

Conférence de Pierre Werner sur l'Union économique et monétaire en tant qu'étape vers l'Europe politique (Luxembourg, 11 février 1972)

Légende: Le 11 février 1972, Pierre Werner, ministre d'État et ministre des Finances du Luxembourg, présente, à la tribune du Mouvement européen du Luxembourg, sa vision sur la mise en place de l'Union économique et monétaire comme étape vers l'Europe politique.

Source: Archives familiales Pierre Werner, Luxembourg. 1971-1972. Union monétaire, PW053.

Copyright: (c) Archives familiales Pierre Werner

URL:

http://www.cvce.eu/obj/conference_de_pierre_werner_sur_l_union_economique_et_monetaire_en_tant_qu_etape_vers_l_europe_politique_luxembourg_11_fevrier_1972-fr-44914709-aafa-41eb-95ad-e2571c53fd62.html

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

Conférence faite par M. Pierre WERNER, Président du Gouvernement, Ministre des Finances, à la tribune du Mouvement Européen du Luxembourg, le 11 février 1972.

DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE
A L'EUROPE POLITIQUE.

I. La pensée et l'action européennes s'alimentent et se développent encore maintenant sous l'impulsion qui leur fut donnée par les chefs d'Etat ou de Gouvernement réunis à La Haye en décembre 1969. Cela est d'autant plus remarquable que mettant un terme à une période de lassitude et d'irritation, cette conférence fut préparée par les Gouvernements avec soin et méthode, mais sans transport d'enthousiasme et sans trop d'illusions.

La construction européenne s'enlisait dans les impasses du fait des préalables posés par les uns et les autres à la triple exigence de l'achèvement, du renforcement et de l'élargissement de la Communauté. Les chefs d'Etat ou de Gouvernement ont réussi à débloquer la vie communautaire et à la lancer sur de nouvelles voies.

Ne s'embarrassant pas des doctrines, ils ont soigneusement évité d'engager à fond la discussion sur les institutions et sur l'union politique. Le passage du communiqué consacré à cet aspect des choses est le moins vertébré de tout le communiqué. Les chefs d'Etat ou de Gouvernement chargent les ministres des Affaires Etrangères d'étudier la manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique. La formule n'engage pas très loin. Néanmoins elle a permis la mise sur pied d'un cadre de discussions sur les problèmes de politique étrangère à la suite des propositions du comité Davignon.

Bien sûr, les participants à la conférence étaient conscients de l'insigne portée politique de la relance. Je n'ai qu'à citer quelques passages de la déclaration:

"Mesurant le chemin parcouru, et constatant que

...

jamais peut-être des Etats indépendants n'ont poussé plus loin leur coopération, ils ont été unanimes à considérer qu'en raison même des progrès réalisés, la Communauté est aujourd'hui parvenue à un tournant de son histoire ...

Entrer dans la phase définitive du Marché Commun, ce n'est pas seulement, en effet, consacrer le caractère irréversible de l'oeuvre accomplie par les Communautés, c'est aussi préparer les voies d'une Europe unie en mesure d'assumer cette responsabilité dans le monde de demain et d'apporter une contribution répondant à sa tradition et à sa mission.

Ils réaffirment leur foi dans les finalités politiques qui donnent à la Communauté tout son sens et sa portée."

On peut résumer ces citations dans les deux propositions suivantes, que l'on peut mettre en exergue de tout manifeste européen:

1° Les progrès réalisés commandent l'irréversibilité de l'entreprise européenne.

2° Celle-ci a une finalité politique qui doit permettre à la Communauté d'assumer des responsabilités dans le monde.

La Conférence ne comportait donc pas de relance institutionnelle. Les chefs d'Etat ou de Gouvernement, comme la plupart des Européens, estimaient qu'il fallait glisser sur ses problèmes pour ne s'attacher qu'aux objectifs précis de l'achèvement, du renforcement et de l'élargissement.

