

Exposé de Pierre Werner à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe (18 mai 1972)

Légende: Le 11 mai 1972, Pierre Werner, ministre d'État et ministre des Finances du Luxembourg, expose devant l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe les différentes étapes vers l'Union économique et monétaire européenne.

Source: Archives familiales Pierre Werner, Luxembourg. 1971-1972. Union monétaire, PW052.

Copyright: (c) Archives familiales Pierre Werner

URL:

http://www.cvce.eu/obj/expose_de_pierre_werner_a_l_assemblee_consultative_du_conseil_de_l_europe_18_mai_1972-fr-0705d0e1-5fd1-4879-a9e7-adbc99e3b45e.html

Date de dernière mise à jour: 19/12/2013

EXPOSE DE M. PIERRE WERNER, PRESIDENT DU GOUVERNEMENT,
MINISTRE DES FINANCES DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG, A
L'ASSEMBLEE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE

le 18 mai 1972

Je considère comme un privilège de pouvoir prendre la parole devant le Conseil de l'Europe sur un sujet qui touche incontestablement aux objectifs du progrès économique et social inscrits à l'article 1er du statut de votre institution. En effet, si le thème de mon intervention est l'union économique et monétaire que les membres de la Communauté Economique Européenne ont décidé d'édifier progressivement dans le sein de leur organisation, nul n'osera contester qu'une telle réalisation aura une forte incidence sur l'évolution de l'économie européenne en général. Selon une thèse que je défendrai un peu plus loin, le domaine de la monnaie tend à s'internationaliser et les phénomènes que l'on constate à son propos marquent une croissante interdépendance des nations.

Il y a à peu près 12 ans, exactement le 21 novembre 1960, je prenais dans cette même Ville de Strasbourg la parole devant la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bas-Rhin, en évoquant les possibilités de la solidarité monétaire sous le titre un peu complexe "Les Finances et les Monnaies européennes au service de l'intégration économique et de la solidarité continentale". Je plaidai pour l'usage d'une unité de compte européenne dans les conventions tant privées que publiques, sur une base pragmatique et progressive. Les esprits n'étaient pas

...

- 2 -

mûrs pour des approches d'union monétaire d'autant plus que le bon fonctionnement du système monétaire international créé à Bretton Woods en 1945 fonctionnait dans des conditions satisfaisantes et dans le sens de la libéralisation progressive des entraves à la circulation des biens et des capitaux.

Ce n'est qu'à partir de 1968 que les adeptes d'une union monétaire dans la Communauté Européenne constataient le recul des doutes et du scepticisme manifestés antérieurement si souvent par leurs interlocuteurs. Les accidents monétaires des années 1968 et 1969 avaient ouvert les yeux sur la précarité d'un marché commun, et notamment d'un marché agricole unifié, dans un contexte monétaire instable et discriminatoire.

L'expérience acquise au risque d'un développement désordonné de la Communauté ainsi que la volonté d'un approfondissement général du Marché Commun déterminèrent la Conférence des Chefs d'Etat ou de Gouvernement, réunis à La Haye, les 1er et 2 décembre 1969, à décider le principe de la réalisation par étapes d'une union économique et monétaire entre leurs pays.

En mars 1970, le Conseil de Ministres institua un comité ad hoc composé essentiellement des présidents des différentes Commissions spéciales de l'organisation, ayant une compétence économique ou financière. Je fus chargé de présider ce comité, coiffé de cette façon par un homme politique.

...

- 3 -

En juin 1970, je remis au Conseil de Ministres un rapport intérimaire, qui permit au Conseil d'apprécier et de fixer les orientations qui devaient nous mener au rapport final. Celui-ci, fruit de confrontations d'aspects et de vues très larges et approfondies, réalise une synthèse entre les aspects politique, économique et financier du problème et préconise des mesures permettant de réaliser l'union monétaire endéans une décennie. A son état final celle-ci serait caractérisée par la fixité et l'invariabilité des taux de change entre les monnaies des partenaires, de telle façon que la substitution à celles-ci d'une monnaie européenne unique ne dépendrait plus de préalables techniques ou économiques, mais uniquement d'une décision politique formelle. Sur la base de ce rapport, le Conseil de Ministres, en février 1971, prit un ensemble de décisions, non sans quelques retranchements, qui nous mettaient sur le chemin de l'union économique et monétaire.

