

"Le Rapport Werner engage l'avenir de l'Europe" dans Le Monde diplomatique (Novembre 1970)

Légende: En novembre 1970, le mensuel français Le Monde diplomatique accueille favorablement les propositions contenues dans le rapport Werner sur la réalisation par étapes d'une Union économique et monétaire européenne.

Source: Le Monde diplomatique. dir. de publ. FAUVET, Jacques ; Réd. Chef HONTI, François. Novembre 1970, n° 200. Paris.

Copyright: (c) Le Monde Diplomatique

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/"le_rapport_werner_engage_l_avenir_de_l_europe"_dans_le_monde_diplomatique_novembre_1970-fr-5d3e7ff8-4d6e-4d85-af8f-9d8a99167d55.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 05/11/2012

Prévoyant la création d'une monnaie unique

Le rapport Werner engage l'avenir de l'Europe

Par PHILIPPE HEYMANN

Le rapport Werner concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté est certainement le document le plus important dans l'histoire européenne depuis la signature du traité de Rome. La décision que prendront finalement les gouvernements à son sujet aura donc des conséquences capitales. Le contenu du rapport engage l'avenir même de l'Europe: l'objectif final n'est rien moins que la création d'une monnaie unique avec toutes ses répercussions. Le grand mérite de ce rapport — et notamment de son principal auteur, le président du gouvernement luxembourgeois Pierre Werner — est d'avoir réussi à tourner toute une série de difficultés et d'avoir choisi une approche qui évite d'effrayer qui que ce soit, sauf bien sûr les adversaires de toute initiative européenne.

En premier lieu, on a surmonté la querelle entre ceux qui donnaient la priorité à l'union monétaire et ceux qui donnaient la priorité à l'union économique.

Pour les premiers, il fallait être ambitieux et viser loin: le reste suivrait; pour les seconds, il semblait impensable de créer une union monétaire tant qu'il n'y a pas de politique conjoncturelle commune, d'harmonisation des budgets, des fiscalités, des marchés des capitaux, etc. La méthode du parallélisme de l'union économique et de l'union monétaire est plus qu'un simple compromis. C'est une méthode originale qui permet de piloter avec souplesse la construction européenne: suivant la façon dont les divers engrenages répondront, on pourra appuyer un peu plus ou un peu moins sur l'accélérateur.

L'idée de ne créer aucun programme automatique — si ce n'est la distinction d'une première étape de trois ans et d'un objectif à dix ans — est également judicieuse: elle est réaliste et pragmatique. Elle tient compte des craintes que peuvent encore avoir certains dirigeants ou certains gouvernements de se trouver insérés dans un mécanisme qui les entraîne sans cesse plus loin dès lors qu'ils en ont accepté les prémisses. Cela devrait surtout faciliter grandement l'adoption du rapport Werner par le conseil des ministres des Six.

La suggestion de s'appuyer, pour commencer, sur les mécanismes existants en augmentant leur rôle et leurs responsabilités est, elle aussi, bien venue: le comité des gouverneurs de banque centrale, le comité de politique à moyen terme, etc., n'avaient aucune raison de s'opposer à un programme de travail qui renforce leurs attributions, sans parler bien sûr du Parlement européen, auquel on confie à terme un rôle majeur. Quant aux gouvernements, ils ne peuvent avoir, face au rapport Werner, la réaction de se retrancher derrière l'hostilité de leurs experts dans la mesure où ceux-ci y ont — même si c'est à titre personnel — collaboré de très près. Un refus d'un gouvernement serait obligatoirement un geste entièrement politique qui aurait une répercussion grave. Bien sûr, à une époque certains membres de la commission de Bruxelles ou certains de ses fonctionnaires semblaient quelque peu dépités de se voir ainsi dépossédés d'un dossier qui leur tenait à cœur. Au fond, la méthode s'est révélée efficace: les fonctionnaires nationaux auxquels on a demandé de construire une Europe monétaire idéale semblent l'avoir fait avec enthousiasme et réalisme; si, au contraire, les mêmes conclusions étaient sorties des cartons des fonctionnaires de la commission, ils auraient probablement réagi avec réticence et se seraient élevés contre cet abandon de souveraineté.

Le schéma d'une Europe fédérale

La philosophie d'ensemble qui préside au dessein de cette union économique et monétaire est celle d'une Europe fédérale s'inspirant en partie des Etats-Unis d'Amérique: on ne cherche pas à effacer les différences nationales et on admet que chacun peut continuer, à l'intérieur de son Etat, à mener des politiques autonomes dès lors qu'elles sont compatibles avec l'« intérêt communautaire ». Cette notion d'« intérêt communautaire » est sous-jacente à la plupart des procédures ou organismes proposés dans le rapport. Le propos n'est pas d'imposer des décisions aux Etats mais de mettre en place les moyens de préserver cet intérêt communautaire. Ainsi le rôle du « centre de décision pour la politique économique » sera d'« influencer les budgets nationaux, notamment en ce qui concerne le niveau et le sens des soldes ainsi que

les méthodes de financement des déficits ou d'utilisation des excédents » mais non d'imposer des décisions aux autorités nationales. Seules les modifications de parité de la monnaie unique ou de l'ensemble des monnaies nationales seront du ressort de ce centre. De même, le « *système communautaire des banques centrales* » s'inspire ouvertement du Federal Reserve System fonctionnant aux Etats-Unis. Il sera, lui, habilité à prendre des décisions de politique monétaire interne en ce qui concerne la liquidité, les taux d'intérêt, l'octroi de prêts aux secteurs public et privé. Mais, dans l'esprit du Federal Reserve Board américain, son organe directeur sera sans nul doute un savant dosage entre les pays membres; il sera donc plus un organe fédéral que supra-national. Enfin la coordination des politiques économiques doit, pendant la première étape, se réaliser grâce à trois examens annuels approfondis de la situation économique dans la Communauté, « *permettant d'aboutir à des orientations définies en commun* ». Là aussi, on s'appuie sur les ministres des finances de chaque pays et non sur un organe supra-national.

