté quand ceci est nécessaire; détermination du dosage des politiques économiques ("policy-mix") pour la Communauté dans son ensemble, adaptable à travers des négociations avec les pays tiers.

tâche: définir la répartition des compétences en matière de politique économique, en couvrant toute la gamme des politiques nationales et communautaires (aspects macro-économiques, structurels, réglementaires) y compris des dispositions pour la coopération internationale.

Thème 2: Politiques budgétaires

problèmes: Régimes alternatifs pour les déficits et la dette

(a) un régime décentralisé fondé sur le marché comportant des règles excluant un financement monétaire et l'octroi de garanties aux Etats;

(b) surveillance mutuelle des politiques budgétaires accompagnée de plafonds sur l'ampleur des déficits et/ou des dettes;

(c) règles contraignantes sur l'ampleur des déficits publics (en plus de l'exclusion d'un financement monétaire).

tâche: établir le régime approprié en tenant compte du principe de subsidiarité.

../..

Thème 3: Problèmes de transition dans les cas de déficit et de dette publique élevés

problème: Le passage à une monnaie unique implique de changer la libellé de la dette publique. Dans quelle mesure des encours excessivement élevés de dette publique doivent-ils être réduits au cours de la transition vers l'union monétaire et à quel rythme convient-il de procéder ?

tâche: définir la stratégie d'ajustement, au cours de la transition vers l'union monétaire, des déficits budgétaires et des dettes atteignant des niveaux élevés.

Thème 4: Politiques communes d'approfondissement du marché unique après 1992

problème: Dans la phase de transition allant de 1992 à l'UEM, le marché unique exigera d'approfondir l'élaboration d'une politique commune dans des domaines comme l'énergie, les aides d'Etat, les transferts, l'environnement, la concurrence, la R et D et la technologie.

tâche: définir et conduire les politiques requises.

Thème 5: Différences structurelles et régimes de marché

problèmes: Les réactions du marché à des chocs varient selon les caractéristiques structurelles d'une économie. Une diversité excessive des structures et des marchés du travail entraînent des distorsions de compétitivité. Quelles différences structurelles sont compatibles avec la convergence économique et la cohésion sociale ? Les fonds structurels, accompagnés de politiques micro et macro-économiques adéquates, élèveront le niveau des ressources humaines et en infrastructures dans les zones moins développées.

tâche: identifier les différences structurelles majeures qui, ne pouvant se corriger d'elles-mêmes, sont à l'origine de tensions financières ou autres, et mettre en oeuvre les politiques correctives. Explorer de nouvelles voies d'approche vers le dialogue social et encourager l'adaptation des pratiques sur le marché du travail.

Thème 6: Indépendance des banques centrales nationales

problème: Pour les pays qui n'ont pas des tradition d'indépendance de la banque centrale nationale, la question se pose de l'adaptation à un système européen de banques centrales indépendant.

tâche: établir les voies et les moyens pour donner l'autonomie appropriée aux banques centrales nationales.

Thème 7: Organisation des politiques monétaires: dimensions externe et communautaire

problèmes: Répartition des compétences, en matière de politique du taux de change et d'interventions en monnaies tierces sur le marché des changes, entre le SEBC, les banques centrales nationales et l'ECOFIN; articulation entre l'activité du SEBC et les politiques monétaires nationales.

tâche: développer la capacité du SEBC et des autres institutions dans le domaine des relations monétaires extérieures; organiser un transfert progressif du pouvoir de décision monétaire vers le SEBC, et développer un cadre opérationnel pour la mise en oeuvre de politiques monétaires communes.

Thème 8: Réglementation et surveillance du marché financier

problèmes: Degré de décentralisation verticale entre la Communauté et le niveau national; répartition horizontale des responsabilités entre le SEBC et les autres institutions.

tâche: définir la répartition des compétences sous ces deux aspects.

Thème 9: Les régimes monétaires au cours de la transition

problèmes: Un affermissement progressif du SME peut-il se transformer en UEM ? Y-a-t-il des alternatives ?

tâche: définir les stratégies de modification des règles opérationnelles du SME, en rétrécissant les marges de fluctuation et en s'engageant vers des taux de change irrévocablement fixes; préparer le passage à une monnaie unique.

Thème 10: L'écu

problème: La capacité potentielle de l'écu à devenir la monnaie unique européenne se concrétisera d'autant plus rapidement que l'usage privé de l'écu se développera davantage.

tâche: identifier les obstacles existants et les lever.

RECENSEMENT DES DISPOSITIONS DU RAPPORT DU COMITE DELORS
QUI APPELLERAIENT, POUR ETRE MISES EN OEUVRE,
UNE MODIFICATION PAR VOIE DE TRAITE DU
DROIT COMMUNAUTAIRE EXISTANT

Rapport

Base juridique existante

Explicitation

Commentaire

I. L'U.E.M.

(Les principales caractéristiques de l'union monétaire)

22 ...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.

23 ...l'adoption d'une monnaie unique pourrait être considérée...comme un prolongement naturel et souhaitable de l'union monétaire.

24 ...il faudrait une politique monétaire commune, qui serait appliquée au moyen de nouvelles procédures opérationnelles...
Il conviendrait d'attribuer la responsabilité de la politique monétaire unique à une nouvelle institution...

traité CEE, art.67 à 73
art.57 et 100

cité dans la résolution UEM du 22.3.71

mis en oeuvre par directives de 1960 et 1988

cité dans la résolution UEM du 22.3.71; une des missions du FBCCOM (art.2 règlement 907/73)

relève d'un traité

relève d'un Traité

relève d'un Traité

la coordination des politiques monétaires fait seule l'objet de décisions du Conseil (64/300 et 71/142)

relève d'un Traité

9626/89

(Les principales caractéristiques de l'union économique)

25...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; traité CEE + Acte unique
- une politique de concurrence et d'autres mesures visant à renforcer les mécanismes du marché; traité CEE + Acte unique
- des politiques communes visant à l'ajustement structurel et au développement régional; et traité CEE + Acte unique
- une coordination de la politique macro-économique, comprenant des règles contraignantes en matière budgétaire. traité CEE (art.103,104, 105,145.1) décisions 74/120, 74/121 et 71/142

toute règle plus
règles contraignantes: voir 30, contraignante que
33,51 et 59 les dispositions
actuelles, ou de
procédure institu-
tionnelle nouvelle,
relève d'un traité

26...Des mesures destinées à renforcer la mobilité des facteurs de production et la flexibilité des prix...

traité CEE

id.

27...La création d'une union économique et monétaire exigerait de compléter le programme du marché intérieur, en agissant dans trois domaines connexes...

traité CEE

Voir 28, 29 et 30

28 La politique de concurrence... traité CEE, art. 85-90
 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...également s'intéresser aux
 nouveaux aspects des législations en
 matière d'ententes... Il
 conviendrait de limiter strictement
 le recours aux subventions
 publiques... art.92-94

29 Des politiques communautaires traité CEE
 dans le domaine régional et
 structurel seraient nécessaires...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...

...il faudra peut-être encore id.
 renforcer ces politiques après
 1993...

9626/89

Les politiques régionales ... traité CEE
(devraient) ... aider à égaliser les art. 130 (A)-(E)
conditions de production.

...le traité de Rome, modifié par traité CEE
l'Acte unique européen, a jeté les art.130 (F)-(T)
bases de politiques communautaires
dans des domaines tels que
l'infrastructure, la recherche et le
développement technologique, et
l'environnement... ces politiques
devraient être amplifiées...

Afin de réduire temporairement le traité CEE (art.108 et 235)
poids de l'ajustement, il pourrait
être nécessaire dans certains cas de
fournir des financements par des
canaux officiels. Cette
aide...devrait être accordée à des
conditions qui encourageraient les
bénéficiaires à intensifier leurs
efforts d'ajustement.

30 Dans le domaine macro-économique traité CEE
général, une évaluation d'ensemble (cfr. 25)
commune de l'évolution économique à
court et à moyen terme devrait être
convenue périodiquement.

Il faudrait que la Communauté soit id.
en mesure de surveiller sa situation
économique générale...

les mécanismes du concours toute règle plus
financier à moyen terme et des contraignante que
emprunts balance de paiements les dispositions
font appel à une telle actuelles, ou de
conditionalité procédure institu-
tionnelle nouvelle,
relève d'un traité

9626/89

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.

(Arrangements institutionnels)

31 L'union économique et monétaire exigerait la mise en place d'une nouvelle institution monétaire...

...dans des domaines non monétaires, une révision des organes communautaires existants pourrait être nécessaire, voire une certaine restructuration, comportant une délégation de compétences appropriée.

précisé par 33, 51 et 59

une des dispositions de la décision 74/120

toute règle plus contraignante que les dispositions actuelles, ou de procédure institutionnelle nouvelle, relève d'un traité

)
)
)
)
)
)
) relève d'une
) disposition
) institutionnelle
) nouvelle, que ce
) soit par voie de
) traité ou par une
) autre règle de
) droit
)
)
)
)
)

explicité par 34

précisé par 24

relève d'un Traité

précisé par 33

pourrait relever d'un traité, selon la nature et l'ampleur de la révision/restructuration

particulièrement préciser les modalités de cette adaptation et déterminer les domaines dans lesquels le pouvoir de décision devrait être transféré

) adaptation est
) effectuée par des
) règles ou aménagements institutionnels

Critères généraux

... 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; traité CEE art.103 décision 74/120

- 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. id.

sanction prévue par décision 74/120: recommandation à l'Etat membre

selon la nature des sanctions, pourrait relever d'un Traité

Marché unique et politique de concurrence

... les procédures et arrangements nécessaires ont déjà été institués ... traité CEE + Acte unique

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 ... traité CEE + Acte unique

Il faudra peut-être développer encore ces mécanismes et les rendre plus efficaces... traité CEE voir 29

Politique macro-économique

... 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. traité CEE et décision 74/120

pourrait relever d'un Traité

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 traité CEE voir 30

) toute règle plus
) contraignante que
) les dispositions
) actuelles, ou de

centrale et à d'autres formes de
financement monétaire; une
limitation de l'emprunt en
monnaies non communautaires;

) procédure insti-
) tutionnelle
) nouvelle, relève
) d'un traité

9626/89

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

traité CEE

voir 30

34 ...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...il conviendrait aussi
d'examiner le rôle du Parlement

relève d'un traité

(L'union économique et monétaire
dans le contexte de l'économie
mondiale)

38 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.

précisé par 59

choix à faire entre
définir explicite-
ment la compétence
des diverses insti-
tutions vis à vis
des pays tiers, ou
se fonder sur le
principe selon
lequel la compéten-
ce extérieure dé-
coule des compéten-
ces attribuées au
plan interne

II. Agencement

Les étapes vers l'union économique et monétaire

9626/89

39 ...la création d'une union économique et monétaire doit être envisagé comme un processus unique...

inspirera la
rédaction du traité

(Principes régissant une approche progressive)

40 Dans la conception d'une approche progressive, il conviendrait de tenir compte du principe général de subsidiarité...

id.

41 Processus discontinu, mais évolutif. Le processus de réalisation de l'union économique et monétaire devrait être divisé en un nombre limité d'étapes...

voir 43

relève d'un traité

42 Parallélisme. Le parallélisme devrait être maintenu à moyen terme...

inspirera la
rédaction du traité

43 Calendrier. Il n'est pas possible de préciser exactement à l'avance les conditions du passage d'une étape à une autre.

elles relèvent d'un traité

44 Participation. ... une certaine flexibilité quant à la date et aux conditions auxquelles certains pays membres adhéreraient à certains arrangements ... l'influence sur la gestion de chaque catégorie d'arrangements devrait être proportionnée au degré de participation des Etats membres.

relève d'un traité

(L'Ecu)

46 ... l'Ecu offre le potentiel nécessaire pour devenir une telle monnaie commune.

relève d'un traité

47 ... la possibilité d'adopter une stratégie de monnaie parallèle comme moyen d'accélérer le processus d'union monétaire.

cette possibilité a été rejetée par le rapport

48 ... la possibilité d'utiliser l'Ecu officiel comme instrument pour la conduite d'une politique monétaire commune.

traité CEE

49 ... il ne devait pas exister de discrimination à l'encontre de l'utilisation privée de l'Ecu ...

traité CEE

(Les principales mesures de la première étape)

51 Dans le domaine économique...

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.

traité CEE

précisé par 28

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.

traité CEE

précisé par 29

Troisièmement, la décision du Conseil de 1974 sur la convergence économique serait remplacée par une

traité CEE

précisé par 30

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 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...;
- prévoirait une action budgétaire concertée des pays membres.

traité CEE

pratique en vigueur au sein du Comité monétaire et en cours d'application dans le Conseil Ecofin

disposition de la décision 74/120

id.

id.

52 Dans le domaine monétaire, ...

9626/89

Premièrement, ... l'objectif de la création d'un espace financier unique ... serait pleinement réalisé.

traité CEE

décision déjà prise par le Conseil

Deuxièmement, il serait important que toutes les monnaies de la Communauté participent au mécanisme de change du SME...

Accord du 13 mars 1979

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

traité CEE

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

traité CEE

... le comité créerait trois sous-comités ...

relève du règlement intérieur du Comité

53 Plusieurs membres du comité ont préconisé la création d'un Fonds de réserve européen ... (54. D'autres membres du Comité ont estimé que la création du FRE n'était pas opportune à ce stade)

le Fecom a été créé sur base de l'art.235 CEE

implique selon certains une modification institutionnelle

Le Fonds serait doté de ressources provenant de la mise en commun d'une proportion limitée des réserves ...

traité CEE (selon les modalités retenues pour lui rapporter des réserves, pas de législation nationale nécessaire)

Il devrait avoir une structure permanente et un personnel lui permettant de s'acquitter de sa tâche, à savoir:

relève du statut (ou du règlement intérieur) du FRE

- 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.

relève d'une
décision du
Conseil, suivie
d'un accord entre
banques centrales

(Les principales mesures de la deuxième étape)

55 La deuxième étape ne pourrait commencer que lorsque le nouveau traité serait entré en vigueur...

56 Dans le domaine économique, ...

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.

traité CEE
Acte unique

même base que pour le livre
blanc

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

traité CEE
Acte unique

même base que pour la réforme
de 1988

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 ...

57 Dans le domaine monétaire ... le Système européen de banques centrales serait créé ...

La difficulté fondamentale ... résiderait dans l'organisation d'un transfert progressif du pouvoir de décision des autorités nationales à une institution communautaire.

... des orientations monétaires générales seraient fixées pour l'ensemble de la Communauté ...

... un certain montant de réserves de change serait mis en commun et servirait à intervenir sur les marchés ...

Toute règle plus contraignante que les dispositions actuelles, ou de procédure institutionnelle nouvelle, relève d'un traité

relève du statut du SEBC: pas de mesure spécifique, mais organisation de la transition

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 ...

(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 ...

La distinction entre deuxième et troisième étape sera à préciser dans le traité

59 Dans le domaine économique ...

9626/89

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.

traité CEE
voir 29

Deuxièmement, les règles et les 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 ...

voir 30

) relève d'un
) traité
)
)
)
)
)
)
)
)
)

- 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.

traité CEE

conditionalité de l'actuel)
soutien financier à moyen terme)

-) suppose en outre
-) modification
-) décision
-) ressources
-) propres et
-) règlement
-) financier
-)
-)
-)

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.

voir 38

relève d'un traité

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...

voir 32

relève d'un traité

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

(Un ou plusieurs traités)

9626/89

61 Base juridique. 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.

62 Il y aurait essentiellement deux options: une des procédures consisterait à conclure un nouveau traité pour chaque étape.

On pourrait aussi décider de conclure un traité global unique.

) La question est
) ouverte de savoir
) s'il faut un traité
) pour chaque étape
) (auquel cas il
) serait
) indispensable que
) le premier traité
) définisse les
) caractéristiques de
) l'objectif ultime),
) ou un traité unique
) pour les deuxième
) et troisième
) (auquel cas il
) devrait préciser
) les conditions et
) la procédure de
) passage de l'une à
) l'autre)

Rapport du Comité monétaire du 23.07.1990 présentant des orientations pour la préparation de la conférence intergouvernementale

Bruxelles, le 26 septembre 1990

8805/90

R/LIMITE

UEM 14

NOTE DE TRANSMISSION

Objet : L'Union économique et monétaire au-delà de la première
étape
Orientations pour la préparation de la Conférence
intergouvernementale
- Rapport du Comité Monétaire du 23 juillet 1990⁽¹⁾

Les délégations trouveront ci-joint le rapport du Comité
Monétaire du 23 juillet 1990, contenant des orientations pour
la préparation de la Conférence intergouvernementale sur
l'Union économique et monétaire.

(1) Ce rapport est parvenu au Secrétariat Général uniquement en
langues allemande, anglaise et française.

COMITE MONETAIRE
DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Bruxelles, le 23 juillet 1990.

Confidentiel

**L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE AU-DELÀ DE LA PREMIÈRE ÉTAPE
ORIENTATIONS POUR LA PRÉPARATION
DE LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE**

Introduction

Conformément au mandat donné par le Conseil en décembre 1989, le Comité monétaire a examiné les principales options relatives au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, après réalisation complète, ainsi qu'à la transition vers cette phase finale. Il a également étudié certains aspects des futurs mécanismes de l'Union, tels que les relations entre organes décisionnels et la manière d'assurer la cohésion économique et sociale des Etats membres au sein de l'Union. En revanche, les récentes propositions du gouvernement britannique n'ont pas été examinées. Le Comité n'a pas traité non plus de toutes les questions d'ordre institutionnel soulevées par l'Union économique et monétaire : aussi les références au "Conseil" doivent-elles être comprises comme se rapportant aux autorités politiques de la Communauté.

En remplissant ce mandat, le Comité a envisagé l'Union économique et monétaire comme un tout ; à cet égard, il rappelle que pour les auteurs du rapport Delors, elle représente "un bond en avant qui pourrait assurer une amélioration sensible de la prospérité économique dans la Communauté". Sa réalisation donnerait également les moyens à la Communauté d'assumer le rôle qui lui revient sur la scène internationale. Le volet économique et le volet monétaire de l'Union sont tous deux également importants : ils devront être développés en parallèle et un poids égal a été accordé à chacun d'eux.

Ce rapport a été adopté par le Comité les 16 et 17 juillet 1990, à l'issue d'un débat approfondi ; il fait l'objet d'une réserve de la part des membres d'un pays. Il est précédé d'un résumé rédigé par le Président sous sa propre responsabilité.

**RESUME DU PRESIDENT
LES GRANDES LIGNES DE L'UEM**

L'Union économique

1) La discipline budgétaire est une condition nécessaire à la stabilité des prix et de la monnaie. Elle doit, en conséquence, être une des pierres angulaires de l'UEM.

Le Traité devrait stipuler :

- (i) que le financement monétaire est prohibé ;
- (ii) que les dettes d'un Etat membre ne sont garanties ni par les autres Etats membres, ni par la Communauté ;
- (iii) que les déficits excessifs doivent être évités.

2) Les deux premiers de ces principes auront pour effet de soumettre les gouvernements à la discipline du marché lorsqu'ils empruntent, et le Traité devra prévoir qu'ils sont d'application directe. Le troisième principe nécessitera une appréciation des cas d'espèce au niveau communautaire. Il est convenu que les déficits devraient faire l'objet de consultations préalables pour ce qui est des prévisions et de contrôles quant à leur réalisation. De plus, le Conseil devrait être tenu de se prononcer sur le point de savoir si un déficit prévu ou réalisé est excessif. Lorsque l'UEM sera entièrement réalisée, le Conseil devrait disposer des moyens juridiques nécessaires pour diminuer un déficit - prévu ou réalisé - lorsqu'il le juge excessif, et il devrait être tenu d'utiliser ces moyens. Les ministres sont invités à examiner quelles pourraient être les réponses graduées de la Communauté, en cas de non exécution.

3) A côté des questions que soulève la discipline budgétaire et qui devront trouver des réponses dans le Traité, la coordination des politiques budgétaires devra également être renforcée sous d'autres aspects, au fur et à mesure de la

réalisation de l'UEM. Les politiques budgétaires nationales auront une incidence croissante sur les Etats partenaires et il sera nécessaire de définir une orientation budgétaire appropriée pour la Communauté dans son ensemble. La nouvelle décision de convergence, éventuellement renforcée, offrirait déjà un cadre utile pour ce faire.

4) La **cohésion économique et sociale** est un objectif fondamental de la Communauté. De nouveaux progrès dans ce domaine exigent la mise en oeuvre simultanée de politiques macroéconomiques nationales orientées vers la stabilité, de politiques communautaires généralement mieux adaptées, et de fonds structurels pour surmonter les déficiences de certaines régions en matière de qualification de main-d'oeuvre et d'infrastructure. Le passage du marché unique à la phase finale de l'UEM aura des effets multiples, la plupart bénéfiques, sur les régions les moins prospères. Il n'est donc pas certain, à priori, que l'UEM rendra nécessaire un renforcement des fonds structurels, alors que leur enveloppe a déjà été doublée pour prendre en compte l'instauration du marché unique.

5) L' **autorité politique investie du pouvoir de décision** dans le domaine économique devrait être le Conseil (affaires économiques et financières). Les ministres des finances devraient, par ailleurs, être assurés que leur position sera décisive dans la Conférence intergouvernementale sur l'UEM et qu'ils seront informés des réflexions en cours sur l'Union politique.

L'Union monétaire (1)

6) La réalisation de l'Union monétaire exigera la formulation d'une **politique monétaire commune** qui sera déterminée de

(1) Les membres d'un pays considèrent que les innovations d'ordre institutionnel et monétaire décrites dans ce rapport ne sont pas nécessaires en vue de faire des progrès satisfaisants vers l'UEM. Ils se prononcent en faveur d'une approche évolutive basée sur un Fonds monétaire européen qui serait responsable, en particulier, de la gestion d'une nouvelle monnaie internationale l'"écu fort". Ces membres rejettent également la suggestion visant à conférer au Conseil le pouvoir d'imposer une réduction de déficits budgétaires jugés excessifs.

façon centralisée par une nouvelle institution, le Système de banque centrale européen (SBCE). De solides arguments, tant économiques que politiques, plaident en faveur de l'adoption, dans la Communauté, d'une monnaie unique qui serait gérée par le SBCE. Le SBCE devra être guidé dans toutes ses actions par l'objectif fondamental d'assurer la stabilité des prix. Sans préjudice de cet objectif, le Système devrait soutenir la politique économique générale arrêtée au niveau communautaire. L'indépendance du SBCE devra être garantie sous tous ses aspects. Sa vocation fondamentale de préserver la stabilité, les moyens d'assurer son indépendance ainsi que les mécanismes institutionnels-clefs devrait être incorporés dans le Traité.

7) Le SBCE aura la tâche de déterminer l'orientation de la politique monétaire interne pour l'ensemble de l'Union; il devra donc être en mesure de contrôler pleinement les conditions et les ressources monétaires. La mise en oeuvre de cette politique sera de la responsabilité des banques centrales nationales. Dans la perspective de l'intégration croissante des marchés financiers, le SBCE devrait également offrir un cadre à la coopération entre les autorités de contrôle nationales.

8) La politique monétaire extérieure sera de la responsabilité de la Communauté. L'autorité politique prendra les décisions relatives au régime de taux de change et, le cas échéant, au taux central. Il y a consensus sur ce point. En revanche, il n'a pas été possible d'aboutir à un accord sur d'autres questions importantes touchant à la politique monétaire extérieure. En raison des conséquences que les interventions ont sur les conditions monétaires internes, quelques membres soutiennent que, au sein d'un régime donné, la décision d'intervention doit être de la responsabilité exclusive du SBCE. D'autres estiment que c'est à l'autorité politique qu'il revient de prendre les décisions essentielles en ce domaine.

9) Le SBCE devrait avoir à sa tête un conseil, qui réunirait les gouverneurs des banques centrales nationales et cinq à

sept autres membres nommés, pour une assez longue durée, par le Conseil européen. Les membres du conseil du SBCE ne pourraient pas recevoir d'instructions de leur gouvernement ou de leur banque centrale. La préférence générale va à l'attribution d'une voix à chacun d'eux. Les membres désignés par le Conseil européen constitueraient un directoire au sein du conseil du SBCE. Ce directoire, dans l'esprit de la plupart des membres, devrait être doté de certains pouvoirs de décisions.

10) Le SBCE collaborera étroitement avec l'autorité politique : c'est ainsi que le président du conseil des ministres et un membre de la Commission devraient participer aux réunions du conseil du SBCE. Le président du SBCE devrait participer aux réunions du Conseil (Eco-fin) traitant des affaires monétaires. Le SBCE devrait expliquer régulièrement à l'opinion publique en quoi les grandes lignes de sa politique correspondent aux objectifs posés par le Traité. Ces explications pourraient prendre la forme d'un rapport annuel au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil des ministres.

La transition de la première étape à l'UEM complète

11) La Communauté est entrée dans la première étape de l'UEM. Il est largement admis que, avant de passer à l'UEM pleine et entière, une étape de transition est nécessaire, afin de permettre une préparation complète. Cela n'empêcherait pas un passage relativement rapide à la dernière phase.

12) La transition vers la deuxième étape doit être conditionnée par la réalisation du degré de convergence nécessaire dans une union monétaire fondée sur la stabilité des prix. La seconde étape permettra ainsi une préparation technique, comprenant la création du SBCE. Elle permettra également d'approfondir l'expérience dans la gestion de nouvelles formes de coo-

pération monétaire. Le SBCE ne doit pas être une coquille vide. Au surplus, la coordination des politiques économiques et budgétaires doit être intensifiée de sorte que la dimension communautaire soit dominante, sans transfert de souveraineté. Cette coordination doit permettre de s'assurer, en particulier, que les résultats en matière de stabilité des prix et de finances publiques correspondent bien aux objectifs finals de l'UEM. Dans la mesure où ces résultats se confirmeraient, et pourvu que le fonctionnement du SBCE soit garanti, la deuxième étape pourra être relativement courte.

Conclusion

En qualité de président, je voudrais souligner que le Comité monétaire a traité de tous les aspects principaux de l'UEM et qu'il est parvenu à un large accord sur toutes les questions importantes. Les bases qui nous permettront d'aller vers l'union économique et monétaire complète existent désormais, et le succès de cette réalisation rejaillira sur toute la Communauté.

**RAPPORT DU COMITE MONETAIRE
L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE APRES LA PREMIERE ETAPE**

**A. LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE DANS LA PHASE FINALE
DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONÉTAIRE**

La pertinence d'une politique budgétaire

1) Les Etats membres doivent demeurer maîtres des principaux aspects de la politique budgétaire, domaine dans lequel le respect du principe de subsidiarité est particulièrement important. Cependant, deux types d'intérêt communautaire doivent être pris en compte au niveau de la Communauté :

- premièrement, la discipline budgétaire dont le respect est d'une importance capitale pour atteindre l'objectif de stabilité des prix. Ceci paraît requérir un dispositif contraignant, pesant sur les déficits plutôt que sur les recettes et les dépenses. Certains Etats membres pensent aussi que la Communauté risque de connaître des situations de "concurrence fiscale" ;

- deuxièmement, la coordination de la politique économique afin de promouvoir la croissance, l'emploi et les équilibres extérieurs sur une base de stabilité des prix. La politique budgétaire doit être menée sans à-coups et dans une perspective de moyen terme. De nombreux membres considèrent que, dans des circonstances particulières, l'utilisation de la politique budgétaire pour corriger les perturbations macroéconomiques ne doit pas être exclue.

La nécessité d'une discipline budgétaire

2) A long terme, une politique monétaire orientée vers la stabilité ne peut réussir que si elle s'accompagne d'une

politique budgétaire saine. Tout manquement à cette règle de la part d'un Etat membre peut être à l'origine de difficultés pour la Communauté dans son ensemble. Dans la phase finale de l'UEM, dotée d'une monnaie unique, les marchés des changes n'exerceront plus de contraintes sur les Etats membres et le respect de la discipline budgétaire, comme d'autres éléments d'un "policy-mix" adéquat, devra donc être assuré non seulement par la pression des marchés mais aussi par des engagements explicites et par des procédures appropriées qui devraient être introduits dans le Traité. De plus, aussi longtemps que le budget propre de la Communauté restera de peu de signification macroéconomique pour la Communauté dans son ensemble, la discipline exercée au niveau communautaire, sans négliger le budget de la Communauté, devra s'appliquer d'abord aux politiques budgétaires nationales.

Les principes d'une politique budgétaire saine

3) La substance des éléments ci-après pourrait être incorporée dans le Traité.

4) Les Etats membres adopteront des politiques budgétaires conformes aux principes de la discipline budgétaire. Pour le Comité monétaire, ces principes sont les suivants :

(1) Tout financement monétaire et tout financement obligatoire des déficits publics doit être exclu. Ceci signifie que les gouvernements ne doivent pas avoir accès au financement par la banque centrale et que les institutions financières ne doivent pas être obligées d'acquiescer des titres d'Etat pour financer le déficit du secteur public. Les transactions du SBCE (1) sur des titres d'Etat n'interviendront que sur son initiative propre et uniquement pour des motifs tenant à la politique monétaire. Le respect de ces principes, non seulement assu-

(1) Le Comité n'a pas tranché à ce stade sur la dénomination de la nouvelle institution monétaire, qu'il s'agisse d'un Système de banque centrale européen (SBCE) ou d'un Système européen de banque centrale (SEBC).

raera le bon fonctionnement de la politique monétaire, mais encore contribuera à garantir que les gouvernements sont soumis aux conditions du marché lorsqu'ils empruntent.

Par ailleurs, lorsqu'un gouvernement emprunte dans une monnaie tierce, aucune banque centrale ne devra être tenue de convertir le produit de cet emprunt dans sa propre monnaie.

(ii) Chaque Etat membre doit assumer la responsabilité de la gestion de sa dette et doit s'assurer qu'il est en mesure d'honorer ses engagements. Il doit être clair que ni la Communauté, ni les autres Etats membres ne garantissent les dettes d'un Etat membre. Cette règle de "no bail out" permettra d'assurer que les marchés financiers exercent une discipline sur tout Etat membre poursuivant une politique budgétaire qui ne serait pas appropriée, en imposant des conditions particulières sur ses emprunts et, en dernier ressort, en refusant de prêter.

(iii) Les déficits excessifs devront être évités, même s'ils ne donnent pas lieu à un financement monétaire ; ceci doit devenir un principe de base de l'UEM. Des déficits excessifs pourraient en effet être associés à des orientations de politique économique menaçant la politique monétaire de stabilité, par delà les frontières de l'Etat membre incriminé. Ils pourraient obliger les autres Etats membres à modifier leur policy-mix et conduire les autorités monétaires à relever les taux d'intérêt.

5) Les principes sous-tendant les points (i) et (ii) devraient être d'application directe et être insérés dans le Traité. Le principe (iii) et, si possible, ses critères d'application devraient également figurer dans le Traité, mais sa mise en oeuvre dépendrait de la législation dérivée élaborée à partir de l'approche discutée dans les deux sections qui suivent.

Mise en oeuvre du principe excluant les déficits excessifs en phase finale de l'UEM.

6) Compte tenu des deux éléments évoqués plus haut, les marchés imposeront une certaine discipline aux gouvernements conduisant des politiques budgétaires qui ne seraient pas appropriées. Cependant, il apparaît que l'on ne pourra se reposer sur les seuls marchés pour obtenir les corrections nécessaires en temps utile et qu'il faudra donc instaurer une procédure communautaire formelle pour éviter l'apparition de déficits excessifs.

7) Selon cette procédure, les prévisions de déficits budgétaires des Etats membres devraient être notifiées à l'avance, et les résultats correspondants devraient être surveillés dans le cadre d'une procédure annuelle. Le Conseil devrait avoir l'obligation de prendre position sur le point de savoir si un déficit existant ou envisagé est excessif. Les réunions organisées dans le cadre de ce dispositif annuel devraient être préparées par le Comité monétaire.

8) Il serait extrêmement difficile en cette matière de fixer une limite supérieure acceptable - par exemple en relation avec le produit intérieur brut - et qui soit valable universellement. La question de savoir si un déficit est ou non excessif doit rester une affaire de jugement fondé sur des critères objectifs, qui devrait être développés et insérés dans le Traité, si possible, et dans la législation dérivée. Ces critères devront concerner notamment le niveau et l'évolution de l'endettement public (dette publique et dettes garanties par l'Etat) par rapport au produit intérieur brut, ainsi que le caractère supportable des déficits ; il conviendrait de tenir compte des fonctions attribuées au secteur public, qui diffèrent d'un pays à l'autre. Certains membres considèrent également qu'au minimum, aucun déficit ne devrait être autorisé s'il excède les dépenses gouvernementales d'investissement. Compte tenu de leur impact potentiel sur la politique monétaire exté-

rière de la Communauté, les emprunts en monnaies tierces des Etats membres, même s'ils ne doivent pas être interdits, devraient faire l'objet d'une surveillance particulièrement vigilante du Conseil.

Mise en oeuvre des règles

9) Lorsque le Conseil considère qu'un déficit est excessif, il devrait pouvoir faire pression pour obtenir des corrections et ses pouvoirs en ce domaine devraient reposer sur le Traité. De plus, le Conseil devrait pouvoir augmenter graduellement la pression en cas de non-respect des règles établies.

10) Ce processus pourrait commencer par la recherche d'un accord par la voie d'une pression des pairs, sur une base confidentielle. Au-delà, le Conseil devrait pouvoir adopter à la majorité, des recommandations qui seraient publiées.

11) Si ces recommandations s'avéraient inefficaces, le Conseil devrait pouvoir prendre une position juridiquement contraignante par un vote à la majorité en déclarant qu'un déficit donné est ou serait excessif. Le Traité devrait prévoir une procédure appropriée de prise de décision et de mesure de contrainte.

12) Les membres d'un Etat membre émettent une réserve fondamentale à cet égard : ils ne croient pas qu'une position prise par le Conseil selon laquelle un déficit budgétaire est excessif devrait être juridiquement contraignante à l'égard des Etats membres. Selon eux, le Conseil, pour obtenir la réduction d'un déficit, devrait compter sur la coopération volontaire et les forces du marché, renforcées par la pression des pairs et la publicité ; il ne devrait donc pas avoir la possibilité de recourir à des instruments juridiquement contraignants ou à des sanctions, sauf dans le cas où un Etat membre a recours à une forme de soutien financier de la Communauté.

13) Pour tous les autres membres, une véritable union éco-

nomique et monétaire ne peut être fondée sur la seule coopération volontaire, même si elle est menée selon une procédure contraignante. Ce sujet requiert un examen particulièrement attentif des ministres. Le Conseil pourrait avoir la possibilité de suspendre certains transferts aux Etats en provenance du budget communautaire. Pour de nombreux membres, le Conseil, la Commission et les Etats membres pourraient saisir la Cour de Justice des Communautés pour assurer le respect de la discipline budgétaire. Les membres d'un pays considèrent que le Conseil devrait également avoir la possibilité d'adopter des décisions ayant un impact direct sur la législation budgétaire nationale concernée. Le problème des contraintes juridiques peut aussi être envisagé dans un contexte institutionnel plus large. L'exécutif au niveau communautaire pourrait être lui-même assujéti à des contraintes qui seraient mentionnées dans le Traité.

L'orientation de la politique budgétaire et la coordination des politiques macroéconomiques

14) Même lorsqu'elle ne porte pas atteinte à la capacité du SBCE de poursuivre des politiques monétaires de lutte contre l'inflation, la politique budgétaire recèle d'autres conséquences qui justifient une attention commune au niveau communautaire. La politique budgétaire est un élément particulièrement important du policy-mix.

15) Tous les Etats membres considèrent que la politique budgétaire doit être menée sans à-coups et dans une perspective de moyen terme. Les conséquences potentielles inflationnistes ou récessionnistes de l'orientation budgétaire choisie par un Etat membre seront de plus en plus importantes pour ses voisins et pour la Communauté, au fur et à mesure que celle-ci progressera vers l'UEM. De nombreux membres considèrent en conséquence que la politique budgétaire devrait pouvoir, lorsque la situation l'exige, être utilisée pour corriger les déséquilibres macroéconomiques.

16) Les ministres sont donc invités à examiner si le Conseil doit se voir confier la tâche de définir une orientation budgétaire pour la Communauté dans son ensemble et - aussi longtemps que le budget communautaire est, comme à présent, d'une importance relativement faible dans ce contexte - dire dans quelle mesure les orientations budgétaires nationales sont compatibles avec celle-ci. Dans le respect du principe de subsidiarité, les analyses du Conseil pourraient porter non seulement sur les déficits, mais aussi sur la structure des recettes et des dépenses.

La cohésion économique et sociale

17) Le développement économique harmonieux est un objectif fondamental de la Communauté. Il est de l'intérêt de toutes les régions, y compris les plus développées, d'améliorer la cohésion économique et sociale. Il faut distinguer trois éléments dans la poursuite de cet objectif.

18) Premièrement, les politiques économiques nationales doivent assurer un contexte de stabilité dans lequel les coûts de la main-d'oeuvre dans les régions les moins prospères ne s'écartent pas de la productivité locale ; de même, les conditions doivent être telles qu'elles attirent les investissements et les initiatives privés. La Communauté ne doit pas prendre d'initiatives qui iraient à l'encontre de cet impératif.

19) Deuxièmement, dans l'UEM, les politiques communautaires doivent être examinées pour vérifier qu'elles ne défavorisent pas les régions les moins prospères. Selon certains membres, cela concerne particulièrement certains aspects de la politique agricole. D'autres membres considèrent également que certaines politiques - par exemple la politique des transports - pourraient être adaptées de manière à favoriser les régions les moins prospères. Enfin, plusieurs membres considèrent que la structure des recettes du budget communautaire devrait refléter le principe de cohésion économique et sociale.

Selon la plupart des membres, la Communauté doit également faire face à des risques de "concurrence fiscale". Cela est particulièrement dangereux pour l'équilibre budgétaire des régions les moins favorisées car cette concurrence fiscale peut être à l'origine d'une érosion de l'assiette de l'impôt. Ainsi, l'effort de cohésion doit-il s'accompagner de progrès dans la voie de l'harmonisation fiscale.

20) Troisièmement, il est certain, selon l'approche communautaire, que tout progrès vers la cohésion économique et sociale exige également un engagement actif des pouvoirs publics dans la recherche de solutions aux problèmes régionaux et sociaux spécifiques, notamment par des actions de formation des dirigeants et d'amélioration des infrastructures. Tels sont les principaux objectifs des fonds structurels de la Communauté dont la stratégie repose non pas sur des transferts de revenus mais sur des projets aptes à améliorer l'efficacité des entreprises compétitives.

21) Le doublement d'ici 1993 des montants affectés aux fonds structurels a déjà été décidé : l'achèvement du marché unique, tout en élevant les capacités économiques d'ensemble de la Communauté, risque d'accentuer les disparités régionales. Le Comité monétaire a examiné si le passage du marché unique à l'UEM pouvait accroître ces disparités et s'il justifierait donc une nouvelle augmentation de l'enveloppe consacrée aux fonds structurels. Différentes positions ont été exprimées quant au bilan global des effets que l'UEM pourra avoir sur les régions les moins favorisées : d'une part, une concurrence plus active peut renforcer la tendance à la concentration des unités de production dans les régions développées ; d'un autre côté, l'association d'un contexte généralisé de monnaie forte et de taux d'intérêt bas peut être à l'avantage des régions les moins favorisées. Pour la plupart des membres du Comité, l'impossibilité de pouvoir recourir à l'avenir à des dévaluations dans l'UEM ne constituera pas un désavantage pour les régions les

moins favorisées : le recours aux dévaluations a été, en fait associé à des situations inflationnistes et aux ajustements douloureux de dernière extrémité plutôt qu'à l'amélioration du potentiel économique sur une longue période.

22) Une nouvelle augmentation de l'enveloppe affectée aux fonds structurels ne paraît donc pas nécessaire à priori. On ne peut davantage l'exclure et il conviendra d'étudier en détail les effets réels de l'UEM ainsi que l'efficacité des fonds nouvellement dotés. A cet égard, le rapport, demandé pour 1991, sur leur utilisation présentera un grand intérêt. Entretemps, un accroissement supplémentaire des fonds structurels ne peut certainement pas être considéré comme un préalable à l'édification de l'UEM.

B. L'UNION MONETAIRE ET LE SBCE

Une nouvelle institution est nécessaire

23) L'Union monétaire requerra une politique monétaire unique, déterminée de manière centralisée par une nouvelle institution, le Système de Banques Centrales Européen (1). Le SBCE devra s'engager à poursuivre l'objectif de stabilité des prix. Sous cette condition, le Système devra soutenir la politique économique générale arrêtée au niveau communautaire. L'objectif fondamental et les nouvelles dispositions institutionnelles devront être inscrits dans le Traité.

24) Il y aurait d'importants avantages, à la fois pour les entreprises et pour les consommateurs, à ce qu'une monnaie unique soit créée très tôt dans la phase finale, et à ce qu'elle soit associée à un système de paiements simplifié au niveau communautaire. L'adoption d'une monnaie unique - qui, selon la plupart des membres, doit être l'écu - démontrera le caractère irréversible de l'Union et permettra à la Communauté de jouer sur la scène mondiale un rôle monétaire qui soit à la mesure de son poids économique.

25) Les membres du Comité qui préconisent l'approche décrite au paragraphe 12, ont également exprimé une réserve sur les aspects monétaires de ce rapport : en effet, ils ne considéraient pas que la réalisation de l'UEM exige des changements dans l'ordre monétaire ou institutionnel tels que ceux qui sont décrits dans cette section. Ils se prononcent en faveur d'arrangements institutionnels quelque peu différents dont le but

(1) Voir note page 8

serait de gérer une nouvelle monnaie internationale, l'"écu fort". Ce système pourrait être mis en place relativement tôt et permettrait, selon ces membres, de progresser vers la réalisation d'une convergence non inflationniste, au-delà de la première étape.

Les fonctions du SBCE

a) Politique monétaire interne

26) Dans la phase finale, la politique monétaire devra, par nature, être conduite de manière très centralisée. Le SBCE sera chargé de déterminer la politique monétaire interne de l'Union et de contrôler les conditions monétaires et l'offre de monnaie. Il devra donc avoir le contrôle de la création de la liquidité bancaire et des taux d'intérêt du marché. Les instruments de la politique monétaire devront agir par le jeu des marchés et ne devront pas perturber les flux de crédit. Les banques centrales nationales contribueront à mettre en oeuvre la politique monétaire commune, dans le cadre des instructions de l'institution centrale.

27) Le Comité monétaire estime, en conséquence, que le SBCE doit devenir pleinement compétent en matière de politique monétaire interne.

b) Relations monétaires extérieures

28) Dans cette même phase finale, les compétences relatives à la politique monétaire extérieure devront être centralisées et la responsabilité des relations monétaires extérieures devra être exercée au niveau communautaire. Toutefois, alors que l'attribution des compétences ne soulève pas de difficultés en ce qui concerne la politique monétaire interne, le domaine des relations monétaires extérieures pose des problèmes de délimitation des responsabilités entre le SBCE et le Conseil.

29) La politique monétaire extérieure a des effets sur les conditions monétaires internes et sur la stabilité des prix. Elle doit donc être cohérente avec l'objectif général de la politique monétaire, que le SBCE est chargé d'atteindre. Ce principe est généralement reconnu, quelles que soient les positions prises sur les questions soulevées dans les deux paragraphes suivants.

30) Il y a également accord pour que le Conseil, tout en consultant le SBCE, soit responsable pour :

- les décisions relatives au régime de change ;
- l'adoption et l'abandon de taux centraux contre monnaies tierces, ainsi que les modifications de ces taux centraux.

Certains membres considèrent que les décisions les plus importantes dans le domaine de la politique monétaire extérieure - notamment la coopération internationale sur les marchés des changes - doivent relever de la responsabilité de l'autorité publique, même s'il doit y avoir consultation du SBCE. D'autres membres soutiennent qu'en cette matière, il doit y avoir une responsabilité conjointe de l'autorité politique et du SBCE.

31) Des divergences d'opinion existent également en ce qui concerne la définition et la mise en oeuvre de la politique monétaire externe :

- certains membres considèrent que, sous réserve des responsabilités générales attribuées au Conseil dans le paragraphe précédent, toutes les décisions d'intervention devraient revenir au SBCE. Ce dernier devrait en effet être pleinement responsable en matière d'interventions afin de pouvoir mener une politique monétaire orientée vers la stabilité ;

- d'autres membres font valoir en revanche que la politique de change et d'intervention a des effets sur la politique économique générale, ainsi que sur la balance des paiements de la Communauté, ce qui relève en partie de la responsabilité des autorités politiques. Ils ajoutent que, avec l'union monétaire, la Communauté constituera la puissance monétaire la plus importante au niveau mondial ; sa politique de change aura des conséquences pour d'autres pays et ne pourra être dissociée d'enjeux politiques plus larges. Aussi insistent-ils pour que les principales décisions d'intervention reviennent à l'autorité politique.

32) La centralisation nécessaire des relations monétaires extérieures dans l'UEM entraînera une centralisation parallèle dans la gestion des réserves, incluant leur mise en commun. En attendant l'introduction d'une monnaie commune, la fixité des taux de change à l'intérieur de la Communauté, devra donc être assurée par des interventions gérées par le SBCE.

33) La nouvelle Union monétaire pèsera d'un poids considérable dans l'économie mondiale et son action aura un retentissement considérable pour les pays tiers. Ses relations monétaires extérieures seront définies en pleine conscience de ces responsabilités.

c) Surveillance bancaire

34) La Communauté a déjà fait d'importants progrès dans la réalisation d'un marché unique des services financiers fondé sur l'harmonisation des règles minimales, le contrôle du pays d'origine et la reconnaissance mutuelle des autorités de surveillance. Dans le secteur bancaire, le Conseil a déjà arrêté les directives organisant l'harmonisation nécessaire.

