

Discours de Pierre Werner sur l'Europe face à la crise et à la réforme des monnaies (Liège, 1er octobre 1971)

Légende: Le 1er octobre 1971, Pierre Werner, ministre d'État et ministre des Finances du Luxembourg, donne une conférence à l'université de Liège dans laquelle il retrace notamment la mise en route de la première étape de l'union économique et monétaire européenne et analyse la crise à laquelle l'Europe doit faire face.

Source: Werner, Pierre, L'Europe, face à la crise et à la réforme des monnaies. Archives familiales Pierre Werner, Luxembourg. 1971-1972. Union monétaire, PW 052.

Copyright: (c) Archives familiales Pierre Werner

URL:

http://www.cvce.eu/obj/discours_de_pierre_werner_sur_l_europe_face_a_la_crise_et_a_la_reforme_des_monnaies_liege_1er_octobre_1971-fr-941e4220-b8a8-4448-a46d-cad346a38317.html

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

noje

~~_____~~

L'EUROPE, FACE A LA CRISE ET A LA REFORME DES MONNAIES.

Le 10 février de cette année, le Conseil des Communautés Européennes et les Représentants des Gouvernements des Etats-membres de la C.E.E. adoptèrent la résolution qui devait inaugurer le processus de réalisation par étapes d'une union économique et monétaire, approximativement 14 mois après que la Conférence des Chefs d'Etat ou de Gouvernement réunie à La Haye en décembre 1969 eut donné le branle à une nouvelle et décisive phase d'évolution de la Communauté.

Quand on connaît les réticences et les hésitations antérieures au sujet d'engagements dans un domaine jalousement gardé tant pour des raisons politiques de souveraineté que pour des considérations d'autonomie et de libre disposition économiques, on ne peut que s'étonner de l'audace de la Conférence au Sommet qui vit quatre délégations sur six préconiser des formules diverses de rapprochement dans le domaine de la monnaie.

Rappelons-nous que la dévaluation de la Livre Sterling vers la fin de 1967 avait sonné le glas d'une quiétude monétaire, qui, grâce à la sagesse des fondateurs du système créé en 1944/45 à Bretton-Woods et à la discipline des gouvernements se souvenant de la danse des monnaies et des entraves autarciques des années trente, avait maintenu une stabilité deux fois décennale, qui, peut-être, dans sa dernière phase fut trompeuse.

- 2 -

La courte crise de la £ révéla l'état d'impréparation des esprits à l'égard des remous monétaires internationaux. La Communauté en sortit inquiète. C'est l'époque où, avec la plus grande discrétion, la Commission de Bruxelles avança quelques pions pour introduire dans le débat des ministres au moins une préoccupation de collaboration monétaire. Personnellement j'avais dans une conférence faite à Sarrebruck en janvier 1968, réitéré mes appels antérieurs à une collaboration plus étroite avec comme objectif une communauté monétaire.

La fin de 1968 et presque toute l'année 1969 sont marquées par les sursauts et les controverses autour du franc français et du DM. Encore les changements de parités n'auraient-ils pas été ressentis comme excessivement perturbateurs, si leurs conséquences n'avaient pas risqué de ruiner les structures péniblement édifiées du marché agricole. C'est la politique agricole de la Communauté qui mettait au grand jour la disproportion manifeste entre les ambitions économiques des Traités et les dispositifs monétaires. Le Traité de Rome n'entendait pas se contenter d'une union douanière. Même en faisant abstraction des visées politiques qui sont à sa base, on peut dire que le marché commun implique déjà une forte dose d'union économique, ne fût-ce que par l'obligation générale faite aux Etats-membres de parer aux déséquilibres dans leurs balances de paiement et de pratiquer une politique commerciale commune.

- 3 -

D'ailleurs, même sans crise internationale, la nécessité d'une plus étroite union monétaire se serait dégagée peu à peu par le dynamisme propre de la Communauté.

