

Pierre Werner se prononce sur le rapport Delors (1989)

Légende: Dans un texte daté de 1989, Pierre Werner jette un regard comparatif sur les deux plans par étapes pour une Union économique et monétaire: le rapport Werner (du 8 octobre 1970) et le rapport Delors (du 12 avril 1989).

Source: WERNER, Pierre. L'Union économique et monétaire d'un rapport à l'autre. Septembre 1989.

Archives familiales Pierre Werner.

Copyright: (c) Archives familiales Pierre Werner

URL: http://www.cvce.eu/obj/pierre_werner_se_prononce_sur_le_rapport_delors_1989-fr-e4aa9b90-0238-4702-882b-e43462472d74.html

Date de dernière mise à jour: 26/11/2012

L'Union économique et monétaire d'un rapport à l'autre

Septembre

Pierre Werner

Président Honoraire du Gouvernement Luxembourgeois

1969 - 1989

Le Conseil Européen qui s'était achevé à Hanovre le 28 juin 1988, avait confirmé l'objectif d'une réalisation progressive de l'union économique et monétaire sur le plan communautaire. Le Conseil qui se réunit à Madrid en juin de cette année examinera les moyens d'y parvenir sur la base de propositions d'un comité de 17 personnes, appelé à définir les étapes concrètes pour y parvenir.

Il est quelque peu déconcertant à première vue de relire, 19 années après la Conférence des Chefs d'Etat ou de Gouvernement tenue à La Haye en décembre 1969, un communiqué analogue, ordonnant le même exercice.

Le lecteur* pourrait conclure à une carence très prolongée des Gouvernements de donner des suites palpables à leurs visions politiques.

La juxtaposition des deux dates ne devrait pas cependant induire à faire le procès aux Gouvernements du fait du retard intervenu. Cela pour deux raisons. La première, c'est que les initiatives prises après la publication en 1970 du rapport du groupe ad hoc que j'avais présidé, ont entamé un processus effectif de rapprochement des politiques économiques et monétaires. Cependant celui-ci a été fortement secoué par les turbulences monétaires mondiales à partir de 1971. Celles-ci furent déclenchées par la suspension de la convertibilité du dollar américain, le flottement généralisé des monnaies et la vague inflationniste. Il est vrai que d'aucuns avec moi plaidaient pour qu'on affrontât ces perturbations en ordre rangé. Cela ne pouvait se réaliser. par exemple un flottement concerté vis-à-vis du dollar était refusé par les uns du fait de leur attachement persistant à des parités fixes, d'autres craignaient le coût de cette opération.

En deuxième lieu certains commentaires sur l'ampleur excessive, voire les dangers des abandons de souveraineté que requérait la création d'une monnaie unique, déclenchés dans un des pays partenaires après la parution du rapport, n'étaient pas oubliés et prévenaient toute hardiesse politique, pourtant requise en la matière.

La crise pétrolière depuis 1973 venait se greffer sur les incertitudes et les déséquilibres antérieurs. Elle empêchait une discussion sérieuse sur l'U.E.M. jusqu'en 1978. La création du Système Monétaire Européen en 1979 par contre emboîtait le pas à l'accord européen de rétrécissement des fluctuations des cours de change entre les monnaies communautaires (serpent monétaire). Le S.M.E. reprenait également à son compte la gestion du premier établissement public de la Communauté en matière monétaire créé en 1973, le Fonds Européen de Coopération Monétaire, préconisé par le rapport de mon groupe.

A différents égards le rapport du comité Delors paraît à un moment plus propice quant à l'ambiance générale. Sur le plan économique les idées sur la conception de la conduite d'une politique de stabilité et de progrès se sont rapprochées considérablement entre pays membres

les plus influents. Nous jouissons encore d'une satisfaisante stabilité des prix. Le chômage plafonne et est même en légère diminution dans plusieurs pays. Un phénomène comme la crise pétrolière avec une montée flamboyante des prix de l'énergie, sans être impensable, paraît écarté dans l'immédiat. Sur le plan politique l'Acte Unique Européen a donné lieu à une manifestation spectaculaire de volonté politique transnationale tendant à réaliser les conditions d'un marché intérieur communautaire. Celui-ci finalement ne pourra correspondre à la vision des Gouvernements qu'à condition qu'il comporte la composante de l'union monétaire. Sinon il connaîtra des tensions et des glissements sur la pente de nouvelles pratiques discriminatoires ou protectionnistes.

