

Jacques Delors, Mémoires

Légende: Dans ses Mémoires, Jacques Delors, président de la Commission européenne entre 1985 et 1995, évoque la création, la composition et les travaux du comité Delors qui, le 12 avril 1989, propose aux États membres des Communautés européennes la création de l'Union économique et monétaire (UEM) en trois phases.

Source: DELORS, Jacques. Mémoires. Paris: Plon, 2004. ISBN 2-259-19292-0. auteur: Delors, Jacques, p. 332-340.

Copyright: (c) Editions Plon

URL: http://www.cvce.eu/obj/jacques_delors_memoires-fr-b7aef448-ace6-452f-a07d-3cd981931098.html

Date de dernière mise à jour: 30/06/2014

Jacques Delors, Mémoires

[...]

Le mandat du Comité Delors

Nous en étions là, avec cette perspective d'Union économique et monétaire dans l'air, quand Helmut Kohl m'invite chez lui à Ludwigshafen. Avec Pascal Lamy, je rends donc visite à Kohl qui nous reçoit à déjeuner dans un très bon restaurant dont le chancelier prisait beaucoup les spécialités locales, notamment la panse de porc farcie. Kohl est d'accord pour un comité et, comme la confiance, c'est la confiance, il me dit : « C'est toi qui dois le présider ! » A quoi je lui réponds : « Dans ce cas, il faut parler de sa composition ». Et j'ajoute que j'y verrais les gouverneurs des banques centrales qui gèrent le Système monétaire européen et se réunissent tous les mois à Bâle, réunions auxquelles j'assiste avec assiduité. « S'ils sont dans le coup, lui dis-je, nous avons de meilleures chances d'aboutir, sinon à un consensus, tout au moins à un accord très large, ce qui nous mettrait à l'abri de critiques sur les défauts techniques de notre proposition ». Je le sens hésitant...

Il n'avait pas pensé aux gouverneurs des banques centrales ?

Il y avait les précédents des Comités Dooge et Adonnino. Par analogie, sans doute pensait-il à des personnalités désignées par les gouvernements. Peut-être même songeait-il aux critiques de son ministre des Finances soucieux de défendre le « deutschemark », symbole unanimement respecté de la nouvelle Allemagne. Mais finalement, il se rallie à mon point de vue...

Le Conseil européen se réunit à Hanovre les 27 et 28 juin 1988. C'est pour moi l'occasion d'une rencontre avec Mme Thatcher, qui se préoccupait du sauvetage de l'entreprise automobile Rover. Honda venait à la rescousse et il fallait discuter du montant acceptable des subventions, voire des exonérations d'impôts, qui faciliteraient l'opération, sans que la Commission y fasse obstacle au nom de la réglementation sur les aides d'État.

Si je fais allusion à cette rencontre bilatérale à côté de dizaines d'autres avec des chefs de gouvernement, c'est pour montrer que les relations étaient bonnes avec le Premier ministre britannique lorsqu'il s'agissait de la routine du travail.

Ce Conseil de Hanovre a été préfacé par deux exposés de ma part : d'abord un bilan de la réalisation du marché intérieur, qui était déjà positif, mais j'insistai sur les points difficiles. Mme Thatcher a trouvé tout ça bien indigeste... Cela commençait bien ! Elle a rappelé ses priorités, le marché commun des services financiers, et fait un vibrant plaidoyer pour la dérégulation. Les autres m'ont remercié et félicité tout en adressant des compliments mérités à la présidence allemande.

Mon second exposé portait sur la dimension sociale : le dialogue social et les accords que nous avons obtenus sur la stratégie coopérative de croissance ainsi que sur les modalités d'information et de formation des travailleurs. Je soulignais que les travailleurs craignaient beaucoup les conséquences de la dérégulation et concluais sur l'opportunité de donner un signal politique fort dans ce domaine, en fortifiant la croissance, en développant les politiques structurelles et en appliquant les dispositions de l'Acte unique qui favorisent le dialogue social et améliorent les modalités d'information, de consultation et de négociation des travailleurs.

Kohl a soutenu mes conclusions. Mme Thatcher n'a pas beaucoup apprécié la tonalité et le contenu de mon intervention. Elle a rétorqué qu'il n'y avait pas de contradiction entre le Grand Marché et les conditions sociales, que l'économie était à la source de tout, comme le montrait l'exemple anglais, et elle a dit pour terminer - parce que c'était vraiment son jour -, je l'ai noté : « Les travailleurs ne sont que des gens comme les autres ! ».