Il est vrai que, de toute façon, cette approche était indispensable dans l'état actuel de la construction européenne. Un des éléments essentiels de l'action envisagée vise à accélérer les harmonisations dans tous les domaines, du moins là où leur absence introduit un frein au marché unique, à la concurrence, ou à la libre circulation des hommes, des biens, des services ou des capitaux. Sur le plan budgétaire, il faudra commencer par rendre les budgets plus facilement comparables et aussi harmoniser les calendriers pour l'établissement et l'adoption des projets de budget. Pour la politique fiscale, l'effort portera sur les impôts indirects, la T.V.A., certaines accises. On prévoit expressément que « *les programmes de rapprochement seront exécutés de manière parallèle et le rythme de la mise en œuvre sera tel que, dès la fin de la première étape, les contrôles des particuliers aux frontières intracommunautaires puissent être supprimés* ». Le rapport souhaite l'abolition des obstacles aux mouvements de capitaux, et en particulier des dispositions résiduelles de contrôle des changes, une cohérence suffisante des politiques de la monnaie et du crédit, et bien évidemment, une politique monétaire extérieure commune. L'union monétaire implique en effet à terme la convertibilité totale et irréversible des monnaies de la C.E.E., l'élimination des marges de fluctuation et la fixation irrévocable des rapports de parité. Dès lors que cela serait réalisé, il est clair que la subsistance des monnaies nationales ou le passage à une monnaie unique n'est plus un problème technique mais une question de choix politique ou plutôt, comme l'écrit le rapport, psychologique: les consommateurs européens ne sentiront vraiment l'Europe dans leur vie quotidienne que quand il y aura partout la même monnaie.

Des silences importants

Malgré sa précision et son sérieux, le rapport Werner reste cependant silencieux sur un certain nombre de problèmes de taille.

1° La forme politique des nouvelles institutions à créer. Certes, ce n'était point dans le mandat qui avait été confié à M. Werner, et il vaut probablement mieux n'en parler que plus tard. Le risque est cependant de créer de nouvelles équivoques.

2° Le fonctionnement possible des mécanismes dans des périodes de forte inflation. L'échafaudage conçu par les experts est d'ailleurs parfait aussi longtemps que tout va bien. Et on admet que chaque pays fait preuve en permanence de suffisamment de sagesse monétaire et financière, d'auto-discipline, d'orthodoxie même pour que la cohérence européenne soit réalisable. Cela est possible mais reste encore à prouver.

3° Les conséquences de l'entrée de la Grande-Bretagne. Certes on ne voit pas pourquoi le système proposé ne pourrait pas fonctionner après l'élargissement et notamment l'entrée de la Grande-Bretagne. L'amorce de Fonds européen de coopération monétaire devrait même faciliter les choses, notamment le délicat problème des balances sterling. Mais l'absorption de la livre sterling, avec son rôle international de monnaie de réserve, soulève des questions que le rapport n'aborde pas.

4° Le rôle futur de la monnaie européenne. Le rapport ne manque pas de souligner que la réalisation de l'union monétaire apportera une contribution positive à l'équilibre monétaire international. Mais les points d'interrogation subsistent: dans la mesure où peu à peu les cinq banques centrales de la C.E.E. interviendront de façon harmonisée sur le marché des changes en monnaies nationales et non plus seulement en dollars, le rôle international du dollar pourra en être réduit. L'apparition d'une zone monétaire européenne forte et

structurée allégera le fardeau du dollar, mais peut en même temps provoquer, auprès des Etats-Unis, des demandes de remboursement des dollars contre de l'or et amorcer une crise monétaire d'envergure. La future monnaie européenne jouera peu à peu dans le monde un rôle de monnaie de réserve, peut-être aux côtés du dollar, du yen japonais et éventuellement du rouble; mais qui empêchera alors l'Europe d'adopter le même genre de comportements monétaires qu'elle reproche aujourd'hui aux Etats-Unis et d'être à la source d'un impérialisme européen ?

Ces points d'interrogation sont importants. Sans doute le comité Werner en était-il conscient et a-t-il choisi délibérément de les laisser de côté pour donner plus de chances à la mise en route des mécanismes techniques. Dans ce choix, il a probablement eu raison. Certes, il y aura des difficultés et des crises. Mais l'expérience de dix ans de Marché commun prouve que, en fait, les crises sont bien souvent bénéfiques. Refuser d'avancer l'Europe monétaire sous prétexte qu'il y a une inflation trop généralisée n'est pas une solution très positive. Il n'y a ni marché des capitaux ni statut de société européenne, et pourtant le Crédit Lyonnais (cependant banque nationalisée) et la Commerzbank viennent de signer un accord de coopération qui est bien proche de la fusion. Ceux qui annonçaient que tout changement de parité entre les Six ferait voler en éclats le Marché commun agricole ont eu tort: il y a eu dévaluation du franc et réévaluation du mark, et - moyennant quelques ajustements techniques - l'Europe verte continue. Une simple suggestion technique du rapport des experts, annexée aux conclusions du comité Werner, est le meilleur symbole de ce qui devrait s'amorcer: il s'agit d'uniformiser les heures d'ouverture des marchés des changes. C'est un détail; ce sont cependant ces habitudes systématiques de travailler ensemble qui sont le meilleur et le plus important ciment de l'Europe.

PHILLIPE HEYMANN.