

Le "plan Werner"

Source: ALLEMAND, Frédéric, "Le "«plan Werner» ", dans ALLEMAND, Frédéric, L'Union économique et monétaire: origine, fonctionnement et futur. Sanem: CVCE, Coll. Dossier thématique, 2013. CVCE, 2013.

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_plan_werner-fr-4b3a4fc3-5dc5-48d2-84e9-ee5bd8c8a423.html

Date de dernière mise à jour: 06/07/2016



Le plan Werner (octobre 1970)

Le sommet européen de La Haye reconnaît l'intérêt des travaux antérieurs de la Commission (plan «Barre I» de février 1969). Il confie cependant la réflexion sur l'union économique et monétaire à un comité d'experts présidés par le chef du gouvernement luxembourgeois, Pierre Werner¹. Le comité (appelé usuellement comité «Werner») travaille vite: il tient quatorze réunions entre le 11 mars 1970 (réunion préliminaire) et le 7 octobre 1970. Un rapport intérimaire est adopté dès la fin du mois de mai pour être transmis pour discussion aux ministres des finances. Le rapport final est arrêté le 8 octobre.

Les réflexions préparatoires

Dans ses réflexions, le comité «Werner» bénéficie d'une part des premières mises en application du plan «Barre I» et des travaux conduits en parallèle par les autres institutions et organes communautaires, ainsi que par les États membres. Fin janvier 1970, le Conseil accepte le principe d'une définition concertée d'orientations chiffrées à moyen terme pour parvenir à une harmonisation effective des politiques économiques à moyen terme. Il approuve les modalités de consultation préalables de sa décision du 17 juillet 1969, ainsi que les modalités de fonctionnement d'un système de soutien monétaire à court terme. Ce dernier fait l'objet d'un accord signé entre les gouverneurs des banques centrales des États membres le 9 février 1970. Ce système constitue la «première manifestation de solidarité monétaire organisée au sein de la Communauté.»² Géré par le comité des gouverneurs des banques centrales des Communautés, le système permet aux banques centrales de bénéficier d'un soutien pour financer les déséquilibres temporaires des balances des paiements. Les ressources mises à disposition par les membres s'élèvent à 2 milliards de dollars selon un système de quotas. Toute demande de soutien déclenche le mécanisme de consultation des politiques économiques.

Pour sa part, la Commission présente un plan par étapes vers une Union économique et monétaire le 4 mars 1970 (plan «Barre II»). L'UEM est envisagée pour 1978³ au terme d'un processus de convergence en parallèle des politiques économiques, budgétaires et monétaires, d'harmonisation des politiques fiscales et de rétrécissement progressif des marges de fluctuation entre les monnaies européennes. Les aspects institutionnels sont peu détaillés. Le Conseil obtiendrait des pouvoirs supplémentaires pour assurer le bon fonctionnement de l'UEM. La politique monétaire serait assurée par un conseil des gouverneurs des banques centrales, prélude possible à un système communautaire des banques centrales. Un fonds de réserves européen qui exprimerait la solidarité européenne est aussi proposé. Le passage à la phase finale appartiendrait au Conseil, agissant sur proposition de la Commission⁴.

En complément des travaux de la Commission, le comité monétaire adopte en janvier 1970 le texte d'un rapport au Conseil et à la Commission concernant l'institution d'un système de concours

1 La composition du comité et la désignation de sa présidence sont arrêtées par le Conseil le 6 mars 1970. Outre son président, le comité comprend les présidents des différents comités consultatifs en matière de politique et monétaire: Bernard Clappier (comité monétaire), le baron Hubert Ansiaux (comité des gouverneurs des banques centrales), Johann Baptist Schöllhorn (comité de politique économique à moyen terme), Gerard Brouwers (comité de politique conjoncturelle) et Gaetano Stamatì (comité budgétaire). La Commission est représentée par le directeur des affaires économiques et monétaires (DG II), Ugo Mosca.

2 Bull. CE 4-1970, point 12, p. 38.

3 La date est moins liée aux exigences de la dynamique de convergence qu'à des facteurs externes: 1978 est la date à laquelle les Communautés devraient être financées par des ressources propres. C'est aussi la date estimée de la fin de la période transitoire pour les futurs États membres (Royaume-Uni, Irlande, Danemark, Suède).

4 Mémorandum de la Commission au Conseil sur la préparation d'un plan par étapes pour l'établissement d'une union économique et monétaire, Bruxelles, 4 mars 1970, COM(70) 300, Bull. CE, Suppl. 3-1970.

financier à moyen terme⁵.