En effet, les raisons qui plaident pour l'union économique et financière sont d'une part internes à la Communauté, d'autres sont externes.

1° La première, c'est que les objectifs économiques et sociaux, fixés par les Traités existants, ne peuvent se réaliser dans leur plénitude que dans une union économique et monétaire.

Le Marché Commun, tel qu'il est défini par le Traité de Rome, est beaucoup plus qu'une zone de libre échange ou une union douanière. Les biens et services doivent y cir-

...

- 4 -

culer sans entraves et sans discrimination aucune. Cela exclut donc également les distorsions des chances économiques, au moyen de cours de change flottants, de dévaluations compétitives et de toutes autres manipulations de la monnaie et des instruments de crédit. Finalement, le marché commun doit assurer aussi un accès égal aux capitaux productifs, ce qui suppose la libération des marchés de capitaux.

Par ailleurs, bien des dispositions du Traité visent les éléments d'une politique économique unifiée. Je cite notamment la politique commerciale vis-à-vis des pays tiers, la politique conjoncturelle, la politique à l'égard des ententes.

De plus, l'incompatibilité profonde des économies agricoles nationales amena les Gouvernements à mettre sur pied une politique agricole commune, fondée sur l'unité de marché et de prix. Cette véritable union économique partielle, réalisée dans un seul secteur avec toutes les difficultés que l'on connaît, n'est finalement durable que si le facteur monétaire ne vient pas perturber les relations établies.

L'économie est indivisible et la monnaie y joue un rôle central.

2° L'évolution du système monétaire international, l'ébranlement de la situation du dollar américain, les

...

- 5 -

controverses au sujet du rôle monétaire de l'or, les dévaluations et réévaluations de monnaies importantes intervenues depuis fin 1968, enfin la crise monétaire profonde de 1971, font apparaître l'union monétaire européenne sous un jour nouveau. Désormais, on attend de sa réalisation, non seulement un approfondissement des relations internes du Marché Commun, mais aussi une contribution essentielle à un nouvel ordre monétaire international.

A ce rôle la Communauté Economique Européenne est encore insuffisamment préparée, comme l'a montré le déroulement des tractations monétaires de l'an dernier. Et pourtant, tout le monde en conviendra! Les yeux étaient tournés sur la Communauté, sur son comportement et ses chances de défendre vis-à-vis des autres interlocuteurs et principalement les Etats-Unis, des positions communes. Qui plus est, une grande similitude de réactions s'établit au cours de cette crise avec le principal des pays rejoignant la Communauté, la Grande-Bretagne, et d'autres pays européens tels que la Suisse et l'Autriche.

Pour jouer un rôle qui lui tombe sur les bras, l'Europe doit développer son individualité, sa singularité monétaire. C'est le potentiel économique de la Communauté prise dans son ensemble qui lui confère ce poids dans les affaires mondiales. C'est ce potentiel qui fera de la Communauté un des piliers du nouvel ordre monétaire international.

Cela est dans l'intérêt de l'Europe, mais étant donné que les Etats-Unis et les pays occidentaux en général sont

...

- 6 -

attachés à la liberté et à la sécurité des échanges, c'est aussi dans leur intérêt.

A propos de l'ordre monétaire, les intérêts des Etats-Unis et de l'Europe ne tolèrent pas l'hostilité. Comme il y a 28 ans à Bretton Woods, avec des données et des rôles changés, leurs intérêts sont complémentaires et solidaires.

Pour assumer ce rôle, la Communauté se devait de reprendre en main l'exécution de la première étape du plan monétaire, arrêtée en février 1971, dès que les relations de change entre les partenaires furent fixées dans le cadre de la rencontre des Dix à Washington au mois de décembre dernier. Effectivement, un ensemble de décisions furent prises le 22 mars dernier, qui remettaient sur les rails le train de l'union monétaire dont la première étape doit s'achever au 31 décembre 1973.

