

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE  
COMMISSION

II/COM(62) 276 final

Bruxelles, le 28 novembre 1962

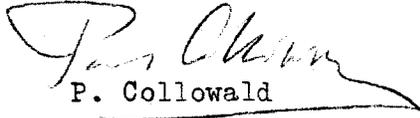
C o n f i d e n t i e l

Mémorandum de la Commission relatif à la mise au point des  
instruments de politique conjoncturelle en vue de la lutte  
contre une récession éventuelle ou un affaiblissement  
caractérisé de l'expansion économique

II/COM(62) 276 final

Objet : Memorandum "lutte contre éventuelle récession".

Il vous sera possible de le donner à certains journalistes de confiance qui vous le demanderaient. A cette occasion, il serait souhaitable que vous rappeliez ce que M. MARJOLIN avait précisé devant le Parlement Européen : mettre au point certains instruments afin de lutter contre une récession éventuelle ne veut pas dire que la Commission prévoit en ce moment une récession (le Rapport trimestriel qui vient de sortir l'indique clairement). D'autre part, vous pouvez attirer l'attention sur l'annexe qui a été jointe au Memorandum et qui est un avis donné par le Comité de politique conjoncturelle sur "Les tendances à la hausse des prix et les moyens de les combattre", ce qui démontre que la Commission ne se préoccupe pas seulement d'instruments de politique conjoncturelle en vue d'une éventuelle utilisation future, mais qu'elle attache une grande importance à tel problème immédiat (tendances à la hausse des prix, par exemple).

  
P. Collovald

## Introduction

1. Les situations que le présent mémorandum se propose d'examiner et auxquelles se réfèrent les recommandations de la Commission, dépassent le cadre de ce qui est habituellement appelé une récession, situation économique caractérisée par une baisse, en termes absolus, des niveaux de la production et de l'emploi. En effet, il est évident que, dans l'intérêt d'une expansion continue et équilibrée à long terme, il importe non seulement de combattre de véritables récessions, mais encore d'enrayer un affaiblissement trop accentué ou trop prolongé de la croissance économique, mettant en danger le maintien du taux d'expansion qui aurait été jugé souhaitable. A cet égard, il convient de rappeler que les pays membres ont l'intention de poursuivre une politique économique permettant de réaliser, pendant les années 1960-1970, une croissance compatible avec la résolution adoptée par le conseil de l'O.C.D.E., visant à augmenter de 50 %, au cours de cette période, le produit national brut de l'ensemble des pays membres de cette organisation. Une intervention efficace, en cas de ralentissement prolongé de l'activité, est d'ailleurs recommandable du fait qu'il est très souvent difficile d'opérer la distinction entre un tel ralentissement de l'activité économique et la phase initiale d'une chute réelle de celle-ci. L'absence d'une intervention ou une action trop faible pourrait entraîner une situation nécessitant la mise en oeuvre de mesures beaucoup plus vigoureuses et, par conséquent, plus pénibles à appliquer.

2. Il paraît, dès lors, opportun d'adapter les instruments de la politique de conjoncture de manière à pouvoir faire face à deux types de situations qui, en réalité, pourraient évidemment présenter de nombreuses variantes. Dans la première, le taux de croissance du produit national brut accuserait une diminution sensible et l'activité (effectifs occupés x durée moyenne du travail) serait sans doute en régression; une certaine augmentation du chômage serait probablement observée. Elle pourrait résulter d'un ralentissement de la croissance ou même d'une diminution absolue de la formation de capital fixe, ou encore d'une contraction de la demande extérieure découlant d'une détérioration de la

../..

conjoncture mondiale. Un mouvement cyclique des stocks pourrait également être à son origine. Cette première hypothèse suppose cependant l'absence d'effets cumulatifs. Dans la deuxième éventualité, celle de la récession, le produit national brut diminuerait et le chômage prendrait des proportions appréciables. Une telle évolution serait sans doute le résultat d'un renforcement des tendances décrites ci-dessus, auquel s'ajouteraient des effets cumulatifs qui conduiraient finalement à une baisse de la consommation privée, en termes réels.

Il va de soi cependant, qu'une action de caractère expansionniste ne serait pas recommandée lorsqu'on se trouverait en présence d'un ralentissement même prolongé du rythme d'accroissement de la production, si celui-ci est dû à une réduction de l'activité (par suite, par exemple, d'une réduction de la durée du travail), alors que la productivité continue de s'accroître d'une façon satisfaisante.

## II. Dispositions de caractère général

3. Les recommandations exposées dans le présent document ne peuvent de toute évidence, viser à préparer à l'avance et de manière détaillée des mesures de politique de conjoncture dont l'application serait recommandée en toute circonstance. En effet, les causes et origines propres aux deux cas évoqués ci-avant et la manière dont ils se présentent seront souvent très différentes. Dans le concret, il faudra donc tenir compte non seulement des caractéristiques structurelles et institutionnelles propres à chaque pays membre, mais encore des conditions particulières du moment. En outre, il faudra veiller à ce que les instruments employés possèdent un degré suffisant de réversibilité. En d'autres mots, il devra être possible, en cas de changement de la situation économique générale, d'adapter rapidement les mesures en vigueur, de manière à renverser le sens dans lequel agissent ces instruments. D'une manière générale, cette réorientation ne présente pas de difficultés majeures dans le domaine de la politique monétaire, mais l'expérience montre qu'en ce qui concerne la politique financière, les adaptations sont souvent plus difficiles ou prennent beaucoup de temps.

