

Le Comité des gouverneurs des banques centrales et le rapport Werner

Source: DANESCU, Elena Rodica. «Le Comité des gouverneurs des banques centrales et le rapport Werner», dans Une relecture du rapport Werner du 8 octobre 1970 à la lumière des archives familiales Pierre Werner. Sanem: CVCE, 2012. Disponible à l'adresse: www.cvce.eu.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/le_comite_des_gouverneurs_des_banques_centrales_et_le_rapport_werner-fr-b2boe82e-75b4-44fo-b7b9-a0760a759143.html



Date de dernière mise à jour: 07/07/2016

Le Comité des gouverneurs des banques centrales et le rapport Werner¹

La création d'un fonds européen de coopération monétaire est un principe qui tient beaucoup à cœur à Pierre Werner. En fait, il l'évoque lui-même dès 1962, et d'une manière plus soutenue depuis mai 1967, dans les milieux politiques et économiques européens en ébauchant l'idée de cette institution et en lui donnant le nom qu'elle allait porter par la suite². En janvier 1968, et ultérieurement dans le «plan luxembourgeois d'intégration monétaire», il détaillera la structure, le rôle, les fonctions et attributions du fonds et leur mise en place progressive à partir de la première étape de la réalisation de l'Union économique et monétaire³.

D'ailleurs, la convergence de vues sur l'essentiel de la problématique du fonds de stabilisation des changes et du fonds de réserve qui existe entre Pierre Werner et le baron Ansiaux, président du Comité des gouverneurs des banques centrales, ainsi que la consonance d'idées, d'objectifs et de stratégies à adopter en la matière, sont à l'origine tant de la mise davantage en valeur de ce comité comme autorité monétaire communautaire en puissance, que du FECOM, tel que les travaux d'élaboration du rapport Werner le montrent. Au sein du groupe, leur collaboration a déjà porté ses fruits pour orienter les débats. En avril 1970, le baron Ansiaux, à la demande de Pierre Werner, a déjà soumis ses considérations sur le fonctionnement d'un fonds de régularisation des changes⁴, avec une mise en exergue de la problématique de la stabilisation des cours entre les monnaies communautaires⁵, ainsi que sur les DTS⁶.

Lors de l'approfondissement des travaux du groupe, Pierre Werner poursuit un dialogue constant et souvent confidentiel avec le baron Ansiaux, s'assurant ainsi d'une concertation étroite avec le Comité des gouverneurs des banques centrales. Suite à leur échange de lettres entre le 3 et le 12 juin 1970, Pierre Werner demande au baron Ansiaux que le Comité des gouverneurs – dont le rôle dans la mise en place du fonds de stabilisation des changes est considéré comme essentiel – s'exprime sur plusieurs thèmes⁷. Il s'agit tout d'abord du régime des changes et notamment du rétrécissement des marges entre les monnaies des pays du Marché commun. Les avantages et inconvénients d'un fonds de stabilisation des changes lors de la première étape sont aussi abordés, avec la nécessité de mise en évidence de ce qui devrait être accompli au cours de la première étape afin de resserrer les politiques monétaires.

La décision du Conseil du 9 juin 1970 recommandant l'avis du Comité des gouverneurs des banques centrales, Pierre Werner adresse trois jours plus tard au président du Comité des gouverneurs, conformément à une stratégie mise au point entre les deux hommes, une lettre par laquelle il lui demande un avis sur certains aspects techniques et économiques de la mise en place d'un régime de change spécifique à la Communauté. La veille, Pierre Werner recevait par la voie diplomatique les remarques de Bernard Clappier, président du comité monétaire, lui donnant des éclairages supplémentaires sur les procédés techniques et les conséquences de la réduction des marges de fluctuation, ainsi que sur la problématique du fonds de stabilisation de changes⁸. Le 16 juin, le baron Ansiaux répond à Pierre Werner en s'engageant à fournir un avis pour le 15 juillet suivant, concentré «sur l'opportunité d'harmoniser les instruments de politique monétaire et de resserrer de manière effective les politiques monétaires des pays membres»⁹. En revanche, l'étude détaillée des mesures à prendre est reportée au dernier trimestre de l'année, au fur et à mesure que les informations permettent de dégager des conclusions précises. L'approche est très prudente. Cette prudence n'exprime pas seulement la retenue naturelle des banquiers centraux à s'exprimer sur les sujets à propos desquels ils sont sollicités, mais surtout le désaccord entre leurs différentes

approches et positions, comme les archives privées Pierre Werner le mettent en lumière. Le baron Ansiaux ne tarde pas à convoquer le comité d'experts¹⁰, dont la réunion inaugurale a lieu le 25 juin 1970. Au bout de cinq autres réunions¹¹, le comité rend son avis le 1^{er} août 1970. Ce document est annexé au rapport Werner¹².