Enfin, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg présentent chacun des plans d'intégration monétaire, par les voix respectives du ministre de l'économie, Karl Schiller, du ministre des Finances, Charles Snoy d'Oppuers, et du premier Ministre et ministre des finances, Pierre Werner.

Le contenu du rapport Werner

Dans son rapport final, le comité Werner préconise l'établissement de l'union économique et monétaire en trois phases sur une période de dix ans à compter du 1er janvier 1971. L'UEM se traduit par cinq évolutions majeures des relations économiques et juridiques dans la Communauté économique européenne:

- «— les monnaies communautaires sont assurées d'une convertibilité réciproque totale et irréversible, sans fluctuation de cours et avec des rapports de parités immuables ou, de préférence, sont remplacées par une monnaie communautaire unique;
- la création de liquidités dans l'ensemble de la zone et la politique monétaire et du crédit sont centralisées;
- la politique monétaire à l'égard du monde extérieur est du ressort communautaire;
- les politiques des États membres à l'égard du marché de capitaux sont unifiées;
- les données essentielles de l'ensemble des budgets publics, et en particulier la variation de leur volume, l'ampleur des soldes et les modes de financement ou d'utilisation de ces derniers sont décidés au niveau communautaire;
- les politiques régionales et structurelles ne sont pas exclusivement du ressort des pays membres;
- une consultation systématique et continue des partenaires sociaux est assurée au niveau communautaire.»⁶

À l'instar du plan «Barre II», le rapport retient le principe d'une progression parallèle de l'union monétaire et de l'union économique. C'est là l'expression d'un compromis entre la France qui estime que l'unification monétaire favorisera le rapprochement des politiques économiques (courant dit «monétariste»); et l'Allemagne qui défend l'idée inverse: l'union monétaire couronnerait l'union économique (courant dit «économiste»)⁷. En outre, le rapport inscrit les mesures à prendre par les autorités publiques communautaires et nationales dans un cadre de libre circulation des capitaux: il s'agit d'associer la logique interventionniste avec celle du libre marché dans une dynamique positive⁸. Enfin, le passage à la phase finale de l'UEM exige une révision des traités afin d'une part, d'attribuer au Conseil des pouvoirs supplémentaires pour garantir la coordination des politiques économiques. Ce centre de décision pour la politique économique sera politiquement responsable devant le Parlement européen; et d'autre part, de créer un nouvel organe chargé de la définition et de la conduite de la politique monétaire, un système communautaire de banques centrales inspiré du système américain du «*Federal Reserve Bank*». Le rapport prévoit aussi la création, aussi tôt que possible, d'un Fonds européen de coopération monétaire.

L'accueil du rapport Werner

Le rapport bénéficie d'un accueil positif de la part des États membres, à l'exception notable de la France. Les réflexions sur l'union économique et monétaire sont concomitantes de celles sur l'union

5 Bull. CE, 3-1970, point 10, p. 62.

6 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, Bull. CE Suppl. 11-1970, pp. 12-13.

7 Cette articulation entre intégration monétaire et intégration économique continue de structurer les débats ultérieurement, notamment lors des négociations du traité de Maastricht. Pour une analyse de cette controverse franco-allemande: MAES, Ivo, On the origins of the Franco-German EMU Controversies, *European Journal of Law and Economics*, January 2004, vol. 17, n°1, pp. 21-39.

8 WARLOUZET, Laurent, Le choix de la CEE par la France, Paris, Comité pour l'Histoire économique et financière, 2011.

politique conduites par les ministres des Affaires étrangères conformément aux conclusions du sommet de La Haye (rapport «Davignon»)⁹. La France y défend une lecture intergouvernementaliste qu'elle entend à nouveau promouvoir¹⁰ et ce, du domaine de la coopération politique vers les domaines relevant des Communautés. En cela, la mention que le rapport «Werner» fait à un centre de décision pour la politique économique est interprétée comme heurtant frontalement la position française. Si le rapport n'exclut pas que le Conseil soit ce centre de décision, d'aucuns préconisent, à l'instar des autorités néerlandaises, la création d'un nouvel organe sous la forme d'un «ministère européen des Finances»¹¹. La question de la structure institutionnelle de la phase finale de l'UEM, ainsi que les conditions de passage, cristallisent les oppositions entre la France et ses partenaires. Contrairement aux préconisations du rapport «Werner», le Conseil ne parvient pas à arrêter les principes de l'UEM pour qu'elle débute au 1er janvier 1971. La présentation politique et juridique que la Commission fait du rapport «Werner» (plan «Barre III»)¹² n'est d'aucune utilité à cet égard – au contraire, elle est fortement critiquée par l'Allemagne et par l'Italie pour avoir abaissé l'ambition du rapport.