4. Au surplus, dans la poursuite de toute politique de conjoncture et en particulier de celle visant à combattre une récession, certains principes généraux doivent être observés. L'enquête menée par le Comité de Politique conjoncturelle, en liaison avec le Comité monétaire, a permis de constater qu'il existe, à cet égard, certaines imperfections auxquelles il convient d'abord de remédier. En premier lieu, une action efficace contre des récessions ou des affaiblissements caractérisés de la croissance économique nécessite l'établissement, dans tous les pays de la Communauté, de prévisions économiques globales. En effet, étant donné les délais qui séparent nécessairement le moment où des mesures sont envisagées et celui où elles peuvent être appliquées, il est utile de commencer la préparation et la mise en oeuvre de celles-ci, non pas lorsque la situation que l'on veut éviter s'est déjà réalisée ou est imminente, mais dès l'instant même où les perspectives d'évolution indiquent, avec un degré de probabilité suffisant, qu'elle se produira. En outre, seule une connaissance, de préférence quantitative, de l'ampleur des déséquilibres à prévoir permettra de déterminer le dosage correct des mesures gouvernementales. Aussi convient-il d'insister sur l'importance de l'application rapide et aussi complète que possible de la décision prise au début de 1962, par le Comité de Politique conjoncturelle, sur proposition de la Commission, d'étendre à tous les pays membres la pratique, déjà adoptée par quelques-uns d'entre eux, de l'établissement de budgets économiques annuels, sous forme de comptes prévisionnels de la nation, accompagnés d'un exposé sur la politique économique dont résultent ces prévisions.

5. Conjointement à ces perspectives globales, il est indispensable que la Communauté dispose de prévisions pour les branches d'activité les plus importantes, de telle manière qu'il soit possible de prévoir à temps des crises partielles, qui pourraient menacer le maintien de l'expansion de l'ensemble de l'économie ou affecter la situation de l'emploi dans de larges secteurs de l'industrie ou dans des régions

.../...

étendues. De telles études prévisionnelles seraient particulièrement opportunes dans les secteurs où, en raison de l'accroissement très rapide de la demande au cours des récentes années, le développement sensible des programmes d'investissement risquerait de porter les capacités de production au-delà de certaines limites, ainsi que dans les branches dont l'activité est en déclin pour des raisons d'ordre structurel. Pour détecter pareils dangers, les pays membres pourraient, en collaboration avec les services de la Commission, s'efforcer de décomposer, autant que possible par branche d'activité, leurs prévisions globales annuelles, et, par ailleurs, s'informer au sujet des perspectives de développement à moyen terme des capacités de production, d'une part, et des possibilités d'expansion de la demande, d'autre part, dans les divers secteurs d'activité.

6. La poursuite d'une politique de conjoncture efficace suppose également qu'un diagnostic rapide de la situation économique puisse être établi et que des éléments suffisants d'information soient disponibles pour servir de base à l'établissement de budgets économiques. Dans ces conditions, il est proposé que les pays membres exminent avec la Commission, et notamment avec l'Office statistique des Communautés européennes, les mesures susceptibles d'accélérer l'amélioration et l'harmonisation des méthodes d'établissement des principaux indicateurs économiques à court terme et des comptes nationaux, y compris de comptes nationaux trimestriels. Il conviendra de s'attacher, avant tout, dans ce contexte, à raccourcir les délais de préparation et de publication de ces données statistiques.

7. Le succès d'une action de lutte contre un affaiblissement accentué de l'expansion économique et, à plus forte raison, contre une récession, dépendra, dans une large mesure, de la coordination de la politique économique à l'échelon national. A cet égard, il faut souligner que cette coordination n'est pas toujours assurée de manière satisfaisante, ni sur le plan horizontal, entre les divers organes

du pouvoir central, notamment entre les autorités responsables de la politique monétaire et financière et de la politique de l'emploi, ni sur la plan vertical, entre le pouvoir central et les collectivités régionales et locales. Certes, tous les Pays membres ont mis en place des procédures de coordination, mais il semble que l'action des organes décentralisés risque encore parfois d'aller à l'encontre des objectifs poursuivis par le pouvoir central. Dans tous les cas nécessaires, et notamment dans la R.F. d'Allemagne et en Italie, une amélioration de la coordination, en particulier entre le gouvernement central et les collectivités régionales et locales, devrait être assurée au moyen de nouvelles mesures législatives et réglementaires appropriées. Il faudrait, en toute hypothèse, éviter que des divergences de vues fondamentales sur la politique à suivre, entre diverses instances, ne viennent paralyser l'action d'ensemble, et les instances supérieures devraient être dotées de pouvoirs suffisants pour être en mesure d'arrêter une décision définitive. L'établissement de prévisions économiques globales, qui impliquerait la collaboration et la consultation des organismes publics ayant une activité économique importante, contribuerait considérablement à la réalisation des réformes nécessaires. En plus, la coordination des politiques économiques n'est pas seulement un problème concernant les pouvoirs publics. Etant donné l'importance des grandes organisations professionnelles, il serait utile de les consulter lors de l'élaboration de ces budgets.

8. Par ailleurs, la nécessité se fait sentir, dans tous les domaines de la politique de conjoncture, mais, en particulier dans celui de la politique financière, de réduire les délais de préparation, d'approbation et de mise en oeuvre des mesures de politique conjoncturelle. Cette nécessité sera d'autant plus impérieuse, si les gouvernements sont décidés à ne pas tolérer, dans l'intérêt de la croissance à long terme, des affaiblissements prolongés de l'activité économique. D'une manière générale, il faut éviter que les mesures prises pendant une certaine phase de la conjoncture (ralentissement ou tension excessive) ne produisent leurs effets que lorsque la conjoncture s'est déjà renversée, et qu'elles n'aggravent ainsi les difficultés de la phase suivante.

9. Enfin, pour terminer cet aperçu des dispositions à prendre sur un plan général, il convient de rappeler qu'une fonction importante de la politique conjoncturelle consiste à éviter, dès la période de haute conjoncture, tout ce qui pourrait ultérieurement contribuer à aggraver une récession. Dans cet ordre d'idées, il serait opportun de s'opposer suffisamment tôt à des développements inflationnistes, et d'exercer une certaine action de freinage, notamment par des mesures financières. Pareille action pourrait, en outre, contribuer à créer des réserves soit par la constitution de dépôts du Trésor auprès de la Banque centrale, soit par l'amortissement de la dette du Trésor auprès de celle-ci. Ces réserves pourraient être utilisées, si l'affaiblissement de la croissance de l'activité économique dépassait certaines limites.