Les experts mandatés par les banquiers centraux concluent qu'il serait techniquement possible d'envisager un processus graduel qui suppose que, «parallèlement, soit réalisée une convergence progressive suffisante des politiques économiques»¹³.

Pour l'instauration d'un régime de change spécifique à la Communauté, la première démarche à faire par les banques centrales consisterait à agir de concert pour la limitation «en fait» des fluctuations entre leurs monnaies¹⁴. L'objectif serait atteint par une action concertée sur le dollar. Dans un deuxième temps, la réduction des marges serait annoncée, suivie d'une action concertée sur le dollar, éventuellement complétée par des interventions en monnaies communautaires à la limite des marges. L'ajout des interventions en monnaies communautaires à la limite et à l'intérieur des marges à l'action concertée sur le dollar serait à envisager à un stade ultérieur.

La mise en œuvre de ces actions serait facilitée par le recours à un «agent» qui pourrait être la Banque des règlements internationaux. Cet agent aurait la tâche d'enregistrer les soldes des opérations effectuées sur les marchés des pays membres de la Communauté, de les totaliser et d'en informer quotidiennement chaque banque centrale, tout en suggérant les transferts possibles en monnaies communautaires et en dollars. Si les banques centrales admettaient de se consentir des crédits bilatéraux, des opérations de compensation en dollars pourraient ainsi avoir lieu dans le même cadre.

Si la convergence des politiques économiques était améliorée, les opérations techniques précitées devraient fonctionner normalement et sans heurts, et le passage à une nouvelle étape serait ainsi possible, à savoir à la phase de l'instauration d'un fonds. «Les experts pensent que l'étude approfondie des conditions de création et du fonctionnement d'un tel fonds mériterait d'être entreprise, en liaison avec d'autres études, notamment celles visant à l'harmonisation des politiques monétaires»¹⁵.

Approuvé et soumis au groupe Werner le 1^{er} août 1970 – date qu'il gardera dans le corpus du «rapport final» –, l'avis technique du Comité des gouverneurs des banques centrales figure pourtant à l'ordre du jour de la réunion des banquiers centraux des 12 et 13 septembre 1970, en vue de la «mise au point de l'avis que le comité est appelé à donner au président Werner»¹⁶.

Avec la participation de Raymond Barre, vice-président de la Commission, assisté par le directeur général Ugo Mosca, ce dernier conclut des banquiers centraux avant la rédaction de la forme finale du rapport Werner s'avère empreint de la plus grande prudence. Tout en proposant que les participants donnent leur dernier sentiment d'ensemble sur le rapport des experts, le baron Ansiaux suggère de concentrer les discussions dans deux directions: le processus graduel du plan par étapes et son calendrier; les dispositions à prévoir pour les études d'approfondissement que les experts appellent de leurs vœux.

Lors d'une réunion qui s'est tenue le 2 septembre 1970 à Bruxelles, les suppléants des gouverneurs au sein du comité débattent de l'avis technique et l'approuvent à l'unanimité.

En tant que porte-parole des suppléants, Cecil de Strycker (vice-gouverneur et adjoint du baron à la Banque nationale de Belgique) intervient pour souligner le fait qu'en raison des désaccords en la matière, dans l'avis qu'ils ont approuvé, les suppléants n'ont fait de commentaires ni sur le calendrier, ni sur les actions à proposer dans les diverses étapes des phases graduelles du rapport. «Des divergences se sont fait jour sur ces deux points essentiels et les suppléants estiment qu'elles ne devaient pas être transmises au président Werner, d'autant plus que les conclusions du rapport sont suffisamment nettes pour donner des éléments concrets au comité Werner et au Conseil des Communautés européennes». En revanche, ils ont affirmé qu'un approfondissement des aspects techniques serait impératif et préalable à une concertation véritablement engagée entre les banques centrales (dès que le Conseil aura pris une décision portant sur cette concertation). L'étude portant sur l'harmonisation des instruments de la politique monétaire figurant parmi les priorités de la lettre du président Werner devait commencer sans tarder.