35) La surveillance bancaire devrait donc rester du ressort des autorités nationales qu'il s'agisse des autorités gouvernementales, ou des banques centrales. L'intégration croissante des marchés financiers de la Communauté exigera cependant une coopération plus étroite entre les autorités chargées de la surveillance. Etant donné l'importance de la mise en oeuvre et de la coordination de la surveillance prudentielle, le SBCE devra cependant jouer un rôle en cette matière.

Fonctionnement du SBCE

36) Pour être en mesure de remplir ses fonctions, le SBCE devra être indépendant, et ceci sous quatre aspects : indépendance institutionnelle, c'est-à-dire ne pas être soumis aux instructions de quelque autorité que ce soit ; indépendance opérationnelle, c'est-à-dire avoir pleine disposition des instruments nécessaires ; indépendance personnelle des membres de l'organe de décision, et indépendance financière. Les dispositions correspondantes devront être insérées dans le Traité.

a) Organe dirigeant

37) Le SBCE devra être doté d'un Conseil qui sera indépendant de toute directive des gouvernements ou des institutions politiques. Ses membres devront s'engager à poursuivre les objectifs du SBCE et ne devront pas agir en qualité de représentants de leur gouvernement ou banque centrale. Le Conseil du SBCE devra comprendre les gouverneurs des banques centrales nationales. Il devra comprendre également cinq à sept autres personnes de compétence reconnue, qui seront nommées par le Conseil Européen, l'une d'entre elles étant désignée comme président. Ces membres devront être nommés pour un mandat long et ne seront pas révocables.

Au sein du Conseil du SBCE, les décisions seraient prises normalement à la majorité simple, chaque membre ayant une voix. Toutefois, quelques membres du Comité monétaire estiment que d'autres possibilités méritent également d'être considérées. Deux modèles différents peuvent être envisagés en ce qui concerne l'organe dirigeant. Dans l'un, il n'y aurait qu'un seul organe de décision qui serait le Conseil, les membres désignés par le Conseil Européen (formant le directoire) étant responsables de la mise en oeuvre des décisions du Conseil. Dans l'autre, les responsabilités de ce directoire iraient au-delà de la simple exécution et incluraient des pouvoirs de décision et d'orientation.

b) Coopération avec les autorités politiques

38) Les liens étroits qui existent entre la politique monétaire et d'autres aspects de la politique économique et budgétaire d'une part mais aussi la division des responsabilités en matière de politique monétaire extérieure évoquée plus haut, d'autre part, font qu'il devra y avoir coopération entre le SBCE et les autorités politiques. Cette coopération pourra prendre la forme d'une participation - sans droit de vote - du président du Conseil des ministres et d'un membre de la Commission aux réunions du Conseil du SBCE. Le président du SBCE participera à certaines réunions du Conseil quand seront traitées des matières relatives à la politique monétaire. Le Comité monétaire constitue à cet égard un cadre approprié pour la préparation des questions relevant à la fois de l'autorité politique et du SBCE.

c) Légitimité

39) La légitimité du SBCE résultera de ce qu'il aura été créé par un traité dûment ratifié par les Parlements nationaux. La légitimité de ses décisions résultera d'abord des objectifs qui lui seront fixés par le Traité, en particulier le

devoir d'assurer la stabilité des prix. Cette légitimité sera renforcée par le mode de nomination des membres de l'organe dirigeant du SBCE, qu'il s'agisse de procédures nationales reconnues (en ce qui concerne les douze gouverneurs) ou de décisions du Conseil européen (pour les autres membres).

40) Des pouvoirs particuliers lui étant conférés pour atteindre des objectifs précis en toute indépendance, le SBCE devra expliquer régulièrement à l'opinion publique en quoi les grandes lignes de sa politique correspondent aux objectifs fixés. De même, le président du SBCE devra informer régulièrement le Parlement européen. Le SBCE devrait, en outre, présenter un rapport annuel au Parlement, au Conseil européen et au Conseil des ministres. Les Parlements nationaux devront également être informés.

C. Calendrier

41) La Communauté est déjà entrée dans la première étape et les éléments principaux de la phase finale font l'objet d'un large accord. Par contre, la nécessité d'une phase de transition et son contenu éventuel n'ont pas encore été pleinement explorés par les ministres. Une seconde étape permettrait de compléter la préparation en vue de la phase ultime et jouerait donc un grand rôle pour le succès final. La transition serait une étape de coopération accrue, au cours de laquelle la dimension communautaire deviendrait de plus en plus déterminante mais dans laquelle les autorités nationales conserveraient la responsabilité finale des politiques économiques et monétaires.

42) Une telle étape de transition est largement considérée comme nécessaire pour des raisons techniques relatives à la fois à la conduite de la politique économique et monétaire, et à la création d'une nouvelle institution, le SBCE. Ce caractère de transition fera qu'elle aura un fort contenu d'engagement

politique : celui d'aller jusqu'à terme du processus menant à l'UEM, sur la base d'une politique monétaire et budgétaire saine, et en respectant un calendrier.

43) Le Comité a examiné les critères à retenir pour le passage de la première étape à la seconde. Cette décision devra être fondée sur des critères objectifs mais elle aura une portée politique appelant un jugement politique ; ainsi, ces critères ne pourront pas être appliqués de façon automatique. Pour certains membres du Comité, il serait toutefois utile de fixer à l'avance des dates limites : la fixation de délais inciterait les gouvernements à satisfaire en temps voulu aux critères adoptés.

44) Les critères économiques de passage à la seconde étape devraient être :

- un degré élevé de stabilité des prix qui soit compatible avec l'Union monétaire complète ;

- le respect de la discipline budgétaire : ni financement monétaire, ni déficits excessifs ;

- la participation au SME à marges étroites et un degré élevé de stabilité à l'intérieur du système ;

- une attitude positive de la part des marchés en ce qui concerne la poursuite de la convergence ;

- l'achèvement du marché unique : l'adoption de la législation nécessaire au niveau communautaire, sa transposition en droit interne et son application.

Si la décision de passer à la deuxième étape devait être prise en dépit d'un degré insuffisant de convergence, l'évolution vers la phase finale en serait considérablement retardée.

En outre, la mise en oeuvre de la seconde étape devrait dépendre également de la ratification du nouveau Traité ainsi que de bons résultats obtenus dans la nouvelle procédure de surveillance.

45) Dans la mesure où toutes les conditions ci-dessus seront remplies, cette transition devrait être de courte durée. Elle consistera en une préparation technique, comprenant l'élaboration et l'adoption de la législation dérivée. Le renforcement de la coopération dans le domaine monétaire permettra d'acquérir une certaine expérience. La seconde étape verra également une forme plus structurée de coopération en matière de politique économique : il s'agirait de mettre en place un cadre commun de prise de décision, sans toutefois aller jusqu'au transfert de souveraineté. De plus, les institutions communautaires devront compléter le cadre conceptuel qu'elles ont ébauché en vue de la conduite de la politique monétaire.

46) L'élément le plus important de la préparation technique consistera à mettre en place le SBCE au moment adéquat avant le passage à la troisième étape. Cette nouvelle institution ne devra pas rester une enveloppe vide et viendra compléter les structures existantes pour assurer une coopération renforcée des politiques économiques. Pendant l'étape de transition, les autorités monétaires nationales conserveront la responsabilité de la politique monétaire. Elles devront, cependant, satisfaire à l'obligation de consultation mutuelle au sein du SBCE, avant de prendre les décisions opérationnelles les plus importantes. Elles prépareront l'harmonisation des systèmes et des instruments monétaires nationaux dans la mesure nécessaire à l'UEM pleine et entière. Les statuts des banques centrales nationales devront être adaptés afin de permettre aux gouverneurs d'exercer leurs responsabilités, en qualité de membre du Conseil du SBCE, en toute indépendance vis-à-vis de leur gouvernement. La plupart des membres estiment que le SBCE devrait également être autorisé à intervenir vis-à-vis de monnaies tierces dès la seconde étape ; ceci suppose qu'il ait son bilan propre. Quelques membres considèrent cependant que cette faculté n'est pas appropriée pour la seconde étape.

47) Des progrès parallèles sont nécessaires dans le domaine de la politique économique. En ce qui concerne la discipline budgétaire, les règles interdisant définitivement le financement monétaire et les déficits excessifs devraient être pleinement appliquées dès le début de la seconde étape et il devrait être clair que les dettes d'un Etat membre ne seront garanties ni par un autre Etat membre ni par la Communauté. Les critères permettant de déterminer si un déficit est excessif seront précisés au cours de la seconde étape, pour tenir compte, par exemple, des flux d'épargne et d'investissement dans le pays concerné ainsi que des écarts d'inflation.

48) Selon la réponse apportée à la question posée au paragraphe 26, le Conseil pourrait également, si nécessaire, adopter une orientation budgétaire pour la Communauté dans son ensemble. Le Comité monétaire souligne de plus que bien d'autres domaines des politiques économiques nationales et communautaires devront être examinés et réappréciés : il convient en effet de s'assurer qu'elles ont une incidence positive sur l'union dans son ensemble. Ces examens doivent, bien entendu, respecter le principe de subsidiarité.

49) Cette coopération renforcée dans le domaine de la politique économique et budgétaire ne doit pas découler d'une contrainte légale mais de procédures qui exerceront progressivement une pression croissante en ce sens, y compris de la part de l'opinion publique. La nouvelle décision de convergence, adoptée en vue de la première étape, offre certes un modèle utile pour ces mécanismes, mais elle devra être renforcée et élargie dans son champ en vue du passage à la phase finale. Par exemple, des consultations préalables sur les budgets nationaux devront être obligatoires dès le début de l'étape de transition. La charge de la preuve devra être renversée et revenir aux Etats membres : un pays s'écartant de la voie recommandée par la Communauté sera tenu de démontrer que des intérêts nationaux importants sont en jeu. Certains membres du

Comité souhaiteraient ajouter que, aussi longtemps que l'UEM n'est pas définitivement en place, il soit possible de suspendre la participation d'un Etat membre à la poursuite du processus menant à l'union.

50) L'élimination de tous les obstacles à l'usage de l'écu durant la première étape s'ajoutant à une mise en oeuvre réussie de la première et de la seconde étape, contribueront à une plus large utilisation de l'écu. Ainsi, de nombreux membres estiment qu'un moyen efficace d'accroître son rôle consisterait à introduire une disposition officielle dans le Traité prévoyant que l'écu, une fois devenu une monnaie véritable, deviendrait la monnaie unique de la Communauté dans la phase finale. Ils considèrent également qu'il devrait être utilisé plus largement dans le budget communautaire ainsi que dans les interventions sur les marchés des changes. D'autres membres soulignent que la promotion artificielle de l'écu ne peut apporter de contribution positive au processus d'unification monétaire et n'est pas souhaitée.

51) Le passage à la phase finale devra intervenir dès que les conditions seront réunies pour que la fixité des parités soit assurée de manière permanente. En particulier, le degré requis de stabilité des prix et la discipline budgétaire devront avoir été respectés sur une certaine période. Les statuts du SBCE devront être en place et ceux des banques centrales nationales devront avoir été adaptés. Les arrangements nécessaires auraient été pris pour que les banques centrales nationales mettent en oeuvre une politique monétaire définie au niveau central.

52) En principe, les Etats membres devraient passer simultanément aux deuxième et troisième étapes. Cependant, si un nombre significatif de pays remplissent les conditions définies pour franchir une étape, ce groupe devrait pouvoir progresser - le cas échéant dans les délais prévus - même si d'autres pays ne remplissent pas ces conditions. Il est par ailleurs évident que l'union doit rester ouverte à tout pays communautaire remplissant les conditions de participation. Dans l'esprit de

certain, l'accès à la seconde étape d'un membre qui ne remplit pas les critères de convergence, peut cependant être envisagé s'il a suivi et a mis en place un programme d'ajustement rigoureux lui permettant de remplir les conditions requises.

53) Les membres défendant l'approche mentionnée au paragraphe 25 sont en désaccord au sujet de ces étapes de mise en place de l'UEM ; ils estiment que des accords visant à établir un Fonds monétaire européen (FME) permettraient une approche progressive menant à une monnaie unique. Le FME - avec un bilan propre - pourrait être mis en place à la fin de la première étape. Il serait chargé de créer et de gérer l'"écu fort". Le FME pourrait être doté d'autres fonctions (par exemple coordonner les interventions de la Communauté contre devises tierces) dès la fin de la première étape.

D. LES INSTITUTIONS POLITIQUES DE L'UNION

54) Le rapport Delors indique dans son paragraphe 31 que "Restant du ressort des autorités nationales, la formulation et la mise en oeuvre des 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". Bien qu'il n'ait pas examiné toutes les questions qui se posent à cet égard, le Comité monétaire estime nécessaire de clarifier et de renforcer la position du Conseil (Eco-fin).

55) Le Comité considère que - sous réserve de l'attribution de responsabilités spécifiques au SBCE par le Traité - l'essentiel des pouvoirs politiques et décisionnels au niveau central relatifs à la gestion de l'Union, devraient être clairement attribués au Conseil des ministres des finances et des affaires économiques (Eco-fin). Le Conseil aurait ainsi la tâche d'assurer la coordination macroéconomique et budgétaire

et prendrait les décisions fondamentales dans le domaine de la politique monétaire extérieure, en consultation avec le SBCE. Il serait également chargé de la coordination des aspects de toutes les politiques communautaires pouvant avoir une incidence sur l'économie et la cohésion de l'Union.

56) Le Conseil devra donc être renforcé. Dans ce contexte, il pourra également réexaminer le rôle du Comité monétaire. Le Conseil devra convenir de nouvelles procédures conduisant à la préparation et à la prise des décisions dans l'UEM. La participation des ministres de l'économie et des finances au Conseil Européen devra également être envisagée. Ils auront un rôle prépondérant à jouer dans les négociations qui donneront sa forme définitive à l'Union ; en particulier, leur position doit être décisive en ce qui concerne les sujets économiques et monétaires traités par la conférence intergouvernementale sur l'UEM. Enfin, ils devront être pleinement informés des réflexions sur l'union politique, afin qu'elles puissent être prises en compte dans les aspects institutionnels de l'UEM.

Rapport CARLI au Conseil européen de Rome I du 27 et
28.10.1990

Rapport au Conseil européen
de M. Guido Carli
Ministre du Trésor de la République italienne
Président en exercice du Conseil ECOFIN

Rome, le 27 octobre 1990

Les Ministres des finances de la Communauté ont jeté les bases d'une solution aux problèmes concernant la création de l'Union économique et monétaire lors de leurs sessions de juillet et de septembre et ils ont participé à la rencontre interinstitutionnelle qui s'est tenue en octobre. Les ministres ont examiné les rapports présentés par le Comité monétaire, par le Comité des Gouverneurs, ainsi que le document approuvé en août par la Commission ; le travail préparatoire au démarrage de la Conférence intergouvernementale a pu progresser de manière efficace. Les ministres estiment qu'il existe un large consensus sur les points clés de cette approche qui s'inscrit dans la meilleure tradition des efforts déployés en vue de l'unification économique et monétaire.

En ce qui concerne les finalités de l'Union économique et monétaire et le processus qui doit permettre sa réalisation, un accord s'est dessiné selon lequel la finalité ultime de l'Union économique et monétaire réside dans l'instauration d'une monnaie unique, d'une politique monétaire fondée sur la stabilité des prix et conduite par une autorité monétaire unique. Cette approche implique que l'on accepte un transfert de souveraineté nationale en matière de politique monétaire et des contraintes en matière de politique fiscale.

On doit toutefois ne pas manquer de signaler la position divergente à cet égard du Royaume-Uni selon lequel l'Union économique et monétaire peut - mais ne doit

pas conduire à une monnaie unique se substituant aux monnaies nationales et n'exige pas que l'on ait recours au préalable à une politique monétaire unique dirigée par une autorité unique. Sous l'impulsion des forces du marché, on pourrait assister à la substitution progressive d'une monnaie commune aux monnaies nationales existantes.

D'après la conception que partagent la totalité des Etats membres, à l'exception du Royaume-Uni, l'état final de l'Union économique et monétaire résultera d'un transfert des pouvoirs nationaux à une autorité monétaire investie de la fonction de conduire la politique monétaire. Cette politique visera la stabilité du pouvoir d'achat de la monnaie, objectif qui n'excluera pas le soutien à la politique de croissance du revenu et de l'emploi, sous réserve qu'en cas de conflit on accorde la primauté à la stabilité des prix.

Une politique monétaire ainsi orientée présuppose l'indépendance ou l'autonomie absolue de l'autorité chargée de la reconduire. L'offre monétaire et les taux d'intérêt sont des instruments de la politique monétaire et il appartient à l'autorité à laquelle incombe l'obligation de maintenir la stabilité des prix de décider en toute liberté de leur utilisation.

Les corollaires de ce qui précède sont les suivants :

- 1) Les déficits des budgets publics ne peuvent être financés, directement ou indirectement, par la création de monnaie. Les banques centrales doivent se voir interdire d'accorder aux gouvernements des avances ou des subventions. Les achats de titres d'Etat ne peuvent être autorisés qu'à l'initiative des banques centrales et seulement pour assurer la régulation de la quantité de monnaie. De même, les banques commerciales ne peuvent être tenues d'acquérir des titres ou de financer les gouvernements d'une autre manière.

- 2) Aucun Etat ne peut bénéficier de la garantie d'autres Etats membres de la Communauté ou du budget communautaire pour des opérations de financement de ses propres déficits.
- 3) Des déficits excessifs ne sont pas autorisés ; une définition univoque de cette notion n'a pas encore été établie ; des travaux sont en cours pour parvenir à une position commune à cet égard. Selon certains, les déficits autorisés, pourraient être définis de manière appropriée comme des déficits ne pouvant être supérieurs aux dépenses en capital. En d'autres termes, les budgets publics ne devraient pas être source de destruction de l'épargne.
- 4) Une autre condition de l'indépendance de l'autorité monétaire communautaire, que l'on se propose d'appeler "Système européen de banques centrales" ou "Système bancaire central européen", est que les administrateurs obtiennent des garanties qui assurent leur indépendance de jugement et de comportement, qu'ils ne soient en aucun cas tenus de respecter des ordres provenant de l'extérieur et qu'ils soient donc à l'abri de mesures de révocation lorsque leur comportement n'est pas apprécié par l'autorité politique.

Afin de réaliser la structure de l'autorité monétaire européenne, les statuts des banques centrales nationales doivent être réformés selon des principes d'autonomie devant régir le système auquel elles participeront.

Alors que le système européen de banques centrales disposera de la plus large autonomie en ce qui concerne la définition de la politique monétaire communautaire visant à atteindre la stabilité de prix, cette autonomie sera délimitée par des interventions de l'autorité politique lorsqu'il s'agira de définir le régime de change entre les monnaies ou entre la monnaie de la Communauté et celles des pays tiers, notamment le dollar et le yen. Bien

entendu, lorsqu'elle définira le régime de change, l'autorité politique ne pourra prendre ses décisions qu'en consultation avec l'autorité monétaire ; dans un régime donné, la politique en matière d'interventions sera définie conjointement par l'autorité monétaire et l'autorité politique. D'aucuns estiment toutefois qu'il n'incombe qu'à la première des deux autorités de juger s'il y a lieu d'intervenir sur les marchés des changes pour s'assurer que les cours de ceux-ci satisfont aux conditions fixées par le régime de change convenu.

Sur ce plan, comme, d'une manière plus générale, sur celui de la réalisation des objectifs en matière de politique économique, une coopération étroite s'impose entre, d'une part, l'autorité politique, représentée par le Conseil, la Commission et le Comité monétaire en sa qualité d'organe chargé de l'examen des dossiers et, d'autre part, l'autorité monétaire, étant entendu que celle-ci est tenue d'atteindre la stabilité des prix.

L'ampleur de l'autonomie accordée au système européen de banques centrales pose le problème de la légitimité démocratique de cette institution. Pour le résoudre, il convient de définir un régime visant à permettre que l'autorité politique, qui tire sa légitimité du suffrage universel, soit en mesure de surveiller les comportements de l'autorité monétaire. C'est le Parlement européen qui devra exercer ces pouvoirs.

Pour ce qui est du passage de la première à la deuxième étape du processus d'achèvement de l'Union économique et monétaire, d'une part, et de la durée et du contenu de la deuxième étape, d'autre part, les pays qui souscrivent à l'objectif final ont pris en septembre à Rome trois positions distinctes :

- 1) fixation d'une date certaine pour le passage de la première à la deuxième étape ;
- 2) pas de fixation de date ;
- 3) fixation d'une date certaine à laquelle on vérifiera si certaines

conditions sont remplies.

Les deux premières positions se fondent sur des conceptions différentes du changement institutionnel ; toutes deux ont leurs racines dans l'histoire de la construction européenne, à savoir : a) la fixation de délais constitue le catalyseur le plus puissant pour obtenir les nouveaux comportements qui sont la condition nécessaire du changement institutionnel ; b) le changement institutionnel exige du temps et doit suivre l'adaptation des comportements, car l'approche d'une échéance ne peut se substituer à la réalisation des conditions auxquelles est subordonné le changement institutionnel.

"Les mémoires de Jean Monnet sont riches d'enseignements à ce sujet. Il y est dit entre autres :

"Les événements m'ont enseigné que la nature humaine se découvre faible et imprévisible en l'absence de règles et quand les institutions perdent de leur vigueur" ; "Les institutions sont plus importantes que les hommes. Mais les hommes, quand ils en ont la force, peuvent transformer et enrichir ce que les institutions transmettent ensuite aux générations futures" ; "Les hommes sont nécessaires au changement, les institutions servent à le gérer."

Que la date de la transition de la première à la seconde phase soit fixée au 1er janvier 1993 ou au 1er janvier 1994 n'est pas une question essentielle étant donné que c'est le contenu de la seconde phase qui importe le plus. Des suggestions de compromis reposant sur la fixation d'une date et de certaines conditions ont été avancées de plusieurs parts. Parmi les conditions, outre celles, implicites ou explicites, qui concernent le parachèvement du marché unique et la ratification des modifications au traité de Rome, figurent les suivantes :

a) toutes les monnaies doivent être intégrées dans le mécanisme de change

ou directement dans la marge étroite du système ;

- b) le financement monétaire ou obligatoire des déficits budgétaires doit être interdit ;
- c) l'épargne publique ne doit pas être négative ;
- d) une législation garantissant l'indépendance de la banque centrale, ou du moins celle du gouverneur en sa qualité de membre du Conseil des gouverneurs, doit être mise en vigueur. L'ensemble des conditions précitées ne font pas encore l'unanimité : au cours d'une brève discussion qui a eu lieu après la réunion interinstitutionnelle et lors de rencontres bilatérales, on a toutefois progressé vers la mise au point d'une position commune. Le Conseil ECOFIN espère bien être en mesure de présenter une solution avant le début de la Conférence intergouvernementale mais ne prévoit toutefois pas qu'un pays puisse opposer un veto de fait au passage à la seconde phase.

La recherche d'un compromis ne peut exclure la proposition britannique : cette proposition admet le passage de la première à la seconde phase ; elle exclut la création du système européen de banques centrales ; elle propose la création d'un fonds monétaire européen et lui attribue le pouvoir d'émettre "l'ECU fort" contre des dépôts en monnaie nationale ; elle présente ce dernier comme une unité monétaire ne pouvant être réévaluée qu'en termes de monnaie nationale ; elle part de l'hypothèse que, sous l'impulsion des forces du marché, les opérateurs pourront marquer une préférence toujours plus grande pour l'utilisation de l'ECU fort, et que cela pourrait éventuellement aboutir au remplacement des différentes monnaies nationales.

L'analyse a démontré que seuls certains de ces éléments peuvent être pris en considération, notamment aux fins d'un renforcement de l'ECU. La construction de l'Union économique et monétaire présuppose, dans l'esprit de tous les Etats membres, à l'exception de la Grande-Bretagne, l'adoption d'une décision politique qui serait la seule à pouvoir influencer de manière positive les attentes du

marché et à pouvoir conduire avec certitude à la création d'une monnaie unique qui devrait être l'"ECU", renforcé de manière adéquate.

La construction monétaire n'épuise pas le contenu de l'Union économique et monétaire mais présuppose que l'on progresse parallèlement dans le domaine de la monnaie et de l'économie et que soient réduits les écarts entre les situations des différentes économies, éventuellement grâce à des instruments susceptibles d'être créés pour accélérer le processus de réduction des inégalités entre Etats membres.

Enfin, il convient de souligner que la Conférence interinstitutionnelle a indiqué qu'il est nécessaire que progressent parallèlement les travaux de la Conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire et ceux de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique. Il est absolument nécessaire de lier étroitement ces deux conférences. Quant à l'organisation de la Conférence sur l'UEM, il y a lieu de souligner que la quasi-totalité des ministres des finances sont d'avis que les délégations participant à la Conférence intergouvernementale sur l'UEM devraient être dirigées par les ministres des finances et comprendre des représentants des ministres des affaires étrangères.

**Projet de statut du système européen des banques centrales et de
la banque centrale européenne présentée par M. Poehl,
Président du Comité des gouverneurs des banques centrales des
Etats membres de la CEE**

21
X

COMMITTEE OF GOVERNORS OF THE CENTRAL BANKS
OF THE MEMBER STATES
OF THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY

THE CHAIRMAN

Basle 2nd October 1990

Dott. Guido Carli
President of the Council of the
European Communities
Rue de la Loi, 170
B-1040 Bruxelles

Dear Mr. President,

At the last informal meeting of the Ministers of Finance and Central Bank Governors of the EEC, I reported on the work undertaken by the Committee of Governors of the EEC Central Banks on the Statute of a European System of Central Banks and especially on questions which required further deliberations. Since then the Governors and their Sub-Committees have had intensive discussions and made substantial progress. In view of the forthcoming Council meeting on the 8th October I would like to confirm that the Committee is confident that it will be able to finalize its work in due course and to transmit the results to the Italian Presidency in time for the Intergovernmental Conference.

Yours sincerely

Karl Otto Pöhl
Karl Otto Pöhl

SECRETARIAT DU CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
N° ENREG. 521601
REÇU LE: -8-10-1990
DEST. PRINC.: CABINET PINI
DEST. COP: _____

N° ARCHIVES: _____

JK

COMMITTEE OF GOVERNORS OF THE CENTRAL BANKS
OF THE MEMBER STATES
OF THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY

THE CHAIRMAN

Basle 15th November 1990

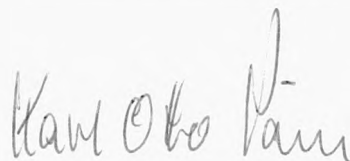
Dott. Guido Carli
President of the Council of the
European Communities
Rue de la Loi, 170
B-1040 Bruxelles

SECRETARIAT DU CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES N° ENREG. 525191 REÇU LE: 20-11-1990 DEST. PRINC.: PINI DEST. COP.: N° ARCHIVES: _____

Dear Mr. President,

I regret to inform you that I am unable to attend the forthcoming session of the ECOFIN Council on 19th November 1990. However, I have the pleasure of informing you that at its last meeting of 13th November 1990, the Committee of Governors agreed on practically all the basic provisions of the draft Statute of a European System of Central Banks with only some technical issues remaining to be settled. The work of the Committee on the draft Statute is expected to be completed in around two weeks time and will be transmitted to the Italian Presidency with a view to the forthcoming Intergovernmental Conference. I will then be in a position to respond to any questions the Ministers of Finance may have concerning the draft Statute.

Yours sincerely,



Karl Otto Pöhl

COMMITTEE OF GOVERNORS OF THE CENTRAL BANKS
OF THE MEMBER STATES
OF THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY

THE CHAIRMAN

Basle, 27th November 1990

Confidential

Dott. Guido Carli
President of the Council
of the European Communities
Rue de la Loi, 170
B-1049 Brussels

Dear Mr. President,

As Chairman of the Committee of Governors, I have the honour to present the draft Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank together with an introductory report and a commentary. The Statute has been drawn up by the Committee following the request of the European Council at its meeting in Madrid on 26th and 27th June 1989 to prepare, together with the other competent bodies of the Community, the Intergovernmental Conference on Economic and Monetary Union. It has been drafted in English; versions in the other official Community languages will follow in due course.

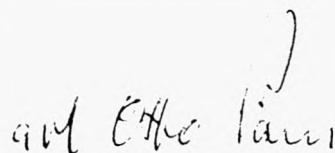
The Statute addresses Stage Three of Economic and Monetary Union, i.e. a situation when it has been decided to fix irrevocably exchange rates between Community currencies and to introduce eventually a single Community currency. It has been prepared on the assumption that there exists a clear political will and firm commitment to this final Stage. The Committee of Governors is confident that it provides an appropriate institutional structure and operational basis to achieve the tasks and objectives of the System. I should point out, however, that the Governor of the Bank of England has indicated that the authorities of the United Kingdom are unable to accept the case for a single currency and monetary policy.

SN 5110/90

Whilst there is a broad consensus on most institutional and operational features of the System, there remain some open questions which need further study and discussion within the Committee of Governors. However, it was felt that the transmission of the Statute should not be delayed. In particular, the Committee has the intention to present provisions concerning income distribution - which may consequently affect other Articles in the chapter relating to financial provisions - and transitional arrangements during the course of the Intergovernmental Conference. The Committee of Governors notes that in accordance with Article 102a of the Treaty, it shall be consulted regarding institutional changes in the monetary area. It may also on its own initiative wish to give further consideration to certain provisions of the draft Statute.

I have taken the opportunity of sending copies of this letter and the draft Statute and the accompanying papers to your colleagues on the ECOFIN Council and to the President of the EC Commission.

Yours sincerely,



Karl Otto Pöhl

Enclosures

27th November 1990

INTRODUCTORY REPORT ON THE DRAFT STATUTE OF THE EUROPEAN
SYSTEM OF CENTRAL BANKS AND OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK

Introduction

In Madrid in June 1989 the European Council asked the competent bodies of the Community to carry out the preparatory work for the organisation of an Intergovernmental Conference to lay down the subsequent stages of Economic and Monetary Union.

In this context, the Committee of Governors, whose meetings are regularly attended by a member of the Commission, has had extensive discussions on the monetary aspects of the final stage of Economic and Monetary Union. The point of departure of the Committee's deliberations was the concepts developed in the "Report on Economic and Monetary Union in the European Community" (the "Delors Report"), but the preparatory work undertaken by other Community bodies has also been taken into account.

The Chairman of the Committee of Governors has reported on several occasions to the ECOFIN on the progress made by the Committee in its work, the outcome of which is the attached draft Statute of the "European System of Central Banks and of the European Central Bank", hereinafter called the "System".

Principal considerations underlying the Statute

In preparing the Statute the Committee of Governors has assumed that there is a clear political will and a firm commitment to continue with the process of economic and monetary integration to the final stage of Economic and Monetary Union. Indeed, the Statute, as presented, focuses entirely on that objective, i.e. when a situation has been reached where a decision has been taken to lock irreversibly exchange rates between

V 5109/90

participating Community currencies and where subsequently a single currency will be issued which will replace the present national currencies. The Statute allows for the changes involved in the move from national currencies with permanently fixed exchange rates to a single Community currency as well as those arising from the continuing process of financial market integration.

While the Statute encompasses a detailed and comprehensive set of institutional and organisational provisions, it still needs to be completed in two respects. Firstly, the Statute does not yet deal with the complex issues of transitional arrangements, i.e. the decisions on the necessary preparatory steps to be implemented in Stage Two, the transition to Stage Three, the start-up procedures and the implications of full participation in the System by some of the Member States at different dates. Secondly, certain aspects of a more technical nature, especially those relating to the distribution of income, and some legal questions are still under consideration.

The Committee of Governors has the intention to complete the Statute in these areas and to present its proposals in the course of the Intergovernmental Conference. At the same time it is understood that, in accordance with Article 102a of the EEC Treaty, the Committee of Governors will be consulted regarding any proposals made during the Intergovernmental Conference for institutional changes in the monetary area. It may also on its own initiative wish to give further consideration to certain provisions of the draft Statute.

The Committee of Governors could not reach full agreement on a few provisions which have therefore been put between square brackets in the Statute. These issues concern the responsibility for exchange rate policy, the procedure for giving operational powers to the Executive Board, the embodiment of the principle of subsidiarity in the Statute and the need for collateral in lending to credit institutions.

*Open
point*

Moreover, the Governor of the Bank of England records that the UK authorities do not accept the case for a single currency and monetary policy. He has nevertheless participated fully in the discussions of the Governors' Committee on this Statute. He recognises that it is the desire of the other Governors to define the responsibilities and functions of a possible future European System of Central Banks, before the Intergovernmental Conferences are convened in December 1990.

The main organisational features of the System

As stated in Article 1, the System consists of a new central institution - The European Central Bank (ECB), endowed with legal personality - and the central banks of the Member States. For the System to operate efficiently and coherently Article 14 obliges the Member States to ensure that national legislation, including the statutes of the national central banks, are compatible with the Statute and the EEC Treaty. The System as such has no legal personality and should be regarded only as a term describing the existence of the ECB and the national central banks as integral parts of the System, governed by a common set of rules and committed to the objectives and tasks entrusted to it. The System is governed by the decision-making bodies of the ECB, which will be the Council and the Executive Board.

This structure meets two essential requirements. On the one hand, it allows monetary policy decisions to be placed firmly in the hands of the central decision-making bodies. On the other hand, it offers the possibility of executing operations arising from the System's tasks through both the ECB and the national central banks. Although there is a consensus that, in accordance with the principle of subsidiarity, there is a presumption for carrying out such operations through the national central banks, views differ as to how the principle of subsidiarity should be embodied in the Statute. Most Community central banks agree on the formulation that to the full extent possible in the judgment of the Council the national central banks shall execute operations arising out of the System's tasks. Some Community central banks prefer the formulation that the Executive Board shall make use of the national central banks, to the extent possible and appropriate, in the execution of such operations.

Feb 11
KJ

The Basic Principles

(a) The Primary Objective

As stated in Article 2 the primary objective of the System shall be to maintain price stability. However, as also indicated in that Article, this does not mean that monetary policy will be carried out in isolation and without due regard to other economic policy objectives. There is clear recognition that the System shall, without prejudice to the primary objective, support the general economic policy of the Community.

In addition, Article 3 lists those tasks which are normally associated with the activity of a central bank and Article 4 specifies several advisory functions.

(b) Indivisibility and centralisation of monetary policy

The single most important characteristic of monetary policy is that it is indivisible and that the responsibility for monetary policy cannot be shared out between autonomously acting bodies. The Statute ensures that with the move to the final stage, responsibility for the formulation and implementation of the monetary policy of the Community will be vested with the System and be formally attributed to the Council and the Executive Board of the ECB.

In accordance with Article 12, the Council will be the supreme decision-making body on all matters relating to the System's tasks and operations. This involves in particular the strategic monetary policy decisions including those on intermediate monetary objectives, key interest rates and the supply of reserves in the System and the establishment of guidelines for their implementation. At the same time, as the daily execution of monetary policies takes place in an environment of rapidly changing market conditions, there is a continuous need for operational decisions. There is full agreement that the daily management of monetary policy should be in the hands of the Executive Board, which would act in accordance with the decisions and guidelines established by the Council. However, views differ as to how the necessary authority should be conferred upon the Executive Board. All but one member of the Committee of Governors favour an approach under which the Council would be obliged to delegate the necessary operational powers to the Executive Board. This is considered to underscore the position of the Council as the supreme decision-making body. One Committee member is of the view that an efficient monetary management makes it necessary to give explicitly to the Executive Board the responsibility for implementing the monetary policy.

operation
power /
Executive
Board

(c) Federalism and subsidiarity

While the Statute provides for centralised decision-making in conformity with the indivisibility of monetary policy, it fully respects the federative structure of the Community. In accordance with Article 10, the Governors of all national central banks will be ex officio members of the Council. Except for some specific "patrimonial" decisions (see below:

"(g) The financial arrangements"), each Council member will have one vote. In particular in the area of monetary policy decision-making, voting on the basis of "one person, one vote" is conditioned by the need to direct such decisions to the requirements of the Community as a whole rather than to regional considerations. This voting procedure thus serves to strengthen the System's decision-making process.

The federative structure of the System is also reflected in the execution of operations arising out of the System's tasks, which, as mentioned above, rests firmly on the application of the principle of subsidiarity (Article 14). The reliance on national central banks as operational arms of the System is also one of the important reasons why their statutes will have to be made compatible - but not necessarily uniform across countries - with the provisions of the Statute and the EEC Treaty. At the same time, national central banks may have responsibilities of their own, for example, in settling payments, performing tasks in the important area of banking supervision or carrying out business on behalf of government institutions. Moreover, Article 14 authorises national central banks to perform functions outside those prescribed in the Statute, unless they interfere with the objectives and tasks of the System.

(d) The independence of the System

In order to enable the System to attain the primary objective of price stability it is important that the decision-making bodies should not be influenced by considerations which would be in conflict with the pursuit of price stability. Article 7 states that the ECB, the national central banks and their decision-making bodies shall act independently of instructions from political authorities. The favourable experience with independent monetary authorities made by a number of countries is particularly relevant for a plural Community society where competing interests may tend to give greater thought to short-term considerations and thus lead to pressures in favour of a monetary policy stance which would not always be compatible with price stability in the longer run.

One important aspect of independence is that the members of the Council and the Executive Board should be able to exercise their powers and perform their tasks in a situation of assured tenure. Accordingly, Articles 11 and 14 specifically refer to the term of office and stipulate the conditions and procedures under which the members of the decision-making bodies can be relieved from office.

While Article 7 firmly embodies the principle of independence in the Statute, other provisions give it practical effect by determining the functional, operational and financial conditions which need to be met so that the System can act with the necessary degree of autonomy.

(e) Democratic accountability of the System

While independence is considered to be an essential prerequisite for the fulfilment of the System's objectives and tasks, it is also fully recognised in the Statute that there must be democratic legitimacy and accountability. This is to a significant extent ensured by the fact that the Treaty (and the Statute annexed to it) will have to be approved by Member States and be ratified by their parliaments. The powers entrusted to the decision-making bodies and the scope of their responsibilities are clearly defined in the Statute and the members of the decision-making bodies will be appointed by the appropriate political authorities. The President and the Vice-President of the Executive Board (who also preside over the Council) will be nominated by the European Council after consultation with the European Parliament.

Transparency is an important element of democratic accountability. To this end, the Statute calls for the preparation of an annual report which the President of the Council shall present to the European Council, the Council of the European Communities and the Parliament. The transparency of the System is further enhanced in Article 15 by enabling the President of the Council of the European Communities and a member of the Commission to attend meetings of the Council of the ECB. In addition, the ECB will report regularly on the activities of the System and will publish consolidated financial statements of the System.

(f) The fundamental functional and operational features of the System

In order to ensure that the Council and the Executive Board can direct monetary policy towards price stability, they should not be obliged to fulfil tasks which would render it extremely difficult, if not impossible, to attain the primary objective of the System. For this reason, **Article 21 denies the ECB and the national central banks the possibility of giving overdrafts or any other type of credit facility to public entities.** Publicly-owned credit institutions should of course have access to credit from the System in the conduct of their normal banking operations. In the context of the external operations Article 3 entrusts the System with the

task of conducting foreign exchange operations in accordance with the prevailing exchange rate regime of the Community. While Article 4.3 acknowledges that the responsibility for decisions concerning the Community's exchange rate regime rests with the political authorities, it also needs to be taken into account that operations in the exchange market are closely interconnected with monetary policy and, thus, may have a direct bearing on the System's ability to attain its primary objective. For this reason Article 4.3 establishes the obligation to consult the ECB with a view to reaching consensus consistent with the objective of price stability prior to any decision relating to the exchange rate regime. However, views differ with regard to the ECB's role in the decisions about exchange rate policy. Most of the members of the Committee of Governors are of the view that decisions on the Community's exchange rate policy should be taken in the same way as decisions on the adoption, abandonment or change in central rates vis-à-vis third currencies. Some Committee members are of the view that decisions on the Community's exchange rate policy should be subject to the consent of the ECB.

In order to be able to act autonomously, it is also essential that the ECB and the national central banks are given the necessary policy instruments (see Articles 18 to 20) and that those instruments can be used without restrictions. The relevant provisions have been drafted with due regard to the evolutionary nature of financial markets and will allow the System to respond adequately to changing market conditions.

In order to be able to perform its tasks the System is given three important complementary functions. Firstly, in its advisory capacity the ECB is to be consulted regarding any draft Community legislation (as well as any national legislation within the ECB's field of competence) and any envisaged international agreements in the monetary, prudential, banking or financial field (Article 4.1). Secondly, the ECB, assisted by the national central banks, will be entitled to collect the statistical information necessary for the performance of the System's tasks and, where necessary, the ECB shall promote the harmonisation of the conditions governing the collection, compilation and distribution of statistics in the areas within its field of competence. Thirdly, the System will participate as necessary in the formulation, co-ordination and execution of policies relating to prudential supervision and the stability of the financial system.

(g) The financial arrangements

The provisions of Chapter VI establish the financial foundations of the System which ensure its financial autonomy. In particular, the provisions govern the endowment of the ECB with capital and foreign assets (Articles 29 and 30). Provisions relating to rules for the distribution of income deriving from the System's operations are still under consideration.

Two principal features characterise these financial arrangements. Firstly, in accordance with the tasks entrusted to the System, and the ensuing operational requirements, provision has been made for endowing the ECB with capital and for pooling in its books foreign reserve assets as necessary to ensure the credibility of the System. Secondly, the subscription of capital to the ECB and the transfer of foreign reserve assets to the ECB are based on a single key which is to be established with due regard to objective indicators, such as GNP, and possibly population and financial criteria. The key also defines the numbers of votes each national central bank Governor will have in decisions on financial matters, which, in accordance with Articles 10.3 and 28, are the only areas in which weighted voting will apply.

The Statute does not yet prescribe precise amounts for the capital of the ECB or the total of pooled foreign reserve assets. There is, however, agreement in the Committee of Governors that the volume of foreign assets to be placed at the disposal of the ECB should be sufficiently high to make the foreign exchange policy credible in the eyes of market participants. Accordingly Article 30 prescribes that the Council will be entitled to call up - in successive steps - up to a predetermined limit foreign reserve assets from the national central banks. Further calls of such assets, beyond the fixed limit, may be made only in accordance with a procedure determined by Community legislation.

Depending on the extent of pooling at the outset, this approach could imply that a part of foreign reserve assets remains in the hands of national authorities. In order to ensure that these residual reserve assets are held and used in a manner which is consistent with the Community's exchange rate and monetary policies, Article 31 states that all operations (except those in fulfilment of obligations to international organisations) involving foreign reserve assets can be carried out by the national central banks only with approval of the ECB. However, for all foreign reserve assets in the Community to be effectively under the control of the ECB, all

but one member of the Committee of Governors agree that it will be necessary to bring such assets into the System at the start of Stage Three. To this effect the Treaty should stipulate that all foreign reserve assets held by non-central bank entities are to be transferred to the national central banks of the countries concerned.

Legal Aspects

(a) Enshrinement in the Treaty

It is proposed to annex the Statute to the new Treaty in the form of a Protocol. This ensures that the Statute - as the Treaty itself - will have the status of primary Community law and therefore any amendment of the Statute would normally be subjected to the procedure applied to EEC Treaty changes. At the same time, as the Statute forms a self-contained piece of legislation it will not only include the fundamental constitutional provisions but also those of a more technical nature. In order to preserve some flexibility for amending such technical provisions in response to changing circumstances it is necessary to introduce in the Statute a simplified amendment procedure. However, since the legislative procedures of the Community are expected to be revised in the context of the Intergovernmental Conference on Political Union, the Committee of Governors considers it premature to make a concrete proposal for a simplified amendment procedure. The completion of Chapter IX, which will contain the necessary provisions, should therefore await the outcome of the Intergovernmental Conference. The Committee of Governors is firmly of the view that all fundamental features of the System should definitely be excluded from simplified amendment procedures. The Treaty itself should include provisions which refer inter alia to the establishment of the System comprising the ECB and the national central banks, its objectives, its tasks, its powers as well as its independence.

(b) Legal structure

The System as a whole does not enjoy legal personality but its constituent parts have separate legal personality, established explicitly for the ECB in Article 9 and - implicitly - retained by the national central banks in accordance with national law. This implies that only the ECB and the national central banks, but not the System, can own, buy and sell assets, conclude contracts and be a party in legal proceedings.

Under this construction the decision-making bodies benefit from the ECB's legal personality, i.e. the ECB will be liable for the acts and decisions taken by the Council and the Executive Board, and there is thus no legal uncertainty as to whether the Community would have to assume liability for the System.

(c) The nature of the System in the framework of Community institutions

It is proposed that the European System of Central Banks is not classified as a Community institution in accordance with Article 4, Paragraph 1 of the EEC Treaty. Instead, it is suggested that the establishment of the System is mentioned separately in a new paragraph of that Article. In order to avoid any legal uncertainty arising from the possible application to the System of general provisions relating to Community institutions, the Statute contains a special Chapter (VII) which includes the necessary provisions governing the general aspects of the System. In many instances these provisions are broadly similar to those contained in the existing EEC Treaty.

Concluding comments

The attached draft Statute has been designed with two considerations in mind. On the one hand, the System must be built on those fundamental institutional requirements which are essential for the performance of its task and the attainment of its objectives; on the other hand, it must allow for changes arising from further economic and financial integration of the Community, the time and speed at which these changes will occur being difficult to predict. Indeed, the state of market integration will have important operational implications for the System. Moreover, changes implied by the move to a single currency in the final stage will also have to be allowed for under the Statute. For these reasons the Committee of Governors has chosen to follow a pragmatic approach by leaving many of the operational features to the decision of the Council rather than defining now in great detail operational aspects which may be outdated by the time the System is established.