### III. Dispositions à prendre pour faire face à une récession

10. De toute évidence, la situation qui est la plus à craindre, en elle-même et du point de vue de l'expansion à long terme est celle d'une récession. Il convient, dès lors, de choisir cette hypothèse comme point de départ pour la mise en place d'un dispositif d'intervention des pouvoirs publics, les mesures à prendre dans des cas moins graves pouvant être considérées comme des variantes de cet ensemble principal.

#### A. Politique monétaire

11. D'une manière générale, il y aurait intérêt à élargir le plus possible la gamme des moyens auxquels les autorités monétaires peuvent faire appel. Les perfectionnements à envisager devraient notamment avoir pour objectif d'éviter qu'un resserrement soudain et considérable des marchés monétaire et financier, quelle qu'en soit l'origine, n'affecte le développement de la demande et de la production, ou n'accélère un affaiblissement déjà en cours de la croissance économique. Dans ce cas, des mesures permettant d'agir dans le sens d'une augmentation du volume global des liquidités de l'économie seraient probablement nécessaires.

12. La politique d'open market, qui constitue à cet égard l'instrument le plus approprié, n'est, d'une manière générale, utilisée qu'à une échelle relativement modeste. Au surplus, même dans les pays où son emploi est le plus intensif - la R.F. d'Allemagne et les Pays-Bas - elle vise à influencer uniquement les liquidités du système bancaire et essentiellement la composition plutôt que le volume de celles-ci. Dans ces conditions, il paraît opportun d'étudier, en tenant compte de la structure des systèmes monétaires et bancaires des divers pays membres, les aménagements permettant d'étendre le champ d'action des opérations d'open market. Une action efficace sur le volume des liquidités de l'économie impliquerait la faculté d'une intervention de la Banque centrale, ou d'un organisme spécialisé, sur le marché à long terme. Dans la mesure où des possibilités juridiques existent déjà dans certains pays membres, il serait utile de prévoir leur élargissement; dans les cas où elles n'existent pas, il faudrait en prévoir la création. De même, il serait opportun que les pays membres fassent, en cas de besoin, un usage plus intensif des possibilités de variation des taux de réserves minima des banques, afin de permettre aux entreprises et aux ménages de disposer des liquidités nécessaires pour réaliser leurs projets de dépenses.

13. En outre, il conviendrait de s'assurer que l'ensemble des instruments monétaires offre assez de possibilités d'agir directement sur la demande. Si cela n'était pas le cas, on pourrait, par exemple, envisager de créer ou d'étendre le recours à des promesses de réescompte de crédits à moyen terme consenties par la Banque centrale ou un organisme spécialisé. Il paraît cependant opportun de n'utiliser ces instruments qu'en cas de récession grave et en prenant toutes les précautions pour que leurs effets ne se prolongent pas dans la période d'expansion. Par ailleurs, il serait utile de réexaminer la législation ou la réglementation relatives aux garanties de l'Etat, dont sont assortis les prêts et les crédits bancaires consentis à certaines catégories de bénéficiaires (crédits agricoles, crédits accordés dans le cadre de la politique régionale, etc.), en vue d'y introduire des dispositions permettant d'étendre ces garanties en cas de récession.

14. Enfin, le système des crédits aux pays en voie de développement pourrait faire l'objet d'aménagements; il s'agirait, en l'occurrence, d'une modification de leur mode de financement. Alors qu'en période de haute conjoncture ces crédits devraient, en principe, être financés par l'épargne interne, on pourrait, en période de récession, mettre l'accent sur un financement au moyen de crédits du système bancaire, garantis par l'Etat. En même temps, une augmentation de l'aide elle-même pourrait être envisagée.

#### B. Politique financière

15. Etant donné son action directe sur les revenus, le rôle de la politique financière, dans l'éventualité d'une récession, est nettement plus important que celui de la politique monétaire. Même en dehors de toute mesure spéciale, lorsque l'activité économique se ralentit, les opérations budgétaires des administrations publiques soutiennent la conjoncture, grâce aux effets automatiques de stabilisation. L'intensité de ces effets dépend naturellement de la structure des budgets; une adaptation de celle-ci, dans le sens d'une plus forte élasticité par rapport à l'évolution de la conjoncture, constituerait un progrès très sensible, tant sur la voie de la prévention de récessions que du point de vue de la lutte contre les tensions inflationnistes.

16. En matière de recettes fiscales, l'effet de stabilisation automatique pourrait être renforcé en augmentant l'importance relative des impôts progressifs sur le revenu, dans les pays où la part de ceux-ci dans des recettes globales est assez peu élevée, c'est-à-dire en Italie, et, dans une moindre mesure, en Belgique et en France. Un problème particulier se pose, en outre, dans la R.F. d'Allemagne. Certes, dans ce pays, les recettes globales du secteur public comprennent une masse importante de rentrées réagissant plus que proportionnellement à la variation des

.../...

revenus, mais une part appréciable de ces recettes revient aux collectivités locales. Dans ce pays, des dispositions devraient être prises afin de concentrer, dans les mains des autorités principalement responsables de la politique conjoncturelle, une part plus importante des recettes fiscales particulièrement sensibles à la conjoncture.

17. L'effet stabilisateur des impôts progressifs et d'autres catégories de recettes pourrait également être accru si les Etats membres veillaient à rapprocher le plus possible le paiement de l'impôt du moment de la formation du revenu, notamment en généralisant le système des versements provisionnels. Dans la mesure où ce rapprochement ne serait pas encore réalisé, un retardement dans le recouvrement des impôts, en période de récession, pourrait produire l'effet recherché.

