

Le rapport intermédiaire

Source: DANESCU, Elena Rodica. Le rapport intermédiaire.

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_rapport_intermediaire-fr-51424099-c9bd-4ab8-bf3b-64bc1coe847d.html

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



Le rapport intermédiaire

Le [rapport intermédiaire](#) (ou intérimaire)¹ est le résultat des cinq premières réunions du comité Werner qui se sont déroulées entre le 11 mars et le 20 mai 1970. Il est validé suite aux débats des ministres des Finances réunis en conseil le 29 mai 1970, à Venise². Les suggestions émises par les États membres, la communication de la Commission, ainsi que les propositions et pistes formulées par les membres du comité précité ont servi de base à l'élaboration du rapport intérimaire, qui est un document de réflexion (sans valeur contraignante)³ et qui ébauche les options fondamentales d'une réalisation par étapes de l'union économique et monétaire.

Dès le début de ses travaux, le [groupe Werner](#) procède à un examen approfondi de la situation initiale, et ce dans le but de définir le «point de départ». Sans chercher à construire un système idéal, les experts identifient ensuite ce qui sera «le point d'arrivée», avec, comme principale vertu, d'être atteignable et réunissant tous les éléments indispensables pour la mise en place d'une union économique et monétaire complète. Des voies alternatives pour lier les deux points sont également esquissées. Une attention particulière est portée à l'évocation des principes fondamentaux et des actions à mener pour entamer le processus devant mener les États membres sur la voie de l'union économique et monétaire.

Cette méthode de travail basée sur le triptyque «point de départ, point d'arrivée, voies alternatives» émane de Pierre Werner qui la propose lors de la réunion préliminaire du groupe, qui s'est tenue le 6 mars 1970 à Luxembourg. Werner puise probablement son inspiration aussi bien dans la méthode de la mise en place du Marché commun que dans celle qui a présidé à l'élaboration du [plan luxembourgeois d'intégration monétaire européenne](#), publié le 24 février 1970⁴.

Le point de départ du processus vers l'UEM

Faisant le bilan de l'intégration économique, les experts constatent que la croissance et la stabilité sont les principaux objectifs communs des États membres et que les aboutissements les plus significatifs sont l'achèvement de l'union douanière et la définition d'une politique agricole commune.

Pourtant, des aspects négatifs inhérents à l'intégration perdurent. C'est le cas des déséquilibres économiques généraux dans les États membres, qui se répercutent directement sur l'évolution globale de la Communauté. Les progrès réalisés sont ainsi mis en danger et le marché commun agricole apparaît comme le plus vulnérable. L'interpénétration croissante des économies a fragilisé l'autonomie des politiques conjoncturelles nationales. La maîtrise de la politique économique est devenue d'autant plus difficile que la perte d'autonomie au niveau national n'a pas trouvé sa contrepartie dans l'instauration de politiques communautaires. Dans ces circonstances, une harmonisation effective de la politique économique serait de nature à protéger les États membres contre les déséquilibres et à pallier aux divergences entre leurs diverses particularités nationales.

Le comité Werner constate également que la Communauté manque d'objectifs quantitatifs suffisamment harmonisés, condition première d'une coordination efficace. De ce fait, l'analyse conjoncturelle pratiquée jusqu'alors n'a souvent abouti qu'à des recommandations générales, tandis que l'intérêt communautaire aurait exigé des positions et actions concrètes. Par ailleurs, les procédures de consultation se sont avérées sans efficacité, soit parce qu'elles étaient

purement formelles, soit parce qu'elles étaient éludées par les États membres qui s'y sont soustraits par recours à des clauses d'exception.

Dans plusieurs domaines, les avancées attendues n'ont pas été atteintes. Il s'agit, par exemple, de la libération des mouvements de capitaux, qui restait timide, et du droit d'établissement des entreprises bancaires et financières, pas encore établi. L'absence d'une coordination suffisante au niveau des politiques économiques et monétaires, ainsi que certains particularismes de droit ou de fait présents dans les États membres, comptent parmi les principales causes d'un tel retard. Ni la libre circulation des personnes, ni l'harmonisation des politiques sociales n'étaient encore assurées de façon entièrement satisfaisante. De même, dans les relations extérieures, et surtout dans les relations monétaires internationales, la Communauté devait déployer plus d'efforts pour affirmer sa personnalité et son individualité, car l'adoption de positions communes n'était pas devenue réalité en raison des divergences de politiques ou de conceptions.