By contrast, the institutional principles on which the System needs to be founded in order to provide greatest possible assurance for the attainment of its objectives, have been fully embodied in the Statute. The

Committee of Governors is firmly of the view that indivisibility of monetary policy, independence and democratic accountability, federalism and subsidiarity, denial of monetary financing to the public sector, freedom to conduct foreign exchange market operations in the framework of the Community's exchange rate regime, availability of the appropriate policy instruments and financial autonomy are indispensable cornerstones of a System committed to the maintenance of price stability.

Finally, the Committee of Governors wishes to emphasise that the success of the System in performing its functions and tasks does not solely depend on its operational and institutional features. As has been pointed out in the Delors Report "economic union and monetary union form two integral parts of a single whole" and have to be implemented in parallel. Indeed, only if adequate progress has been made in the economic field, in particular with regard to ensuring budgetary discipline, will the System be able to operate in an environment in which it can successfully attain its primary objective of price stability.

Pini

CONFIDENTIAL

Committee of Governors of the
Central Banks of the Member States
of the European Economic Community

DRAFT STATUTE OF THE EUROPEAN SYSTEM OF CENTRAL BANKS

AND OF

THE EUROPEAN CENTRAL BANK

(COMMENTARY)

27th NOVEMBER 1990

CHAPTER I - CONSTITUTION OF THE SYSTEMArticle 1 - The System

This Article states that the European System of Central Banks (to be known as the "System") is composed of the European Central Bank - the ECB - and the participating central banks of the Member States of the Community. In accordance with Article 14.6, the Institut Monétaire Luxembourgeois shall be regarded as a national central bank.

The System does not enjoy legal personality but its constituent parts have separate legal personality. This implies that only the ECB and the national central banks, but not the System as such, can own, buy and sell assets, contract and sue or be sued. The term "System" should thus be understood to describe the existence of the ECB and the national central banks as integral parts of the System, governed by a common set of rules and committed to the objectives and tasks assigned to it.

For the ECB, the capacity to perform legal acts is established explicitly in Article 9 of the Statute. The national central banks will retain their legal personality in accordance with national law. However, national legislation including the statutes of the national central banks will have to be made compatible with the Statute and the EEC Treaty (see Article 14.1).

Neither the System nor the ECB are to be classified as a Community institution under Article 4, paragraph 1 of the EEC Treaty. Instead, it is suggested to refer to the establishment of the System in a new paragraph of this Article. In order to avoid any legal uncertainty arising from the possible application to the System of general provisions relating to Community institutions, Chapter VII includes the necessary provisions governing the general aspects of the System.

Article 1 refers specifically to "participating" central banks. However, there is no agreement on the definition of participation. Most of the Community central banks consider that a participating central bank would be one whose Member State has become a member of the Economic and Monetary Union or has fully accepted the objectives of economic and monetary union and has pledged to become a member as soon as possible. For a Member State which will join the Economic and Monetary Union after the start of Stage Three,

Chapter VIII will contain transitional provisions describing the restricted rights and obligations of its central bank pending its full participation in the System. The Bank of England, while accepting this definition for Stage Three, i.e. after Economic and Monetary Union has been achieved, considers that a participating central bank should also be one which has accepted the obligations of membership of the System as it may have evolved before entry into Stage Three.

CHAPTER II - OBJECTIVES AND TASKS OF THE SYSTEM

Article 2 - Objectives

Article 2.1 expresses the unequivocal commitment to maintain price stability as the primary objective of the System. However, since monetary policy is not considered to be conducted in isolation of other economic policy objectives, Article 2.2 explicitly states that without prejudice to the objective of price stability, the System shall support the general economic policy of the Community. Article 2.3 confirms the adherence of the System to the fundamental principle of a market-based economy.

Article 3 - Tasks

Article 3 lists the basic tasks which are normally associated with the activities of a central bank. In order to attain the objectives stated in Article 2, the System will have the exclusive responsibility for the formulation and implementation of the monetary policy of the Community. In addition, foreign exchange market operations will be conducted in accordance with the Community's exchange rate regime as referred to in Article 4.3 and the System will hold and manage [the] official foreign reserves of the participating countries. All except one of the Community central banks agreed on the need to bring all official foreign reserve assets (including gold) of the participating countries into the System (i.e. into the national central banks) not later than at the beginning of Stage Three. This would require a Treaty provision according to which all foreign reserve assets held by official non-central bank bodies should be transferred to the national central banks of the countries concerned before the start of Stage Three (see also comments on Article 31). The reason for bringing all such assets into the System is to ensure that exchange rate and monetary policy

operations are not affected by transactions in official foreign reserve assets undertaken by official bodies outside the System. The Bank of England, which does not hold the official foreign reserves of the United Kingdom, sees no need for bringing such reserves into the System.

Other tasks listed in Article 3 entrust the System to perform functions in the context of clearing and payment systems (see Article 22) and to participate as necessary in the formulation, co-ordination and execution of policies relating to prudential supervision and the stability of the financial system (see Chapter V).

Albeit not specifically referred to in Article 3, other tasks may be conferred upon the System by the simplified amendment procedure referred to in Article 40 in Chapter IX. However, the establishment of new tasks should not be at variance with the System's objectives stated in Article 2.

Article 4 - Advisory functions

Article 4, which confers upon the ECB advisory functions, ensures that the System is involved in all matters relating - directly or indirectly - to its field of activity. As stated in Article 12.4, the advisory functions will be exercised by the Council.

Article 4.1 establishes the obligation for the Community and national authorities to consult the ECB regarding all draft legislation, which falls within its field of competence. The obligation for the Member States to consult the ECB before adopting national legislation calls for Community legislation. Whenever reference is made in the Statute to Community legislation the procedure for complementary legislation referred to in Chapter IX (Article 41) is to be applied.

Article 4.3 is closely related to the task of conducting foreign exchange market operations mentioned in Article 3. Such operations will be carried out in the framework of the prevailing exchange rate regime of the Community. While the political authorities have ultimate responsibility for decisions relating to the exchange rate regime, it is recognised that there is a close interconnection between exchange market operations and monetary policy and, thus, the System's ability to attain its primary objective of price stability. For this reason, Article 4.3 establishes the obligation to consult the ECB with a view to reaching consensus consistent with the objective of price stability prior to any decision on the exchange rate regime of the Community. However, views differ with regard to the ECB's role

in the formulation of exchange rate policy. Most of the members of the Committee of Governors are of the view that decisions on the Community's exchange rate policy should be dealt with in the same way as decisions on the adoption, abandonment or change in central rates vis-à-vis third currencies. Some Committee members are of the view that decisions on the Community's exchange rate policy should be subject to the consent of the ECB.

Article 5 - Collection of statistical information

Appropriate statistical information is an indispensable prerequisite for the conduct of monetary policy and the performance of the other tasks of the System. This implies the harmonisation, where necessary, of the conditions governing the collection, compilation and distribution of statistics in the areas of the ECB's field of competence. Accordingly, Article 5 establishes the authority for the ECB to assume functions in this field and lays down some basic conditions for the execution of this task.

In accordance with the principle of subsidiarity, Article 5.2 requires that national central banks carry out, to the extent possible, the collection of statistical information. Since statistical reporting requirements will impose obligations on third parties, the application of Article 5 will necessitate Community legislation defining the natural and legal persons subject to reporting requirements, the confidentiality regime and the provisions for enforcement (Article 5.3).

Article 6 - International co-operation

Article 6 recognises the need for the System to play an active role in international monetary co-operation and to participate in international organisations. This Article provides a considerable degree of flexibility: it enables the ECB and/or national central banks to conclude agreements with central banks of third countries and to participate in international monetary institutions, thus allowing, for instance, national central banks to remain members of the Bank for International Settlements.

Decisions relating to the System's international representation are to be taken by the Council (Article 12.5). This ensures that the System "speaks with one voice".

If the ECB is to represent the Community in international monetary institutions and if it is to be enabled to conclude agreements on

behalf of the Community, a provision to this effect would need to be introduced into the Treaty.

CHAPTER III - ORGANISATION OF THE SYSTEM

Article 7 - Independence

In order to enable the System to achieve the primary objective of price stability, it is important that the decision-making bodies should not be influenced by considerations which would be in conflict with the pursuit of price stability. Article 7 states that the ECB, the national central banks, and the members of their decision-making bodies shall be independent of instructions from political authorities or any other bodies. The principle of independence is extended further in a number of other provisions which are designed to give practical effect to this principle: these are Articles 11 and 14, which provide security of tenure to the members of the decision-making bodies; Article 21.1, which ensures functional independence; Articles 16, 19 and 20, which ensure the operational independence of the System; and those provisions in Chapter VI, which establish the System's financial autonomy.

Although independent, the System must be democratically legitimate and accountable. Democratic legitimacy is, to a significant extent, ensured by the fact that the Treaty (and the Statute annexed to it) will have to be approved by Member States and be ratified by their parliaments, and that the powers and responsibilities of the decision-making bodies as well as the scope of the System's functions are clearly circumscribed by the Statute. In addition, the Statute contains several provisions which represent elements of democratic accountability: Articles 11 and 14, which lay down the procedure for appointing the members of the decision-making bodies, assign an important role to the political authorities; Article 15 calls for co-operation with Community institutions and establishes procedures which ensure the transparency of the System's activities; and Article 27 makes the appointment of external auditors subject to the approval of the Council of the European Communities.

Article 8 - General principle

Article 8 underlines that the authority of the Council and the Executive Board, which are the decision-making bodies of the ECB, extends to the whole System.

Article 9 - The European Central Bank

The purpose of this Article is to set out in broad terms the basic provisions governing the ECB.

In addition, by giving legal personality to the ECB, Articles 9.1 and 9.2 establish the capacity of the ECB to carry out operations. Article 9.4 confers upon the ECB the function to ensure the implementation of the System's tasks, either through its own activities or through the national central banks in accordance with Article 14.

Article 10 - The Council

The composition and voting procedures of the Council laid down in this Article reflect the federative structure of the System: all national central bank Governors are ex-officio members of the Council which, in addition, will include the President, the Vice President and the other members of the Executive Board. Each member of the Council has the right to vote. The principle of "one person, one vote" will apply to all decisions except those relating to capital, assets and profits (see Article 28). This principle strengthens the decision-making process which must be oriented exclusively towards the requirements for the Community as a whole.

Article 10.2 requires "presence in person" for voting; this would be met by a teleconference. A delegation of voting powers will only be possible if a member of the Council is prevented from voting for a prolonged period in which case he or she may appoint an alternate as a member of the Council. The emphasis on personal presence underlines that the responsibility for all policy-related decisions rests with the members of the Council.

Both the possibility of a teleconference and the appointment of an alternate member of the Council will have to be specified in the Rules of Procedure which the Council shall adopt in accordance with Article 12.3.

Article 11 - The Executive Board

This Article defines the composition of the Executive Board and appointment and voting procedures. In particular, the provisions assure the members of the Executive Board of the necessary security of tenure, both by specifying the term of office and the conditions under which the members can be relieved from office. The Article also recognises the need for democratic accountability by involving Community institutions in the procedures for the appointment of the members of the Executive Board and the establishment of their terms and conditions of employment.

Article 12 - Responsibilities of the decision-making bodies

Monetary policy is indivisible and the decision-making process needs to be centralised. The Council, pursuant to Article 12, will be the supreme decision-making body on all matters relating to the tasks of the System. Article 12.1 reserves to the Council in particular all strategic monetary policy decisions including those relating to intermediate monetary objectives, key interest rates and the supply of reserves in the System and the establishment of guidelines for their implementation. At the same time, as the daily execution of monetary policies takes place in response to market developments, there is a continuous need for operational decisions. The responsibility for such decision-making falls to the Executive Board. However, views differ about the procedure for giving the necessary authority to the Executive Board. All but one of the Community central banks are of the opinion that the necessary operational powers for implementing the monetary policy decisions and guidelines should be delegated by the Council to the Executive Board. This legal construction would mean that the Council has the right to revoke such powers but would also be obliged to re-delegate them immediately on different terms. The Deutsche Bundesbank is of the view that the Executive Board should be given its own competences and that the Statute should clearly and irrevocably assign to the Executive Board the task of implementing monetary policy in accordance with the Council's decisions and guidelines.

The Rules of Procedure referred to in this Article should govern only the internal management of the ECB and its decision-making bodies. However, where the rules govern important aspects of internal management, they should be included in the Statute. Provisions aimed at binding a person

or an institution outside the System would fall under the exercise of regulatory powers and should be included in the Statute.

Article 13 - The President

Article 13 defines the position of the President. It gives him the responsibility for chairing the Council and the Executive Board and for representing the ECB in and out of Court.

Article 14 - National central banks

Article 14 defines the role of the national central banks in the framework of the System and stipulates that national legislation including the statutes of the national central banks are made compatible with this Statute and the EEC Treaty. The necessary changes in national laws would be undertaken in accordance with normal national legislative procedures.

The national central banks will maintain their legal personality, but subject to Article 14.5 they will form an integral part of the System and will have to act in accordance with the instructions and guidelines of the ECB. Furthermore, the national central bank Governors are members of the Council and in this function share the responsibility for the System as a whole. The appointment procedures for national central bank Governors and the minimum term of office laid down in Article 14.2 have been designed with this consideration in mind.

All Community central banks endorse the adherence to the principle of subsidiarity in the implementation of operations undertaken on behalf of the System, i.e. to make use of the national central banks to the extent possible. However, views differ as to how this principle should be embodied in the Statute. Most Community central banks agree on the formulation that to the full extent possible in the judgment of the Council the national central banks shall execute operations arising out of the System's tasks. Some Community central banks prefer the formulation that the Executive Board shall make use of the national central banks, to the extent possible and appropriate, in the execution of such operations.

Article 14.5 enables the national central banks to assume functions other than those to be performed by the System, provided the Council finds that such functions do not interfere with the objectives and tasks of the System.

Article 15 - Inter-institutional co-operation and reporting commitments

Article 15 recognises that, with due regard to democratic accountability, appropriate procedures for co-operation and consultation with Community institutions, including reporting commitments, should be set up in order to ensure transparency and to promote a better understanding of the considerations underlying monetary policy. In Article 15.1, it is understood that the right of participation in Council meetings will normally be exercised by the President of the ECOFIN Council.

CHAPTER IV - MONETARY FUNCTIONS AND OPERATIONS OF THE SYSTEM

This Chapter describes the monetary functions and operations that may be undertaken by the ECB and national central banks. The relevant Articles recognise that both are the operational arms of the System and do not prejudge as to how the execution of monetary operations will be distributed among them in line with the principle of subsidiarity (see comment on Article 14). Although national central banks are already authorised under their present statutes to perform many of the operational functions mentioned in this Chapter, reference is made to them in this Chapter in order to reaffirm that they have the necessary operational powers for executing the System's tasks, and to indicate the areas in which operational procedures may need to be harmonised.

Article 16 - Notes and coins

Article 16.1 establishes the exclusive right of the Council to authorise the issue of notes, both in a situation when national currencies continue to circulate alongside each other and when there is a single currency. This provision also ensures that notes issued by the ECB and the national central banks are the sole notes which have legal tender status; it does not exclude the possibility of giving legal tender status to (a limited amount of) coins. The Bank of England wishes to retain the right of some commercial banks in the United Kingdom to continue to issue bank notes. These notes have no legal tender status and are largely backed by holdings of legal tender.

Article 16.2 refers to the situation when national currencies continue to exist. The arrangements for the exchange of notes by national

central banks at par value and without any cost are designed to ensure full substitutability between the national currencies. Commercial banks would be free to charge commissions to cover transaction costs but it is expected that competition would reduce these to a level not significantly higher than that for transactions in a single currency.

Article 16.3 is a corollary to Article 16.1. It is understood that coin-holdings by the ECB and the national central banks should be kept to a minimum in order to avoid any significant lending to the issuers of such coins.

Article 17 - Accounts with the ECB and the national central banks

Article 17 establishes the technical prerequisites for the operation of monetary policy.

Article 18 - Open market and credit operations

In accordance with adherence to the principle of free and competitive markets (Article 2.3), this Article enables the ECB and the national central banks to regulate indirectly - and without recourse to administrative controls or restrictions - money and credit market conditions. This form of monetary management relies on financial incentives, leaving it to private market participants to respond voluntarily, and is widely used in countries with deregulated markets.

The nature of a credit institution with which operations will be conducted will need to be circumscribed with reference to agreed Community definitions. A suitable definition for a credit institution might be found in Article 1 of the First Council Directive on the co-ordination of laws and regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions (77/780/EEC, OJ L322/30).

Some Community central banks consider that lending by the ECB and national central banks should be backed by adequate collateral.

Article 19 - Minimum reserves

Article 19 entitles the ECB to require credit institutions to hold minimum reserves on accounts with the ECB and national central banks and defines the means which are at the disposal of the ECB in order to enforce this obligation. This instrument does not rely on the voluntary response of

willing counterparties, but imposes an obligation on market participants. The conditions and terms under which minimum reserves can be applied will have to be established by the Council.

Article 20 - Other instruments

This Article enables the Council to decide on the use of operational methods of monetary control other than those currently in use and specified in Articles 18 and 19.

Article 21 - Operations with public entities

Article 21.1 rules out the possibility of any kind of direct monetary financing of the public sector by the ECB and the national central banks, since recourse to central bank credit could undermine the ability of the System to achieve its primary objective. The provision implies that existing credit facilities to smooth seasonal payment flows will have to be abolished and that operations by national central banks on the primary market of government securities will no longer be possible. However, the ECB and national central banks will not be prevented from purchasing government securities in the secondary market, but only in the context of monetary policy operations.

The function of fiscal agent referred to in Articles 21.2 to 21.4 describes a service traditionally provided by central banks to governments and other public entities. Article 21.4 does not imply lending by the ECB or the national central banks to public entities.

Article 21.5 states that Articles 21.1 to 21.4 do not apply to publicly-owned credit institutions. Without this provision, such credit institutions could not be given credit by the ECB or the national central banks in the same way as private credit institutions.

Article 22 - Clearing and payment systems

Article 22 extends the role currently performed by national central banks in the field of clearing and payment systems to the System as a whole. This may imply that the ECB provides facilities with a view to promoting an expansion of the existing systems within the Community and with third countries and issues regulations in the field of clearing and payment systems.

Article 23 - External operations

The scope of external operations described in Article 23 will enable the ECB and national central banks to perform all operations necessary for the conduct of the exchange rate policy of the Community and the management of foreign exchange reserves.

Article 24 - Other operations

This provision enables the ECB to set up its operational and administrative infrastructure and to provide banking services for its employees. The Article also confirms that the national central banks may continue to perform such operations.

CHAPTER V - PRUDENTIAL SUPERVISION

Article 25 specifies the activities which might be undertaken by the ECB when carrying out the tasks mentioned in Article 3, indent 5, in respect of prudential supervision. The ECB will have an advisory and consultative role in the interpretation and implementation of Community legislation relating to supervisory policies. In accordance with the principle of subsidiarity, Article 25 - in conjunction with Article 14 - does not affect the ability of national central banks and other competent national authorities to exercise supervisory functions or to adopt measures for which they are responsible, having due regard to the objectives of the System. Article 25.2 offers the possibility of designating the ECB as a competent supervisory authority in which case it might formulate, interpret and implement supervisory policies. Any future transferal of competence to the ECB should be specified by Community legislation for which the Treaty would have to provide an enabling clause.

CHAPTER VI - FINANCIAL PROVISIONS OF THE SYSTEM

These provisions establish the financial foundations of the System and ensure its financial autonomy, which is an important element of the principle of independence (see comments on Article 7). Provisions relating to the allocation of income among the national central banks and the ECB (Article 32), which are still under consideration, will be presented to

the Intergovernmental Conference in due course. However, such provisions might have implications notably for Articles 28 to 30 which therefore should be regarded as provisional.

Article 26 - Financial accounts

As the System has no legal personality, all assets and liabilities relating to the System's operations will be recorded in the balance sheets of the ECB and the national central banks. However, the conduct of a single monetary policy and the need for proper information on sources of money creation throughout the Community will require the consolidation of such assets and liabilities within a single balance sheet structure (Article 26.3). The financial year will be the same for the ECB and the national central banks and in order to ensure the comparability of financial data, the Council will establish rules with a view to harmonising the accounting and reporting of operations undertaken by national central banks (Article 26.4). Article 26 does not preclude national central banks from presenting their own balance sheets in a manner consistent with existing national accounting practices.

Although not specifically mentioned in Article 26.3, it is assumed that the consolidated balance sheet will be published together with the annual report referred to in Article 15.3. Furthermore, Article 15.5 provides for the regular publication of consolidated financial statements.

Article 27 - Auditing

Auditing by independent external auditors and the fact that budgetary provisions contained in the Treaty do not apply to the System are essential for the financial autonomy of the ECB and the national central banks. The procedure for appointing auditors involves the Council of the European Communities in accordance with the principle of democratic accountability.

Article 27.1 does not require that the same auditors audit the accounts of the ECB and the national central banks. However, the principles applied by all auditors should be uniform and the number, status and term of the auditors would have to be specified.

Article 28 - Voting on financial matters

By introducing weighted voting for all decisions relating to capital, assets, income and profits, Article 28 is a derogation from the principle of "one person, one vote" laid down in Article 10.2. This derogation is justified by the fact that such decisions are of a "patrimonial" nature. The Executive Board members in the Council will have no weighted votes and will therefore not take part in decisions made under Articles 29 to 32.

In order to ensure an equitable system, the key for weighting votes will be the same as that for the subscription by the national central banks to the capital of the ECB (Article 29), and for their contributions in the transfer of foreign reserve assets to the ECB (Article 30).

The key should be based on objective criteria such as gross national product and possibly population and financial criteria. These aggregates bear some broad relationship with each country's contribution to total seigniorage, which will be the main source of income within the System. Since the criteria determining the key may change over time, Article 28.2 provides for the possibility of reviewing and adjusting the key from time to time. The establishment of the key, the frequency of, and the procedures for, reviews need further study.

Article 29 - Capital of the ECB

The endowment of the ECB with its own capital reflects the institution's status as legal person with its own balance sheet and operations. The national central banks will be the sole subscribers to, and holders of, the ECB's capital. Capital should be paid up out of the assets of the national central banks, i.e. without entailing an increase in national central banks' liabilities. Part of the capital of the ECB might be paid up in gold.

The right of the Council to increase the ECB's capital from time to time and to determine the extent to which and the form in which this capital is to be paid up represents an important element of financial autonomy.

The distribution of capital shares (for both the initial capital and increases in capital) according to the same key as that used for weighting votes aims at ensuring an equitable system of balanced rights and obligations. Following a change in the key there would be a re-allocation of

share capital in accordance with the revised key and the methods established by the Council (see Article 29.5).

Article 30 - Transfer of foreign reserve assets to the ECB

In a Monetary Union the exchange rate policy vis-à-vis third currencies is indivisible and consequently the management of official foreign reserves are a matter of common concern. Article 30.1 establishes the procedure under which the ECB will be endowed by the national central banks with a certain amount of foreign reserve assets. The Bank of England does not see any necessity to transfer the ownership of foreign reserve assets to the ECB and considers it sufficient that each central bank agrees to make available a predetermined amount of reserves for the disposal of the ECB.

The amount of foreign reserve assets which needs to be transferred to the ECB is difficult to quantify at the present stage; it will, inter alia, depend on the exchange rate regime of the Community and the future international monetary and financial conditions. However, the amount of foreign reserve assets placed at the disposal of the ECB will have to be sufficiently high to ensure the credibility of the System's exchange rate policy. These considerations are reflected in Article 30.1 which entitles the Council to decide within a fixed limit the proportion of foreign reserve assets to be transferred initially to the ECB and the amounts to be called up at later dates.

The ECB may call further contributions of foreign reserve assets beyond the limit set in Article 30.1, but since such calls are indeterminate in size, Article 30.4 stipulates that a legal basis for such transfers will have to be established by Community legislation.

It is likely that at the entry into force of the Statute the level and the composition of the national central banks' foreign reserve assets will differ. The draft text of the Statute empowers the Council to make arrangements for enabling the national central banks to meet their obligations under Article 30.

The foreign reserve assets to be pooled through mandatory transfers under Article 30.1 will consist of foreign convertible currencies and possibly gold, but not claims on the IMF (reserve positions, SDRs). The latter assets might be pooled in accordance with Article 30.5, the main purpose of such action being to centralise the financial relations of the Community countries with the IMF. In this case, all claims would be pooled

independently of the key used for the mandatory transfers. The application of this provision will require accompanying decisions by Member States appointing the ECB as their Agent at the IMF; this could be reflected in the Treaty or, if the pooling is envisaged for a later stage, be dealt with by Community legislation.

Finally, it is understood that Article 30 does not prejudice the possible role of national central banks in the management of foreign reserve assets transferred to the ECB and in the execution of foreign exchange interventions.

Article 31 - Foreign reserve assets held by national central banks

Depending on the limit set in Article 30.1 and the calls made under this provision, a part of the foreign reserve assets might remain with the national central banks. As changes in foreign reserve assets not only affect exchange rates but also domestic liquidity conditions, Article 31.2 specifies that all external transactions undertaken by national central banks (except those in fulfilment of their obligations towards international organisations) will be subject to approval by the ECB.

All Community central banks, except the Bank of England, consider it necessary for the application of Article 31 (as well as Article 30) that in those participating countries in which foreign reserve assets are held by official bodies other than the national central bank, steps are taken to transfer these assets to the central bank before the start of Stage Three. This would allow each national central bank to participate in the transfer scheme and would ensure that all foreign reserve assets in the Community would be subject to the guidelines of the Council. If that approach is followed a Treaty provision should stipulate the transfer of all foreign reserve assets to national central banks.

Article 32 - Distribution of income of the System and allocation of net profits and losses of the ECB

As mentioned in the introductory comment on Chapter VI, this Article is under consideration. A text will be forwarded to the Intergovernmental Conference in due course.

CHAPTER VII - GENERAL PROVISIONS FOR THE SYSTEM

As has been pointed out in the comment on Article 1, the Statute is based on the assumption that the System is not classified as a Community institution in accordance with paragraph 1 of Article 4 of the EEC Treaty. Instead, the establishment of the System would be mentioned separately in a new paragraph of this Article 4. In order to avoid any legal uncertainty arising from the possible application to the System of general provisions relating to Community institutions, Chapter VII includes the necessary provisions governing the general aspects of the System. In many instances these provisions are broadly similar to those contained in the existing EEC Treaty.

The general provisions have not yet been fully discussed by the Committee of Governors. There are also a number of technical and legal questions which need to be clarified.

Article 33 - Regulatory powers

Article 33 confers upon the Council and the Executive Board the power to issue regulations and take decisions which will obligate third parties. However, the power can only be exercised to the extent necessary for the performance of tasks entrusted to the System under the Statute.

The provisions governing the conditions of motivation, publication, entering into force, notification and enforceability of these regulations and decisions still need to be drafted.

Article 34 - Enforcement

Article 34 confers upon the ECB and the national central banks the power to enforce measures taken by virtue of regulations issued under Article 33.

Article 35 - Judicial control and related matters

The intention of this Article is to ensure the same level of judicial control as the one which is applicable to the institutions of the Community. It would require a modification of the Protocol on the Statute of the Court of Justice in order to permit the submission of observations by the System under Article 20 (preliminary rulings) and interventions under Article 37 of the Statute of the Court.

Article 36 - Staff

Article 36 is in line with Articles 179 and 212 of the EEC Treaty.

Article 37 - Seat

This provision enshrines the seat of the ECB in the Statute.

Article 38 - Professional Secrecy

This Article is in line with Article 214 of the EEC Treaty.

Article 39 - Privileges and immunities

Article 39 is inspired by Article 28 §1 of the Statute of the EIB and Article 28 of the Merger Treaty. It would mainly imply that the ECB would be exempt from any form of national taxation. However, depending on the provisions governing the allocation of income among national central banks, it might also be necessary to review the implications of national taxation for the income position of the national central banks.

CHAPTER VIII - TRANSITIONAL PROVISIONS FOR THE SYSTEM

The decisions to be taken concerning the contents of Stage Two and the transition from Stage Two to Stage Three will determine the transitional provisions relating to the establishment of the System and its functions. These transitional provisions may have to accommodate a number of hypotheses:

- Progressive establishment of Economic and Monetary Union

If the transfer of functions entrusted to the System is progressive, the Statute must accommodate this and stipulate that measures will be taken to ensure that the tasks are carried out.

- Participation in the Economic and Monetary Union

If Member States join the Economic and Monetary Union on different dates, the implications of these successive accessions will have to be accommodated by spelling out the restricted

rights and obligations of those who join at a later date (see comments on Article 1).

- Start-up procedures

The start-up procedures will define, for example, the role of the Committee of Governors of the Member States of the Community in the appointment of the first President of the System and the first members of the Executive Board.

Furthermore, depending on the kind of provisions governing the allocation of the System's income among national central banks (see comment on Article 32), there might be a need for transitional arrangements to avoid major redistributive income effects at the inception of the System.

CHAPTER IX - AMENDMENT AND COMPLEMENTARY PROVISIONS FOR THE SYSTEM

If the Statute is annexed to the EEC Treaty in the form of a Protocol, it will have the status of Community primary law and any revision of the provisions of the Statute would normally be subjected to the Treaty revision procedure laid down in Article 236 of the EEC Treaty.

Some flexibility, however, needs to be preserved for amending provisions of a more technical nature in response to changing circumstances and for complementing the Statute in those Articles which call for Community legislation. Chapter IX will introduce a simplified procedure to amend those provisions which do not embody the fundamental principles of the System (Article 40). It will also provide for a complementary procedure specifying what steps should be followed where acts of Community legislation are required or are made possible by the Statute (Article 41).

Democratic legitimacy requires that amendments or complements to the Statute are in accordance with the legislative process of the Community. As the legislative process of the Community to be followed in the future is expected to be revised in the context of the Intergovernmental Conference on Political Union, no concrete draft proposals for the Articles under Chapter IX have yet been made.

CONFIDENTIAL

Committee of Governors of the
Central Banks of the Member States
of the European Economic Community

DRAFT STATUTE OF THE EUROPEAN SYSTEM OF CENTRAL BANKS

AND OF

THE EUROPEAN CENTRAL BANK

27TH NOVEMBER 1990

SN 5108/90

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page</u>
CHAPTER I	CONSTITUTION OF THE SYSTEM 1
	Article 1 The System 1
CHAPTER II	OBJECTIVES AND TASKS OF THE SYSTEM 1-2
	Article 2 Objectives 1
	Article 3 Tasks 1
	Article 4 Advisory functions 2
	Article 5 Collection of statistical information 2
	Article 6 International co-operation 2
CHAPTER III	ORGANISATION OF THE SYSTEM 3-7
	Article 7 Independence 3
	Article 8 General principle 3
	Article 9 The European Central Bank 3
	Article 10 The Council 4
	Article 11 The Executive Board 4
	Article 12 Responsibilities of the decision-making bodies 5
	Article 13 The President 6
	Article 14 National central banks 6
	Article 15 Inter-institutional co-operation and reporting commitments 7
CHAPTER IV	MONETARY FUNCTIONS AND OPERATIONS OF THE SYSTEM 8-10
	Article 16 Notes and coins 8
	Article 17 Accounts with the ECB and the national central banks 8
	Article 18 Open market and credit operations 8
	Article 19 Minimum reserves 9
	Article 20 Other instruments 9
	Article 21 Operations with public entities 9
	Article 22 Clearing and payment systems 9
	Article 23 External operations 10
	Article 24 Other operations 10
CHAPTER V	PRUDENTIAL SUPERVISION 10
	Article 25 Supervisory tasks 10

TABLE OF CONTENTS - CONTINUED

	<u>Page</u>
CHAPTER VI FINANCIAL PROVISIONS OF THE SYSTEM	10-13
Article 26 Financial accounts	10
Article 27 Auditing	11
Article 28 Voting on financial matters	11
Article 29 Capital of the ECB	11
Article 30 Transfer of foreign reserve assets to the ECB	12
Article 31 Foreign reserve assets held by national central banks	13
Article 32 Distribution of income of the System and allocation of net profits and losses of the ECB	13
CHAPTER VII GENERAL PROVISIONS	13-15
Article 33 Regulatory powers	13
Article 34 Enforcement	13
Article 35 Judicial control and related matters	14
Article 36 Staff	14
Article 37 Seat	14
Article 38 Professional secrecy	15
Article 39 Privileges and immunities	15
CHAPTER VIII TRANSITIONAL PROVISIONS FOR THE SYSTEM	15
CHAPTER IX AMENDMENT AND COMPLEMENTARY PROVISIONS FOR THE SYSTEM	15
Article 40 Simplified amendment procedure	15
Article 41 Complementary legislation	15

CHAPTER I - CONSTITUTION OF THE SYSTEMArticle 1 - The System

Pursuant to Article ... of the EEC Treaty, a system, consisting of a central institution to be known as "The European Central Bank" (hereinafter "the ECB") and of the participating central banks of the Member States of the Community (hereinafter "national central banks"), is hereby established and shall be known as the "European System of Central Banks" (hereinafter the "System").

CHAPTER II - OBJECTIVES AND TASKS OF THE SYSTEMArticle 2 - Objectives

2.1 The primary objective of the System shall be to maintain price stability.

2.2 Without prejudice to the objective of price stability, the System shall support the general economic policy of the Community.

2.3 The System shall act consistently with free and competitive markets.

Article 3 - Tasks

The basic tasks to be carried out through the System shall be:

- to formulate and implement the monetary policy of the Community;
- to conduct foreign exchange operations in accordance with the prevailing exchange rate regime of the Community as referred to in Article 4.3;
- to hold and manage [the] official foreign reserves of the participating countries;
- to ensure the smooth operation of payment systems;
- to participate as necessary in the formulation, co-ordination and execution of policies relating to prudential supervision and the stability of the financial system.

Article 4 - Advisory functions

4.1 The ECB shall be consulted regarding any draft Community legislation and any envisaged international agreements in the monetary, prudential, banking or financial field. In accordance with Community legislation, the ECB shall be consulted by national authorities regarding any draft legislation within its field of competence.

4.2 The ECB may give opinions to any Community or national authority on matters within its field of competence.

4.3 The ECB shall be consulted with a view to reaching consensus, consistent with the objective of price stability, prior to any decision relating to the exchange rate regime of the Community, including, in particular, the adoption, abandonment or change in central rates [or exchange rate policies] vis-à-vis third currencies.

4.4 The ECB may publish its opinions.

Article 5 - Collection of statistical information

5.1 In order to undertake the tasks of the System, the ECB, assisted by the national central banks, shall collect the necessary statistical information either from the competent national authorities or directly from economic agents. For these purposes, it shall co-operate with the competent authorities of the Community, the Member States or third countries and with international organisations.

5.2 The national central banks shall carry out, to the extent possible, the tasks described in Article 5.1.

5.3 The ECB shall promote the harmonisation, where necessary, of the conditions governing the collection, compilation and distribution of statistics in the areas within its field of competence. Community legislation shall define the natural and legal persons subject to reporting requirements, the confidentiality regime and the appropriate provisions for enforcement.

Article 6 - International co-operation

6.1 In the field of international co-operation involving the tasks entrusted to the System, the ECB shall decide whether the System shall be represented by the ECB and/or the national central banks.

6.2 The ECB and, subject to its approval, the national central banks may participate in international monetary institutions.

CHAPTER III - ORGANISATION OF THE SYSTEM

Article 7 - Independence

In exercising the powers and performing the tasks and duties conferred upon them by the Treaty and this Statute, neither the ECB nor a national central bank nor any member of their decision-making bodies may seek or take any instructions from Community institutions, governments of Member States or any other body. The Community and each Member State undertake to respect this principle and not to seek to influence the ECB, the national central banks and the members of their decision-making bodies in the performance of their tasks.

Article 8 - General principle

The System shall be governed by the decision-making bodies of the ECB.

Article 9 - The European Central Bank

9.1 The ECB is hereby established and shall have legal personality.

9.2 In each of the Member States the ECB shall enjoy the most extensive legal capacity accorded to legal persons under their laws; it may, in particular, acquire or dispose of movable and immovable property and may be a party to legal proceedings.

9.3 The property of the ECB shall be exempt from all forms of requisition or expropriation.

Disputes between the ECB, on the one hand, and its creditors, debtors or any other person, on the other, shall be decided by the competent national courts, save where jurisdiction has been conferred on the Court of Justice.

9.4 The function of the ECB shall be to ensure that the tasks conferred upon the System under Article 3 shall be implemented either by its own activities pursuant to this Statute or through the national central banks pursuant to Article 14.

9.5 The decision-making bodies of the ECB shall be the Council and the Executive Board.

Article 10 - The Council

10.1 The Council shall comprise the President, the Vice President, the other members of the Executive Board and the Governors of the national central banks.

10.2 Subject to Article 10.3, only members of the Council present in person shall have the right to vote. Each member shall have one vote. The Rules of Procedure referred to in Article 12.3 shall provide that a member of the Council who is prevented from voting for a prolonged period may appoint an alternate as a member of the Council.

Save as otherwise provided for in the Statute, the Council shall act by a simple majority. In the event of a tie, the President shall have the casting vote.

In order for the Council to vote, there shall be a quorum of two-thirds of the members. If the quorum is not met, the President may convoke an extraordinary meeting at which decisions may be taken without regard to the quorum referred to above.

10.3 Weighted voting shall apply in accordance with the provisions of Article 28. If a Governor is unable to be present, he may nominate an alternate to cast his weighted vote.

10.4 The proceedings of the meetings shall be confidential. The Council may decide to make the outcome of its deliberations public.

10.5 The Council shall meet at least ten times a year.

Article 11 - The Executive Board

11.1 The Executive Board shall comprise the President, the Vice President and four other members.

The members of the Executive Board shall be selected among persons of recognised standing and professional experience in monetary or banking matters.

The members shall perform their duties on a full-time basis. No member shall, without approval of the Council, receive a salary or other form of compensation from any source other than the ECB or occupy any other office or employment, whether remunerated or not, except as a nominee of the ECB.

11.2 The President and the Vice President shall be appointed for a period of eight years by the European Council, after the Council has given its opinion, and after consultation with the European Parliament.

11.3 The other members of the Executive Board shall be appointed, for a period of eight years, by the European Council after the Council has given its opinion.

11.4 The terms and conditions of employment of the members of the Executive Board, in particular their salaries, pensions and other social security benefits shall be laid down in contracts with the ECB and shall be fixed by the Council on the proposal of a Committee comprising three members appointed by the Council and three members appointed by the Council of the European Communities. The members of the Executive Board shall not have the right to vote on matters referred to in this paragraph.

11.5 If a member of the Executive Board no longer fulfils the conditions required for the performance of his duties or if he has been guilty of serious misconduct, the Court of Justice may, on application by the Council or the Executive Board, compulsorily retire him.

11.6 Each member of the Executive Board present in person shall have the right to vote and shall have, for that purpose, one vote. Save as otherwise provided, the Executive Board shall act by a simple majority of the votes cast. In the event of a tie, the President shall have the casting vote. The voting arrangements will be specified in the Rules of Procedure referred to in Article 12.3.

11.7 The Executive Board shall administer the ECB.

Article 12 - Responsibilities of the decision-making bodies

12.1 The Council shall take the decisions necessary to ensure the performance of tasks entrusted to the System under the present Statute. The Council shall formulate the monetary policy of the Community including, as appropriate, decisions relating to intermediate monetary objectives, key interest rates and the supply of reserves in the System, and shall establish the necessary guidelines for their implementation.

[The Council shall delegate to the Executive Board such necessary operational powers as it thinks fit for implementing the monetary policy decisions and guidelines. The Council may delegate other powers as it may

specify to the Executive Board.] [The Executive Board shall implement monetary policy in accordance with the decisions and guidelines laid down by the Council.]

12.2 When implementing monetary policy in accordance with the decisions and guidelines established by the Council, the Executive Board shall give the necessary instructions to national central banks.

The Executive Board shall have responsibility for the preparation of Council meetings.

12.3 The Council shall adopt Rules of Procedure which determine the internal organisation of the ECB and its decision-making bodies.

12.4 The Council shall exercise the advisory functions referred to in Article 4.

12.5 The Council shall take the decisions referred to in Article 6.

Article 13 - The President

13.1 The President, or, in his absence, the Vice President shall chair the Council and the Executive Board of the ECB.

13.2 The President or his nominee shall represent the ECB externally.

Article 14 - National central banks

14.1 The Member States shall ensure that their national legislation including the statutes of the national central banks is compatible with this Statute and the EEC Treaty.

14.2 The statutes of the national central banks shall in particular provide that the Governor of a national central bank is appointed by the national authorities of the Member State after consultation with the Council. The term of office shall be no less than 5 years. The Governor may be relieved from office only for serious cause resting in his person. A decision to this effect may be referred to the Court of Justice by the Governor concerned or the Council.

14.3 Subject to Article 14.5, the national central banks are an integral part of the System and shall act in accordance with the guidelines and instructions of the ECB.

The Council shall take the necessary steps to ensure compliance with the guidelines and instructions of the ECB, and shall require that any necessary information be given to it.

14.4 [To the full extent possible in the judgement of the Council, the national central banks shall execute the operations arising out of the System's tasks.] [The Executive Board shall, to the extent possible and appropriate, make use of the national central banks in the execution of the operations arising out of the System's tasks.]

14.5 National central banks may perform on their responsibility and liability functions other than those specified in this Statute unless the Council finds, by a qualified majority of two-thirds of the votes cast, that these interfere with the objectives and tasks of the System. Such functions shall not be regarded as being part of the System.

14.6 For the purpose of this Statute, the Institut Monétaire Luxembourgeois shall be regarded as a national central bank.

Article 15 - Inter-institutional co-operation and reporting commitments

15.1 The President of the Council of the European Communities and a Member of the Commission may attend meetings of the Council. They may take part in the Council's deliberations but not in the voting.

15.2 The President of the ECB shall be invited to participate in meetings of the European Council and Council of the European Communities when matters relating to the System's objectives and tasks are discussed.

15.3 The ECB shall draw up an annual report on the activities of the System and on the monetary policy of both the previous and current year at a date to be established in the Rules of Procedure. The President shall present the annual report to the European Council, the Council of the European Communities and the European Parliament. The President and members of the Executive Board may attend meetings of the European Parliament's specialised committees, if circumstances justify.

15.4 The ECB shall draw up reports on the activities of the System at regular intervals. These reports and statements are to be published and to be made available to interested parties free of charge.

15.5 A consolidated financial statement of the System shall be published each week.

CHAPTER IV - MONETARY FUNCTIONS AND OPERATIONS OF THE SYSTEM

Article 16 - Notes and coins

16.1 The Council shall have the exclusive right to authorise the issue of notes within the Community. The notes issued by the ECB and the national central banks shall be the only notes to have legal tender status.

16.2 Provisions concerning the legal tender status of Community currencies shall be established according to the Community legislation. The Council shall make the necessary arrangements for the exchange of notes denominated in Community currencies by the national central banks at par value.

16.3 The volume and denomination of coins issued within the Community shall be subject to approval of the Council. The coins shall be put into circulation by the ECB and/or the national central banks.

Article 17 - Accounts with the ECB and the national central banks

In order to conduct their operations, the ECB and the national central banks may open accounts for credit institutions, public entities and other market participants and accept assets including book-entry securities as collateral.

Article 18 - Open market and credit operations

18.1 In order to achieve the objectives of the System and to carry out its tasks, the ECB and the national central banks shall be entitled:

- to operate in the financial markets by buying and selling outright (spot and forward) or under repurchase agreement claims and marketable instruments, whether in Community or in foreign currencies, as well as precious metals;
- to conduct credit operations with credit institutions and other market participants [,with lending being based on adequate collateral].

18.2 The ECB shall establish general principles for open market and credit operations carried out by itself or the national central banks including the announcement of conditions under which they stand ready to enter into such transactions.

Article 19 - Minimum reserves

The ECB shall be entitled to require credit institutions to hold minimum reserves on accounts with the ECB and national central banks. Regulations concerning the calculation and determination of the required minimum reserves shall be established by the Council. In cases of non-compliance the ECB shall be entitled to levy penalty interest and to take steps to pursue the matter in the supervisory sphere.

Article 20 - Other instruments

The Council may decide, by qualified majority of two-thirds of the votes cast, upon the use of such other operational methods of monetary control as it sees fit.

Article 21 - Operations with public entities

21.1 The ECB and national central banks shall not grant overdrafts or any other type of credit facility to Community institutions, governments or other public entities of Member States or purchase debt instruments directly from them.

21.2 The ECB and national central banks may act as fiscal agents for Community institutions, governments or other public entities of Member States.

21.3 The function of fiscal agent shall comprise all banking transactions except those referred to in paragraph 1 of this Article.

21.4 Community institutions, governments and other public entities of Member States for which the ECB and national central banks act as fiscal agents shall issue debt instruments either through the System or in consultation with it.

21.5 The provisions under this Article shall not apply to publicly-owned credit institutions.

Article 22 - Clearing and payment systems

The ECB and national central banks may provide facilities, and the ECB may issue regulations to ensure efficient and sound clearing and payment systems inside the Community and with third countries.

Article 23 - External operations

The ECB and the national central banks shall be entitled:

- to establish relations with central banks and financial institutions in third countries and, where appropriate, with international and supranational organisations;
- to acquire and sell spot and forward all types of foreign exchange assets and precious metals. The term "foreign exchange asset" shall include securities and all other assets in currency of any country or units of account and in whatever form held;
- to hold and manage the assets defined above;
- to conduct all types of banking transactions in relation to third countries and international and supranational organisations, including borrowing and lending operations.

