

# Une relecture du rapport Werner du 8 octobre 1970 à la lumière des archives familiales Pierre Werner

## Table des matières

### Introduction

#### 1. Contexte de la création du comité Werner

- 1.1 Contexte monétaire international de l'après-guerre
- 1.2 Genèse de la pensée monétaire de Pierre Werner dans les années 1960
- 1.3 Environnement économique et monétaire à la fin des années 1960
  - 1.3.1 Les plans Barre I et Barre II
  - 1.3.2 Le sommet de La Haye
  - 1.3.3 Les plans monétaires élaborés par la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg (janvier-février 1970)

#### 2. Création et déroulement des travaux du comité Werner (mars-octobre 1970)

- 2.1 Désignation de Pierre Werner à la présidence du comité d'experts – trois versions
- 2.2 Déroulement des travaux du comité Werner

#### 3. Le rapport Werner

- 3.1 Le rapport intermédiaire
- 3.2 Le rapport final
- 3.3 Le Comité des gouverneurs des banques centrales et le rapport Werner
- 3.4 Économistes versus monétaristes: accords et divergences dans l'élaboration du rapport Werner

#### 4. Réactions au rapport Werner

- 4.1 Réactions du Parlement européen
- 4.2 Réactions de la Commission
- 4.3 Réactions du Conseil
- 4.4 Réactions politiques dans les États membres des Communautés européennes
- 4.5 Réactions du Comité économique et social et des organisations professionnelles, syndicales et citoyennes
- 4.6 Le rapport Werner dans les médias internationaux de l'époque

#### 5. La mise en œuvre du rapport Werner

- 5.1 La mise en œuvre de la première étape dans un contexte de troubles monétaires européens et internationaux
- 5.2 Les difficultés du serpent monétaire et le FECOM
- 5.3 La suspension du processus de mise en œuvre du plan par étapes

#### 6. Le rapport Werner et la poursuite du chemin vers l'Union économique et monétaire dans les années 1980

- 6.1 Plans et études postérieurs au rapport Werner
- 6.2 Le rapport Werner et le rapport Delors

### Conclusion

## Introduction<sup>1</sup>

### 1. Brève présentation du projet de recherche «Pierre Werner et l'Europe»

En 2010, le CVCE a entamé un projet de recherche portant sur l'œuvre et la pensée européennes de Pierre Werner (29 décembre 1913 – 24 juin 2002), ancien Premier ministre (1959-1974 et 1979-1984), ministre des Finances et ministre des Affaires étrangères du Grand-Duché de Luxembourg, unanimement reconnu comme l'un des promoteurs de l'Union économique et monétaire.

Cette recherche se réalise notamment par une exploitation itérative et progressive, sur différents thèmes, des archives privées de la famille Werner auxquelles le CVCE a un accès privilégié suite à une convention de partenariat signée avec la famille Werner. Longtemps restées inexplorées, ces archives, constituées par une personnalité qui a activement participé à trois décennies de construction européenne, recèlent de nombreux documents originaux, inédits, qui procurent un nouvel éclairage sur différentes questions liées à la construction européenne, ainsi que sur le rôle du Luxembourg et de sa politique européenne.

La première étape du projet porte sur *le plan de la réalisation d'une union économique et monétaire par étapes dans la Communauté* – plus connu sous le nom de *plan Werner* ou de *rapport Werner* – qui fut élaboré par un groupe d'experts sous la présidence de Pierre Werner et présenté officiellement au Luxembourg le 8 octobre 1970. Le projet se poursuivra, d'une part, en examinant les événements ultérieurs qui ont conduit à l'Union économique et monétaire notamment à travers la contribution de Pierre Werner et, d'autre part, en revenant sur un certain nombre de questions liées à la construction européenne qui ont mobilisé l'ancien Premier ministre luxembourgeois, telles que la bataille des sièges des institutions communautaires, le compromis de Luxembourg, l'adhésion britannique ou la coopération Benelux.

À la fin de chaque étape du projet, les résultats seront structurés sous forme de corpus numériques de recherche<sup>2</sup>, dont le premier, qui est consacré au rapport Werner, est destiné à la communauté scientifique. Leur publication – soumise à un processus de *peer review* effectué par un comité d'accompagnement scientifique – sera réalisée sur [www.cvce.eu](http://www.cvce.eu), dans l'espace destiné à la recherche. L'élaboration d'un dossier thématique à vocation pédagogique, ainsi que l'organisation d'une manifestation scientifique autour de l'ensemble de la thématique du projet, soumises à un processus de *peer review*, sont également programmées. Selon les spécialistes en la matière et conformément à la convention trisannuelle entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg (représenté par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche) et le CVCE (CVCE/CP2-11-13), «un corpus numérique de recherche est un ensemble de sources primaires et de ressources corrélées à ces sources primaires sur un thème précis. Destiné à la communauté scientifique, le corpus est adapté à une recherche intensive et à l'analyse de problématiques de recherche spécifiques. Outre les sources et les sources corrélées, il comporte deux autres dimensions: des outils et une expertise scientifique»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sauf mention contraire, tous les documents cités dans la présente étude ont comme source [www.cvce.eu](http://www.cvce.eu).

<sup>2</sup> Sur [www.cvce.eu](http://www.cvce.eu), de facture numérique, le corpus numérique de recherche est, en principe, une publication évolutive, dont chaque édition est soumise à un processus de *peer review*.

<sup>3</sup> Voir PALMER, Carole L. *Thematic Research Collections*. In *A companion to Digital Humanities*, édité par Susan Schreibman et John Unsworth, s.d. Source: [www.adho.org](http://www.adho.org). (Document consulté le 10 octobre 2012.) Voir aussi UNSWORTH, John. *Scholarly Primitives: what methods do humanities researchers have in common, and how might our tools reflect this?*. Londres: 2000. Source: <http://people.lis.illinois.edu/~unsworth/>. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

Il est prévu que les deux corpus numériques de recherche et le dossier thématique intègrent et exploitent également d'autres ressources documentaires variées, par exemple des archives audiovisuelles et iconographiques, ainsi que les témoignages audiovisuels spécifiques recueillis par le CVCE.

### 1.1 Travaux préparatoires

Compte tenu de la diversité thématique des recherches, de la succession des diverses étapes du projet dans le temps, ainsi que de la richesse des archives familiales Pierre Werner et des autres sources prises en considération, des travaux préparatoires d'ensemble ont été entrepris.

Parmi les travaux préparatoires figurent notamment un recueil exhaustif et évolutif de références bibliographiques de Pierre Werner et sur celui-ci, ainsi que sur ses réalisations européennes, des repères biographiques et chronologiques portant sur son rôle dans l'édification de l'Europe monétaire<sup>4</sup>, ou encore des extraits d'entretiens audiovisuels, réalisés par le CVCE, avec des membres de la famille de Pierre Werner et de personnalités qui l'ont côtoyé tout au long de sa carrière.

Une présentation publique du projet de recherche et de ses premiers résultats a eu lieu le 27 janvier 2011, sous l'égide du Fonds national de la recherche du Luxembourg, à l'occasion d'une conférence donnée par Jean-Claude Juncker, Premier ministre, président de l'Eurogroupe, intitulée «Du plan Werner à l'euro: 40 ans de succès et de crises»<sup>5</sup>.

### 1.2 Des témoignages audiovisuels recueillis par le CVCE

En complément de l'exploration des fonds d'archives familiaux, une autre plus-value du projet réside dans les entretiens audiovisuels réalisés par le CVCE avec des personnalités luxembourgeoises et européennes qui partagent leurs souvenirs et réflexions à propos de Pierre Werner, son action et sa pensée concernant le processus de la construction européenne. Ces entretiens, qui portent également sur d'autres sujets tels que l'Union économique et monétaire et la politique européenne du Luxembourg, constituent de nouvelles sources, non seulement pour les divers projets de recherche du CVCE mais plus largement pour la communauté des chercheurs. Dès lors qu'ils recèlent aussi une valeur patrimoniale, ces témoignages intéresseront également d'autres publics. Le recueil des témoignages des grands acteurs de la construction européenne se poursuit.

Tous les extraits concernant l'ensemble du projet «Pierre Werner et l'Europe», ainsi que les versions intégrales de ces témoignages, dont certaines sont accompagnées de transcriptions et/ou de traductions en anglais ou en allemand, sont déjà publiés sur [www.cvce.eu](http://www.cvce.eu).

---

<sup>4</sup> Voir la section intitulée «[Pierre Werner – une vocation européenne](#)», contenant un texte d'analyse et une collection de sources en la matière. Voir aussi DANESCU, Elena Rodica. *Le Comité Werner: nouvelles archives*. In *Histoire, économie et société. La revue d'histoire économique et sociale du XVI<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle*, n° 4/2011, ISSN: 0752-5702, Paris: Éditions Armand Colin. Source: <http://www.cairn.info/>. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>5</sup> *L'enregistrement audiovisuel et les actes de la conférence* sont disponibles sur [www.cvce.eu](http://www.cvce.eu). Voir aussi *Pierre Werner et l'Europe. Actes de la présentation officielle du projet de recherche du CVCE et de la conférence de Jean-Claude Juncker, Premier ministre, président de l'Eurogroupe*, Luxembourg: CVCE, ISBN 978-99959-708-0-2, juin 2011.

Les personnalités dont les témoignages ont été recueillis jusqu'à présent sont les suivantes (par ordre alphabétique):

- Luc Frieden, ministre des Finances;
- Albert Hansen, membre du Conseil d'État, ancien secrétaire général du gouvernement, ancien chef de cabinet de SAR le Grand-Duc;
- Edmond Israel (†), président honoraire de Clearstream International;
- Jean-Claude Juncker, Premier ministre, président de l'Eurogroupe;
- Yves Mersch, président de la Banque centrale du Luxembourg;
- Charles-Ferdinand Nothomb, ministre d'État de Belgique, président du Cercle européen «Perspectives et réalités frontalières» (Cercle Pierre Werner);
- Lex Roth, ancien directeur du service Information et Presse du gouvernement;
- Charles Ruppert, président de la Fondation Pierre Werner, vice-président de la *Luxembourg School of Finance*;
- Jacques Santer, ministre d'État honoraire, ancien président de la Commission européenne;
- René Steichen, président de la Société européenne des satellites, ancien commissaire européen chargé de l'agriculture et du développement rural;
- Hans Tietmeyer, ancien membre suppléant du comité Werner, ancien président de la Bundesbank.

Les membres de la famille Werner, notamment Marie-Anne Werner et Henri Werner, ont également apporté leurs témoignages sur la personnalité et l'œuvre de Pierre Werner.

D'autres témoignages concernant la personnalité et l'œuvre européenne de Pierre Werner résultent également des interviews réalisées dans le cadre du projet du CVCE relatif aux «Témoignages des ambassadeurs luxembourgeois» (Jean-Jacques Kasel, Adrien Meisch, Jean Mischo et Guy de Muysen), ainsi que des entretiens avec Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne, Jacques de Larosière, ancien directeur du FMI, ancien gouverneur de la Banque de France, Mark Eyskens, ancien Premier ministre et ministre des Affaires étrangères de Belgique et Wilfried Martens, ancien Premier ministre de Belgique.

## **2. Corpus numérique de recherche consacré au rapport Werner**

Le premier corpus numérique de recherche élaboré dans le cadre du projet «Pierre Werner et l'Europe» est consacré au rapport Werner<sup>6</sup> et s'intitule «Une relecture du rapport Werner du 8

---

<sup>6</sup> Outre l'intérêt scientifique de cette démarche, on ne manquera pas de souligner l'actualité de certaines questions soulevées et des réponses suggérées à l'époque, notamment dans le cadre de l'élaboration du plan Werner,

octobre 1970 à la lumière des archives familiales Pierre Werner». L'année 1970 constituant un point d'orgue, nous nous sommes focalisés sur une période allant jusqu'à la suspension de la mise en œuvre de ce rapport, intervenue *de facto* en février 1974. Les recherches de cette première étape ne portent pas sur d'autres contributions de Pierre Werner à la construction européenne telles que la «bataille des sièges» des institutions communautaires, l'adhésion britannique, l'UEBL, le Benelux, le rôle du Luxembourg dans la construction européenne.

## 2.1 Approche méthodologique

Les archives inédites de la famille Werner apportent un nouvel éclairage notamment sur le rapport Werner et sur la contribution personnelle de Pierre Werner aux travaux du groupe d'experts qu'il a conduits et ce, dans le contexte d'ensemble de son œuvre européenne. Des recherches non exhaustives dans d'autres fonds d'archives publics et privés, luxembourgeois et internationaux ont complété la variété de nos sources. Le volet de témoignages historiques sur Pierre Werner et son rôle dans l'édification de l'Union économique et monétaire recueillis par le CVCE apporte une valeur ajoutée spécifique et offre des nouvelles ressources pour la communauté des chercheurs. L'exploitation de cet ensemble de sources primaires et de sources corrélées se concrétise sous forme d'une étude scientifique approfondie sur le sujet, avec la même structure que le corpus et faisant partie intégrante de celui-ci.

Notre choix a été de nous focaliser sur l'analyse et l'exploitation des archives familiales Pierre Werner sans prétendre à mettre en lumière toutes les ressources potentiellement pertinentes ou de procéder à une analyse critique de la littérature existante en la matière.

L'objectif du corpus numérique de recherche n'est pas le rapport Werner en soi, qui, suscitant depuis longtemps l'intérêt des chercheurs, est le sujet de maints ouvrages spécialisés, mais le rapport Werner et l'état d'esprit qui a entouré son élaboration, tels que rendus par les papiers privés de celui qui fut le président du comité ad hoc. Nous avons également cherché à identifier et à mettre en lumière l'ensemble des actions personnelles de Pierre Werner au cours de l'élaboration et de l'adoption du plan par étapes, que ce soit sur le plan théorique, de la méthode ou de la politique. Cette approche explique aussi pourquoi nous avons souhaité cerner et décortiquer le rôle d'une grande diversité et subtilité que Pierre Werner a assumé dans l'édification de l'Europe monétaire, plutôt que de souligner davantage la contribution de ses collaborateurs et pairs. Un argument supplémentaire a plaidé en faveur de cette option: l'absence ou l'insuffisance des archives relatives à l'élaboration du plan par étapes et à l'obtention du compromis politique y afférent.

## 2.2 Des sources inédites et variées

S'agissant des sources primaires, le corpus compte environ 650 documents, y compris du matériel de recherche à caractère multimédia (archives audiovisuelles, documents iconographiques) provenant de différents fonds d'archives, dont principalement les archives familiales Pierre Werner.

La langue de rédaction du corpus est le français, avec, à terme, une version linguistique intégrale en anglais.

---

compte tenu de la crise monétaire et financière actuelle. Il s'agit, autrement dit, de mettre en lumière les expériences du passé susceptibles d'être prises en compte dans la construction future de l'Europe unie.

Toutes ces ressources multilingues, parmi lesquelles furent privilégiées les versions originales (notamment en français, anglais et allemand) sont éditées par le CVCE, en indiquant notamment de façon précise leur source, ainsi qu'une légende explicative ou contextuelle.

**2.2.1 Les archives familiales Pierre Werner**<sup>7</sup>, qui sont ouvertes pour la première fois à une exploitation scientifique, constituent un apport essentiel à la réalisation de ce corpus numérique de recherche. Elles recèlent une multitude de documents rassemblés par Pierre Werner à partir des années 1950, dont notamment des manuscrits, notes et commentaires olographes sur des documents officiels, échanges de courrier avec diverses personnalités, correspondance diplomatique, textes institutionnels, graphiques, schémas et statistiques, ainsi qu'un grand nombre d'articles de presse sur la construction européenne et les questions économiques et monétaires. À ceci s'ajoutent divers rapports, discours et interventions publiques sur divers thèmes que Pierre Werner a prononcés ou publiés durant sa carrière. On y trouve également un volet iconographique composé de nombreuses photos et de clichés originaux, auxquels s'ajoutent encore des enregistrements sonores et filmés.

**2.2.2 En accord avec l'approche de recherche précitée**, d'autres sources et fonds d'archives – publics et privés, luxembourgeois et européens – ont également pu être consultés et ce, dans la limite des ressources (matérielles et de temps) disponibles, ainsi que de leur accessibilité.

