

Exposé de Pierre Werner sur l'Union économique et monétaire en tant qu'étape vers l'Europe politique (Davos, 28 janvier 1972)

Légende: Le 28 janvier 1972, Pierre Werner, ministre d'État et président du gouvernement luxembourgeois, présente, lors du premier Forum économique mondial à Davos, sa vision sur la réalisation de l'Union économique et monétaire comme étape vers l'Europe politique.

Source: Archives familiales Pierre Werner, Luxembourg. 1971-1972. Union monétaire, PW052.

Copyright: (c) Archives familiales Pierre Werner

URL:

http://www.cvce.eu/obj/expose_de_pierre_werner_sur_l_union_economique_et_monetaire_en_tant_qu_etape_vers_l_europe_politique_davos_28_janvier_1972-fr-b0377149-9870-48ea-bca3-f1793ec80f87.html

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

L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE
EN TANT QU'ETAPE VERS L'EUROPE POLITIQUE

Les solidarités de fait

Le propre de la démarche qu'ont choisie les Gouvernements pour réaliser l'union politique d'une communauté d'Etats européens, est qu'elle tend à nouer des solidarités d'ordre économique qui, grâce à l'accoutumance contractée et l'expérience acquise, grâce aux solidarités nouées et à la fusion des intérêts, devraient déboucher sur des liens politiques. Ceux-ci finalement s'appuyeraient sur des institutions appropriées. Je rappelle le passage fameux de la déclaration du président Schuman, du 9 mai 1950: "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."

L'unificateur de l'Europe occidentale, heureusement, n'est pas un conquérant imposant ses volontés. Mais l'oeuvre d'unification procède d'une disposition d'esprit qui y porte, d'un mélange d'idéalisme et d'intérêt dans le chef d'Etats qui reconnaissent et expérimentent l'utilité de leur action commune. C'est dire que la méthode est lente, semée d'obstacles. C'est dire aussi que, respectant les personnalités nationales, elle est digne du génie et de l'humanisme européens.

Après l'application de ce procédé à l'intégration du marché du charbon et de l'acier, après la réalisation de l'union douanière, après la mise sur pied d'une politique agricole commune, la conférence des chefs d'Etat ou de Gouvernement, réunis à La Haye, en décembre 1969, a mis l'Europe sur une nouvelle voie d'intégration et de solidarité de fait, celle de l'union monétaire s'appuyant sur l'union économique.

En dehors des troubles monétaires sévissant périodiquement depuis 1968, qui ont certainement préparé les esprits à une collaboration plus étroite dans ce domaine, ce furent les effets auto-entraîneurs des solidarités de fait déjà créées, qui poussaient les Etats de l'Europe occidentale

...

dans la voie de l'union monétaire. L'exemple du marché agricole instaurant un système de prix uniques est particulièrement significatif, alors que toute crise monétaire tend à dérégler les relations de prix établies.

Le rôle central de la monnaie est incompatible à la longue avec le compartimentage de la politique économique et avec le sectionnement des marchés. La juxtaposition de systèmes monétaires autonomes est contraire à l'interpénétration des marchés et à l'égalisation des chances économiques des ressortissants et des entreprises des Etats membres.

L'union monétaire, couronnement ou moteur de l'évolution

On peut dire qu'avec la mise en place d'un plan d'union économique et monétaire, nous franchissons un seuil de l'évolution.

La monnaie est un phénomène, bien sûr économique, mais fortement ancré dans les droits souverains des Etats.

Aussi de bons esprits se sont-ils posé la question de savoir si le schéma "solidarités de fait débouchant sur des solidarités de droit" était encore valable au niveau de l'évolution ainsi emmanchée.

En d'autres termes: l'Union monétaire peut-elle constituer une étape vers l'union politique, ou ne la suppose-t-elle pas comme préalable ?

C'est une controverse analogue à celle qui sévit entre les économistes et les monétaristes, dont les premiers considèrent que l'union monétaire est le couronnement de l'harmonisation préalable des économies, alors que les seconds l'envisagent comme moteur indispensable de ce processus.

Les vérités économiques et politiques ne sont jamais si clairement tranchées. Aussi dans un cas comme dans l'autre, il y a action et réaction, un mouvement alternant de deux ordres d'idées qui sont censés s'entraîner l'un

...

l'autre.

Que signifient les souverainetés monétaires ?

Pour ce qui est de la souveraineté monétaire, il faut dire que ses conditions d'exercice ont fortement changé depuis une centaine d'années. Elles se modifient encore actuellement suivant que les échanges commerciaux internationaux sont plus ou moins libres et plus ou moins intenses.

La philosophie de la phase actuelle du 20e siècle semble être celle du développement maximum du commerce entre les nations, au moins au sein de certains groupes de nations. La conséquence de cette tendance vers les grands marchés et la division du travail, est l'interdépendance des politiques monétaires et la perméabilité des frontières financières.