Article 24 - Other operations

In addition to operations arising from their tasks, the ECB and the national central banks may enter into operations that serve their administrative purposes or for their staff.

CHAPTER V - PRUDENTIAL SUPERVISION

Article 25 - Supervisory tasks

25.1 The ECB shall be entitled to offer advice and to be consulted on the interpretation and implementation of Community legislation relating to the prudential supervision of credit and other financial institutions and financial markets.

25.2 The ECB may formulate, interpret and implement policies relating to the prudential supervision of credit and other financial institutions for which it is designated as competent supervisory authority.

CHAPTER VI - FINANCIAL PROVISIONS OF THE SYSTEM

Article 26 - Financial accounts

26.1 The financial year of the ECB and the national central banks shall begin on the first day of January and end on the last day of December.

26.2 The annual accounts of the ECB shall be drawn up by the Executive Board in accordance with the principles established by the Council. The accounts shall be approved by the Council and shall thereafter be published.

26.3 For analytical and operational purposes, the Executive Board shall draw up a consolidated balance sheet of the System, comprising the assets and liabilities of the ECB and those assets and liabilities of the national central banks that fall within the System.

26.4 For the application of this Article, the Council shall establish the necessary rules for standardising the accounting and reporting of operations undertaken by the national central banks.

Article 27 - Auditing

27.1 The accounts of the ECB and the national central banks shall be audited by independent external auditors recommended by the Council and approved by the Council of the European Communities. The auditors shall have full power to examine all books and accounts of the ECB and national central banks, and to be fully informed about their transactions.

27.2 The provisions of Articles 203 and 206a of the Treaty shall not apply to the ECB or to the national central banks.

Article 28 - Voting on financial matters

28.1 For any decisions to be taken under Articles 29 to 32, the votes in the Council shall be weighted according to the key attached to the Statute. A decision by a qualified majority shall be deemed to be approved if it carries [...] votes out of the total of [...].

28.2 The key referred to in paragraph 1 shall be reviewed every [5] [10] years and may be modified in accordance with the simplified amendment procedure laid down in Chapter IX. The review shall take into consideration changes in the criteria on which the key was established.

Article 29 - Capital of the ECB

29.1 The capital of the ECB shall, upon its establishment, be ecu [x] million. The capital may be increased from time to time by such amounts as may be decided by the Council acting by qualified majority.

29.2 The national central banks shall be the sole subscribers to and holders of the capital of the ECB. The subscription of capital shall be according to the key attached to this Statute.

29.3 The Council, acting by qualified majority, shall determine the extent to which and the form in which capital shall be paid-up.

29.4 The shares of the national central banks in the subscribed capital of the ECB may not be transferred, pledged or attached other than in accordance with a decision taken by the Council.

29.5 If the key attached to this Statute is modified in accordance with Article 28.2, the national central banks shall transfer among themselves capital shares to the extent necessary to ensure that the distribution of capital shares corresponds to the revised key. The Council shall determine the terms and conditions of such transfers.

Article 30 - Transfer of foreign reserve assets to the ECB

30.1 Without prejudice to the provisions of Article 29, the ECB shall be endowed by the national central banks with foreign reserve assets, other than Community currencies and ecus, up to an amount equivalent to ecu (x). The Council shall decide about the proportion to be called up by the ECB at the entry into force of this Statute and the amounts called up at later dates.

30.2 The contributions of each national central bank shall be fixed in accordance with the key attached to this Statute.

30.3 Each national central bank shall be credited by the ECB with a claim equivalent to its contribution. The Council shall determine the denomination and remuneration of such claims.

30.4 Further calls of foreign reserve assets beyond the limit set in Article 30.1 may be effected by the ECB in accordance with Community legislation.

30.5 The ECB shall be authorised to accept the pooling of IMF reserve positions and SDRs.

30.6 The Council shall determine all other conditions required for the application of this Article.

Article 31 - Foreign reserve assets held by national central banks

31.1 The national central banks shall be allowed to perform transactions in fulfilment of the obligations towards international organisations in accordance with Article 23.

31.2 All other operations in foreign reserve assets remaining with the national central banks after the transfers referred to in Article 30 shall be subject to approval by the ECB in order to ensure consistency with the exchange rate and monetary policies of the Community.

31.3 The Council shall issue guidelines with a view to facilitating such operations.

Article 32 - Distribution of income of the System and allocation of net profits and losses of the ECB

To be drafted.

CHAPTER VII - GENERAL PROVISIONS

Article 33 - Regulatory powers

33.1 The Council and the Executive Board shall, in accordance with their respective responsibilities, make regulations and take decisions, necessary for the performance of tasks entrusted to the System under the present Statute.

33.2 To be drafted. (Conditions of motivation, publication, entering into force, notification and enforceability of the regulations and decisions referred to in Article 33.1.)

Article 34 - Enforcement

The ECB and national central banks shall be entitled to impose sanctions on market participants and other economic agents, which fail to comply with their obligations under regulations and decisions issued under this Statute.

Article 35 - Judicial control and related matters

35.1 The acts of the ECB shall be open to review and interpretation by the Court of Justice under the conditions laid down for the legal control of the acts of Community institutions. The ECB may institute proceedings in the same conditions as Community institutions. Articles 173 to 178, 183 and 184 of the EEC Treaty shall be applicable accordingly.

35.2 The ECB shall be subject to the liability regime as provided for in Article 215 of the EEC Treaty.

35.3 The Court of Justice shall have jurisdiction to give judgement pursuant to any arbitration clause contained in a contract concluded by or on behalf of the ECB, whether that contract be governed by public or private law.

35.4 The decision of the ECB to bring action before the Court of Justice shall be taken by the Council.

35.5 The national central banks shall be liable according to their respective national laws.

Article 36 - Staff

36.1 The Council of the ECB, on a proposal from the Executive Board, shall lay down the Staff Regulations of officials and the Conditions of Employment of other servants of the ECB.

The Court of Justice shall have jurisdiction in any dispute between the ECB and its servants within the limits and under the conditions laid down in the Staff Regulations and the Conditions of Employment.

36.2 The Staff Regulations shall include the conditions of recruitment and promotion, the salaries, pensions and other social security benefits, the limitation of external activities, the Unions' rights and their relations with the Executive Board, the exchange of staff members from the national central banks.

Article 37 - Seat

The seat of the ECB shall be established at (....).

Article 38 - Professional secrecy

38.1 Members of the governing bodies, officials and other servants of the ECB and the national central banks shall be required, even after their duties have ceased, not to disclose information of the kind covered by the obligation of professional secrecy.

38.2 Persons having access to data covered by specific secrecy Community legislation shall be subject to such legislation.

Article 39 - Privileges and immunities

The Protocol on the privileges and immunities of the European Community shall apply to the ECB, the members of its decision-making bodies, its officials and other servants to the extent necessary for the performance of the ECB's tasks.

CHAPTER VIII - TRANSITIONAL PROVISIONS FOR THE SYSTEM

To be drafted.

CHAPTER IX - AMENDMENT AND COMPLEMENTARY PROVISIONS FOR THE SYSTEM

Article 40 - Simplified amendment procedure

To be drafted.

Article 41 - Complementary legislation

To be drafted.

CONF-UEM 1601/91

R/LIMITE

TRADUCTION D'UNE LETTRE

de : M. Karl Otto POEHL, Président du Comité des gouverneurs des banques
centrales des Etats membres de la Communauté économique européenne

en date du : 27 novembre 1990

à : M. Guido CARLI, Président du Conseil des Communautés européennes

Objet : Projet de statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque
centrale européenne

Monsieur le Président,

En ma qualité de Président du Comité des gouverneurs, j'ai l'honneur de vous adresser le projet de statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, accompagné d'un rapport introductif ⁽¹⁾ et de commentaires ⁽²⁾. Les statuts ont été élaborés par le comité à la suite de la demande qui lui avait été faite par le Conseil européen lors de sa réunion des 26 et 27 juin 1989, à Madrid, de préparer, en collaboration avec les autres instances compétentes de la Communauté, la Conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire. Ces statuts ont été rédigés en anglais ; les versions dans les autres langues officielles de la Communauté seront disponibles en temps utile.

(1) Le rapport introductif figure dans le document CONF-UEM 1601/91
ADD 1.

(2) Les commentaires figurent dans le document CONF-UEM 1601/91 ADD 2.

Les statuts concernent la troisième phase de l'union économique et monétaire, alors qu'il aura été décidé de fixer irrévocablement les taux de change entre les monnaies de la Communauté et d'introduire par la suite une monnaie unique. Ces statuts ont été élaborés en partant de l'hypothèse qu'il existe une volonté politique claire et un engagement ferme à l'égard de cette phase finale. Le Comité des gouverneurs est convaincu que les statuts constituent une structure institutionnelle et une base opérationnelle adéquates pour réaliser les missions et les objectifs du système. Je dois cependant signaler que le gouverneur de la Bank of England a fait savoir que les autorités du Royaume-Uni n'étaient pas en mesure d'accepter la thèse d'une monnaie unique et d'une politique monétaire unique.

Si un large consensus se dégage sur la plupart des aspects institutionnels et opérationnels du système, quelques questions restent en suspens, dont l'examen doit être poursuivi au sein du Comité des gouverneurs. Nous avons cependant estimé qu'il n'y avait pas lieu de différer la présentation des statuts. Au cours de la conférence intergouvernementale, le comité a notamment l'intention de faire, en ce qui concerne la répartition du revenu, des propositions qui pourraient avoir des répercussions sur d'autres articles du chapitre consacré aux dispositions financières, ainsi que des propositions concernant les dispositions transitoires. Le Comité des gouverneurs prend acte du fait que, conformément à l'article 102 A du traité, il sera consulté sur les modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. Le comité peut également, de sa propre initiative, décider d'approfondir l'examen de certaines dispositions du projet de statuts.

J'ai également adressé des copies de la présente lettre, du projet de statuts et des documents qui l'accompagnent à vos collègues du Conseil ECO/FIN et au Président de la Commission.

(Formule de politesse)

(s.) Karl Otto POEHL

Comité des Gouverneurs des
Banques Centrales des Etats membres
de la Communauté Economique Européenne

PROJET DE STATUTS DU SYSTEME EUROPEEN DE BANQUES CENTRALES

ET DE LA

BANQUE CENTRALE EUROPEENNE

27 NOVEMBRE 1990

CONF-VEM 1601/91

Table des Matières

	Page
CHAPITRE I - CONSTITUTION DU SYSTEME	1
Article 1 - Le Système	1
CHAPITRE II - OBJECTIFS ET MISSIONS DU SYSTEME	1
Article 2 - Objectifs	1
Article 3 - Missions	1
Article 4 - Fonctions consultatives	2
Article 5 - Collecte d'informations statistiques	2
Article 6 - Coopération internationale	2
CHAPITRE III - ORGANISATION DU SYSTEME	3
Article 7 - Indépendance	3
Article 8 - Principe général	3
Article 9 - La Banque centrale européenne	3
Article 10 - Le conseil	4
Article 11 - Le directoire	4
Article 12 - Responsabilités des organes de décision	5
Article 13 - Le président	6
Article 14 - Les banques centrales nationales	6
Article 15 - Coopération interinstitutionnelle et obligations de présenter des rapports	7
CHAPITRE IV - FONCTIONS MONETAIRES ET OPERATIONS ASSUREES PAR LE SYSTEME	8
Article 16 - Billets et monnaies divisionnaires	8

	Page
Article 17 - Comptes auprès de la BCE et des banques centrales nationales	8
Article 18 - Opérations d'open market et de crédit	8
Article 19 - Réserves obligatoires	9
Article 20 - Autres instruments	9
Article 21 - Opérations avec les organismes du secteur public .	9
Article 22 - Systèmes de compensation et de paiements	9
Article 23 - Opérations extérieures	10
Article 24 - Autres opérations	10
CHAPITRE V - CONTROLE PRUDENTIEL	10
Article 25 - Missions de contrôle	10
CHAPITRE VI - DISPOSITIONS FINANCIERES DU SYSTEME	10
Article 26 - Comptes financiers	10
Article 27 - Vérification des comptes	11
Article 28 - Vote sur les questions financières	11
Article 29 - Capital de la BCE	11
Article 30 - Transfert d'avoirs de réserve à la BCE	12
Article 31 - Réserves de change détenues par les banques centrales nationales	13
Article 32 - Répartition du revenu du Système et affectation des bénéfices et pertes nets de la BCE	13
CHAPITRE VII - DISPOSITIONS GENERALES	13
Article 33 - Pouvoir réglementaire	13
Article 34 - Pouvoir de sanction	13
Article 35 - Contrôle juridictionnel et questions connexes . . .	14
Article 36 - Personnel	14
Article 37 - Siège	14
Article 38 - Secret professionnel	15
Article 39 - Privilèges et immunités	15

	Page
CHAPITRE VIII - DISPOSITIONS TRANSITOIRES CONCERNANT LE SYSTEME . . .	15
CHAPITRE IX - REVISION ET DISPOSITIONS COMPLEMENTAIRES DU SYSTEME . .	15
Article 40 - Procédure simplifiée de révision	15
Article 41 - Législation dérivée	15

CHAPITRE I - CONSTITUTION DU SYSTEME

Article 1 - Le Système

En vertu de l'article ... du traité CEE, un système, composé d'une institution centrale dénommée "Banque centrale européenne" (ci-après dénommée "BCE") ainsi que des banques centrales participantes des Etats membres de la Communauté (ci-après dénommées "banques centrales nationales"), est constitué et prend le nom de "Système européen de banques centrales" (ci-après dénommé "Système").

CHAPITRE II - OBJECTIFS ET MISSIONS DU SYSTEME

Article 2 - Objectifs

2.1 L'objectif prioritaire du Système est de maintenir la stabilité des prix.

2.2 Sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, le Système apporte son soutien à la politique économique générale de la Communauté.

2.3 Le Système agit de façon compatible avec les principes de liberté et de concurrence des marchés.

Article 3 - Missions

Les missions fondamentales relevant du Système consistent à:

- définir et mettre en oeuvre la politique monétaire de la Communauté;
- conduire les opérations de change conformément au régime de taux de change en vigueur dans la Communauté, tel qu'il est visé à l'article 4.3;
- détenir et gérer [les] [des] réserves officielles de change des pays participants;
- veiller au bon fonctionnement des systèmes de paiement;
- participer en tant que de besoin, à la définition, à la coordination et à l'exécution des politiques relatives au contrôle prudentiel et à la stabilité du système financier.

Article 4 - Fonctions consultatives

4.1 La BCE est consultée sur tout projet de législation communautaire et tout accord international envisagé dans les domaines monétaire, prudentiel, bancaire ou financier. Conformément à la législation communautaire, la BCE est consultée par les autorités nationales sur tout projet de législation relevant de ses propres compétences.

4.2 La BCE peut donner des avis à toute autorité communautaire ou nationale sur des questions relevant de ses propres compétences.

4.3 La BCE est consultée, en vue de parvenir à un consensus compatible avec l'objectif de stabilité des prix, avant toute décision concernant le régime de taux de change de la Communauté, y compris, notamment, l'adoption, l'abandon ou la modification de cours centraux [ou des politiques de taux de change] vis-à-vis des monnaies tierces.

4.4 La BCE peut rendre publics ses avis.

Article 5 - Collecte d'informations statistiques

5.1 Afin d'assurer les missions du Système, la BCE, assistée par les banques centrales nationales, collecte les informations statistiques nécessaires, soit auprès des autorités nationales compétentes, soit directement auprès des agents économiques. A ces fins, elle coopère avec les autorités compétentes de la Communauté, des Etats membres ou des pays tiers et avec les organisations internationales.

5.2 Les banques centrales nationales exécutent, dans la mesure du possible, les missions visées à l'article 5.1.

5.3 La BCE est chargée de promouvoir l'harmonisation, en tant que de besoin, des conditions régissant la collecte, l'établissement et la diffusion des statistiques dans les domaines relevant de ses propres compétences. La législation communautaire définit les personnes physiques et morales soumises aux obligations de déclaration, le régime de confidentialité et les dispositions adéquates d'exécution et de sanction.

Article 6 - Coopération internationale

6.1 Dans le domaine de la coopération internationale ressortissant aux missions confiées au Système, la BCE décide si le système est représenté par elle-même et/ou par les banques centrales nationales.

6.2 La BCE et, sous réserve de son accord, les banques centrales nationales sont habilitées à participer aux institutions monétaires internationales.

CHAPITRE III - ORGANISATION DU SYSTEME

Article 7 - Indépendance

Dans l'exercice des pouvoirs et dans l'accomplissement des missions et des devoirs qui leur ont été conférés par le traité et par les présents statuts, ni la BCE, ni une banque centrale nationale, ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ou accepter des instructions des institutions communautaires, des gouvernements des Etats membres ou de tout autre organisme. La Communauté et chaque Etat membre s'engagent à respecter ce principe et à ne pas chercher à influencer la BCE, les banques centrales nationales et les membres de leurs organes de décision dans l'accomplissement de leurs missions.

Article 8 - Principe général

Le Système est dirigé par les organes de décision de la BCE.

Article 9 - La Banque centrale européenne

9.1 Il est institué une Banque centrale européenne dotée de la personnalité juridique.

9.2 Dans chacun des Etats membres, la BCE jouit de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par la législation nationale; la BCE peut notamment acquérir ou aliéner des biens immobiliers et mobiliers et ester en justice.

9.3 Les biens de la BCE sont exemptés de toute réquisition ou expropriation sous n'importe quelle forme.

Les litiges entre la BCE d'une part, et ses créanciers, ses débiteurs ou des tiers, d'autre part, sont tranchés par les juridictions nationales compétentes, sous réserve des compétences attribuées à la Cour de justice.

9.4 La BCE a pour fonction de veiller à ce que les missions conférées au Système en vertu de l'article 3 soient exécutées par les activités de la BCE, en application des présents statuts, ou par les banques centrales nationales en application de l'article 14.

9.5 Les organes de décision de la BCE sont le conseil et le directoire.

Article 10 - Le conseil

10.1 Le conseil se compose du président, du vice-président, des autres membres du directoire et des gouverneurs des banques centrales nationales.

10.2 Sous réserve de l'article 10.3, seuls les membres du conseil présents aux séances ont le droit de vote. Chaque membre dispose d'une voix. Le règlement intérieur visé à l'article 12.3, prévoit qu'un membre du conseil empêché de voter pendant une période prolongée peut désigner un suppléant pour le remplacer en tant que membre du conseil.

Sauf disposition contraire figurant dans les statuts, les décisions du Conseil sont prises à la majorité simple. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

Pour que le conseil puisse voter, le quorum fixé est des deux tiers des membres. Si le quorum n'est pas atteint, le président peut convoquer une réunion extraordinaire au cours de laquelle les décisions peuvent être prises sans le quorum mentionné ci-dessus.

10.3 Le vote pondéré s'applique conformément aux dispositions de l'article 28. Si un gouverneur ne peut être présent, il peut désigner un suppléant pour exercer son vote pondéré.

10.4 Les débats des réunions sont confidentiels. Le conseil peut décider de rendre public le résultat de ses délibérations.

10.5 Le conseil se réunit au moins dix fois par an.

Article 11 - Le directoire

11.1 Le directoire se compose du président, du vice-président et de quatre autres membres.

Les membres du directoire sont choisis parmi des personnes ayant un renom et une expérience professionnelle dans les domaines monétaire ou bancaire.

Les membres assurent leurs fonctions à temps complet. Aucun membre ne peut, sans autorisation du conseil, recevoir un salaire ou quelque rémunération que ce soit en dehors de la BCE ou occuper une charge ou un emploi, rémunéré ou non, sauf s'il a été désigné à cet effet par la BCE.

11.2 Le président et le vice-président sont nommés pour une période de huit ans par le Conseil européen, après avis du conseil, et consultation du Parlement européen.

11.3 Les autres membres du directoire sont nommés, pour une période de huit ans, par le Conseil européen après avis du conseil.

11.4 Les conditions d'emploi des membres du directoire, en particulier leurs salaires, retraites, et autres prestations de sécurité sociale seront précisées par des contrats conclus avec la BCE et seront fixées par le conseil sur la proposition d'un comité comprenant trois membres désignés par le conseil et trois membres désignés par le Conseil des Communautés européennes. Les membres du directoire ne disposent pas du droit de vote sur les questions régies par le présent paragraphe.

11.5 Si un membre du directoire ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions, ou s'il a commis une faute grave, la Cour de justice peut, à la requête du conseil ou du directoire, le démettre d'office de ses fonctions.

11.6 Chaque membre du directoire présent aux séances a le droit de vote et dispose à cet effet d'une voix. Sauf disposition contraire, les décisions du directoire sont prises à la majorité simple des suffrages exprimés. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. Les dispositions relatives au vote seront précisées dans le règlement intérieur visé à l'article 12.3.

11.7 Le directoire gère la BCE.

Article 12 - Responsabilités des organes de décision

12.1 Le conseil prend les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions confiées au Système par les présents statuts. Le conseil définit la politique monétaire de la Communauté, y compris, le cas échéant, les décisions concernant les objectifs monétaires intermédiaires, les taux directeurs et l'approvisionnement en réserves dans le Système, et arrête les orientations nécessaires à leur exécution.

[Le conseil délègue au directoire les pouvoirs de gestion qu'il estime nécessaires à la mise en oeuvre des décisions et des orientations en matière de politique monétaire. Le conseil peut déléguer tous autres pouvoirs

qu'il précise au directoire.] [Le directoire met en oeuvre la politique monétaire conformément aux décisions et aux orientations arrêtées par le conseil.]

12.2 Pour la mise en oeuvre de la politique monétaire conformément aux décisions et orientations arrêtées par le conseil, le directoire donne les instructions nécessaires aux banques centrales nationales.

Le directoire est responsable de la préparation des réunions du conseil.

12.3 Le conseil adopte un règlement intérieur déterminant l'organisation interne de la BCE et de ses organes de décision.

12.4 Les fonctions consultatives visées à l'article 4 sont exercées par le conseil.

12.5 Le conseil prend les décisions visées à l'article 6.

Article 13 - Le président

13.1 Le président ou, en son absence, le vice-président, préside le conseil et le directoire de la BCE.

13.2 Le président ou la personne qu'il désigne à cet effet représente la BCE à l'extérieur.

Article 14 - Les banques centrales nationales

14.1 Les Etats membres veillent à la compatibilité de leur législation nationale, y compris les statuts des banques centrales nationales, avec les présents statuts et le traité CEE.

14.2 Les statuts des banques centrales nationales disposent en particulier que le gouverneur d'une banque centrale nationale est nommé par les autorités nationales de l'Etat membre après consultation du conseil. La durée du mandat n'est pas inférieure à cinq ans. Le gouverneur ne peut être relevé de ses fonctions que pour un motif grave inhérent à sa personne. Un recours contre la décision prise à cet effet peut être introduit auprès de la Cour de justice par le gouverneur concerné ou le conseil.

14.3 Sous réserve de l'article 14.5, les banques centrales nationales font partie intégrante du Système et agissent conformément aux orientations et aux instructions de la BCE.

Le conseil prend les mesures nécessaires pour assurer le respect des orientations et des instructions de la BCE, et exige que toutes les informations nécessaires lui soient fournies.

14.4 [Dans toute la mesure possible, selon l'appréciation du conseil, les banques centrales nationales exécutent les opérations ressortissant aux missions du Système.] [Dans la mesure jugée possible et adéquate, le directoire recourt aux banques centrales nationales pour l'exécution des opérations ressortissant aux missions du Système.]

14.5 Les banques centrales nationales peuvent exercer sous leur propre responsabilité et à leurs propres risques d'autres fonctions que celles précisées dans les présents statuts, à moins que le conseil ne décide, à la majorité qualifiée des deux tiers des voix, qu'elles interfèrent avec les objectifs et les missions du Système. Ces fonctions ne sont pas considérées comme faisant partie du Système.

14.6 Pour l'application des présents statuts, l'Institut Monétaire Luxembourgeois est considéré comme une banque centrale nationale.

Article 15 - Coopération interinstitutionnelle et obligations de présenter des rapports

15.1 Le président du Conseil des Communautés européennes et un membre de la Commission peuvent assister aux réunions du conseil. Ils peuvent prendre part aux délibérations du conseil mais pas au vote.

15.2 Le président de la BCE est invité à participer aux réunions du Conseil européen et du Conseil des Communautés européennes lorsque des questions relatives aux objectifs et aux missions du Système sont abordées.

15.3 La BCE établit un rapport annuel des activités du Système et de la politique monétaire de l'année précédente et de l'année en cours à une date fixée par le règlement intérieur. Le président présente le rapport annuel au Conseil européen, au Conseil des Communautés européennes et au Parlement européen. Le président et les membres du directoire peuvent assister aux réunions des commissions spécialisées du Parlement européen, si les circonstances le justifient.

15.4 La BCE établit, à intervalles réguliers, des rapports sur les activités du Système. Ces rapports et situations financières doivent être publiés et mis à la disposition des personnes intéressées à titre gracieux.

15.5 Une situation financière consolidée du Système est publiée chaque semaine.

CHAPITRE IV - FONCTIONS MONETAIRES ET OPERATIONS ASSUREES PAR LE SYSTEME

Article 16 - Billets et monnaies divisionnaires

16.1 Le conseil est seul habilité à autoriser l'émission de billets dans la Communauté. Les billets émis par la BCE et les banques centrales nationales sont les seuls billets qui ont cours légal.

16.2 Les dispositions concernant le cours légal des monnaies de la Communauté sont arrêtées en conformité avec la législation communautaire. Le conseil prend les mesures nécessaires pour l'échange à la parité des billets libellés dans les monnaies de la Communauté par les banques centrales nationales.

16.3 Le volume et la valeur unitaire des pièces émises au sein de la Communauté sont soumis à l'autorisation du conseil. Les pièces sont mises en circulation par la BCE et/ou les banques centrales nationales.

Article 17 - Comptes auprès de la BCE et des banques centrales nationales

Afin d'effectuer leurs opérations, la BCE et les banques centrales nationales peuvent ouvrir des comptes aux établissements de crédit, aux organismes du secteur public et aux autres intervenants du marché et accepter des actifs, notamment des titres en compte courant, comme garantie.

Article 18 - Opérations d'open market et de crédit

18.1 Afin d'atteindre les objectifs du Système et d'accomplir ses missions, la BCE et les banques centrales nationales sont autorisées:

- à intervenir sur les marchés de capitaux, soit en achetant et en vendant ferme (au comptant et à terme), soit en prenant et en mettant en pension des créances et des titres négociables, libellés en monnaies de la Communauté ou en devises étrangères, ainsi que des métaux précieux;
- à effectuer des opérations de prêt et d'emprunt avec des établissements de crédit et d'autres intervenants du marché [sur la base d'une sûreté appropriée pour les prêts].

18.2 La BCE définit les principes généraux des opérations d'open market et de crédit effectuées par elle-même ou par les banques centrales nationales; elle annonce notamment les conditions dans lesquelles elles sont disposées à pratiquer ces opérations.

Article 19 - Réserves obligatoires

La BCE est habilitée à imposer aux établissements de crédit la constitution de réserves obligatoires auprès de la BCE et des banques centrales nationales. Les modalités de calcul et la détermination du montant exigé sont fixées par le conseil. Tout manquement constaté à cet égard met la BCE en droit de percevoir des intérêts à titre de pénalité et de prendre des mesures pour que l'affaire soit poursuivie dans le cadre du contrôle prudentiel.

Article 20 - Autres instruments

Le conseil peut décider à la majorité qualifiée des deux tiers des voix de recourir à toutes les autres méthodes opérationnelles de contrôle monétaire qu'il jugera opportunes.

Article 21 - Opérations avec les organismes du secteur public

21.1 La BCE et les banques centrales nationales ne consentent pas de découverts ou d'autre type de facilité de crédit sous quelque forme que ce soit aux institutions de la Communauté, aux gouvernements ou à d'autres organismes du secteur public des Etats membres de la Communauté. Elles n'acquièrent pas non plus directement auprès d'eux des titres d'emprunt.

21.2 La BCE et les banques centrales nationales peuvent agir en qualité d'agents financiers pour les institutions de la Communauté, les gouvernements ou les autres organismes du secteur public des Etats membres de la Communauté.

21.3 Les fonctions d'agent financier comprennent toutes les opérations bancaires sauf celles mentionnées à l'article 21.1.

21.4 Les institutions de la Communauté, les gouvernements et les autres organismes du secteur public des Etats membres de la Communauté pour lesquels la BCE et les banques centrales nationales agissent en qualité d'agents financiers émettent des titres d'emprunt soit par l'intermédiaire du Système, soit en concertation avec lui.

21.5 Le présent article ne s'applique pas aux établissements de crédit qui appartiennent au secteur public.

Article 22 - Systèmes de compensation et de paiements

La BCE et les banques centrales nationales peuvent accorder des facilités, et la BCE peut instaurer une réglementation, en vue d'assurer l'efficacité et la solidité des systèmes de compensation et de paiements au sein de la Communauté et avec les pays tiers.

Article 23 - Opérations extérieures

- La BCE et les banques centrales nationales sont autorisées à:
- entrer en relation avec les banques centrales et les institutions financières des pays tiers et, en tant que de besoin, avec les organisations internationales et supranationales;
 - acquérir et à vendre, au comptant et à terme, tous les types d'avoirs de change et des métaux précieux. Le terme "avoirs de change" comprend les titres et tous autres avoirs libellés en devises de tout pays ou en unités de compte, quelle que soit la forme sous laquelle ils sont détenus;
 - détenir et gérer les avoirs définis ci-dessus;
 - effectuer tous les types d'opérations bancaires avec les pays tiers et les organisations internationales et supranationales, y compris les opérations de prêt et d'emprunt.

Article 24 - Autres opérations

Outre les opérations résultant de leurs missions, la BCE et les banques centrales nationales peuvent effectuer des opérations utiles à leurs objectifs administratifs ou à leur personnel.

CHAPITRE V - CONTROLE PRUDENTIEL

Article 25 - Missions de contrôle

25.1 La BCE est habilitée à donner des avis et à être consultée sur l'interprétation et l'application de la législation communautaire concernant le contrôle prudentiel des établissements de crédit, des autres institutions financières et des marchés de capitaux.

25.2 La BCE peut formuler, interpréter et mettre en oeuvre des politiques relatives au contrôle prudentiel des établissements de crédit et des autres institutions financières à l'égard desquels elle est désignée comme autorité de contrôle.

CHAPITRE VI - DISPOSITIONS FINANCIERES DU SYSTEME

Article 26 - Comptes financiers

26.1 L'exercice de la BCE et des banques centrales nationales commence le premier jour du mois de janvier et se termine le dernier jour du mois de décembre.

26.2 Les comptes annuels de la BCE sont établis par le directoire conformément aux principes déterminés par le conseil. Les comptes sont approuvés par le conseil et sont ensuite publiés.

26.3 Pour les besoins de l'analyse et de la gestion, le directoire établit un bilan consolidé du Système regroupant l'actif et le passif de la BCE ainsi que les actifs et les passifs des banques centrales nationales pour autant qu'ils ressortissent au Système.

26.4 Pour l'application du présent article, le conseil établit les règles nécessaires à la normalisation des procédures comptables et des déclarations des opérations des banques centrales nationales.

Article 27 - Vérification des comptes

27.1 Les comptes de la BCE et des banques centrales nationales sont vérifiés par des commissaires aux comptes extérieurs indépendants désignés sur recommandation du conseil et agréés par le Conseil des Communautés européennes. Les commissaires aux comptes ont tous les pouvoirs pour examiner tous les livres et comptes de la BCE et des banques centrales nationales, et pour obtenir toutes informations sur leurs opérations.

27.2 Les dispositions des articles 203 et 206 bis du traité ne s'appliquent pas à la BCE ou aux banques centrales nationales.

Article 28 - Vote sur les questions financières

28.1 Pour toutes les décisions devant être prises en vertu des articles 29 à 32, les suffrages des membres du conseil sont pondérés selon la clé de répartition annexée aux statuts. Une décision à la majorité qualifiée est réputée être adoptée si elle recueille [...] voix sur le total de [...].

28.2 La clé de répartition à laquelle il est fait référence au paragraphe 28.1 est révisée tous les [cinq] [dix] ans et peut être modifiée selon la procédure simplifiée de révision définie au chapitre IX. La révision prend en considération les changements ayant affecté les critères retenus initialement pour l'établissement de la clé de répartition.

Article 29 - Capital de la BCE

29.1 Le capital de la BCE s'élève, à sa constitution, à [x] millions d'écus. Le capital peut être augmenté, le cas échéant, par décision du conseil statuant à la majorité qualifiée.

29.2 Les banques centrales nationales sont seules autorisées à souscrire et à détenir le capital de la BCE. La souscription du capital s'effectue selon la clé de répartition annexée aux présents statuts.

29.3 Le conseil, statuant à la majorité qualifiée, détermine le montant exigible et les modalités de la libération du capital.

29.4 Les parts des banques centrales nationales dans le capital souscrit de la BCE ne peuvent être cédées, nanties ou saisies qu'en vertu d'une décision prise par le conseil.

29.5 Si la clé de répartition annexée aux présents statuts est modifiée conformément à l'article 28.2, les banques centrales nationales transfèrent entre elles les parts de capital correspondantes de sorte que la répartition de ces parts corresponde à la nouvelle clé. Le conseil fixe les conditions de ces transferts.

Article 30 - Transfert d'avoirs de réserve à la BCE

30.1 Sans préjudice des dispositions de l'article 29, la BCE est dotée par les banques centrales nationales d'avoirs de réserve à l'exclusion de monnaies de la Communauté et d'écus, pour un montant équivalant à (x) écus. Le conseil décide des proportions à appeler par la BCE lors de l'entrée en vigueur des présents statuts et des montants appelés ultérieurement.

30.2 Les contributions de chaque banque centrale nationale sont fixées conformément à la clé de répartition annexée aux présents statuts.

30.3 Chaque banque centrale nationale reçoit de la BCE une créance équivalente à sa contribution. Le conseil détermine la dénomination et la rémunération de ces créances.

30.4 Des avoirs de réserve supplémentaires peuvent être appelés par la BCE au-delà de la limite fixée à l'article 30.1., conformément à la législation communautaire.

30.5 La BCE est autorisée à accepter la mise en commun des positions de réserve auprès du FMI et des DTS.

30.6 Le conseil détermine toutes les autres conditions requises pour l'application du présent article.

Article 31 - Réerves de change détenues par les banques centrales nationales

31.1 Les banques centrales nationales sont autorisées à effectuer les opérations liées à l'accomplissement de leurs obligations envers les organisations internationales conformément à l'article 23.

31.2 Toutes les autres opérations sur les réserves de change qui demeurent dans les banques centrales nationales après les transferts visés à l'article 30 sont soumises à l'autorisation de la BCE afin d'assurer la cohérence avec la politique de change et la politique monétaire de la Communauté.

31.3 Le conseil arrête des orientations afin de faciliter ces opérations.

Article 32 - Répartition du revenu du Système et affectation des bénéfiques et pertes nets de la BCE

A rédiger.

CHAPITRE VII - DISPOSITIONS GENERALES

Article 33 - Pouvoir réglementaire

33.1 Le conseil et le directoire arrêtent, dans le cadre de leurs compétences respectives, les règlements et les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions confiées au Système en vertu des présents statuts.

33.2 A rédiger. (Conditions de motivation, de publication, d'entrée en vigueur, de notification et d'exécution forcée des règlements et décisions visés à l'article 33.1.)

Article 34 - Pouvoir de sanction

La BCE et les banques centrales nationales sont habilitées à infliger des sanctions aux intervenants du marché et aux autres agents économiques qui ne respectent pas leurs obligations au regard des règlements et des décisions arrêtés en vertu des présents statuts.

Article 35 - Contrôle juridictionnel et questions connexes

35.1 Les actes de la BCE peuvent être examinés et interprétés par la Cour de justice dans les conditions fixées pour le contrôle de la légalité des actes des institutions de la Communauté. La BCE peut engager des poursuites dans les mêmes conditions que les institutions de la Communauté. Les articles 173 à 178, 183 et 184 du traité CEE sont par analogie applicables.

35.2 La BCE est soumise au régime de responsabilité prévu à l'article 215 du traité CEE.

35.3 La Cour de justice est compétente pour statuer en vertu d'une clause compromissoire contenue dans un contrat de droit public ou de droit privé passé par la BCE ou pour son compte.

35.4 La décision de la BCE d'intenter une action devant la Cour de justice doit être prise par le conseil.

35.5 Les banques centrales nationales sont responsables conformément à leurs législations nationales respectives.

Article 36 - Personnel

36.1 Le conseil de la BCE arrête, sur proposition du directoire, le statut du personnel titulaire et le régime applicable aux autres agents de la BCE.

La Cour de justice est compétente pour statuer sur tout litige entre la BCE et ses agents dans les limites et conditions déterminées dans le statut du personnel titulaire et dans le régime applicable aux autres agents.

36.2 Le statut du personnel titulaire comprend les conditions de recrutement et de promotion, les salaires, le régime de retraite et les autres prestations de sécurité sociale, les limitations mises aux activités extérieures à la BCE, les droits des syndicats et leurs relations avec le directoire, l'échange de personnel appartenant aux banques centrales nationales.

Article 37 - Siège

Le siège de la BCE se situe à (...).

Article 38 - Secret professionnel

38.1 Les membres des organes de décision, le personnel titulaire et les autres agents de la BCE et des banques centrales nationales sont tenus, même après la cessation de leurs fonctions, de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel.

38.2 Les personnes ayant accès à des données soumises à une législation communautaire spécifique concernant le secret, sont assujetties à cette législation.

Article 39 - Privilèges et immunités

Le protocole sur les privilèges et les immunités des Communautés européennes s'applique à la BCE, aux membres de ses organes de décision, à son personnel titulaire et à ses autres agents dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des missions de la BCE.

CHAPITRE VIII - DISPOSITIONS TRANSITOIRES CONCERNANT LE SYSTEME

A rédiger.

CHAPITRE IX - REVISION ET DISPOSITIONS COMPLEMENTAIRES DU SYSTEME

A rédiger.

Article 40 - Procédure simplifiée de révision

A rédiger.

Article 41 - Législation dérivée

A rédiger.

**CONFERENCE
OF THE REPRESENTATIVES OF THE GOVERNMENTS
OF THE MEMBER STATES
- ECONOMIC AND MONETARY UNION -**

Brussels, 9 January 1991

CONF-UEM 1601/91

R/LIMITE

COPY OF LETTER

from : Mr Karl Otto PÖHL, Chairman of the Committee of Governors
of the Central Banks of the Member States of the European
Economic Community

dated: 27 November 1990

to : Mr Guido CARLI, President of the Council of the European
Communities

Subject: Draft Statute of the European System of Central Banks
and of the European Central Bank

Dear Mr President,

As Chairman of the Committee of Governors, I have the honour to present the draft Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank together with an introductory report ⁽¹⁾ and a commentary ⁽²⁾. The Statute has been drawn up by the Committee following the request of the European Council at its meeting in Madrid on 26th and 27th June 1989 to prepare, together with the other competent bodies of the Community, the Intergovernmental Conference on Economic and Monetary Union. It has been drafted in English; versions in the other official Community languages will follow in due course.

(1) The introductory report is to be found in document
CONF-UEM 1601/91 ADD 1.

(2) The commentary is to be found in document
CONF-UEM 1601/91 ADD 2.

The Statute addresses Stage Three of Economic and Monetary Union, i.e. a situation when it has been decided to fix irrevocably exchange rates between Community currencies and to introduce eventually a single Community currency. It has been prepared on the assumption that there exists a clear political will and firm commitment to this final Stage. The Committee of Governors is confident that it provides an appropriate institutional structure and operational basis to achieve the tasks and objectives of the System. I should point out, however, that the Governor of the Bank of England has indicated that the authorities of the United Kingdom are unable to accept the case for a single currency and monetary policy.

Whilst there is a broad consensus on most institutional and operational features of the System, there remain some open questions which need further study and discussion within the Committee of Governors. However, it was felt that the transmission of the Statute should not be delayed. In particular, the Committee has the intention to present provisions concerning income distribution - which may consequently affect other Articles in the chapter relating to financial provisions - and transitional arrangements during the course of the Intergovernmental Conference. The Committee of Governors notes that in accordance with Article 102a of the Treaty, it shall be consulted regarding institutional changes in the monetary area. It may also on its own initiative wish to give further consideration to certain provisions of the draft Statute.

I have taken the opportunity of sending copies of this letter and the draft Statute and the accompanying papers to your colleagues on the ECOFIN Council and to the President of the EC Commission.

(Complimentary close).

(s.) Karl Otto PÖHL

Committee of Governors of the
Central Banks of the Member States
of the European Economic Community

DRAFT STATUTE OF THE EUROPEAN SYSTEM OF CENTRAL BANKS

AND OF

THE EUROPEAN CENTRAL BANK

27TH NOVEMBER 1990

TABLE OF CONTENTS

		<u>Page</u>
CHAPTER I	CONSTITUTION OF THE SYSTEM	1
	Article 1 The System	1
CHAPTER II	OBJECTIVES AND TASKS OF THE SYSTEM	1-2
	Article 2 Objectives	1
	Article 3 Tasks	1
	Article 4 Advisory functions	2
	Article 5 Collection of statistical information	2
	Article 6 International co-operation	2
CHAPTER III	ORGANISATION OF THE SYSTEM	3-7
	Article 7 Independence	3
	Article 8 General principle	3
	Article 9 The European Central Bank	3
	Article 10 The Council	4
	Article 11 The Executive Board	4
	Article 12 Responsibilities of the decision-making bodies	5
	Article 13 The President	6
	Article 14 National central banks	6
	Article 15 Inter-institutional co-operation and reporting commitments	7
CHAPTER IV	MONETARY FUNCTIONS AND OPERATIONS OF THE SYSTEM	8-10
	Article 16 Notes and coins	8
	Article 17 Accounts with the ECB and the national central banks	8
	Article 18 Open market and credit operations	8
	Article 19 Minimum reserves	9
	Article 20 Other instruments	9
	Article 21 Operations with public entities	9
	Article 22 Clearing and payment systems	9
	Article 23 External operations	10
	Article 24 Other operations	10
CHAPTER V	PRUDENTIAL SUPERVISION	10
	Article 25 Supervisory tasks	10

TABLE OF CONTENTS - CONTINUED

	<u>Page</u>
CHAPTER VI FINANCIAL PROVISIONS OF THE SYSTEM	10-13
Article 26 Financial accounts	10
Article 27 Auditing	11
Article 28 Voting on financial matters	11
Article 29 Capital of the ECB	11
Article 30 Transfer of foreign reserve assets to the ECB	12
Article 31 Foreign reserve assets held by national central banks	13
Article 32 Distribution of income of the System and allocation of net profits and losses of the ECB	13
 CHAPTER VII GENERAL PROVISIONS	 13-15
Article 33 Regulatory powers	13
Article 34 Enforcement	13
Article 35 Judicial control and related matters	14
Article 36 Staff	14
Article 37 Seat	14
Article 38 Professional secrecy	15
Article 39 Privileges and immunities	15
 CHAPTER VIII TRANSITIONAL PROVISIONS FOR THE SYSTEM	 15
 CHAPTER IX AMENDMENT AND COMPLEMENTARY PROVISIONS FOR THE SYSTEM	 15
Article 40 Simplified amendment procedure	15
Article 41 Complementary legislation	15

CHAPTER I - CONSTITUTION OF THE SYSTEM

Article 1 - The System

Pursuant to Article ... of the EEC Treaty, a system, consisting of a central institution to be known as "The European Central Bank" (hereinafter "the ECB") and of the participating central banks of the Member States of the Community (hereinafter "national central banks"), is hereby established and shall be known as the "European System of Central Banks" (hereinafter the "System").

CHAPTER II - OBJECTIVES AND TASKS OF THE SYSTEM

Article 2 - Objectives

2.1 The primary objective of the System shall be to maintain price stability.

2.2 Without prejudice to the objective of price stability, the System shall support the general economic policy of the Community.

2.3 The System shall act consistently with free and competitive markets.

Article 3 - Tasks

The basic tasks to be carried out through the System shall be:

- to formulate and implement the monetary policy of the Community;
- to conduct foreign exchange operations in accordance with the prevailing exchange rate regime of the Community as referred to in Article 4.3;
- to hold and manage [the] official foreign reserves of the participating countries;
- to ensure the smooth operation of payment systems;
- to participate as necessary in the formulation, co-ordination and execution of policies relating to prudential supervision and the stability of the financial system.

Article 4 - Advisory functions

4.1 The ECB shall be consulted regarding any draft Community legislation and any envisaged international agreements in the monetary, prudential, banking or financial field. In accordance with Community legislation, the ECB shall be consulted by national authorities regarding any draft legislation within its field of competence.

4.2 The ECB may give opinions to any Community or national authority on matters within its field of competence.

4.3 The ECB shall be consulted with a view to reaching consensus, consistent with the objective of price stability, prior to any decision relating to the exchange rate regime of the Community, including, in particular, the adoption, abandonment or change in central rates [or exchange rate policies] vis-à-vis third currencies.

4.4 The ECB may publish its opinions.

Article 5 - Collection of statistical information

5.1 In order to undertake the tasks of the System, the ECB, assisted by the national central banks, shall collect the necessary statistical information either from the competent national authorities or directly from economic agents. For these purposes, it shall co-operate with the competent authorities of the Community, the Member States or third countries and with international organisations.

5.2 The national central banks shall carry out, to the extent possible, the tasks described in Article 5.1.

5.3 The ECB shall promote the harmonisation, where necessary, of the conditions governing the collection, compilation and distribution of statistics in the areas within its field of competence. Community legislation shall define the natural and legal persons subject to reporting requirements, the confidentiality regime and the appropriate provisions for enforcement.