Afin d'accuser la personnalité propre de la Communauté, le programme de rétrécissement progressif des marges de fluctuation des changes fut mis en oeuvre. A partir du 24 avril de cette année, l'écart maximum instantané entre les monnaies des pays membres ne pourra plus dépasser 2,25%, ce qui en fait représente la moitié de l'amplitude des écarts admis à l'égard des monnaies tierces et spécialement du dollar. D'autre part, cette mesure est accompagnée d'initiatives tendant à harmoniser la politique économique et conjoncturelle entre les Etats membres. Les Etats membres sont appelés également à développer une stratégie commune pour

...

- 7 -

faire face aux mouvements déstabilisateurs de capitaux dans un marché qui n'est pas encore soustrait à tous les soubresauts de la vague spéculative. Tout en insistant sur une certaine régulation des flux financiers internationaux et la neutralisation de leurs effets indésirables sur la liquidité interne, j'entends rappeler cependant que l'action concertée des Etats ne doit pas porter préjudice à la création et à la consolidation progressives d'un marché européen des capitaux.

Le Conseil n'a pas encore pris de décision définitive sur la création anticipée du Fonds Européen de Coopération Monétaire prévu dans le plan par étapes, qui fut proposée récemment par la Commission.

La création de ce Fonds, proposé dans le rapport du groupe d'études, doit, selon les décisions prises par le Conseil, le 9 février 1971, faire l'objet d'une étude et de propositions pour le 30 juin 1972. L'évolution récente et la nature des mesures de coopération monétaire à envisager, devraient inciter les Gouvernements à envisager le recours à cet organisme communautaire plus tôt qu'il n'avait été prévu à l'origine.

Je rappelle d'ailleurs que sur ce point également le développement est envisagé comme graduel et les attributions du Fonds croîtraient au fur et à mesure que la coopération économique et monétaire ferait des progrès, également suivant les nécessités découlant de la situation

...

- 8 -

monétaire internationale. Commençant ces opérations par l'enregistrement des soldes entre banques centrales, le Fonds est appelé à absorber les mécanismes de soutien monétaire à court terme et, le cas échéant, de concours financier à moyen terme, prévus déjà par des initiatives communautaires antérieures. Graduellement il deviendra un organe de gestion des réserves au niveau communautaire pour s'intégrer au stade final dans le système communautaire des banques centrales.

Son seul fonctionnement supposera l'expression de ses avoirs en unités de compte, ce qui n'est pas sans importance pour l'évolution ultérieure de l'économie financière au sein de la Communauté.

En quoi la politique économique et financière des membres de la Communauté sera-t-elle affectée, si effectivement, comme je l'espère et le crois inéluctable, le plan par étapes est mis en oeuvre? Comment la politique mondiale en subit-elle l'incidence? C'est à ces deux questions que je veux répondre successivement.

Comme vous le savez, le Conseil de Ministres prévoit une première étape de trois années, qui devait se terminer fin 1973. Cette première étape était conçue comme période de rodage, d'expérimentation, de consultation renforcée et d'harmonisation des politiques.

En effet, le débat entre les économistes et les monétaristes avait été tranché en ce sens que l'action devait

...

être menée de front sur le plan économique et sur le plan monétaire. Cela signifie en clair que grâce à des consultations et des directives communautaires, la politique économique à court et moyen terme devait répondre à certaines orientations arrêtées de commun accord. En matière de politique budgétaire des orientations quantitatives globales seront élaborées d'année en année, essentiellement sur les aspects des budgets publics qui retentissent sur l'économie monétaire. Une attention spéciale sera consacrée aux modes de financement des déficits et l'utilisation des excédents.

D'autres mesures d'harmonisation touchent au domaine fiscal, notamment en tant qu'il s'agit d'éviter des distorsions de concurrence (TVA) et de normaliser les mouvements de capitaux. La politique des marchés financiers doit être aussi harmonisée, comme doivent l'être progressivement les instruments de la politique monétaire.