18. En matière de dépenses publiques, l'indemnisation du chômage est assurément, dans tous les pays membres, la dépense la plus sensible aux fluctuations de la conjoncture. L'effet stabilisateur qui en découle ne pourrait cependant pleinement jouer, en période de récession, que si le montant de l'indemnisation était régulièrement adapté à l'évolution des salaires, dans ceux des Pays membres où un tel ajustement n'est pas encore prévu par la réglementation existante. De plus, il apparaît, en particulier dans la R.F. d'Allemagne, que le système de financement des indemnités de chômage n'est pas toujours sans inconvénients pour l'évolution conjoncturelle. En effet, dans la mesure où, au cours de la période de haute conjoncture, les organismes d'assurance créent des réserves sous forme de placements à long terme, la mobilisation massive de celles-ci en période de fléchissement de l'activité pourrait susciter des difficultés sur le marché des capitaux. Il conviendrait, dès lors, d'assurer au moins à une partie de ces réserves une forme suffisamment liquide.

.../...

19. L'action automatique de stabilisation peut d'ailleurs être étendue de manière plus systématique à l'ensemble des budgets des administrations publiques. A cet égard, les pays membres pourraient s'inspirer des règles adoptées, au cours des dernières années, aux Pays-Bas et, dans une certaine mesure, également en France, règles qui constituent une amélioration de la technique du budget anticyclique pluriannuel. Cette politique budgétaire vise à orienter l'évolution à moyen terme de l'ensemble des dépenses publiques, sur la progression moyenne du produit national, donc indépendamment des variations conjoncturelles des recettes. La détermination à l'avance, pour plusieurs années, de l'évolution des dépenses totales présente, entre autres avantages, celui d'habituer les parlements à l'existence d'excédents passagers de trésorerie, qui peuvent être utilisés lorsque la croissance économique s'affaiblit.

20. Bien entendu, même dans un tel système, des mesures conjoncturelles particulières ne deviennent pas superflues; elles restent opportunes pour corriger des déséquilibres importants, notamment si le recul de l'activité économique prend des proportions trop grandes. Dans une telle éventualité, les effets automatiques de stabilisation ne suffiront pas pour redresser la situation; il sera, dès lors, nécessaire de faire appel à des mesures spéciales permettant de modifier les taux de perception des impôts et de procéder, de manière autonome, à des augmentations de dépenses publiques.

21. Les allègements fiscaux constituent un moyen particulièrement efficace pour accroître rapidement la demande, étant donné que leur effet est immédiat, alors que l'accroissement des dépenses est sujet à des retards administratifs et techniques. Sans doute, le régime fiscal peut-il difficilement faire l'objet de révisions fréquentes à des fins purement conjoncturelles. Néanmoins, il semble nécessaire d'atténuer de temps à autre la progression des impôts, compte tenu de la croissance continue des revenus. Les réductions d'impôts

pourraient dès lors être introduites à un moment où elles sont le plus souhaitables du point de vue de la conjoncture. Les gouvernements devraient obtenir, à cet effet, des pouvoirs exceptionnels. De même des réductions d'impôts allant au-delà de ces réductions périodiques devraient faire l'objet d'une délégation de pouvoirs au gouvernement, dont l'utilisation serait strictement limitée à l'éventualité et à la durée d'une récession.

22. Dans tous les Pays membres, la législation et la réglementation actuelles permettent d'augmenter, en cours d'exercice, les dépenses publiques au delà des prévisions budgétaires. Il paraît cependant nécessaire de réduire les délais requis pour l'autorisation parlementaire et même de doter les gouvernements de pouvoirs exceptionnels leur permettant de réaliser, au moment opportun, certains projets entièrement préparés sur le plan technique et tenus constamment à jour, ou d'exécuter d'une façon anticipée des tranches de projets d'investissements faisant partie de programmes à moyen ou à long terme (voir également le paragraphe 27). En matière de transferts également, il devrait être possible de mener une politique active et d'assouplir, en cas de besoin, les conditions d'octroi de l'assistance des pouvoirs publics comme, par exemple, de prolonger la période d'indemnisation du chômage, qui n'est illimitée qu'en Belgique.

23. Les opérations budgétaires peuvent poser des problèmes de financement en période de récession, surtout si celle-ci devient très sensible. Il serait opportun de veiller à ce que les dispositions nécessaires soient prises pour que, en toute éventualité, ces difficultés de financement ne prennent pas un caractère aigu. Ainsi qu'il a été exposé précédemment, le meilleur moyen d'éviter pareille situation consiste à créer des réserves pendant la période de haute conjoncture, notamment par la constitution d'avoirs auprès de la Banque centrale. Aussi longtemps que seuls les effets automatiques de stabilisation entrent en jeu, il ne semble pas que le financement du déficit doive poser des problèmes techniques ou juridiques importants. En effet, dans la mesure où le budget est fondé sur une prévision économique correcte, celui-ci tient déjà compte "ex ante" d'une détério-

ration de l'évolution des recettes par rapport aux dépenses, et la législation de la plupart des Pays membres permet, en général, de financer par des avances de trésorerie, un déficit supplémentaire par rapport aux prévisions budgétaires. En cas de modification autonome des recettes et des dépenses, l'obstacle juridique serait levé automatiquement par un accord explicite du pouvoir législatif, donné d'une manière préventive, avant le début de la récession, tandis que, comme il faut le supposer en pareilles circonstances, l'appel réduit du secteur privé au système bancaire et aux marchés monétaire et financier ouvrirait des possibilités suffisantes de financement au secteur public. Dans le cas d'une récession très importante, accompagnée d'une véritable destruction de liquidités, l'écart entre la demande et l'offre de liquidités pourrait cependant devenir tellement sensible que les gouvernements devraient avoir recours directement à la banque d'émission. Il semble que, dans l'état actuel de la réglementation, pareils recours ne soient pas toujours possibles au delà de certaines limites, même lorsque les circonstances les justifieraient pleinement. Il y aurait intérêt de vérifier s'il existe dans tous les pays membres des possibilités suffisantes pour faire face à toute éventualité; il s'entend que l'emploi de tels moyens serait strictement subordonné à l'apparition d'une récession très grave.