Article 6 - International co-operation

6.1 In the field of international co-operation involving the tasks entrusted to the System, the ECB shall decide whether the System shall be represented by the ECB and/or the national central banks.

6.2 The ECB and, subject to its approval, the national central banks may participate in international monetary institutions.

CHAPTER III - ORGANISATION OF THE SYSTEM

Article 7 - Independence

In exercising the powers and performing the tasks and duties conferred upon them by the Treaty and this Statute, neither the ECB nor a national central bank nor any member of their decision-making bodies may seek or take any instructions from Community institutions, governments of Member States or any other body. The Community and each Member State undertake to respect this principle and not to seek to influence the ECB, the national central banks and the members of their decision-making bodies in the performance of their tasks.

Article 8 - General principle

The System shall be governed by the decision-making bodies of the ECB.

Article 9 - The European Central Bank

9.1 The ECB is hereby established and shall have legal personality.

9.2 In each of the Member States the ECB shall enjoy the most extensive legal capacity accorded to legal persons under their laws; it may, in particular, acquire or dispose of movable and immovable property and may be a party to legal proceedings.

9.3 The property of the ECB shall be exempt from all forms of requisition or expropriation.

Disputes between the ECB, on the one hand, and its creditors, debtors or any other person, on the other, shall be decided by the competent national courts, save where jurisdiction has been conferred on the Court of Justice.

9.4 The function of the ECB shall be to ensure that the tasks conferred upon the System under Article 3 shall be implemented either by its own activities pursuant to this Statute or through the national central banks pursuant to Article 14.

9.5 The decision-making bodies of the ECB shall be the Council and the Executive Board.

Article 10 - The Council

10.1 The Council shall comprise the President, the Vice President, the other members of the Executive Board and the Governors of the national central banks.

10.2 Subject to Article 10.3, only members of the Council present in person shall have the right to vote. Each member shall have one vote. The Rules of Procedure referred to in Article 12.3 shall provide that a member of the Council who is prevented from voting for a prolonged period may appoint an alternate as a member of the Council.

Save as otherwise provided for in the Statute, the Council shall act by a simple majority. In the event of a tie, the President shall have the casting vote.

In order for the Council to vote, there shall be a quorum of two-thirds of the members. If the quorum is not met, the President may convoke an extraordinary meeting at which decisions may be taken without regard to the quorum referred to above.

10.3 Weighted voting shall apply in accordance with the provisions of Article 28. If a Governor is unable to be present, he may nominate an alternate to cast his weighted vote.

10.4 The proceedings of the meetings shall be confidential. The Council may decide to make the outcome of its deliberations public.

10.5 The Council shall meet at least ten times a year.

Article 11 - The Executive Board

11.1 The Executive Board shall comprise the President, the Vice President and four other members.

The members of the Executive Board shall be selected among persons of recognised standing and professional experience in monetary or banking matters.

The members shall perform their duties on a full-time basis. No member shall, without approval of the Council, receive a salary or other form of compensation from any source other than the ECB or occupy any other office or employment, whether remunerated or not, except as a nominee of the ECB.

11.2 The President and the Vice President shall be appointed for a period of eight years by the European Council, after the Council has given its opinion, and after consultation with the European Parliament.

11.3 The other members of the Executive Board shall be appointed, for a period of eight years, by the European Council after the Council has given its opinion.

11.4 The terms and conditions of employment of the members of the Executive Board, in particular their salaries, pensions and other social security benefits shall be laid down in contracts with the ECB and shall be fixed by the Council on the proposal of a Committee comprising three members appointed by the Council and three members appointed by the Council of the European Communities. The members of the Executive Board shall not have the right to vote on matters referred to in this paragraph.

11.5 If a member of the Executive Board no longer fulfils the conditions required for the performance of his duties or if he has been guilty of serious misconduct, the Court of Justice may, on application by the Council or the Executive Board, compulsorily retire him.

11.6 Each member of the Executive Board present in person shall have the right to vote and shall have, for that purpose, one vote. Save as otherwise provided, the Executive Board shall act by a simple majority of the votes cast. In the event of a tie, the President shall have the casting vote. The voting arrangements will be specified in the Rules of Procedure referred to in Article 12.3.

11.7 The Executive Board shall administer the ECB.

Article 12 - Responsibilities of the decision-making bodies

12.1 The Council shall take the decisions necessary to ensure the performance of tasks entrusted to the System under the present Statute. The Council shall formulate the monetary policy of the Community including, as appropriate, decisions relating to intermediate monetary objectives, key interest rates and the supply of reserves in the System, and shall establish the necessary guidelines for their implementation.

[The Council shall delegate to the Executive Board such necessary operational powers as it thinks fit for implementing the monetary policy decisions and guidelines. The Council may delegate other powers as it may

specify to the Executive Board.] [The Executive Board shall implement monetary policy in accordance with the decisions and guidelines laid down by the Council.]

12.2 When implementing monetary policy in accordance with the decisions and guidelines established by the Council, the Executive Board shall give the necessary instructions to national central banks.

The Executive Board shall have responsibility for the preparation of Council meetings.

12.3 The Council shall adopt Rules of Procedure which determine the internal organisation of the ECB and its decision-making bodies.

12.4 The Council shall exercise the advisory functions referred to in Article 4.

12.5 The Council shall take the decisions referred to in Article 6.

Article 13 - The President

13.1 The President, or, in his absence, the Vice President shall chair the Council and the Executive Board of the ECB.

13.2 The President or his nominee shall represent the ECB externally.

Article 14 - National central banks

14.1 The Member States shall ensure that their national legislation including the statutes of the national central banks is compatible with this Statute and the EEC Treaty.

14.2 The statutes of the national central banks shall in particular provide that the Governor of a national central bank is appointed by the national authorities of the Member State after consultation with the Council. The term of office shall be no less than 5 years. The Governor may be relieved from office only for serious cause resting in his person. A decision to this effect may be referred to the Court of Justice by the Governor concerned or the Council.

14.3 Subject to Article 14.5, the national central banks are an integral part of the System and shall act in accordance with the guidelines and instructions of the ECB.

The Council shall take the necessary steps to ensure compliance with the guidelines and instructions of the ECB, and shall require that any necessary information be given to it.

14.4 [To the full extent possible in the judgement of the Council, the national central banks shall execute the operations arising out of the System's tasks.] [The Executive Board shall, to the extent possible and appropriate, make use of the national central banks in the execution of the operations arising out of the System's tasks.]

14.5 National central banks may perform on their responsibility and liability functions other than those specified in this Statute unless the Council finds, by a qualified majority of two-thirds of the votes cast, that these interfere with the objectives and tasks of the System. Such functions shall not be regarded as being part of the System.

14.6 For the purpose of this Statute, the Institut Monétaire Luxembourgeois shall be regarded as a national central bank.

Article 15 - Inter-institutional co-operation and reporting commitments

15.1 The President of the Council of the European Communities and a Member of the Commission may attend meetings of the Council. They may take part in the Council's deliberations but not in the voting.

15.2 The President of the ECB shall be invited to participate in meetings of the European Council and Council of the European Communities when matters relating to the System's objectives and tasks are discussed.

15.3 The ECB shall draw up an annual report on the activities of the System and on the monetary policy of both the previous and current year at a date to be established in the Rules of Procedure. The President shall present the annual report to the European Council, the Council of the European Communities and the European Parliament. The President and members of the Executive Board may attend meetings of the European Parliament's specialised committees, if circumstances justify.

15.4 The ECB shall draw up reports on the activities of the System at regular intervals. These reports and statements are to be published and to be made available to interested parties free of charge.

15.5 A consolidated financial statement of the System shall be published each week.

CHAPTER IV - MONETARY FUNCTIONS AND OPERATIONS OF THE SYSTEM

Article 16 - Notes and coins

16.1 The Council shall have the exclusive right to authorise the issue of notes within the Community. The notes issued by the ECB and the national central banks shall be the only notes to have legal tender status.

16.2 Provisions concerning the legal tender status of Community currencies shall be established according to the Community legislation. The Council shall make the necessary arrangements for the exchange of notes denominated in Community currencies by the national central banks at par value.

16.3 The volume and denomination of coins issued within the Community shall be subject to approval of the Council. The coins shall be put into circulation by the ECB and/or the national central banks.

Article 17 - Accounts with the ECB and the national central banks

In order to conduct their operations, the ECB and the national central banks may open accounts for credit institutions, public entities and other market participants and accept assets including book-entry securities as collateral.

Article 18 - Open market and credit operations

18.1 In order to achieve the objectives of the System and to carry out its tasks, the ECB and the national central banks shall be entitled:

- to operate in the financial markets by buying and selling outright (spot and forward) or under repurchase agreement claims and marketable instruments, whether in Community or in foreign currencies, as well as precious metals;
- to conduct credit operations with credit institutions and other market participants [with lending being based on adequate collateral].

18.2 The ECB shall establish general principles for open market and credit operations carried out by itself or the national central banks including the announcement of conditions under which they stand ready to enter into such transactions.

Article 19 - Minimum reserves

The ECB shall be entitled to require credit institutions to hold minimum reserves on accounts with the ECB and national central banks. Regulations concerning the calculation and determination of the required minimum reserves shall be established by the Council. In cases of non-compliance the ECB shall be entitled to levy penalty interest and to take steps to pursue the matter in the supervisory sphere.

Article 20 - Other instruments

The Council may decide, by qualified majority of two-thirds of the votes cast, upon the use of such other operational methods of monetary control as it sees fit.

Article 21 - Operations with public entities

21.1 The ECB and national central banks shall not grant overdrafts or any other type of credit facility to Community institutions, governments or other public entities of Member States or purchase debt instruments directly from them.

21.2 The ECB and national central banks may act as fiscal agents for Community institutions, governments or other public entities of Member States.

21.3 The function of fiscal agent shall comprise all banking transactions except those referred to in paragraph 1 of this Article.

21.4 Community institutions, governments and other public entities of Member States for which the ECB and national central banks act as fiscal agents shall issue debt instruments either through the System or in consultation with it.

21.5 The provisions under this Article shall not apply to publicly-owned credit institutions.

Article 22 - Clearing and payment systems

The ECB and national central banks may provide facilities, and the ECB may issue regulations to ensure efficient and sound clearing and payment systems inside the Community and with third countries.

Article 23 - External operations

The ECB and the national central banks shall be entitled:

- to establish relations with central banks and financial institutions in third countries and, where appropriate, with international and supranational organisations;
- to acquire and sell spot and forward all types of foreign exchange assets and precious metals. The term "foreign exchange asset" shall include securities and all other assets in currency of any country or units of account and in whatever form held;
- to hold and manage the assets defined above;
- to conduct all types of banking transactions in relation to third countries and international and supranational organisations, including borrowing and lending operations.

Article 24 - Other operations

In addition to operations arising from their tasks, the ECB and the national central banks may enter into operations that serve their administrative purposes or for their staff.

CHAPTER V - PRUDENTIAL SUPERVISION

Article 25 - Supervisory tasks

25.1 The ECB shall be entitled to offer advice and to be consulted on the interpretation and implementation of Community legislation relating to the prudential supervision of credit and other financial institutions and financial markets.

25.2 The ECB may formulate, interpret and implement policies relating to the prudential supervision of credit and other financial institutions for which it is designated as competent supervisory authority.

CHAPTER VI - FINANCIAL PROVISIONS OF THE SYSTEM

Article 26 - Financial accounts

26.1 The financial year of the ECB and the national central banks shall begin on the first day of January and end on the last day of December.

26.2 The annual accounts of the ECB shall be drawn up by the Executive Board in accordance with the principles established by the Council. The accounts shall be approved by the Council and shall thereafter be published.

26.3 For analytical and operational purposes, the Executive Board shall draw up a consolidated balance sheet of the System, comprising the assets and liabilities of the ECB and those assets and liabilities of the national central banks that fall within the System.

26.4 For the application of this Article, the Council shall establish the necessary rules for standardising the accounting and reporting of operations undertaken by the national central banks.

Article 27 - Auditing

27.1 The accounts of the ECB and the national central banks shall be audited by independent external auditors recommended by the Council and approved by the Council of the European Communities. The auditors shall have full power to examine all books and accounts of the ECB and national central banks, and to be fully informed about their transactions.

27.2 The provisions of Articles 203 and 206a of the Treaty shall not apply to the ECB or to the national central banks.

Article 28 - Voting on financial matters

28.1 For any decisions to be taken under Articles 29 to 32, the votes in the Council shall be weighted according to the key attached to the Statute. A decision by a qualified majority shall be deemed to be approved if it carries [...] votes out of the total of [...].

28.2 The key referred to in paragraph 1 shall be reviewed every [5] [10] years and may be modified in accordance with the simplified amendment procedure laid down in Chapter IX. The review shall take into consideration changes in the criteria on which the key was established.

Article 29 - Capital of the ECB

29.1 The capital of the ECB shall, upon its establishment, be ecu [x] million. The capital may be increased from time to time by such amounts as may be decided by the Council acting by qualified majority.

29.2 The national central banks shall be the sole subscribers to and holders of the capital of the ECB. The subscription of capital shall be according to the key attached to this Statute.

29.3 The Council, acting by qualified majority, shall determine the extent to which and the form in which capital shall be paid-up.

29.4 The shares of the national central banks in the subscribed capital of the ECB may not be transferred, pledged or attached other than in accordance with a decision taken by the Council.

29.5 If the key attached to this Statute is modified in accordance with Article 28.2, the national central banks shall transfer among themselves capital shares to the extent necessary to ensure that the distribution of capital shares corresponds to the revised key. The Council shall determine the terms and conditions of such transfers.

Article 30 - Transfer of foreign reserve assets to the ECB

30.1 Without prejudice to the provisions of Article 29, the ECB shall be endowed by the national central banks with foreign reserve assets, other than Community currencies and ecus, up to an amount equivalent to ecu (x). The Council shall decide about the proportion to be called up by the ECB at the entry into force of this Statute and the amounts called up at later dates.

30.2 The contributions of each national central bank shall be fixed in accordance with the key attached to this Statute.

30.3 Each national central bank shall be credited by the ECB with a claim equivalent to its contribution. The Council shall determine the denomination and remuneration of such claims.

30.4 Further calls of foreign reserve assets beyond the limit set in Article 30.1 may be effected by the ECB in accordance with Community legislation.

30.5 The ECB shall be authorised to accept the pooling of IMF reserve positions and SDRs.

30.6 The Council shall determine all other conditions required for the application of this Article.

Article 31 - Foreign reserve assets held by national central banks

31.1 The national central banks shall be allowed to perform transactions in fulfilment of the obligations towards international organisations in accordance with Article 23.

31.2 All other operations in foreign reserve assets remaining with the national central banks after the transfers referred to in Article 30 shall be subject to approval by the ECB in order to ensure consistency with the exchange rate and monetary policies of the Community.

31.3 The Council shall issue guidelines with a view to facilitating such operations.

Article 32 - Distribution of income of the System and allocation of net profits and losses of the ECB

To be drafted.

CHAPTER VII - GENERAL PROVISIONS

Article 33 - Regulatory powers

33.1 The Council and the Executive Board shall, in accordance with their respective responsibilities, make regulations and take decisions, necessary for the performance of tasks entrusted to the System under the present Statute.

33.2 To be drafted. (Conditions of motivation, publication, entering into force, notification and enforceability of the regulations and decisions referred to in Article 33.1.)

Article 34 - Enforcement

The ECB and national central banks shall be entitled to impose sanctions on market participants and other economic agents which fail to comply with their obligations under regulations and decisions issued under this Statute.

Article 35 - Judicial control and related matters

35.1 The acts of the ECB shall be open to review and interpretation by the Court of Justice under the conditions laid down for the legal control of the acts of Community institutions. The ECB may institute proceedings in the same conditions as Community institutions. Articles 173 to 178, 183 and 184 of the EEC Treaty shall be applicable accordingly.

35.2 The ECB shall be subject to the liability regime as provided for in Article 215 of the EEC Treaty.

35.3 The Court of Justice shall have jurisdiction to give judgement pursuant to any arbitration clause contained in a contract concluded by or on behalf of the ECB, whether that contract be governed by public or private law.

35.4 The decision of the ECB to bring action before the Court of Justice shall be taken by the Council.

35.5 The national central banks shall be liable according to their respective national laws.

Article 36 - Staff

36.1 The Council of the ECB, on a proposal from the Executive Board, shall lay down the Staff Regulations of officials and the Conditions of Employment of other servants of the ECB.

The Court of Justice shall have jurisdiction in any dispute between the ECB and its servants within the limits and under the conditions laid down in the Staff Regulations and the Conditions of Employment.

36.2 The Staff Regulations shall include the conditions of recruitment and promotion, the salaries, pensions and other social security benefits, the limitation of external activities, the Unions' rights and their relations with the Executive Board, the exchange of staff members from the national central banks.

Article 37 - Seat

The seat of the ECB shall be established at (....).

Article 38 - Professional secrecy

38.1 Members of the governing bodies, officials and other servants of the ECB and the national central banks shall be required, even after their duties have ceased, not to disclose information of the kind covered by the obligation of professional secrecy.

38.2 Persons having access to data covered by specific secrecy Community legislation shall be subject to such legislation.

Article 39 - Privileges and immunities

The Protocol on the privileges and immunities of the European Community shall apply to the ECB, the members of its decision-making bodies, its officials and other servants to the extent necessary for the performance of the ECB's tasks.

CHAPTER VIII - TRANSITIONAL PROVISIONS FOR THE SYSTEM

To be drafted.

CHAPTER IX - AMENDMENT AND COMPLEMENTARY PROVISIONS FOR THE SYSTEM

Article 40 - Simplified amendment procedure

To be drafted.

Article 41 - Complementary legislation

To be drafted.

CONFERENCE
OF THE REPRESENTATIVES OF THE GOVERNMENTS
OF THE MEMBER STATES
- ECONOMIC AND MONETARY UNION -

Brussels, 9 January 1991

CONF-UEM 1601/91
ADD 1

R/LIMITE

COVER NOTE

Subject: Draft Statute of the European System of Central Banks
and of the European Central Bank

- Introductory Report⁽¹⁾

Delegations will find attached the introductory report on the draft Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, submitted by the Committee of Governors of the Central Banks of the Member States of the European Economic Community.

(1) This document has been presented to the Secretariat in English only.

27th November 1990

INTRODUCTORY REPORT ON THE DRAFT STATUTE OF THE EUROPEAN
SYSTEM OF CENTRAL BANKS AND OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK

Introduction

In Madrid in June 1989 the European Council asked the competent bodies of the Community to carry out the preparatory work for the organisation of an Intergovernmental Conference to lay down the subsequent stages of Economic and Monetary Union.

In this context, the Committee of Governors, whose meetings are regularly attended by a member of the Commission, has had extensive discussions on the monetary aspects of the final stage of Economic and Monetary Union. The point of departure of the Committee's deliberations was the concepts developed in the "Report on Economic and Monetary Union in the European Community" (the "Delors Report"), but the preparatory work undertaken by other Community bodies has also been taken into account.

The Chairman of the Committee of Governors has reported on several occasions to the ECOFIN on the progress made by the Committee in its work, the outcome of which is the attached draft Statute of the "European System of Central Banks and of the European Central Bank", hereinafter called the "System".

Principal considerations underlying the Statute

In preparing the Statute the Committee of Governors has assumed that there is a clear political will and a firm commitment to continue with the process of economic and monetary integration to the final stage of Economic and Monetary Union. Indeed, the Statute, as presented, focuses entirely on that objective, i.e. when a situation has been reached where a decision has been taken to lock irreversibly exchange rates between

participating Community currencies and where subsequently a single currency will be issued which will replace the present national currencies. The Statute allows for the changes involved in the move from national currencies with permanently fixed exchange rates to a single Community currency as well as those arising from the continuing process of financial market integration.

While the Statute encompasses a detailed and comprehensive set of institutional and organisational provisions, it still needs to be completed in two respects. Firstly, the Statute does not yet deal with the complex issues of transitional arrangements, i.e. the decisions on the necessary preparatory steps to be implemented in Stage Two, the transition to Stage Three, the start-up procedures and the implications of full participation in the System by some of the Member States at different dates. Secondly, certain aspects of a more technical nature, especially those relating to the distribution of income, and some legal questions are still under consideration.

The Committee of Governors has the intention to complete the Statute in these areas and to present its proposals in the course of the Intergovernmental Conference. At the same time it is understood that, in accordance with Article 102a of the EEC Treaty, the Committee of Governors will be consulted regarding any proposals made during the Intergovernmental Conference for institutional changes in the monetary area. It may also on its own initiative wish to give further consideration to certain provisions of the draft Statute.

The Committee of Governors could not reach full agreement on a few provisions which have therefore been put between square brackets in the Statute. These issues concern the responsibility for exchange rate policy, the procedure for giving operational powers to the Executive Board, the embodiment of the principle of subsidiarity in the Statute and the need for collateral in lending to credit institutions.

Moreover, the Governor of the Bank of England records that the UK authorities do not accept the case for a single currency and monetary policy. He has nevertheless participated fully in the discussions of the Governors' Committee on this Statute. He recognises that it is the desire of the other Governors to define the responsibilities and functions of a possible future European System of Central Banks, before the Intergovernmental Conferences are convened in December 1990.

The main organisational features of the System

As stated in Article 1, the System consists of a new central institution - The European Central Bank (ECB), endowed with legal personality - and the central banks of the Member States. For the System to operate efficiently and coherently Article 14 obliges the Member States to ensure that national legislation, including the statutes of the national central banks, are compatible with the Statute and the EEC Treaty. The System as such has no legal personality and should be regarded only as a term describing the existence of the ECB and the national central banks as integral parts of the System, governed by a common set of rules and committed to the objectives and tasks entrusted to it. The System is governed by the decision-making bodies of the ECB, which will be the Council and the Executive Board.

This structure meets two essential requirements. On the one hand, it allows monetary policy decisions to be placed firmly in the hands of the central decision-making bodies. On the other hand, it offers the possibility of executing operations arising from the System's tasks through both the ECB and the national central banks. Although there is a consensus that, in accordance with the principle of subsidiarity, there is a presumption for carrying out such operations through the national central banks, views differ as to how the principle of subsidiarity should be embodied in the Statute. Most Community central banks agree on the formulation that to the full extent possible in the judgment of the Council the national central banks shall execute operations arising out of the System's tasks. Some Community central banks prefer the formulation that the Executive Board shall make use of the national central banks, to the extent possible and appropriate, in the execution of such operations.

The Basic Principles(a) The Primary Objective

As stated in Article 2 the primary objective of the System shall be to maintain price stability. However, as also indicated in that Article, this does not mean that monetary policy will be carried out in isolation and without due regard to other economic policy objectives. There is clear recognition that the System shall, without prejudice to the primary objective, support the general economic policy of the Community.

In addition, Article 3 lists those tasks which are normally associated with the activity of a central bank and Article 4 specifies several advisory functions.

(b) Indivisibility and centralisation of monetary policy

The single most important characteristic of monetary policy is that it is indivisible and that the responsibility for monetary policy cannot be shared out between autonomously acting bodies. The Statute ensures that with the move to the final stage, responsibility for the formulation and implementation of the monetary policy of the Community will be vested with the System and be formally attributed to the Council and the Executive Board of the ECB.

In accordance with Article 12, the Council will be the supreme decision-making body on all matters relating to the System's tasks and operations. This involves in particular the strategic monetary policy decisions including those on intermediate monetary objectives, key interest rates and the supply of reserves in the System and the establishment of guidelines for their implementation. At the same time, as the daily execution of monetary policies takes place in an environment of rapidly changing market conditions, there is a continuous need for operational decisions. There is full agreement that the daily management of monetary policy should be in the hands of the Executive Board, which would act in accordance with the decisions and guidelines established by the Council. However, views differ as to how the necessary authority should be conferred upon the Executive Board. All but one member of the Committee of Governors favour an approach under which the Council would be obliged to delegate the necessary operational powers to the Executive Board. This is considered to underscore the position of the Council as the supreme decision-making body. One Committee member is of the view that an efficient monetary management makes it necessary to give explicitly to the Executive Board the responsibility for implementing the monetary policy.

(c) Federalism and subsidiarity

While the Statute provides for centralised decision-making in conformity with the indivisibility of monetary policy, it fully respects the federative structure of the Community. In accordance with Article 10, the Governors of all national central banks will be ex officio members of the Council. Except for some specific "patrimonial" decisions (see below:

"(g) The financial arrangements"), each Council member will have one vote. In particular in the area of monetary policy decision-making voting on the basis of "one person, one vote" is conditioned by the need to direct such decisions to the requirements of the Community as a whole rather than to regional considerations. This voting procedure thus serves to strengthen the System's decision-making process.

The federative structure of the System is also reflected in the execution of operations arising out of the System's tasks, which, as mentioned above, rests firmly on the application of the principle of subsidiarity (Article 14). The reliance on national central banks as operational arms of the System is also one of the important reasons why their statutes will have to be made compatible - but not necessarily uniform across countries - with the provisions of the Statute and the EEC Treaty. At the same time, national central banks may have responsibilities of their own, for example, in settling payments, performing tasks in the important area of banking supervision or carrying out business on behalf of government institutions. Moreover, Article 14 authorises national central banks to perform functions outside those prescribed in the Statute, unless they interfere with the objectives and tasks of the System.

(d) The independence of the System

In order to enable the System to attain the primary objective of price stability it is important that the decision-making bodies should not be influenced by considerations which would be in conflict with the pursuit of price stability. Article 7 states that the ECB, the national central banks and their decision-making bodies shall act independently of instructions from political authorities. The favourable experience with independent monetary authorities made by a number of countries is particularly relevant for a plural Community society where competing interests may tend to give greater thought to short-term considerations and thus lead to pressures in favour of a monetary policy stance which would not always be compatible with price stability in the longer run.

One important aspect of independence is that the members of the Council and the Executive Board should be able to exercise their powers and perform their tasks in a situation of assured tenure. Accordingly, Articles 11 and 14 specifically refer to the term of office and stipulate the conditions and procedures under which the members of the decision-making bodies can be relieved from office.

While Article 7 firmly embodies the principle of independence in the Statute, other provisions give it practical effect by determining the functional, operational and financial conditions which need to be met so that the System can act with the necessary degree of autonomy.

(e) Democratic accountability of the System

While independence is considered to be an essential prerequisite for the fulfilment of the System's objectives and tasks, it is also fully recognised in the Statute that there must be democratic legitimacy and accountability. This is to a significant extent ensured by the fact that the Treaty (and the Statute annexed to it) will have to be approved by Member States and be ratified by their parliaments. The powers entrusted to the decision-making bodies and the scope of their responsibilities are clearly defined in the Statute and the members of the decision-making bodies will be appointed by the appropriate political authorities. The President and the Vice-President of the Executive Board (who also preside over the Council) will be nominated by the European Council after consultation with the European Parliament.

Transparency is an important element of democratic accountability. To this end, the Statute calls for the preparation of an annual report which the President of the Council shall present to the European Council, the Council of the European Communities and the Parliament. The transparency of the System is further enhanced in Article 15 by enabling the President of the Council of the European Communities and a member of the Commission to attend meetings of the Council of the ECB. In addition, the ECB will report regularly on the activities of the System and will publish consolidated financial statements of the System.

(f) The fundamental functional and operational features of the System

In order to ensure that the Council and the Executive Board can direct monetary policy towards price stability, they should not be obliged to fulfil tasks which would render it extremely difficult, if not impossible, to attain the primary objective of the System. For this reason, Article 21 denies the ECB and the national central banks the possibility of giving overdrafts or any other type of credit facility to public entities. Publicly-owned credit institutions should of course have access to credit from the System in the conduct of their normal banking operations. In the context of the external operations Article 3 entrusts the System with the

task of conducting foreign exchange operations in accordance with the prevailing exchange rate regime of the Community. While Article 4.3 acknowledges that the responsibility for decisions concerning the Community's exchange rate regime rests with the political authorities, it also needs to be taken into account that operations in the exchange market are closely interconnected with monetary policy and, thus, may have a direct bearing on the System's ability to attain its primary objective. For this reason Article 4.3 establishes the obligation to consult the ECB with a view to reaching consensus consistent with the objective of price stability prior to any decision relating to the exchange rate regime. However, views differ with regard to the ECB's rôle in the decisions about exchange rate policy. Most of the members of the Committee of Governors are of the view that decisions on the Community's exchange rate policy should be taken in the same way as decisions on the adoption, abandonment or change in central rates vis-à-vis third currencies. Some Committee members are of the view that decisions on the Community's exchange rate policy should be subject to the consent of the ECB.

In order to be able to act autonomously, it is also essential that the ECB and the national central banks are given the necessary policy instruments (see Articles 18 to 20) and that those instruments can be used without restrictions. The relevant provisions have been drafted with due regard to the evolutionary nature of financial markets and will allow the System to respond adequately to changing market conditions.

In order to be able to perform its tasks the System is given three important complementary functions. Firstly, in its advisory capacity the ECB is to be consulted regarding any draft Community legislation (as well as any national legislation within the ECB's field of competence) and any envisaged international agreements in the monetary, prudential, banking or financial field (Article 4.1). Secondly, the ECB, assisted by the national central banks, will be entitled to collect the statistical information necessary for the performance of the System's tasks and, where necessary, the ECB shall promote the harmonisation of the conditions governing the collection, compilation and distribution of statistics in the areas within its field of competence. Thirdly, the System will participate as necessary in the formulation, co-ordination and execution of policies relating to prudential supervision and the stability of the financial system.

(g) The financial arrangements

The provisions of Chapter VI establish the financial foundations of the System which ensure its financial autonomy. In particular, the provisions govern the endowment of the ECB with capital and foreign assets (Articles 29 and 30). Provisions relating to rules for the distribution of income deriving from the System's operations are still under consideration.

Two principal features characterise these financial arrangements. Firstly, in accordance with the tasks entrusted to the System, and the ensuing operational requirements, provision has been made for endowing the ECB with capital and for pooling in its books foreign reserve assets as necessary to ensure the credibility of the System. Secondly, the subscription of capital to the ECB and the transfer of foreign reserve assets to the ECB are based on a single key which is to be established with due regard to objective indicators, such as GNP, and possibly population and financial criteria. The key also defines the numbers of votes each national central bank Governor will have in decisions on financial matters, which, in accordance with Articles 10.3 and 28, are the only areas in which weighted voting will apply.

The Statute does not yet prescribe precise amounts for the capital of the ECB or the total of pooled foreign reserve assets. There is, however, agreement in the Committee of Governors that the volume of foreign assets to be placed at the disposal of the ECB should be sufficiently high to make the foreign exchange policy credible in the eyes of market participants. Accordingly Article 30 prescribes that the Council will be entitled to call up - in successive steps - up to a predetermined limit foreign reserve assets from the national central banks. Further calls of such assets, beyond the fixed limit, may be made only in accordance with a procedure determined by Community legislation.

Depending on the extent of pooling at the outset, this approach could imply that a part of foreign reserve assets remains in the hands of national authorities. In order to ensure that these residual reserve assets are held and used in a manner which is consistent with the Community's exchange rate and monetary policies, Article 31 states that all operations (except those in fulfilment of obligations to international organisations) involving foreign reserve assets can be carried out by the national central banks only with approval of the ECB. However, for all foreign reserve assets in the Community to be effectively under the control of the ECB, all

but one member of the Committee of Governors agree that it will be necessary to bring such assets into the System at the start of Stage Three. To this effect the Treaty should stipulate that all foreign reserve assets held by non-central bank entities are to be transferred to the national central banks of the countries concerned.

Legal Aspects

(a) Enshrinement in the Treaty

It is proposed to annex the Statute to the new Treaty in the form of a Protocol. This ensures that the Statute - as the Treaty itself - will have the status of primary Community law and therefore any amendment of the Statute would normally be subjected to the procedure applied to EEC Treaty changes. At the same time, as the Statute forms a self-contained piece of legislation it will not only include the fundamental constitutional provisions but also those of a more technical nature. In order to preserve some flexibility for amending such technical provisions in response to changing circumstances it is necessary to introduce in the Statute a simplified amendment procedure. However, since the legislative procedures of the Community are expected to be revised in the context of the Intergovernmental Conference on Political Union, the Committee of Governors considers it premature to make a concrete proposal for a simplified amendment procedure. The completion of Chapter IX, which will contain the necessary provisions, should therefore await the outcome of the Intergovernmental Conference. The Committee of Governors is firmly of the view that all fundamental features of the System should definitely be excluded from simplified amendment procedures. The Treaty itself should include provisions which refer inter alia to the establishment of the System comprising the ECB and the national central banks, its objectives, its tasks, its powers as well as its independence.

(b) Legal structure

The System as a whole does not enjoy legal personality but its constituent parts have separate legal personality, established explicitly for the ECB in Article 9 and - implicitly - retained by the national central banks in accordance with national law. This implies that only the ECB and the national central banks, but not the System, can own, buy and sell assets, conclude contracts and be a party in legal proceedings.

Under this construction the decision-making bodies benefit from the ECB's legal personality, i.e. the ECB will be liable for the acts and decisions taken by the Council and the Executive Board, and there is thus no legal uncertainty as to whether the Community would have to assume liability for the System.

(c) The nature of the System in the framework of Community institutions

It is proposed that the European System of Central Banks is not classified as a Community institution in accordance with Article 4, Paragraph 1 of the EEC Treaty. Instead, it is suggested that the establishment of the System is mentioned separately in a new paragraph of that Article. In order to avoid any legal uncertainty arising from the possible application to the System of general provisions relating to Community institutions, the Statute contains a special Chapter (VII) which includes the necessary provisions governing the general aspects of the System. In many instances these provisions are broadly similar to those contained in the existing EEC Treaty.

Concluding comments

The attached draft Statute has been designed with two considerations in mind. On the one hand, the System must be built on those fundamental institutional requirements which are essential for the performance of its task and the attainment of its objectives; on the other hand, it must allow for changes arising from further economic and financial integration of the Community, the time and speed at which these changes will occur being difficult to predict. Indeed the state of market integration will have important operational implications for the System. Moreover, changes implied by the move to a single currency in the final stage will also have to be allowed for under the Statute. For these reasons the Committee of Governors has chosen to follow a pragmatic approach by leaving many of the operational features to the decision of the Council rather than defining now in great detail operational aspects which may be outdated by the time the System is established.

By contrast, the institutional principles on which the System needs to be founded in order to provide greatest possible assurance for the attainment of its objectives, have been fully embodied in the Statute. The

Committee of Governors is firmly of the view that indivisibility of monetary policy, independence and democratic accountability, federalism and subsidiarity, denial of monetary financing to the public sector, freedom to conduct foreign exchange market operations in the framework of the Community's exchange rate regime, availability of the appropriate policy instruments and financial autonomy are indispensable cornerstones of a System committed to the maintenance of price stability.

Finally, the Committee of Governors wishes to emphasise that the success of the System in performing its functions and tasks does not solely depend on its operational and institutional features. As has been pointed out in the Delors Report "economic union and monetary union form two integral parts of a single whole" and have to be implemented in parallel. Indeed, only if adequate progress has been made in the economic field, in particular with regard to ensuring budgetary discipline, will the System be able to operate in an environment in which it can successfully attain its primary objective of price stability.

**CONFERENCE
OF THE REPRESENTATIVES OF THE GOVERNMENTS
OF THE MEMBER STATES
- ECONOMIC AND MONETARY UNION -**

Brussels, 9 January 1991

**CONF-UEM 1601/91
ADD 2**

R/LIMITE

COVER NOTE

Subject: Draft Statute of the European System of Central Banks
and of the European Central Bank
- Commentary⁽¹⁾

Delegations will find attached the commentary on the draft Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, submitted by the Committee of Governors of the Central Banks of the Member States of the European Economic Community.

(1) This document has been presented to the Secretariat in English only.

CONFIDENTIAL

Committee of Governors of the
Central Banks of the Member States
of the European Economic Community

DRAFT STATUTE OF THE EUROPEAN SYSTEM OF CENTRAL BANKS

AND OF

THE EUROPEAN CENTRAL BANK

(COMMENTARY)

27th NOVEMBER 1990

CHAPTER I - CONSTITUTION OF THE SYSTEMArticle 1 - The System

This Article states that the European System of Central Banks (to be known as the "System") is composed of the European Central Bank - the ECB - and the participating central banks of the Member States of the Community. In accordance with Article 14.6, the Institut Monétaire Luxembourgeois shall be regarded as a national central bank.

The System does not enjoy legal personality but its constituent parts have separate legal personality. This implies that only the ECB and the national central banks, but not the System as such, can own, buy and sell assets, contract and sue or be sued. The term "System" should thus be understood to describe the existence of the ECB and the national central banks as integral parts of the System, governed by a common set of rules and committed to the objectives and tasks assigned to it.

For the ECB, the capacity to perform legal acts is established explicitly in Article 9 of the Statute. The national central banks will retain their legal personality in accordance with national law. However, national legislation including the statutes of the national central banks will have to be made compatible with the Statute and the EEC Treaty (see Article 14.1).

Neither the System nor the ECB are to be classified as a Community institution under Article 4, paragraph 1 of the EEC Treaty. Instead, it is suggested to refer to the establishment of the System in a new paragraph of this Article. In order to avoid any legal uncertainty arising from the possible application to the System of general provisions relating to Community institutions, Chapter VII includes the necessary provisions governing the general aspects of the System.

Article 1 refers specifically to "participating" central banks. However, there is no agreement on the definition of participation. Most of the Community central banks consider that a participating central bank should be one whose Member State has become a member of the Economic and Monetary Union or has fully accepted the objectives of economic and monetary union and has pledged to become a member as soon as possible. For a Member State which will join the Economic and Monetary Union after the start of Stage

Chapter VIII will contain transitional provisions describing the restricted rights and obligations of its central bank pending its full participation in the System. The Bank of England, while accepting this definition for Stage Three, i.e. after Economic and Monetary Union has been achieved, considers that a participating central bank should also be one which has accepted the obligations of membership of the System as it may have evolved before entry into Stage Three.

CHAPTER II - OBJECTIVES AND TASKS OF THE SYSTEM

Article 2 - Objectives

Article 2.1 expresses the unequivocal commitment to maintain price stability as the primary objective of the System. However, since monetary policy is not considered to be conducted in isolation of other economic policy objectives, Article 2.2 explicitly states that without prejudice to the objective of price stability, the System shall support the general economic policy of the Community. Article 2.3 confirms the adherence of the System to the fundamental principle of a market-based economy.

Article 3 - Tasks

Article 3 lists the basic tasks which are normally associated with the activities of a central bank. In order to attain the objectives stated in Article 2, the System will have the exclusive responsibility for the formulation and implementation of the monetary policy of the Community. In addition, foreign exchange market operations will be conducted in accordance with the Community's exchange rate regime as referred to in Article 4.3 and the System will hold and manage [the] official foreign reserves of the participating countries. All except one of the Community central banks agreed on the need to bring all official foreign reserve assets (including gold) of the participating countries into the System (i.e. into the national central banks) not later than at the beginning of Stage Three. This would require a Treaty provision according to which all foreign reserve assets held by official non-central bank bodies should be transferred to the national central banks of the countries concerned before the start of Stage Three (see also comments on Article 31). The reason for bringing all such assets into the System is to ensure that exchange rate and monetary policy

operations are not affected by transactions in official foreign reserve assets undertaken by official bodies outside the System. The Bank of England, which does not hold the official foreign reserves of the United Kingdom, sees no need for bringing such reserves into the System.

Other tasks listed in Article 3 entrust the System to perform functions in the context of clearing and payment systems (see Article 22) and to participate as necessary in the formulation, co-ordination and execution of policies relating to prudential supervision and the stability of the financial system (see Chapter V).

Albeit not specifically referred to in Article 3, other tasks may be conferred upon the System by the simplified amendment procedure referred to in Article 40 in Chapter IX. However, the establishment of new tasks should not be at variance with the System's objectives stated in Article 2.

Article 4 - Advisory functions

Article 4, which confers upon the ECB advisory functions, ensures that the System is involved in all matters relating - directly or indirectly - to its field of activity. As stated in Article 12.4, the advisory functions will be exercised by the Council.

Article 4.1 establishes the obligation for the Community and national authorities to consult the ECB regarding all draft legislation, which falls within its field of competence. The obligation for the Member States to consult the ECB before adopting national legislation calls for Community legislation. Whenever reference is made in the Statute to Community legislation the procedure for complementary legislation referred to in Chapter IX (Article 41) is to be applied.

Article 4.3 is closely related to the task of conducting foreign exchange market operations mentioned in Article 3. Such operations will be carried out in the framework of the prevailing exchange rate regime of the Community. While the political authorities have ultimate responsibility for decisions relating to the exchange rate regime, it is recognised that there is a close interconnection between exchange market operations and monetary policy and, thus, the System's ability to attain its primary objective of price stability. For this reason, Article 4.3 establishes the obligation to consult the ECB with a view to reaching consensus consistent with the objective of price stability prior to any decision on the exchange rate regime of the Community. However, views differ with regard to the ECB's

in the formulation of exchange rate policy. Most of the members of the Committee of Governors are of the view that decisions on the Community's exchange rate policy should be dealt with in the same way as decisions on the adoption, abandonment or change in central rates vis-à-vis third currencies. Some Committee members are of the view that decisions on the Community's exchange rate policy should be subject to the consent of the ECB.

Article 5 - Collection of statistical information

Appropriate statistical information is an indispensable prerequisite for the conduct of monetary policy and the performance of the other tasks of the System. This implies the harmonisation, where necessary, of the conditions governing the collection, compilation and distribution of statistics in the areas of the ECB's field of competence. Accordingly, Article 5 establishes the authority for the ECB to assume functions in this field and lays down some basic conditions for the execution of this task.

In accordance with the principle of subsidiarity, Article 5.2 requires that national central banks carry out, to the extent possible, the collection of statistical information. Since statistical reporting requirements will impose obligations on third parties, the application of Article 5 will necessitate Community legislation defining the natural and legal persons subject to reporting requirements, the confidentiality regime and the provisions for enforcement (Article 5.3).

Article 6 - International co-operation

Article 6 recognises the need for the System to play an active role in international monetary co-operation and to participate in international organisations. This Article provides a considerable degree of flexibility: it enables the ECB and/or national central banks to conclude agreements with central banks of third countries and to participate in international monetary institutions, thus allowing, for instance, national central banks to remain members of the Bank for International Settlements.

Decisions relating to the System's international representation are to be taken by the Council (Article 12.5). This ensures that the System "speaks with one voice".

If the ECB is to represent the Community in international monetary institutions and if it is to be enabled to conclude agreements on

behalf of the Community, a provision to this effect would need to be introduced into the Treaty.

CHAPTER III - ORGANISATION OF THE SYSTEM

Article 7 - Independence

In order to enable the System to achieve the primary objective of price stability, it is important that the decision-making bodies should not be influenced by considerations which would be in conflict with the pursuit of price stability. Article 7 states that the ECB, the national central banks, and the members of their decision-making bodies shall be independent of instructions from political authorities or any other bodies. The principle of independence is extended further in a number of other provisions which are designed to give practical effect to this principle: these are Articles 11 and 14, which provide security of tenure to the members of the decision-making bodies; Article 21.1, which ensures functional independence; Articles 16, 19 and 20, which ensure the operational independence of the System; and those provisions in Chapter VI, which establish the System's financial autonomy.

Although independent, the System must be democratically legitimate and accountable. Democratic legitimacy is, to a significant extent, ensured by the fact that the Treaty (and the Statute annexed to it) will have to be approved by Member States and be ratified by their parliaments, and that the powers and responsibilities of the decision-making bodies as well as the scope of the System's functions are clearly circumscribed by the Statute. In addition, the Statute contains several provisions which represent elements of democratic accountability: Articles 11 and 14, which lay down the procedure for appointing the members of the decision-making bodies, assign an important role to the political authorities; Article 15 calls for co-operation with Community institutions and establishes procedures which ensure the transparency of the System's activities; and Article 27 makes the appointment of external auditors subject to the approval of the Council of the European Communities.

Article 8 - General principle

Article 8 underlines that the authority of the Council and the Executive Board, which are the decision-making bodies of the ECB, extends to the whole System.

Article 9 - The European Central Bank

The purpose of this Article is to set out in broad terms the basic provisions governing the ECB.

In addition, by giving legal personality to the ECB, Articles 9.1 and 9.2 establish the capacity of the ECB to carry out operations. Article 9.4 confers upon the ECB the function to ensure the implementation of the System's tasks, either through its own activities or through the national central banks in accordance with Article 14.

Article 10 - The Council

The composition and voting procedures of the Council laid down in this Article reflect the federative structure of the System: all national central bank Governors are ex-officio members of the Council which, in addition, will include the President, the Vice President and the other members of the Executive Board. Each member of the Council has the right to vote. The principle of "one person, one vote" will apply to all decisions except those relating to capital, assets and profits (see Article 28). This principle strengthens the decision-making process which must be oriented exclusively towards the requirements for the Community as a whole.

Article 10.2 requires "presence in person" for voting; this would be met by a teleconference. A delegation of voting powers will only be possible if a member of the Council is prevented from voting for a prolonged period in which case he or she may appoint an alternate as a member of the Council. The emphasis on personal presence underlines that the responsibility for all policy-related decisions rests with the members of the Council.

Both the possibility of a teleconference and the appointment of an alternate member of the Council will have to be specified in the Rules of Procedure which the Council shall adopt in accordance with Article 12.3.

Article 11 - The Executive Board

This Article defines the composition of the Executive Board and appointment and voting procedures. In particular, the provisions assure the members of the Executive Board of the necessary security of tenure, both by specifying the term of office and the conditions under which the members can be relieved from office. The Article also recognises the need for democratic accountability by involving Community institutions in the procedures for the appointment of the members of the Executive Board and the establishment of their terms and conditions of employment.