Parmi les sources luxembourgeoises, on compte notamment les archives nationales de Luxembourg (ministère d'État, ministère des Finances), les archives diplomatiques (ministère des Affaires étrangères), les archives de la Banque centrale du Luxembourg (et notamment de l'Institut monétaire luxembourgeois), des documents d'archives en provenance du service Information et Presse du gouvernement, les fonds de la Bibliothèque nationale de Luxembourg, des documents de la photothèque de la ville de Luxembourg, des archives de la Société européenne des satellites et de la Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion, ou encore diverses archives journalistiques et audiovisuelles. Des documents en provenance du fonds privé Ernest Michels ont également été consultés.

Concernant les sources européennes mises à profit, mention doit être faite aux fonds documentaires institutionnels<sup>8</sup> tels que les archives historiques de la Commission européenne à Bruxelles (y compris des comités dont les présidents composaient le groupe d'experts ad hoc, à savoir le comité monétaire, le Comité des gouverneurs des banques centrales, les comités de politique conjoncturelle, de politique économique à moyen terme et le comité budgétaire), les archives historiques du Conseil de l'Union européenne à Bruxelles, le centre archivistique et documentaire du Parlement européen (CarDoc) à Luxembourg, les archives de la Banque centrale européenne à Francfort ou encore les archives de la médiathèque de la Commission européenne.

Ont également été consultés des documents diplomatiques faisant partie des fonds d'archives du ministère des Affaires étrangères de Belgique, du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, du ministère français des Affaires étrangères et européennes (La Courneuve), du *Bundesarchiv* (Coblence), de l'*Archivio Storico Diplomatico Italiano* (Rome) ou encore divers

---

<sup>7</sup> Voir [Inventaire des archives familiales Pierre Werner](#). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>8</sup> Voir DANESCU, Elena Rodica. [Inventaire des sources institutionnelles consultées](#). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

fonds documentaires de l'UEBL et du Benelux. Jusqu'à présent, les fonds d'archive des banques centrales des six États membres de la Communauté de 1970, ou encore divers autres fonds publics et privés n'ont pas pu être explorés.

Pour la publication du présent corpus numérique de recherche, une sélection a été opérée afin de le compléter utilement, de mettre en perspective les sources provenant des archives familiales Pierre Werner, ainsi que d'enrichir et d'accroître la variété des sources pour la communauté des chercheurs.

**2.2.3 Les témoignages historiques** recueillis par le CVCE avec des personnalités luxembourgeoises et européennes qui partagent leurs souvenirs et réflexions à propos de Pierre Werner, son action et sa pensée concernant le processus de la construction européenne apportent une plus-value significative. Ces entretiens audiovisuels (mentionnés sous 1.2) constituent des nouvelles sources pour la communauté des chercheurs et un riche patrimoine qui intéressera aussi un public plus large. Parmi les interviews des grands témoins de l'UEM en cours de réalisation, déjà agréées par les interlocuteurs mais pas encore réalisées figurent celles de Hendrikus Johannes Witteveen (n. 1921), ancien ministre des Finances des Pays Bas et ensuite directeur général du FMI, d'Emilio Colombo (n. 1921), ancien ministre des Finances d'Italie, de Michel Camdessus (n. 1933), ancien gouverneur de la Banque de France, ancien directeur général du FMI, ainsi que celle de Jean-Claude Trichet (n. 1942), ancien président de la Banque centrale européenne.

**2.2.4** Toutes les ressources précitées font l'objet d'une première exploitation par la réalisation d'une **étude scientifique approfondie** rédigée par Elena Rodica Danescu, ayant le même intitulé et la même structure que le corpus et faisant partie intégrante de celui-ci. L'étude est publiée aussi bien en version intégrale simplifiée qu'en version sectionnée et enrichie, correspondant à la structuration des ressources publiées (cf. 3).

Cette étude qui ne vise pas à l'exhaustivité, propose, à partir d'une analyse approfondie des documents inédits, une véritable «relecture» du rapport Werner en abordant son contexte, en retraçant la chronique historique de son élaboration, le déroulement des travaux du comité Werner et en mettant en lumière l'incidence du plan Werner sur la poursuite du chemin vers l'Union économique et monétaire.

En raison de l'architecture complexe du corpus et de l'étude et compte tenu que chaque section (assortie de son propre volet documentaire), est conçue comme une entité autonome pouvant être utilisée indépendamment de l'ensemble du corpus, certaines répétitions sont présentes. Elles sont volontaires, adaptées et propres à permettre une compréhension aussi complète que possible du sujet traité.

Afin de valoriser les documents inédits sélectionnés, nous avons opté pour une approche historiographique. De ce fait, les archives, textes et ouvrages francophones sont particulièrement présents, car plus nombreux, riches et pertinents, tout comme les témoignages des participants directs aux événements traités (accessibles notamment en français, anglais, allemand et italien). Parmi nos références, les mémoires de Pierre Werner<sup>9</sup>,

---

<sup>9</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires luxembourgeois et européens. Evolutions et souvenirs: 1945-1985*. Luxembourg: Éditions Saint-Paul, 1992, tomes I et II.

ainsi que ses divers écrits publiés, nous ont permis d'avoir aussi son propre regard sur les événements vécus.

Tous les documents cités dans l'étude font partie intégrante du corpus numérique de recherche et sont accessibles sur [www.cvce.eu](http://www.cvce.eu). En accord avec les facilités propres à une édition numérique, des hyperliens insérés dans le texte permettent une visualisation immédiate des références citées.

Par souci de clarté, l'étude approfondie est accompagnée d'une liste des références citées<sup>10</sup> par section, ainsi que d'un index des personnalités<sup>11</sup>, contenant leurs principaux repères biographiques.

### 2.3 Critères de sélection

Compte tenu de notre approche multidisciplinaire, plusieurs critères ont présidé à la collecte, à la sélection, au traitement et à l'exploitation des sources composant le corpus numérique de recherche consacré au rapport Werner de 1970.

Dans le but de fournir à la communauté scientifique de nouvelles ressources liées au rapport Werner et d'enrichir ainsi de manière complémentaire et polyvalente la documentation d'ensemble sur ce sujet, nous avons privilégié les critères suivants:

- **Chronologie.** Le sujet examiné, le rapport Werner nous a amenés à nous focaliser sur la période 1968-1974, avec l'année 1970 en point d'orgue. Le souci de cohérence et de mise en perspective historique ont cependant justifié le fait que l'analyse intègre des éléments antérieurs et postérieurs (1945 à aujourd'hui) à la période du rapport Werner.
  
- **Valeur et pertinence des sources.** La sélection des documents entend reposer sur une stricte objectivité et sur le seul souci de fournir à la communauté scientifique un ensemble de documents éclairant de façon la plus exhaustive possible les débats ayant précédé et accompagné la préparation, l'adoption et la mise en œuvre du rapport Werner. En cela, le choix des sources n'entend favoriser aucun courant doctrinal ou école de pensée juridique ou courant historiographique. Au contraire, la sélection envisagée vise à assurer une représentation (notamment idéologique, géographique et linguistique) la plus large possible. La sélection des documents a été établie au regard des apports historiques, politiques, juridiques ou économiques qu'ils pouvaient présenter pour les membres de la communauté scientifique intéressés par cette période de l'intégration européenne en général et par le rapport Werner en particulier.

---

<sup>10</sup> Voir DANESCU, Elena Rodica. *Liste des documents et références cités dans le corpus numérique de recherche «Une relecture du rapport Werner du 8 octobre 1970 à la lumière des archives familiales Pierre Werner»*.

<sup>11</sup> Voir DANESCU, Elena Rodica. *Index des personnalités consultées pour le corpus numérique de recherche «Une relecture du rapport Werner du 8 octobre 1970 à la lumière des archives familiales Pierre Werner»*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)



- **Originalité (des sources et/ou des idées qui y sont contenues).** Bon nombre de sources tels que des documents provenant des archives familiales Pierre Werner, des témoignages audiovisuels recueillis par le CVCE ont un caractère «patrimonial» en raison de leur caractère inédit, tout comme certains textes fondateurs sur la construction européenne. Ont été pris en compte des enjeux scientifiques actuels, en privilégiant les nouvelles approches historiographiques. Dans cette même catégorie, on pourra inclure la création de documents, tels que les tableaux, cartes ou schémas répondant à des critères essentiellement pédagogiques.
- **Équilibre et la diversité des sources,** tant du point de vue de l'origine (archives privées et publiques, institutionnelles et non institutionnelles, luxembourgeoises et internationales, etc.), que des types de support (documents écrits, iconographiques, photographiques, audiovisuels, etc.). Tous les documents sélectionnés sont présentés *in extenso* ou sous forme de longs extraits.
- **Traitement intellectuel de l'information.** Tous ces documents sont édités par le CVCE, en indiquant notamment de façon précise leur source, ainsi qu'une légende explicative ou contextuelle. Les documents sélectionnés ont tous fait l'objet d'une étude minutieuse concernant leurs conditions de reproduction et de publication. Par conséquent et conformément à la législation relative à la propriété intellectuelle, des autorisations de la part des titulaires de droits ont été obtenues.
- **Accessibilité électronique** (numérisation, traitement adapté du texte et du format, etc.) compte tenu du caractère numérique du corpus et de l'environnement numérique de publication sur [www.cvce.eu](http://www.cvce.eu).

### 3. Structure du corpus numérique de recherche

Le corpus numérique de recherche est structuré en six grands chapitres, chacun étant divisé en sections.

Chaque chapitre et chaque section contiennent un texte d'analyse et un recueil des sources le plus complet et pertinent en la matière, composé d'objets de types variés (documents textuels, iconographiques, photographiques, audiovisuels, etc.). Le traitement des chapitres et des sections ainsi que l'analyse des questions abordées dans ce cadre ne visent pas à l'exhaustivité. Chaque chapitre du corpus peut exister de manière autonome, étant parfaitement compréhensible tant du point de vue des sources que des explications.

L'étude se propose d'interpréter et d'éclairer de manière particulière certaines sources, en étant à son tour une source, une composante du corpus numérique de recherche.

#### 4. Bibliographie et annexes

D'autres documents rédigés par Elena Rodica Danescu figurent également dans le corpus, constituant déjà une production scientifique originale, à savoir:

- la reconstitution de la succession de toutes les réunions<sup>12</sup> du groupe Werner – plénières et consultations d'experts – avec une mise en évidence de la problématique traitée, des débats, controverses et médiations;
- un recueil de discours, conférences, exposés, interventions publiques et autres textes fondateurs de Pierre Werner<sup>13</sup> sur la construction européenne et sur les questions économiques et monétaires, dont des textes inédits;
- une bibliographie approfondie constituée par des ouvrages de référence sur Pierre Werner et le plan Werner<sup>14</sup>;
- une chronologie à partir des années 1950 portant sur Pierre Werner et l'Europe monétaire<sup>15</sup>, qui souligne notamment les diverses phases d'intégration monétaire ainsi que le rôle du Grand-Duché et de ses personnalités dans la construction européenne.

#### 1. Contexte de la création du comité Werner

Après la Seconde Guerre mondiale, parallèlement à la reconstruction d'une Europe ravagée, la question de l'unification monétaire du continent émerge de plus en plus, et ce dans un contexte de transformations profondes du système monétaire international.

Il est question d'abord de profondes réformes monétaires nationales. C'est le cas de l'Allemagne occidentale, où la réforme monétaire complète et radicale du 20 juin 1948 marque la naissance du Deutschemark. La création de cette nouvelle monnaie s'accompagne de la division par dix de la masse monétaire en circulation, d'une consolidation des dettes publiques et privées, ainsi que de la création d'une nouvelle banque, indépendante par rapport aux autorités politiques - la *Bank Deutscher Länder*, précurseur de la *Bundesbank* - vouée à garantir la stabilité de la valeur de la monnaie<sup>16</sup>. S'en suivent, sur cette même base, les

---

<sup>12</sup> Voir DANESCU, Elena Rodica. [\*Synthèse sur le calendrier et la problématique du comité Werner \(6 mars 1970 - 21 mars 1971\)\*](#). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>13</sup> Voir DANESCU, Elena Rodica. [\*Références bibliographiques de Pierre Werner consultées pour le corpus numérique de recherche «Une relecture du rapport Werner du 8 octobre 1970 à la lumière des archives familiales Pierre Werner»\*](#). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>14</sup> Voir DANESCU, Elena Rodica. [\*Références bibliographiques générales consultées pour le corpus numérique de recherche «Une relecture du rapport Werner du 8 octobre 1970 à la lumière des archives familiales Pierre Werner»\*](#). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>15</sup> Voir DANESCU, Elena Rodica. [\*Pierre Werner et l'Europe monétaire - Chronologie \(1948-1974\)\*](#). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>16</sup> La *Deutsche Bundesbank* (Banque fédérale allemande) est créée par la loi du 26 juillet 1957 (*Bundesbankgesetz*) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août de la même année. Voir ISSING, Otmar. *Geschichte der Nationalökonomie*. München: Vahlen (éd.), 1984. Voir MITZAKIS, Michel. *La réforme monétaire en Allemagne occidentale*. In: *Revue économique*. 1950, volume 1, n°3, pp. 311-340. Voir PENGALOU, Charles et GUGGENHEIM, Thomas. *Le problème de la réforme monétaire après la deuxième guerre mondiale, et la*

mesures de politique économique libérale implémentées par le ministre fédéral de l'Économie Ludwig Erhard qui conduisent à la mise en place d'une économie sociale de marché (croissance élevée, inflation réduite, chômage faible, système de protection sociale), socle du «miracle économique allemand». Quelques années plus tard, c'est la France qui s'attaque aux grandes réformes. Lors du retour au pouvoir du général de Gaulle en mai 1958, l'économie française est caractérisée par une importante instabilité financière et monétaire, aggravée par la crise du régime politique. L'économie est essentiellement tournée vers l'intérieur et les échanges extérieurs sont régis par un dispositif de protection élevée (restrictions quantitatives et tarifaires élevées, concurrence distorsionnée, etc.). Pour remédier aux déséquilibres simultanés du budget intérieur et du commerce extérieur un comité d'experts présidé par l'économiste Jacques Rueff est créé. Leur réflexion pour trouver des solutions d'une stabilisation durable conduisent au plan Rueff<sup>17</sup>. Avec quatre axes d'action majeures - rétablir la compétitivité, combattre l'inflation, ouvrir l'économie et favoriser l'investissement - ce plan orthodoxe et libéral est mis en œuvre avec succès par le gouvernement du général de Gaulle à la fin de 1958. Les finances publiques s'assainissent, le franc devient convertible (le «franc lourd» entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1960) et le contrôle des changes s'assouplit. Rueff poursuit sa réflexion et, dans un second rapport qu'il élabore rend public en juillet 1960<sup>18</sup>, il recommande l'ouverture de l'économie à la concurrence alors que la mise en place du Marché commun est à peine entamée.

D'autres États - la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, mais aussi l'Autriche et la Norvège - tentent de rasser leurs politiques monétaires respectives sur des bases saines et procèdent à des réformes monétaires et fiscales (1945-1948). Nonobstant leurs particularités, des symptômes communs se profilent: destruction de l'ordre économique, disparition des stimulants, augmentations de la masse monétaire en circulation, enrayement des mécanismes des prix. Les mesures sont diverses, mais avec un fil conducteur commun: réduction de masse monétaire, blocage des avoirs (dépôts et comptes bancaires), institution de nouveaux signes monétaires, nouveaux instruments (réserves obligatoires, taux d'escompte, politique sélective du crédit, astreintes fiscales, etc.)<sup>19</sup>. Confrontés à des situations encore plus difficiles, d'autres pays mènent des politiques plus laxistes. En Italie, où l'inflation fait des ravages, le gouvernement renonce à introduire la convertibilité pour prévenir les achats massifs de devises et de marchandises étrangères. Les profondes réformes économiques et monétaires déroulées en Allemagne et en France, comme dans les autres pays, dégagent certains principes clés (fixité des taux de change, stabilité des prix et lutte contre l'inflation, l'indépendance de l'institut d'émission/de la banque centrale, etc.) qui se retrouvent aux assises de l'Europe monétaire.

---

*solution en Allemagne occidentale, en Autriche, en Belgique et aux Pays-Bas.* In: *Revue économique*. 1966, volume 17, n°6, pp. 1030-1031.

<sup>17</sup> Appelé parfois «plan Pinay-Rueff» en relation avec Antoine Pinay (1891-1994), homme politique et d'État français. En 1952, il fut pour plusieurs mois président du Conseil des ministres, avant d'occuper les fonctions de ministre des Finances dans les débuts de la V<sup>e</sup> République sous la présidence du général de Gaulle. En cette qualité il joue un rôle de poids dans la mise en œuvre du plan Rueff.