La réduction successive des marges de fluctuation liera davantage le sort des monnaies communautaires. Pour réussir elle doit être accompagnée de mesures de solidarité financière et de soutien mutuel. Car il est à prévoir que, du jour au lendemain, on ne pourra pas synchroniser l'évolution des phénomènes économiques dans les six ou dix pays de façon à équilibrer les balances de paiements intracommunautaires. Nécessairement il y aura des fluctuations et des décalages dans l'évolution conjoncturelle sans parler d'éventuelles crises économiques spécifiques à certains pays.

...

- 10 -

Le développement équilibré de la Communauté implique des actions appropriées sur le plan structurel et régional dans le cadre d'une politique communautaire disposant de moyens appropriés, dispensés à travers le Fonds Social Européen, le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) et la Banque Européenne d'Investissement. Le 22 mars dernier, le Conseil a envisagé de dégager encore d'autres ressources dans l'intérêt de cette politique. Un certain nombre de pays membres jugent la réussite du plan d'union monétaire sur la capacité de la Communauté de pratiquer une politique vigoureuse d'équilibre interrégional. De cette façon les plans de développement régional des Etats membres seront complétés par des actions communautaires. Il faut supposer également que le libre flux des capitaux viendra féconder des régions moins développées disposant de main-d'oeuvre abondante et bon marché, à condition d'orienter ces flux par des avantages appropriés. L'intervention des banques et des sociétés multinationales, à condition d'être concertée avec les orientations officielles, serait de très grande importance et favoriserait l'interpénétration financière et une politique d'équilibre interrégional.

La poursuite d'une politique économique communautaire risquerait d'échouer s'il n'était pas possible d'y associer les partenaires sociaux. Des procédures seront donc à établir pour la consultation des milieux patronaux et syndicaux.

Il va de soi que la libération progressive de la

...

- 11 -

circulation des capitaux devrait permettre aux entreprises d'émettre des valeurs mobilières sur les différents marchés financiers dans une mesure croissante.

Quel sera dans ce contexte l'avenir du marché des émissions internationales en eurodollars ou autres euro-devises? Ce marché international qui s'est développé spontanément, d'autres disent sauvagement, subira des mutations au fur et à mesure que les parités évoluent vers la fixité de leurs rapports et que la balance de paiements des Etats-Unis s'assainira.

Voilà donc un vaste programme qui est censé s'intensifier à partir de la deuxième étape, soit à partir de 1974, après que la Communauté aura pris les mesures institutionnelles qui permettront de passer de la phase expérimentale et préparatoire à l'édification d'une communauté monétaire européenne.

Cette action suppose que toutes les phases de l'évolution soient soutenues par une forte volonté politique et une certaine évolution institutionnelle.

Cette volonté politique toujours exposée à des fléchissements trouvera cependant un appui notable dans l'évolution probable du système monétaire international.

Tout le monde semble d'accord pour réformer le système des paiements internationaux en développant de nouveaux instruments de réserve, collectivement créés et gérés dans le Fonds Monétaire International. Cette nouvelle unité de

...

- 12 -

réserve résulterait d'une adaptation aux nécessités nouvelles des Droits de tirage spéciaux sur le Fonds Monétaire. Tout le monde admet aussi que les monnaies nationales ne devraient plus jouer le rôle de monnaie de réserve, étant trop dépendantes de la politique économique interne de l'Etat émetteur.

Actuellement le dollar est inconvertible et nul ne sait encore selon quelles modalités une convertibilité conditionnelle sera établie. L'usage des Droits de tirage spéciaux dépend aussi de leur convertibilité en or ou en d'autres devises convertibles. La nouvelle monnaie collective doit d'abord consolider son standing international.

C'est ici que je vois l'opportunité pour la Communauté de fournir au monde, non pas une monnaie de réserve, mais une unité monétaire convertible dans les principales monnaies internationales, parmi d'autres. Ce n'est que de cette façon que le problème de la convertibilité pourra être résolu, cette convertibilité qui seule est capable de garantir le fonctionnement d'un système de libre échange et de division progressive du travail. L'or ne perdra pas si vite son rôle d'instrument de réserve, mais son importance primordiale sera de plus en plus de servir de valeur de référence ultime.