#### C. Politique d'investissements

24. L'attention accordée aux investissements en période de récession économique doit être d'autant plus grande qu'ils constituent à la fois le facteur le plus variable et le plus dynamique de tous les éléments de la demande globale. Une politique judicieuse visant à contrecarrer l'affaiblissement de la propension à investir des entreprises privées, et à suppléer à l'insuffisance de la demande globale par l'accroissement des investissements publics, constitue, par conséquent, l'une des actions principales, voire la plus importante dans la lutte contre la récession.

.../...

25. En matière d'investissements des entreprises privées, des possibilités d'encouragement, au moyen notamment d'amortissements accélérés, d'abattements fiscaux, de bonifications d'intérêts, de crédits d'investissements, existent dans toutes les législations. Elles visent cependant des objectifs essentiellement structurels, et la faculté de modification de ces dispositions sans approbation préalable du pouvoir législatif n'est pas prévue dans tous les pays membres, alors que, dans l'intérêt de la politique de la conjoncture, il y aurait lieu de l'étendre à l'ensemble de la Communauté.

26. En revanche, il semble que la mise en oeuvre de mesures en vue d'augmenter le volume de la construction de logements soit, d'une manière générale, un moyen relativement peu approprié de stimuler l'activité économique. En effet, la construction de logements apparaît moins sensible aux variations de la conjoncture, étant donné les nombreuses et diverses interventions de l'Etat visant à réaliser, à plus long terme, un accroissement sensible du nombre de logements et une amélioration de leur qualité. Aussi, au cours des récentes années, la capacité de production de cette branche de l'industrie de la construction a-t-elle été utilisée constamment à un degré très élevé. Néanmoins, en Belgique et au Grand-Duché de Luxembourg, où l'offre de logements est généralement meilleure que dans les autres Pays membres, du point de vue qualitatif et quantitatif, l'activité dans le bâtiment apparaît plus sensible aux variations de l'activité économique. Il serait donc indiqué, dans ces pays, d'assurer, aux modalités d'octroi de crédits et de subventions au logement une flexibilité telle qu'une action de relance serait automatiquement déclenchée dans le cas où le repli de la construction constituerait un élément important du ralentissement conjoncturel général.

27. Quant aux programmes conjoncturels d'investissements publics, des progrès sensibles pourraient encore être accomplis pour les préparer en temps utile. Des programmes "prêts à être exécutés", c'est-à-dire des programmes dont la préparation du point de vue législatif et technique soit suffisamment avancée, et conçus spécialement

.../...

en vue d'une réalisation en période de ralentissement conjoncturel, devraient être établis à cette fin. Pareils programmes n'existent en fait qu'aux Pays-Bas, et dans une certaine mesure en Belgique. Dans les autres pays membres, les programmes de travaux publics relèvent essentiellement de la politique de structure. Leur exécution pourrait sans doute être accélérée, mais après des retards administratifs et techniques considérables. L'établissement de programmes prêts à être exécutés pourrait être accompagné de l'élaboration de budgets de réserve qui regrouperaient tout ou partie de ces programmes. Ces budgets et programmes devraient être mis à jour, c'est-à-dire révisés et complétés au fur et à mesure de leur incorporation dans le budget proprement dit. Par ailleurs, des "tranches conjoncturelles" pourraient être incluses dans les programmes d'investissement des entreprises publiques, dont la mise en vigueur serait décidée si la situation économique générale l'exigeait.

D. La politique des prix, des salaires et des revenus

28. D'une manière générale, les possibilités d'intervention, dans l'éventualité d'une récession, par les moyens de la politique des prix, des salaires et des revenus, doivent être considérées comme étant assez limitées. Si pareilles interventions en matière de salaires aboutissaient à des résultats concrets, leur incidence sur l'activité économique serait cependant considérable, étant donné la part importante que représente la masse salariale dans le revenu national global. En matière de politique des prix, il conviendrait d'encourager les baisses de prix possibles, qui sont de nature à accroître la demande en termes réels, ainsi que d'empêcher les hausses de prix qui pourraient entraîner le comportement de certaines entreprises visant à maintenir le niveau des profits.

29. En matière de salaires, l'opportunité d'une augmentation du pouvoir d'achat, par un relèvement des taux de rémunération dans le secteur privé, sera fonction, dans une large mesure, de la structure économique de chaque pays membre et de sa position concurrentielle. L'impulsion donnée à l'activité économique par une hausse des salaires dépendra, en effet, en dernière analyse, de la composition de la demande globale, qui sera déterminante pour l'incidence respective de

la hausse des coûts, d'une part, et de la progression de la demande intérieure, d'autre part. Au surplus, pareil relèvement du niveau des salaires devrait être apprécié dans le cadre d'une politique des salaires et des revenus couvrant une période assez longue, car il implique logiquement la poursuite d'une telle politique anticyclique, en période de haute conjoncture. Il s'entend qu'une politique de relance de la demande globale, par la voie d'un relèvement du niveau des rémunérations dans le secteur privé, ne serait pas opportune si, au cours de la récession, malgré le fléchissement de l'activité économique, les prix avaient une nette tendance à augmenter.

30. En revanche, les pouvoirs publics disposent d'une plus grande liberté d'action pour modifier éventuellement les taux de rémunération des agents des services publics, dont la progression a pu être freinée en période d'expansion. De même, certains transferts de revenus à charge du budget pourraient être accrus, afin de stimuler la demande de consommation des ménages. A cet égard, on pourrait envisager notamment une majoration des allocations familiales ainsi qu'une limitation de la réduction de la durée effective du travail, au cas où cette réduction deviendrait trop importante, ou encore une certaine compensation des pertes de revenu que cette réduction entraînerait.