C'était toujours cette contestation du rôle des syndicats ! On en est arrivé à la question monétaire et là, je devinais des remous du côté de Kohl. La création du comité ne posait pas de problème à Mme Thatcher qui n'avait pas d'objection à faire tant que le comité n'était là que pour étudier.

C'était au sein de la délégation allemande qu'il y avait le plus d'agitation. Le président de la Bundesbank, Karl Otto Pöhl, voulait absolument avoir le chancelier au téléphone. Il aurait préféré que le mandat soit confié au Comité monétaire, c'est-à-dire à la réunion des sous-gouverneurs des banques centrales et des directeurs du Trésor. Mais enfin, l'idée du Comité a fait son chemin auprès des membres du Conseil. J'ai proposé d'y ajouter un deuxième membre de la Commission et j'ai suggéré Frans Andriessen. J'avais proposé également trois personnalités indépendantes : Jan Thygesen, un Danois professeur d'économie, Alexandre Lamfalussy, un Belge, directeur général de la Banque des règlements internationaux, professeur d'économie à Louvain-la-Neuve, et Miguel Boyer, l'ancien ministre des Finances espagnol, qui était à ce moment-là président du *Banco Exterior*.

Lorsque je pensais à la stratégie susceptible de nous conduire à l'Union économique et monétaire, je me comportais en pragmatique, tentant de progresser pas à pas. Je m'étais battu pour que l'Acte unique mentionne expressément la capacité monétaire de la Communauté, premier jalon sur le chemin de l'Europe monétaire. Ce n'était pas en vain, puisque, dans ses conclusions, le Conseil européen de Hanovre va rappeler qu'en adoptant l'Acte unique, les pays membres avaient confirmé l'objectif de réaliser progressivement l'Union économique et monétaire. Comme quoi, rien n'est inutile ! Les conclusions annonçaient ensuite des textes qui permettraient la libération des mouvements de capitaux, de manière à rassurer ceux qui - à commencer par les Allemands et les Hollandais - en faisaient la condition préalable à toute marche vers la monnaie unique.

Vint le rendez-vous des banquiers à Bâle. Après la classique réunion des gouverneurs, on avait prévu une journée ou une journée et demie supplémentaire pour le nouveau comité. J'avais préparé un texte qui ne faisait que poser des questions et ne laissait apparaître aucune préférence de ma part, sachant que deux ou trois gouverneurs - au premier rang desquels Karl Otto Pöhl - se demandaient ce que Delors allait encore leur fabriquer. Dans ce papier daté du 1er septembre, je me limitais à poser des questions sur :

- la définition de l'Union économique et monétaire,
- les conditions de son établissement,
- où en sommes-nous aujourd'hui,
- l'objectif de l'Union monétaire,
- la politique monétaire dans la perspective de 1992, une fois achevé le marché commun,
- les modèles alternatifs,
- la monnaie de l'Union, monnaie commune ou monnaie unique,
- le sort de l'écu,
- l'autorité monétaire en charge de gérer cette monnaie,
- les opérations dont cette autorité aurait la responsabilité et les instruments dont elle disposerait pour assurer la stabilité de la monnaie.

J'évoquais ensuite l'aspect institutionnel en laissant entendre qu'il faudrait un traité - ce que personne ne pouvait contester. Bien entendu, j'avais affirmé que l'autorité monétaire devait être indépendante, ce qui était la condition préalable et qui a d'ailleurs amené la France à changer sa législation sur la Banque de France. L'autorité monétaire établie à l'échelon européen rendrait des comptes, tout en étant indépendante, devant le Conseil des ministres et le Parlement européen.

Mon dernier point était relatif aux étapes intermédiaires qui devaient conduire à la monnaie unique. Nous avons fait un premier tour d'horizon sur toutes ces questions et les membres du Comité ont demandé un papier sur les précédents, tant il est vrai que, dans tous les domaines, il y a toujours un précédent à invoquer !