<sup>18</sup> *Rapport du Comité pour la suppression des obstacles à l'expansion économique*, plus connu sous le nom de «plan Rueff-Armand», rédigé par un comité d'experts présidé par Jacques Rueff et Louis Armand (1905-1971), haut fonctionnaire et dirigeant d'entreprises.

<sup>19</sup> Voir GUGGENHEIM, Thomas. *Le problème de la réforme monétaire après la Deuxième Guerre mondiale et la solution en Allemagne occidentale, en Autriche, en Belgique et aux Pays-Bas*. Genève: Université Georg, 1965. DUPRIEZ, Léon H. *Les réformes monétaires en Belgique*. Bruxelles: Office International de Librairie, 1978. POHL, Manfred. *Handbook on the History of European Banks*. European Association for Banking History. Edward Elgar Publishing (Ltd), 1994.

À partir des années 1960, les efforts et la réflexion en faveur d'une Europe monétaire se multiplient, émanant aussi bien des autorités nationales, des institutions communautaires, que des activistes européens, des milieux académiques ou encore de certaines personnalités. Dans cette succession historique, l'année 1970, marquée par le plan pour la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté (le rapport Werner), occupe une place de choix.

### 1.1 Contexte monétaire international de l'après-guerre

Alors que la Seconde Guerre mondiale sévit encore en Europe, les Nations-Unies organisent à Bretton Woods (New Hampshire), du 1<sup>er</sup> au 22 juillet 1944, une grande conférence dont le but est de créer un système monétaire capable de fournir un cadre solide à la reconstruction et à l'expansion économique du monde libre.

Les principes instaurés par les Accords de Bretton Woods<sup>20</sup> visent à rétablir la liberté des paiements internationaux pour relancer le commerce international et à garantir la stabilité des taux de change. En Europe, les principales devises ne sont pas librement convertibles entre elles (et ce jusqu'en 1958), ce qui pose d'énormes difficultés au multilatéralisme commercial. Pour la réalisation de ce second objectif est introduit le *Gold Exchange Standard* dans lequel le dollar américain joue le rôle de moyen de réserve et de paiement international<sup>21</sup> et qui suppose des parités fixes, mais ajustables, entre les monnaies des pays participants. Une institution internationale ayant pour mission de promouvoir la coopération monétaire, de garantir la stabilité financière et de faciliter les échanges internationaux voit le jour. C'est le Fonds monétaire international (FMI). Sa vocation est de prêter à ces États membres des devises pour combler les déficits temporaires de leurs balances de paiement. Le FMI intervient grâce aux réserves constituées sur la base des quotas payés par les pays membres. Une deuxième grande institution est mise sur pied, la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD)<sup>22</sup>, dont le but est de contribuer à la reconstruction et au développement des pays ravagés par la guerre.

Les États-Unis jouent un rôle déterminant dans la mise en place de cet ordre nouveau, dont les débuts sont difficiles. Dans l'immédiat après-guerre, l'Europe est au bord de l'effondrement économique et les échanges commerciaux sont profondément asymétriques. Afin de préserver leurs rares réserves en or, les pays européens élèvent très vite des barrières commerciales diminuant ainsi les échanges intracontinentaux. Les exportations américaines en direction de l'Europe entraînent un excédent de la balance de paiements, tout comme des rentrées massives d'or et de devises aux États-Unis et génèrent ainsi une pénurie de moyens de

---

<sup>20</sup> Voir BORDO, Michael; EICHENGREEN, Barry. *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform* (National Bureau of Economic Research). Chicago & London: The University of Chicago Press, 1984.

<sup>21</sup> Le *Gold Exchange Standard* (l'étalon de change-or) prévoit que chaque monnaie puisse être définie par rapport à l'or et, en même temps, en dollar américain-or (conformément à la valeur en or que la monnaie des États-Unis avait au 1<sup>er</sup> juillet 1944). C'est ainsi que le dollar américain devient monnaie de référence compte tenu qu'à la fin de la guerre seuls les États-Unis disposaient des réserves en or suffisantes (approximativement 2/3 du stock mondial) et donc seul le dollar américain est en mesure d'assumer cette position de convertibilité-or hors de ses frontières. La définition officielle du dollar par rapport à l'or est à l'époque de 35 dollars l'once. Ce système équivaut à un étalon-dollar.

<sup>22</sup> Les accords portant sur la création du FMI et de la BIRD sont connus sous le nom des «jumeaux de Bretton Woods». Le FMI, dont les statuts sont signés par 35 États à Washington le 27 décembre 1945 et entrent en vigueur le même jour, commence ses opérations le 1<sup>er</sup> mars 1947. Voir KIRSCHNER, Orin (éd.)/ *The Bretton Woods-GATT System. Retrospect and Prospect after Fifty Years*. New York: M.E. Sharpe, 1994.

paiement internationaux. L'économie mondiale est en situation de *dollar gap*, la demande de dollars excédant considérablement l'offre. La solution réside dans une sortie des dollars américains hors des frontières états-uniennes et les Américains envisagent dès lors de relever l'économie européenne via un programme structurel d'envergure. C'est ainsi que le plan Marshall<sup>23</sup> est mis en œuvre. De ce programme naît l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) vouée à encourager le multilatéralisme des échanges et à favoriser une intégration plus poussée des économies européennes<sup>24</sup>. L'OECE comprend aussi des objectifs d'ordre monétaire. Conformément aux articles 6 et 7 de ses statuts, chaque État participant est invité à veiller à la stabilité de sa monnaie et des relations de changes. L'OECE demeure toutefois un organe de coopération intergouvernementale qui ne parvient pas à créer une union douanière. Les Français, les Italiens et les Américains, favorables à cette option se heurtent au refus formel de la Grande-Bretagne, plus soucieuse de préserver ses relations bilatérale privilégiées avec ses colonies d'une part, et avec les États-Unis, de l'autre. Les pays européens sont stimulés à lever progressivement les restrictions quantitatives aux échanges et à faire des achats entre eux, de nature à diminuer leurs importations en dollars. Quelques améliorations apparaissent en matière de barrières douanières, mais en cas de difficultés économiques, les pays membres ont toujours la possibilité de revenir en arrière: une clause de réserve contenue dans ses statuts permet aux membres qui sont opposés à une mesure de l'OECE de ne pas s'y soumettre. Dans un premiers temps, ils concluent des accords de paiements et de compensations intra-européens, pour aboutir ensuite à l'Union européenne des paiements (UEP)<sup>25</sup>. Cette nouvelle institution leur fournit l'instrument financier susceptible de favoriser la libération de leurs échanges mutuels. Il s'agit de la création d'un cadre multilatéral de clearing monétaire, obligatoire et automatique entre États membres, à la place du réseau d'accords bilatéraux qu'ils avaient conclus auparavant. Compte tenu du fait que cet accord permet la transférabilité intégrale des monnaies participant au système, d'aucuns considèrent que l'UEP revêt les caractéristiques d'une «Union monétaire

---

<sup>23</sup> The *European Recovery Program* (Programme de rétablissement européen) (document consulté le 10 octobre 2012) prend forme suite à l'initiative du général George Marshall, secrétaire d'État des États-Unis, qui, lors d'un *discours prononcé le 5 juin 1947* (document consulté le 10 octobre 2012) à l'université Harvard exprime la volonté du gouvernement américain de contribuer au rétablissement économique et social de l'Europe. Le plan d'aide à l'Europe table sur 35 milliards de dollars, dont 11,5 milliards d'aide militaire, 17 milliards de dons et 6,5 milliards prêts à long terme. Le 3 avril 1948 le président Harry Truman signe le *Foreign Assistance Act* (le plan Marshall). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

Voir HOGAN, Michael. *The Marshall Plan. America, Britain and the reconstruction of Western Europe. 1947-1952*. Cambridge University Press, 1987.

<sup>24</sup> Voir OPPERMANN, Jord. *L'Europe monétaire: de l'Union européenne des paiements à l'euro*. In *Notes de recherche*, Téléglobe, numéro 8, volume 2, 2008. En accord avec le schéma de répartition de l'aide américaine, l'OECE a comme principal objectif l'augmentation et l'intensification des échanges commerciaux, notamment par le truchement de la libération des mouvements de capitaux, ainsi que par la coordination des politiques économiques et la suppression des représailles.

<sup>25</sup> Créée le 19 septembre 1950 par les dix-huit pays membres de l'OECE (document consulté le 10 octobre 2012) avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> juillet 1950, l'*Union européenne des paiements (UEP)* (document consulté le 10 octobre 2012) rend, précisément, les monnaies européennes interchangeable sur la base de taux estimés conformes aux réalités économiques nationales. Elle joue dès lors un rôle de clearing international permettant de compenser et d'équilibrer les comptes de chaque pays européens avec ses voisins. En pratique, chaque pays membre de l'UEP fixe une parité entre sa monnaie et l'unité de compte (fixée en grammes d'or fin sur la base de la valeur du dollar en or) ainsi qu'un taux de change unique. À la fin de chaque mois, les règlements des échanges s'effectuent en partie en or et en partie par l'octroi de crédits à l'UEP. Souscrit par les États-Unis, le capital initial de l'UEP lui permet de régler, et donc de couvrir, les créanciers aussitôt que les débiteurs effectuent leurs versements. Par ce système, les banques centrales nationales mettent aussi leur monnaie «à la disposition» de leurs partenaires tandis que c'est la Banque des règlements internationaux (BRI) de Bâle qui assure l'exécution technique des opérations de compensation. Tous les mois, l'UEP établit un solde net, actif ou passif, de chaque pays membre vis-à-vis de l'ensemble des autres pays de l'Union. Un quota est fixé par État membre qui représente la somme maximale que peut atteindre sa balance des comptes.

régionale»<sup>26</sup> et également d'une amorce d'une coopération monétaire européenne organisée, posant la question de l'identité monétaire ouest-européenne<sup>27</sup>.

L'UEP<sup>28</sup> considérée d'emblée comme solution temporaire contribue à la stabilité complète des changes dans l'Europe de l'après-guerre et favorise la libération des échanges commerciaux entre ses États membres. Mais victime de crises successives dues à l'opposition qu'entraîne notamment l'évolution des prix et l'interchangeabilité des monnaies européennes au niveau des banques d'émission alors qu'elle ne l'est pas au niveau des particuliers, l'Union européenne des paiements est dissoute le 27 décembre 1958. Le même jour, elle est remplacée par l'Accord monétaire européen (AME)<sup>29</sup> qui postule le retour collectif à la convertibilité monétaire en Europe et dont le pendant est une meilleure insertion aux circuits d'échanges économiques internationaux.

Si le système de Bretton Woods et les dispositifs fondés sur ce socle – l'UEP et ensuite l'AME- permettent une stabilisation des relations monétaires entre les pays participants, ses assises demeurent fragiles: les États-Unis ne sont tenus par le respect d'aucune obligation en matière de politiques économique et monétaire, alors même que leur capacité à garantir la parité-or de leur monnaie constitue le cœur des accords de Bretton Woods. Centré sur le dollar américain, ce système promeut la monnaie nationale américaine, dotée d'un grand capital de confiance, comme monnaie internationale. La confiance dans le dollar repose sur trois piliers: la puissance économique des États-Unis, la convertibilité du dollar en or et l'important stock d'or dont les États-Unis disposent. À la suite de l'aide économique américaine ayant permis à l'Europe de reconstituer son potentiel productif et après de nombreuses dévaluations par rapport au dollar qui ont conduit à l'amélioration de la compétitivité des exportateurs européens, la balance des paiements américaine subit un déséquilibre quasi-permanent<sup>30</sup>. Pour financer le déficit de leurs paiements extérieurs, les États-Unis émettent des dettes en dollars et alimentent, par ce biais, l'accroissement des réserves internationales. Les banques centrales du monde entier, y compris européennes, accumulent de plus en plus de dollars dans leurs réserves<sup>31</sup> sans en demander, toutefois, la conversion en or et ce en raison de la confiance qu'elles ont dans la devise américaine. En fait, entre les États-Unis et certains pays européens intervient une sorte d'accord tacite en vertu duquel ces derniers s'engageaient à ne plus demander la conversion complète en or des excédents en dollars qu'ils accumulaient ou avaient accumulés. L'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Grande-Bretagne, tout comme le Japon s'y plient. Ce n'est pas le cas de la France qui, en 1964, convertit en or les dollars excédentaires par rapport à ses propres dettes

---

<sup>26</sup> ANSIAUX (Baron), Hubert; DESSART, Michel. *Dossier pour l'histoire de l'Europe monétaire 1958-1973*. Bruxelles: Louvain (éd.), 1975, p. 11.

<sup>27</sup> Voir BUSSIERE, Eric; DUMOULIN, Michel; SCHIRMANN, Sylvain. *Le développement de l'intégration économique*. In BOSSUAT, Gérard; BUSSIERE, Eric; FRANK, Robert; LOTH, Wilfried. *L'expérience européenne, 50 ans de construction de l'Europe, 1957-2007*. Bruxelles: Bruylant (éd.), 2009.

<sup>28</sup> Voir TRIFFIN, Robert. *Europe and the Money Muddle: from Bilateralism to Near Convertibility*. Yale: Yale University Press, New Haven Publisher, 1957.

<sup>29</sup> L'Accord monétaire européen (AME) (document consulté le 10 octobre 2012) est conclu le 5 août 1955 par les dix-sept États membres de l'UEP. Cet accord met en place un Fonds européen de réserve pour les pays dont la balance des paiements serait déficitaire ainsi qu'un système multilatéral de règlements et de compensation sur la base de cours de change aussi stables que possible. La BRI assure l'exécution des opérations financières résultant de l'Accord.

<sup>30</sup> À ce propos, consulter [les chiffres statistiques publiés par Bureau of Economic Analyses de l'US Department of Commerce](#). Source: [www.bea.gov](http://www.bea.gov). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>31</sup> Voir FRIEDMAN, Milton. *The Euro-Dollar Market. Some First Principles*. Chicago: Graduate School of Business, University of Chicago, Selected Papers, No.34, 1969. Il s'agit des *eurodollars*: dollars acquis par des banques en dehors du territoire américain et hors de portée des réglementations américaines et utilisés dans le cadre d'opérations de prêt à des clients non bancaires.

non échues à l'égard des États-Unis. L'attitude française déclenche des réactions sévères au sein des milieux gouvernementaux américains<sup>32</sup>.

Tout se passe donc comme si, en accumulant des réserves en dollars, les banques centrales du reste du monde prêtaient aux États-Unis une partie des sommes nécessaires pour que les entreprises américaines puissent acheter des entreprises dans leurs pays. Ce «privilege exorbitant» est dénoncé par le général de Gaulle au milieu des années 1960; il réclame alors, en vain, un retour aux principes de l'étalon-or. Assez vite toutefois, cette source de liquidités internationales sera complétée, puis supplantée, par une autre qui deviendra une pièce centrale du système financier international: le marché des eurodollars.

À la fin des années 1950, le système connaît cependant une détérioration progressive et, sur les marchés, le dollar est décoté par rapport à l'or, dont le prix croit sensiblement.

La création d'une surabondance de dollars qui en découle engendre un effritement de la confiance dans la monnaie américaine. Les avoirs étrangers en dollars allaient rapidement dépasser le stock d'or américain, situation incompatible avec l'obligation, pour les États-Unis, de convertir, à la demande des banques centrales, les dollars en or. Le 15 août 1971, le président Richard Nixon suspend la convertibilité en or du dollar américain, ce qui annonce la fin du système de Bretton Woods. La crise de confiance dans le dollar crée un climat de spéculation. À l'aube des années 1960, Robert Triffin prévoit une désintégration progressive du système monétaire international<sup>33</sup> et prône la nécessité de créer une union monétaire européenne dotée d'une monnaie commune.

La question monétaire se pose très tôt dans le débat sur l'intégration monétaire européenne après la Seconde Guerre mondiale. En 1947, les fédéralistes européens réunis en congrès à Montreux présentent une motion de politique économique préconisant que la Fédération européenne ait le droit de «réglementer les conditions monétaires», sans préjudice des compétences réservées aux organismes universels. Deux ans plus tard, le Congrès de l'Union pan-européenne appelle à «doter l'Europe d'un instrument monétaire sain, géré indépendamment de toute politique économique étroitement nationale». Dans les années 1950-1960, des groupes de réflexion tels que celui de Bellagio<sup>34</sup> ou celui de Bilderberg<sup>35</sup> se pencheront sur l'intégration monétaire européenne. La création d'une banque centrale européenne est envisagée. Le Comité d'Action pour les États-Unis d'Europe que Jean Monnet fonde en 1955 fait de l'intégration monétaire européenne un objectif de choix<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Voir YOUNG, John Parke. *United States Gold Policy: the case for change*. Princeton essays, n°56, 1966. À noter qu'en mars 1968, les États-Unis réussissent à obtenir un accord suspendant les demandes de conversions de dollars en or.