Les querelles institutionnelles des années 1965-66 de la Conférence de Luxembourg dite des retrouvailles de janvier 1966, constatant en fait un désaccord sur les procédures de vote, l'échec des efforts déployés depuis 1960 pour organiser la coopération politique (Plan Fouchet), avaient amené les défenseurs de l'Europe à se méfier et à se rabattre sur les Traités existants pour en défendre la

...

substance et pour épuiser plutôt les possibilités de développement institutionnel qu'ils comportaient. De peur de voir altérées certaines acquisitions institutionnelles, on n'osa pas donner corps jusqu'aujourd'hui au projet de fusionner les trois Communautés et les dispositions qui les régissent. Cette fusion pourtant n'aurait été que le prolongement de celle des exécutifs des Communautés, opérée par le Traité du 8 avril 1965.

Une fois de plus, les Gouvernements avaient choisi la méthode fonctionnelle ou inductive, qui consiste à créer de nouvelles solidarités de fait, économiques et financières selon la fameuse formule de la déclaration du président Robert Schuman du 9 mai 1950, pour cimenter sur cette base les finalités politiques, appelées à se réaliser lorsque les solidarités seraient devenues irréversibles.

C'est la même méthode fonctionnelle qui m'avait amené, avec d'autres, à préconiser le resserrement des liens monétaires entre les partenaires de la Communauté, en rencontrant d'ailleurs beaucoup d'incompréhension et de scepticisme.

Et pourtant, les idées avaient marché ou plutôt les événements de 1968/69 les avaient bousculées. A la conférence de La Haye, ^{de décembre 1969} quatre délégations sur six firent des propositions tendant à resserrer les liens monétaires entre les Etats membres. C'est alors que l'on décida le principe d'un plan par étapes pour réaliser l'union économique et monétaire.

D'ailleurs, en décidant de s'engager dans la réalisation par étapes d'une union économique et monétaire, les délégations de La Haye se rendaient compte qu'elles répondaient à des nécessités internes de la Communauté autant qu'à une sollicitation venant de l'état des affaires mondiales.

En mars 1970, le Conseil de Ministres, aux fins d'étudier tous les aspects de cette grande entreprise et de proposer un programme, institua un comité ad hoc, composé

...

- K -

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.

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 endéans une décennie un état final caractérisé 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 dépend 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 mettaient sur le chemin de l'union économique et monétaire.

II. En effet, les raisons qui plaident pour l'union économique et financière sont aujourd'hui de trois ordres:

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 circuler 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 suppose 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° Le ^{deuxième} argument dérive de la signification et de la portée actuelles de la souveraineté monétaire. Bien que la poursuite des objectifs cités affecte déjà comme telle la politique globale des différents Etats, on peut dire que la place centrale qu'occupe la monnaie dans une économie nationale, en fait un important stimulant de l'harmonisation des politiques sectorielles et le catalyseur de nombreux facteurs d'intégration.

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 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'appuie la liquidité du système ainsi que l'édifice du crédit national et international.

Or, c'est ici que tous les Etats subissent les événements plus qu'ils ne les commandent. C'est sur ce point que la souveraineté monétaire, même des grands pays, est battue en brèche.

Les événements de l'année dernière le prouvent.

Aussi ne faut-il pas s'étonner que même les milieux attachés à l'indépendance des Etats européens se rendent compte de la relativité de la souveraineté monétaire. Comme preuve, je vous cite le passage d'un rapport émanant d'une organisation qui n'est pas en odeur d'europhobie délirant, à savoir le Mouvement pour l'Indépendance de l'Europe. Voici ce que constatent les auteurs de ce rapport, dont l'un est un homme politique en vue:

"En réalité, la souveraineté doit s'apprécier en fait et non seulement en droit, comme l'opinion a trop tendance à le faire. Lorsqu'un mouvement spéculatif accule une monnaie au changement de parité, il est certes plus simple d'invoquer la fatalité et de s'y soumettre. On accepte plus mal une orientation édictée par un organe tiers

même si l'on a participé à l'établissement de la norme. Mais chaque pays a aujourd'hui perdu une partie de sa souveraineté monétaire et voit sa politique monétaire battue en brèche par des mécanismes qui lui échappent. Recréer cette souveraineté abandonnée en fait, au niveau européen, c'est retrouver une liberté perdue. Cette attitude n'exclut évidemment pas et même implique que la création de cet organe soit soigneusement examinée, qu'il soit doté des seuls pouvoirs nécessaires et que la participation de chacun y soit scrupuleusement garantie."