La mise en œuvre interrompue du rapport Werner

Plusieurs réunions formelles et informelles du Conseil en janvier et février 1971, ainsi qu'un sommet franco-allemand les 25 et 26 janvier sont nécessaires pour parvenir à un compromis fin mars 1971. Celui-ci prend la forme d'un acte à portée politique: une résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres¹³ par laquelle ils «expriment leur volonté politique de mettre en place, au cours des dix prochaines années, une union économique et monétaire par étapes débutant le 1^{er} janvier 1971.» Suivent la description des principes applicables à la réalisation de l'UEM et les caractéristiques principales de la phase finale. Le Conseil et les représentants des gouvernements s'engagent à prendre toute une série de mesures en matière de liberté de circulation des personnes, des capitaux, dont des mesures d'harmonisation fiscale, au cours de la première étape (1971-1973). La résolution recommande au Conseil de renforcer la coordination des politiques économiques à court terme. Elle demande aussi aux banques centrales nationales de renforcer leur collaboration dans le domaine de la politique monétaire et de crédit, ainsi que de maintenir, à titre expérimentales, les fluctuations des cours des monnaies dans des marges inférieures à celles en vigueur pour le dollar¹⁴. Afin de soutenir les opérations de stabilisation des changes, la résolution retient la création d'un Fonds européen de coopération monétaire éventuellement dès la première étape. Cette résolution fait l'objet d'une mise en application partielle le jour même, à travers l'adoption de trois décisions du Conseil, la première sur la coordination des politiques économiques à court terme¹⁵, la deuxième sur la collaboration entre les banques centrales nationales¹⁶ et la troisième sur la mise en place d'un mécanisme de concours

9 Rapport des ministres des Affaires étrangères des États membres sur les problèmes de l'unification politique, Luxembourg, 27 octobre 1970.

10 Pour rappel, cette approche, au cœur du rapport Fouchet de 1961, avait été rejetée par les cinq autres États membres.

11 CATZ, Paul, Politieke integratie nodig voor Europese monetaire unie. Witteveen vroeg zelf om spreekbeurt, *Elseviers Weekblad*, 27 juin 1970. [URL] <http://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/ba6ac883-7a80-470c-9baa-8f95b8372811/6bc1e6ce-bef0-49d3-9bb9-0d96df78ef64#sdendnote81anc>.

12 Memorandum et propositions de la Commission au Conseil sur l'établissement par étapes de l'union économique et monétaire, Bruxelles, 29 octobre 1970, COM(70) 1250, Journal officiel n°C 140 du 26 novembre 1970.

13 Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres du 22 mars 1971 concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté, *Journal officiel* n°C 28 du 27 mars 1971, pp. 1-4. La résolution s'appuie sur celle du Conseil proposée par la Commission dans le plan «Barre III» du 30 octobre 1970.

14 Les gouverneurs de banques centrales décident conformément à la résolution de réduire les marges de fluctuation entre les monnaies de la Communauté de 1,50 % à 1,20 %.

15 Décision (71/141/CEE) du Conseil du 22 mars 1971 relative au renforcement de la coordination des politiques économiques à court terme des États membres de la Communauté économique européenne, *Journal officiel* n°L 73 du 27 mars 1971, pp. 12-13.

16 Décision (71/142/CEE) du Conseil du 22 mars 1971 relative au renforcement de la collaboration entre les banques centrales des États membres de la Communauté économique européenne, *Journal officiel* n°L 73 du 27 mars 1971, p.

financier à moyen terme¹⁷.

La décision surprise du président américain Richard Nixon de suspendre la convertibilité en or du dollar provoque un trouble profond chez les partenaires étrangers des États-Unis, dont les Européens. Elle crée aussi et surtout une incitation puissante à la recherche de solutions au niveau international et communautaire. La majorité des États membres de la Communauté mettent en vigueur des régimes de fluctuation étroitement contrôlés. À l'instar de la Belgique, la France établit un double marché des changes. Diverses mesures restrictives sont prises à l'égard des capitaux à court terme. À l'exception du mark, les mouvements des monnaies européennes demeurent contenus. La Commission comme le Parlement européen préconisent le rétablissement le plus rapidement possible un système de change communautaire fondé sur des parités fixes, des marges réduites à l'intérieur de la Communauté et une plus grande flexibilité vis-à-vis du dollar, ainsi que la création d'un mécanisme de solidarité financière¹⁸. La France, par la voix du président Georges Pompidou, réclame en sus que soit organisée, le moment venu, une réunion des chefs d'État ou de gouvernement des États membres des Communautés.