<sup>33</sup> Dans son ouvrage *Gold and the Dollar Crisis. The Future of Convertibility*. Yale: Yale University Press, New Haven Publisher, 1960, Robert Triffin démontre que le système monétaire international basé sur le dollar américain est voué à l'échec. Conformément au «paradoxe de Triffin» ou «dilemme de Triffin» une monnaie nationale ne peut servir durablement de monnaie internationale. En effet, soit la balance globale du pays de la monnaie internationale est déficitaire, ce qui permet aux autres pays de disposer d'instruments de paiement, mais ce qui sape à terme la confiance en cette monnaie, soit sa balance globale est excédentaire, ce qui provoque un manque de liquidités internationale et ralentit donc la croissance des échanges internationaux.

<sup>34</sup> Voir WILSON, Jérôme. *Le groupe de Bellagio: origines et premiers pas (1960-1964)*. In DUMOULIN, Michel. *Réseaux économiques et construction européenne*. Bruxelles: PIE Peter Lang, 2004, pp. 391-410.

<sup>35</sup> Voir AUBOURG, Valérie. *Le groupe de Bilderberg et l'intégration européenne jusqu'au milieu des années 1960*. In DUMOULIN, Michel (éd.). *Réseaux économiques et construction européenne*. Bruxelles: PIE Peter Lang, 2004, pp. 411-429.

<sup>36</sup> «L'objectif serait la création d'un marché financier européen, avec une banque et un fonds de réserve européen, l'utilisation en commun des réserves nationales, la convertibilité des monnaies européennes, le libre mouvement

Sous l'impulsion des idées volontaristes et des actions de certaines personnalités occidentales - parmi lesquelles des inspirateurs (Jean Monnet, Altiero Spinelli) et des dirigeants (Robert Schuman, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak, Alcide de Gasperi) - et suite aux initiatives de leurs gouvernements, l'intégration européenne est enclenchée. Ce processus s'amorce durant les débuts des Trente Glorieuses (1945-1975)<sup>37</sup>, période où en Europe, mais aussi aux États-Unis et au Japon l'environnement économique évolue de manière exceptionnelle. La croissance durable, le quasi-plein emploi, la stabilité monétaire, vont de pair avec l'amélioration des conditions de vie et la modernisation d'ensemble de ces sociétés, même si leur essor n'est pas uniforme. Un quart de siècle plus tard, les deux chocs pétroliers et l'effondrement du système monétaire international mettent un terme à cette ère de la prospérité. Après l'âge d'or c'est l'époque des crises (1975-1984) et de l'euroscélérose.

D'inspiration plus politique qu'économique, l'étape initiale de l'intégration européenne prend la forme de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)<sup>38</sup> suivie, sept ans plus tard par la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM) établies par les traités de Rome du 25 mars 1957<sup>39</sup>. Reposant sur le principe de la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux ces traités ont pour ambition de mettre en place un marché intérieur entre les États membres (plus connu sous l'expression «marché commun»), d'augmenter, par conséquence, les échanges intra-zones au sein d'une union douanière. L'activité commerciale qui découle de la suppression des entraves aux échanges met en lumière la nécessité d'aller au-delà de la seule intégration économique et d'engager les pays signataires sur la voie de la coopération monétaire. Le Marché commun ne peut être sécurisé que par un régime interne de changes stables, car, dans ce cadre «il est possible et nécessaire [...] d'assurer simultanément l'équilibre externe et l'équilibre interne des économies sous un régime de taux de changes étroitement liés les uns aux autres»<sup>40</sup>. L'Europe monétaire est lancée.

---

des capitaux entre les pays de la Communauté, enfin l'établissement d'une politique financière commune». In MONNET, Jean. *Mémoires*, Paris: Éditions Fayard, 1976, p. 502.

<sup>37</sup> FOURASTIE, Jean. *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*. Paris: Editions Fayard, 1979. Voir CASSIERS, Isabelle. *Le contexte économique. De l'âge d'or à la longue crise*. In BUSSIÈRE, Eric; DUMOULIN, Michel (dir.). *Milieus économiques et intégration européenne*, pp. 13-34. CARRERASS, Albert. *The Twentieth Century*. In DI VITTORIO, Antonio (éd.). *An Economic History of Europe. From Expansion to development*. Londres: Routledge, 2006, pp. 239-353. EICHENGREEN, Barry, *Institutions and Economic Growth: Europe after World War II*. In CRAFTS, Nicholas, TONIOLO, Gianni (éd.). *Economic Growth in Europe since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 38-72.

<sup>38</sup> Le 9 mai 1950, sous l'impulsion de Jean Monnet, premier commissaire au Plan, Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères français, propose la création d'une organisation européenne chargée de mettre en commun les productions françaises et allemandes de charbon et d'acier. La «[déclaration Schuman](#)» (document consulté le 10 octobre 2012) prononcée dans le salon de l'Horloge du Quai d'Orsay à Paris est considérée comme le texte fondateur de la construction européenne. Ce texte débouchera sur la signature, le 18 avril 1951 du [traité de Paris](#), qui fonde la Communauté européenne du charbon et de l'acier entre six États européens.

<sup>39</sup> Le 25 mars 1957 sont signés à Rome: le [traité instituant la Communauté économique européenne \(CEE\)](#) (document consulté le 10 octobre 2012) et le [traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ou traité Euratom \(EURATOM\)](#) (document consulté le 10 octobre 2012). Après ratification par les six États signataires (Allemagne de l'Ouest, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas) les deux traités signés à Rome sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958. Ces deux traités signent l'acte de naissance symbolique de l'Union européenne.

<sup>40</sup> Voir ANSIAUX (Baron), Hubert; DESSART, Michel. *Dossier pour l'histoire de l'Europe monétaire 1958-1973*. Bruxelles: Louvain, 1975, p. 44.



## 1.2 Genèse de la pensée monétaire de Pierre Werner dans les années 1960<sup>41</sup>

Les années d'études universitaires à Paris et le contact avec des professeurs éminents, parmi lesquels Jacques Rueff, Charles Rist, Wilfrid Baumgartner, Fernand Collin ont donné à Pierre Werner le goût de l'étude des phénomènes économiques et monétaires. Celui-ci est renforcé par son entrée dans les milieux bancaires luxembourgeois, où il commence sa carrière. Dès son arrivée au sein des institutions gouvernementales, on lui confie la responsabilité de mettre sur pied le commissariat au contrôle des banques. Ensuite, son parcours au ministère des Finances le conduit aux négociations européennes et internationales, notamment dans le cadre du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, dès la naissance de ces institutions. Sa culture économique et sa formation dans le monde de la finance lui permettaient de comprendre l'essence des problèmes analysés. Ses fonctions politiques lui fournissaient les moyens d'action et son esprit rassembleur suscitait l'engagement de ses collaborateurs appelés à mettre en œuvre des solutions pratiques. Sa présence constante, vingt-cinq ans durant, dans le cercle fermé des ministres des Finances et ses échanges avec les experts ont toujours su garder vif cet intérêt, même si les circonstances ont fait que l'action politique fut souvent privilégiée et plus visible aux yeux de l'opinion publique.

Mais au-delà du côté officiel, Pierre Werner nourrissait une véritable passion pour la problématique économique et monétaire et ses archives privées en font largement état. Elles nous dévoilent des dossiers documentaires détaillés<sup>42</sup>, d'une surprenante richesse, qu'il a constitués méthodiquement et classés lui-même dès 1952. Elles contiennent des textes, pour la plupart manuscrits, au sujet de l'intégration monétaire européenne, accompagnés de nombreux articles, souvent commentés, parus dans la presse luxembourgeoise, européenne et internationale. Pierre Werner avait une pensée économique et monétaire bien à lui, échauffée sur des idées et contributions personnelles. Cette pensée évoluait en interaction avec le monde académique et universitaire européen auquel il restait lié et il la transmettait notamment lors des forums politiques dans lesquels il était convié de par ses obligations et fonctions officielles.

C'est ainsi que, lors d'une conférence intitulée «Significations d'une intégration monétaire<sup>43</sup>» donnée à Strasbourg le 21 novembre 1960, Pierre Werner présente ses premières réflexions sur l'intégration monétaire européenne. Puisant son inspiration dans les enseignements de l'union du Benelux (fondée sur un accord monétaire), Pierre Werner met en évidence qu'«une coopération et une intégration économiques se réalisent plus directement par l'instrument monétaire», mais que les décisions unilatérales, donc brutales, ne sont pas souhaitables. «Entre pays souverains, le rapprochement monétaire ne peut être que progressif et concomitant au rapprochement des politiques économiques [...] et l'unification monétaire intervient à la fin, plutôt qu'au début du processus d'intégration»<sup>44</sup>. Un marché commun nécessite non seulement un ordre financier à l'intérieur de la communauté, mais un ordre financier sur un plan plus vaste, international, continental ou mondial. Quant à l'aire financière des Six, il ne suffit pas qu'elle s'intègre dans un système monétaire plus vaste,

<sup>41</sup> Cette section cible la période 1960-1968. Les plans Barre I et II, le plan Schiller, le plan Snoy, le plan luxembourgeois (connu aussi comme «le premier plan Werner»), etc. seront traités dans la section 1.3 intitulée «[Environnement économique et monétaire à la fin des années 1960](#)» et le chapitre 3 «[Le rapport Werner](#)».

<sup>42</sup> Voir [Inventaire des archives familiales Pierre Werner](#). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>43</sup> *Bulletin de documentation*, no. 15 du 30 novembre 1960, 16<sup>e</sup> année. Luxembourg: Service Information et Presse, ministère d'État, Grand-Duché de Luxembourg, décembre 1960, pp. 3-11.

<sup>44</sup> Pour les interventions de Pierre Werner sur le fonds du rapport Werner et dans les médiations politiques ayant conduit au consensus autour de ce document voir les sections 2.2 intitulée «[Dérroulement des travaux du comité Werner](#)» et 3.4 intitulée «[Économistes versus monétaristes: accords et divergences dans l'élaboration du rapport Werner](#)».

mais «une orientation communautaire plus poussée devra être donnée à leurs politiques financières».

Pour remplir ces objectifs, il propose «l'application progressive d'une monnaie de compte européenne», capable d'atténuer les dangers résultant des mouvements des capitaux spéculatifs liés aux dévaluations et réévaluations des monnaies. Une extension de l'usage de cette unité de compte sera possible et ne supposera pas nécessairement une révision des traités. Dans les relations internationales de la CEE, cette monnaie européenne «fournirait un étalon de valeur soustrait aux vicissitudes nationales, faciliterait l'extension des échanges internationaux et constituerait un encouragement au développement de l'épargne». L'usage privé pourrait être graduellement introduit, par exemple à propos d'emprunts et de titres de voyage, pour «faire surgir peu à peu l'accoutumance à cette monnaie collective». En partant de l'unité de compte équivalente au dollar adoptée comme «monnaie de comptabilité» par l'Union européenne des paiements (UEP), appelée «Epunit», – Pierre Werner avance plusieurs propositions de noms: «Euror», «Goldeur» et «Gramor», avec une préférence pour la première. Pourquoi «Euror»? «Par sa double consonance avec l'aurore et l'or devrait incontestablement inspirer confiance».

Pierre Werner se situait donc en concordance avec les idées de Robert Triffin<sup>45</sup> (inspirées par le dollar et le déficit américain), ainsi qu'avec celles de son homologue belge, Pierre Wigny, ou encore celles de Fernand Collin. Cet universitaire et banquier belge, réputé pour être parmi les pionniers de la création d'une monnaie européenne<sup>46</sup> et que Pierre Werner connaissait depuis 1956, l'a beaucoup encouragé à poursuivre sa propre réflexion sur la problématique monétaire et à l'exposer publiquement. C'est lui qui l'incite à prendre régulièrement part aux congrès et conférences des économistes. Leurs échanges intellectuels se poursuivront constamment, avec une intensité particulière durant les travaux du «groupe Werner». Fernand Collin a activement participé à la mise en place de certaines spécialisations de la place financière luxembourgeoise et ses suggestions portant sur la monnaie de compte et les clauses de change «se sont largement réalisées au sein de la filiale de Kredietbank à Luxembourg, qui pendant longtemps était pionnier dans l'exploitation de ces nouvelles formules de numéraire»<sup>47</sup>.

Sans être encore membre du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe, et sans avoir, dans ce cadre, des échanges structurés avec les personnalités qui le composent, mais en contact avec son président Jean Monnet<sup>48</sup>, Pierre Werner est au courant dès l'été 1961 de la proposition du comité visant la création d'une union européenne des réserves monétaires des Six, «prélude à une politique monétaire commune et une monnaie commune»<sup>49</sup>. Il se tient en permanence informé de l'évolution de la pensée et des débats économiques et monétaires et il teste certaines de ses idées et initiatives dans les cadres les plus divers. Parmi ceux-ci, les réunions systématiques avec les chefs des gouvernements européens, dont l'affiliation à la démocratie-chrétienne lui donnait des affinités supplémentaires, et les discussions dans le cadre de l'UEBL et du Benelux, tout comme sa participation, des années durant, aux réunions des ministres des Finances des Six occupent une place de choix. Il établit des bonnes relations

---

<sup>45</sup> Dans son ouvrage *Gold and the Dollar Crisis. The Future of Convertibility*. Yale: Yale University Press (New Haven Publisher), 1960, Robert Triffin prévoit une désintégration progressive du système monétaire international et prône la nécessité de créer une union monétaire européenne dotée d'une monnaie commune.

<sup>46</sup> En 1958, Fernand Collin a publié l'étude intitulée *L'utilisation d'une monnaie de compte européenne dans les emprunts internationaux*. Genève: Institut international d'études bancaires, 1958.

<sup>47</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 21.

<sup>48</sup> De 1952 à 1955, Jean Monnet a été président de la Haute Autorité de la CECA, installée au Luxembourg.

<sup>49</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 22.

de confiance et d'estime mutuelle avec ses homologues européens, notamment avec Valéry Giscard d'Estaing, le baron Snoy d'Oppuers, Karl Schiller, Franz Etzel, ainsi qu'avec les gouverneurs des banques centrales et d'autres banquiers, tout particulièrement avec le baron Hubert Ansiaux, Guido Carli, Jelle Zylstra, Bernard Clappier, Karl Blessing, ou encore Hermann Abs (banquier à la Deutsche Bank<sup>50</sup>). Leurs échanges seront réguliers sur un long terme. Pierre Werner entretient également des rapports cordiaux avec les britanniques, tout spécialement avec Edward Heath<sup>51</sup>, et il montre un intérêt particulier tant pour les démarches d'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté, que pour la problématique complexe que la livre sterling soulevait dans le cadre d'une identité monétaire européenne<sup>52</sup>. Ses bonnes connexions de longue date dans les milieux politiques et d'affaires outre-Atlantique joutaient à sa vision une nécessaire dimension globale, s'agissant notamment des conclusions à retenir du libéralisme économique américain et du rôle du dollar comme monnaie nationale et internationale à la fois.

L'idée d'une politique monétaire commune transparaisait dans le traité de Rome de 1957<sup>53</sup>. Même la notion de monnaie de compte y figure mais, une monnaie unique pour l'ensemble des pays membres des CE n'était pas prévue. Presque au même moment (1958), on assiste au rétablissement de la libre convertibilité entre les monnaies des principaux pays industriels, mais l'illusoire paix monétaire fondée sur la confiance dans le système de Bretton Woods n'incitait pas les partenaires européens à s'engager sur la voie de l'intégration monétaire, pourtant synonyme d'indépendance par rapport au dollar. Cette idée fait sa première percée officielle dans le «Programme d'action pour le deuxième étage de la Communauté

---

<sup>50</sup> En 1938, Pierre Werner décroche un stage à la Banque Générale de Luxembourg, dans laquelle la Deutsche Bank avait pris une participation décisive. C'est dans ces mêmes circonstances qu'il fait la connaissance de Hermann Josef Abs, président du conseil d'administration délégué par la Deutsche Bank dont l'activité bienveillante permit d'éviter le pire à ceux qui, comme Pierre Werner et Alphonse Weicker, refusèrent de rejoindre les organisations nazies. Cf. WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. I, pp. 15-16. Voir [Pierre Werner – une vocation européenne](#) (Document consulté le 10 octobre 2012.). Concernant H.J. Abs, voir GALL, Lothar. *Hermann Joseph Abs*. In POHL, Hans; BECKERS, Thorsten (Schriftleitung). *Deutsche Bankiers des 20. Jahrhunderts*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 2008.