L'évolution actuelle tend vers le groupement par zones monétaires, qui loin de se combattre, doivent confronter leurs performances dans une compétition loyale, garantie

...

- 13 -

par une collaboration dans le cadre des statuts révisés du Fonds Monétaire International. Pour la Communauté ceci signifie une action concertée et collective.

Mais même pour les autres nations du monde, nous aboutissons à une reconsidération de la signification et de la portée de la souveraineté monétaire. Ce besoin ne date pas d'aujourd'hui. La Conférence de Bretton Woods avait déjà, par la création du Fonds Monétaire International, organisé un système de consultation et de surveillance qui impose aux nations une certaine discipline et des règles de comportement spécifiques. Ce mouvement s'accentuera avec la création délibérée de monnaies collectives.

On ne saurait contester que les perspectives que je viens de développer auront des répercussions politiques profondes. Pour la Communauté Economique Européenne celles-ci finiront par souder davantage le sort politique des nations membres et exigeront l'adaptation progressive des institutions et du fonctionnement de la Communauté au nouvel état de choses.

D'aucuns appréhendent cette mise en commun d'un pouvoir souverain qui a bien souvent servi les grands desseins nationaux, en bien et en mal. L'usage non discipliné de la planche à billets reste une prérogative nationale, fût-elle ruineuse à la longue pour les citoyens.

Le 19^e siècle était moins regardant sur ce point. L'or était la monnaie internationale, de concert pendant

...

- 14 -

longtemps avec l'argent. Bien sûr, la discipline de cette monnaie internationale était rigoureuse et les économies nationales, dépourvues d'un facteur de souplesse et d'adaptation, subissaient l'impact violent des crises économiques cycliques.

Or, au 20^e siècle, nous avons appris à maîtriser quelque peu les mouvements cycliques par des politiques conjoncturelles appropriées, dont le maniement de la masse monétaire constitue une pièce de choix.

Mais cette maîtrise reste relative. Elle l'est d'autant plus que les échanges internationaux sont plus libres et que les facteurs d'interdépendance se multiplient. C'est le cas de l'économie occidentale en général. A fortiori, c'est le cas du Marché Commun.

Le droit de battre monnaie est un droit souverain auquel les Etats sont attachés. Mais nous savons aujourd'hui que ce qui compte dans les transactions et dans la politique économique, c'est moins les signes monétaires à effigie nationale, que toute la masse anonyme de la monnaie dite scripturale, sur laquelle s'appuient la liquidité du système ainsi que l'édifice du crédit national et international.

Ces perspectives sont-elles réalistes?

Elles supposent une grande faculté d'adaptation des instances nationales et des milieux économiques.

...

- 15 -

Je ne méconnaiss pas les embûches et les résistances. Mais je fonde mon attitude positive sur deux prévisions, que je crois vous serez disposés à accepter avec moi.

Pour la Communauté Européenne, l'intégration économique est déjà trop avancée pour permettre un arrêt ou une régression. La concertation économique et la politique monétaire collective se poussent mutuellement en avant. Tout progrès ultérieur en matière économique dépend du resserrement des liens monétaires.

La seconde prémisse est que notre monde consommateur a besoin du dynamisme d'une économie d'échanges commerciaux, qui suppose le fonctionnement sans entraves d'un système de paiements internationaux jouissant d'une certaine stabilité. Le grand danger de la situation actuelle est que nous glissions peu à peu dans un système de compartimentage monétaire et financier, de protectionnisme larvé et de nationalisme économique. Ce serait au détriment de la prospérité et même de la paix. Une garantie de stabilité, de croissance et de plein emploi ne semble pouvoir être donnée que par la conjonction des efforts des grandes entités économiques, qui, au cours des mois qui viennent doivent effectuer une vaste confrontation d'idées et entreprendre une négociation ardue, conciliant leurs intérêts.

A l'Europe d'y jouer son rôle !