En conséquence, il ne faut pas considérer comme aberrante la pensée de gérer en commun ce droit souverain, pour autant qu'il n'est plus réel, de formuler ensemble les grandes orientations de la maîtrise de la conjoncture qui a cessé d'être un phénomène purement national.

Bien sûr, la recherche de cette politique commune et les normes de la liquidité à maintenir dans l'ensemble du système économique, comportent de nouvelles disciplines, mais elles seront délibérées, égales pour tous, adaptées à l'intérêt commun. Elles obéiront moins à des sollicitations incontrôlées et parfois aveugles, venues du dehors.

Les Etats nationaux ne seront pas privés de leurs responsabilités envers leurs peuples pour ce qui est d'assurer son bien-être et son avenir économique, mais encore une fois, les chances seront égales ou au moins harmonisées et de ce fait mieux assurées à long terme.

Les deux arguments précédents s'inspirent de considérations propres à la construction européenne.

*L'objectif de construire cette identité européenne
communautaire était l'objet des rapports que j'ai
élaborés sous l'aide d'un groupe ad hoc et sous
présidence ultérieure du Comité.*

3° L'évolution du système monétaire international, l'ébranlement de la situation du dollar américain, les 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! Tous 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 pris 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 attachés à la liberté et à la sécurité des échanges, c'est aussi dans leur intérêt.

Dans 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 cette raison il est important que les pays membres de la Communauté, ayant fixé les relations de change entre eux

depuis le mois de décembre, reprennent en main les initiatives à prendre au cours de la première étape du plan monétaire, arrêté en février 1971. La Commission vient de proposer la réduction à l'intérieur de la Communauté des marges de fluctuation élargies à 2,25 %, tolérées provisoirement sur le plan mondial, c'est-à-dire que la marche vers la fixité des parités sera reprise, avec précaution, mais tout de suite dans la mesure où le fonctionnement de la politique agricole commune le requiert. La Commission préconise ensuite la mise en place du Fonds Européen de Coopération Monétaire, prévu par le rapport et qui permettra à la fois un certain pooling et une certaine harmonisation des réserves monétaires. 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. Enfin, les membres sont appelés à développer une stratégie commune pour faire face aux mouvements de capitaux dans un marché qui n'est pas encore soustrait à tous les soubresauts de la vague spéculative.

Comme vous le savez, le Conseil des 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 retiennent 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 aussi être harmonisée, comme doivent l'être progressivement les instruments de la politique monétaire.

On avait entouré de beaucoup de précautions les premières mesures d'ordre strictement monétaire. Et pourtant, le Conseil avait déjà pris une décision fort importante le 9 juin 1970. En effet, il avait décidé que la Communauté ne devrait pas se prévaloir, dans les relations entre pays membres, de dispositions éventuelles permettant un assouplissement de la réglementation internationale sur les changes et notamment une extension des marges de fluctuation journalières. C'est ce jour-là que la Communauté a réellement fait le premier pas décisif vers l'union monétaire.

Après les vicissitudes de l'année dernière, le moment est venu maintenant d'exécuter cet engagement.

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.

Le développement équilibré de la Communauté implique d'autre part 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), le service de prêt de la CECA et la Banque Européenne d'Investissement. 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, au moins dans une première phase.

III. Mais enfin, la monnaie, n'est-ce pas, comme l'a dit un banquier, à 99 pour cent de la politique. Et peut-on imaginer un progrès définitif sur ce plan sans faire de plus amples progrès sur le plan de l'union politique ? Nous voilà ramenés aux problèmes institutionnels.

Comme je l'ai dit plus haut, le calme paraissait établi sur le front institutionnel et une trêve implicite était censée garantir la concrétisation sans heurts idéologiques des trois grands objectifs décidés: de l'achèvement, du renforcement et de l'élargissement de la Communauté.

Qu'on le veuille ou non! les trois ordres d'initiatives entraînent dans leur sillage des interrogations sur le développement institutionnel. En fait et notamment à la suite de la publication du rapport sur le plan par étapes de l'union économique et monétaire, des spéculations sur la configuration de l'Europe politique sont revenues à l'ordre du jour. Il est vrai que l'attribution de ressources propres à la Communauté avait déjà provoqué une escarmouche institutionnelle qui s'est cependant assez vite arrangée par l'attribution d'un pouvoir budgétaire, encore embryonnaire mais réel, à l'Assemblée parlementaire.