#### E. Les actions communes

31. Une coordination avec les Pays tiers, impliquant l'adoption d'une attitude commune vis-à-vis de ceux-ci, serait particulièrement opportune, surtout dans l'éventualité d'une récession venant de l'extérieur. Elle devrait surtout permettre de mener, de part et d'autre, une politique de relance évitant, en particulier, le recours à des mesures susceptibles de gêner la politique adoptée par les autres pays. Du point de vue monétaire, il conviendrait surtout de lutter contre une évolution trop divergente des taux d'intérêt dans la Communauté, par rapport à ceux qui seraient pratiqués à l'extérieur, de manière à contrecarrer des mouvements de capitaux qui risqueraient non seulement d'affecter la balance des paiements mais encore la masse des liquidités de l'économie. Dans le même ordre d'idées, un renforcement de l'action communautaire, en matière d'aide aux pays en voie de développement, serait de nature à améliorer l'ensemble du climat de la conjoncture mondiale. Enfin, dans la mesure où des progrès seraient accomplis en matière d'établissement des budgets économiques, des bases techniques seraient disponibles pour renforcer la coordination de l'ensemble des politiques de conjoncture de la Communauté avec les principaux Pays tiers.

.../...

IV. Dispositions à prendre dans l'éventualité d'un affaiblissement accentué ou prolongé

32. Les recommandations ci-dessus visant à améliorer les moyens d'action permettant de lutter contre une récession, peuvent, dans l'ensemble, servir également à la mise au point d'un dispositif permettant de prévenir un affaiblissement trop accentué ou trop prolongé de l'expansion économique. La différence entre le traitement de chacune de ces deux situations résidera essentiellement, d'une part, dans le dosage des diverses mesures et, d'autre part, dans l'absence de recours à certaines d'entre elles. C'est ainsi qu'il ne sera probablement pas nécessaire, en cas d'affaiblissement prononcé de l'activité économique sans baisse de production, de faire appel à la mise en oeuvre de grands programmes de travaux et d'investissements publics, de procéder à un abaissement général des taux d'imposition sur les revenus, ni de prendre des mesures monétaires de grande envergure, impliquant une augmentation massive du volume des liquidités. Néanmoins, du point de vue budgétaire, une adaptation du rythme d'exécution des investissements publics et une révision de la progressivité des impôts sur les revenus se révéleront probablement nécessaires, tandis qu'une politique d'aisance monétaire s'imposera certainement. D'autre part, on peut escompter que l'amélioration de l'action de stabilisation automatique résultant des opérations budgétaires, conformément aux propositions contenues dans les paragraphes 16 à 19, contribuerait, elle aussi, à atténuer le ralentissement d'activité.

33. Il reste cependant un problème délicat à résoudre qui est celui du "timing" d'une action éventuelle des pouvoirs publics. En effet, si une récession ne fait naître aucun doute quant à l'opportunité de mesures visant à stimuler l'activité économique, la nécessité d'une telle action apparaît moins certaine en cas d'affaiblissement accentué du rythme de croissance de la production. Celui-ci succéderait, en fait, à une phase de haute conjoncture, qui serait caractérisée, dans la plupart des cas, par des tensions inflationnistes : les autorités responsables de la politique de conjoncture pourraient, dans ces conditions, hésiter à appliquer des mesures de relance.

.../...

34. Aussi est-il utile de déterminer et de proposer certains critères permettant d'apprécier, en liaison avec des prévisions économiques nationales et communautaires, à quel moment une intervention des pouvoirs publics deviendrait nécessaire. Bien que, dans le contexte du présent document, il soit surtout nécessaire de préciser quels seraient l'évolution de la production et le niveau du chômage considérés comme étant incompatibles avec la notion d'une expansion économique suffisante, il est évident que l'opportunité d'une action de relance doit être jugée aussi à la lumière d'autres éléments d'appréciation et notamment en fonction de l'évolution des prix et de la balance des paiements. D'une manière générale, le seul fait de prévoir que les limites indiquées par les critères seraient atteintes ne devrait pas automatiquement donner lieu à une intervention des pouvoirs publics, mais il n'en constituerait pas moins un avertissement important. D'autre part, pour des raisons de structure économique et de développement à long terme, voire à cause de la disparité des méthodes d'établissement des statistiques, ces critères ne peuvent être les mêmes pour tous les pays de la Communauté. Les différences ne devraient toutefois pas être trop sensibles, pour éviter de compromettre le développement harmonieux des activités économiques dans la Communauté, qui constitue l'un des objectifs du Traité de Rome.

35. En ce qui concerne le critère relatif à la croissance de la production, il paraît indiqué de le fixer, soit en fonction d'un objectif à moyen ou à long terme, soit, à tout le moins, par rapport à une évolution jugée souhaitable à plus longue échéance. A cet égard, une augmentation minimale en termes réels, de 50 % du produit national brut pendant la période de 1960-1970, objectif adopté par l'O.C.D.E. pour l'ensemble des pays membres de cette organisation, peut servir de point de départ. Dans la Communauté, la croissance économique devra cependant être supérieure au taux moyen annuel de 4,1 % qui correspond à l'objectif précité. En partant de l'hypothèse d'un accroissement annuel de 4,5 % à 5 % du produit brut de la Communauté, compte tenu, d'autre part, des perspectives d'évolution démographique et en admettant que l'expansion économique sera plus rapide dans ceux des pays membres où le niveau de vie est actuellement moins élevé que dans les autres, certains taux minima de croissance peuvent être adoptés. Si l'on estime que, dans

l'intérêt de l'expansion moyenne à longue échéance, des mesures de relance devraient être prises, en principe, lorsque pour une année déterminée l'accroissement du produit national tombe à la moitié du taux moyen à long terme, ces taux minima seraient à peu près les suivants :

R.F. d'Allemagne	2	à	2,5 %
France	2,5	à	3,0 %
Italie	3,0	à	3,5 %
Pays-Bas	2,5	à	3,0 %
U.E.B.L.	2,0	à	2,5 %

Pour la fixation de ces taux, il a été tenu compte, bien entendu, des objectifs d'expansion à moyen ou à long terme adoptés par certains Pays membres.