Article 12 - Responsibilities of the decision-making bodies

Monetary policy is indivisible and the decision-making process needs to be centralised. The Council, pursuant to Article 12, will be the supreme decision-making body on all matters relating to the tasks of the System. Article 12.1 reserves to the Council in particular all strategic monetary policy decisions including those relating to intermediate monetary objectives, key interest rates and the supply of reserves in the System and the establishment of guidelines for their implementation. At the same time, as the daily execution of monetary policies takes place in response to market developments, there is a continuous need for operational decisions. The responsibility for such decision-making falls to the Executive Board. However, views differ about the procedure for giving the necessary authority to the Executive Board. All but one of the Community central banks are of the opinion that the necessary operational powers for implementing the monetary policy decisions and guidelines should be delegated by the Council to the Executive Board. This legal construction would mean that the Council has the right to revoke such powers but would also be obliged to re-delegate them immediately on different terms. The Deutsche Bundesbank is of the view that the Executive Board should be given its own competences and that the Statute should clearly and irrevocably assign to the Executive Board the task of implementing monetary policy in accordance with the Council's decisions and guidelines.

The Rules of Procedure referred to in this Article should govern only the internal management of the ECB and its decision-making. However, where the rules govern important aspects of internal management they should be included in the Statute. Provisions aimed at binding a

or an institution outside the System would fall under the exercise of regulatory powers and should be included in the Statute.

Article 13 - The President

Article 13 defines the position of the President. It gives him the responsibility for chairing the Council and the Executive Board and for representing the ECB in and out of Court.

Article 14 - National central banks

Article 14 defines the role of the national central banks in the framework of the System and stipulates that national legislation including the statutes of the national central banks are made compatible with this Statute and the EEC Treaty. The necessary changes in national laws would be undertaken in accordance with normal national legislative procedures.

The national central banks will maintain their legal personality, but subject to Article 14.5 they will form an integral part of the System and will have to act in accordance with the instructions and guidelines of the ECB. Furthermore, the national central bank Governors are members of the Council and in this function share the responsibility for the System as a whole. The appointment procedures for national central bank Governors and the minimum term of office laid down in Article 14.2 have been designed with this consideration in mind.

All Community central banks endorse the adherence to the principle of subsidiarity in the implementation of operations undertaken on behalf of the System, i.e. to make use of the national central banks to the extent possible. However, views differ as to how this principle should be embodied in the Statute. Most Community central banks agree on the formulation that to the full extent possible in the judgment of the Council the national central banks shall execute operations arising out of the System's tasks. Some Community central banks prefer the formulation that the Executive Board shall make use of the national central banks, to the extent possible and appropriate, in the execution of such operations.

Article 14.5 enables the national central banks to assume functions other than those to be performed by the System, provided the Council finds that such functions do not interfere with the objectives and tasks of the System.

Article 15 - Inter-institutional co-operation and reporting commitments

Article 15 recognises that, with due regard to democratic accountability, appropriate procedures for co-operation and consultation with Community institutions, including reporting commitments, should be set up in order to ensure transparency and to promote a better understanding of the considerations underlying monetary policy. In Article 15.1, it is understood that the right of participation in Council meetings will normally be exercised by the President of the ECOFIN Council.

CHAPTER IV - MONETARY FUNCTIONS AND OPERATIONS OF THE SYSTEM

This Chapter describes the monetary functions and operations that may be undertaken by the ECB and national central banks. The relevant Articles recognise that both are the operational arms of the System and do not prejudge as to how the execution of monetary operations will be distributed among them in line with the principle of subsidiarity (see comment on Article 14). Although national central banks are already authorised under their present statutes to perform many of the operational functions mentioned in this Chapter, reference is made to them in this Chapter in order to reaffirm that they have the necessary operational powers for executing the System's tasks, and to indicate the areas in which operational procedures may need to be harmonised.

Article 16 - Notes and coins

Article 16.1 establishes the exclusive right of the Council to authorise the issue of notes, both in a situation when national currencies continue to circulate alongside each other and when there is a single currency. This provision also ensures that notes issued by the ECB and the national central banks are the sole notes which have legal tender status; it does not exclude the possibility of giving legal tender status to (a limited amount of) coins. The Bank of England wishes to retain the right of some commercial banks in the United Kingdom to continue to issue bank notes. These notes have no legal tender status and are largely backed by holdings of legal tender.

Article 16.2 refers to the situation when national currencies continue to exist. The arrangements for the exchange of notes by

central banks at par value and without any cost are designed to ensure full substitutability between the national currencies. Commercial banks would be free to charge commissions to cover transaction costs but it is expected that competition would reduce these to a level not significantly higher than that for transactions in a single currency.

Article 16.3 is a corollary to Article 16.1. It is understood that coin-holdings by the ECB and the national central banks should be kept to a minimum in order to avoid any significant lending to the issuers of such coins.

Article 17 - Accounts with the ECB and the national central banks

Article 17 establishes the technical prerequisites for the operation of monetary policy.

Article 18 - Open market and credit operations

In accordance with adherence to the principle of free and competitive markets (Article 2.3), this Article enables the ECB and the national central banks to regulate indirectly - and without recourse to administrative controls or restrictions - money and credit market conditions. This form of monetary management relies on financial incentives, leaving it to private market participants to respond voluntarily, and is widely used in countries with deregulated markets.

The nature of a credit institution with which operations will be conducted will need to be circumscribed with reference to agreed Community definitions. A suitable definition for a credit institution might be found in Article 1 of the First Council Directive on the co-ordination of laws and regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions (77/780/EEC, OJ L322/30).

Some Community central banks consider that lending by the ECB and national central banks should be backed by adequate collateral.

Article 19 - Minimum reserves

Article 19 entitles the ECB to require credit institutions to hold minimum reserves on accounts with the ECB and national central banks and defines the means which are at the disposal of the ECB in order to enforce this obligation. This instrument does not rely on the voluntary response of

willing counterparties, but imposes an obligation on market participants. The conditions and terms under which minimum reserves can be applied will have to be established by the Council.

Article 20 - Other instruments

This Article enables the Council to decide on the use of operational methods of monetary control other than those currently in use and specified in Articles 18 and 19.

Article 21 - Operations with public entities

Article 21.1 rules out the possibility of any kind of direct monetary financing of the public sector by the ECB and the national central banks, since recourse to central bank credit could undermine the ability of the System to achieve its primary objective. The provision implies that existing credit facilities to smooth seasonal payment flows will have to be abolished and that operations by national central banks on the primary market of government securities will no longer be possible. However, the ECB and national central banks will not be prevented from purchasing government securities in the secondary market, but only in the context of monetary policy operations.

The function of fiscal agent referred to in Articles 21.2 to 21.4 describes a service traditionally provided by central banks to governments and other public entities. Article 21.4 does not imply lending by the ECB or the national central banks to public entities.

Article 21.5 states that Articles 21.1 to 21.4 do not apply to publicly-owned credit institutions. Without this provision, such credit institutions could not be given credit by the ECB or the national central banks in the same way as private credit institutions.

Article 22 - Clearing and payment systems

Article 22 extends the role currently performed by national central banks in the field of clearing and payment systems to the System as a whole. This may imply that the ECB provides facilities with a view to promoting an expansion of the existing systems within the Community and with third countries and issues regulations in the field of clearing and payment systems.

Article 23 - External operations

The scope of external operations described in Article 23 will enable the ECB and national central banks to perform all operations necessary for the conduct of the exchange rate policy of the Community and the management of foreign exchange reserves.

Article 24 - Other operations

This provision enables the ECB to set up its operational and administrative infrastructure and to provide banking services for its employees. The Article also confirms that the national central banks may continue to perform such operations.

CHAPTER V - PRUDENTIAL SUPERVISION

Article 25 specifies the activities which might be undertaken by the ECB when carrying out the tasks mentioned in Article 3, indent 5, in respect of prudential supervision. The ECB will have an advisory and consultative role in the interpretation and implementation of Community legislation relating to supervisory policies. In accordance with the principle of subsidiarity, Article 25 - in conjunction with Article 14 - does not affect the ability of national central banks and other competent national authorities to exercise supervisory functions or to adopt measures for which they are responsible, having due regard to the objectives of the System. Article 25.2 offers the possibility of designating the ECB as a competent supervisory authority in which case it might formulate, interpret and implement supervisory policies. Any future transfer of competence to the ECB should be specified by Community legislation for which the Treaty would have to provide an enabling clause.

CHAPTER VI - FINANCIAL PROVISIONS OF THE SYSTEM

These provisions establish the financial foundations of the System and ensure its financial autonomy, which is an important element of the principle of independence (see comments on Article 7). Provisions relating to the allocation of income among the national central banks and the ECB (Article 32), which are still under consideration, will be presented to

the Intergovernmental Conference in due course. However, such provisions might have implications notably for Articles 28 to 30 which therefore should be regarded as provisional.

Article 26 - Financial accounts

As the System has no legal personality, all assets and liabilities relating to the System's operations will be recorded in the balance sheets of the ECB and the national central banks. However, the conduct of a single monetary policy and the need for proper information on sources of money creation throughout the Community will require the consolidation of such assets and liabilities within a single balance sheet structure (Article 26.3). The financial year will be the same for the ECB and the national central banks and in order to ensure the comparability of financial data, the Council will establish rules with a view to harmonising the accounting and reporting of operations undertaken by national central banks (Article 26.4). Article 26 does not preclude national central banks from presenting their own balance sheets in a manner consistent with existing national accounting practices.

Although not specifically mentioned in Article 26.3, it is assumed that the consolidated balance sheet will be published together with the annual report referred to in Article 15.3. Furthermore, Article 15.5 provides for the regular publication of consolidated financial statements.

Article 27 - Auditing

Auditing by independent external auditors and the fact that budgetary provisions contained in the Treaty do not apply to the System are essential for the financial autonomy of the ECB and the national central banks. The procedure for appointing auditors involves the Council of the European Communities in accordance with the principle of democratic accountability.

Article 27.1 does not require that the same auditors audit the accounts of the ECB and the national central banks. However, the principle applied by all auditors should be uniform and the number, status and name of the auditors would have to be specified.

Article 28 - Voting on financial matters

By introducing weighted voting for all decisions relating to capital, assets, income and profits, Article 28 is a derogation from the principle of "one person, one vote" laid down in Article 10.2. This derogation is justified by the fact that such decisions are of a "patrimonial" nature. The Executive Board members in the Council will have no weighted votes and will therefore not take part in decisions made under Articles 29 to 32.

In order to ensure an equitable system, the key for weighting votes will be the same as that for the subscription by the national central banks to the capital of the ECB (Article 29), and for their contributions in the transfer of foreign reserve assets to the ECB (Article 30).

The key should be based on objective criteria such as gross national product and possibly population and financial criteria. These aggregates bear some broad relationship with each country's contribution to total seigniorage, which will be the main source of income within the System. Since the criteria determining the key may change over time, Article 28.2 provides for the possibility of reviewing and adjusting the key from time to time. The establishment of the key, the frequency of, and the procedures for, reviews need further study.

Article 29 - Capital of the ECB

The endowment of the ECB with its own capital reflects the institution's status as legal person with its own balance sheet and operations. The national central banks will be the sole subscribers to, and holders of, the ECB's capital. Capital should be paid up out of the assets of the national central banks, i.e. without entailing an increase in national central banks' liabilities. Part of the capital of the ECB might be paid up in gold.

The right of the Council to increase the ECB's capital from time to time and to determine the extent to which and the form in which this capital is to be paid up represents an important element of financial autonomy.

The distribution of capital shares (for both the initial capital and increases in capital) according to the same key as that used for weighting votes aims at ensuring an equitable system of balanced rights and obligations. Following a change in the key there would be a re-allocation of

share capital in accordance with the revised key and the methods established by the Council (see Article 29.5).

Article 30 - Transfer of foreign reserve assets to the ECB

In a Monetary Union the exchange rate policy vis-à-vis third currencies is indivisible and consequently the management of official foreign reserves are a matter of common concern. Article 30.1 establishes the procedure under which the ECB will be endowed by the national central banks with a certain amount of foreign reserve assets. The Bank of England does not see any necessity to transfer the ownership of foreign reserve assets to the ECB and considers it sufficient that each central bank agrees to make available a predetermined amount of reserves for the disposal of the ECB.

The amount of foreign reserve assets which needs to be transferred to the ECB is difficult to quantify at the present stage; it will, inter alia, depend on the exchange rate regime of the Community and the future international monetary and financial conditions. However, the amount of foreign reserve assets placed at the disposal of the ECB will have to be sufficiently high to ensure the credibility of the System's exchange rate policy. These considerations are reflected in Article 30.1 which entitles the Council to decide within a fixed limit the proportion of foreign reserve assets to be transferred initially to the ECB and the amounts to be called up at later dates.

The ECB may call further contributions of foreign reserve assets beyond the limit set in Article 30.1, but since such calls are indeterminate in size, Article 30.4 stipulates that a legal basis for such transfers will have to be established by Community legislation.

It is likely that at the entry into force of the Statute the level and the composition of the national central banks' foreign reserve assets will differ. The draft text of the Statute empowers the Council to make arrangements for enabling the national central banks to meet their obligations under Article 30.

The foreign reserve assets to be pooled through mandatory transfers under Article 30.1 will consist of foreign convertible currencies and possibly gold, but not claims on the IMF (reserve positions, SDRs). The latter assets might be pooled in accordance with Article 30.1, the purpose of such action being to centralise the financial relations of Community countries with the IMF. In this case, all claims would be

independently of the key used for the mandatory transfers. The application of this provision will require accompanying decisions by Member States appointing the ECB as their Agent at the IMF; this could be reflected in the Treaty or, if the pooling is envisaged for a later stage, be dealt with by Community legislation.

Finally, it is understood that Article 30 does not prejudice the possible role of national central banks in the management of foreign reserve assets transferred to the ECB and in the execution of foreign exchange interventions.

Article 31 - Foreign reserve assets held by national central banks

Depending on the limit set in Article 30.1 and the calls made under this provision, a part of the foreign reserve assets might remain with the national central banks. As changes in foreign reserve assets not only affect exchange rates but also domestic liquidity conditions, Article 31.2 specifies that all external transactions undertaken by national central banks (except those in fulfilment of their obligations towards international organisations) will be subject to approval by the ECB.

All Community central banks, except the Bank of England, consider it necessary for the application of Article 31 (as well as Article 30) that in those participating countries in which foreign reserve assets are held by official bodies other than the national central bank, steps are taken to transfer these assets to the central bank before the start of Stage Three. This would allow each national central bank to participate in the transfer scheme and would ensure that all foreign reserve assets in the Community would be subject to the guidelines of the Council. If that approach is followed a Treaty provision should stipulate the transfer of all foreign reserve assets to national central banks.

Article 32 - Distribution of income of the System and allocation of net profits and losses of the ECB

As mentioned in the introductory comment on Chapter VI, this Article is under consideration. A text will be forwarded to the Intergovernmental Conference in due course.

CHAPTER VII - GENERAL PROVISIONS FOR THE SYSTEM

As has been pointed out in the comment on Article 1, the Statute is based on the assumption that the System is not classified as a Community institution in accordance with paragraph 1 of Article 4 of the EEC Treaty. Instead, the establishment of the System would be mentioned separately in a new paragraph of this Article 4. In order to avoid any legal uncertainty arising from the possible application to the System of general provisions relating to Community institutions, Chapter VII includes the necessary provisions governing the general aspects of the System. In many instances these provisions are broadly similar to those contained in the existing EEC Treaty.

The general provisions have not yet been fully discussed by the Committee of Governors. There are also a number of technical and legal questions which need to be clarified.

Article 33 - Regulatory powers

Article 33 confers upon the Council and the Executive Board the power to issue regulations and take decisions which will obligate third parties. However, the power can only be exercised to the extent necessary for the performance of tasks entrusted to the System under the Statute.

The provisions governing the conditions of motivation, publication, entering into force, notification and enforceability of these regulations and decisions still need to be drafted.

Article 34 - Enforcement

Article 34 confers upon the ECB and the national central banks the power to enforce measures taken by virtue of regulations issued under Article 33.

Article 35 - Judicial control and related matters

The intention of this Article is to ensure the same level of judicial control as the one which is applicable to the institutions of the Community. It would require a modification of the Protocol on the Statute of the Court of Justice in order to permit the submission of objections to the System under Article 20 (preliminary rulings) and interventions under Article 37 of the Statute of the Court.

Article 36 - Staff

Article 36 is in line with Articles 179 and 212 of the EEC Treaty.

Article 37 - Seat

This provision enshrines the seat of the ECB in the Statute.

Article 38 - Professional Secrecy

This Article is in line with Article 214 of the EEC Treaty.

Article 39 - Privileges and immunities

Article 39 is inspired by Article 28 §1 of the Statute of the EIB and Article 28 of the Merger Treaty. It would mainly imply that the ECB would be exempt from any form of national taxation. However, depending on the provisions governing the allocation of income among national central banks, it might also be necessary to review the implications of national taxation for the income position of the national central banks.

CHAPTER VIII - TRANSITIONAL PROVISIONS FOR THE SYSTEM

The decisions to be taken concerning the contents of Stage Two and the transition from Stage Two to Stage Three will determine the transitional provisions relating to the establishment of the System and its functions. These transitional provisions may have to accommodate a number of hypotheses:

- Progressive establishment of Economic and Monetary Union

If the transfer of functions entrusted to the System is progressive, the Statute must accommodate this and stipulate that measures will be taken to ensure that the tasks are carried out.

- Participation in the Economic and Monetary Union

If Member States join the Economic and Monetary Union on different dates, the implications of these successive accessions will have to be accommodated by spelling out the restricted

rights and obligations of those who join at a later date (see comments on Article 1).

- Start-up procedures

The start-up procedures will define, for example, the role of the Committee of Governors of the Member States of the Community in the appointment of the first President of the System and the first members of the Executive Board.

Furthermore, depending on the kind of provisions governing the allocation of the System's income among national central banks (see comment on Article 32), there might be a need for transitional arrangements to avoid major redistributive income effects at the inception of the System.

CHAPTER IX - AMENDMENT AND COMPLEMENTARY PROVISIONS FOR THE SYSTEM

If the Statute is annexed to the EEC Treaty in the form of a Protocol, it will have the status of Community primary law and any revision of the provisions of the Statute would normally be subjected to the Treaty revision procedure laid down in Article 236 of the EEC Treaty.

Some flexibility, however, needs to be preserved for amending provisions of a more technical nature in response to changing circumstances and for complementing the Statute in those Articles which call for Community legislation. Chapter IX will introduce a simplified procedure to amend those provisions which do not embody the fundamental principles of the System (Article 40). It will also provide for a complementary procedure specifying what steps should be followed where acts of Community legislation are required or are made possible by the Statute (Article 41).

Democratic legitimacy requires that amendments or complements to the Statute are in accordance with the legislative process of the Community. As the legislative process of the Community to be followed in the future is expected to be revised in the context of the Intergovernmental Conference on Political Union, no concrete draft proposals for the Articles of Chapter IX have yet been made.

COMMITTEE OF GOVERNORS OF THE CENTRAL BANKS
OF THE MEMBER STATES
OF THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY

Basle, 11th December 1990

THE CHAIRMAN

Confidential

Dott. Guido Carli
President of the Council
of the European Communities
Rue de la Loi, 170
B-1049 Bruxelles

SECRETARIAT DU CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
N° ENREG. 526959
REÇU LE: 18-12-1990
DEST. PRINC.: PINI
DEST. COP.: CABINET
Fernandez FABREGAS
N° ARCHIVES: _____

Dear Mr. President,

At its meeting of 11th December 1990, the Committee of Governors discussed the follow-up to the informal ECOFIN meeting of 2nd December 1990 and its role in the Intergovernmental Conference on Economic and Monetary Union after it has opened on 15th December 1990 in Rome.

As you will recall, the Committee of Governors, responding to the request of the European Council, has contributed to the preparation of that Conference by drawing up the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, which was transmitted to the Italian Presidency on 27th November 1990.

Although it is recognised that the Committee of Governors is not a party in the political negotiations in the Intergovernmental Conference, Article 102a of the Treaty provides that the Committee of Governors shall be consulted regarding institutional changes in the monetary area. In order to be informed about all issues on which the Committee of Governors' advice might be sought, the Committee has expressed the wish to be represented at all levels of the Intergovernmental Conference on Monetary and Economic Union. To this end, may I propose that the Committee is represented by its Secretariat which should be given the status of an observer.

As mentioned in my letter of transmitted of 27th November, the Committee will continue its work on those parts of the Statute which still have to be completed and will present its proposals to the Intergovernmental Conference in due course.

Yours sincerely

Karl Otto Pöhl

Karl Otto Pöhl

**Contribution du 25.09.1990 du Gouvernement espagnol intitulé
"EMU: staying the course"**



16

*Représentación Permanente de España
ante las
Comunidades Europeas*

El Consejero Económico y Comercial

January 30 1991

Dear Mr. Pini :

I would be most grateful if you could include the
attached document in the list of contributions to the EMU-IGC.

I presume that the last document presented by Minister
Solchaga during the IGC session last monday will also be added
to the list.

Thank you very much in advance and don't hesitate to
contact me for any questions you may have.

Joaquín de la Herrán

SECRETARIAT DU CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES N° ENREG. 530106 REÇU LE: - 1-2-1991 DEST. PRINC.: _____ PINI DEST. COP.: _____ _____ _____ N° ARCHIVES: _____

CONFERENCE
OF THE REPRESENTATIVES OF THE GOVERNMENTS
OF THE MEMBER STATES
- ECONOMIC AND MONETARY UNION -

Brussels, 31 January 1991

CONF-UEM 1610/91

R/LIMITE

NOTE

Subject: Preparation of the Intergovernmental Conference
on EMU

Delegations will find herewith the note from the Spanish
Government dated 25 September 1990 and entitled "EMU: staying the
course".

CONF-UEM 1610/91

R/L

EN



EMU: staying the course

(A proposal for a successful InterGovernmental Conference)

I. Introduction

On September 8, during the informal ECOFIN in Rome, Spain put forward a compromise proposal, aimed at a number of important goals: the creation during Stage two of the operational and institutional framework which will ensure adequate economic convergence, a key element in the road towards full EMU; the agreement on some broad timetable which, while allowing for flexibility and for not unduly short a Stage two, will keep at all times the political momentum of this major endeavour and will facilitate the convergence process; the design of the process towards full EMU as a joint effort of all twelve member states and the Community as such; the establishment of objective conditions for the transition from one Stage to the next, as a test of the real commitment of the member countries and the Community to make convergence and economic and social cohesion a reality; and to incorporate into the technical design of the transition process those recent suggestions on the ECU which can nicely fit into the original Delors Report, as endorsed in the European Council of Madrid, and pave the way for the ECU to become the single Community currency.

Insofar, Spain's proposal stayed well away from any suggestion which could be deemed to depart from the original Delors Report and from the political understandings already achieved by the European Council.

Hereafter such compromise proposal is spelled out, again, in more detail, in the sincere hope that it will contribute to the success of the forthcoming InterGovernmental Conference.

II. Departures from the Delors Report

Since it was endorsed by the European Council of Madrid in June 1989 as the basis for future progress towards the Economic and Monetary Union (EMU), the Delors Report has been challenged from three different perspectives.

First of all, the United Kingdom has presented a well known alternative to the Delors Plan, which has evolved over time and has recently incorporated some new technical aspects to be referred to later in this document.

Besides, in a much more unobtrusive way, during the process of discussion of the Delors Report two additional views have emerged which depart significantly from the balanced approach of the Report. The first one can be seen as an effort to speed up the process towards full EMU in the wake of the momentous changes which have taken place in Eastern Europe since the Madrid European Council took place. The second one may be regarded as a new manifestation of the unreconstructed resistance by some to any "institutional" progress short of full EMU, an attitude which, in fact, can boast of having successfully blocked the creation of the European Monetary Fund envisaged by the European Council in 1978 when the current EMS was created.

In order to bring out the differences between these two relatively recent views and the Delors Report, it is worth recalling some aspects of the latter.

First of all, paragraph 41, under the heading "Discrete but evolutionary steps", refers to the need to divide the process of implementing economic and monetary union into a limited number of clearly defined stages, so that "each stage would have to represent a significant change with respect to the preceding one". According to paragraph 55, in the second stage "the basic organs and structure of the economic and monetary union would be set up ... The institutional framework would gradually take over operational functions ... Stage two must be seen as a period of transition to the final stage and would thus primarily constitute a training process leading to collective decision making". As to the actual timetable for the transition process, the Report makes no specific proposal, but in paragraph 62 it considers, and does not reject, the possibility of concluding "a new Treaty for each stage", something which, given Parliamentary procedures for ratification of Treaties and the need to negotiate a second one, would presumably require Stage two to take several years. Furthermore, paragraph 43 attaches particular weight not to set explicit deadlines for the passage from Stage two to the final stage, which will require an appraisal "in the light of the experience gained in the preceding stage". As regards the real content of Stage two, paragraph 57 recognises candidly that "at this juncture, the committee does not consider it possible to propose a detailed blueprint for accomplishing this transition (of decision making power from national authorities to a Community institution)".

Now, as stated above, during the preparatory work of the Inter Governmental Conference the idea has been floated that the Stage two could be dispensed with altogether or, alternatively, compressed into such a short timespan that it would hardly be more than the technically minimum period before Stage three becomes institutionally and legally fully operational. To allay the well known fears of those concerned by insufficient convergence among the twelve member countries, this view has more or less explicitly assumed that a two-speed approach was inevitable, with several countries likely to fail to meet an early "convergence-test" being unable to graduate into Stage three. According to this view, this division is seen certainly as regrettable, but will need to be accepted even if those countries left behind are almost as numerous as those moving forward, and, in some cases, have made remarkable progress in their catching-up process.

Furthermore, another view has emerged, probably as a hedge against too hasty a Stage two, which argues in favour of a Stage two not involving any meaningful institutional change at all or just a transformation of the current Committee of Governors into a so-called "Council of Governors", with the future "European System of Central Banks" being established just before the start of Stage three.

If we now compare these two theoretical ideas with the Delors Report, it should be apparent that the first one is hardly consistent with a gradualist approach and might require the division of Europe into different monetary zones, something at odds with the spirit of the Madrid, Strasbourg and Dublin European Councils of all countries moving forward jointly towards EMU. And the second one, by advocating a Stage two which is indistinguishable from Stage one, fails to produce real institutional change, will not create institutional pressure for convergence during Stage two and violates the key principle of "discrete but evolutionary steps" agreed by the European Council in Madrid in June 1989.

Spain firmly believes that none of these three approaches is consistent with the basic agreements already reached by the European Council over the last two years. Consequently, it feels that the Inter Governmental Conference must stay the course and stick to the substance of the original Delors Report, shying equally away from postponing indefinitely Stage three, dispensing with a meaningful Stage two or replacing Stage two by an extended Stage one. This two latter approaches seem particularly ill-advised at a time when the UK has already accepted the need for a meaningful and distinct Stage two. The third approach should be of especial concern, in light of the previous monetary experience in the Community, in which the institutional mechanisms envisaged in official texts either failed to materialise (e.g. the "European Monetary Fund") or remained purely nominal artifacts devoid of any practical weight (e.g. the current system of official ECU deposits in the FECOM).

III. Spain's proposal.

1. The contents of the Stage two.

Chapter III of the Delors Report presents a very compelling case for a "step-by-step" approach, guided by the principles of "parallelism" and "discrete but evolutionary steps". Many of its arguments need not be repeated here. It will suffice to recall that full economic convergence will not be achieved overnight: multilateral surveillance procedures, including in particular growingly binding procedures on public sector budget deficits (something which, incidentally, will require a serious methodological work to allow meaningful comparisons among national

budgetary figures) will take time and effort to yield results; and long ingrained economic and psychological habits (as regards, for instance, wage bargaining, inflation expectations or risk premia implicit in nominal interest rates) will change only gradually. Besides, the need for parallelism between economic and monetary progress, including the need for the Community budget to take on gradually a more important role, argues also in favour of not too short a Stage two.

For Spain, the creation of a new monetary institution from the very beginning of Stage two will be critical for this enhanced economic convergence, a job whose difficulty should not be underestimated. Besides, the new institution will also be extremely useful for the preparation of the technical groundwork required in Stage three to carry out the single monetary policy (whose technical intricacies and difficulties have already become apparent in the preliminary discussions held within the Committee of Governors).

The new monetary institution ought to be totally independent from national Governments and EEC institutions, and ought to be designed so as to be transformed easily into the final "European Central Bank" before Stage two ends.

As stated above, the Delors Report openly acknowledged in paragraph 57 that, in the monetary field, it had not been able to prepare a detailed blueprint for accomplishing the gradual transfer of decision-making power from national authorities to the new Community institution. This statement amounted to a clear invitation for further work to fill this gap and define more precisely the role to be played by the new monetary institution to be created in Stage two(*).

(*) It should be recalled that paragraph 53 of the Delors Report itself contains a discussion of a proposed "European Reserve Fund" to be created during the first Stage, an idea which did not win the general approval of Committee members on grounds which applied mainly to Stage one.

For Spain, the recent proposal by the UK Treasury about a new "European Monetary Fund" (EMF), to be created immediately after the start of Stage two and vested with powers to issue "hard ECUs", is not indeed the only alternative possible, but seems a reasonable and serious attempt to fill the gap mentioned in the Delors Report, provided it is seen as a temporary one, before the Community enters Stage three and the ECU becomes the single EEC currency. In fact, this political commitment to Stage three is not only necessary to be consistent with the final goal to achieve a real EMU, but will be absolutely necessary for the market to see the "hard ECU" as something worthwhile.

A preliminary analysis would suggest that the British "hard-ECU" plan might have potential advantages over a mere redefinition of the ECU as an "adjustable basket": on top of implying the creation of a new monetary institution with a clearly defined task, it would facilitate the growing acceptance by EEC citizens and firms of the ECU, the development of the ECU market and the creation of an efficient ECU-based Community-wide payments network, something important to maximize the benefits of a single currency. Furthermore, the determination by the EMF of its interest rate policy with respect to the "hard-ECU" would need to take into account, as well as influence, the policies pursued by national monetary authorities, and would provide a natural training ground for monetary policy coordination, something which, far from being a disturbing feature of the scheme, is of the very essence of Stage two according to the Delors Report.

The "hard-ECU" plan not being a cut and dried one, it might allow for a number of specifications, additions and changes. Thus, as to the name of the new institution, the one proposed by the UK, "European Monetary Fund", although already used in 1978 to describe the new institution to be created during the "institutional" phase of the EMS, might not be now necessarily the most appropriate, if only because, as currently envisaged, the "EMF" is not really a "fund" but a genuine "bank". Furthermore, additional roles could be assigned to the EMF other than issuing "hard-ECUs" and regulating its market (for instance, intervening in foreign exchange markets on behalf of national authorities, as envisaged in the "European Reserve Fund" proposal mentioned in paragraph 53 of the Delors Report).

2. The start of Stage two.

The Delors Report deemed not advisable to set explicit deadlines for the passage from one stage to the next (paragraph 43), leaving that decision to the European Council and, from Stage two to Stage three, also to the European System of Central Banks.

The European Council of Dublin has already expressed the wish that the new Treaty be ratified by all member countries by the end of 1992. And, although no agreement has intervened yet on the actual entry into force of Stage two, it would be inconsistent with the spirit of the European Council's decision to envisage too long a "vacatio legis" between the deadline for complete ratification of the Treaty and its entry into force.

In light of this, Spain is proposing for that "vacatio legis" to be of only 1 year, so that Stage two formally begins on January 1st, 1994. This timetable should provide member countries and the Community with a one-year experience with the full Single Market, and should offer some leeway in case any of its measures (for instance, on tax harmonization) were to be approved with delay. Furthermore, it should allow member countries to meet by December 1993 the following conditions for passage to Stage two(*):

i) All Community currencies participate in the Exchange Rate Mechanism.

Although paragraph 52 of the Delors Report does not explicitly envisage any exception to this principle, Spain, bearing in mind the procedure followed when the EMS was created, could accept that a wider fluctuation band be considered for some currencies at the beginning of Stage two.

ii) National Treasuries' access to national Central Banks and any other way of compulsory public deficit financing are strictly forbidden.

(*) No explicit reference is made to the total freedom of capital movements in so far as it will have to be in force in all countries by December 1992, except if Portugal and Greece were granted the additional 3 year derogation period envisaged in article 6.2 of the 1988 Directive.

iii) Central Governments' savings are not negative (i.e. Central budget deficits do not exceed gross investment). "Golden rule"

iv) National Central Banks are recognized full independence from Governments.

Passage to Stage two should take place at the beginning of 1994, provided these conditions have been met.

3. The end of Stage two and the passage to the final Stage.

Stage three must be regarded as an absolute certainty to follow after Stage two, although passage to Stage three should not take place according to a preestablished schedule.

Furthermore, as explained above, the Delors Report envisages a substantive Stage two, to the point that it explicitly considers the possibility of the Stage two being the only object of a new Treaty, to be followed by another one for the final Stage.

Consistent with the Delors Report, bearing in mind that passage to the Stage three should not be automatic and will require an appraisal by the European Council and by the European System of Central Banks in the light of the experience gained in Stage two (paragraph 43), but in the spirit of helping accelerate the convergence process necessary for EMU to be a success, Spain considers that a 5 or 6 year Stage two should be reasonably expected to be long enough for the overwhelming majority of countries, if not all, and for the Community as such, to meet the required conditions for passage to Stage three, which could be expressed as follows:

i) All member countries are already in strict compliance with all the budgetary rules to be enshrined in the Treaty, as developed in any derived Community legislation.

ii) Inflation rates have already converged to a sufficiently low level.

iii) Differentials among nominal interest rates of Community currencies are consistently within a band as narrow as that of the ERM (i.e. 2,25% or any narrower fluctuation band to be established during Stage two).

Under free capital movements and harmonized taxation of interest income, this condition amounts to full market confidence in the existing parity grid.

iv) The Community as such has already evolved into a true Economic Union. Specifically, all Community policies comply with the principle of economic and social cohesion. Furthermore, the Community budget has taken on any role required for the Economic Union to operate smoothly under strict market principles.

According to this timetable, during 1999 or shortly thereafter the European Council should take stock of progress achieved and assess whether the conditions for passage to Stage three have been met. In assessing progress in the monetary field, the European Council will specifically seek the advice of the European System of Central Banks. If it were to decide for the Community to move into full EMU, the Council would be empowered to establish a special transitional arrangement for any country unable to participate yet in EMU in its final stage.

Madrid, September 25, 1990

**Rapport du 25.09.1990 de la commission économique, monétaire
et de la politique industrielle du PE sur l'Union économique et
monétaire ("Rapport Herman")**



Communautés Européennes

PARLEMENT EUROPÉEN

DOCUMENTS DE SEANCE

Edition en langue française

25 septembre 1990

A3-0223/90/PARTIE A

RAPPORT

de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle

sur l'Union Economique et Monétaire

Rapporteur : M. Fernand HERMAN

*

*

*

- PARTIE A : PROPOSITION DE RESOLUTION -

PE 140.147/déf./Partie A
Or. FR

Série A: Rapports - Série B: Propositions de résolutions, Questions orales.

- Série C: Documents provenant d'autres institutions (p. ex. consultations)

*

= Consultation nécessitant une seule lecture

**II

= Procédure de coopération (Deuxième lecture) qui nécessite la majorité des membres effectifs

**I

= Procédure de coopération (Première lecture)

= Avis conforme qui nécessite la majorité des membres effectifs

S O M M A I R E

	<u>Page</u>
Page réglementaire	3
A. PROPOSITION DE RESOLUTION	4

Par lettre du 27 septembre 1989, la commission économique, monétaire et de la politique industrielle a demandé l'autorisation de présenter un rapport sur l'Union économique et monétaire.

Au cours de la séance du 12 février 1990, le Président du Parlement européen a annoncé que la commission avait été autorisée à faire rapport sur ce sujet et la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire ainsi que la commission des budgets avaient été saisies pour avis.

Au cours de sa réunion du 1 février 1990, la commission économique, monétaire et de la politique industrielle a nommé M. Herman rapporteur.

En sa séance du 16 mai 1990, le Parlement européen a adopté un rapport intérimaire (Doc. A3-99/1990).

Au cours de ses réunions des 16 et 17 juillet 1990 et 19, 20 et 21 septembre 1990, elle a examiné le projet de rapport.

Au cours de sa réunion du 20 septembre 1990, elle a adopté la proposition de résolution à l'unanimité moins 3 voix contre.

Ont participé au vote les députés: Beumer, président; Herman, rapporteur; Beazley P., Bernard-Reymond, Cassidy, Colom I Naval, Coone (suppléant M. Friedrich), Cox, Cravinho, de Donnea, De Piccoli, Domingo (suppléant M. Speciale), Donnelly, Dury (suppléant M. Fuchs), Ernst de la Graete, Falconer (suppléant M. Barton), Fitzgerald (suppléant M. Lataillade), Glinne (suppléant M. Mihr), Hoff, Hoppenstedt, Izquierdo Rojo (suppléant M. Bofill Abeilhe), Lulling, McCartin (suppléant M. Gallenzi), Merz, Metten, Patterson, Peter (suppléant M. Ford), Pinxten, Porto, Read, Riskær Pedersen, Rogalla, Sboarina, Siso Cruellas, Smith A., Stevens, Titley, Tongue, van Hemeldonck, van der Waal, von Wogau.

L'avis de la commission des budgets est joint au présent rapport; l'avis de la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire sera présenté séparément.

Le rapport a été déposé le 25.9.1990

Le délai de dépôt des amendements sera indiqué dans le projet d'ordre du jour de la période de session au cours de laquelle le rapport sera examiné.

A.
PROPOSITION DE RESOLUTION

sur l'Union Economique et Monétaire

Le Parlement Européen

- vu sa résolution du 16 mai 1990 sur le rapport intérimaire de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle (doc. A3-99/90).
- vu l'article 121 de son règlement.
- vu le rapport de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle et les avis de la commission des budgets et de la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire (doc. A3-223/90),
- A. considérant que le préambule du traité CEE engage les Etats membres à renforcer l'unité de leurs économies et à assurer leur développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées,
- B. considérant que l'Acte unique souligne l'importance d'un renforcement de la cohésion économique et sociale,
- C. considérant que la crédibilité de l'Union économique et monétaire dépendra de sa contribution à l'amélioration générale du bien-être des peuples de la Communauté, qui exige notamment que les objectifs précités soient atteints,
- 1. en vue de la création dans les meilleurs délais d'une Union économique et monétaire entre tous les Etats membres de la Communauté, soumet aux participants de la conférence intergouvernementale convoquée à cet effet, l'examen des modifications qu'il conviendrait d'apporter au traité de Rome, et plus particulièrement à l'article 102 A pour l'Union monétaire et aux articles 103 - 104 - 105 pour l'Union économique, sans préjudice d'autres modifications nécessaires, notamment en ce qui concerne le titre V de l'Acte unique européen et les dispositions budgétaires communautaires.

TITRE II du traité

LA POLITIQUE ECONOMIQUE ET MONETAIRE ¹

¹ La participation du Parlement européen au processus législatif contenu dans ce rapport aux art. 102A à 105 et 130A à 130E sera identique à celle proposée par le rapport de M. MARTIN pour la procédure de codécision.
Quant aux procédures de nomination (art. 10 de ce rapport) on appliquera la procédure spécifiée dans ce rapport.

Article 102 A

UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

En vue d'assurer la convergence des politiques économiques et monétaires nécessaire au développement ultérieur de la Communauté, les Etats membres renforcent leur coopération dans le cadre de la Communauté conformément aux objectifs de l'article 104.

A cette fin, le Conseil arrête, sur proposition de la Commission et avec l'approbation du Parlement européen, à la majorité qualifiée, les mesures requises pour réaliser progressivement l'Union économique et monétaire.

Article 102 B

Article 1er

La Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement l'Union économique et monétaire au cours d'une période expirant le 31 décembre 1995.

Toutefois, après délibération au sein du Conseil européen et selon la procédure prévue à l'article 2, il pourra être prévu pour certains Etats membres à leur demande et compte tenu de leur situation spécifique, des délais plus longs pour l'adoption de certaines dispositions de l'Union monétaire.

L'Union monétaire implique la circulation d'une monnaie unique, la conduite d'une seule politique monétaire externe et interne ainsi que l'institution d'un système européen de banques centrales comportant une Banque centrale européenne autonome.

Article 2

ECU

L'Unité monétaire de la Communauté est l'ECU. Son régime juridique et les conditions et procédures requises pour son émission sont réglés par un règlement du Conseil votant à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après avis conforme du Parlement statuant à la majorité absolue de ses membres.

Article 3

La Banque centrale européenne

La Banque centrale européenne, établissement public de droit communautaire, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, est régie par les statuts adoptés selon la procédure prévue à l'article 2. Elle émet des ECUs dans les conditions fixées par la même procédure. Dans chacun des Etats membres, la Banque jouit de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales.

Article 4

Missions de base

Dans le cadre des objectifs de la politique économique et sociale déterminée par le Conseil et le Parlement, la Banque centrale européenne est chargée de la mise en oeuvre d'une politique monétaire interne et externe, dont

l'objectif est la stabilité monétaire. La Banque est garante de cette stabilité.

Elle met en oeuvre la gestion des taux et réserves de change selon les orientations définies en coopération avec le Conseil des ministres.

Elle veille au bon fonctionnement des marchés monétaires et des systèmes de paiement.

A ces fins, elle contribue au bon fonctionnement des marchés financiers.

Article 5 Missions annexes

Outre les missions de base prévues à l'article précédent, la Banque centrale est chargée :

1. de la coordination de la supervision des établissements de crédit ayant leur siège ou une agence dans la CEE. Elle veille à l'interprétation et à l'exécution de la législation communautaire y relative.

2. de l'exécution des accords liant la Communauté dans le domaine monétaire et du crédit. Elle est associée à la conduite des relations extérieures dans le champ de ses activités. Par décision du Conseil, après avis favorable du Parlement, la Banque peut être autorisée à conclure des accords engageant la Communauté dans le domaine monétaire. La Banque représente la Communauté dans les organisations internationales ayant des fonctions monétaires.

3. d'une mission consultative auprès de la Commission pour tout projet à caractère législatif que celle-ci propose en matière monétaire, bancaire et financière. La Banque peut donner des avis à toute autorité communautaire ou nationale sur des questions de sa compétence.

4. d'une mission de collecte d'information et d'établissement de statistiques dans les domaines de sa compétence, soit auprès des autorités nationales ou communautaires ou d'instances internationales, soit directement auprès des opérateurs économiques.

5. de toute autre mission qui lui serait confiée en vertu de la législation communautaire.

Article 6 Autonomie de la Banque centrale européenne

La Banque agit de manière autonome. Elle ne peut ni solliciter ni recevoir aucune instruction de la part des institutions de la Communauté, des gouvernements nationaux, ni d'aucun organisme.

La Banque est tenue, dans le respect de sa mission de maintien de la stabilité de la monnaie, de soutenir les orientations de politiques économiques et sociales définies par les institutions communautaires conformément aux objectifs fixés dans le traité.

Article 7 Décisions de la Banque

Pour l'accomplissement de ses missions, et dans les conditions prévues au présent traité, dans ses statuts ou dans un autre acte de la législation

communautaire, la Banque prend des décisions de caractère général ou individuel, obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables.

Les décisions de caractère général sont publiées au Journal officiel des Communautés. Les autres décisions sont notifiées aux autorités publiques et aux opérateurs économiques qui en sont les destinataires.

Sans préjudice de l'application de sanctions dans les Etats membres, la Banque prend les sanctions non pénales adéquates en cas de violation de ses décisions, dans les conditions prévues par la législation communautaire.

Le régime prévu par les articles 190 à 192 du traité instituant la CEE pour les actes des institutions est applicable aux décisions de la Banque.

Article 8 Coopération entre banques centrales

La Banque prend les dispositions nécessaires pour organiser la coopération des banques centrales des Etats membres.

Les banques centrales nationales sont soumises à l'autorité de la Banque dans la mesure nécessaire à l'exercice, par celle-ci, de ses compétences dans le domaine monétaire.

La Banque peut soumettre à son accord préalable les actes pris par les banques centrales nationales en ce domaine selon les règles qu'elle détermine.

La Banque prend les dispositions nécessaires pour assurer la bonne exécution par les banques nationales des obligations communautaires dans les matières qui relèvent de sa compétence. Elle se fait communiquer toutes informations généralement utiles.

La Banque peut confier l'exécution de certaines missions aux banques centrales nationales, ou à certaines d'entre elles, dans les conditions qu'elle fixe.

La Banque veille à ce que soit assurée la couverture des frais exposés par les banques centrales nationales pour les obligations qu'elles assument conformément aux dispositions du présent article.

Article 9 Organes de la Banque

La Banque est présidée par un gouverneur qui assure la gestion journalière.

La Banque est administrée par un Directoire.

Les orientations de base et les décisions à caractère général sont fixées par un Conseil qui peut déléguer les pouvoirs qu'il spécifie au Directoire.

Article 10 Le gouverneur et le Directoire

Le Directoire est présidé par le gouverneur. Il comprend, outre celui-ci, le vice-gouverneur, trois directeurs au moins et cinq au plus. La durée de leurs mandats, les conditions de l'exercice de ce mandat, les sanctions en cas de

non-respect des conditions, sont fixées par les statuts. Toutefois, la désignation des membres du directoire est effectuée de la manière suivante. La Commission fait une proposition après avoir recueilli l'avis, qui reste confidentiel, de la Banque. La proposition, pour être transmise au Conseil, doit recueillir l'avis conforme du Parlement.

Si le Parlement approuve la proposition, le Conseil peut statuer à la majorité qualifiée.