En formulant des propositions pour l'instauration d'une union monétaire poussée jusqu'à la convertibilité complète et des rapports de parité irréversibles, le groupe d'experts que j'avais présidé ne pouvait échapper à l'évocation d'éventuelles exigences d'ordre institutionnel. L'état final de l'union monétaire suppose que l'ensemble des politiques qui déterminent la réalisation des équilibres de l'économie soit élaboré sur le plan communautaire. En conséquence, des transferts de responsabilités doivent s'opérer du plan national au plan communautaire. Ces transferts impliquent-ils une évolution des institutions ?

Oui, répondait notre rapport, parce que des décisions importantes et répétées s'imposent, qui doivent se fonder exclusivement sur l'intérêt commun des six pays. Ces décisions doivent être prises avec l'efficacité et la promptitude requises en la matière. A première vue, les procédures et les méthodes actuelles de délibération ne nous paraissaient pas adéquates. Toutefois, nous n'avons pas mission de nous prononcer sur la structure de l'organe de décision à prévoir pour la politique économique.

Aussi le groupe n'estimait-il pas devoir formuler des propositions détaillées. Il se contentait d'indiquer les principales exigences, auxquelles devront se conformer deux organes qui lui paraissaient indispensables à la maîtrise de la politique économique et monétaire: un centre de décision pour la politique économique, un système communautaire des banques centrales.

L'organisation d'un système communautaire des banques centrales est évidemment acceptée par tout le monde, puisqu'on ne peut se figurer d'union monétaire sans organisme centralisateur et coordonnateur de la gestion monétaire et de la politique du crédit. A titre de modèle, mais sans vouloir l'imiter dans toutes ses particularités, on citait le Federal Reserve System des Etats-Unis d'Amérique. Le seul point sensible est la question de l'indépendance plus ou moins grande du système bancaire vis-à-vis du pouvoir politique. La résolution du 9 février 1971 prise à Bruxelles a dégagé une formule qui se situe sur le point d'équilibre entre la nécessité d'une certaine indépendance d'action et celle d'une concordance de cette action avec les objectifs généraux de politique économique. Selon la résolution "l'organe communautaire des banques centrales concourt, dans le cadre de ses responsabilités propres, à la réalisation des objectifs de stabilité et de croissance de la Communauté."

La structure et les compétences de l'autre centre, celui qui doit prendre certaines décisions de politique économique, conjoncturelle et budgétaire, laisse une plus grande marge d'interprétations diverses. On peut imaginer plus d'une formule. J'y reviendrai plus loin. Encore une fois : le souci primordial de mon groupe était l'efficacité de la gestion et la prise en consi-

dération primordiale de l'intérêt communautaire.

Mais l'évocation d'un centre de décision de politique économique soulève les problèmes les plus délicats de la construction européenne. Aussi ne faut-il pas s'étonner de ce qu'effectivement elle ait donné lieu à prises de position divergentes dans les Etats membres.

Quoi qu'il en soit, ce qu'il faut retenir en ce moment, c'est que dans leur résolution de mars dernier les six Etats membres ont reconnu la nécessité d'institutions dotées de pouvoirs appropriés. Selon les décisions du 9 février 1971, la Communauté doit "détenir dans le domaine économique et monétaire les compétences et responsabilités permettant à ses Institutions d'assurer la gestion de l'union. A cette fin les décisions requises de politique économique sont prises au niveau communautaire et les pouvoirs nécessaires sont attribués aux institutions de la Communauté."

Consacrant le principe de subsidiarité qui limite la centralisation et garantit à chaque pays membre la gestion de ses propres affaires, la résolution souligne encore que la répartition des compétences et responsabilités s'effectue en fonction uniquement de ce qui est nécessaire à la cohésion de l'Union et à l'efficacité de l'action communautaire.

Incapable de toucher en ce moment au statut des principales institutions partageant le pouvoir communautaire, le Conseil a cependant tenu à étendre le contrôle du Parlement européen secundum materiam, en stipulant que "les politiques mises en oeuvre dans le cadre de l'union économique et monétaire sont soumises aux délibérations et au contrôle de l'Assemblée parlementaire de Strasbourg". Ce sont les termes de l'article 137 du Traité de Rome.