Un vaste processus de discussions s'engagent dans les institutions financières internationales (groupe des Dix, FMI) entre les Européens et les États-Unis. Les débats se focalisent sur l'ampleur et la méthode d'un réaligement des parités, ainsi que sur les marges de fluctuation et la suppression de la taxe américaine sur les importations. Les Six membres s'accordent pour favoriser une solution au niveau international. Et «au cas où cette solution ne serait pas trouvée, il conviendrait que le Six se concertent pour trouver une solution régionale, c'est-à-dire européenne.»¹⁹ En revanche, les termes même de la solution restent flous en raison de divergences de vue entre la France et l'Allemagne. L'accord de la Smithsonian Institution du 18 décembre 1971 rétablit une certaine stabilité entre les monnaies américaine, japonaise et européennes. L'accord autorise des fluctuations autour des nouvelles parités cependant trop importantes par rapport à l'exigence de stabilité que requière le bon fonctionnement du marché commun de la Communauté économique européenne. Selon le nouvel arrangement, l'amplitude du cours d'une monnaie européenne peut atteindre 4,5 %, ce qui signifie que les cours de deux monnaies européennes peuvent varier au total de 9 % au cas où leurs cours se retournent vis-à-vis du dollar.

À l'initiative du président Pompidou, les Six États membres conviennent de réduire les marges de fluctuation instantanée entre leurs monnaies à $\pm 2,25$ % lors de la réunion du Conseil du 21 mars 1972²⁰. Ce double système d'encadrement des fluctuations des monnaies européennes entre elles et par rapport au dollar dessine ainsi l'image, passée à la postérité, d'«un serpent se déplaçant dans un tunnel». Ce dispositif doit être effectif au plus tard le 1^{er} juillet 1972. Il répond à la préoccupation des Européens de stabiliser le cours de leurs monnaies afin d'assurer le bon fonctionnement du marché commun et plus particulièrement de son volet agricole. Comme l'explique la Commission dès janvier 1972,

«Au cas où, en effet, les pays de la Communauté adopteraient des marges de fluctuation de plus ou moins 2,25 % à l'égard de toutes les monnaies, y compris celles de leurs partenaires de la Communauté, la variation de rapports de change entre deux monnaies de la Communauté pourrait atteindre 9 % si les interventions des banques centrales

14.

17 Décision (71/143/CEE) du Conseil du 22 mars 1971 portant mise en place d'un mécanisme de concours financier à moyen terme, Journal officiel n°L 73 du 27 mars 1971, pp. 15-17.

18 Bull. CE 9/10-1971, pp. 11 et s.

19 Déclaration de Valéry Giscard d'Estaing, ministre des Finances, exerçant la présidence du Conseil, à l'issue de la session informelle du Conseil du 4 novembre 1971, Bull. CE 12-1971, p. 17.

20 Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, du 21 mars 1972, relative à l'application de la résolution du 22 mars 1971 concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté, Journal officiel n°C 38 du 18 avril 1972, pp. 3-4. L'écart est, certes, supérieur à celui prévalant avant le flottement du mark le 9 mai 1971 (1,5 %) mais il paraît plus sage compte tenu des tensions sur les marchés. En outre, un tel écart évite une discrimination au profit du dollar, à savoir il limite l'appréciation globale des monnaies européennes par rapport à la monnaie américaine.

sur le marché des changes continuaient à se faire par l'intermédiaire du dollar. Une telle situation consacrerait le rôle central du dollar dans les relations monétaires intracommunautaires. De surcroît, elle affecterait les conditions de la concurrence dans les échanges de produits industriels et de services, désorganiserait le fonctionnement du marché commun agricole et ferait obstacle à la convergence des politiques économiques qui requièrent le fonctionnement équilibré de la Communauté aussi bien que la réalisation progressive de l'union économique et monétaire.»²¹

Le rétrécissement des marges intracommunautaires que ce dispositif propose, est la mise en œuvre de l'une des préconisations du «rapport Werner» pour l'établissement de l'union économique et monétaire. L'écart instantané entre deux monnaies demeure supérieur à ce qui prévalait avant la crise de 1971. Il est temporaire. La résolution du 21 mars 1972 indique à cet effet que «l'objectif à plus long terme demeure l'élimination de toute marge de fluctuation entre les monnaies de la Communauté.»