En préconisant depuis 1960 déjà un resserrement des liens monétaires, je me suis toujours considéré comme évoluant selon la ligne et suivant la méthode mises en avant par le président Robert Schuman dans sa fameuse déclaration du 9 mai 1950 où il dit : "L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble, elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait". Dans la suite des événements, cette approche fonctionnelle avait engendré des solidarités successives et extensives entre les peuples européens de façon à provoquer et à légitimer l'approfondissement politique. En matière strictement économique, la Communauté du Charbon et de l'Acier n'aurait pu évoluer et se perpétuer, si d'autres secteurs économiques n'avaient pas été appelés à un développement parallèle par le Traité de Rome, tout comme l'édification du marché agricole avec son système de prix unifiés reste précaire tant que certains facteurs de formation des prix et revenus restent fondamentalement discordants entre les partenaires.

Voilà pourquoi on arrive finalement à un état d'évolution où tout progrès ultérieur est condamné, si le véhicule central de la vie économique et des échanges reste géré en

- 4 -

fonction des seuls intérêts nationaux. Cet état de choses serait d'autant plus illogique que toute notre civilisation moderne, dite de consommation, se fonde sur des échanges de biens et de services de plus en plus intenses et de plus en plus variés et que l'instrument monétaire est créé pour favoriser ce courant plutôt que pour le bloquer.

Enfin les Chefs d'Etat ou de Gouvernement étaient déjà sous l'impression très vague qu'un désordre monétaire international était sur le point de s'installer et qu'un jour la Communauté serait placée devant des options très graves. Effectivement l'opinion des Six pays devenait de plus en plus perplexe devant les problèmes qu'allait peu à peu découvrir l'évolution sur le plan international, le rôle monétaire de l'or, le déficit de la balance de paiement des Etats-Unis, le problème général de la réforme du système monétaire international.

Vous connaissez les suites qui ont été données aux conclusions de la conférence de La Haye le 6 mars 1970. Le Conseil institua un groupe ad hoc appelé à élaborer un rapport sur les conditions de la réalisation par étapes d'une union économique et monétaire. Par une délicate attention envers le plus petit partenaire de la Communauté et pour marquer la portée politique de ce travail d'experts on me fit l'honneur de présider ce groupe. A moins

- 5 -

que ce ne fut pour me dédommager des hochements de tête sceptiques que mes interventions en faveur de l'union monétaire m'avaient valus dans le passé.

Ce fut pour moi et mes collaborateurs une expérience exceptionnelle. Le délai qui nous était imparti était relativement court : 6 mois, y compris les mois de vacances. Nos vues n'étaient guère concordantes au début et les différentes tendances qui s'étaient déjà manifestées lors de prises de position antérieures des Gouvernements se firent sentir tout au long de nos travaux. Il fallait développer une vision globale et considérer les multiples aspects du problème.

Suivant les tempéraments, suivant les doctrines, suivant les intérêts tout le monde n'approche pas le problème de la même façon. Deux conceptions s'opposent : celle qui place l'union monétaire à la fin de l'intégration, comme son couronnement, l'autre qui la considère comme le moteur de cette même évolution. C'est ce qu'on a appelé la querelle entre les économistes et les monétaristes. D'une confrontation très large et très franche des idées est sorti le rapport, fruit commun de nos efforts intellectuels, qui a enthousiasmé les uns et rendu perplexes les autres. Ses conclusions économiques et techniques ont rencontré l'adhésion quasi générale et forment la base de la résolution historique prise par le Conseil des Ministres en février/mars 1971, tendant à la réalisation par étapes d'une union économique et monétaire.

- 6 -

Le rapport a été plus discuté quant à certaines des conclusions institutionnelles et politiques bien que, comme je le crois, nous n'ayons fait que suivre la logique politique et ayons limité nos appréciations aux nécessités d'une gestion efficace et communautaire de la monnaie. Les propositions que la Commission de Bruxelles avait tirées de notre rapport ont déçu un grand nombre d'européens fervents, étant donné que la volonté de conformer sans discussion les institutions aux nécessités d'une intégration économique aussi poussée et d'engager un processus irréversible, paraissait moins affirmée. Toutefois, il faut rendre justice à la résolution du Conseil en reconnaissant que les déclarations d'intention, notamment quant à la nécessité de donner aux institutions les compétences et responsabilités leur permettant d'assurer la gestion de l'Union, sont très nettes. Tous les partenaires admettent qu'en fonction de ce qui est nécessaire à la cohésion de l'Union et à l'efficacité de l'action communautaire, une répartition judicieuse des compétences et responsabilités doit se faire entre les institutions de la Communauté d'une part et les Etats-membres de l'autre.