Pratiquement la solution définitive des problèmes institutionnels est reportée à la fin de la première étape de trois années. Le rapport du groupe avait préconisé l'examen et l'élaboration des modifications du Traité qu'il présupposait dès que la décision fondamentale de poursuivre le programme par étapes aurait été prise.

La résolution du 9 février 1971 prévoit, comme notre rapport, un inventaire de l'expérience acquise pendant la première étape. Avant la fin de cette dernière, le Conseil doit examiner les conséquences institutionnelles qui découlent des faits constatés et de l'objectif final à atteindre.

Les initiatives qui s'imposeront pour promouvoir le progrès de l'union se fonderont soit sur les dispositions expresses du Traité, soit sur son article 235 qui permet de décider d'actions complémentaires pour réaliser les buts du Traité, soit sur l'article 236 qui précise la procédure de modification des dispositions du Traité. L'application des deux articles en question suppose un accord unanime.

Les modifications au Traité ne sont donc plus écartées d'emblée, mais elles sont envisagées à défaut d'autres possibilités de développement inhérentes aux Traités.

IV. J'ai dit plus haut que les responsables de l'Europe ont éludé les problèmes institutionnels de la Communauté pour des raisons de pragmatisme et d'efficacité immédiate. Il n'empêche qu'ils sont sous-jacents et que la finalité politique est périodiquement mise en cause.

Faut-il dès lors abandonner la méthode actuelle de développement européen et envisager une construction juridique nouvelle, proposer une espèce de constitution définitive de la Communauté, logiquement et juridiquement bien charpentée, la Charte des Etats-Unis d'Europe ? Sur ce point, et tenant compte de la réalité actuelle, j'estime qu'il ne faut pas se leurrer. Un projet de Traité portant statut d'une Communauté Européenne comme celui présenté en 1953 par une Assemblée ad hoc et qui sombra avec la Communauté Européenne de Défense, se heurterait encore en ce moment à des résistances et à des incompatibilités de pensée politique.

Les nouveaux Etats membres ont besoin à leur tour d'une période d'accommodement et d'accoutumance à la vie communautaire, ce qui nous conseille de partir pour le moment de ce qui existe. Car il n'est pas indiqué non plus de rester inactif.

Le poids de l'Etat national reste prépondérant du fait notamment des pouvoirs et responsabilités qu'il s'est attribués ou qui lui ont été conférés dans le cours de l'Histoire. Néanmoins, les nations européennes, sous peine de déchéance, ne sont plus capables de réaliser tous leurs objectifs de prospérité et de sécurité sans mettre en commun l'exercice de certaines responsabilités. Dans certaines limites ils doivent donc reconnaître l'existence d'un contexte et d'un ordre supérieurs ainsi que d'un intérêt communautaire. Pourtant la personnalité des nations individuelles doit être sauvegardée. C'est là le paradoxe et la difficulté de la construction européenne.

Les progrès réalisés et à réaliser appellent donc dans un avenir rapproché un complément d'action permettant un meilleur équilibre et une plus grande efficacité institutionnels.

Nous avons le sentiment qu'il en est ainsi et qu'il importe d'y réfléchir au cours des mois à venir.

Pour ce qui est par exemple des prérogatives budgétaires, les droits du Parlement Européen seront à adapter jusqu'en 1975 aux données nouvelles qui résultent de l'attribution progressive à la Communauté de recettes propres, à savoir les droits de douane et les prélèvements agricoles et éventuellement d'une quote-part de la TVA. Le Parlement s'est vu doter en 1970 d'un certain pouvoir de décision sur son propre budget. L'accord en question était assorti d'une invitation à la Commission de présenter en 1972 un rapport sur l'élargissement des pouvoirs du Parlement au sujet du Budget communautaire qui se fonde sur les ressources propres.

Ceci est conforme à la plus stricte orthodoxie de la démocratie parlementaire. Les recettes en question échappant aux parlements nationaux, il n'est que logique que le contrôle sur leur affectation se retrouve sur le plan européen.