36. L'expansion à plus long terme serait également menacée si ces taux minima n'étaient que légèrement dépassés au cours de plusieurs années successives. Aussi conviendrait-il de vérifier régulièrement, en comparant le résultat obtenu en cumulant les taux de croissance annuels, au développement prévu à long terme, si ce dernier est suffisamment approché. En d'autres cas, au contraire, et surtout dans les pays du Benelux, où, en raison de la forte dépendance à l'égard des échanges extérieurs, les fluctuations dans les deux sens autour du taux moyen d'expansion pourraient être plus fortes que dans les autres pays membres, la chute du taux de croissance en dessous des minima indiqués ci-dessus ne devrait pas nécessairement justifier une action de relance, s'il apparaissait que l'accroissement moyen de la production, calculé sur la base des résultats de plusieurs années se rapproche de l'objectif à moyen ou à long terme. Enfin, il va de soi qu'après une période de forte expansion, la marge non utilisée des capacités de production et les réserves de main-d'oeuvre peuvent être devenues à ce point réduites que la baisse du taux de croissance de la production soit entièrement imputable à l'insuffisance des ressources productives et que, par conséquent, une politique de stimulation de la demande globale ne se justifierait nullement.

.../...

37. Quant au critère du chômage, l'évolution du nombre de chômeurs est généralement liée à celle du produit national brut; dans la plupart des cas, une sensible expansion de la production ira de pair avec un niveau élevé de l'emploi. Toutefois, il ne doit pas nécessairement en être ainsi; même une nette expansion de la demande globale pourrait ne pas être suffisante pour permettre d'absorber l'accroissement de la population active, lié à l'évolution démographique ou à d'importantes migrations. La poursuite de l'objectif d'un haut degré d'emploi pourrait, en pareil cas, justifier des mesures destinées à stimuler la production.

Bien qu'il soit difficile, pour des raisons techniques tenant essentiellement aux différences entre les législations nationales relatives à l'indemnisation du chômage, de fixer pour tous les pays membres un taux de chômage - exprimant le rapport entre le nombre de chômeurs et la population active salariée - à partir duquel il conviendrait d'intervenir, toute disposition devrait être prise pour éviter d'atteindre le taux de 3 % qui, de toute manière, constitue un plafond. L'Italie ferait cependant exception à cette règle; aussi longtemps qu'un chômage structurel important existe dans ce pays, un arrêt prolongé dans la réduction du nombre de chômeurs devrait, en principe, justifier une action de relance.

---

COMMUNAUTE ECONOMIQUE  
EUROPEENNE

Bruxelles, le 14 septembre 1962

Comité de politique  
conjoncturelleC o n f i d e n t i e lAVIS A LA COMMISSIONTENDANCES A LA HAUSSE DES PRIX  
ET MOYENS DE LES COMBATTRE

Au cours de récentes réunions, le Comité de politique conjoncturelle a porté son attention sur les tendances à la hausse des prix qui existent dans les pays membres et qui risquent de s'y développer dans le proche avenir, ainsi que sur les causes de ces tendances et sur les moyens de les combattre. Les réponses des membres du Comité à un questionnaire ainsi que deux documents établis par les services de la Commission ont fourni la base de ses discussions. Le Comité est parvenu à cet égard aux conclusions ci-après :

1. Le niveau des prix n'a, au cours des dernières années, cessé d'augmenter dans tous les pays membres, dans une mesure variable, il est vrai. En outre, depuis le milieu de l'année dernière, la hausse des prix s'est accélérée dans certains Etats membres, dans une mesure variable selon les secteurs, et le risque existe de voir ce mouvement se poursuivre.
2. Abstraction faite des incidences que les conditions climatiques ont exercées temporairement sur les prix agricoles, cette évolution résulte de toute une série de facteurs dont l'importance a varié d'un pays à l'autre et d'un moment à l'autre; il est d'ailleurs possible que certains des facteurs n'aient pas joué dans l'un ou l'autre des pays membres. L'évolution constatée est, d'une part, imputable au fait que, dans certains pays membres, la demande globale - sous l'impulsion notamment de la demande extérieure - a progressé trop rapidement au cours des dernières années eu égard aux possibilités d'accroissement de l'offre. Même là où cet écart entre l'offre et la demande tend à se résorber, les effets de l'excès de la demande exercent toujours une action marquée sur l'évolution des prix. Ils se manifestent notamment par le maintien de tensions sur le

marché du travail et par la hausse sensible du coût salarial par unité produite qui en résulte.

3. Il convient d'évoquer aussi, d'autre part, parmi les causes des tendances à la hausse des prix, celles qui sont plus ou moins indépendantes de l'évolution de la demande. C'est ainsi que, dans plusieurs pays membres, l'augmentation des salaires - qui résulte en partie du raccourcissement de la durée du travail - paraît devenir un facteur autonome de hausse des prix. On peut également mentionner dans ce contexte :

- la tendance générale au renchérissement du coût des services,
- une concurrence trop souvent imparfaite à la fois dans le domaine de la production et dans celui de la distribution,
- la politique poursuivie dans certains pays membres en vue de soutenir les revenus agricoles,
- certaines décisions prises dans le cadre de la politique de l'énergie ainsi que des mesures de politique sociale,
- et divers autres facteurs de hausse des prix qui résultent en partie d'interventions des Pouvoirs publics, tels que les ajustements des loyers et des tarifs des transports.