Le débat s'engagea ensuite sur les types d'actions à introduire sur la différenciation des marges. Ces actions devraient être accompagnées d'une évaluation des crédits que celles-ci pourraient nécessiter, ainsi que de l'instauration – selon un processus plus rapide que celui du rapport Werner – d'un organe communautaire responsable de la problématique des marges. Les deux derniers points sont jugés prématurés et les discussions ont ciblé seulement le premier point. Les divergences dans les points de vue et les approches empêchent toute concrétisation d'un accord sur les aspects techniques, notamment au sujet du rétrécissement des marges et de la différenciation des marges par rapport au dollar. La conclusion est sibylline: «Les gouverneurs reconnaissent, dans l'ensemble, l'utilité d'indiquer la solution qu'ils préfèrent dans la lettre de transmission du rapport au président Werner, mais cette solution n'est pas identique pour tous.»¹⁷ Deux principaux courants se confrontent. Les Allemands (représentés à la réunion par le président de la Bundesbank Karl Klasen et par le vice-président Otmar Emminger), auxquels se rallient les Français (Olivier Wormser, gouverneur de la Banque de France et Bernard Clappier, président du Comité monétaire de la Commission) et les Belges (le baron Hubert Ansiaux, président du Comité des gouverneurs des banques centrales et Cecil de Strycker, vice-gouverneur et adjoint du baron à la Banque nationale de Belgique), prônent une limitation de fait des marges de fluctuation entre les monnaies communautaires, pour passer ensuite à un rétrécissement officiel (les Français voient les opérations dans l'ordre inverse, mais avec les mêmes résultats à la fin). Pour tester l'application de ces mesures, la Deutsche Bundesbank se déclare «prête à s'engager dans la phase expérimentale dès que les décisions correspondantes auront été prises, soit par exemple dès le 1^{er} janvier 1971». En revanche, les Néerlandais (Jelle Zijlstra, président de la Nederlandsche Bank et Paul Mackay), soutenus en partie par les Italiens (Guido Carli, gouverneur de la Banca d'Italia, et Paolo Baffi), sont d'avis que des marges plus souples seraient préférables d'un point de vue pragmatique, puisqu'elles laisseraient la même latitude de manœuvre, permettant d'arriver plus facilement au rétrécissement officiel des marges intracommunautaires. Ils sont toutefois prêts à accepter de commencer avec une réduction de fait des marges intracommunautaires. En exprimant ses réflexions, Raymond Barre estime que le problème central, à savoir la fixation «d'un niveau communautaire du dollar», est un peu masqué dans les conclusions du rapport et que le Conseil devrait essentiellement demander aux banques centrales si elles se considéraient en mesure de changer leur système actuel de relations de change.

Dans ce climat de désaccord et de doutes, le baron Ansiaux et Bernard Clappier, en leur qualité de membres du groupe Werner, attirent l'attention «sur le danger de transmettre un avis ne comportant pas un choix précis sur les premières mesures à prendre [...] et qui risque

d'être fait dans des conditions moins bonnes par le groupe Werner»¹⁸. En tout cas, ce choix devait être fait après que le Conseil eut décidé d'entamer la première étape de l'Union économique et monétaire. De ce fait, Guido Carli¹⁹ propose de laisser cette décision aux ministres des Finances et le sujet est considéré clos pour la réunion en question.

Pour ce qui est de l'approfondissement des aspects à être étudiés par les experts, le baron Ansiaux évoque trois lignes d'étude principales: un réseau de communication directe entre les banques centrales, l'harmonisation des instruments de politique monétaire et les conditions de création et de fonctionnement d'un «fonds». Un nouveau groupe d'experts du Comité des gouverneurs serait mis en place en vue de coopérer avec le comité monétaire sur l'harmonisation des instruments de la politique monétaire et de se pencher ensuite sur le «fonds». Quant au système de communication entre les banques centrales, l'accord unanime a permis de mettre en route les procédures techniques et organisationnelles nécessaires.

La même retenue est perceptible par rapport au calendrier du processus graduel envisagé. Cecil de Strycker rappelle que les suppléants ont examiné cette question et qu'ils n'ont pas souhaité proposer que les gouverneurs indiquent des dates précises au groupe Werner. Pour ces experts, il est clair que la première étape, à savoir la concertation entre les banques centrales, devrait commencer dès que le Conseil le déciderait et que, par conséquent, il importe que les études techniques nécessaires soient faites pour ce moment-là.