Le groupe Werner, qui a pour objectif la construction de l'union économique et monétaire, «qu'il importe de mener à son terme dans les meilleurs délais»⁵, procède à la définition des buts à atteindre.

Le point d'arrivée de l'UEM

Le point d'arrivée de l'UEM est une union économique et monétaire complète. Ce processus irréversible est le résultat d'une évolution dynamique empreinte de volonté politique. Une telle union prend la forme d'une zone à l'intérieur de laquelle les biens et les services, les personnes et les capitaux circulent librement, sans que ces flux n'engendrent de distorsions de concurrence ou de déséquilibres structurels ou régionaux. Elle est vouée à améliorer de façon durable le bien-être dans la Communauté et à contribuer à l'équilibre économique et monétaire du monde. Sa mise en place suppose le concours des divers milieux économiques et sociaux. Sous l'effet combiné des forces du marché et des politiques consciemment mises en œuvre émergent des objectifs-clés: une croissance satisfaisante, un haut degré d'emploi, la stabilité, la réduction des disparités régionales et sociales et la protection de l'environnement.

L'union économique et monétaire se caractérise par une zone monétaire individualisée supposant une convertibilité intérieure des monnaies, la fixation irrévocable des rapports de parité, l'élimination des marges de fluctuation des cours de change et la libération complète des mouvements de capitaux. Cette union monétaire pourrait aller de pair avec le maintien des signes nationaux ou s'accompagner d'une monnaie communautaire unique, garantie de l'irréversibilité du processus.

Des transferts de responsabilités du plan national au plan communautaire seront indispensables pour assurer la cohésion de l'union économique et monétaire. Ces transferts seront maintenus dans les limites nécessaires à l'efficacité de l'action communautaire et concerneront l'ensemble des politiques qui concourent à la réalisation de l'équilibre général. En outre, l'harmonisation des instruments de la politique économique s'avère nécessaire.

Pour pallier aux faiblesses constatées dans la définition du «point de départ», le comité Werner met en évidence plusieurs solutions. Par exemple, les objectifs quantitatifs à moyen terme - compatibles entre eux et en accord avec les finalités du marché commun - doivent cibler

la croissance, l'emploi, les prix et l'équilibre extérieur. Ces objectifs nécessitent une mise à jour annuelle par le recours à des projections mobiles.

La politique conjoncturelle doit, dans ses grandes lignes, être décidée au niveau communautaire. La politique monétaire et la politique budgétaire servent de base dans l'évaluation des conditions de la régulation de la demande globale. De ce fait, l'établissement annuel des budgets économiques normatifs et compatibles entre les États membres, ainsi que le contrôle de leur exécution se dessinent comme étant essentiels. Les décisions en matière de politique monétaire (liquidités, taux d'intérêt, intervention sur le marché des changes, gestion de réserves) doivent être centralisées et la Communauté dotée d'une panoplie complète d'instruments, dont l'utilisation pourrait toutefois rester différenciée par pays. La mise en place d'une politique et d'une représentation communes dans les rapports monétaires et financiers avec les pays tiers et avec les organisations économiques internationales, serait indispensable.

La politique budgétaire est investie d'un rôle important dans l'orientation du développement général de l'économie, le budget harmonisé étant conçu comme un élément fondamental de cohésion de l'union. Sont ainsi envisagés un budget annuel doté d'une structure différenciée à plusieurs niveaux (communautaire, national, etc.), ainsi qu'une programmation pluriannuelle, avec une définition des plafonds pour les grandes masses budgétaires (ampleur du solde et modalités de financement du déficit ou de l'utilisation des surplus éventuels). La situation conjoncturelle et les particularités structurelles de chaque pays doivent aller de pair avec l'implémentation d'instruments basés sur des directives communes, avec le soin de se garder de tout centralisme excessif. Les transferts de pouvoir aux organes communautaires devraient être assurés dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement de l'union.