4. Le Comité est d'avis qu'il convient de s'opposer à la poursuite de la hausse des prix. S'il estime en effet nécessaire d'assurer à long terme une croissance aussi élevée que possible du produit national brut, il n'en est pas moins de l'avis qu'il est indispensable de veiller à ce que la poursuite d'une telle politique ne se réalise pas au détriment de la stabilité des prix qui constitue l'un des objectifs mentionnés explicitement à l'article 104 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne et qui, à long terme, est une condition indispensable pour assurer la croissance.

5. La hausse des prix peut certes déterminer elle-même, à la longue, par le jeu des forces du marché, certains mouvements correcteurs. Ceux-ci peuvent provenir notamment d'une éventuelle modification des relations existant entre les coûts et les prix nationaux et leurs homologues dans d'autres pays ainsi que des conséquences qui en résultent pour les positions concurrentielles respectives. Dans la situation actuelle, il est

particulièrement important, à cet égard, que les prix à la production aient cessé d'augmenter aux Etats-Unis, au cours des dernières années, et aient marqué même une tendance au fléchissement. La politique économique ne peut néanmoins s'en remettre à ces mécanismes d'adaptation. Des mesures concrètes sont nécessaires en vue de rechercher la stabilisation des prix. Elles doivent, il va de soi, être adaptées à la situation conjoncturelle du moment et tenir compte aussi des données structurelles nécessairement différentes d'un pays à l'autre.

6. Etant donné la forte influence que l'excès de la demande a exercée, et exerce encore dans une certaine mesure, sur l'évolution des prix, une politique de limitation de la demande globale constitue, en principe, l'un des moyens essentiels d'assurer la stabilité du niveau des prix. Même dans la situation actuelle où la demande faiblit déjà sensiblement dans certains secteurs, mais où l'économie, prise dans son ensemble, se caractérise toujours par un excès de la demande, il n'est pas possible, de l'avis des membres allemands et néerlandais du Comité, de renoncer dans leurs pays respectifs à l'application de mesures appropriées tendant à réduire la demande. A cet égard, on a toutefois constaté que les possibilités de recours à une politique de restrictions de crédit sont actuellement fort limitées, en raison des répercussions d'une telle politique sur les relations existant entre les taux d'intérêt pratiqués dans les divers pays. Une politique financière restrictive serait, par contre, indiquée dans ces deux pays. En ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne en particulier, il apparaît nécessaire de réviser le très vaste ensemble de dispositions prises par les Pouvoirs publics pour aider la construction, car le secteur du bâtiment, plus spécialement, continue d'être caractérisé, dans la République fédérale, par une demande excessive et des hausses de prix particulièrement fortes. D'autres membres du Comité ont émis des doutes quant à l'opportunité de maintenir des mesures restrictives de caractère global dans la situation présente, en raison des effets que de telles mesures entraînent à plus long terme sur l'évolution des investissements et sur la croissance, d'autant plus que l'on ne saurait exclure l'éventualité d'une récession. Les membres du Comité ont cependant été unanimes à exprimer l'avis que les tendances au ralentissement de la conjoncture qui se manifestent actuellement dans

certaines pays membres et dans certains secteurs ne sauraient justifier dès maintenant l'adoption d'une politique de stimulation de la demande.

7. Dans la mesure où les salaires deviennent un facteur plus ou moins autonome de hausse des prix, le Comité est d'avis que les gouvernements devraient avoir recours aux moyens institutionnels qu'ils jugeront appropriés afin d'imprimer à la politique des salaires suivie par les organisations d'employeurs et de salariés une orientation telle que la stabilité générale des prix ne se trouve pas, dans toute la mesure possible, mise en cause par l'évolution des coûts salariaux. L'application d'une telle politique serait grandement facilitée par la mise en oeuvre simultanée d'une politique à long terme de la répartition des revenus et de la formation de l'épargne. Le Comité estime de même que, parallèlement à l'action entreprise dans le domaine des salaires, les gouvernements doivent, par des contacts suivis avec les chefs d'entreprises, influencer les décisions de ceux-ci en matière de prix dans le sens de la stabilité d'ensemble du niveau général des prix.

8. Le Comité pense que la politique de concurrence peut, elle aussi, apporter une contribution à la stabilisation du niveau des prix dans les pays membres de la Communauté. A cet égard, il recommande plus spécialement de soumettre à un examen particulier les modes de formation des prix et le système des prix imposés ainsi que les pratiques existant dans ce domaine et d'accentuer les efforts visant à rationaliser les circuits de distribution.

9. Le Comité attire l'attention sur les possibilités offertes par l'article 15, paragraphe 2 du Traité de Rome en ce qui concerne l'abaissement anticipé des droits de douane intérieurs à la Communauté. Il est d'avis que la réduction accélérée de ces droits pourrait offrir de nouvelles possibilités de stimuler la concurrence et de modérer les tendances à la hausse des prix. Il recommande de même la poursuite d'une politique commerciale libérale à l'égard des pays tiers et estime que, dans le cadre d'une telle politique, il conviendrait aussi d'examiner la possibilité de réduire certains impôts de consommation qui ont le caractère de véritables droits de douane.

10. Le Comité souligne l'importance que pourraient avoir sur le niveau des prix les décisions qui seront prises dans le cadre de la politique agricole commune. Il apparaît en effet que si ces décisions entraînaient la hausse d'un nombre important de denrées alimentaires, la stabilité du niveau général des prix pourrait s'en trouver menacée.

11. Après avoir formulé les recommandations et suggestions qui précèdent, le Comité croit devoir faire ressortir tout particulièrement que toute décision dans le domaine économique comme aussi la non adoption de mesures nécessaires risquent d'avoir des incidences directes et indirectes sur l'évolution des prix. C'est seulement en tenant davantage compte à l'avenir, lors de chaque décision de politique économique (au sens le plus large du terme, c'est-à-dire en englobant la politique sociale, la politique de l'énergie, la politique des classes moyennes, etc...) de la nécessité d'assurer la stabilité des prix qu'il sera possible de concilier un haut degré de croissance, le plein emploi et la stabilité des prix.

---