L'expérience du passé est là pour nous avertir que la Communauté, si elle n'est pas consolidée par l'acceptation des disciplines et des solidarités actives inhérentes à ce grand projet monétaire, risque une fois de plus de voir chaque pays faire cavalier seul pour se protéger contre les méfaits d'une éventuelle calamité internationale.

Je conclus de ces constatations que les instances qui sont appelées à mettre en oeuvre les propositions du rapport Delors encourent une grande responsabilité par rapport à la chronologie du processus de l'édification d'une union économique et monétaire.

LA DOCTRINE DES DEUX RAPPORTS

Si l'ambiance économique et politique a changé depuis 15 ans, peut-on en dire autant de la doctrine des propositions respectives des deux rapports.

Je constate d'abord que sur les principes et les caractéristiques d'une union monétaire, les vues des auteurs des deux rapports concordent largement. Le rapport Delors cite itérativement le rapport Werner quant aux conditions d'une union parfaite, à savoir la convertibilité totale et irréversible des monnaies nationales, la libéralisation complète de la circulation des capitaux et l'élimination des marges de fluctuation des changes grâce à des parités fixes. Quant à l'opportunité psychologique de remplacer à ce stade les monnaies nationales par une monnaie unique communautaire, elle est affirmée dans les deux rapports.

Dans les deux rapports l'état final de l'Union est précédé d'étapes. Le rapport Delors en décrit trois, mais il s'abstient d'en proposer un déroulement chronologique précis, sauf pour le début de la première étape, fixé au 1er juillet 1990.

On sait qu'un accord sur des échéances fatales a souvent contribué efficacement à la réalisation de progrès communautaires, notamment au début des années soixante. Forts de cette expérience, les Sommets de La Haye 1969 et Paris 1972, avaient été très affirmatifs à propos de la réalisation du processus complet endéans la décennie (1980). La première étape avait été fixée à trois ans.

Abstraction faite de ces problèmes de date, le rapport Delors développe sur la trame du rapport antérieur le déroulement du processus une fois engagé avec une logique implacable comparable à une mécanique d'horlogerie. Des formules institutionnelles et de rapprochement des politiques suggérées dans le rapport de 1970 ont été développées plus largement. C'est ainsi que le rapport Delors consacre un développement long et précis au Système Européen de Banques Centrales (S.E.B.C.), en donnant une structure fédérale à l'institution centrale. Le rapport Werner avait déjà recommandé de prendre exemple sur le Federal Reserve System des Etats-Unis.

Le Conseil du S.E.B.C. jouirait d'une indépendance garantie vis-à-vis du pouvoir politique quant à sa compétence de conduite de la politique monétaire. Pas de différence non plus avec le rapport de 1970.

Je voudrais, à cet endroit, attirer également l'attention sur le travail, fort méritoire et approfondi du Groupe « Système Européen de Banques Centrales », présidé par le professeur Jean-Victor Louis et patronné par le Comité Spinelli et le CEPREM (Centre de Promotion et de Recherche pour la Monnaie Européenne - Lyon).

Le rapport sur ces travaux a fait l'objet d'un colloque organisé à Bruxelles au cours du mois de mai 1989. Il vaut autant par un commentaire rétrospectif fort complet que par ses propositions de textes, assez proches du rapport Delors.

LE PARALLÉLISME DES POLITIQUES REQUISES

L'âpre controverse qui avait divisé mon groupe en son temps en deux camps, celui des monétaristes d'une part, celui des économistes d'autre part, ne pouvait pas ne pas se reproduire au cours des travaux Delors. Elle transparaît moins dans ceux-ci, du fait de la composition plus homogène du Comité avec prédominance des banques centrales. Néanmoins l'unanimité que le Président Delors a pu réaliser pour son rapport était probablement aussi, comme chez nous, arrachée au prix de compromis. La formule du parallélisme des progrès en matière d'harmonisation des politiques économiques, budgétaires et autres avec la mise en place des politiques et des dispositifs monétaires couvre des différences d'approche prenant parfois l'allure de dogmatismes. Alors le principe du parallélisme se mue en source de préalables successifs.