<sup>51</sup> «Heath, prospecteur britannique, avant le veto du Général de Gaulle, était venu nous visiter en 1962 et j'avais entamé avec lui des relations amicales pour de longues années à une soirée à Vianden». Cf. WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. I, p. 278.

<sup>52</sup> Dans les négociations d'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté européenne, les questions monétaires ont représenté un enjeu de poids, récurrent. En 1967, [le Général de Gaulle oppose son veto](#) (document consulté le 10 octobre 2012) à l'ouverture des négociations en se référant à la situation économique, financière et monétaire britannique suite à la dévaluation du livre sterling, deuxième monnaie de réserve mondiale, intervenue quelques jours auparavant. Durant les années 1970, la question du livre sterling interfère avec le projet d'union économique et monétaire, avec le financement du budget communautaire, tout sur fonds des spéculations quant à la fin du système de Bretton Woods.

<sup>53</sup> Troisième partie, titre VII (ex-titre VI), chapitre 2 intitulé «La politique économique et monétaire», articles 103 à 108. Le contenu synthétique de ces articles:

- l'art. 104 – chaque État membre était responsable de mettre en place «la politique économique nécessaire en vue d'assurer l'équilibre de sa balance globale des paiements et de maintenir la confiance dans sa monnaie, tout en veillant à assurer un haut degré d'emploi et la stabilité du niveau des prix»;
- l'art. 105 – stipulait la création «d'un comité monétaire», avec un rôle «purement consultatif»;
- l'art. 107 – prévoyait que «chaque État membre traite sa politique en matière de taux de change comme un problème d'intérêt commun».
- l'art. 108 – introduisait des mesures financières supranationales en mentionnant qu'en cas «de menace grave de difficultés dans la balance des paiements d'un État membre [...] susceptibles notamment de compromettre le fonctionnement du Marché commun, la Commission procédera à un examen et recommandera des mesures à l'État intéressé». Si elles s'avéraient insuffisantes, elle «recommande au Conseil, après consultation du Comité monétaire, le concours mutuel et les méthodes appropriées» et le Conseil, «statuant à la majorité qualifiée, accorde le concours mutuel».

économique européenne (1962-1965)»<sup>54</sup>, qui se proposait de réformer le traité de Rome et d'agir en faveur d'une «union économique et monétaire véritable». Pour combler les lacunes du traité de Rome, trois comités spécialisés sont créés: le comité des Gouverneurs des banques centrales (avec comme principal but la coordination des politiques monétaires des États membres), le comité de Politique budgétaire et le comité de Politique économique à moyen terme. Le comité Monétaire (institué par l'art. 105 du traité CEE), chargé de suivre la situation monétaire et financière des États membres et de la Communauté ainsi que le régime général des paiements des États membres était opérationnel dès 1958.

Cette initiative rend compte de l'intégration économique croissante des États européens, plus que jamais soumis au besoin de stabiliser leurs taux de change, une politique commerciale commune ne pouvant, adéquatement, se passer d'une politique monétaire commune. Sorti de la plume conjointe de Robert Marjolin et Robert Triffin<sup>55</sup>, réputés pour leurs idées avancées en la matière, le programme en question suivait une proposition des mêmes coauteurs prônant la création d'un «fonds de réserve européen»<sup>56</sup>, ainsi que la création d'une nouvelle unité de compte européenne. En fait, dès 1962, une unité de compte européenne est créée pour servir de dénominateur commun pour les prix agricoles, ainsi qu'à exprimer les montants du budget communautaire.

Pourtant, des banquiers centraux mettaient déjà en garde contre une union monétaire prématurée. Le président de la Bundesbank, Karl Blessing émettait, en 1962, l'opinion que «l'union monétaire ne pouvait être envisagée que dans le cadre d'un État fédéral européen préalablement constitué. Il se prononçait aussi contre une mise en commun d'une partie des réserves monétaires dans l'état d'alors de la Communauté. Les autorités monétaires néerlandaises partageaient plus ou moins cet avis»<sup>57</sup>. Le baron Hubert Ansiaux, président de la Banque Nationale de Belgique, que Pierre Werner rencontrait régulièrement dans le cadre de l'UEBL et avec lequel il débattait fréquemment des questions monétaires, était très réservé quand l'idée d'une monnaie européenne a émergé. Quelques années plus tard, lors de sa participation au comité Werner, son optique changera radicalement.

Proche des idées de Marjolin et partageant la vision de la Commission européenne contenue dans le *Programme d'action pour le deuxième étage de la CEE*, Pierre Werner approfondit sa propre conception de l'intégration monétaire des Six et, dans une conférence donnée le

---

<sup>54</sup> Présenté le 24 octobre 1962 par la Commission européenne aux gouvernements des Six, le *Programme d'action* (document consulté le 10 octobre 2012) propose la réforme des traités de Rome (notamment l'art. 108). Le deuxième étage, envisagé pour la période 1962-1965, introduit l'obligation des consultations préalables avant toute opération monétaire importante. Le troisième étage, correspondant à la période 1965-1969, ébauche les contours d'une union économique et monétaire avec des taux fixes entre les monnaies et une politique monétaire coordonnée entre les pays membres.

<sup>55</sup> BOSSUAT, Gérard. *Jean Monnet. La mesure d'une influence*. In *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 51, juillet-septembre 1996, pp. 68-84.

<sup>56</sup> En 1962, peu avant la présentation du *Programme d'action pour le deuxième étage de la Communauté économique européenne (1962-1965)*, Robert Triffin et Robert Marjolin rendent publique leur proposition commune de création d'un «Fonds de réserve européen». Ce fonds serait composé à partir des participations des banques centrales qui étaient appelées à contribuer à hauteur de 10 % de leurs réserves. La fonction de ce fonds serait destinée à donner à la Commission un rôle financier indépendant et supranational par rapport aux États membres.

Dans l'ouvrage *Europe and the Money Muddle: from Bilateralism to Near-Convertibility, 1947-1956*. Yale: Yale University Press (New Haven Publisher), 1957, Robert Triffin – conseiller économique du comité d'action pour les États-Unis d'Europe de Jean Monnet – exhortait déjà les Européens à aller dans la direction d'une union économique et monétaire et ce avant même l'existence du Marché commun.

<sup>57</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 119.

27 novembre 1962<sup>58</sup> à Bruxelles, réaffirme la pertinence d'une unité de compte européenne définie par rapport à l'or pour «amorcer un système monétaire européen». Il souligne la nécessité de la fixité des taux de change, d'une discipline commune et de la solidarité monétaires dans un cadre institutionnel précis, à savoir un «Institut monétaire, qui pourrait développer concomitamment son rôle de Chambre de compensations entre les banques centrales». Pierre Werner précise que «la méthode ainsi préconisée permettrait à l'intégration monétaire d'épouser la ligne de développement des tâches communautaires sans empiéter sur les responsabilités nationales et sans dépossession prématurée [...] L'unification des politiques économiques ne sera jamais absolue: à des moments déterminés des actions conjoncturelles peuvent s'imposer suivant les pays»<sup>59</sup>.

Ce n'est qu'en 1964 que certaines des préconisations de la Commission européenne en matière de politique monétaire commencent à se matérialiser, notamment par la mise en place de la collaboration entre les États membres en matière de relations monétaires internationales<sup>60</sup> et par la création du Comité des gouverneurs des banques centrales<sup>61</sup>, avec le souci accru d'accomplir davantage de progrès.

En février 1965, alors que l'idée d'un système monétaire régional en Europe émerge de plus en plus, le président français se prononce en faveur d'une réforme du système monétaire international qu'il considère déséquilibré et fragile. La position est imprégnée par la critique gaullienne de l'impérialisme du dollar<sup>62</sup>, ainsi que par l'opposition aux États-Unis quant à l'opportunité et les modalités d'une refonte du SMI<sup>63</sup>. Ces propositions s'inscrivent dans une vision très cohérente des relations internationales et forcément de la construction européenne que le général de Gaulle forge, de pair avec une politique de grandeur et d'indépendance nationale («une certaine idée de la France»), dès son arrivée au pouvoir en 1958. En souhaitant l'avènement d'une «Europe européenne», avec une propre identité politique et militaire, indépendante des États-Unis et influente dans le monde, mais surtout d'une «Europe

---

<sup>58</sup> WERNER, Pierre. *Problèmes de l'intégration financière de l'Europe*. Causerie faite à Bruxelles par Pierre Werner, Ministre d'État, Président du gouvernement luxembourgeois, Ministre des Finances devant les membres de l'Association des Amitiés Belgo-Luxembourgeoises et du Cercle Royal Gaulois. Bruxelles: Cercle Royal Gaulois (édité par), 1962. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Décision du Conseil, du 8 mai 1964, relative à la collaboration entre les États membres en matière de relations monétaires internationales (*JOCE 77 du 21.5.1964*, pp. 1207–1208).

<sup>61</sup> Instauré en juin 1963 (*Coopération monétaire et financière au sein de la Communauté Économique Européenne*. Bruxelles: Commission CEE. In *Bulletin des Communautés Européennes*, 1963a, vol. 6, n° 7, 24 juillet, pp. 33-40), le Comité des gouverneurs des banques centrales s'est réuni pour la première fois le 6 juillet 1964 à la Banque des règlements internationaux à Bâle.

<sup>62</sup> Voir *De Gaulle en son siècle, tome III: Moderniser la France*. Institut Charles de Gaulle. Paris: Editions Plon, 1992. Voir *La France et les institutions de Bretton Woods, 1944-1994. Colloque tenu à Bercy les 30 juin et le 1<sup>er</sup> juillet 1994*. Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France (éd.), Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Paris: 1998. Voir PRATE, Alain. *Les batailles économiques du Général de Gaulle*. Paris: Éditions Omnibus, 1995. Les Français estimaient que le statut du dollar américain en tant que monnaie-clé du SMI procurait aux États-Unis des privilèges particuliers. D'une part, les américains pouvaient s'endetter gratuitement grâce aux stocks de dollars existants à l'étranger, surtout dans les banques centrales européennes. D'autre part, ils exerçaient – «au nom de la cohésion du système» – des pressions sur ces banques qui perdent assez rapidement l'usage de ces réserves. Pour de Gaulle, ce privilège était assimilé à une forme d'impérialisme: les engagements politiques extérieurs des États-Unis et, en même temps, les investissements dans leurs entreprises à l'étranger étaient ainsi facilités.

<sup>63</sup> La position Française pour la réforme du système monétaire internationale peut être résumée de façon suivante. Dans un premier temps, le système doit être maintenu en état, tout en améliorant son fonctionnement. Les pays à monnaies de réserve, tout d'abord les États-Unis, doivent enrayer le déficit de leurs balances de paiement. À ce stade, il n'y avait pas besoin de liquidités supplémentaires dans le système international. En cas de création, à l'avenir, de nouveaux instruments de réserve ou de crédit, leur neutralité devait être assurée grâce au lien à établir entre ces nouveaux instruments et l'or, ainsi qu'à un contrôle spécifique.

des États» où chacun reste maître de sa souveraineté, il envisage d'enrayer toute évolution vers la supranationalité<sup>64</sup>. C'est sur ces coordonnées que de Gaulle exerce à l'époque son leadership et qui sont les causes de bon nombre de frictions entre la France et ses partenaires (retrait de la France du commandement intégré de l'OTAN et une certaine remise en cause de l'Alliance atlantique, la crise de la chaise vide, le deuxième *veto* à l'adhésion britannique).

Dans le sillage des propositions avancées par le général de Gaulle, Pierre Werner réitère quant à lui la nécessité «d'établir au plus tôt les fondements d'une coopération monétaire plus serrée entre les Six pays membres de la CEE, afin de préserver le Marché Commun d'interventions financières et monétaires désordonnées»<sup>65</sup>. Cette déclaration officielle prononcée devant le parlement luxembourgeois par le Premier ministre, ministre des Finances et ministre des Affaires étrangères, fonctions que l'orateur exerçait simultanément à l'époque, contient l'indication des priorités dans la politique étrangère, notamment européenne du Grand-Duché, dans laquelle l'intégration économique occupe une place de choix. Le vecteur monétaire, ayant en Pierre Werner un défenseur engagé, est devenu un axe primordial de l'action gouvernementale à long terme et la place financière internationale, en pleine éclosion au Luxembourg, y est graduellement associée<sup>66</sup>, avec ses moyens spécifiques<sup>67</sup>.

Au premier semestre de 1966, le Grand-Duché est appelé à exercer la présidence du Conseil des Communautés Européennes et Pierre Werner, qui conduit les travaux, contribue à l'obtention du «compromis du Luxembourg» qui met un terme à la «crise de la chaise vide»<sup>68</sup>. Dans son discours de bilan devant le Parlement Européen à Strasbourg et en évoquant les thèmes-phare qui ont concentré les énergies de la présidence luxembourgeoise (la crise européenne et sa résolution, l'entrée en vigueur du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés, le financement de la politique agricole commune et

---

<sup>64</sup> En 1960 le général de Gaulle demande à Alain Peyrefitte de préparer «une note sur les moyens pratiques d'étouffer la supranationalité». Dans l'esprit de de Gaulle, l'Europe ne pouvait être, à terme, qu'une confédération et la délégation de pouvoir devrait être exercée non pas par un organe indépendant, mais par les représentants des États (ministres ou au plus haut niveau) disposant d'un droit de *veto*. Voir. PALAYRET, Jean-Marie. *Le Mouvement européen, 1954-1969. Histoire d'un groupe de pression*. In GIRAULT, René et BOSSUAT, Gérard. *L'Europe brisée. L'Europe retrouvée. Nouvelles réflexions sur l'unité européenne au XX<sup>e</sup> siècle*. Paris: 1994, pp. 374-377.

<sup>65</sup> WERNER, Pierre. *La politique étrangère du Grand-Duché de Luxembourg*. Discours de Pierre Werner, ministre d'État, président du gouvernement luxembourgeois, ministre des Affaires étrangères, ministre du Trésor, ministre de la Justice, devant la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg. In *Bulletin de documentation*, n° 1, 25 février 1965, 21<sup>e</sup> année. Luxembourg: Service Information et Presse, ministère d'État, Grand-Duché de Luxembourg, pp. 1-11. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>66</sup> «[...] Si le public montrait beaucoup de curiosité à propos d'une union monétaire européenne, les milieux financiers et économiques restaient sceptiques. En premier lieu les autorités monétaires». In WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 20.

<sup>67</sup> Des emprunts en unités de compte européennes (et en devises) ont été émis sur la place financière en 1964 et, ensuite, à une échelle croissante. Voir TRAUSCH, Gilbert. *Le Luxembourg face à la construction européenne*. Luxembourg: Centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman, 1996.

<sup>68</sup> La *politique de la chaise vide* (document consulté le 10 octobre 2012) désigne la politique de blocage menée par le gouvernement français du général de Gaulle du 30 juin 1965 au 30 janvier 1966. Refusant d'accepter une extension du rôle du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), chargé de la mise en œuvre de la politique agricole commune, et du Parlement européen, mais surtout la modification du principe de l'unanimité dans la prise de décision au profit de la règle majoritaire, de Gaulle suspendit la participation de la France aux réunions du Conseil des Ministres de la CEE, bloquant de fait les décisions. L'accord, signé le 29 janvier 1966 à Luxembourg, accorde des concessions à la France dans le domaine du droit de vote. Elles sont formulées ainsi: «Lorsque, dans les cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront, dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil, dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté». Voir *Communiqué final de la session extraordinaire du Conseil (Luxembourg, 29 janvier 1966)*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

les négociations multilatérales au sein du GATT), Pierre Werner souligne «la nécessité de mettre en place [...] des procédures monétaires communes et [...] la nécessité de consacrer dans un statut monétaire la fixité des taux de change»<sup>69</sup>. Cette thèse, ainsi que l'idée d'une unité européenne de compte généralisée, et la nécessité d'une discipline monétaire commune, assortie d'une coordination des politiques économiques des Six, ont été étayées quelques jours auparavant devant des hommes d'affaires et politiques américains dans une conférence où Pierre Werner s'est exprimé comme «porte-parole de la politique monétaire européenne»<sup>70</sup>. Il fera de même de la tribune du FMI et de la Banque mondiale, lors de l'assemblée annuelle des gouverneurs de 1966, où il parle en tant que président en exercice du Conseil des CE<sup>71</sup>.