La monnaie est donc plus ou moins internationale et objective, suivant que les marchés entre les nations sont plus ou moins accessibles sans entraves. A l'âge d'or du libre échange correspondait le règne de la monnaie transnationale qu'était l'or.

Le souci de s'assurer des marchés et de voir garanti l'accès aux matières premières pousse donc les nations à rechercher un régime de paiements internationaux à caractère international, voire universel, ce qui, par ricochet, limite et affaiblit l'autonomie des monnaies nationales.

Nous aboutissons à une reconsidération de la signification et de la portée de la souveraineté monétaire. Cette évolution ne date pas d'aujourd'hui. La Conférence de Bretton Woods avait déjà, par la création du Fonds Monétaire International, organisé un système de consultation et de surveillance qui impose aux nations une certaine discipline et des règles de comportement spécifiques à propos de la monnaie et de la politique monétaire. On parle aujourd'hui de la démonétisation de l'or et de la création délibérée de monnaies collectives (notamment les droits de tirage spéciaux sur le F.M.I. ou D.T.S.). Dans ce cas la concer-

...

tation et la gestion en commun, donc internationale, des politiques monétaires se trouveraient encore considérablement accentuées.

Oui, le droit de battre monnaie a évolué avec les efforts des Gouvernements de faire de la monnaie un instrument de direction de l'économie. Ce qui compte aujourd'hui dans les transactions, c'est moins les signes monétaires à effigie nationale, que toute la masse abstraite de la monnaie dite scripturale, sur laquelle s'appuie l'édifice du crédit national et international.

Peut-on dire, à considérer les récentes crises monétaires, que les nations même les plus puissantes, qui entendent s'intégrer au commerce international et aux marchés financiers internationaux, soient entièrement maîtresses de la valeur de leur monnaie ?

Il faut donc démythifier la notion de souveraineté monétaire, du moins dans ses prétentions de valeur nationale absolue. Et l'on peut dire que le propre des tendances actuelles est l'interpénétration progressive des systèmes et des politiques monétaires.

Et l'Europe ?

Ce que je viens d'écrire est doublement vrai à propos du groupement de pays qui entendent abolir entre eux les entraves de toutes sortes et constituer un marché commun.

Aussi la Communauté Economique Européenne devait-elle nécessairement être confrontée avec la nécessité de l'intégration monétaire au cours de son évolution. On sait que le Traité était resté très timide à cet égard, parce que ses auteurs n'avaient pas voulu le charger de cet explosif politique.

Les réticences dans certains milieux sont d'ailleurs restées vives, malgré la conviction que l'Europe communautaire est appelée naturellement à jouer un rôle dans la solution des problèmes monétaires internationaux et qu'elle ne peut le faire que si elle accuse et forme sa personnalité monétaire.

...

La portée politique de la réalisation de l'union monétaire

Le fait est que la réalisation progressive de l'union monétaire est un processus à portée politique particulièrement significative.

Le groupe constitué pour proposer un plan d'union économique et monétaire, que j'ai eu l'honneur de présider, a fortement insisté sur cet aspect politique. Le rapport en question constate que "l'union économique et monétaire signifie que les principales décisions de politique économique seront prises au niveau communautaire et donc que les pouvoirs nécessaires seront transférés du plan national au plan de la Communauté. Ces transferts de responsabilité et la création des institutions communautaires correspondantes représentent un processus de signification politique fondamentale qui entraîne le développement progressif de la coopération politique. L'union économique et monétaire apparaît ainsi comme un ferment pour le développement de l'union politique dont elle ne pourra à la longue se passer."

En conséquence, le rapport préconisait, sur le plan institutionnel, la création d'un centre de décision pour la politique économique et un système communautaire de banques centrales.

Que l'on confie la gestion de l'économie monétaire aux organes de direction actuels de la Communauté ou que l'on crée un Gouvernement confédéral ou fédéral, peu importe. Un pouvoir de décision effectif, mais limité à l'essentiel des nécessités de la convergence, doit être conféré à un organe communautaire. En ce sens le programme d'union monétaire excite notre imagination pour trouver les formules et les méthodes institutionnelles adéquates.

Remarquons que ces impératifs s'appliquent à l'état final de la réalisation du plan par étapes, en principe décennal, à un moment où les monnaies seront pratiquement fondues en une seule, les parités étant fixes et irrévocables.

Entre-temps, nous aurons à passer par des états intermédiaires.

...

Le processus évolutif

La méthode choisie du développement progressif et parallèle de l'union économique et de la solidarité monétaire, implique une certaine évolution, également progressive et parallèle sur le plan des institutions politiques. Aussi la résolution du Conseil de la Communauté Economique Européenne, prise en mars 1971, précise-t-elle que "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."