Walter Hallstein avait qualifié à ce propos le rapport de 1970 comme compromis entre les deux tendances, avec un léger penchant vers la thèse économiste. Ce penchant, malgré le chemin parcouru depuis, me semble se trouver renforcé dans le rapport Delors.

C'est ainsi que l'application du principe du parallélisme, généralement acceptée par les auteurs du rapport, est exclue explicitement pendant la première étape, qui d'une façon générale, consiste dans les libéralisations et le renforcement des politiques, en un mot dans la poursuite énergique des convergences économiques et financières.

Je regrette cette dérogation. L'impact en est encore accentué par la durée non définie de cette première étape. On n'a pas besoin d'être un monétariste acharné pour juger que l'harmonisation des politiques conjoncturelles et structurelles ne se fera pas sans qu'elles soient soutenues, parfois même disciplinées par une politique et une pratique monétaires communes. L'histoire du S.M.E. est illustrative à cet égard. Je me rallie par ailleurs à l'opinion du Comité Delors quand il propose de mettre à jour les procédures et les décisions de l'accord de 1974 sur la convergence économique. L'expérience montre que la convergence est faite de mille morceaux qu'il n'est pas facile de faire coller ensemble.

UN STIMULANT POUR LA PREMIÈRE ÉTAPE ?

La première étape proposée non chronologiquement définie est encore largement de « l'aujourd'hui ». Il faudrait insérer dans l'aménagement de cette étape un stimulant, par une anticipation sur les objectifs des deux autres étapes. Après quinze ans d'évolution communautaire, on ne saurait partir de zéro.

Le stimulant pourrait consister dans une concentration plus poussée sur l'utilisation du S.M.E. comme instrument de convergence des politiques monétaires et économiques ainsi que sur l'accordement progressif des philosophies monétaires et budgétaires.

Les accords de Brême avaient prévu qu'au bout de deux années le Système Monétaire Européen se convertirait en un Fonds Monétaire Européen. Je voudrais rappeler à cet endroit que le Fonds Européen de Coopération Monétaire (FECOM) mis en place en 1973 par un règlement du Conseil est doté d'un conseil d'administration composé des Gouverneurs des banques centrales, conseil auquel l'on avait attribué un pouvoir autonome de décision. L'octroi d'attributions générales était conçu dans une optique évolutive.

Le FECOM est resté un organe strictement comptable sans une administration propre, que le comité Jean Monnet avait suggéré en son temps. Comme tel, son conseil n'a guère été utilisé dans une optique évolutive.

Il se prêterait sans doute au rôle d'une formule institutionnelle intérimaire dans la perspective du système final à créer pendant la troisième étape.

Le jeu combiné de cet organe avec d'autres suggestions du rapport Delors permettrait d'accomplir des « petits » pas, si caractéristiques de la construction européenne.

En effet le rapport Delors relève plusieurs initiatives sur le plan monétaire, qui ne comportent pas de modification institutionnelle, mais qui seraient susceptibles d'intensifier la coopération entre les autorités monétaires. Il s'agirait de parfaire une zone financière unique par la levée de tous les obstacles à la circulation des instruments financiers. Dans ce contexte, la communauté devrait définir, à mon avis, dans ses visées et ses moyens, la politique de l'épargne correspondant à la promotion de ses intérêts économiques. Pendant cette phase toutes les monnaies nationales devraient participer au mécanisme des changes. Les obstacles à l'usage privé de l'écu seraient supprimés par tous les pays membres. Il pourra se produire de ce fait un transfert de souveraineté induit par le marché, ce qui facilitera d'autant l'évolution ultérieure.

La raison pour laquelle je propose la liaison plus étroite avec un dispositif décisionnel dans la gestion journalière est encore une fois l'expérience du passé. Le rapport Werner avait déjà prévu un rôle de plus en plus important pour le Comité des Gouverneurs des Banques centrales en matière de coordination de la politique monétaire et du crédit. Il devait en particulier définir en ce domaine les orientations générales de la Communauté. Il devait pouvoir adresser des avis et des recommandations aux banques centrales des pays membres et donner des avis au Conseil et à la Commission.