La résolution de 1972 renforce aussi la coordination des politiques à court terme par l'établissement d'un nouveau groupe éponyme auprès du Conseil. Composé d'un seul représentant spécial du ou des ministres compétents, ce groupe est chargé d'assurer un échange permanent et réciproque d'informations. Les présidents des comités spécialisés peuvent participer aux réunions.

Le Conseil relance aussi la création d'un Fonds européen de coopération monétaire. Et afin de décourager les afflux massifs des capitaux à court terme, le Conseil approuve la proposition de directive pour la régulation des flux financiers internationaux et la neutralisation de leurs effets indésirables sur la liquidité interne²².

Enfin, la résolution du 21 mars entend agir sur les disparités économiques en appuyant l'adoption d'instruments en faveur du développement régional. Le Conseil appelle à la présentation prochaine d'une directive visant à promouvoir la stabilité, la croissance et le plein emploi dans la Communauté. Il s'agit de garantir la convergence des politiques macroéconomiques.

Souhaitée par le président français, une conférence au sommet de la Communauté élargie se réunit à Paris les 19 et 20 octobre 1972. Les questions monétaires monopolisent les débats. La volonté de progresser de façon irréversible vers l'union économique et monétaire est réaffirmée, ainsi que la date du 1^{er} janvier 1974 pour le passage à la deuxième étape et celle du 31 décembre 1980 au plus tard pour sa pleine réalisation. La création pour le 1^{er} avril 1973 d'un Fonds de coopération monétaire est actée, ses grandes lignes dessinées. Le sommet convient aussi de l'attitude commune qui sera tenue à propos de la réforme du système monétaire international: un système de parités fixes mais ajustables appuyé par une réduction du rôle du dollar comme monnaie de réserve est préconisé. Dans le cadre d'un dispositif de stabilisation des changes, les divergences d'inflation ne peuvent être trop importantes en raison des problèmes de compétitivité interne à la zone. Pour les réduire ou en limiter les effets, le sommet acte le principe d'un texte visant à lutter contre l'inflation²³ et le renforcement des mécanismes financiers de compensation des disparités régionales.

À la mi-novembre 1973, la Commission transmet une série de textes relatifs au passage de la Communauté économique européenne à la deuxième étape de l'UEM. Le Conseil des ministres des Finances du 18 février 1974 les approuve. Il s'agit de la décision relative à la réalisation d'un degré élevé de convergence des politiques économiques des États membres de la Communauté économique européenne, de la directive concernant la stabilité, la croissance et le plein emploi dans la Communauté, de la décision instituant un comité de politique économique²⁴ et enfin d'une

21 Communication de la Commission au Conseil sur l'organisation des relations monétaires et financières au sein de la Communauté, Bruxelles, 12 janvier 1972, COM(72) 50, Bull. CE 1-1972, p. 27.

22 Directive 72/156/CE du Conseil, Journal Officiel L 91 du 18 avril 1972, pp. 13-14.

23 L'engagement est confirmé par le Conseil par une résolution sur les actions à mener contre l'inflation adoptée le 5 décembre 1972, Journal officiel n°C 133 du 23 décembre 1972, p. 12.

24 Respectivement: décision (74/120/CEE), directive 74/121/CEE et décision (74/122/CEE) du 18 février 1974, Journal officiel n°L 63 du 5 mars 1974, pp. 16 et s.

résolution relative au soutien monétaire à court terme²⁵. Le projet d'UEM ne va plus loin, ne résistant pas aux troubles monétaires et les divergences économiques que provoque le choc pétrolier de 1973. La mutualisation des réserves des banques centrales européennes est discutée au courant de l'année 1974 mais n'aboutit pas. Surtout aucune réforme constitutionnelle n'est engagée pour permettre le transfert de souveraineté monétaire nécessaires à la réalisation de troisième et dernière étape de l'UEM. Comme il est observé par deux commentateurs en 1975,

«a bold programme, with the monetary card put before the economic horse, it was doomed from the start; and not just because the governments were skeptical and agreed on the arrangement mainly to impress the public opinion. The quick elimination of exchange rate flexibility was impossible in a Community with very different rates of inflation, which caused intra-EEC balance-of-payments disequilibria. Even if rates of inflation were to converge because of growing integration of factor and product markets, imbalances were still likely to occur because of structural causes and different income-elasticities of imports.»²⁶

25 Journal officiel n°C 20 du 5 mars 1974, p. 1.

26 BARATTIERI, Vittorio, et THOMAS, Anthony, Monetary and Economic Co-Operation in the EEC, *International Affairs*, octobre 1975, vol. 51, n°4, p. 505.