En mai 1967, le 20<sup>e</sup> Congrès économique du Benelux, accueilli au Luxembourg, donne à Pierre Werner l'occasion d'exposer une nouvelle fois sa vision sur l'impératif d'une solidarité monétaire européenne à travers une monnaie européenne, dont une des principales vertus sera celle «de résoudre le problème de la fixité des taux de change». Une solidarité d'action doit se mettre en place dans ce domaine, qui reste dominé par un très fort particularisme national. Même s'il considère que «la création d'une monnaie européenne unique, par un institut d'émission serait prématurée», il estime que le resserrement de la discipline monétaire est non seulement nécessaire, mais possible vu que les pays du Marché commun sont aussi étroitement associés dans la poursuite de leurs objectifs économiques. De la même tribune, Fernand Collin, président de la Kredietbank, appelle à la création d'une monnaie européenne<sup>72</sup> et définit ses caractéristiques.

Jusqu'aux années 1967-1968, la coopération monétaire européenne apparaît comme le prolongement de l'intégration des marchés et de la création d'un véritable marché commun industriel et agricole. Les règles de la politique agricole commune, notamment avec la fixité des prix communs agricoles établis en unité de compte, a imposé *de facto* une discipline monétaire. «Le fonctionnement de la PAC a ainsi entretenu l'illusion d'une union monétaire européenne acquise comme par magie»<sup>73</sup>. Mais un facteur externe viendra dissiper cette illusion: les turbulences du système monétaire international et la fragilisation du système de Bretton Woods. «Dès que des doutes sur la viabilité du système se faisaient jour et que les premiers signes de déstabilisation apparaissaient (notamment dans la crise de la livre sterling de 1967), l'idée de constituer en Europe une zone de stabilité monétaire et de préserver ainsi les économies européennes des remous qu'entraînerait la dissolution du système de Bretton

---

<sup>69</sup> WERNER, Pierre. *Exposé de SEM Pierre Werner, Président des Conseils des Communautés Européennes devant le Parlement Européen à Strasbourg, 28 juin 1966*. In *Bulletin de documentation*, n° 9, 1<sup>er</sup> juillet 1966, 22<sup>e</sup> année. Luxembourg: Service Information et Presse, ministère d'État, Grand-Duché de Luxembourg, 1<sup>er</sup> juillet 1966, pp. 8-12. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>70</sup> WERNER, Pierre. *Exposé sur la politique monétaire européenne. Conférence donnée à Bruxelles par Pierre Werner, Ministre d'État, Président du gouvernement, Ministre du Trésor et de la Fonction publique à l'invitation de l'American and Common Market Club*. Bruxelles: 5 juin 1966. In *La Libre Belgique*, 6 juin 1966, p. 3.

<sup>71</sup> Depuis l'adoption du traité de Rome en 1957, le Luxembourg a exercé à dix reprises la présidence du Conseil: aux premiers semestres de 1960, 1963, 1966, 1969, 1972, 1976, au second semestre de 1980 et 1985, au premier semestre de 1991, au deuxième semestre de 1997 et au premier semestre 2005. Dans l'intervalle 1960-1976, les présidences luxembourgeoises sont gérées exclusivement par divers gouvernements Werner successifs et Pierre Werner, qui exerce à chaque fois en qualité de président, s'exprime au nom de la Communauté dans divers assemblées et forums internationaux.

<sup>72</sup> *Discours de Fernand Collin, président de la Kredietbank, 27 mai 1967*. In *Problèmes économiques*, n° 2597, 30 décembre 1998.

<sup>73</sup> LEBOUTTE, René. *Histoire économique et sociale de la construction européenne, Collection Europe plurielle*, n° 39. Bruxelles: PIE- Peter Lang, 2008, p. 215.

Woods pouvait acquérir plus de force»<sup>74</sup>. La demande d'adhésion de la Grande-Bretagne implique la nécessité d'une réflexion approfondie sur les monnaies et la solidarité monétaire.

En tenant compte de ces nouvelles circonstances, Pierre Werner donne un éclairage supplémentaire à sa conception sur la solidarité monétaire en Europe qu'il expose le 26 janvier 1968 à la tribune du congrès *Europaforum*<sup>75</sup>, à laquelle il est invité aux côtés de Jean Monnet et de Walter Hallstein. D'abord, il plaide en faveur de l'adhésion de la Grande-Bretagne, qui apporterait dans la Communauté une monnaie de réserve et une des monnaies véhiculaires du commerce mondial, et dont la demande d'adhésion «[...] obligera les instances des Six à une prise de conscience de leurs objectifs de politique monétaire»<sup>76</sup>. Dans son discours, traitant des perspectives de la politique financière et monétaire européenne dans un contexte international de plus en plus imprévisible, il assortit l'échafaudage théorique des moyens et instruments d'action pratique, dans l'esprit du plan adopté par la Commission en 1962. Six mois avant l'entrée en vigueur de l'union douanière entre les pays membres de la CEE, Pierre Werner présente ainsi un plan d'action en cinq points pour une intégration monétaire européenne<sup>77</sup>, basé sur la création d'une unité de compte européenne, la consultation, la fixité des taux de change entre les monnaies européennes et la solidarité, interne et externe. Un fonds de coopération monétaire est ainsi évoqué. Il clôture son exposé en développant

<sup>74</sup> VAN YPERSELE, J. et KOEUNE, J-C. *Le système monétaire européen, Perspectives européennes*. Luxembourg-Bruxelles: 1988, p. 41.

<sup>75</sup> WERNER, Pierre. *Perspectives de la Politique Financière et Monétaire Européenne*. In *Bulletin de documentation*, n° 2, 26 janvier 1968, 24<sup>e</sup> année. Luxembourg: Service Information et Presse, ministère d'État, Grand-Duché de Luxembourg, 26 janvier 1968, pp. 1-8. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>77</sup> Les lignes du plan d'action sont les suivantes:

1. «Définition des opérations à caractère monétaire que les partenaires ne pourraient entreprendre qu'après consultation de leurs partenaires, soit dans le cadre du Conseil des ministres, soit dans celui du Comité monétaire, soit éventuellement dans un organe spécial, composé des ministres de Finances et des gouverneurs des banques centrales;

2. Mise au point et approbation de la définition de l'unité de compte européenne, à la suite d'une unification des formules utilisées dans les Traités européens et diverses régulations. L'usage de cette unité de compte dans les relations entre les Six se développerait très naturellement, suivant les nécessités de l'action communautaire, interne et externe;

3. Avec ou sans référence à la monnaie de compte, les Six devraient préciser leurs engagements réciproques pour le maintien des relations fixes entre leurs monnaies.

Je rappelle que les six gouvernements ont défini la parité de leur monnaie par rapport à l'or dans le cadre de leurs engagements vis-à-vis du Fonds monétaire international.

4. L'articulation de la coopération monétaire des Six avec celle qui se pratique sur le plan mondial du FMI est indispensable dans l'intérêt de la poursuite des objectifs de sécurité et de liberté des échanges que préconisent les organismes financiers créés à Bretton Woods.

C'est dire toute l'importance d'une consultation et d'une coordination des points de vue dans les relations avec ces organismes. Elles prendront une importance particulière à partir du moment où le plan des nouveaux droits de tirage spéciaux sur le Fonds entrera en vigueur.

5. A titre prévisionnel il faudrait arrêter le schéma d'un accord intergouvernemental, dans lequel s'inscrirait, au moment opportun, l'étendue des obligations de chaque pays en matière de concours mutuel en application des articles 108 et 109 du traité.

L'organisation du concours pourrait se faire à travers un instrument communautaire. Cet instrument serait constitué par un fonds européen de coopération monétaire qui canaliserait deux sortes d'opérations:

- vers l'intérieur, des concours mutuels tendant à corriger les déséquilibres des balances de paiement, sous réserve d'une coordination avec des tirages sur le Fonds monétaire international;

- vers l'extérieur, des opérations de crédit international dérivant soit de la politique commerciale commune, soit de concours à apporter dans le système des paiements internationaux.

Je ne plaide pas pour une précipitation inconsidérée dans cette matière, mais pour une action progressive et organique, conforme aux besoins réels du fonctionnement de notre communauté. Bien sûr, l'usage de la monnaie de compte et différentes actions de solidarité institutionnalisées, nous rapprocheront du système idéal et final, qui s'appuiera sur un fonds de réserve européen et la monnaie européenne».



quelques idées qui lui tenaient particulièrement à cœur sur la libéralisation des flux des capitaux et sur le développement spontané des marchés en euro-devises<sup>78</sup>, phénomènes qu'il a pu étudier au sein de la place financière du Luxembourg. Pierre Werner anticipe ainsi la problématique que la Commission des Communautés européennes présente dans le «Mémoire Barre» soumis en février 1968 à la réunion des ministres de Finances, proposant de réaliser des études sur certains thèmes susceptibles à intensifier la solidarité monétaire.

Guido Carli, à l'époque gouverneur de la Banque centrale italienne, activiste de marque au sein du comité Monnet et partisan de la première heure de l'idée d'une monnaie européenne<sup>79</sup>, manifeste un intérêt particulier pour «le plan en cinq points», qu'il souhaite rendre accessible au monde italien de la finance. *Les perspectives de la politique financière et monétaires européens* sont ainsi publiées et diffusées sous l'égide de l'association italienne des banques<sup>80</sup>, donnant un plus de publicité et visibilité aux propositions ébauchées par Pierre Werner et engendrant des débats autour de ces thèmes dans les milieux spécialisés<sup>81</sup>. Au courant de l'année 1968, Pierre Werner devient de plus en plus actif au sein du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe et, dans la période suivante, entretient des échanges intenses avec Jean Monnet et Robert Triffin.

Le «plan d'action en cinq points» suscite l'intérêt et l'accueil favorable dans les milieux politiques et bancaires et Pierre Werner est invité quelques mois plus tard à le détailler à ses collègues du Benelux<sup>82</sup>. Pierre Werner, dont la conception monétaire était inspirée justement des enseignements de la coopération Benelux, met en évidence que la réussite d'un tel plan consistant en la «stabilité garantie des relations financières entre les États membres» de la Communauté serait assurée par une prise d'engagements comparables à ceux pris dans le cadre du Benelux. Le plan qu'il présente reste inchangé par rapport à sa forme de janvier,

---

<sup>78</sup> Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis et la Grande-Bretagne se lancent dans un vaste programme d'octroi d'aides pour la reconstruction des pays ouest-européens détruits ou affaiblis par la guerre. Les conséquences monétaires de cette politique ne tardent pas: la renaissance économique de l'Europe aidant, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, la France et le Luxembourg voient leurs réserves en devises s'accroître progressivement. Le phénomène se manifeste en premier lieu au niveau des banques centrales et gagne progressivement les banques commerciales, dans la mesure où les premières permettaient aux secondes de détenir une portion substantielle des dollars gagnés par les pays respectifs, dollars que les banques commerciales, à leur tour, laissaient en dépôt auprès des banques américaines aux États-Unis. Or, en vertu d'une réglementation en vigueur aux États-Unis depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, les banques américaines ne pouvaient pas à octroyer d'intérêts sur les dépôts à vue. Par conséquent, pour l'utilisation plus profitable pour leurs dépôts en dollars les banques européennes se dirigent vers les marchés de change. L'ouverture de ces marchés en Europe, qui se situe entre 1948 et 1953, permet ainsi aux banques européennes d'employer leurs dépôts dollars entre elles pour le financement du commerce de leurs pays respectifs avec les États-Unis, et graduellement pour le financement du commerce international en général. Voir NAHOUM, J.C. *Les marchés monétaires internationaux*. In: *Politique étrangère*. N°4, 1969, 34<sup>e</sup> année, pp. 437-449. Source: [www.persee.fr](http://www.persee.fr). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>79</sup> Voir CARLI, Guido. *Pensieri di un ex governatore*. Pordenone: Edizioni Studio Tesi, 1988. Voir CARLI, G. *Cinquant'anni di vita italiana*. Roma-Bari: Laterza, 1993. Voir MELCHIONNI, Maria Grazia et DUCCI, Roberto. *La genèse des Traités de Rome: entretiens inédits avec 18 acteurs et témoins de la négociation*. Centre de recherches européennes. Lausanne: Economica, 2007.

<sup>80</sup> WERNER, Pierre. *Perspectives de la politique financière et monétaire européenne*. Roma: Bancaria, 1968.

<sup>81</sup> L'article de Pierre Werner intitulé *La réforme du système monétaire international*, publié dans *Academia. Nouvelle Revue Luxembourgeoise*, 1968, n° 1 (mai-juin 1968), Luxembourg, pp. 53-62, suscitera également un vif intérêt des milieux financiers et bancaires.

<sup>82</sup> WERNER, Pierre. *Benelux et les perspectives de la politique financière européenne*. Exposé fait à La Haye par Pierre Werner, Ministre d'État, Président du gouvernement, Ministre du Trésor devant le Comité Benelux, 1<sup>er</sup> avril 1968. In *Bulletin de documentation*, n° 6, 30 juin 1968, 24<sup>e</sup> année. Luxembourg: Service Information et Presse, ministère d'État, Grand-Duché de Luxembourg, 30 juin 1968, pp. 8-11. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

mais une condition importante est ajoutée quant à la procédure de consultation, à savoir qu'«à des modifications de change on ne pourra procéder que d'un commun accord».

Lors de la réunion des ministres des finances des pays membres des Communautés à Rotterdam (9-10 septembre 1968), Pierre Werner réitère son «plan d'action en cinq points», qu'il étaye et nuance – mettant l'accent sur l'engagement et la volonté politique – dans le discours officiel qu'il prononcera devant ses collègues des autres États membres<sup>83</sup>. Ce qui retient l'attention, c'est la mise en évidence de la nécessité d'un parallélisme entre la coordination des politiques économiques et l'intégration monétaire. «La solidarité monétaire ne s'établira que laborieusement au fur et à mesure du renforcement de la politique économique et elle en dépend. D'un autre côté, la mise en place des procédures et d'instruments juridiques orientés vers une politique monétaire commune constituera un puissant levier pour opérer le rapprochement des économies nationales». L'équilibre subtil qu'il envisage se retrouvera dans l'élaboration du plan d'une union économique et monétaire par étapes (le plan Werner), qu'il sera amené à coordonner quelques mois plus tard.

«Mon ébauche de plan [...] reçut une publicité non soupçonnée en Europe et ailleurs, comme venant d'un membre du Conseil des Ministres et répondant aux inquiétudes de l'heure. Mais je n'étais plus seul à préconiser une action [...] les propositions du professeur Triffin [...] articulaient l'intégration monétaire avec la réforme du système monétaire international»<sup>84</sup>. En effet, Robert Triffin envisage d'abord une unité de compte européenne indépendante du dollar et convertible en monnaies européennes, suivie de la création d'une autorité monétaire européenne et ensuite, d'une politique monétaire commune.<sup>85</sup>

La genèse et l'évolution de la pensée monétaire de Pierre Werner jusqu'en 1968 témoignent qu'il a été un militant de la première heure en faveur d'une monnaie européenne commune, qu'il voyait aussi bien à usage intra-européen (y compris privé), qu'international, propre à stimuler les échanges. Cette monnaie, issue de la solidarité, donc d'une politique monétaire commune des Six, devait ainsi échapper aux faiblesses nationales. Soutenant la nécessité de la fixité des taux de changes entre les monnaies européennes par rapport aux devises, il propose la création d'un institut monétaire en charge de cette politique. Pierre Werner est parmi les premiers à souligner la nécessité de prendre en considération le rôle de la livre sterling dans une monnaie européenne commune, dans la perspective d'une adhésion inéluctable de la Grande-Bretagne à la Communauté, qu'il a soutenue et pour laquelle il a beaucoup œuvré.

Fidèle à sa ligne d'équilibre et de la juste mesure, il considérait que l'édification graduelle de la solidarité monétaire devait être menée en parallèle avec la coordination des politiques économiques des États membres, venant ainsi à l'encontre des opinions, et de la ligne politique, défendus par les Allemands et les Néerlandais. Par sa propre vision en la matière, il se place déjà sur une position médiane dans la controverse entre les courants monétaristes et économistes et qu'il a été amené à arbitrer pour la réussite des travaux du comité Werner.