Les Etats-membres expriment leur volonté politique de mettre en place au cours des 10 prochaines années une Union Economique et Monétaire selon un plan par étapes débutant le 1er janvier 1971. L'objectif à atteindre au

- 7 -

terme de ce processus graduel constitue une zone de libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux dans des conditions propres à permettre aux agents économiques de développer leur activité à l'échelle communautaire sans discrimination. Au sein du système international la Communauté est appelée à former un ensemble monétaire individualisé, caractérisé par la convertibilité totale et irréversible des monnaies, l'élimination des marges de fluctuation des cours de change, la fixation irrévocable des rapports de parité, en attendant la création d'une monnaie unique. Il est entendu que le développement de l'unification monétaire doit s'appuyer sur des progrès parallèles dans le domaine de la convergence, puis de l'unification des politiques économiques. Il est entendu également qu'il faut promouvoir tout au long du processus une politique budgétaire et fiscale convergente dans ses relations avec la politique de stabilité et de croissance. Des actions nécessaires sur le plan structurel et régional doivent appuyer cet effort d'harmonisation. Une politique commune doit aussi être élaborée à l'égard du marché des capitaux et des mouvements de capitaux à destination et en provenance des pays tiers.

La résolution définit ensuite les initiatives plus précises à prendre au cours d'une première étape d'une durée de trois années à compter du 1er janvier 1971. Ces dispositions concernent notamment la convergence des

- 6 -

grandes lignes de la politique économique au niveau communautaire et les orientations quantitatives pour les éléments essentiels des budgets publics. Je n'entre pas dans les détails des mesures envisagées pour le rapprochement des politiques budgétaires, fiscales et conjoncturelles. En ce qui concerne l'objet de ma conférence de ce jour, il est cependant important de spécifier les actions à entreprendre dans le domaine proprement monétaire.

- 1) Une disposition capitale reprend une décision que le Conseil des Ministres avait déjà prise le 9 juin 1970 sur la base du rapport intérimaire de mon groupe, à savoir que la Communauté ne devra pas se prévaloir dans les relations de change entre pays membres de dispositions éventuelles permettant un assouplissement du système international des changes. Vous vous rappelez que depuis quelque temps déjà on étudie au sein du Fonds Monétaire International les modalités d'un assouplissement des règles rigides qui régissent actuellement les fluctuations du change et les changements de parité. En se distançant des tendances au moins en ce qui concerne les relations intracommunautaires, les pays de la Communauté affirmaient la personnalité monétaire propre de celle-ci.

D'une façon générale il est entendu que la Communauté devra progressivement adopter des positions communes dans

- 9 -

les relations monétaires avec les pays tiers et les organisations internationales.

- 2) Le rapport du groupe avait clairement conclu à la nécessité d'en arriver à des parités fixes dans une union économique, cela signifie que même les fluctuations limitées, acceptables dans les relations internationales, soient réduites dans les relations entre les partenaires. En conséquence les banques centrales des pays membres étaient invitées à rétrécir progressivement la marge des fluctuations des cours entre les monnaies communautaires, ceci tout d'abord sur une base purement expérimentale et officieuse. On avait entouré cette décision d'une très grande prudence en faisant évoluer le système par approches successives prévoyant le passage d'un régime de fait à un régime de droit.

- 3) Dans le rapport du groupe et notamment dans une étude annexe du Comité des Gouverneurs des Banques Centrales, les aspects techniques du rétrécissement des marges avaient été longuement exposés, et la création d'un organisme spécial avait été préconisée, une fois un certain stade de l'évolution atteint. Par sa décision du 9.II.71 le Conseil invita le Comité Monétaire et le Comité des Gouverneurs des Banques Centrales à élaborer pour le 30 juin 1972 au plus tard un rapport sur l'organisation, les fonctions et les statuts d'un Fonds Européen de Coopération monétaire destiné à s'intégrer ultérieurement dans une organisation communautaire des banques centrales.

- 10 -

- 4) Un régime de consultations préalables et obligatoires au sein du Comité Monétaire et du Comité des Gouverneurs des Banques Centrales est prévu en ce qui concerne les décisions importantes à prendre par les différents Gouvernements.