Près de vingt ans auparavant, Raymond Barre, alors vice-président de la Commission, avait proposé d'étudier la possibilité d'une Union économique et monétaire. A la suite des pressions exercées par lui-même et par la Commission, le Conseil des ministres avait confié au Premier ministre du Luxembourg, Pierre Werner, le soin de faire un rapport qui fut publié le 30 octobre 1970. Le Conseil des ministres en discuta en 1971 et adopta une résolution jamais suivie d'effet. La Communauté était alors en pleine tempête monétaire

et il y avait une tension très grande entre Valéry Giscard d'Estaing, ministre des Finances, et son collègue allemand, Karl Schiller. Le désordre était là sur le marché des changes : le mark flottait depuis mai 1971 et le dollar allait être détaché de l'or en août 1971. La perspective d'Union économique et monétaire en a été ruinée et, en mars 1973, les Allemands, mécontents du défaut de coopération à l'intérieur de l'Europe, faisaient savoir qu'ils s'opposeraient à toute initiative communautaire.

C'est dire les mérites de Giscard d'Estaing et de Schmidt d'avoir réussi à mettre sur pied, dès 1979, le Système monétaire européen après la phase de jeu compliquée du « Serpent » qui, de 1972 à 1977, avait limité les fluctuations des monnaies entre elles. La France, pour sa part, était entrée dans le Serpent mais pour en sortir plus tard.

Notre Comité travaillera avec deux rapporteurs. Pöhl estimant que Padoa-Schioppa était trop proche de moi, on lui avait adjoint Gunther Baer, un Allemand de la Banque des règlements internationaux, qui en est maintenant le secrétaire général. Heureusement, les deux rapporteurs se sont bien entendus entre eux.

Nous nous sommes largement inspirés du rapport Werner dont nous avons repris les trois phases, et c'est à partir de là que s'est nouée la discussion. Il y avait les grands enthousiastes comme Ciampi, gouverneur de la Banque d'Italie, et actuellement le président respecté de la République italienne, Jean Godeaux, de la Banque nationale de Belgique, Jacques de Larosière, qui s'était converti aux charmes du Système monétaire européen depuis qu'il était gouverneur de la Banque de France, alors qu'il était plus réservé lorsqu'il était auparavant directeur général du Fonds monétaire international. De l'autre côté, il y avait Karl Otto Pöhl qui multipliait les objections du genre : l'Union politique doit précéder l'Union monétaire, ou bien l'Union économique doit garantir la stabilité de la monnaie. Dans le clan des sceptiques, le gouverneur de la Banque du Danemark, Eric Hofmayer, très doué malgré ses allures d'étudiant prolongé. Sans oublier Wim Duisenberg, gouverneur de la Banque nationale des Pays-Bas (et futur président de la Banque centrale européenne), qui cachait bien le fond de sa pensée.

Qui était le Britannique ?

Robin Leigh Pemberton qui était très embarrassé, mais n'a pas multiplié les obstacles étant donné que l'objectif n'était pas le « que faire », mais seulement le « comment faire », en restant dans le droit fil de la position prise par Mme Thatcher. Ce qui n'empêchera pas celle-ci de lui reprocher d'avoir signé le rapport - adopté à l'unanimité - et de le remplacer.

Toutes les réunions ont porté à la fois sur l'Union économique et sur l'Union monétaire, mais il est intéressant de noter, en se référant à la situation présente de l'Union, que nous avons consacré plus de développements à l'Union économique qu'à l'Union monétaire. D'où ma critique actuelle d'un système qui ne marche en réalité que sur une seule jambe, l'Union monétaire, l'Union économique laissant à désirer.

Je n'étais pas le seul à voir les choses ainsi. Pöhl partageait cette approche et exigeait une coopération très forte et très étroite entre les politiques économiques nationales. Quant aux divergences - puisqu'il y en a eu -, elles ne portaient pas sur les trois préalables que nous avons posés : la libération totale des mouvements de capitaux, la convertibilité irréversible des monnaies et le retour aux changes fixes. Nous n'avons pas eu non plus de difficulté à nous mettre d'accord sur les trois phases, reprises du rapport Werner, en les précisant : première phase consacrée au renforcement de la coordination à partir du 1^{er} juillet 1990; deuxième phase de transition vers la phase finale, préparant les institutions définitives de l'Union économique et monétaire; phase finale où seraient fixés irrévocablement les taux de change des monnaies entre elles et avec la monnaie unique.

Ces trois phases figuraient dans le rapport Werner ?