Pour éviter des distorsions de concurrence, une certaine harmonisation fiscale s'impose (notamment en matière de taxe sur la valeur ajoutée et d'impôts susceptibles d'exercer une influence sur les mouvements de capitaux et de certaines accises). Tout en permettant l'abolition des frontières fiscales, cette harmonisation sauvegarde toutefois une élasticité propre pour que la politique fiscale puisse s'exercer aux divers niveaux. La coopération en matière de politique structurelle est un autre moyen de pallier aux distorsions de concurrence. Les politiques structurelles et régionales qui ne relèvent qu'en partie des budgets nationaux s'accompagnent des mesures financières de compensation, conçues pour corriger les disparités en la matière.

Pour la cohésion de l'union économique et monétaire, l'évolution équivalente des revenus dans les différents pays membres est primordiale. Au plan communautaire, cette évolution devra être suivie et discutée avec les partenaires sociaux, qu'il serait judicieux d'associer étroitement à l'élaboration de l'ensemble de la politique communautaire.

L'union économique et monétaire est assortie de réformes institutionnelles matérialisées par la création et/ou la transformation d'un certain nombre d'organes communautaires auxquels devraient être transférées des attributions exercées jusque-là par les autorités nationales. Ce processus implique le développement progressif de la coopération politique dans les différents domaines. Au stade du rapport intérimaire, le groupe Werner juge prématuré d'élaborer des propositions détaillées quant à la forme à donner aux différents organes communautaires.

L'achèvement de l'union économique et monétaire est jugé comme un objectif réalisable au courant de la décennie 1970-1980, à condition que la volonté politique exprimée solennellement par les États membres à la [Conférence de La Haye](#) devienne effective.

Un processus par étapes

Le passage entre le point de départ et le point d'arrivée suppose l'accomplissement d'une multitude d'actions sur un ensemble de fronts. Y figurent la fixation d'orientations économiques globales, la coordination des politiques conjoncturelles par la monnaie et le crédit, par le budget et la fiscalité, par la politique des revenus, l'adoption de politiques communautaires en matière de structures. Pour être menées à bien, ces actions impliquent une meilleure coordination des politiques nationales, suivie de l'harmonisation de celles-ci par l'adoption de directives communes et enfin, le transfert de responsabilités des autorités nationales aux autorités communautaires. Au fur et à mesure de ces progrès doivent émerger des instruments communautaires adaptés pour prendre la relève ou compléter l'action des instruments nationaux.

Dans tous les domaines, les actions à entreprendre sont interdépendantes et se renforcent mutuellement. C'est notamment le cas de l'unification monétaire qui doit aller de pair avec les progrès dans le domaine de la coordination, puis de l'unification des politiques économiques. Par la poursuite de son unification économique et monétaire, la Communauté affirme ses propres objectifs de politique économique et de politique internationale. À travers l'implication de ses pays membres ou par elle-même, la Communauté doit s'engager activement dans la libéralisation des échanges, dans la coopération économique et monétaire et dans les actions d'aide aux pays en voie de développement. De cette façon, l'union économique et monétaire s'avère être un facteur de renforcement de la division internationale du travail.

Le comité Werner part du principe que la réalisation de l'union économique et monétaire nécessite une période de transition – notamment pour le renforcement de la coordination des politiques économiques et de la coopération monétaire – durant laquelle les actions déjà entreprises sont consolidées et développées de manière progressive.

Dans ces circonstances et sur la base des principes fondamentaux définis, le groupe Werner estime judicieux d'accorder la priorité à la définition des actions envisagées au cours de la première étape de l'union économique et monétaire, censées exprimer la volonté politique des États membres de s'engager de manière irréversible sur cette voie. Les actions en question sont destinées d'une part à renforcer les habitudes de travail en commun des autorités nationales et, d'autre part, à mettre en place les structures et mécanismes indispensables.

Au cours de la première étape seront entrepris des travaux préparatoires visant à adapter et à compléter le traité (dont la finalisation n'est envisagée qu'à un stade ultérieur), à assumer des engagements de plus en plus contraignants, à jeter les bases de nouvelles institutions et à mettre en œuvre des instruments communautaires.

La première étape vers l'UEM

Sur le plan technique, le comité Werner estime que «la crédibilité et la bonne marche de l'entreprise demandent la fixation d'un délai déterminé [...] Une durée de trois ans est appropriée [...] et les États membres de la Communauté devront déployer des efforts importants»⁶.