La politique des banques centrales devrait être coordonnée et des travaux doivent être entrepris pour en arriver à une harmonisation plus poussée des instruments de la politique monétaire et de la politique du crédit.

Vous vous rappelez également qu'un bilan des progrès accomplis devait être soumis par la Commission au Conseil prévu pour le 1er mai 1973. Sur la base de ce rapport le Conseil statuerait sur la répartition des compétences et responsabilités entre les institutions des Communautés et les Etats-membres pour les étapes ultérieures.

Remarquez que la résolution du 9 février n'est pas un traité en due forme et ne comporte pas dès lors de sanctions juridiques proprement dites. Mais il s'agit d'engagements politiques clairement formulés qui certes peuvent subir l'interférence d'autres facteurs économiques imprévus ou imprévisibles, mais auxquels il faut toujours revenir comme point de référence sur ce que la Communauté peut et doit faire.

- 11 -

Je vous ai rappelé toutes ces données pour bien mettre en relief la déception qui fut la nôtre, lorsqu'en mai dernier, le plan si ingénieusement et prudemment tracé subit son premier échec. Le 9 mai à Bruxelles les ministres des Finances réunis en conseil durent constater qu'en présence des entrées excessives de capitaux dans certains pays de la Communauté, ils avaient à accepter une entorse au principe précédemment accepté de l'incompatibilité d'un système de changes flottants à l'intérieur avec le bon fonctionnement de la Communauté. La spéculation à la réévaluation de certaines monnaies européennes était déclenchée dans des conditions qui n'ont pas manqué de l'alimenter jusqu'à nos jours. Les pays membres marquent leur compréhension pour que dans certains cas les pays visés puissent élargir pour une période limitée les marges de fluctuation des taux de change de leurs monnaies par rapport à leurs parités actuelles. En fait ce furent le DM et le florin qui se prévalaient de la faculté ainsi accordée. Les francs belge et luxembourgeois s'abritaient derrière le rempart de leur double marché, réglementé et libre ou financier, ce dernier comportant par définition de plus grands écarts de taux.

Dès ce moment les trois pays de Benelux avaient concerté leur action au sein du Conseil de façon à pouvoir la mener dans l'intérêt de la sauvegarde des décisions antérieurement prises dans le cadre du plan par étapes et de la chance

unique qui nous était offerte d'affirmer la personnalité monétaire de la Communauté. A titre principal ils rejetaient un système de taux flottant librement, surtout à l'intérieur de la Communauté, même pour une période limitée. Réticents en général à l'égard d'un assouplissement des règles régissant les changes aussi dans les relations extérieures, ils étaient prêts à sacrifier leurs préférences dans l'intérêt de la sauvegarde de la cohésion intérieure de la Communauté. Ce qui signifiait qu'ils acceptaient un élargissement des marges vers l'extérieur avec un flottement concerté des six monnaies elles-mêmes. Il n'était pas possible de réaliser un accord sur cette base. Effectivement il y avait de gros obstacles psychologiques et économiques à surmonter. Lier les monnaies de façon à les faire flotter parallèlement, c'était implicitement accorder l'évolution du change des six pays, à la position de la monnaie la plus recherchée, c'est-à-dire le DM. Par contre, le partenaire allemand était trop engagé par les antécédents de la crise pour pouvoir défendre la parité du mark avec les moyens ordinaires. Il se refusait d'ailleurs à instituer un contrôle des changes.

Quelle que soit la compréhension qu'on peut avoir au sujet des arguments avancés de part et d'autre, et ils étaient certainement de poids, on ne peut manquer cependant de regretter que la Communauté n'ait pas trouvé ce jour-là le ressort voulu pour relever le défi qui lui était adressé, en se dressant unanimement contre l'invasion spéculative des

- 13 -

capitaux par des méthodes acceptées par tous les partenaires.

Une réunion officieuse des ministres des Finances tenue à Bruxelles le 1er juillet, ne donnait pas plus de résultat, bien qu'elle permit de réaliser des progrès dans la compréhension des positions respectives et de^s devoirs qui s'imposaient à l'avenir. La réunion permettait d'ailleurs de se rendre compte qu'à terme les différents Gouvernements continuaient à raisonner dans les catégories du plan par étapes.