Si le Parlement n'émet pas un avis conforme, une nouvelle procédure est engagée.

Pour les premières désignations, l'avis de la Banque est remplacé par l'avis du Comité des gouverneurs.

Article 11 Conseil de la Banque

Le Conseil de la Banque comprend les membres du Directoire ainsi que les gouverneurs des banques centrales des Etats membres de la Communauté et le directeur général de l'Institut Monétaire Luxembourgeois. Il est présidé par le gouverneur de la Banque.

Les décisions du conseil de la Banque sont prises à la majorité des voix des gouverneurs, chaque membre disposant d'une voix.

Le Conseil de la Banque délibère en principe sur la base des propositions du directoire, auxquelles il apporte des amendements.

Le Conseil de la Banque ne peut apporter des amendements à une proposition du Directoire que moyennant l'accord de celui-ci statuant à la majorité de ses membres avec voix prépondérante du gouverneur en cas d'égalité des voix.

Article 12 Contrôle juridictionnel

Les actes de la Banque sont soumis au contrôle de la Cour de justice dans les conditions prévues pour le contrôle de la légalité des actes des institutions de la Communauté et, en cas de carence, par les articles 173, 175 et 177 du traité instituant la CEE.

Le régime de responsabilité applicable à la Banque est celui instauré par l'article 215 du traité CEE.

Article 13 Coopération inter-institutionnelle

La Commission désigne un délégué qui a le droit de prendre part aux délibérations du Conseil de la Banque.

Le délégué peut soumettre des questions à la délibération du Conseil de la Banque. Il exprime l'avis de la Commission. Il ne prend pas part au vote.

Le gouverneur de la Banque transmet chaque année au Parlement européen, un rapport rendant compte de l'exécution des missions de la Banque et indiquant

les politiques de l'année à venir par rapport à la politique économique de la Communauté.

Le Parlement pourra l'inviter à en faire un commentaire en séance plénière. Le gouverneur est entendu par la commission compétente du Parlement une fois par semestre ou chaque fois que des circonstances importantes le justifient.

Article 14

Le capital de la Banque, ses modalités de souscription, la liste des souscripteurs, la répartition du bénéfice sont réglés par les statuts.

Article 15 Privilèges et immunités

La Banque centrale européenne bénéficie, en matière de privilèges et d'immunités, du régime établi en faveur des institutions des Communautés par le Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes et ce, pour elle-même, pour les membres de ses organes et de son personnel, et pour les personnes qui participent à ses travaux.

La Banque est uniquement redevable, le cas échéant, d'impôts levés par la Communauté.

Article 16 Réalisation progressive de l'Union monétaire

Après délibération au sein du Conseil européen, les mesures destinées à établir progressivement l'Union monétaire au cours de la période transitoire sont adoptées selon la procédure prévue à l'article 2. Les statuts de la Banque fixent les conditions du transfert progressif et de la rémunération des avoirs de réserve des banques centrales nationales.

Article 17 Accords de coopération

Les Etats qui ne sont pas membres de la Communauté européenne peuvent passer des accords de coopération avec la Banque centrale européenne.

TITRE II du traité, titre du CHAPITRE II

L'UNION ECONOMIQUE (comprenant les articles 103 à 105 tels que modifiés)

Article 18

L'article 103 du traité devient :

1. Les Etats membres considèrent leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun et de compétence communautaire concurrente;
2. Sans préjudice des autres procédures prévues par le présent traité, le Conseil, sur proposition de la Commission et avis conforme du Parlement, peut décider, à la majorité qualifiée, des mesures appropriées à la situation.

3. La Commission soumet au Conseil une proposition globale visant à doter le budget des Communautés des ressources propres nécessaires :
 - pour assurer une compensation financière par le biais de dotations ciblées conformément aux objectifs définis à l'article 130 A du traité CEE.
 - pour jouer un rôle de stabilisation de l'ensemble de l'économie.

Un droit d'endettement limité est prévu pour la Communauté en vue de corriger les déséquilibres macro-économiques (il est limité au total des investissements communautaires).

La proposition globale recouvre l'ensemble des propositions relatives à la perception des taxes communautaires.

4. Le Conseil statue sur cette proposition globale à la majorité qualifiée, sous réserve de l'approbation du Parlement européen, ou, à défaut de celle-ci, à l'unanimité.

Les mesures arrêtées entrent en vigueur au plus tard à la fin de la première phase de l'Union économique et monétaire.

Article 19

L'article 104 du traité devient :

1. Chaque Etat membre pratique la politique économique et sociale nécessaire en vue d'assurer le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire pour assurer un haut degré d'emploi, la stabilité du niveau des prix et une plus grande cohésion sociale et régionale dans la Communauté et permettre ainsi une Union économique et monétaire viable et un développement économique écologiquement soutenable.
2. La cohésion économique et sociale de la Communauté visée au Titre V doit constituer un élément fondamental de la construction de l'Union économique et monétaire, de telle manière que les Etats membres et la Communauté conduisent et coordonnent leurs politiques économiques en vue, également, d'atteindre les objectifs énoncés dans les articles 130 A à 130 E en assurant une répartition équitable de la prospérité accrue qu'entraînera la mise en oeuvre de politiques communes, du Marché intérieur et de l'Union économique et monétaire.

Article 20

L'article 105 du traité devient :

En vue de faciliter la réalisation des objectifs énoncés à l'article précédent, les Etats membres acceptent de mettre sur pied trois nouveaux instruments de coopération spécifique :

1. Sur base d'une évaluation globale de l'évolution économique de la Communauté et des différents Etats membres, la Commission propose des orientations de politiques économiques pluriannuelles. Ces orientations fixent des objectifs économiques généraux pour la Communauté tout en

indiquant les moyens de les atteindre. Référence sera faite aux politiques de finances publiques, aux évolutions du marché de l'emploi et aux politiques structurelles nationales.

Ces orientations sont soumises au Parlement et entérinées à la majorité du Conseil en cas d'avis conforme du Parlement, à l'unanimité du Conseil dans le cas inverse. L'avis conforme est donné par le Parlement européen statuant à la majorité absolue de ses membres.

2. Pour s'assurer du respect de ces orientations, le système de surveillance multilatérale des politiques économiques, introduit par la décision du Conseil (90/141/CEE) est élargi à tous les aspects de la politique économique qui ont un impact direct sur le fonctionnement de l'Union économique et monétaire et sera renforcé par les moyens de pression appropriés dont le recours conditionnel au mécanisme prévu au paragraphe 3.

Dans ce cadre, les Etats membres s'engagent à renoncer au financement monétaire des déficits publics et refuseront aux autorités publiques tout accès privilégié au marché des capitaux pour le placement des titres de la dette publique.

De même, acceptent-ils qu'en cas de déséquilibre excessif, la dette publique de l'un d'entre eux ne puisse bénéficier, ni de la part de la Communauté ni de celle d'un autre Etat membre, d'aucune garantie inconditionnelle. Ils s'engagent en outre à respecter les recommandations que la Commission et le Système Européen de Banques Centrales seraient amenés à leur adresser en ce qui concerne leur endettement en monnaie tierce.

3. En cas de difficultés économiques majeures, ou lorsque la convergence des politiques économiques fait peser sur certains Etats membres des efforts d'ajustement qui dépassent leurs capacités normales, ceux-ci pourront faire appel à un mécanisme de soutien financier particulier qui peut prendre la forme soit d'une subvention du budget communautaire soit de prêts d'un instrument financier de la Communauté. Les conditions et les modalités de ce soutien seront déterminées par le Conseil sur proposition de la Commission en cohérence avec la surveillance multilatérale du déficit budgétaire.

Article 21

Toute la législation communautaire nécessaire à la réalisation de l'Union économique et monétaire sera désormais soumise à la procédure de l'article 100A, en ce compris l'harmonisation fiscale et la libre circulation des personnes.

Article 22

Le système des ressources propres de la Communauté et les responsabilités financières des institutions doivent être adaptés aux besoins de l'Union économique et monétaire. La Commission pourra proposer de nouvelles ressources propres et, sur avis conforme du Parlement statuant à la majorité absolue de ses membres, le Conseil des Ministres, statuant à l'unanimité, pourra les adopter. Les emprunts de la Communauté seront désormais intégrés dans le budget et soumis à

l'approbation des deux branches de l'autorité budgétaire. Après l'achèvement de l'Union monétaire, et la mise en circulation d'une monnaie unique, les avantages financiers découlant du droit de seigneurage inhérent au statut de monnaie internationale de réserve seront acquis au budget de la Communauté.

Article 23

L'article 130A du traité devient :

Afin de promouvoir une convergence économique aussi bien réelle que nominale et un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale.

En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

Article 24

L'article 130 B du traité devient :

Les Etats membres conduisent leur politique économique et la coordonnent en vue également d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 130 A. La mise en oeuvre des politiques communes, du Marché intérieur et de l'Union économique et monétaire prend en compte les objectifs énoncés aux articles 130 A et 130 C et participe à leur réalisation. La Communauté soutient cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section "Orientation". Fonds social européen, Fonds européen de développement régional), de la Banque européenne d'investissements et des autres instruments et moyens financiers appropriés existant.

Article 25

L'article 130 C du traité devient :

Les fonds visés à l'article 130 B sont destinés à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux et sociaux dans la Communauté.

Article 26

L'article 130 D du traité devient :

Dès l'entrée en vigueur du nouveau traité sur l'Union économique et monétaire et comme il s'apprête à entrer dans la phase finale de l'Union économique et monétaire, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée après avis conforme du Parlement européen votant à la majorité absolue des membres qui le composent, sur une proposition d'ensemble de la Commission, décide des instruments et mesures budgétaires et financiers nécessaires afin de contribuer à la réalisation des objectifs énoncés aux articles 18 à 22 et 130 A à 130 E.

Article 27

L'article 130 E du traité devient :

Après adoption de la décision visée à l'article 130 D, les décisions d'application relatives aux fonds structurels et autres instruments financiers appropriés sont prises par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après avis conforme du Parlement européen.

o o
o

2. Charge son Président de transmettre la présente résolution à la Commission, au Conseil et aux Etats membres.

12

FR



Communautés Européennes

PARLEMENT EUROPÉEN

DOCUMENTS DE SEANCE

Edition en langue française

1990-91

25 septembre 1990

A3-0223/90/PARTIE B

RAPPORT

de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle

sur l'Union Economique et Monétaire

Rapporteur : M. Fernand HERMAN

*

*

*

- PARTIE B : EXPOSE DES MOTIFS -
AVIS de la commission des budgets -

PE 140.147/déf./Partie B
Or. FR

Série A: Rapports - Série B: Propositions de résolutions, Questions orales, Déclarations écrites etc. - Série C: Documents provenant d'autres institutions (p. ex. consultations)



= Consultation nécessitant une seule lecture



= Procédure de coopération (Deuxième lecture) qui nécessite la majorité des membres effectifs



= Procédure de coopération (Première lecture)



= Avis conforme qui nécessite la majorité des membres effectifs

S O M M A I R E

	<u>Page</u>
B. EXPOSE DES MOTIFS	14
Avis de la commission des budgets	43

B.
EXPOSE DES MOTIFS

Dans sa résolution du 23 novembre 1989, le Parlement européen demande de pouvoir être associé à la conférence intergouvernementale sur l'Union monétaire qui sera convoquée à la fin de l'année 1990.

Quelles que soient les modalités de cette association, si toutefois le Conseil ne la refuse pas, le Parlement doit s'y préparer. La Commission institutionnelle a été autorisée à entamer un rapport sur cette question dans l'optique de la résolution du 23 novembre 1989, c'est-à-dire non limitée au seul aspect monétaire. Monsieur Martin a été chargé de préparer ce rapport. Dans le document de travail qu'il a déposé pour amorcer le débat, Monsieur MARTIN se réfère au rapport FRANZ comme reflétant les vues du Parlement sur l'aspect monétaire. Outre que le rapport FRANZ a été adopté sous la précédente législature, il était destiné à fournir au Comité d'experts, présidé par J. Delors, le point de vue du Parlement sur l'Union monétaire.

Aujourd'hui, le rapport DELORS est connu et les événements se sont précipités. Beaucoup de choses ont changé en peu de temps, à commencer par l'attitude à l'égard de l'Union monétaire.

Voilà pourquoi, la commission économique monétaire et de la politique industrielle a demandé de pouvoir faire un rapport qui sera joint à celui de Monsieur MARTIN et qui sera limité aux modifications à introduire dans le traité pour pouvoir transformer la Communauté économique en Union économique et monétaire.

Pour introduire et justifier ces modifications on tentera dans un premier chapitre, de répondre aux questions suivantes :

- Peut-on ne pas créer l'Union économique et monétaire?
- Jusqu'où pousser l'Union monétaire?
- Peut-on concevoir une Union économique sans Union monétaire et vice versa?
- Une modification des traités est-elle nécessaire?
- Quels sont les avantages d'une Union monétaire?
- Peut-on avoir une monnaie stable sans une banque indépendante?
- Comment garantir l'indépendance d'une Banque centrale?
- Une Banque centrale ou un système européen de Banques centrales?

Dans un deuxième chapitre et sur la base des réponses proposées à ces questions, un projet de 27 articles à introduire dans le Traité est présenté.

Si, pour l'essentiel, le document de la Commission sur l'Union économique et monétaire : SEC (90) 1654 du 21 août 1990, se situe dans la ligne du rapport Delors, les points où il s'en sépare rejoignent très fort les positions adoptées par le Parlement dans son rapport intérimaire du 16 mai (rapport Herman).

Le Parlement peut donc se féliciter d'avoir fait connaître clairement son point de vue à un moment où la Commission n'avait pas encore établi le sien de manière définitive.

Les convergences entre Commission et Parlement se dessinent nettement sur les points suivants :

Comme le Parlement, la Commission insiste sur l'objectif final d'une monnaie unique de préférence à un système de parités irrévocablement fixées qui est la conception minimale de l'Union monétaire.

Pour les mêmes raisons que les nôtres, la Commission estime que la période transitoire correspondant à la 2ème phase doit être la plus courte possible parce qu'elle cumule le maximum de contraintes et le minimum d'avantages.

Comme le Parlement, la Commission estime qu'il n'est pas possible de restreindre considérablement la souveraineté fiscale et budgétaire des Etats membres en leur dictant des normes aussi rigides que celles esquissées dans le rapport Delors. Par contre, elle va plus loin que le Parlement en ce qui concerne l'énoncé de quelques limites.

Comme nous, la Commission propose de désigner explicitement l'ECU comme la future monnaie unique de l'Union et de l'inscrire, dès à présent, dans les traités. Comme nous, également, elle propose de promouvoir l'usage et la détention de l'ECU dès avant la phase finale de l'Union économique et monétaire.

Comme le Parlement, la Commission estime indispensable le renforcement de l'Union économique, préalablement ou tout au moins en concomitance avec l'Union monétaire. Ce renforcement implique l'intensification des politiques communes et l'accroissement des moyens budgétaires et financiers en vue d'une meilleure cohésion économique et sociale de la Communauté. Sur ce point, la Commission est plus explicite et plus concrète que le Parlement sans toutefois oser aller aussi loin que celui-ci sur la coordination des politiques conjoncturelles.

Comme le Parlement, la Commission met l'accent sur la nécessaire coopération entre l'autorité monétaire et l'autorité communautaire, responsable de la politique économique, pour la détermination de la politique de change à l'égard des monnaies tierces, alors que le rapport Delors en fait surtout une responsabilité de la Banque Centrale.

Plus que le rapport Delors, la Commission, comme le Parlement, souligne la nécessité pour l'autorité monétaire de soutenir, sans préjudice de la stabilité monétaire, les objectifs de la politique économique tels que définis par les autorités politiques communautaires.

A cet égard, la Commission diverge quelque peu du Parlement qui parle plus volontiers de l'autonomie et non de l'indépendance de la Banque Centrale.

S'agissant de la participation de certains Etats membres, la Commission admet qu'une certaine flexibilité pourrait s'appliquer pour la date à laquelle certains Etats membres se joindraient à tous les arrangements de l'étape finale. Cette flexibilité pourrait se traduire dans des dispositions transitoires spécifiques. Cela revient à dire autrement ce que le Parlement avait exprimé dans son paragraphe 14, 1ère partie du rapport intérimaire du 16 mai.

Enfin, avec autant de netteté que le Parlement européen, la Commission rejette la méthode de l'intégration monétaire soit par la voie de la libre compétition des monnaies, soit par la voie d'une treizième monnaie ayant cours légal sur tout le territoire de la CEE.

Sur quelques points, cependant, la Commission diverge nettement du Parlement. Sans surprise, il s'agit surtout du rôle et des pouvoirs réservés au Parlement dans le domaine de la politique monétaire.

Partout où le Parlement revendique un pouvoir de codécision ou, tout au moins, une procédure d'avis conforme ou de non objection à majorité qualifiée, la Commission lui réserve un rôle de simple consultant.

- désignation du Président du Système européen de banques centrales ;
- désignation des membres du directoire du Système européen de banques centrales ;
- définition des orientations pluriannuelles ;
- octroi de soutiens financiers spécifiques ;
- harmonisation des politiques conjoncturelles ;
- adoption de la loi organique définissant les modalités concrètes d'exécution des nouvelles dispositions des Traités relatives à l'Union économique et monétaire et, notamment, l'adoption des statuts du Système européen des banques centrales.

La Commission attribue au Conseil européen un rôle que le Parlement aurait préféré voir confier à l'ECO/FIN ou au Conseil des Ministres, affaires générales.

La Commission ne paraît pas avoir retenu la suggestion du Parlement de répartir tout le dispositif législatif relatif à l'Union économique et monétaire entre les principes essentiels, à inclure dans les traités, et les modalités concrètes et statuts du Système européen de banques centrales, à inclure dans une loi organique, puisqu'elle souhaite voir figurer les statuts d'EUROFED en annexe du traité. Cela signifie qu'on ne pourrait les modifier qu'en recourant à la lourde procédure de l'article 236.

En ce qui concerne les missions annexes de la Banque centrale, le Parlement va plus loin que la Commission et se rapproche davantage du rapport Delors, notamment en ce qui concerne la supervision des établissements de crédit.

Chapitre I : Considérations générales

I. L'OBLIGATION DE CREER L'UNION MONETAIRE

La création de l'Union économique et monétaire constitue un objectif communautaire depuis 1969. Il fut réaffirmé depuis lors à de nombreuses

reprises ⁽¹⁾ et introduit dans le traité de Rome par l'Acte unique ratifié en 1987 ⁽²⁾.

Plus récemment, les Conseils européens de Hanovre, de Madrid, de Strasbourg et de Dublin II se sont encore plus explicitement et plus concrètement engagés dans cette voie.

On ne peut donc aujourd'hui remettre en cause unilatéralement un engagement souscrit et réitéré de manière formelle. De même, ne pourrait-on, sous prétexte de désaccord sur les modalités ou sur le calendrier de la mise en oeuvre, en reporter indéfiniment l'échéance. Une telle attitude, surtout si elle n'était pas accompagnée de contre-propositions constructives et sérieuses, pourrait être interprétée légitimement comme un refus d'exécuter les engagements du traité et, comme tel, provoquer la rupture du lien communautaire.

Un tel refus, susceptible de faire l'objet d'une condamnation par la Cour de Justice puisqu'il s'agit d'un abus de droit, ne pourrait pas, en tout cas, paralyser la volonté, d'une majorité significative des Etats membres, de mettre en vigueur entre eux le traité créant cette union. Toute autre serait la possibilité d'une intégration monétaire différenciée pour le cas où tous les Etats ne seraient pas en mesure d'accepter l'Union monétaire en même temps. Nous reviendrons sur ce point ultérieurement.

1) Communiqué final de la conférence des Chefs d'Etat ou de gouvernement de décembre 1969 à la Haye

Rapport WERNER (1970): Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étape de l'Union économique et monétaire de la Communauté.

Résolution du Conseil du 22 mars 1971 concernant la réalisation par étape de l'Union économique et monétaire de la Communauté.

Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres du 21 mars 1972 concernant l'application de la résolution du 22 mars 1971 concernant la réalisation par étape de l'Union économique et monétaire dans la Communauté.

Copmuniq   final de la cconf  rence des Chefs d'Etat ou de gouvernement des Communautés européennes élargies du 19-21 octobre 1972 à Paris.

Communication de la Commission au Conseil relative au bilan des progrès accomplis au cours de la première étape de l'Union économique et monétaire, à la répartition des compétences et des responsabilités entre les institutions de la Communauté et les Etats-membres que nécessite le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, et aux mesures à adopter au cours de la deuxième étape de cette union (avril 1973).

Conclusions finales du Président du Conseil Européen de Bruxelles du 5 et 6 décembre 1977.

Rapport du groupe de réflexion de la Commission des Communautés Européennes "Union économique et monétaire 1980" (mars 1975).

2) Article 102 A.

II. LA NECESSITE D'UNE UNION MONETAIRE A MONNAIE UNIQUE

Selon le rapport DELORS, l'union économique peut être ramenée à 4 éléments fondamentaux :

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

Une Union monétaire, selon le même rapport qui invoque à son tour le rapport WERNER de 1970, implique trois conditions nécessaires :

- la garantie d'une convertibilité totale et irréversible des monnaies entre elles;
- la liberté complète des mouvements de capitaux et l'intégration complète des marchés bancaires et autres marchés financiers;
- l'élimination des marges de fluctuations et la fixation irrévocable des parités.

Le respect de ces trois conditions, et surtout de la troisième, implique une telle convergence des politiques économiques et monétaires entre les douze Etats membres qu'elle apparaîtrait utopique sans un abandon important de compétences nationales en faveur d'une autorité monétaire et économique communautaire. A partir du moment où ce transfert est ou peut être réalisé, il vaut mieux passer immédiatement à une monnaie unique. Comme nous le verrons plus loin, les avantages de l'Union monétaire sont maximaux lorsque celle-ci est poussée à son terme, c'est-à-dire à la monnaie unique.

Par contre, et d'une manière peut-être paradoxale, les contraintes de discipline qui pèsent sur l'autonomie des politiques nationales en matière budgétaire et fiscale sont bien plus lourdes lorsqu'il faut maintenir des parités de change irrévocablement fixées entre douze monnaies, à l'intérieur d'une zone où règne une totale liberté de mouvement de capitaux. Lorsqu'au contraire, il n'existe plus qu'une seule monnaie et donc un pool commun de réserves de change, les contraintes d'équilibre de balance de paiement au niveau national disparaissent. Ceci élargit la marge de manoeuvre des gouvernements en matière de politique économique. Ils peuvent soutenir des choix de croissance qui leur sont aujourd'hui interdits dans le cadre du SME. Ils ne doivent plus, pour éviter la fuite des capitaux ou réduire les importations, relever les taux d'intérêt qui freinent l'investissement.

Le fait de ne plus pouvoir émettre de la monnaie, pour financer le déficit des finances publiques, restitue aux marchés des capitaux la charge d'opérer les transferts d'épargne auxquels devront recourir les autorités nationales qui n'auront pas été en mesure d'équilibrer leur budget. Dans le cadre de ce mécanisme de marché, les Etats membres retrouveront une liberté d'action dont les excès peuvent être sanctionnés par un accroissement des coûts d'emprunt. Mais le problème, difficile politiquement pour un pouvoir communautaire, d'imposer des normes fiscales et budgétaires à des Etats jaloux

de leur souveraineté dans ce domaine, disparaît également. Dans une Union monétaire européenne à monnaie unique, les Etats membres jouiraient d'une plus grande liberté budgétaire que celle qui existe pour les "Ländern" en Allemagne, ou les Etats aux Etats-Unis, puisque le budget communautaire n'atteint qu'une fraction minime des budgets nationaux.

*

* *

III. LA NECESSITE D'UNE UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

Il n'y a pas d'union économique possible sans union monétaire et il n'y a pas d'union monétaire durable sans une certaine union économique, c'est-à-dire sans une convergence suffisante des politiques économiques nationales sous le contrôle d'une autorité communautaire efficace.

Il est, en effet, illusoire de vouloir créer un grand marché intérieur où seraient assurées durablement les quatre libertés de circulation prévues au traité mais où coexisteraient douze monnaies nationales dépendantes de douze autorités monétaires autonomes.

La libération complète des mouvements de capitaux et des services financiers va faire peser, sur le système monétaire européen, des pressions telles qu'il pourrait être déstabilisé si, très rapidement, la cohésion du système n'était pas renforcée, notamment par la convergence plus élevée des politiques économiques.

La déstabilisation du SME et le retour à des taux de change fluctuants signifieraient le reclouonnement du marché intérieur, à commencer par celui des capitaux.

Le Parlement partage, sur ce point, les conclusions du rapport PADOA SCHIOPPA, comme celles du rapport DELORS, et s'oppose aux tenants de la théorie dite du couronnement qui n'envisage l'Union monétaire qu'après la réalisation complète et totale de l'Union économique. Les deux processus se renforçant mutuellement, il est bon de maintenir leur progression parallèle.

IV. NECESSITE D'UNE MODIFICATION DES TRAITES

L'Union économique et l'Union monétaire peuvent-elles être atteintes sans une modification des traités et sans un renforcement des institutions communautaires ? La réponse est catégoriquement non !

A. Commençons par l'Union économique et la convergence des politiques économiques.

La décision du Conseil du 18 février 1974 relative à la réalisation d'un degré élevé de convergence des politiques économiques imposait diverses obligations et procédures de coordination.

Elles n'ont pas eu beaucoup d'effets parce qu'elles n'ont pas été suffisamment appliquées, les Etats n'étant pas en mesure de s'accorder sur les objectifs et les moyens de leurs politiques. Il est à supposer qu'il en sera toujours ainsi tant que les élections libres continueront à produire des résultats différents dans chaque pays.

La Commission a proposé récemment la révision de la décision de 1974 sur la convergence. La nouvelle procédure instituerait un processus de surveillance multilatérale sur la base d'indicateurs arrêtés en commun. Selon des écarts observés entre les performances réalisées et les objectifs fixés conjointement, des consultations auraient lieu et des recommandations seraient formulées en vue d'obtenir les corrections nécessaires des politiques nationales.

Le Parlement n'est pas convaincu que ces améliorations, somme toute marginales, seraient de nature à réaliser la convergence désirée, compte tenu des difficultés et des lenteurs du processus décisionnel au sein du Conseil.

C'est pourquoi, dans l'esprit du nouvel article 102A, il y a lieu d'insérer dans le traité CEE un mécanisme institutionnel doté de pouvoirs renforcés et démocratiquement contrôlés.

L'attribution à la Commission d'un pouvoir de décision économique sur avis conforme du Conseil, décidant à la majorité selon une procédure inspirée du traité CECA mais auquel il faudrait joindre l'avis conforme du Parlement, pourrait constituer une amélioration plus sérieuse au moins pour les orientations fondamentales. D'autres décisions, moins fondamentales, pourraient être prises par la Commission en collaboration avec le comité de politique économique agissant selon la procédure des comités de gestion mais avec obligation de faire rapport au Parlement.

Dans quels domaines faudrait-il accorder ce pouvoir à la Commission? Essentiellement dans la détermination macro-économique de la conjoncture et de la croissance économique avec ses implications sur l'épargne, la consommation, l'investissement et la balance des paiements de la Communauté, mais dans le respect du principe de subsidiarité et en faisant aux Etats membres la plus large délégation de pouvoir en matière d'exécution.

B. La nécessaire modification des traités dans le domaine monétaire

Le Système Monétaire Européen (SME) a été créé par une résolution du Conseil européen (5 décembre 1978) suivie d'une décision du Conseil des Ministres et d'un accord entre les banques centrales participantes.

Deux ans au plus tard après l'entrée en vigueur du système, les arrangements conclus et les institutions existantes auraient dû être réunis en un Fonds monétaire européen. Cette seconde phase, dite institutionnelle, qui, selon le calendrier prévu, aurait dû être réalisée en mars 1981, n'a jamais vu le jour.

La question qu'on pourrait se poser est la suivante. Puisqu'en 1979, on prévoyait que par une simple décision du Conseil des Ministres, basée il est vrai sur l'article 235, il était possible de créer un Fonds monétaire européen, pourquoi, 10 ans plus tard, faut-il une modification des traités pour réaliser un objectif analogue ?

Pour plusieurs raisons.

La création du Fonds monétaire européen s'est heurtée à des difficultés juridiques et institutionnelles dans plusieurs Etats membres, notamment pour ce qui concerne la cession à ce Fonds européen d'une partie des réserves d'or

et de devises détenues par certaines banques centrales. Une modification des traités, ratifiée par les Parlements nationaux, serait de nature à éliminer cette difficulté, en vertu de l'application du principe de la supériorité du droit international sur le droit national.

La seconde raison est que l'Acte unique prévoit explicitement (article 102.A 2) que toute avancée institutionnelle dans le domaine de l'intégration monétaire ne pourrait être acquise qu'en recourant à l'article 236 du Traité.

Enfin, et c'est la raison principale, la création d'une Union monétaire implique des abandons de souveraineté plus importants que ceux qu'impliquait l'instauration du S.M.E.

Le F.E.C.O.M., surtout dans l'état embryonnaire où l'ont maintenu les banques centrales, n'avait ni leurs pouvoirs ni leurs compétences.

Une simple revitalisation du F.E.C.O.M., et même un élargissement de ses pouvoirs, ne serait pas suffisante pour réaliser l'Union monétaire jusqu'à son stade ultime d'achèvement, c'est-à-dire la monnaie unique.

"L'union monétaire doit avoir une base juridique solide dans l'ordre juridique communautaire et disposer de garanties, notamment sur le plan juridictionnel, qui assurent le respect des engagements souscrits"⁽¹⁾. Ce n'est pas le cas actuellement. Le S.M.E. ne résulte pas d'une modification des traités mais d'une résolution du Conseil européen et d'un accord conclu entre banques centrales qui ne l'interpètent pas toutes de la même façon et dont toutes ne font pas partie. Ce système hybride et contesté ne peut servir de base à l'Union monétaire européenne.

Faut-il rappeler que le traité de Rome n'avait pas réglé ces questions pour la bonne raison qu'à l'époque de sa signature, nous vivions tous dans le système de Bretton Woods, c'est-à-dire un système de parités de changes fixes, sous la surveillance du Fonds Monétaire International. Il n'était pas nécessaire d'attribuer à la CEE des compétences monétaires particulières puisque celles-ci étaient réparties entre les autorités nationales et le F.M.I. selon des accords qui n'ont pas été beaucoup contestés avant 1970.

A partir du moment où il faut réviser les traités, quelles modifications faut-il apporter ? Peut-on se contenter d'un seul article, comme pour la Banque européenne d'investissement (article 129), en renvoyant aux annexes le protocole contenant les statuts de la Banque ? Ce ne serait pas sage car toute modification des annexes impliquera le recours à la procédure très lourde de la révision des traités (article 236). Pour la même raison, il ne faut pas tout mettre dans le traité. Nous optons pour la formule intermédiaire qui consiste à n'insérer dans le traité que les dispositions fondamentales celles qui donneront aux Etats membres les garanties intangibles sans lesquelles ils ne pourraient accepter l'UEM (ici 27 articles), les statuts étant, eux, fixés par la législation communautaire.

V. STABILITE MONETAIRE, OBJECTIF ET CONDITION DE L'UNION MONETAIRE

¹⁾ "Vers un système européen de banques centrales" rapport du groupe présidé par J.V. LOUIS, Edition de l'ULB - Bruxelles - 1989.

Les politiques monétaires nationales ont beaucoup divergé au cours des années de crises, du moins au niveau des résultats. Il est rapidement apparu que les tentatives de relancer la croissance et l'emploi par l'expansion monétaire ont échoué partout où elles ont été décidées. A l'inverse, les pays qui ont réussi à imposer la discipline d'une plus grande stabilité monétaire, ont mieux préservé l'investissement, la croissance et l'emploi. L'objectif de stabilité monétaire a pu ainsi finalement rallier le consensus de la plupart des gouvernements de la Communauté. Leur participation à un S.M.E. renforcé leur a permis d'approcher cet objectif.

Pour être largement acceptée, la perspective de l'Union monétaire doit, à la fois, réduire les inquiétudes de ceux qui, dans les pays à monnaie forte, craignent une atteinte à la stabilité de leur pouvoir d'achat et rencontrer les espoirs de ceux qui, dans les pays à monnaie faible, en attendent la fin de cette faiblesse. Les Allemands et les Néerlandais ne pourraient accepter l'Ecu que s'il est aussi solide que le D.M. ou le Florin. Les autres pays européens n'accepteront la discipline qu'impose une monnaie commune (c'est-à-dire les abandons de souveraineté nationale qui en découlent) que si les avantages économiques qu'ils en retirent leurs paraissent substantiels. En d'autres termes, il faut que la stabilité monétaire apparaisse rapidement aux yeux du public comme une meilleure garantie du progrès économique et social (y compris l'emploi) au contraire d'autres mesures conduisant au laxisme budgétaire. Au vu des expériences des quinze dernières années, cette évidence ne devrait pas faire l'objet de trop de discussions.

VI. AVANTAGES DE L'UNION MONETAIRE

Au-delà des inquiétudes des uns et des espoirs des autres, il faut qu'aux yeux de tous, l'Union monétaire apparaisse comporter des avantages bien supérieurs à ceux du système actuel, même amélioré.

Cet aspect éminemment politique du problème n'a pas été suffisamment pris en compte dans le rapport DELORS.

Aussi la Commission a-t-elle décidé d'y remédier et a chargé M. le Commissaire CHRISTOPHERSEN de présenter, pour la fin du premier trimestre 1990, un rapport au Parlement et au Conseil qui serait un peu à l'Union monétaire ce qu'était le rapport CECCHINI au programme 1992. Etant donné que le Parlement disposera de ce document avant l'adoption du présent rapport, il n'a pas paru utile à votre rapporteur de s'étendre longuement sur cette démonstration.

- Le premier avantage de l'Union monétaire complète est la suppression de tous les coûts de transaction liés au transfert d'une monnaie à une autre à l'intérieur de la Communauté. Si nous prenons la seule contrevaletur des transactions intra-communautaires relatives aux opérations commerciales (biens et services) nous arrivons à +/- 600 milliards d'ECU par an pour les 12 Etats membres. Le coût d'une opération de change peut varier entre 5% pour le touriste et 0,2% pour les très grosses opérations commerciales. Supposons une moyenne de 0,5%, cela fait 3 milliards d'ECU par an sans compter le coût d'opération de capital dont le volume est encore bien plus élevé que celui des opérations commerciales.

- Le second avantage, moins quantifiable, mais certainement aussi considérable, résulte de la réduction des opérations spéculatives entre

monnaies européennes dues aux variations divergentes des taux d'intérêt et aux fluctuations des taux de change, même lorsque celles-ci restent contenues à l'intérieur des marges tolérées au sein du SME.

- Le troisième avantage, difficilement mesurable également, résulte de l'homogénéité du prix des biens et des services sur tout le territoire, permettant de bénéficier de rendements dynamiques croissants, de l'élargissement des marchés et de la mobilité des facteurs de production. L'unicité de la monnaie signifie une plus grande transparence des coûts et des prix. Elle accroît donc la concurrence en permettant leur comparaison sur toute l'étendue du territoire de la CEE.

- Le quatrième est constitué, au plan micro-économique, par la diminution des coûts résultant de la simplification des opérations comptables à l'intérieur de toutes les sociétés qui détiennent des comptes ou qui pratiquent des transactions en plusieurs monnaies. Pour des sociétés qui opèrent sur toute l'étendue du territoire européen, ces coûts ne sont pas loin de constituer 1% de leurs frais administratifs.

L'avantage sans doute le plus important de tous, découle de la disparition des contraintes majeures que fait peser sur la politique économique des gouvernements la nécessité de maintenir, au plan national, l'équilibre de la balance des paiements, la stabilité des prix et des taux de change.

A cause de l'interdépendance grandissante des économies nationales au sein de la CEE et de la totale libéralisation des mouvements de capitaux, les instruments de politique économique qui restent à la disposition des Etats membres pour maintenir ces équilibres macro-économiques sont largement émaillés (taux d'intérêt) ou d'un maniement délicat au plan politique (fiscalité, budget).

Pour maintenir les parités de change, les gouvernements seront contraints à utiliser l'arme des taux d'intérêt au-delà du nécessaire. Ils devront freiner la croissance, limiter la consommation, parfois même les investissements.

L'Union monétaire ne signifie pas que les contraintes auxquelles les gouvernements nationaux échappent, disparaissent comme par enchantement. Elles sont réportées au niveau communautaire où elles sont bien plus facilement assumées qu'au niveau national du fait des économies d'échelle et des complémentarités multilatérales. Les exportations de la CEE représentent 14 % de son PNB alors que les exportations nationales représentent plus de 35 % des PNB nationaux.

C'est ainsi que le seul boni de la balance commerciale de la R.F.A. et du Bénélux à l'égard du monde-hors CEE couvre à lui seul les déficits des autres Etats membres vis-à-vis de l'extérieur de la CEE. L'Union monétaire ne ferait pas non plus disparaître les déficits commerciaux entre Etats membres mais ceux-ci seraient corrigés ou financés par le libre jeu des marchés dont les contraintes sont, pour les Etats membres, plus tolérables politiquement que des injonctions émanant du pouvoir communautaire à supposer que celui-ci soit capable d'en émettre et de les faire appliquer.

Enfin le dernier avantage de l'Union monétaire dériverait de l'accession de l'ECU au rang de monnaie de réserve internationale avec de meilleurs atouts que le dollar.

La CEE constitue une source d'épargne bien supérieure à celle des Etats-Unis. La part de la CEE dans le commerce mondial et ses réserves de change dépassent notablement celles des Etats-Unis.

L'ECU devenant une monnaie de réserve et de transaction plus stable que le dollar, les importateurs et les exportateurs européens pourraient libeller une part croissante de leurs transactions en ECU, ce qui diminuerait d'autant les risques de change qu'ils assument ou font couvrir aujourd'hui dans les transactions exprimées en dollars. Les inconvénients qu'apporte à un pays le fait que sa monnaie devienne monnaie de réserve (contrôle plus difficile de la stabilité intérieure) sont d'autant plus supportables que le pays est grand. La constitution d'une zone ECU aussi large (elle s'étendrait de fait rapidement aux pays de l'AELE ⁽¹⁾ et d'ici peu aux pays de l'Est) parallèlement à la zone dollar et à la zone yen, faciliterait grandement les tentatives de relance d'un ordre monétaire international ou, à tout le moins, rendrait plus efficace la coordination actuellement poursuivie au niveau du G5 ou du G7.

*

* *

La somme de tous les avantages d'une Union monétaire européenne, que nous n'avons pas pu chiffrer mais que la Commission a voulu apprécier ⁽²⁾, nous paraît de loin surpasser les inconvénients qui résultent d'une limitation des souverainetés monétaires nationales, déjà bien écornées dans les faits.

Ces inconvénients sont à leur maximum dans la période transitoire durant laquelle la convergence des politiques économiques doit garantir la fixité des parités monétaires. Par contre, les avantages de l'Union monétaire sont à leur optimum lorsqu'on atteint le stade de la monnaie unique. C'est pourquoi, contrairement à ce que laisse entendre le rapport DELORS, il faut réduire au minimum la durée de la période transitoire et procéder au plus tôt aux modifications du traité qui sont explicitement proposées dans ce rapport.

VII. STABILITE MONETAIRE ET INDEPENDANCE DE LA BANQUE CENTRALE

Comment peut-on assurer à l'Union monétaire cette condition fondamentale de stabilité, sans laquelle elle ne peut naître ni survivre ?

L'observation impartiale des faits dans l'espace et le temps conduit à considérer que les pays, où la stabilité monétaire était la mieux assurée en longue période, étaient aussi ceux où la Banque Centrale était la plus indépendante des injonctions du pouvoir politique (R.F.A., Autriche, Suisse, U.S.A.) ou ceux dont les gouvernements s'étaient abstenus de donner de telles injonctions (Pays-Bas, Japon, Taïwan).

Seule, en effet, une institution indépendante est en mesure de résister aux tentations classiques du pouvoir politique de vouloir assigner à la politique monétaire des objectifs aussi louables que la croissance, l'emploi, la réduction des inégalités régionales ou sociales alors que les instruments pour atteindre ces objectifs sont plutôt de nature fiscale ou budgétaire et, de ce fait, beaucoup plus difficiles ou plus impopulaires.

1) La Suisse et l'Autriche font en fait déjà partie de la zone Mark.

2) Cfr. déclaration du Président DELORS devant le Parlement européen du 25 octobre 1989.

Les instruments de la politique monétaire ont, au contraire, une action plus indolore, plus anonyme, plus diffuse. La politique d'expansion monétaire agit un peu comme une drogue mais à l'euphorie du début succèdent rapidement les affres de l'état de manque.

En second lieu, pour des raisons d'efficacité, un système de banque centrale moderne ne doit pas dépendre des instructions des gouvernements nationaux ou des institutions communautaires. Les longues procédures de concertation, de consultation ou de conciliation auxquelles ces institutions sont généralement astreintes, sont parfaitement incompatibles avec la rapidité et la flexibilité des actions à conduire pour contrôler l'évolution des marchés des changes et des marchés monétaires.

A cela s'ajoute que l'action sur les taux d'intérêt ou sur les masses monétaires n'a de répercussion sur l'activité économique que quelques mois ou quelques trimestres après qu'elle ne soit décidée. Le calendrier des mesures à prendre est tout aussi important que leur nature. Pour pouvoir respecter ce calendrier, il est important de ne pas être soumis aux exigences fluctuantes du court terme, aux pulsions électorales ou aux émotions médiatiques.

L'indépendance de la Banque centrale n'est pas, à elle seule, une condition suffisante pour assurer la stabilité monétaire car l'inflation ne dépend pas uniquement de la quantité de monnaie en circulation. Le gouvernement, les opérateurs financiers ou industriels, les partenaires sociaux et le public en général, peuvent, par certains comportements, contrecarrer l'action de la Banque centrale. Une propension à l'endettement ou à la spéculation, la fixation d'un niveau de rémunération sans relation avec l'évolution de la productivité, la liberté laissée à certains monopoles de déterminer les prix, la généralisation du système d'indexation à tous les revenus du travail ou du capital peuvent favoriser l'inflation même en l'absence de création monétaire. Mais tous ces comportements seront d'autant mieux contrôlés et contenus qu'ils seront bien informés de l'attitude ferme et rigoureuse d'une Banque centrale indépendante, attachée à la défense prioritaire de la stabilité monétaire.

L'indépendance de l'institut d'émission est encore plus nécessaire pour la Communauté que pour un Etat national.

La raison en est double. Il ne faut pas qu'une politique monétaire commune apparaisse favoriser davantage un Etat qu'un autre ou soit influencée davantage par l'un que par l'autre.

Par ailleurs, on sait que, dans une fédération d'Etats, la tendance au niveau politique est de réaliser un compromis sur des positions moyennes ou ambiguës alors qu'en matière monétaire c'est la rigueur, la clarté et la rapidité qui doivent prévaloir.

Ce n'est pas un hasard, semble-t-il, si ce sont les Etats fédéraux les plus connus (R.F.A., U.S.A., Suisse, Canada) qui se soient dotés d'une Banque centrale plus indépendante.

Quoiqu'il en soit, il ne sera pas possible de rallier deux ou trois Etats membres à l'idée de l'Union monétaire européenne, si ce n'est sous le contrôle d'une Banque centrale très indépendante dont l'objectif prioritaire sera la solidité et la stabilité de la monnaie.

- L'autonomie n'est pas l'indépendance absolue. C'est plutôt une capacité de décision propre et une liberté d'action pour réaliser les objectifs de la politique monétaire déterminés par le pouvoir politique.
- Elle implique à tout le moins le privilège exclusif de la création monétaire et la capacité d'utiliser, sans entraves ou autorisation préalable, tous les instruments qui sont aujourd'hui à la disposition des grandes banques centrales modernes pour pouvoir influencer les marchés monétaires et financiers les plus évolués, même si certains de ces instruments ne sont pas utilisés actuellement dans tous les pays de la Communauté.
- Cette autonomie n'exclut pas des rapports de concertation et de coopération avec les institutions communautaires et les autorités nationales. Elle implique même un devoir de soutien actif aux objectifs de la politique économique générale définie par le pouvoir politique communautaire (Commission, Conseil, Parlement).
- Mais ce pouvoir considérable et strictement délimité, qui ne peut être soumis aux injonctions de l'exécutif communautaire ou national, doit, dans une société démocratiquement organisée, trouver son contrepois dans l'organisation de sa responsabilité politique (public accountability) et dans la mise en place d'un système de contrôle indépendant.
- L'autonomie ne se décrète pas. Les textes les plus formels peuvent, dans la pratique, rester lettre morte. Elle se construit et se mérite. Il n'y a pas une formule universelle garantissant l'autonomie. Celle-ci résultera normalement d'un ensemble de mécanismes et de procédures s'appliquant à un pouvoir et des compétences clairement délimités. Mais beaucoup dépendra de la qualité des hommes désignés pour exercer ces responsabilités et de leur indépendance. Celle-ci peut être garantie par la durée relativement longue de leur mandat (8 ans à la Bundesbank, 14 ans au F.E.D), par un statut financier qui les mette à l'abri du besoin pendant et après leur mandat, par un engagement solennel sous serment d'indépendance, par l'imposition de certaines incompatibilités, etc.

La qualité ne peut être aussi facilement assurée. Disons que les critères de compétence, d'expérience et de notoriété devraient prévaloir largement sur ceux, malheureusement plus classiques, de la nationalité ou de l'appartenance politique, d'autant plus que la politique monétaire européenne sera indivisible. Une monnaie stable et solide est une aussi bonne chose pour le Portugal que pour l'Allemagne. Une inflation, par contre, est toujours plus néfaste pour les défavorisés que pour les nantis.