Ensuite, le baron Ansiaux et Bernard Clappier soumettent à la réunion un document «dont ils portent à eux deux la responsabilité [...], n'ayant pu le discuter avec leurs collaborateurs»²⁰. Il s'agit d'un document en date du 4 septembre 1970 sur le renforcement de la coordination de la politique monétaire et du crédit au cours de la première étape, «qui ne sera pas intégré dans le rapport Werner, mais qui fournit des idées qui pourront être retenues»²¹. Des propositions sont ainsi avancées pour développer et différencier les consultations déjà existantes entre le Comité des gouverneurs et le comité monétaire (procédure, organes, problématique). En fait, tel qu'Ugo Mosca l'affirmera au cours des débats, ce document répond à une demande que le président Werner a adressée auparavant sur une définition plus nuancée des fonctions du Comité des gouverneurs au cours de la première étape et c'est à cet effet que le baron Ansiaux incite ses pairs à réfléchir à des moyens et méthodes concrets et pratiques. Comme le comité monétaire n'est pas un «organe d'action» – à la différence du Comité des gouverneurs –, les banquiers centraux proposent de créer un organe propre chargé de la préparation des travaux communs et le comité monétaire accepte d'orienter ses travaux vers l'action du Comité des gouverneurs. En tant que vice-président du comité monétaire, Otmar Emminger s'oppose à cette vision, estimant que c'est le comité monétaire qui pourrait constituer en son sein un groupe de préparation des travaux du Comité des gouverneurs, des représentants des banquiers centraux siégeant au comité monétaire.

Le groupe de ces représentants pourrait être quelque peu institutionnalisé, ses séances précéderaient celles du Comité des gouverneurs et il serait le garant d'une bonne coordination entre ce dernier et le comité monétaire. Partageant un autre avis, Bernard Clappier met fin à cette nouvelle controverse, et cette réunion, censée apporter plus de précisions et de clarifications avant la finalisation du rapport Werner, se termine sur un désaccord. Cette problématique «sensible» est diplomatiquement reportée à une prochaine réunion.

Le 8 octobre 1970, le président Pierre Werner présente publiquement le rapport final établi par son groupe et pour lequel il peut dégager le consensus de toutes les forces en place. Le document permet de concevoir un plan d'ensemble pour la création d'une Union économique

et monétaire en trois étapes, conçues sur le principe du «parallélisme effectif»²². Ce principe s'applique dans trois domaines: parallélisme entre les progrès de la convergence des politiques économiques et l'accroissement des contraintes monétaires; parallélisme entre les contraintes monétaires et le transfert des compétences à la Communauté en matière de politique économique (politique monétaire et de crédit); parallélisme entre le développement des compétences communautaires et le développement correspondant d'institutions européennes efficaces (renforcement du rôle du Parlement européen de la Commission et du système des banques centrales).

La première étape doit ainsi voir un effort de «coordination» et d'«harmonisation» des politiques budgétaires comme une limitation – à titre expérimental – des fluctuations des cours entre les monnaies communautaires. Rappelons que, institutionnellement, le plan Werner préconise, pour l'étape finale, la mise en place d'un «centre de décision pour la politique économique» qui serait «politiquement responsable devant un Parlement européen» ainsi que d'un «système communautaire des banques centrales». L'Union économique et monétaire paraît être aux auteurs «un objectif réalisable dans le courant de la présente décennie», et la «fixation irrévocable des rapports de parité» ou, mieux encore, la «monnaie unique» sont censées couronner le processus pour 1980.

«Jusqu'à l'époque de ce rapport, qui est indissolublement lié à la Conférence de La Haye, les États membres avaient conservé la perspective d'une union économique, en tout cas d'un marché commun, qu'ils jugeaient réalisables moyennant le recours, en matière monétaire, à la seule coordination de leurs politiques; à partir de la Conférence de la Haye et du rapport Werner, ils ont admis que l'union économique ne pourrait se faire si l'on ne réalisait pas progressivement l'union monétaire.»²³

¹ Sauf mention contraire, tous les documents cités dans la présente étude ont comme source www.cvce.eu.

² Au 20^e congrès économique du Benelux, qui s'est déroulé le 27 mai 1967 au Luxembourg, Pierre Werner expose sa vision sur l'impératif d'une solidarité monétaire européenne à travers une monnaie européenne, en estimant que le resserrement de la discipline monétaire est non seulement nécessaire, mais possible, vu que les pays du Marché commun sont aussi étroitement associés dans la poursuite de leurs objectifs économiques. À ce titre, il ébauche les fonctions d'une structure en charge des «équilibrages entre les monnaies des États participants».

³ WERNER, Pierre. *L'Europe en route vers l'Union monétaire*. In *Bulletin de documentation* n° 1 du 28 février 1970, 26^e année. Luxembourg: Service Information et Presse, ministère d'État, Grand-Duché de Luxembourg, 28 février 1970, pp. 5-12. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

⁴ *Lettre du 24 avril 1970* adressée par le gouverneur de la Banque nationale de Belgique, le baron Hubert Ansiaux, à Pierre Werner, président du gouvernement grand-ducal, et annexe confidentielle relative à un «fonds européen de régularisation des changes». *Archives familiales Pierre Werner*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

⁵ Ce document a été mis en débat lors de la réunion du groupe Werner du 14 mai 1970 et amendé en conséquence. Les conclusions qui en furent dégagées ont été insérées dans le rapport intérimaire.