Le Parlement exige aussi un renforcement de son pouvoir de décision en matière législative. Ici le problème est plus complexe. Les pouvoirs législatifs des parlements nationaux et du Parlement européen empiètent encore les uns sur les autres. Dans la phase d'édification progressive du Marché commun, les règlements et directives doivent être tellement nuancés et adaptés aux situations respectives du partenaire, que des décisions de majorité d'assemblée risqueraient de heurter dans la phase actuelle d'évolution de légitimes intérêts nationaux.

Cet état de choses évoluera certainement avec le transfert de responsabilités nationales sur le plan de la Communauté, d'un côté, et suivant la structure que prendront à la longue les organes de l'exécutif communautaire, de l'autre.

Comme ces derniers, le Conseil et la Commission, constituant le fer de lance de l'action communautaire, il faut examiner leurs possibilités d'action et de développement, qui ont été évoquées itérativement au cours des derniers mois.

En effet, les remous autour du rapport d'union économique et monétaire, les problèmes d'organisation résultant de l'adhésion de nouveaux membres, continuent à susciter un intérêt

accru et des spéculations sur l'avenir politique de l'Europe et son organisation.

Il est particulièrement significatif que le Président de la République Française ait consacré à ce thème des réflexions et des interrogations à l'occasion de la conférence de presse du 22 janvier 1971.

Selon M. Pompidou, il ne peut s'agir que de construire à partir de ce qui existe: une confédération d'Etats décidés à harmoniser leur politique et à intégrer leur économie. Il admet qu'un jour il faudra qu'il y ait un gouvernement dont les décisions s'imposeront à tous les Etats. Le problème est, selon le Président de savoir à partir de quoi, par quelle méthode et sous quelle forme on parviendra à ce gouvernement. Dans une première phase d'évolution, les Gouvernements pourraient éprouver le besoin d'avoir en leur sein des ministres chargés spécialement des questions européennes. Selon M. Maurice Schumann, une des modalités de réalisation de cette idée pourrait consister à transformer les représentants permanents en ministres européens. On pourrait imaginer que dans une phase ultime ces ministres n'auront plus que des attributions strictement européennes et ne feront plus partie des gouvernements nationaux. Quant à la prise de décisions par ce gouvernement européen, elle ne pourra, selon M. Pompidou, que se faire d'un accord unanime pour ce qui est des décisions importantes. Enfin, dans la conception de M. Pompidou, il ne saurait y avoir de véritable Parlement européen avec plénitude de ses pouvoirs de contrôle, que lorsqu'il existera un véritable gouvernement européen.

Ce schéma a laissé la plupart des hommes politiques européens assez perplexes. Il ne correspond pas aux vues des fédéralistes européens. Il laisse bien des questions ouvertes. Néanmoins, il faut lui reconnaître le mérite incontestable d'avoir mis en branle une nouvelle réflexion sur l'Europe unifiée. MM. Brandt et Heath se sont déclarés intéressés. Alerté, le comité Monnet a décidé de mettre à l'étude un projet de construction de l'union politique.

L'exposé que je viens de faire révèle que nous risquons de conduire l'Europe dans une nouvelle impasse, si nous ne tenons pas compte d'une façon réaliste des doctrines politiques et des

réactions probables des divers Gouvernements et peut-être aussi de leurs peuples.

Au point de vue méthodologique, je conseillerais de partir des données et des aspirations générales sur lesquelles il y a accord, pour essayer ensuite de dégager des formules d'entente sur les aspects de la construction européenne qui suscitent encore des controverses.

A part les aspects de doctrine politique, il se pose dans la Communauté essentiellement un problème fonctionnel d'efficacité et de gestion rationnelle.

Certes, l'institution des ministres européens pourrait répondre à cet objectif. Cela serait seulement le cas, si les ministres en question jouissaient d'une compétence étendue et d'une grande autorité à la fois dans leur Conseil des ministres national que dans le Conseil de la Communauté. Des propositions ont été faites pour en charger les Vice-présidents des Gouvernements. Au moins les ministres en question devraient-ils jouir d'un pouvoir de coordination dans leur Gouvernement, leur permettant de prendre des positions non équivoques sur le plan communautaire.