Le renforcement des procédures de consultation compte parmi les priorités, et ce par l'extension de leur caractère préalable et obligatoire et par le plein usage des responsabilités reconnues aux organes communautaires. Les domaines couverts par ces consultations ciblent la politique économique à moyen terme, la politique conjoncturelle, la politique budgétaire, la politique monétaire et l'utilisation d'autres instruments de la politique économique. Ces consultations doivent conduire à la prise de décisions nationales conformes aux points de vue dégagés en commun. La définition des méthodes et instruments pratiques conduisant au renforcement de l'efficacité des consultations sera abordée ultérieurement.

L'harmonisation et la synchronisation des procédures budgétaires nationales sont considérées comme un préalable de la mise en œuvre des décisions communautaires.

Le domaine fiscal et la politique intérieure de la monnaie et du crédit sont à traiter de manière harmonisée et selon une définition en commun des grandes orientations de la politique générale. Sont ainsi visés la monnaie et le crédit, et plus précisément sur les liquidités, les crédits accordés aux secteurs public et privé et le niveau des taux d'intérêt.

En matière de politique monétaire extérieure, le groupe Werner recommande une solidarité effective des pays membres dans la détermination de leurs parités de change, et ce, comme résultat d'un renforcement des procédures de consultation en la matière. Une expression concrète de la solidarité européenne serait la mise en place progressive d'une unité de représentation de la Communauté auprès du FMI et des autres instances financières internationales.

En raison des retards par rapport à d'autres facteurs de production enregistrés par la libération des mouvements de capitaux à l'intérieur du marché commun, le groupe Werner propose, dans un premier temps, de fixer un plafond de libération pour les émissions de valeurs mobilières par les résidents des autres pays membres. Des harmonisations techniques furent également préconisées⁷. Dans cette perspective, les pays membres doivent procéder à des consultations régulières sur les mouvements de capitaux à l'intérieur de la Communauté, ainsi qu'avec l'extérieur, une concertation des politiques nationales dans ce domaine étant de mise.

Dans le souci de renforcer la cohésion des pays membres dans la conduite de leurs relations monétaires, le comité Werner propose d'instaurer un fonds de stabilisation des changes. Une telle structure sera également à même de faciliter le parcours des différentes étapes de l'unification monétaire dans un équilibre harmonieux entre ses progrès monétaires et ses progrès économiques.

Le comité Werner n'a pourtant pas une vision unanime quant au moment de la mise en place de ce fonds. Deux visions se confrontent et le rapport intermédiaire en fait expressément état. Certains membres du groupe – Pierre Werner, le baron Ansiaux et, en partie, Gaetano Stammati – sont d'avis que le fonds devrait être créé dès la première étape, car il constituerait un puissant adjuvant pour la coopération indispensable entre banques centrales, tout en permettant aux pays membres de réduire leur dépendance excessive à l'égard du dollar. L'adoption d'une conduite commune dans les relations monétaires avec les États-Unis serait ainsi favorisée. D'autres membres du comité Werner, notamment Johann-Baptist Schöllhorn, avec le soutien de Gerard Brouwers, ont une opinion contraire. Ils estiment qu'au cours de la première phase, ni un rétrécissement institutionnel des marges de fluctuation, ni la création d'un fonds de stabilisation des changes ne seraient souhaitables. Leur vision, c'est que la clé de voûte de la première étape est le renforcement de l'harmonisation des politiques économiques, qui

entraînerait d'elle-même la limitation des variations de cours entre les monnaies européennes. Pourtant, il n'y avait pas de doute sur le fait que dans la phase finale, la Communauté soit dotée d'un organe central autonome comparable au *Federal Reserve Board* des États-Unis. Mais pour rendre possible la création d'une telle institution, il serait nécessaire de préparer, au cours de la première étape, la révision des traités communautaires.

Conclusions du rapport intermédiaire

Au-delà de certaines visions opposées et de différences de nuance, les conclusions que le groupe Werner recueille dans le rapport intermédiaire sont unanimes. Elles complètent la feuille de route de l'approfondissement des travaux et constituent la colonne de résistance du rapport final.

L'union économique et monétaire signifie que les principales décisions de politique économique soient prises au niveau communautaire. À cet effet, il est supposé que les pouvoirs nécessaires soient transférés du plan national au plan communautaire. «[L'aboutissement de l'union économique et monétaire] pourra être l'adoption d'une monnaie unique qui garantira l'irréversibilité de l'entreprise»⁸.