⁶ Lettre du 22 avril 1970 adressée par le gouverneur de la Banque nationale de Belgique, le baron Hubert Ansiaux, à Pierre Werner, président du gouvernement grand-ducal, et annexe relative aux «aspects juridiques et techniques d'une mise en commun des droits de tirage spéciaux». *Archives familiales Pierre Werner*.

⁷ Voir le chapitre 2 intitulé «Création et déroulement des travaux du comité Werner (mars-octobre 1970)».

⁸ Téléx de Bernard Clappier, Banfra, Paris, 11 juin 1970, 16 h 07, ministère des Affaires étrangères, Luxembourg. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

⁹ Lettre du président du Comité des gouverneurs des banques centrales, Hubert Ansiaux, à Pierre Werner, président du gouvernement, ministre des Finances, Bruxelles, 16 juin 1970. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

¹⁰ Le comité d'experts au sein du Comité des gouverneurs des banques centrales a la composition suivante: le président le baron H. Ansiaux; Deutsche Bundesbank: E. Blumenthal, G. Jennemann; Banque nationale de Belgique: J. Mertens de Wilmars, F. Heyvaert; Banque de France: M. Théron, R. Floc'h; Banca d'Italia: F. Masera, F. Frasca; Nederlandsche Bank: P.C. Timmerman, A. Szasz, J.A. Sillem; Commission des Communautés européennes: F. Boyer de la Giroday, H. Wortmann, A. Louw; Secrétariat du comité Werner: G. Morelli, G. Lermen; Secrétariat du Comité des gouverneurs: A. Bascoul, R. Gros.

¹¹ Les réunions en question se sont déroulées les 1^{er} et 2 juillet, 9 juillet, 16 juillet, 23 et 24 juillet, 30 juillet 1970.

¹² Il s'agit de l'annexe V, intitulée *Rapport transmis par le Comité des gouverneurs des banques centrales de la CEE sur les questions posées par le comité ad hoc présidé par M. le Premier ministre Werner et annexes*. In [Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté \(rapport Werner\)](#). Luxembourg: 8 octobre 1970, bulletin 11/1970, pp. 41-65. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

¹³ *Ibid.* *Rapport transmis par le Comité des gouverneurs des banques centrales*, p. 41.

¹⁴ La limitation des fluctuations serait envisagée à l'intérieur de marges plus étroites que celles résultant de l'application des marges en vigueur pour le dollar à l'époque de la mise en place du système.

¹⁵ *Ibid.* *Rapport transmis par le Comité des gouverneurs des banques centrales*, p. 65.

¹⁶ *Procès-verbal de la quarante-troisième séance du comité des banques centrales des États membres de la Communauté économique européenne, qui s'est tenue à Bâle le samedi 12 septembre à 14 heures 30 et le dimanche 13 septembre à 10 heures*. Confidentiel, texte révisé et approuvé le 8 novembre 1970. Commission européenne, Comité des gouverneurs des banques centrales. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Procès-verbal de la quarante-troisième séance du comité des banques centrales des États membres de la Communauté économique européenne, qui s'est tenue à Bâle le samedi 12 septembre à 14 heures 30 et le dimanche 13 septembre à 10 heures*. Confidentiel, texte révisé et approuvé le 8 novembre 1970. Commission européenne, Comité des gouverneurs des banques centrales. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

¹⁹ Banquier et homme politique, Guido Carli (1914-1993) fut président de la banque Mediocredito de 1953 à 1956 et président de l'Institut italien des changes de 1956 à 1957, ministre du commerce extérieur (1957-1958). Il devient président de la Banque centrale italienne (1960-1975) et ensuite président de l'organisation des industriels italiens (1976 à 1980). Il est élu sénateur indépendant de la Démocratie chrétienne (1983-1987) et devient par la suite ministre du Trésor (1989-1992).

²⁰ *Ibid.* *Procès-verbal de la quarante-troisième séance du comité des banques centrales*, p. 7.

²¹ *Ibid.*

²² TIETMEYER, Hans. *L'union économique et monétaire au centre du débat politique*. In *Hefte*, Cologne: Institut für Wirtschaftspolitik, n° 1/1971.

²³ ANSIAUX (Baron), Hubert et DESSART, Michel. *Dossier pour l'histoire de l'Europe monétaire 1958-1973*. Bruxelles: Michel Dessart (éd.), 1975, p. 1.