A défaut d'atteindre ce haut standing politique, il me paraît préférable de maintenir l'équilibre actuel du pouvoir bicéphale: la Commission qui propose et le Conseil, diversement composé, qui décide. En effet, on peut aussi reconnaître des mérites aux rencontres périodiques des ministres dits techniques.

Pour garantir la bonne gestion de l'union économique et monétaire, il faut une instance centrale qui formule les orientations de la politique économique de la Communauté en fonction de l'intérêt commun et qui soit capable de faire imposer ses décisions aux Gouvernements. Dans la conception du Traité de Rome, la Commission, représentant l'intérêt communautaire, fait des propositions sur lesquelles le Conseil des Ministres prend des décisions (ou n'en prend pas, ou ne les prend qu'avec retard). La gestion de l'union économique ne pourra se faire avec efficacité que si les procédures sont rendues plus strictes et quant à la durée de chaque phase d'élaboration de la décision et quant aux moyens d'obvier à la carence du Conseil. D'une façon ou d'une autre, on sera donc confronté avec le problème des procédures de vote. Ici nous nous heurtons à la controverse sur les décisions de Luxembourg de janvier

1966 à propos desquelles l'un des partenaires déclarait que si, sur une question d'importance, l'unanimité ne pouvait se faire, il fallait continuer à négocier pour la réaliser. Ce n'est pas qu'on ait voulu exclure la prise de vote majoritaire d'une façon générale. A propos de l'application de la réglementation des marchés agricoles on en prend couramment. C'est peut-être parce qu'il s'agit de marchés entièrement intégrés. L'intégration plus poussée des économies, avec toutes les sauvegardes qu'elle peut comporter pour des intérêts nationaux vitaux, me paraît susceptible de modifier l'optique dans laquelle certains de nos partenaires abordent le problème.

Ce problème se révèle être un faux problème pourvu que l'on entende par questions importantes, les questions d'importance capitale et vitale. La simple prudence commanderait aux Etats membres de ne pas majoriser un Etat membre sur une question de ce genre.

Il importe d'autre part que la Commission puisse exercer le rôle d'initiative et de conception que le Traité lui assigne. L'octroi à la Commission de pouvoirs élargis et réguliers dans l'exécution des dispositions arrêtées par le Conseil, la reconnaissance de son rôle de négociateur dans beaucoup d'affaires, déchargeraient le Conseil de l'encombrement de ses ordres du jour.

Les Conseils de Ministres seraient à organiser selon un règlement à arrêter, à des époques plus ou moins fixes et dans des conditions de discrétion comparables à celles des Conseils de Gouvernements nationaux, plus particulièrement les trois conseils spécialisés, prévus dans le plan par étapes aux fins de la coordination des politiques économique, monétaire et budgétaire.

En résumé il faut retenir que jusqu'au 31 décembre 1973, les décisions prises par la Communauté en ce qui concerne l'union économique et monétaire aussi bien que celle relative aux ressources propres de la Communauté, invitent à une réflexion sur l'évolution des institutions.

D'ailleurs, ceux qui s'attachent sincèrement à renforcer le système européen, pourraient trouver, dans la structure communautaire telle qu'elle est prévue par les traités en vigueur, des ressources notables qu'il suffirait de mettre en valeur.

Nul ne se dissimule l'incidence considérable du processus prévu par le plan d'union économique et monétaire sur le rapprochement politique des membres de la Communauté. Ici encore il y a action et réaction. Autant la prise de décisions en commun sur la politique économique et budgétaire favorise ce rapprochement, autant la coopération sur le plan de la politique pure est de nature à promouvoir l'interpénétration économique. Le moment viendra où les objets purement politiques tels que la politique des affaires étrangères et de la défense exigeront une coopération organisée sur le plan de la Communauté selon des formules renouvelées et mises à jour des plans dits Fouchet et Cattani, à moins que les institutions aient fait d'autres progrès d'ici là.

Sans préjudice donc des problèmes institutionnels propres à l'union économique et monétaire, et sans vouloir forcer les choses et poursuivre des objectifs irréalistes, une nouvelle prise de conscience de la finalité politique de la construction européenne est légitime. La méthode de rapprochement, caractérisée de fonctionnelle ou d'inductive, ne saurait empêcher les esprits les plus avertis à spéculer sur la configuration institutionnelle définitive de l'Europe communautaire. Dans une étude prévisionnelle sur l'Europe politique, on ne peut manquer de se référer à des précédents historiques. Tel est bien le tâtonnement de l'esprit humain qu'intimide souvent son propre génie imaginatif.