L'esprit des trois phases était le même, mais le contenu était différent. Venons-en aux divergences. Deux scénarios étaient sur la table en ce qui concerne la transition. Jacques de Larosière, suivi par certains, soutenait l'idée d'un Fonds de réserve qu'on aurait créé pendant la deuxième phase pour renforcer le système. D'autres gouverneurs objectaient que cela compliquerait la gestion du Système monétaire européen et

faisaient remarquer que ce Fonds de réserve serait d'un montant trop modeste pour jouer un rôle important en cas de crise majeure.

La deuxième divergence portait sur le statut de la monnaie européenne. Certains évoquaient l'idée d'une monnaie parallèle, c'est-à-dire d'un système où la monnaie européenne coexisterait avec les monnaies des pays membres. Mais finalement, la majorité s'est formée sur un seul scénario, celui d'une monnaie unique sans Fonds de réserve. Wim Duisenberg a beaucoup œuvré en faveur de cette solution qui répondait par avance à la dernière offensive de John Major, partisan d'un *hard ecu*, un écu fort, qui ne toucherait pas aux monnaies nationales.

Nous avons eu droit à une ultime offensive de Pöhl qui trouvait le texte trop long, trop optimiste sur les perspectives de l'UEM, et insistait sur l'engagement économique. Je me suis attaché dans les deux dernières réunions à parler anglais pour neutraliser les mouvements d'impatience de Pöhl qui, quand je parlais français - ce qui était mon droit -, déposait ses écouteurs pour faire savoir qu'il était au comble de l'énervement. J'ai donc parlé mon mauvais anglais, ce qui, paraît-il, a beaucoup facilité la tâche. J'ai aussi noté soigneusement tous les points d'accord entre Pöhl et moi, ainsi que tous les points d'accord entre Pöhl et ses collègues.

C'est ainsi que nous sommes arrivés à boucler ce rapport, en nous tournant vers notre collègue anglais, Leigh Pemberton, qui a finalement signé après avoir répété qu'il ne s'agissait que d'indiquer comment concevoir le fonctionnement de l'UEM, mais en aucun cas d'en approuver l'objectif. Heureux, quoiqu'un peu surpris, de ce dénouement, les membres du Comité ont alors débouché le champagne. Notre dernière réunion eut lieu les 11 et 12 avril 1989. Nous avons respecté les délais impartis par le Conseil européen de Hanovre et le prochain Conseil, à Madrid, pourrait en discuter.

Ce fut une période très éprouvante pour moi parce qu'il fallait non seulement présider ce comité, mais en préparer les réunions. J'ai été très aidé, notamment par le Britannique Jolly Dixon qui était à mon cabinet et par Jean-Paul Mingasson, un Français, directeur général à la Commission. Et cela tout en continuant à remplir mes tâches de président de la Commission.

Je garde néanmoins un très bon souvenir de ces séjours à Bâle et de l'atmosphère générale de ces réunions à la Banque des règlements internationaux, dans cet immeuble de création récente qui surplombe les quartiers traditionnels de cette ville d'un grand charme. La veille de leur réunion, les gouverneurs avaient l'habitude de partager un dîner en ville, sans façon, dans un restaurant chaleureux. Le lendemain, nous déjeunions dans l'excellent restaurant de la Banque des règlements internationaux où l'on retrouvait d'anciens gouverneurs qui avaient gardé une activité de conseil.

C'est ainsi que j'avais la joie de rencontrer Bernard Clappier, qui avait été gouverneur de la Banque de France lorsque je siégeais au Conseil et qui a sa place dans l'histoire européenne pour avoir été directeur du cabinet de Robert Schuman et son conseiller très écouté.

Je n'aurai garde d'oublier les remarques publiques de Pöhl sur le travail du Comité:

« Delors, écrira-t-il, a été plus souple que je ne l'avais pensé et mes craintes ne se sont pas pleinement matérialisées. La substance du rapport vient des gouverneurs, non de Delors. Sa contribution a été modeste et pourtant c'est nous qui avons fait sa réputation ».

Je me suis félicité de ces remarques de Pöhl. Il est vrai que j'ai peu parlé dans ces réunions car je connaissais la mentalité des gouverneurs et je savais que nous aboutirions à un résultat. Mais je ne croyais pas que nous tiendrions les délais.

[...]