Le Comité s'est heurté à certaines limites à cet égard. Un SME révisé pourrait le doter de meilleurs moyens instrumentaires pour appuyer la politique définie.

L'ancrage plus consistant du rôle d'orientation, d'avertissement et d'intervention des chefs des instituts d'émission dans un cadre institutionnel transitoire existant, accroîtrait la crédibilité de l'action et créerait un état de « pré-union » favorable au développement.

LES CENTRES DE DÉCISION

Quant au développement des institutions en vue de la Banque Centrale et de la monnaie commune, je rappelle que le rapport de 1970 avait prévu à son tour des modifications au Traité de Rome dans la mesure où elles étaient nécessaires à la réalisation complète de l'UEM. La procédure était celle de l'art. 236 du Traité de Rome, qui prévoit la convocation d'une conférence intergouvernementale, statuant à l'unanimité.

Le rapport Delors prévoit à son tour des changements au Traité, mais doute que l'art. 236 puisse trouver application parce que le Traité prévoit l'intégration économique mais non pas l'union

monétaire. Il faut cependant rappeler que l'Acte unique a donné capacité monétaire à la Communauté. Néanmoins je n'entends pas insister davantage sur ce point. En effet le résultat des deux procédures - art. 236 ou nouveau Traité - n'est pas différent quant au fond. Il faut l'unanimité des Gouvernements et la ratification par les Parlements nationaux. Entourer cette ratification comme aussi celle par le Parlement Européen d'une plus grande solennité à cause de l'importance de la matière, ne paraît pas aberrant en soi, notamment dans la mesure où le pouvoir monétaire est défini dans la Constitution nationale des Etats.

MODIFICATION DU TRAITÉ OU NOUVEAU TRAITÉ

S'il y a une différence entre les deux rapports, elle se trouve plutôt dans la terminologie. En 1970 on parlait de modifications au Traité existant ou, selon l'art. 236, de révision. Le rapport Delors évoque un ou plusieurs traités nouveaux.

Je ne suis pas partisan de multiplier les barricades à franchir. Cela ne pourra que nuire à la continuité du processus. Je suis d'avis aussi que les modifications immédiates ou conditionnelles aux dispositions du Traité de Rome devraient y être insérées ou le compléter dans un corps de texte réservé à l'union monétaire.

Le rapport Delors comme le rapport Werner soulignent la ligne de partage à établir entre les compétences et les responsabilités des organes communautaires et celles des institutions nationales, selon le principe de la subsidiarité. Ce dernier est inhérent aux Traités et doit être appliqué à toutes les matières y compris l'intégration financière. Il va de soi cependant que tous les Gouvernements ont à veiller à ce que les politiques pratiquées dans les domaines réservés n'affectent pas le bon fonctionnement de l'UEM dans ses objectifs fondamentaux.

Le rapport Werner avait concrétisé ses idées sur les nécessités institutionnelles en réclamant au stade final un centre de décision pour la politique économique et un centre de décision pour la politique monétaire.

Si, incontestablement, le rapport visait la création d'une banque centrale ou d'un système de banques centrales, le premier centre restait une abstraction, parce que le rapport ne pouvait pas préjuger la future configuration d'une instance centrale de la politique économique communautaire. Le rapport Delors se réfère simplement à l'organisation actuelle du pouvoir décisionnel, à propos duquel il incomberait cependant de réviser les méthodes ensemble avec une restructuration, en y incluant une délégation appropriée de pouvoir. Ceci écarte les craintes manifestées en son temps à l'égard d'un pouvoir économique trop centralisé. L'organisation s'inscrivait dans les structures actuelles avec des pouvoirs élargis, quitte à ce qu'un jour l'Union Européenne instaure une autre balance des pouvoirs.