La plupart des actions à entreprendre sur le chemin entre le point de départ et le point d'arrivée devraient être parallèles et progressives sur plusieurs fronts. Dans le cadre des dispositions actuelles du traité de Rome, des progrès substantiels sont possibles, mais certaines modifications devraient être apportées. Dans ce sens, des mesures préparatoires à ces modifications sont à entreprendre dès la première étape.

La première étape de l'UEM devra commencer le 1^{er} janvier 1971 et être réalisée dans un délai déterminé, que le groupe Werner estime à trois ans. Au cours de cette période, les instruments communautaires deviennent de plus en plus opérationnels et la Communauté commence à marquer son individualité au sein du système monétaire international. La première étape n'équivaudrait en aucun cas à un processus complet d'intégration économique et monétaire, mais à une phase essentielle pour atteindre l'objectif final.

Pour cette étape initiale, le groupe Werner recommande un renforcement des procédures de consultation (suivant des méthodes qui restaient encore à déterminer). De même, les États membres devraient mener leur politique budgétaire en fonction des objectifs communautaires. Une certaine harmonisation doit intervenir dans le domaine fiscal. La politique monétaire et celle du crédit seront fortement coordonnées et l'intégration des marchés financiers intensifiée.

Dans les relations monétaires internationales avec les pays tiers, ainsi qu'avec les organisations financières internationales, la Communauté devra progressivement adopter des positions communes. Une attention particulière est portée aux relations de change entre les États membres. Pour préserver leur stabilité, la Communauté ne devrait pas se prévaloir des dispositions éventuelles permettant un assouplissement du système international des changes.

Quant à l'opportunité et aux moyens de doter la Communauté d'un régime de change spécifique dès la première étape, les options restaient ouvertes. Certains membres du groupe plaident en faveur d'une réduction, même limitée, des fluctuations des cours de change entre les monnaies de la Communauté. La mise en place d'un fonds de stabilisation des changes et les interventions coordonnées des banques centrales sur le marché des changes pourraient permettre la réalisation

de cet objectif. La création du fonds aurait sa propre justification, même en l'absence d'un rétrécissement des marges. A contrario, d'autres membres estiment que la solidarité monétaire devrait suivre l'harmonisation des politiques et des situations économiques et non pas découler d'actions monétaires spécifiques qu'ils considéraient, dans la première étape, à la fois comme prématurées et comportant de trop grands risques.

- 1 Rapport intermédiaire sur l'établissement par étapes d'une Union économique et monétaire, document 9.504/II/70-D. Luxembourg: *Bulletin 7/1970, Supplément, Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 94 du 23 juillet 1970.
- 2 Pour retracer l'ensemble et les détails du processus d'élaboration du rapport Werner, voir le corpus de recherche numérique sur le rapport Werner sur www.cvce.eu et notamment la section 2.2 intitulée «[Déroulement des travaux du comité Werner](#)».
- 3 Tel qu'il est précisé dans son préambule, «le rapport [...] ne traduit pas les préférences isolées des membres du groupe; [...] il s'efforce de formuler une réponse commune même si, sur certains points, des opinions divergentes subsistent encore. Les idées exprimées sont placées sous la seule responsabilité individuelle des membres du groupe». Source: Rapport intermédiaire, p. 17.
- 4 WERNER, Pierre. *L'Europe en route vers l'Union Monétaire*. In *Bulletin de documentation*, n° 1 du 28 février 1970, 26^e année. Luxembourg: Service Information et Presse, ministère d'État du Grand-Duché de Luxembourg, 28 février 1970, pp. 5-12.
- 5 Rapport intermédiaire. *Ibid.*, p. 19. Notons que dans le mémorandum de la Commission en date du 12 février 1969, qui souligne la nécessité de progresser en matière de coordination des politiques économiques et de solidarité monétaire, ces éléments sont considérés comme essentiels pour «donner une impulsion nouvelle aux efforts de coordination et d'harmonisation des politiques économiques et monétaires», étant ainsi une base de départ pour une nouvelle construction communautaire.
- 6 *Ibid.*, p. 23.
- 7 Concernant les harmonisations techniques, sont ciblés, en particulier, la réglementation régissant les intermédiaires financiers, les conditions de fonctionnement des bourses, les instruments juridiques des transactions financières, l'incitation à l'épargne, la réalisation du droit d'établissement et la libre prestation de services pour les banques et les établissements financiers.
- 8 Rapport intermédiaire, p. 24.