Entre-temps les marchés de change ne se calmaient guère. Survint alors comme une bombe la déclaration du président Nixon, suspendant la convertibilité du dollar et modifiant de ce fait dans une des données fondamentales, le système international des paiements.

Cette fois-ci la Communauté était interpellée avec fracas. Les ministres des Finances se réunirent en hâte le 19 août. Hélas! les politiques appliquées depuis le 9 mai n'avaient fait qu'approfondir les doutes, les hésitations et les divergences de vue. Encore une fois les délégations des pays de Benelux firent un effort de conciliation en proposant de consolider les rapports de change entre les pays de la Communauté. Ce système provisoire se serait appuyé sur des taux-pivots fixes avec une marge réduite de

- 14 -

fluctuation. En effet il paraît logique de régler d'abord les relations de parité entre les Six, pour pouvoir aborder dans de meilleures conditions la discussion sur le plan extérieur.

La proposition du Benelux reste sur la table actuellement. Conséquents avec eux-mêmes les trois pays appliquent le système dans leurs relations propres depuis le 19 août.

L'issue décevante de la réunion du 19 août confirma la crainte d'un prolongement et d'une exacerbation de la crise actuelle. Effectivement, le temps n'a pas agi en faveur d'un rapprochement.

Incapables de régler leurs problèmes internes, les Six ont néanmoins pu dégager une position commune sur les problèmes de la communauté mondiale et de l'avenir du système monétaire international. Cette position, arrêtée le 9 septembre 1971, n'a pas manqué d'impressionner les autres interlocuteurs sur le plan mondial. Ayant reçu la caution notamment de la Grande-Bretagne, cette position a été défendue avec succès à l'assemblée annuelle du Fonds Monétaire International et a contribué à infléchir certaines positions américaines.

Je rappelle les principaux éléments de cette position:

1) Les réformes à apporter au système monétaire inter-

- 15 -

national devront respecter le principe des parités fixes, qui doivent être modifiées dès qu'il est constaté qu'elles ne sont plus réalistes.

2) Un réalignement différencié des parités doit intervenir entre les monnaies des pays industrialisés, s'étendant à toutes les monnaies y compris le dollar. C'était élever l'exigence d'une contribution américaine au compromis à intervenir par une dévaluation modérée du dollar.

3) Des mesures doivent être envisagées à l'égard des mouvements de capitaux dits déstabilisateurs. Cela pouvait comporter une extension limitée des marges de fluctuation.

4) Les liquidités internationales constituées partiellement par l'or, seront complétées de plus en plus par des instruments de réserve collectivement créés et gérés. Ceci comporte le développement et une certaine mutation des droits de tirage spéciaux sur le Fonds Monétaire International.

Que conclure de tout ceci?

Incontestablement la Communauté n'était pas encore préparée pour affronter les bourrasques monétaires aussi violentes que celles qui se sont abattues sur nous au cours de cette année. Peut-être avait-on poussé un peu trop loin le caractère empirique de certaines des initiatives de la première étape du plan. L'empirisme n'est payant que pendant

- 16 -

des périodes calmes. Les périodes agitées exigent des actes tranchants. Quoi qu'il en soit, depuis des mois nous nous efforçons en vue de rétablir un ordre normal des choses c'est-à-dire la fixité des parités dans la Communauté. La situation s'est aggravée avec les décisions annoncées par le président Nixon en date du 15 août.

Alors que tout au long de nos travaux et de nos débats la querelle entre les économistes et les monétaristes n'a cessé de sévir et continue encore aujourd'hui, je crois que l'alerte nous dicte à nous tous le devoir de dépasser les querelles d'école qui sont aussi souvent des querelles d'intérêt, pour faire face au défi qui est adressé à la Communauté dans les circonstances actuelles et qui exige des initiatives monétaires, simplement pour échapper à un plus grand désordre.