- Enfin, pour garantir l'indépendance de la Banque centrale européenne, il faut, outre l'existence d'une personnalité juridique distincte, la capacité de disposer de moyens financiers suffisants et d'en décider librement l'affectation dans le cadre des missions statutaires. En clair, la Banque centrale européenne doit disposer de ressources propres (c'est-à-dire d'un capital souscrit et libéré ainsi que de revenus courants résultant de ses opérations de placements) qui lui permettent de faire face à tous ses besoins sans devoir quêmander des fonds à qui que ce soit.

- La direction de la Banque doit également disposer de pouvoirs importants de gestion interne, en ce compris la gestion du personnel. C'est déjà le cas pour la plupart des banques centrales actuelles. Il ne faudrait pas qu'à cet égard la Banque centrale européenne soit moins bien dotée.

IX. INDEPENDANCE ET RESPONSABILITE

En démocratie, ceux à qui sont confiés des pouvoirs doivent en rendre compte. "Pas d'autonomie sans responsabilité ni de responsabilité sans légitimité" (1).

La Banque centrale dans un Etat fédéral doit être investie d'une double légitimité, celle du peuple et celle des Etats. La procédure qui respecte le mieux cette double légitimité dans notre ordre juridique communautaire est celle qui fait intervenir, sur proposition de la Commission, l'accord du Conseil et celui du Parlement.

Le principe de l'autonomie de la Banque centrale doit être combinée dans un équilibre délicat avec le principe de la cohérence dans la conduite des politiques et le principe du contrôle démocratique. Cet équilibre exclut tant le contrôle politique direct des actes de la banque, sous forme d'instructions, d'injonctions ou d'autorisations préalables que le veto, l'annulation à posteriori ou la tutelle de substitution. Le système proposé repose sur une coopération active des institutions qui se traduit par une relation intime avec la Commission qui peut participer aux délibérations de la Banque mais sans droit de vote.

Le Conseil, en coopération avec le Parlement fixe les orientations de politique économique ainsi que la législation communautaire. Le Conseil nomme les dirigeants mais dans une procédure qui associe les autres institutions (cfr. article 10).

Le fait d'associer le Parlement européen à la désignation des dirigeants de la Banque et d'obliger le gouverneur à venir rendre compte de sa gestion à la Commission compétente du Parlement, soulèvera beaucoup d'objections de la part du Conseil qui fera sans doute valoir que ces droits ne sont même pas reconnus aux Parlements nationaux.

L'expérience des Etats-unis où des liens particuliers ont été créés entre le FED et le Congrès montre que l'indépendance du FED à l'égard du Président et de l'administration, a pu être assurée en partie à cause de ces relations spéciales. Dans l'ordre communautaire, le Parlement paraît être, avec la Cour de justice, l'institution qui peut le mieux servir de contrepoids aux intérêts purement nationaux. Il est par ailleurs, très logique qu'à partir du moment où la Banque doit rester indépendante de l'exécutif, sa responsabilité (public accountability) ne puisse être assumée que face aux représentants des citoyens de la Communauté.

1) Ibidem: page 28.

X. BANQUE CENTRALE. SYSTEME DE BANQUE CENTRALE OU L'APPLICATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE AU DOMAINE MONETAIRE

Une approche unitaire et centralisée impliquerait la fusion des banques centrales nationales, ce qui est difficilement pensable ⁽¹⁾ mais surtout inutile.

L'expérience des Etats-Unis et de la R.F.A. montre, en effet, qu'une Banque centrale peut déléguer l'exécution de ses missions aux banques centrales nationales. Il suffit de prévoir de bons mécanismes de coordination et de contrôle.

La superstructure centrale peut être très légère, à condition qu'elle soit forte, c'est-à-dire autonome et disposant de l'autorité la plus large dans le domaine qui lui est réservé.

La politique monétaire n'est pas et ne peut être régionalisable. Elle ne peut être qu'unique et donc ne peut ressortir que d'une seule autorité.

Faut-il, par exemple, comme ce fut le cas aux U.S.A., réserver à l'une ou l'autre banque nationale, la charge d'intervenir seule sur des marchés extérieurs ? Ce n'est pas nécessaire dès lors que les interventions sont parfaitement coordonnées par la Banque centrale. Avec les progrès de la télématique et la mondialisation des marchés financiers, ce problème ne soulève plus, de nos jours, les mêmes difficultés qu'il y a peu.

Dans les autres missions qui lui sont confiées, par exemple le contrôle bancaire, l'organisation des marchés financiers ou les crédits aux pouvoirs publics, l'application du principe de subsidiarité laissera la part très belle aux banques nationales.

XI. L'INTEGRATION MONETAIRE DIFFERENCIEE OU L'EUROPE MONETAIRE A PLUSIEURS VITESSES.

Dans une union monétaire à monnaie unique, la politique monétaire ne peut être qu'une, c'est-à-dire non régionalisable.

Par contre, la diversité des économies nationales est encore telle aujourd'hui qu'une application différenciée des mesures de politique économique reste indispensable ou inévitable, même en matière de crédit.

Cette différenciation sera d'autant plus acceptable, sans porter atteinte à l'économie communautaire globale, qu'elle pourra se réaliser dans le cadre d'une union monétaire consolidée au plan institutionnel comme en témoigne l'expérience des états fédéralistes.

Mais on peut très bien comprendre qu'au moment de procéder à cette mutation considérable, certains Etats membres, estimant leur économie insuffisamment préparée, expriment des réticences et, par leurs hésitations, finissent par bloquer un processus pourtant reconnu nécessaire et profitable à tous.

1) Une telle fusion concernerait plus de 100.000 employés. Un mastodonte de cette dimension serait difficilement gérable.

Il pourrait être tenu compte de ces intérêts particuliers pour échelonner, dans le temps et l'espace, la mise en oeuvre du système.

La non-participation temporaire éventuelle de certains Etats membres au système de Banque centrale européenne ne devrait pas, en principe, poser beaucoup plus de problèmes que n'en pose aujourd'hui la non-participation de certaines banques centrales au mécanisme de change du S.M.E.

Simplement faudrait-il admettre que, pendant cette période temporaire que l'on peut espérer la plus courte possible, seuls puissent participer au vote au sein du Conseil de la banque, les gouverneurs des Banques Centrales des pays participant pleinement à l'Union monétaire. Il devrait en être de même au sein du Conseil des Ministres et du Conseil européen quand ces instances doivent décider en matières monétaires ou en matières économiques directement liées à l'Union monétaire.

Pour la Commission et le Parlement, ces dispositions ne seraient pas nécessaires puisque les Commissaires sont indépendants de leur gouvernement ⁽¹⁾ et que les parlementaires siègent en tant que membre de groupe politique censés représenter l'intérêt de tous les citoyens de la Communauté.

Il faut rappeler par ailleurs que "l'exercice des compétences de la Banque peut être modulé par elle en fonction des besoins et des nécessités rencontrés dans certains Etats membres" ⁽²⁾.

Les articles 6 et 7 du chapitre II des statuts permettent à la Banque, dans le respect de ses procédures de décision et de contrôle, de prendre à cet égard toute mesure qu'elle juge utile sans, nécessairement, devoir les appliquer à tous les pays. Elle peut aussi déléguer l'exercice de certaines de ses missions à certaines banques centrales nationales conformément à l'article 8.

*
* *
*

Malgré cette souplesse et cette considérable latitude, on ne peut exclure l'hypothèse du refus de participation à l'Union monétaire dans le chef de l'un ou l'autre Etat membre où ce sujet a fait l'objet de prises de position passionnées au-delà de toute rationalité.

Nous l'avons évoqué au point I., le Parlement avait déjà abordé cette problématique à propos du projet de traité relatif à l'Union européenne. Par son article 82, il avait prévu la possibilité pour une majorité d'Etats membres, ayant ratifié le traité d'Union européenne et représentant les deux tiers de la population, de mettre le traité en vigueur, tout en réglant les relations avec les Etats qui ne l'avaient pas ratifié.

La convention de Vienne énonce les principes généraux du droit des traités. Ceux-ci peuvent être révisés de commun accord de différents membres, les révisions n'ayant d'effet que pour les Etats qui en sont parties selon le

1) du moins, le jurent-ils solennellement, conformément à l'article 157 du traité.

2) op. cit.: ibidem page 37.

principe de l'effet relatif des conventions (art. 30). Ceci implique qu'ils ne doivent pas tous en être parties.

Cette situation s'est déjà présentée lorsque les six Etats membres fondateurs de la CECA et, plus tard, de la CEE, tous membres et signataires du traité instituant le Conseil de l'Europe, ont décidé d'aller plus loin dans l'intégration européenne que ne le voulait une partie des autres signataires de ce même traité.

Le Parlement n'a jamais varié sur ce sujet comme en témoignent, entre autres, ses résolutions :

- du 17 avril 1985 - JO CE n° C122 du 22 mai 1985 - page 90,
- du 9 juillet 1985 - JO CE n° C229 du 9 septembre 1985 - page 29,
- du 17 juin 1987 JO - CE n° C190 du 20 juillet 1987 - page 71,
- du 14 avril 1989 JO - CE n° C120 du 16 mai 1989 - p. 331.
- du 25 octobre 1989 JO - CE n° C304 du 4.12.198 - p. 43.

Il va sans dire que, dans cette hypothèse, il faudrait, non pas modifier le présent traité, mais en signer un nouveau intitulé "Traité d'Union économique et monétaire". Un protocole annexé à ce nouveau traité déterminerait les rapports entre les Etats minoritaires et les institutions de l'Union monétaire.

XII. LE REGIME DE LA PHASE TRANSITOIRE

Par souci de réalisme, le Parlement accepte l'idée d'une exécution progressive de l'Union monétaire et donc l'organisation d'une phase transitoire.

La libéralisation complète du marché des capitaux de juillet 1990 exige un sérieux renforcement du SME ⁽¹⁾ et, surtout, une meilleure convergence des politiques économiques et monétaires. Pour le Parlement, et contrairement au Rapport DELORS, ces deux exigences sont plus importantes pour l'achèvement de la première phase que la participation de toutes les monnaies ou S.E.B.C. Celle-ci reste souhaitable, bien entendu. Elle devrait être rendue possible à tout moment, ultérieurement, mais elle ne peut constituer une condition préalable indispensable si l'on veut éviter de donner à un seul Etat membre un moyen de chantage inacceptable sur tous les autres. On ne peut négliger non plus l'effet de démonstration ou d'entraînement que pourrait avoir, sur les Etats hésitants ou récalcitrants, le bon fonctionnement d'une Union monétaire acceptée par la majorité des autres Etats.

La seconde phase commencerait avec la ratification de l'Union monétaire et la constitution simultanée du S.E.B.C.

Dès sa constitution, la B.C.E. se substituerait au FECOM et reprendrait le rôle qui lui était dévolu jusqu'ici. Elle pourrait exercer, dès le départ, des missions de contrôle bancaire qui se développeraient avec les progrès de la législation communautaire dans ce domaine. Elle assumerait, tout aussitôt, l'essentiel des missions relatives aux relations monétaires et financières

1) Pour les mesures concrètes de renforcement du SME, cfr. rapport HERMAN, sur la consolidation et l'achèvement du SME (doc. 1.1251/83) qui, sur ce point, reste d'actualité.

extérieures de la Communauté. Elle pourrait déjà émettre des ECUS non seulement contre devises (possibilité actuelle du FECOM), mais également contre monnaies nationales.

Elle assumerait également les obligations d'intervention sur les marchés des changes à l'intérieur de la Communauté, en parfaite coordination avec les banques nationales. Elle aurait la mission de gérer les réserves de change déposées auprès d'elle par les banques nationales, moyennant émission d'ECUS en leur faveur.

La troisième phase, qui devrait intervenir deux ans au plus tard après le début de la seconde phase (pour toutes les raisons invoquées aux points II et VI), commencerait par la fixation des parités fixes irréversibles et, conjointement, par l'émission d'une monnaie unique qui aurait cours légal dans tous les pays de l'Union monétaire. La législation communautaire fixerait la date au terme de laquelle les monnaies nationales seraient retirées de la circulation.

La Banque centrale européenne (B.C.E.) aurait, dès le début de la troisième phase, la charge exclusive de l'émission et de la défense de la valeur de l'Unité monétaire européenne (normalement l'ECU) définie de manière autonome et non plus, comme aujourd'hui dans le SME, par référence aux monnaies composantes du panier.

XIII. LA POLITIQUE MONETAIRE EXTERNE DE LA COMMUNAUTE

Le contenu d'une politique, mouvante et ajustable par définition, ne fait pas habituellement l'objet d'un prescrit constitutionnel. La constitution -pour nous les traités- se contente normalement d'assigner un objet général à une politique et de définir les instruments, les pouvoirs, les responsabilités des autorités chargées de concevoir cette politique et de la mettre en oeuvre.

En l'occurrence, les articles 1 et 4, surtout dans leur nouvelle rédaction précisant que c'est bien le S.E.B.C. qui est chargé de la politique monétaire externe de la Communauté dont l'objet est la stabilité interne de la monnaie, et que cette politique de stabilité s'inscrit dans le cadre de la politique économique et sociale définie par le Conseil et le Parlement.

La question de savoir qui décide de la modification de la parité de change de l'ECU vis-à-vis des monnaies tierces ne se pose pas dans un régime de change fluctuant tel que nous le connaissons aujourd'hui.

Il en irait autrement si le système monétaire international devait évoluer vers un retour à des parités fixes. Dans ce cas, nous nous trouverions devant le cas de l'application de l'article 2 qui spécifie que le régime interne et externe de l'ECU est fixé par le Conseil sur proposition de la Commission et avis conforme du Parlement.

Les pouvoirs concrets dont la Banque Centrale dispose pour intervenir sur les marchés des changes et mettre en oeuvre sa politique monétaire externe sont prévus aux articles 4 parag. 2, 5 parag. 2, 6 et 8 des propositions de modifications de traité et aux articles 3 à 8 du projet des statuts.

XIV. LA PROMOTION DE L'ECU ET LE MAINTIEN DES MONNAIES NATIONALES

Les dispositions actuelles du SME permettent aux banques centrales, si elles le voulaient, d'utiliser plus l'ECU dans son rôle d'intervention sur les marchés de change et dans son rôle de moyen de règlement pour les transactions entre banques centrales.

Elles pourraient même, sans devoir trop solliciter les textes actuels, accepter de jouer le rôle de prêteur en dernier ressort dans le système de compensation mis au point par les banques privées avec la coopération de la BRI, pour les transactions de l'ECU privé.

Il n'est pas douteux que les institutions communautaires, et plus particulièrement la Commission et le Parlement, pourraient, bien davantage qu'aujourd'hui, utiliser l'ECU comme moyen de paiement dans l'exécution de leur budget.

La généralisation de l'ECU comme moyen de paiement dans toutes les transactions intracommunautaires aurait un impact favorable non seulement sur le coût des transactions que les banques imposent aujourd'hui -et qui est prohibitif-, mais surtout sur l'acceptabilité politique de l'Union monétaire dans des couches de plus en plus larges de la population.

Lorsque la Communauté, conformément au prescrit de l'article 16, décidera de passer au stade de la fixation irréversible des parités, l'ECU cessera d'être une monnaie-panier pour devenir une monnaie autonome dont la valeur ne dépendra plus de celle de ses composants mais de la politique monétaire que le S.E.B.C. parviendra à conduire. Les monnaies nationales, sans disparaître matériellement, continueront à circuler pendant un certain temps mais elles n'exprimeront plus qu'une fraction ou un multiple de l'ECU. Comme ce rapport sera immuable et ne comportera aucun risque de change, on peut espérer que les Banques pourront effectuer les changes, entre ECU et monnaie nationale, à des coûts vraiment minimes. Si ce n'était pas le cas, la B.C.E. pourrait leur imposer de le faire gratuitement, à partir du moment où le cours légal serait accordé à l'ECU sur tout le territoire de la Communauté.

Une telle transition en douceur devrait être de nature à apaiser les inquiétudes de ceux qui estiment que la population n'accepterait jamais de renoncer à sa monnaie nationale, à supposer que les gouvernements finissent par l'admettre. Pour ce qui est des gouvernements, leur abandon de souveraineté résulte non de l'admission d'un signe monétaire commun mais bien de la fixation irréversible des parités de change fixes.

XV. UNION ECONOMIQUE ET CONVERGENCE

Plusieurs collègues ont déplorés le déséquilibre entre les dispositions relatives à l'Union monétaire (17 articles) et celles relatives à l'Union économiques (5 articles).

Ce déséquilibre apparent résulte simplement du fait que le traité contient déjà de très nombreuses dispositions relatives à l'Union économique et n'en contient pratiquement aucune concernant l'Union monétaire. La raison en a été donnée antérieurement (voir Chap. I-IV-B.).

Toutes les dispositions concernant les libertés de circulation, la concurrence, les transports, la politique régionale et les politiques qui ont été développées sur ces bases comme les moyens budgétaires qui y sont consacrés, peuvent déjà être utilisées pour renforcer la convergence des politiques.

Les trois modifications qui sont proposées pour renforcer la capacité de la Communauté d'obtenir de la part des Etats membres un plus grand rapprochement des politiques économiques, comportent des transferts de pouvoir importants qui vont bien au-delà des seuls pouvoirs de recommandation qui existent aujourd'hui.

Le nombre relativement élevé de dispositions consacrées à l'Union monétaire provient de ce qu'il faut créer une nouvelle institution, la Banque centrale européenne, alors que pour l'Union économique, les institutions existent déjà depuis trente-trois ans.

A ceux qui objectent que les nombreuses dispositions existantes n'ont pas fait la preuve de leur efficacité en matière de convergence de politique économique, il faut rappeler que la mise en oeuvre du SME, s'ajoutant aux politiques communes, a beaucoup contribué à réduire les divergences entre Etats membres en matière d'inflation et de croissance mais que c'est encore insuffisant. C'est pourquoi nous proposons, par les articles 17 à 22, de renforcer les moyens de la Communauté pour réaliser plus de convergence.

Nous sommes également conscients du fait qu'un accroissement des moyens budgétaires de la Communauté serait nécessaire pour faciliter la convergence des économies nationales. C'est une bataille que le Parlement devra également mener mais cela dépasse pour l'instant l'objet de ce rapport.

Il serait toutefois de mauvaise tactique de vouloir freiner l'intégration monétaire tant que le budget communautaire n'a pas atteint des proportions plus importantes par rapport au produit intérieur brut de la Communauté. L'expérience du SME a montré que les contraintes du système ont conduit les gouvernements à favoriser la convergence des politiques et des performances.

Cette considération ne doit pas nous conduire à freiner les tentations du Parlement d'accroître le budget communautaire, à condition toutefois que les nouvelles politiques à financer respectent bien le principe de subsidiarité, que les dépenses ainsi consenties au niveau européen soient plus efficaces que celles acceptées au niveau national, et enfin que cette augmentation n'accroisse pas la pression fiscale globale que subissent déjà les citoyens de la Communauté.

Chapitre II: Projet de Statut

Puisqu'il est prévu que les statuts de la Banque seront adoptés par le Conseil sur proposition de la Commission et avis conforme du Parlement, il conviendrait d'attendre les propositions de la Commission.

Néanmoins, plusieurs de nos collègues ayant exprimé le souhait de pouvoir disposer d'une vue globale sur l'ensemble du Système Européen de Banque centrale, nous leur soumettons ci-dessous, à titre documentaire, un projet de statut. Un débat sur ce point toutefois serait prématuré et en tout cas, n'aurait de sens qu'après l'adoption des modifications du traité faisant l'objet du chapitre II du présent document.

STATUTS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPEENNE

CHAPITRE 1 CONSTITUTION

Article 1 Dénomination

La Banque centrale européenne (BCE), créée par l'article [3] ⁽¹⁾ du traité instituant la Communauté économique européenne, ci-après dénommée "la Banque", est régie par les dispositions de ce traité et des présents statuts.

A titre supplétif, les dispositions harmonisées du droit des sociétés commerciales lui sont applicables.

Article 2 Siège

Le siège de la Banque est fixé à []. La Banque peut ouvrir des succursales ou des bureaux de représentation à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté.

CHAPITRE 2 MISSIONS ET ACTIVITES

Article 3 Missions définies par le traité

Les missions de la Banque sont définies par le traité, aux articles [4, 5, 6, 7 et 8]

Article 4 Emission de signes monétaires

La Banque émet des billets destinés à circuler comme moyen de paiement. La Banque peut émettre des pièces destinées à circuler comme moyen de paiement. La Banque conclut les accords nécessaires avec les instituts d'émission qui sont disposés à lui prêter leur concours pour l'organisation de l'émission des signes monétaires et leur mise en circulation.

2

Article 5 Emission d'effets publics

La Banque émet des effets publics à court terme libellés en Ecus.

1) Les numéros d'articles indiqués entre crochets dans les présents statuts correspondent à ceux du projet de traité modifiant le Traité CEE établi par le groupe.

Article 6
Opérations autorisées

La Banque peut effectuer toutes les opérations que le Directoire détermine en vue de la réalisation de ses missions. La Banque peut notamment:

- a) recevoir les dépôts effectués par les banques centrales, les établissements de crédit et d'autres organismes;
- b) détenir et gérer des actifs de réserve, en particulier:
 - la position de réserve de la Communauté auprès du Fonds monétaire international [alternative ; le position de réserve collective des Etats membres] ainsi que les droits de tirage spéciaux alloués à la Communauté ou aux Etats membres :
 - les actifs de réserve transférés par les autorités monétaires nationales;
- c) acheter et vendre de l'or, des monnaies et autres avoirs monétaires;
- d) escompter, réescompter, acheter, vendre et prendre en garantie toutes créances, de même que tous effets, titres et obligations émis ou garantis par les Etats membres ou les Etats étrangers, par les Communautés, la Banque européenne d'investissement ou par toute organisation internationale à laquelle la Communauté ou ses Etats membres participent, à condition que ces valeurs soient couramment négociables sur le marché;
- e) exécuter des ordres de transfert et de paiement, accepter la garde de valeurs ou d'autres biens, effectuer des règlements et des opérations de compensation;
- f) consentir des avances ou participer à des accords de crédit croisé avec des banques centrales, des établissements de crédit ou d'autres institutions;
- g) détenir des participations dans le capital d'organisations financières internationales;
- h) octroyer tous genres de garanties;
- i) acquérir les immeubles nécessaires à l'exercice de ses activités.

Article 7
Opérations interdites

La Banque ne peut:

- a) participer à aucune opération de financement direct de déficit budgétaire en dehors de l'octroi de facilités bancaires usuelles aux institutions européennes et nationales en liaison avec la tenue de leurs comptes courants.
[complément éventuel : La Banque peut consentir à la Commission une avance temporaire à court terme en vue de financer des déficits saisonniers. Elle peut consentir une avance similaire à un Etat membre, à sa demande, moyennant l'accord de la Commission. Les décisions de la Banque prises pour l'exécution de cet article sont immédiatement communiquées au Parlement européen et au Conseil.];
- b) entreprendre d'autres activités autrement qu'aux conditions du marché.

Article 8
Liquidité et sécurité des avoirs

La Banque assure la liquidité et la sécurité de ses avoirs.

Article 9
Mesures de politique monétaire

Les décisions de caractère général prises par la Banque à des fins de politique monétaire peuvent notamment comporter la constitution auprès d'elle, par les établissements visés à l'article [5 paragraphe 1er] du traité, de réserves monétaires obligatoires. Elles peuvent aussi avoir pour objet, pour une durée déterminée, des mesures de réglementation du crédit comportant notamment la fixation de taux d'intérêt minima ou maxima ou de rapports minima ou maxima entre divers éléments de leurs situations comptables.

CHAPITRE 3
ORGANES DE LA BANQUE

Article 10
Le gouverneur

Le gouverneur assume la gestion journalière de la Banque dont il est le président.

Il représente celle-ci à l'extérieur.

Il préside le Directoire et le Conseil de la Banque ainsi que le Comité consultatif.

Il est remplacé en cas d'empêchement par le vice-gouverneur.

Article 11
Directoire

Le Directoire est investi de l'administration et de la direction de la Banque. Il prend toutes les décisions qui ne sont pas expressément réservées au Conseil de la Banque en vertu des présents statuts.

Il administre la Banque et assume en particulier la gestion de son personnel. Il fait des propositions au Conseil de la Banque.

En cas d'urgence, il prend les décisions de caractère général prévues à l'article [8] du traité. Il rend compte au Conseil de la Banque, lors de sa prochaine réunion, des décisions prises depuis la réunion précédente.

8

Le Directoire se prononce à la majorité des voix; en cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Article 12
Conseil de la Banque

Le Conseil se réunit en principe tous les mois. Il exerce une mission générale de surveillance des opérations de la Banque; il délibère sur les questions d'intérêt général.

Il lui incombe :

- d'adopter le règlement d'ordre intérieur de la Banque qui fixe les conditions de fonctionnement des organes ainsi que les règles du contrôle interne;
- de fixer la rémunération et la pension des membres du Directoire;
- d'approuver le statut du personnel;
- de donner son avis sur les propositions de nomination de membres du Directoire;
- sauf en cas d'urgence, de prendre, sur proposition du Directoire et moyennant avis préalable de la Commission, les décisions de caractère général prévues à l'article [7] du traité;
- de fixer, sur proposition du Directoire, les règles générales visant à garantir la liquidité et la sécurité des avoirs de la Banque;
- de déterminer le montant du bénéfice annuel à répartir et de fixer le taux de rémunération des actifs de réserve apportés à la Banque,
- d'approuver les budgets et les comptes, sur proposition du Directoire;
- de délibérer sur le projet de rapport annuel.

Article 13
Signature des actes

Tous les actes engageant la Banque sont valablement signés soit par le gouverneur, soit par un autre membre du Directoire et le secrétaire de la Banque, soit par au moins deux membres du personnel ayant reçu à cette fin délégation du Directoire.

CHAPITRE 4
CAPITAL ET BENEFICE

Article 14
Capital de la Banque

Le capital de la Banque, qui s'élève à l'origine à [500 millions] d'ECUS, est représenté par des parts inaliénables souscrites :

- pour moitié, par la Communauté;
 - pour l'autre moitié, par les banques centrales des Etats membres, chacune à concurrence des montants suivants :
 - . Banque Nationale de Belgique : [15 millions]
 - . Danmarks Nationalbank : [10 millions]
 - . Deutsche Bundesbank : [40 millions]
 - . Banque de Grèce : [10 millions]
 - . Banco de Espana : [20 millions]
 - . Banque de France : [40 millions]
 - . Central Bank of Ireland : [08 millions]
 - . Banca d'Italia : [40 millions]
 - . Institut Monétaire Luxembourgeois:[04 millions]
 - . Nederlandsche Bank : [15 millions]
 - . Banco de Portugal : [08 millions]
 - . Bank of England : [40 millions]
- Le capital peut être augmenté par une modification des statuts.

Article 15 Affectation du bénéfice

Un prélèvement annuel est effectué sur le bénéfice net de l'exercice en vue d'alimenter un fonds de réserve institué au sein de la Banque.

Le solde du bénéfice net de l'exercice est attribué aux souscripteurs du capital en proportion de leurs apports effectifs.

CHAPITRE 5 BUDGETS, COMPTES ET RAPPORTS ANNUELS

Article 16 Fonds de réserve

Le fonds de réserve prévu à l'article [19] du traité est alimenté par un prélèvement annuel sur les bénéfices à concurrence d'au moins vingt pour cent de ceux-ci; ce prélèvement cesse d'être obligatoire lorsque le fonds atteint vingt pour cent du capital ou tout montant supérieur fixé de commun accord entre la Banque et la Commission.

Article 17 Exercice financier

L'exercice financier court du 1er janvier au 31 décembre de chaque année.

Article 18 Comptabilité

Les comptes annuels de la Banque sont tenus conformément aux principes comptables généralement acceptés ainsi qu'aux règles communautaires applicables aux sociétés commerciales en matière de structure, de contenu et de mode d'évaluation.

Le plan comptable de la Banque et ses différentes rubriques ainsi que les modes particuliers d'évaluation sont approuvés par le Conseil de la Banque qui peut déroger aux règles générales pour tenir compte de la spécificité des opérations de la Banque.

Les comptes sont tenu en ECUS.

Article 19 Rapport et comptes annuels

Le rapport annuel est établi par le Directoire, après délibération au sein du Conseil de la Banque et avis du Comité consultatif. Il est publié, accompagné de l'avis du Conseil de la Banque et, le cas échéant, de celui du Comité consultatif.

Les comptes annuels sont établis sous la responsabilité du Directoire. Ils sont soumis à l'approbation du Conseil de la Banque. Ils sont publiés au Journal Officiel dans le courant du mois de mars de chaque année.

Article 20 Situation mensuelle

Une situation des avoirs et engagements de la Banque, en ce compris ceux comptabilisés en compte d'ordre, est publiée mensuellement par la Banque au Journal Officiel.

Article 21 Budgets

Le budget des dépenses de la Banque est approuvé par le Conseil de la Banque sur proposition du Directoire.

Le budget est communiqué au Parlement européen, au Conseil, à la Commission, à la Cour des comptes et aux banques centrales des Etats membres avant le 30 décembre de l'exercice précédent.

Article 22 Contrôle des comptes

Un comité composé de trois personnes nommées en raison de leur compétence par le Conseil de la Banque, vérifie la régularité des opérations et des livres de la Banque.

Il confirme à l'intention du Conseil de la Banque que le bilan et le compte de profits et de pertes donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière ainsi que des résultats de la Banque.

Son rapport annuel est publié.

Il veille à l'exécution correcte du budget.

CHAPITRE 6 DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 23 Succession du FECOM

La Banque succède au Fonds européen de coopération monétaire dont elle reprend intégralement les obligations et avoirs.

Article 24
Transfert d'actifs de réserves nationales

Le Conseil de la Banque fixe le montant et le mode de rémunération des réserves nationales transférées à la Banque en exécution de l'article 122, alinéa 2) du traité.

Article 25
Gestion du Système monétaire européen

La Banque assure les interventions et le financement adéquats pour maintenir la stabilité des taux de change au sein du Système monétaire européen.

Article 26
Réalisation progressive de l'Union monétaire

Dans le respect du principe de subsidiarité et du degré atteint dans la réalisation de l'intégration monétaire, le Conseil de la Banque prend les dispositions de coordination nécessaires pour permettre à la Banque d'exercer progressivement la plénitude de ses compétences.

Article 27
ECUS

La Banque émet des ECUS en contrepartie des dépôts obligatoires que font auprès d'elle les autorités monétaires et les établissements de crédits, dans les conditions qu'elle fixe.

La Banque échange les avoirs en devises contre des ECUS aux conditions qu'elle détermine.

AVIS

(Article 120 du règlement)

de la commission des budgets

Rapporteur pour avis : M. Joan COLOM I NAVAL

Au cours de sa réunion du 27 juin 1990, la commission des budgets a nommé M. Joan Colom I Naval rapporteur pour avis.

Au cours de sa réunion du 9 juillet 1990, la commission a examiné le projet d'avis et en a adopté les conclusions à l'unanimité.

Ont participé au vote les députés : von der Vring, président ; Cornelissen, 2e vice-président ; Colom I Naval, rapporteur pour avis ; Arbeloa Muru, Arias Canete, Böge, Cochet, Elles, Goedmakers, Kellett-Bowman, Lamassoure, Langes, Lo Giudice, Miranda Da Silva, Napoletano (suppléant M. Colajanni), Pasty, Rønn (suppléant M. Papoutsis), Samland, Simons (suppléant M. Cot), Theato, Tomlinson, van Putten (suppléant M. Desama), Wynn et Zavvos.

1. Dans les circonstances actuelles et à la veille des deux conférences intergouvernementales qui sont prévues pour décembre de cette année et qui porteront sur l'Union économique et monétaire et sur l'Union politique, la commission des budgets ne saurait, dans ses avis et propositions à ce sujet, avoir d'autre souci que celui de définir les principaux éléments et critères à prendre en considération en prévision d'une réforme profonde des traités dans le contexte de ses compétences propres, à savoir les finances communautaires.
2. En ce qui concerne l'Union économique et monétaire, nous observons que le projet de rapport de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle va dans le même sens dans la mesure où il propose même un texte intégral modifiant le traité CEE en ce qui concerne l'Union monétaire en général et le statut de la future banque centrale européenne en particulier.
3. L'Union économique mériterait toutefois, nous semble-t-il, d'être développée davantage étant donné que les propositions réglementaires contenues dans le rapport de référence minimisent le rôle du budget communautaire, tant en ce qui concerne son adaptation - et par conséquent l'augmentation de son importance relative - à un éventail de compétences communautaires élargies qu'en ce qui concerne son utilisation, éventuelle et même souhaitable, comme instrument actif de politique financière.
4. En effet, s'il s'avère déjà aujourd'hui qu'il faudra inévitablement réformer le système financier communautaire pour l'adapter aux nécessités de fonctionnement d'un marché unique analogue à l'objectif "horizon 1993" défini au début de 1988, l'Union économique et monétaire, qui implique une intégration beaucoup plus profonde et complexe, nécessitera l'instauration d'un système financier à l'échelle communautaire qui, loin de se limiter à l'apport des ressources nécessaires pour l'application de l'ensemble des politiques de mise en oeuvre, prendra la tête d'une politique financière active (monétaire et fiscale) coordonnée avec les différents niveaux des budgets de la Communauté par le biais de ce que la théorie appelle une "constitution financière".
5. L'Union économique et monétaire exigera, et le rapport de référence le reconnaît, une solide coordination des politiques financières des Etats membres, de la même façon qu'il existe actuellement dans les Etats fédéraux ou régionaux une division, verticale et horizontale, des pouvoirs et fonctions dans le domaine des finances publiques qui permet de mettre en oeuvre des politiques fiscales cohérentes à l'échelle nationale. La coordination, indispensable, des politiques monétaires doit aller de pair avec une coordination, au moins égale, des politiques fiscales ; en outre, si le budget communautaire ajoute à sa fonction actuelle de bailleur de fonds des politiques de mise en oeuvre celle d'instrument de coordination des politiques financières "partielles", il s'agira de procéder à un changement radical du système des pouvoirs qui le déterminent.
6. Dans la proposition de modification des articles 103 à 105 du traité CEE que nous envisageons, on note toutefois le maintien implicite - en ce qui concerne le budget communautaire - du principe de l'équilibre budgétaire plus classique et obsolète. La convergence de politiques économiques que l'on préconise tranche avec la quasi absence d'instruments permettant de stabiliser le budget communautaire, dès lors qu'on le limite à d'autres objectifs : la redistribution et, dans une moindre mesure, l'efficacité dans l'affectation des ressources.

7. Il nous semble, entre autres considérations, que cette conception minimise le déficit démocratique au détriment du Parlement européen, déficit que ce dernier n'a de cesse de dénoncer autant voire plus que l'augmentation relative inévitable des finances communautaires après la réalisation de l'Union économique.
8. Dans un autre ordre d'idées, on constate que le texte à l'étude s'abstient de plaider activement en faveur des pouvoirs de contrôle sur les activités de la future banque centrale. S'il convient de toute évidence de conférer une large autonomie à cet organe directeur de l'Union monétaire (ce qui implique une autonomie très importante vis-à-vis de l'autorité budgétaire de la Communauté), il ne faut pas en déduire que cet organe doit échapper à tout contrôle ex-post.

Conclusions

9. L'Union économique et monétaire ne peut être menée à bien sans un renforcement considérable de la légitimité démocratique de notre Communauté, notamment en ce qui concerne les compétences du Parlement européen, au nombre desquelles il convient, pour de multiples raisons, de mettre l'accent sur les compétences budgétaires.
10. L'achèvement de l'Union économique et monétaire fait que les dispositions financières contenues dans les traités ne sont plus adaptées ; il s'agit donc de les revoir dans leur ensemble en tablant tant sur un plus grand équilibre entre les deux branches de l'autorité budgétaire que sur le principe d'universalité du budget et le principe de la pleine autonomie et de la suffisance financières de la Communauté, et ce en intégrant les bases appropriées devant permettre de déterminer la nature et le volume des dépenses et des recettes budgétaires, y compris la possibilité d'établir des impôts communautaires.
11. Dans ces conditions, le budget communautaire ne saurait se limiter à une fonction passive de financement des politiques de mise en oeuvre, mais devrait, outre sa fonction de redistribution et d'aide à l'efficacité dans les affectations, jouer un rôle actif dans la mise en oeuvre et la coordination des politiques de stabilisation.
12. En ce qui concerne la banque centrale européenne, le haut niveau d'autonomie requis par sa fonction et le traitement budgétaire exceptionnel qu'il convient de lui réserver en conséquence, n'exclut pas sa soumission au contrôle politique du Parlement.



Communautés Européennes

PARLEMENT EUROPÉEN

DOCUMENTS DE SEANCE

Edition en langue française

2 octobre 1990

A3-0223/90/ANNEXE

A V I S

de la commission de la politique régionale et de
l'aménagement du territoire

à l'intention de la commission économique, monétaire et de
la politique industrielle

sur l'Union économique et monétaire

Rapporteur pour avis : M. Thomas Joseph MAHER

DOC_FR\RR\95943.cg

PE 140.147/déf./Ann.
Or. EN

Série A: Rapports - Série B: Propositions de résolutions, Questions orales - Série C: Documents provenant d'autres institutions (p. ex. consultations)

* = Consultation nécessitant une seule lecture

**II = Procédure de coopération (deuxième lecture) qui nécessite une majorité des membres effectifs pour un rejet ou un amendement

**I = Procédure de coopération (première lecture)

*** = Avis conforme qui nécessite une majorité des membres effectifs

A V I S

(article 120 du règlement)

de la commission de la politique régionale et
de l'aménagement du territoire
à l'intention de la commission économique, monétaire
et de la politique industrielle

Rapporteur pour avis : M. Thomas Joseph MAHER

Au cours de sa réunion du 29 juin 1990, la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire a nommé M. Maher rapporteur pour avis.

Au cours de sa réunion du 27 septembre 1990, elle a examiné le projet d'avis et en a adopté l'ensemble des conclusions par 19 voix contre 1.

Ont participé au vote : les députés Waechter, président ; De Rossa, vice-président ; Maher, rapporteur et vice-président ; Calvo Ortega, Da Cunha O., David, Duarte, Fitzgerald, Gutierrez Diaz, Harrison, Izquierdo, Köhler, Landa Mendibe, Maibaum, Nicholson, Onur, Raggio, Rosmini, Smith, A. et Vandemeulebroucke (suppléant M. Garaikoetxea).

Union économique et monétaire

1. La commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire a été saisie pour avis sur le projet de rapport sur l'Union économique et monétaire élaboré par M. Herman à l'intention de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle. Ce rapport propose plusieurs modifications du traité de Rome, et plus particulièrement à l'article 102A pour l'Union monétaire et aux articles 103, 104 et 105 pour l'Union économique.

2. La commission a approuvé les modifications suivantes aux amendements au traité élaboré par M. Herman. Elles seront présentées lors de la première période de session du mois d'octobre.

Amendement n° 1

Article 4

Missions de base

Dans le cadre des objectifs de la politique économique et sociale déterminés par le Conseil et le Parlement et en veillant particulièrement à la promotion de la cohésion économique et sociale, la Banque centrale européenne est chargée de la mise en oeuvre d'une politique monétaire interne et externe, dont l'objectif est la stabilité monétaire. (reste inchangé).

Amendement n° 2

Article 6

Autonomie de la Banque centrale européenne

La Banque agit de manière autonome. Elle ne peut ni solliciter ni recevoir aucune instruction de la part des institutions de la Communauté, des gouvernements nationaux, ni d'aucun organisme.

La banque est tenue, dans le respect de sa mission de maintien de la stabilité de la monnaie, de soutenir les orientations de politique économique définies conformément aux objectifs fixés dans le traité en veillant particulièrement à la promotion de la cohésion économique et sociale. (reste inchangé).

Amendement n° 3

Article 10

Le gouverneur et le Directoire

Le Directoire est présidé par le gouverneur. Il comprend, outre celui-ci, le vice-gouverneur, trois directeurs au moins et cinq au plus. La durée de leur mandat, les conditions de l'exercice de ce mandat, les sanctions en cas de non respect des conditions, sont fixées par les statuts. Toutefois, leur désignation est effectuée de la manière suivante. La Commission fait une proposition après avoir recueilli l'avis, qui reste confidentiel, de la Banque. Dans sa proposition, la Commission veille à ce qu'au moins un des

candidats ait une connaissance réelle des problèmes particuliers des régions périphériques et moins prospères de la Communauté.

(reste inchangé).

3. Ces modifications ont pour but d'obliger la Banque centrale européenne à prêter l'attention voulue à la promotion de la cohésion économique et sociale lors de la réalisation de l'objectif principal qui lui est assigné, l'établissement de la stabilité monétaire.

4. Le chemin qui mène à l'Union monétaire et à la monnaie européenne unique tel que défini dans le rapport Delors et dans les débats auquel il a donné lieu ultérieurement se compose de plusieurs étapes distinctes qui poseront chacune des problèmes différents pour les Etats membres périphériques et les moins prospères. Initialement, la suppression des contrôles sur les mouvements de capitaux peut avoir pour effet de stimuler les investissements intérieurs et d'attirer les capitaux spéculatifs en quête de rendements élevés, portant ainsi le taux de change à des niveaux tels que certaines industries deviendront non rentables. D'autre part, il se peut que les capitaux nationaux, qui auraient été précédemment intégrés dans le circuit bancaire national ou régional et auraient servi à des investissements locaux, soient exportés vers des centres financiers plus développés tels que Londres et Francfort.

5. Parmi les régions de l'objectif 1, l'Espagne et l'Irlande ont rejoint le SME. Cette adhésion a eu pour effet de réduire le taux d'inflation très substantiellement en Irlande et de l'amener à un niveau proche de la moyenne communautaire. Toutefois, le chômage est élevé et le problème de l'émigration s'est à nouveau posé ces dernières années. En Espagne, pays qui a adhéré plus récemment au SME, la pression à la baisse sur l'inflation ne s'est pas encore fait sentir aussi fortement. Le chômage est élevé mais il l'était déjà avant l'adhésion au SME. Les économies de ces deux pays ont enregistré des croissances raisonnables.

6. La Grèce, le Portugal et le Royaume-Uni ne participent pas au mécanisme de taux de change du SME. Le taux d'inflation en Grèce est nettement supérieur à la moyenne communautaire et ceux que connaissent le Royaume-Uni et le Portugal sont également élevés. Toutefois, chacun de ces pays connaît un chômage relativement faible et une croissance économique raisonnablement élevée. La discipline imposée par le SME semble avoir pour effet de réduire l'inflation mais d'aggraver le chômage.

7. Il convient de rappeler que l'Union économique et monétaire et l'achèvement du marché intérieur se produiront vraisemblablement au même moment. L'effet conjoint de l'augmentation de la concurrence et de l'abandon du mécanisme de taux de change pourrait causer un grave préjudice aux économies des pays moins industrialisés et moins prospères.

8. Les propositions relatives à l'Union économique et monétaire mettent particulièrement l'accent sur le contrôle des déficits budgétaires des Etats membres. Cette exigence touchera vraisemblablement le plus durement les pays les plus pauvres. Ce sont eux qui disposent du support fiscal le plus faible et qui devront fournir le plus d'efforts pour acquérir une infrastructure moderne adaptée. Leur demander de résorber leur déficit accentuera vraisemblablement leur retard relatif. Il y a lieu de noter qu'il est généralement plus facile de réduire les dépenses en capital que les dépenses courantes. Les Etats membres les moins riches souffriront vraisemblablement de

la "concurrence fiscale", les sociétés étant incitées à s'établir dans les pays aux économies les plus prospères disposant d'une assiette fiscale solide et où les taxes sont faibles.

9. La stabilité monétaire sera le principal objectif de la Banque centrale européenne. Il se peut que cela provoque des tendances déflationnistes dans l'ensemble de la Communauté économique européenne, tendances qui seront ressenties avec le plus d'acuité dans les Etats membres les plus pauvres.

10. Les Etats membres les plus pauvres ont tendance à subir une inflation engendrée par des coûts salariaux élevés. Les salaires nominaux sont souvent bas, mais la faiblesse de la productivité peut signifier que les coûts unitaires sont relativement élevés. L'abandon du taux de change en tant que moyen de compenser ces tendances inflationnistes exigerait la conduite de politiques plus fermes que celles que les hommes politiques des Etats membres concernés peuvent actuellement se permettre.

11. Les gouvernements des Etats membres moins prospères tendent à tirer plus d'avantages du système du "seignorage" (frapper monnaie pour payer ses dettes) que cela n'est le cas dans les pays plus développés, et seront donc vraisemblablement plus gravement touchés par la perte du pouvoir de frapper monnaie.

12. Le taux de change permet aux économies de s'adapter avec le temps aux chocs extérieurs tels qu'un accroissement brutal du prix du pétrole. Les économies plus pauvres sont plus vulnérables à ce type de choc et ressentiront donc de façon plus aiguë la perte de ce système de compensation.

13. Il ressort des remarques qui précèdent que la situation des Etats membres les plus périphériques et moins prospères sera vraisemblablement rendue plus difficile par les mesures visant à établir l'Union économique et monétaire totale. Un certain nombre de remèdes ont été suggérés tels que le développement accru des fonds structurels. Toutefois, la capacité des Etats membres les plus pauvres à absorber l'aide par le biais de projets d'investissement et à dégager un montant correspondant de leurs propres budgets nationaux est limitée. C'est pourquoi, la Communauté doit s'orienter vers des systèmes fédératifs plus développés, dans le cadre desquels les principales dépenses courantes en matière de santé et d'éducation sont partiellement financées par le budget fédéral. Un tel système contribue largement à réduire les disparités régionales.