Il va de soi également que le contrôle démocratique et parlementaire au plan de la Communauté doit s'affirmer au fur et à mesure que des responsabilités ci-devant contrôlées sur le plan national deviennent communautaires. Un exemple est donné par le contrôle du budget de la Communauté par le Parlement Européen au fur et à mesure que la Communauté dispose de ressources propres.

Toutefois ce qui marque tout particulièrement la phase intermédiaire, la succession des étapes, ce sera un rapprochement indirect et quasi insensible des objectifs et des aspirations politiques.

Le plan par étapes a mis l'accent notamment sur la coordination et l'harmonisation des politiques budgétaires en raison du fait que celles-ci ont une forte incidence sur les politiques monétaires.

C'est pourquoi il est prévu qu'en fonction de la situation de chaque pays, des orientations quantitatives seront indiquées pour certains éléments des budgets publics, notamment les recettes et les dépenses globales, la répartition de ces dernières entre investissement et consommation, le sens et l'ampleur du solde. Une attention spéciale devra être consacrée aux modes de financement des déficits ou d'utilisation des excédents.

...

Bien sûr, l'orientation communautaire de ces facteurs globaux, n'enlève pas aux Parlements nationaux la prérogative de faire la répartition des revenus nationaux selon les normes et les objectifs correspondant aux besoins et à la situation de chaque peuple. En ce sens la politique nationale déterminera toujours la structure du budget et par là la politique fondamentale du pays en question.

Toujours est-il que l'acceptation de la discipline globale requise pour gérer la monnaie communautaire sans faiblesse, aura pour conséquence de poser un cadre plus rigide dans lequel la politique budgétaire et fiscale peut évoluer. Il en résultera fatalement un rapprochement des méthodes et des objectifs.

On peut en dire autant des normes communautaires relatives à la liquidité du système économique et du crédit, ainsi que de l'harmonisation de certains éléments de la fiscalité. La politique industrielle, structurelle, régionale et sociale, qui doit accompagner ce processus, engage à son tour les pays membres dans des responsabilités réciproques et des soutiens mutuels.

Vis-à-vis de l'extérieur la nécessité de maintenir les fluctuations des changes dans des marges plus étroites que celles tolérées sur le plan mondial, la tendance vers la fixité des parités, affirmera l'identité monétaire de la Communauté et augmentera son poids dans les affaires mondiales.

Il s'en dégagera le sentiment grandissant de la commune destinée économique.

L'Europe politique

Cela n'est pas encore l'union politique qui d'ailleurs peut se réaliser suivant différents schémas.

L'histoire nous apprend que l'union monétaire n'a pas toujours évolué en concordance avec l'union politique. Bien sûr, les annexions politiques forcées ont débuté presque toujours par l'emprise monétaire. Mais bien des pays

...

souverains ont conclu des unions monétaires partielles ou totales, sans que celles-ci aient débouché sur une parfaite union politique. Je cite l'Union latine, l'Union monétaire scandinave, l'Union belgo-luxembourgeoise. A la base du Benelux il y a un accord monétaire, assez contraignant, sans que pour autant il existe un organe politique intégré.

Inversément l'union monétaire n'est souvent intervenue qu'assez tard dans certaines constructions politiques à caractère fédéral: voir le "Zollverein", la Confédération helvétique, les Etats-Unis d'Amérique, presque toujours à la suite de crises politiques.

J'écris ceci, non pas pour contredire l'affirmation faite plus haut de la nécessité d'un accompagnement politique et institutionnel de l'évolution sur le plan économique et monétaire, mais pour dire qu'il faut distinguer les deux ordres de choses. Quels que soient les rapports étroits que notre union économique et monétaire crée entre les nations, elle ne crée pas à elle seule le lien affectif et profondément humain de l'appartenance à une entité politique, à une patrie.

C'est ici qu'interviennent l'histoire, la tradition, la culture, la langue, les habitudes de vie en société, en un mot toute la structure spirituelle de l'homme européen dans sa diversité. Dans ce fonds humain à maintes facettes, on peut, certes, dégager un actif commun, mais c'est là le seuil que l'évolution politique aura encore à franchir. La dialectique entre le national et le communautaire subsistera. Elle évoluera au gré des dangers qui peuvent guetter la Communauté. Ce processus de formation d'une nouvelle conscience est classique.

L'atténuation et finalement la disparition de la contrariété des intérêts matériels qui résultera de l'union économique et monétaire, aura déblayé le terrain pour l'éclosion de la vraie amitié, fondée à la fois sur le respect des particularités nationales et le sentiment d'avoir à défendre un acquis commun.

...

Dans ce processus l'effet psychologique du signe ou de l'étalon monétaire ne sera pas sans importance. L'usage progressif de l'unité de compte européenne d'abord, l'émission à l'état final de signes monétaires communs ensuite, ne manqueront pas de frapper l'esprit des Européens et de leur rendre consciente leur commune destinée.

Pierre WERNER
Président du Gouvernement
Ministre des Finances