L'ÉCU

Les créateurs du SME avaient clairement exprimé l'intention de placer l'écu au centre du système. Bien des experts en avaient dérivé la conclusion que l'écu pourrait servir de monnaie parallèle aux monnaies nationales quitte à s'imposer progressivement par rapport à celles-ci. Le rapport Delors ne partage pas cette stratégie. Une source additionnelle de création monétaire sans liaison directe avec l'activité économique pourrait compromettre la stabilité des prix. Elle compliquerait la coordination déjà délicate des politiques monétaires nationales par les exigences d'indépendance de celle applicable à l'écu.

Par contre le Comité n'exclut pas que l'écu officiel puisse être utilisé comme instrument dans la mise en oeuvre d'une politique monétaire communautaire.

Quant à l'écu privé, son usage ne devrait plus faire l'objet de discrimination. Les obstacles administratifs devraient être supprimés aussi vite que possible.

CONCLUSION

Entre le rapport Delors et le rapport Werner il n'y a pas de différence fondamentale de doctrine ou de méthode. Les définitions du régime d'union monétaire sont largement concordantes. La rigueur méthodologique est cependant notablement renforcée dans le rapport Delors par le refus d'inscrire le processus dans un cadre chronologique ferme. Il prend aussi trop de distance par rapport aux acquisitions monétaires du passé.

Pourrait-il subir le même sort que son prédécesseur quant à ses objectifs ultimes ?

J'ai exposé les conditions politiques financières et économiques plus favorables de l'époque dans laquelle le processus doit s'engager actuellement.

Pour en profiter, il faut cependant que tous les Gouvernements prennent conscience et tirent les conséquences de la relativité de l'autonomie monétaire dans un monde s'adonnant au libre échange dans le sens le plus large du terme. L'abolition de frontières administratives et financières accentue encore l'interdépendance des économies nationales, voire même des politiques budgétaires et fiscales.

La parole est donc à la politique tout court. Les exigences et les techniques d'une union économique et monétaire sont connues. Le Marché unique est décidé.

Il appartient dès lors aux Gouvernements de faire une lecture politique des rapports élaborés par les experts en la matière et d'appliquer leurs critères à la marche des événements.

Quoiqu'il en soit, il me paraît indispensable dans l'intérêt du Marché unique, d'atteindre à courte échéance un régime de stabilité des parités monétaires, fussent-elles encore ajustables pendant quelque temps.

L'âpre controverse qui avait divisé mon groupe en son temps en deux camps, celui des monétaristes d'une part, celui des économistes d'autre part, ne pouvait pas ne pas se reproduire au cours des travaux Delors. Elle transparaît moins dans ceux-ci, du fait de la composition plus homogène du Comité avec prédominance des banques centrales. Néanmoins l'unanimité que le Président Delors a pu réaliser pour son rapport était probablement aussi, comme chez nous, arrachée au prix de compromis. La formule du parallélisme des progrès en matière d'harmonisation des politiques économiques, budgétaires et autres avec la mise en place des politiques et des dispositifs monétaires couvre des différences d'approche prenant parfois l'allure de dogmatismes. Alors le principe du parallélisme se mue en source de préalables successifs.

Walter Hallstein avait qualifié à ce propos le rapport de 1970 comme compromis entre les deux tendances, avec un léger penchant vers la thèse économiste. Ce penchant, malgré le chemin parcouru depuis, me semble se trouver renforcé dans le rapport Delors.

C'est ainsi que l'application du principe du parallélisme, généralement acceptée par les auteurs du rapport, est exclue explicitement pendant la première étape, qui d'une façon générale,

consiste dans les libéralisations et le renforcement des politiques, en un mot dans la poursuite énergique des convergences économiques et financières.

Je regrette cette dérogation. L'impact en est encore accentué par la durée non définie de cette première étape. On n'a pas besoin d'être un monétariste acharné pour juger que l'harmonisation des politiques conjoncturelles et structurelles ne se fera pas sans qu'elles soient soutenues, parfois même disciplinées par une politique et une pratique monétaires communes. L'histoire du S.M.E. est illustrative à cet égard. Je me rallie par ailleurs à l'opinion du Comité Delors quand il propose de mettre à jour les procédures et les décisions de l'accord de 1974 sur la convergence économique. L'expérience montre que la convergence est faite de mille morceaux qu'il n'est pas facile de faire coller ensemble.