Il faut souligner l'originalité de la construction européenne. Comme on l'a écrit, la Communauté, composée comme elle l'est et le sera de grandes et moyennes nations fortement façonnées par des siècles d'histoire culturelle, religieuse, politique, sociale, devra prendre des formes qui seront sans doute inédites, originales, ne correspondant à aucun précédent, ni à celui des Etats-Unis, ni à celui de la Suisse (qui reste toutefois le plus proche, mais sur une échelle toute différente). De la même manière il semble oiseux de se demander si la structure sera strictement confédérale ou fédérale. A mon avis, elle sera nécessairement mixte comme l'est déjà actuellement la conception de base du Traité de Rome. Tout au plus peut-on fixer des critères d'inspiration générale tels que ceux de la Déclaration de Bonn de 1969, dans laquelle le comité Monnet souligne "qu'on ne saurait

concevoir une autorité politique européenne qui ne prenne pas racine dans les intérêts communs suffisamment organisés et conscients, et dans le suffrage universel suivant le principe et les règles qui, au sein de nos frontières, ont assuré le fonctionnement de la démocratie."

Quelles sont donc les perspectives d'évolution à plus long terme?

Tout système politique européen devra se conformer à la véritable répartition des compétences. Le principe communautaire doit s'accorder avec ce qui reste de l'aspiration nationale. L'évolution pourra se faire de diverse manière: soit que le Conseil des ministres actuel ou un conseil de ministres spécialisés évolue vers un gouvernement communautaire, soit que ce rôle incombe à la Commission, dotée d'une plus grande responsabilité et d'une plus grande représentativité politiques, soit que les deux fusionnent. Dans les deux derniers cas, le Conseil évoluerait dans le sens d'un Conseil des Etats à représentation égale pour tous les Etats membres, d'un Sénat représentatif de l'Etat national et contrôlant avec l'Assemblée parlementaire le gouvernement communautaire.

Dans cette communauté, les Etats membres doivent être égaux en droits et en obligations sous réserve de la pondération naturelle de leur influence découlant de leurs ressources inégales.

Le pouvoir parlementaire doit trouver la place qui lui revient dans un système politique démocratique. Le recrutement et le nombre de ses membres sont à fixer en considération du principe confédéral ou fédéral, pour lequel il y a différentes formules suivant que l'instance parlementaire sera mono- ou bicamérale.

Mesdames, Messieurs,

Peut-être ne serez-vous pas satisfaits par ces propos? Peut-être les jeunes dans cette salle demandent-ils plus d'élan spirituel et plus d'insistance revendicative?

Oh! Comme eux, j'ai toujours essayé d'attacher mon char aux étoiles, mais cette attache ne m'a jamais empêché de ressentir les cahots et les heurts de notre rugueuse route terrestre. Alors j'attache mon enthousiasme à la pénible tâche

quotidienne dans la bonne direction.

Je crois vous avoir démontré, que l'union économique et monétaire, ne présuppose pas une union politique accomplie, comme d'aucuns l'affirment, mais qu'elle est un processus dynamique qui noue lien après lien.

Dans l'Europe qui bouge il faut à la fois la persévérance et l'imagination. Je rejoins sur ce point la pensée de M. Heath, exprimée à l'occasion de la signature des Traités. M. Heath: "L'imagination sera indispensable pour promouvoir des institutions européennes qui respectent les traditions et l'individualité de chacun des Etats membres, mais qui, en même temps, soient assez solides pour orienter la politique future de la Communauté."

Je rappellerai enfin avec Maurice Druon, "qu'il y a deux manières de créer des associations d'Etats. Ou bien par la force, ou bien par accord librement débattu avec des renoncements mutuels. Cette seconde manière, où le Droit précède le Pouvoir, est la plus difficile et la plus lente, mais aussi la plus digne et qui offre le plus de chances d'harmoniser. C'est la démarche qu'a choisie l'Europe."