Pierre Werner était catégoriquement opposé à une solidarité monétaire obtenue par une décision unilatérale (et forcément brutale), qu'il considérait comme indésirable et

---

<sup>83</sup> WERNER, Pierre. *Exposé fait à Rotterdam par Pierre Werner, Président du gouvernement, Ministre du Trésor à la réunion du Conseil des Ministres des Finances des CE, 10 septembre 1968*. In *Bulletin de documentation*, n° 8, septembre 1968, 24<sup>e</sup> année. Luxembourg: Service Information et Presse, ministère d'État, Grand-Duché de Luxembourg, septembre 1968, pp. 5-11.

<sup>84</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 121.

<sup>85</sup> GILLINGHAM, John. *European Integration: 1950-2003. Superstate or New Market Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 59-60.

inacceptable. Il avait à l'esprit l'expérience que le Luxembourg avait subie à l'introduction forcée du Reichsmark et, ultérieurement, à la suite de l'introduction du franc après la Libération<sup>86</sup>. C'est d'ailleurs cette succession de transitions qu'il a vécues de l'intérieur, comme banquier à la KBL et puis comme fonctionnaire gouvernemental au ministère des Finances, qui l'ont incité à réfléchir sur la monnaie et les processus monétaires de conversion-reconversion. Et ce, en l'absence d'une monnaie nationale spécifique et d'une banque d'émission.

La fin de l'année 1969, marquée par la réévaluation du DM, la dévaluation du franc français et les événements monétaires internationaux annonçant la fin du système de Bretton Woods, mettent en évidence le manque de coordination en matière monétaire entre les Six et donnent une nouvelle impulsion à l'intégration européenne.

### 1.3 Environnement économique et monétaire à la fin des années 1960

À la fin des années 1960, la dégradation du climat monétaire à l'échelle internationale menace le système de Bretton Woods en raison notamment de la politique américaine en matière de balance des paiements<sup>87</sup>. Les pays membres de la CEE ressentent ces tensions et sont confrontés aux risques que la spéculation monétaire engendre pour leur stabilité économique. La coordination et la concertation si nécessaire entre les Six sont minées par les divergences accrues des prix et des coûts, ce qui déclenche plusieurs crises de change et de balance des paiements, menaçant de perturber l'union douanière et le marché commun agricole, dont le fonctionnement avait été plutôt satisfaisant jusqu'alors.

Les turbulences sur le marché des changes en Europe se sont accrues après la dévaluation de la livre sterling. Le 18 novembre 1967, le Royaume-Uni procède à une dévaluation de sa monnaie de 14,3 %, ce qui entraîne un véritable choc. La livre sterling est alors la deuxième monnaie de réserve et intervient pour un quart des transactions monétaires dans le commerce mondial. La parité de la livre sterling était le fruit d'enjeux à la fois européens et internationaux: certains chercheurs considèrent ainsi «qu'il n'est pas exagéré d'y voir [dans les tensions de la livre] le début de la fin du système de Bretton Woods»<sup>88</sup>. La faiblesse monétaire britannique et les conséquences de sa dévaluation sur le taux de change de la livre ont servi de justification au veto posé par le général de Gaulle le 11 novembre 1967 à l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché commun.

---

<sup>86</sup> «[...] Tout le monde sait combien de ruptures, de dislocations, de déséquilibres, combien de souffrances humaines et sociales entraînerait un processus aussi radical. Il y a vingt ans, l'Alsace, comme le Luxembourg, subissait une expérience d'intégration précipitée sous l'égide du Reichsmark [...]. Normalement une tel procédé signifierait pratiquement soit le retour au libéralisme économique du 19<sup>e</sup> siècle, soit si l'on veut atténuer les douleurs de l'adaptation, la mise sur pied d'une réglementation monstrueusement complexe». In WERNER, Pierre. *Signification d'une intégration monétaire*, conférence donnée par Pierre Werner à Strasbourg, le 21 novembre 1960. In *Bulletin de documentation*, n° 15, 30 novembre 1960, 16<sup>e</sup> année. Luxembourg: Service Information et Presse, ministère d'État, Grand-Duché de Luxembourg, décembre 1960, pp. 3-11.

<sup>87</sup> Il s'agit du «paradoxe de Triffin» ou du «dilemme de Triffin» qui énonce que, dans le cadre des accords de Bretton Woods, la devise-clé (le dollar US) est condamnée à se déprécier lorsqu'elle doit satisfaire aux besoins de l'économie mondiale en liquidités internationales. Une telle situation contribue à un affaiblissement progressif de la confiance des agents économiques étrangers envers la monnaie de référence; les besoins importants de l'économie mondiale en une devise fiable aboutissent donc paradoxalement à la perte de confiance envers cette monnaie.

<sup>88</sup> RÜCKER, Katrin. *L'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE et la question de la livre sterling*. In DUMOULIN, Michel (éd.). *Réseaux économiques*, 2004.

En 1968, la dissolution du «pool de l'or»<sup>89</sup> est suivie de troubles monétaires graves. En mai 1968, les mouvements contestataires des étudiants français plongent le pays dans une situation politique difficile, suivie de perturbations monétaires. À ce sujet, Pierre Werner écrit: «Du 14 au 21 novembre 1968, une spéculation intense se déclenchait au sujet d'une réévaluation du mark allemand et d'une dévaluation du franc français [...] Les données économiques de base requéraient un écart de parité élargi entre le DM et le franc français [...] Le refus des allemands était largement motivé par la réduction du revenu des agriculteurs allemands dans l'hypothèse de l'application stricte des principes de la politique agricole commune basée sur l'unité des prix exprimés en unité de compte»<sup>90</sup>. Le franc français n'échappe pas aux attaques spéculatives et le 8 août 1969 le gouvernement procède à sa dévaluation de 11,1 %. La monnaie allemande subit à son tour des spéculations et le 24 octobre 1969 elle est réévaluée de 9,3 %. Comme le déséquilibre entre un mark fort et un franc faible risque de déstabiliser la politique agricole commune, des montants compensatoires monétaires sont introduits pour préserver tant la stabilité des prix agricoles sur le marché français que les revenus des agriculteurs allemands. Ces montants – à caractère provisoire, mais qui ont perduré pendant une décennie – «étaient une entorse à la philosophie de la politique agricole commune et allaient dans la suite empoisonner les relations intracommunautaires à l'occasion de la fixation annuelle des prix agricoles»<sup>91</sup>. Malgré l'union douanière entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1968 qui était censée éliminer toute forme de limitation quantitative des échanges entre les pays membres, l'espace européen reste compartimenté et disparate, en raison de politiques économiques divergentes, de régimes fiscaux différents et de montants compensatoires monétaires.

Mais la césure est encore plus profonde: la consultation entre les partenaires ne fonctionne pas. La décision de dévaluer le franc français et celle de laisser flotter le DM sont le résultat de décisions unilatérales. La solidarité communautaire est sérieusement fragilisée par les intérêts diamétralement opposés de la France et de l'Allemagne. Non seulement le fonctionnement de la politique agricole commune, dont la nécessité des prix stables exige des ajustements impératifs, est menacé, mais surtout les questions monétaires dépendent d'intérêts nationaux très profonds et relèvent, en réalité, exclusivement de la souveraineté nationale. Malgré les progrès importants de la CEE dans le domaine de l'union douanière et de la politique agricole commune, les avancées des Six en matière de coordination des politiques macroéconomiques et de coopération monétaire sont insatisfaisantes et illusoire.

Au niveau international, les relations monétaires sont fondées sur des monnaies nationales à parités fixes, mais ajustables, et sur l'ancrage du dollar dans l'étalon de change-or. Durant l'année 1968, le système monétaire international connaît les premiers heurts et son équilibre est menacé. Outre-Atlantique, la pression récurrente sur le dollar, pour des raisons de politique macroéconomique, exacerbée ensuite par la guerre du Vietnam, épuise

---

<sup>89</sup> Créé en 1961 avec le plan Kennedy, le «pool de l'or» regroupait les principales banques centrales mondiales qui décidèrent de coordonner leurs actions en intervenant sur les marchés afin de maintenir la parité de l'or à 35 dollars US l'once, comme le voulait le système de l'étalon de change-or. Le système de l'étalon de change-or fut mis en place par les accords de Bretton Woods. La valeur du dollar US est directement indexée sur l'or (à 35 dollars l'once), tandis que les autres monnaies sont indexées sur le dollar. Les réserves des banques centrales doivent alors être constituées de devises convertibles en or et non plus uniquement d'or. Le gouvernement américain garantit la valeur du dollar, mais n'est pas obligé d'avoir une contrepartie en or aux dollars émis. En mai 1968, victime d'une spéculation trop forte, le «pool de l'or» est dissout. Cf. EICHENGREEN, Barry. *Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods. The Cairoli Lectures*. MIT, 2007. In *The Anatomy of the Gold Pool*, pp. 35-72. Voir BORDO, Michael. *The Gold Standard and Related Regimes: Collected Essays*. Cambridge: Cambridge University Press (éd.), 1999.

<sup>90</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 121.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 122.

progressivement la réserve d'or du Trésor américain. L'accroissement constant des réserves en dollars à l'extérieur des États-Unis (les «eurodollars») rendent problématique leur conversion en or à la parité officielle<sup>92</sup>. Pour soutenir le système des parités fixes de Bretton Woods et pour faire valoir son rôle dans l'économie mondiale, le FMI met en place, en août 1969, le droit de tirage spécial (DTS)<sup>93</sup>, un actif fiduciaire international dont la principale fonction est de remplacer les monnaies nationales de réserve, principalement le dollar US. Les taux de change continueraient d'être stables, quoiqu'ajustables, et le FMI contrôlerait la quantité des DTS de manière à satisfaire les besoins mondiaux en liquidités. Cet instrument n'a pu que pallier les défaillances de court terme du système. La spéculation d'un régime de changes fixes d'une part, et la défaillance systématique d'autorités internationales, telle celle du FMI, en matière de coordination et d'inflexion des politiques nationales d'autre part, ne pouvaient aboutir qu'à l'effondrement du système de Bretton Woods.

Les perturbations monétaires au sein des Six à partir du milieu des années 1960, ainsi que les difficultés de la livre sterling – révélateur de la grande diversité existante entre les Européens – engendrent bon nombre de conséquences. Au plan communautaire, les difficultés se répercutent sur la coordination des politiques européennes, notamment sur la politique agricole commune, régie par le principe du prix unique. Pour corriger les distorsions de concurrence dues aux fluctuations monétaires, des montants compensatoires sont introduits, mais leur mise en place est très complexe. Comme le traité de Rome n'avait prévu que des dispositions rudimentaires en matière de coopération monétaire, les États membres ne misent pas sur un vecteur monétaire et l'absence de concertation lors des mesures de dévaluation/réévaluation en fait largement preuve. Ils font partie du système monétaire international, caractérisé par des taux de change fixes mais ajustables entre les monnaies, ancrées au dollar et à l'étalon-or. Mais l'instabilité croissante du dollar, la fragilisation du système de Bretton Woods, dont l'effondrement est proche, ainsi que «les craintes de voir la Communauté européenne mise en danger par une réévaluation désordonnée des monnaies européennes» incitent les États membres à s'engager sur la voie de l'union économique et monétaire<sup>94</sup>.

### 1.3.1 Les plans Barre I et Barre II

Alerté par la rupture de solidarité communautaire, la Commission – sous l'impulsion de Raymond Barre, vice-président en charge des questions économiques et financières –, rédige un document confidentiel qu'elle présente aux ministres des Finances européens, réunis à Rome le 28 février 1968<sup>95</sup>. Inspiré par le programme d'action de 1962<sup>96</sup>, quoique moins

<sup>92</sup> La surévaluation du dollar, officiellement à 35 \$ l'once, a abouti à un désajustement entre l'or et la monnaie-étalon du système. Le manque de volonté de redressement de la part des autorités américaines a conduit à la suspension de la convertibilité-or du dollar, le 15 août 1971. Le flottement du dollar a signé la fin du régime de Bretton Woods fondé en théorie sur la stabilité des changes.

<sup>93</sup> La valeur unitaire du DTS a été établie à 0,888671 grammes d'or fin (soit 1 dollar US). Tout pays adhérant au système devait disposer de réserves officielles – avoirs en or devises largement acceptées – qui pouvaient servir à racheter sa monnaie nationale sur les marchés des changes internationaux pour maintenir son taux de change. Mais l'offre internationale de deux grands avoirs de réserve, l'or et le dollar US, s'est révélée insuffisante pour étayer l'expansion du commerce et l'évolution financière auxquelles on assistait alors.

<sup>94</sup> EICHENGREEN, Barry; JAMES, Harold. *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*. Oxford: Oxford University Press (éd.), 1996, p. 153. Voir MAES, Ivo. *Economic thought and the making of European Monetary Union*. Cheltenham: Edward Elgar (éd.), 2002.

<sup>95</sup> DU BOIS, Pierre. *Histoire de l'Europe monétaire 1945-2005. Euro qui comme Ulysse...* Paris: PUF, 2008.

<sup>96</sup> Le [Programme d'action de la Commission du 24 octobre 1962](#) (plus connu sous le nom du mémorandum Marjolin) préconisait de passer, avant la fin des années soixante, d'une union douanière à une union économique avec fixation irrévocable des taux de change des monnaies des États membres. Aucune suite n'est donnée à ce

ambitieux, ce «mémorandum pour une action communautaire dans le domaine monétaire» envisage le développement des relations monétaires plus étroites entre les États membres. Il propose notamment d'obliger les «États membres à ne faire aucun changement dans les parités des monnaies, sauf par un accord préalable», de procéder à la suppression des marges de fluctuation, ainsi qu'à la mise en place d'un système d'assistance mutuelle. Une concertation des positions au sein des institutions monétaires internationales est également prévue, tout comme la définition «d'une unité de compte devant être utilisée dans toutes les actions de la Communauté ayant besoin d'un dénominateur commun». L'approche de Barre est prudente et pragmatique. Ne souhaitant pas aller trop loin, il exclut l'introduction d'une monnaie européenne de réserve<sup>97</sup>. Dans l'immédiat, le document de la Commission prévoit la réalisation des études sur certains thèmes susceptibles d'intensifier la solidarité monétaire européenne.

Les propositions de la Commission sont critiquées par l'Allemagne et les Pays-Bas, qui estiment qu'une telle «approche monétaire unilatérale était dépourvue de sens»<sup>98</sup>. Les banquiers centraux se montrent, à leur tour, réservés quant à la possibilité de mettre en place une coopération monétaire communautaire plus étroite. La Communauté couvre une superficie trop petite; de surcroît, elle n'est qu'une union douanière et non une union économique et politique<sup>99</sup>.

En octobre 1968, Raymond Barre se montre sceptique à l'égard de l'union économique et monétaire et assume des positions plutôt «économistes»<sup>100</sup>. Il considère que la primauté revient à une meilleure coordination des politiques économiques et que l'union monétaire serait le couronnement de l'union économique. Devant le Parlement européen, il soutient qu'une autorité politique européenne serait nécessaire pour garantir la réussite de l'union économique et monétaire<sup>101</sup>.

Ce mémorandum détermine une véritable prise de conscience au niveau des gouvernements des États membres<sup>102</sup>. C'est ainsi que dans le communiqué final de la réunion du 13 décembre 1968, les ministres des Finances de la CEE réaffirment la nécessité d'une convergence accrue de leurs politiques économiques, tout comme l'intensification de leur coopération monétaire.

---

rapport, à l'exception de la mise en place, en 1964, d'un Comité des gouverneurs des banques centrales des États membres de la CEE, qui est venu s'ajouter au comité monétaire prévu à l'article 105 (2) du traité de Rome. Le Comité des gouverneurs disposait, à l'origine, d'un mandat très limité mais il a progressivement pris de l'importance au fil des années pour se placer au centre de la coopération monétaire entre banques centrales de la Communauté. À ce titre, il a élaboré et géré le cadre de la coopération monétaire qui a été mis en place par la suite. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>97</sup> «Je ne crois pas personnellement qu'il y aurait intérêt à ce qu'aux anciennes monnaies de réserve vienne s'ajouter une nouvelle monnaie de réserve, qui soit une monnaie de réserve européenne». Cf. BARRE, Raymond. *L'ordre monétaire européen*. In *Aussemwirtschaft*, mars 1969, p. 7.

<sup>98</sup> SZASZ, André. *The Road to European Monetary Union*. Londres: MacMillan Press, 1999, p. 11.

<sup>99</sup> Cf. Procès-verbal de la 27<sup>e</sup> réunion du Comité des gouverneurs, Bâle: 9 décembre 1968 à 10 h 00. Francfort: *Archives de la Banque centrale européenne*.