Sa propre réussite économique au cours des dernières années lui dicte à cet égard de nouveaux devoirs. Effectivement au cours de cette crise, les regards, non seulement des pays membres et des pays candidats de la Communauté, mais également ceux des pays tiers se sont tournés vers la Communauté pour y chercher un appui dans le flottement des repères financiers et la divagation des balises économiques. En partie les Six ont répondu à cet appel. Il est incontestable que les orientations générales qui s'étaient dégagées quant à la réforme du système monétaire international des

- 17 -

délibérations du Conseil des Ministres de la Communauté ont rationalisé et orienté les débats de l'assemblée annuelle récente du Fonds Monétaire International.

Cependant le danger est encore réel de voir la Communauté laisser s'échapper les chances de cohésion et de progrès internes qui lui sont offertes actuellement. Ce serait impardonnable! Je m'en voudrais d'entrer en cette occasion dans les aspects techniques et économiques de tout ce qu'on pourrait faire ou omettre dans la Communauté. Qu'il me suffise de constater cependant que paradoxalement la crise n'a pas affaibli l'idée d'union économique et monétaire comme telle. Tout objectif économique commun évoqué par les Etats partenaires ces jours-ci a donné lieu à une référence à l'option fondamentale prise au début de cette année concernant l'union économique et monétaire. L'angoisse qui accompagne les commentaires actuels prouve que ce n'est pas une clause de style. Mais comment s'y prendre? Qui tranchera le noeud gordien qui s'est formé?

Si jamais des événements et des accidents de l'histoire ont plaidé pour une gestion commune des souverainetés monétaires, ce furent bien ceux des derniers mois qui prouvent la relativité et la précarité de la maîtrise des phénomènes monétaires même dans le chef des plus grandes puissances économiques. Cela vaut a fortiori dans une organisation de marché commun.

- 18 -

En ce moment la volonté politique devrait être excitée par la pression des événements extérieurs. Déjà nous ressentons les effets néfastes de l'insécurité monétaire intervenant dans une période d'inflexion de la conjoncture. Le flottement des monnaies pourrait devenir de plus en plus aberrant et les dégâts de plus en plus difficiles à réparer. J'espère que dans l'esprit de mutuelle compréhension qui doit caractériser les débats entre la grande république d'Outre-Atlantique et les pays de la Communauté, les pourparlers engagés au cours de ce mois et en novembre vont nous acheminer vers une solution de la crise. Si ce n'était pas le cas, nous ne devrions pas hésiter à rétablir incessamment un ordre des parités entre les Six et même au-delà des Six et mettre sur pied l'organe conçu pour servir de cadre et d'instrument à la solidarité monétaire, le Fonds Européen de Coopération Monétaire. Les parités entre les monnaies de la Communauté seraient à exprimer dans une unité de compte européenne.

On met en avant souvent les risques qu'une telle opération comporte eu égard au fait que les économies des Etats membres ne sont pas véritablement unifiées. Mais réfléchissez-y! Qu'on le veuille ou non, que ce soit dans la Communauté ou en dehors de celle-ci, les pays excédentaires se trouvent toujours en face de pays déficitaires. La Communauté, son programme économique régional et structural devrait donner des garanties plus sûres de retour

- 19 -

à l'équilibre. Et par ailleurs, qui saurait dire par les temps qui courent, de quel côté il n'y a aucun risque?

Bien sûr cette action doit être soutenue par un accompagnement politique et institutionnel. Je crois qu'il faut concevoir celui-ci dans les circonstances actuelles comme le Président Schuman l'aurait sûrement entrevu, c'est-à-dire dans ses nécessités fonctionnelles. Cela comporte sans doute la révision de certaines méthodes de travail et de procédure ainsi qu'un renforcement de l'autonomie de décision communautaire. Sans préjudicier d'ailleurs des problèmes institutionnels propres de l'union économique et monétaire, une nouvelle prise de conscience de la finalité politique de la Communauté paraît s'esquisser.

Comme Robert Schuman l'a dit un jour à Luxembourg "l'Europe n'est pas une chose simple, parce qu'elle n'est pas une vue de l'esprit que chacun peut construire à sa façon, elle est une entreprise réaliste qui exige en dehors de toute technicité éprouvée, la confiance que la nation a en elle-même et la confiance qu'elle place dans la bonne foi de ses partenaires."

Alors on se demande si la crise monétaire actuelle n'est pas une crise de foi en notre entreprise commune? C'est cela qui me paraîtrait le plus grave.