<sup>100</sup> MAES, Ivo. *The Ascent of the European Commission as an Actor in the Monetary Integration Process in the 1960s*. In *Scottish Journal of Political Economy*. Oxford: Blackwell Publishing, vol. 53, n° 2/May, 2006, pp. 222-241. Cit. p. 228.

<sup>101</sup> BARRE, Raymond. *Les problèmes monétaires internationaux et la politique monétaire de la Communauté*. In *Bulletin des Communautés européennes*, vol. I, n° 1/novembre 1968, p. 17.

<sup>102</sup> Voir DYSON, Kenneth et QUAGLIA, Lucia. *European Economic Governance and Policies*. Volume I: *Commentary on Key Historical and Institutional Documents*. Oxford University Press, 2010, p. 151.

Les propositions de la Commission rejoignent celles que Pierre Werner avait énoncées un mois auparavant dans son «programme d'action en cinq points»<sup>103</sup>. Traçant une voie pratique pour l'intégration monétaire européenne, le document luxembourgeois prévoit déjà le principe de la consultation préalable, renforcé ensuite par la nécessité de l'unanimité et la prévention de tout acte unilatéral. La concertation monétaire préoccupe les partenaires du Benelux. Le 15 janvier 1968, les ministres des Affaires étrangères de ces trois pays concluent un programme de travail commun et décident de poursuivre de manière concertée leurs activités au sein des Six, y compris en matière de coopération monétaire.

Le 12 février 1969, sous l'impulsion du vice-président Raymond Barre, la Commission soumet au Conseil un «mémoire sur la coordination des politiques économiques et la coopération monétaire au sein de la Communauté»<sup>104</sup>, considérée comme «une entité économique originale et complexe», composée d'éléments nationaux et communautaires. Du fait de l'interdépendance croissante entre les économies des États membres, l'incompatibilité de politiques ou de stratégies pouvait mettre en danger l'union douanière. Ce document (connu sous le nom de premier plan Barre) préconise l'intégration croissante des économies et la nécessité d'une convergence des politiques économiques et d'une coopération monétaire. Le préambule du mémoire est consacré à un état des lieux des dispositions adoptées par le Conseil le 15 avril 1964 en matière économique et monétaire<sup>105</sup>, qui ont permis, à l'époque, la création du Comité des gouverneurs des banques centrales, ainsi que du comité de politique économique à moyen terme. Il est constaté l'échec du mécanisme de la clause d'assistance mutuelle. Ensuite, ce plan propose d'approfondir l'action communautaire sur plusieurs axes. Le premier vise la convergence des orientations de politique économique à moyen terme (en particulier en matière de production, d'emploi, de salaires et de balance des paiements). Le deuxième axe stipule la coordination des politiques économiques à court terme, de sorte que les économies puissent évoluer conformément aux objectifs à moyen terme. Un mécanisme de «consultations préalables obligatoires sur les politiques à court terme», ainsi qu'un système d'indicateurs d'«alerte précoce» sont proposés. Le troisième axe envisage la mise en place des instruments de politique monétaire européenne. Pour une solidarité monétaire réelle, il est préconisé un mécanisme de soutien monétaire à court terme, qui doit aller de pair avec une assistance financière à moyen terme. «Le mécanisme de coopération monétaire communautaire ne se substitue pas aux mécanismes de coopération monétaire internationale, mais, tel qu'il est conçu, il peut s'y insérer sans difficulté». La possibilité de supprimer les marges de fluctuation entre les monnaies européennes et un flottement concerté de 1 % par rapport à l'extérieur sont également envisagés.<sup>106</sup> Le 17 juillet 1969, le Conseil avalise la mise en place d'un système communautaire de soutien monétaire à court terme.

«Le plan Barre se caractérise par une association particulière de conceptions allemandes et françaises traditionnelles, concernant notamment la convergence des orientations nationales à moyen terme. [...] À ce niveau, l'analyse à moyen terme d'inspiration française est

---

<sup>103</sup> Exposé le 26 janvier 1968 dans son intervention *Perspectives de la Politique Financière et Monétaire Européenne* faite à Sarrebruck, lors du Congrès économique de la CDU. Parmi les points forts de l'intégration monétaire européenne, Pierre Werner considère la création d'une unité de compte européenne, la consultation, la fixité des taux de change entre les monnaies européennes et la solidarité, interne et externe (un fonds de coopération monétaire étant évoqué). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>104</sup> *Mémoire de la Commission au Conseil sur la coordination des politiques économiques et la coopération monétaire au sein de la Communauté*, présenté le 12 février 1969 dans le supplément du Bulletin CEE n° 3/1969.

<sup>105</sup> *Recommandation du Conseil du 15 avril 1964 adressée aux États membres au sujet des dispositions à prendre en vue du rétablissement de l'équilibre économique interne et externe de la Communauté*. In *Journal officiel des Communautés européennes*, n° 64/22.4.1964. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>106</sup> *Ibid.* *Mémoire du 12 février 1969*, Bulletin CEE n° 3/1969, p. 14.

appliquée à la notion allemande de convergence économique»<sup>107</sup>. Les idées exprimées dans ce document sont moins ambitieuses que celles avancées en février 1968 à Rome. À l'époque, il était question de suppression des marges de fluctuation des changes, d'engagement d'un commun accord en cas de changement de parité, ainsi que de la création d'une unité de compte européenne. Ce recul pourrait s'expliquer par l'absence de volonté politique des partenaires communautaires (tout particulièrement de la France), ainsi que par les disparités entre les situations économiques nationales.

Dès l'automne 1967, lors d'une réunion des ministres des Finances, Pierre Werner suggère «la nécessité de la révision des marges de fluctuation des monnaies européennes, la création d'un réseau de soutien pour lutter contre les mouvements spéculatifs, l'unification des unités de compte». C'est un objectif qu'on retrouvera ultérieurement dans les plans Barre I et II.

Entériné par la décision du Conseil des ministres du 17 juillet 1969, le mémorandum de la Commission est pourtant accueilli avec une certaine réserve. Deux visions différentes sur la solidarité monétaire – celle des économistes contre celle des monétaristes – attisent les débats. Pour les pays à monnaie forte, ayant comme porte-drapeau l'Allemagne et également les Pays-Bas, la priorité doit revenir à la politique économique, dont la coordination devrait permettre le renforcement des économies plus faibles, avec comme résultat final un moindre recours à la solidarité monétaire. Ils soutiennent aussi l'élargissement des compétences des institutions communautaires. Les pays à monnaie faible, avec la France en chef de file, considèrent en revanche la solidarité monétaire comme étant primordiale. L'intégration monétaire doit entraîner l'intégration économique et la convergence des économies n'est plus une condition préalable, mais une conséquence de l'union monétaire. De plus, dans leur esprit, l'établissement d'un calendrier d'intégration monétaire doit influencer favorablement les acteurs économiques y participant. Les Allemands préconisent donc un développement systématique et parallèle et une coordination des politiques à moyen terme. Les Belges, les Néerlandais, les Italiens et les Allemands s'entendent sur un soutien à court terme non automatique. Les Luxembourgeois adoptent une position d'équilibre et les représentants des banques centrales sont très réservés sur la coopération monétaire. Les pays du Benelux adoptent une position commune, en souhaitant la levée du veto sur l'adhésion britannique avant toute négociation sur la poursuite de l'intégration européenne.

La Commission souhaite que des mesures concrètes soient adoptées dès l'automne 1969, mais les troubles monétaires engendrés par le flottement du franc et du mark ouest-allemand empêchent la mise en route du plan Barre I. Cependant, conscients des conséquences que pourrait avoir leur manque de cohésion et des risques que la spéculation monétaire pourrait engendrer sur leurs économies, les Six s'engagent fermement sur la voie de l'intégration monétaire et en font une question prioritaire<sup>108</sup>.

Suite à la nouvelle dynamique insufflée à la construction européenne par la conférence au sommet<sup>109</sup> de La Haye (1<sup>er</sup> et 2 décembre 1969), le vice-président de la Commission en charge des Affaires économiques et financières présente, le 4 mars 1970, le «deuxième plan Barre». Fondé sur les grandes lignes du plan Barre I, ce nouveau document prévoit

---

<sup>107</sup> Voir MAES, Ivo. *Projets d'intégration monétaire à la Commission européenne*. In BUSSIERE, Eric, DUMOULIN, Michel (dir.). *Milieux économiques et intégration européenne en Europe occidentale au XX<sup>e</sup> siècle*. Arras: Artois Presses Université, 1998. pp. 35-50. Cit. p. 42.

<sup>108</sup> Voir WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, pp. 100-105.

<sup>109</sup> À cette réunion, la France est représentée par le président de la République, tandis que les autres États membres – Allemagne, Italie, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg – sont représentés par les chefs des gouvernements respectifs.



expressément que la «convergence des orientations nationales» soit accompagnée d'une «concertation des politiques économiques». La coordination économique et la solidarité monétaire sont désormais indissociables<sup>110</sup>. Un calendrier de marche sur dix ans vers une union économique et monétaire est également esquissé, tout en mettant en évidence le fait que «les actions à entreprendre [devront être] décidées par référence à une notion d'intérêt commun, combinant et dépassant la simple juxtaposition des intérêts nationaux»<sup>111</sup>. Ceci malgré le fait que ce plan «tente de pallier les déséquilibres résultant des actions séparées des gouvernements et d'assurer une certaine coordination mais ne fournit pas encore les instruments permanents d'une politique commune»<sup>112</sup>.

### 1.3.2 Le sommet de La Haye

Moment décisif dans le processus de la construction européenne, le sommet de La Haye se déroule les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1969 sous les auspices du tryptique «achèvement, élargissement, approfondissement».

L'achèvement (du Marché commun) se traduit par la résolution du litige relatif à la politique agricole commune<sup>113</sup>. Il est trouvé un compromis qui prévoit l'adoption des règlements financiers agricoles, demandée par la France et l'augmentation des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, exigée par les autres parties, notamment par l'Italie. Les Six s'accordent également sur le principe d'un règlement financier en matière de ressources propres de la Communauté<sup>114</sup>.

---

<sup>110</sup> «S'il est exact que l'Union monétaire doit reposer sur une base économique solide, caractérisée par la compatibilité des évolutions et la convergence des politiques économiques, sous peine de demeurer précaire, il est non moins vrai que le renforcement de la solidarité monétaire facilite cette compatibilité et encourage cette convergence. L'interaction de l'économique et du monétaire constitue un facteur puissant d'une plus grande cohésion au sein de la Communauté». In *Communication de la Commission au Conseil au sujet de l'élaboration d'un plan par étapes vers une union économique et monétaire*, 1970, supplément du Bulletin des CE, Bruxelles, n° 3/mars 1970. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> DELL'AMORE, Giordano, recteur de l'Université Bocconi de Milan. *Pour un système monétaire européen*. In *Europe*, Agence Europe, 12.03.1970, n° 568, p. 1. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>113</sup> Cf. points 5 à 7 du *Communiqué final de la conférence*:

\*5. «En ce qui concerne l'achèvement des Communautés, les chefs d'État ou de gouvernement ont réaffirmé la volonté de leurs gouvernements de passer de la période de transition au stade définitif de la Communauté européenne et d'arrêter, en conséquence, les règlements financiers définitifs agricoles à la fin de l'année 1969. Ils conviennent de remplacer progressivement, dans le cadre de ces règlements financiers, en tenant compte de tous les intérêts en cause, les contributions des pays membres par des ressources propres dans le but d'arriver, à terme, au financement intégral du budget des Communautés, conformément à la procédure prévue à l'article 201 du traité instituant la CEE, et de renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement européen. Le problème du mode d'élections directes continuera à être examiné par le Conseil des ministres».

\*6. «Ils ont demandé aux gouvernements de poursuivre sans tarder au sein du Conseil les efforts déjà entrepris pour assurer une meilleure maîtrise du marché, par une politique de productions agricoles permettant de limiter les charges budgétaires».

\*7. «L'acceptation d'un règlement financier pour la période définitive n'exclut pas son adaptation à l'unanimité en fonction notamment d'une Communauté élargie et à condition que le principe de ce règlement ne soit pas altéré».

In *Bulletin des Communautés européennes*, n° 1/1970, pp. 12-17. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>114</sup> Le traité signé le 21 avril 1970 (et appliqué à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1971) prévoit la substitution progressive au cours des années 1970 des contributions des États membres par des ressources propres incluant les prélèvements agricoles, les droits de douane sur les produits importés dans la Communauté et une part des recettes de TVA plafonnées à 1 %. Il faudra attendre le 1<sup>er</sup> janvier 1978, après une période de transition de sept ans, pour que les Communautés disposent des ressources propres. Cf. *Décision du Conseil, du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés*.

Au titre de l'approfondissement communautaire, deux volets se profilent: la coopération en matière économique et monétaire<sup>115</sup>, ainsi que la coopération politique<sup>116</sup>.

Le premier volet préconise la création d'une union économique et monétaire, dont les contours seront préfigurés par un plan (par étapes) que le Conseil, en étroite collaboration avec la Commission, se propose d'élaborer au cours de l'année 1970. Le premier plan Barre, que le vice-président de la Commission européenne avait présenté le 12 février 1969, sert de travaux préparatoires<sup>117</sup>. Étudiant la question d'une union économique et monétaire, ce mémorandum indiquait les moyens de préparer une action communautaire en matière de politiques économiques et de soutien monétaire. Il préconisait la concertation des politiques économiques à moyen terme, la coordination des politiques conjoncturelles et la création d'un mécanisme communautaire de soutien monétaire automatique. Pourquoi l'intégration économique et monétaire occupe, au sommet de La Haye, une place de choix? Plusieurs facteurs pourraient l'expliquer<sup>118</sup>. Il s'agit d'abord de l'achèvement du Marché commun qui, après une période transitoire de douze ans, s'apprête à entrer, au 1<sup>er</sup> janvier 1970, dans sa phase définitive. Ce résultat et surtout cette dynamique positive doivent être préservés et consolidés. Se profile alors la nécessité de compléter l'union douanière par la mise en place d'une union économique et monétaire<sup>119</sup>. Ensuite, en raison des troubles monétaires survenus en 1969, la coopération monétaire semble s'imposer, étant à la fois absolument indispensable et quasiment impossible<sup>120</sup>. À la crise de la livre sterling s'ajoute celle du franc français, fragilisé, après dix années de stabilité, par les conséquences des événements de mai-juin 1968. Sa dévaluation (de 11,2 %), suivie de la réévaluation du mark allemand (de 9,29 %) sèment l'inquiétude. Ces ajustements monétaires affectent la politique agricole commune, basée sur des prix uniques exprimés en unité de compte supposant la stabilité monétaire. D'autres turbulences monétaires et une nouvelle instabilité des taux de change préjugeaient de l'équilibre du Marché commun pouvant mener à la dissolution de l'union douanière, ainsi qu'à la fin de la politique agricole commune. Enfin, analysant le rôle

---

In *Journal officiel des Communautés européennes (JOCE)*. 28.04.1970, n° L 94. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>115</sup> Cf. au point 8 du Communiqué final de la conférence: «[Les chefs d'État ou de gouvernement, ainsi que les ministres des affaires étrangères des États membres des Communautés européennes] ont réaffirmé leur volonté de faire progresser plus rapidement le développement ultérieur nécessaire au renforcement de la Communauté et à son développement en une union économique. Ils sont d'avis que le processus d'intégration doit aboutir à une Communauté de stabilité et de croissance. Dans ce but, ils sont convenus qu'au sein du Conseil, sur la base du mémorandum présenté par la Commission le 12 février 1969, et en étroite collaboration avec cette dernière, un plan par étapes sera élaboré au cours de l'année 1970 en vue de la création d'une union économique et monétaire. Le développement de la coopération monétaire devrait s'appuyer sur l'harmonisation des politiques économiques. Ils sont convenus de faire examiner la possibilité d'instituer un fonds de réserve européen auquel devrait aboutir une politique économique et monétaire commune». *Ibid. Bulletin*, n° 1/1970, pp. 12-17.

<sup>116</sup> Cf. au point 15 du Communiqué final de la conférence: «[Les chefs d'État ou de gouvernement, ainsi que les ministres des affaires étrangères des États membres des Communautés européennes] ont chargé les ministres des affaires étrangères d'étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique, dans la perspective de l'élargissement. Les ministres feront des propositions à ce sujet avant le mois de juillet 1970». *Ibid. Bulletin*, n° 1/1970.

<sup>117</sup> Détails dans la sous-section 1.3.1 intitulée «[Les plans Barre I et Barre II](#)».

<sup>118</sup> Voir MAES, Ivo. *Projets d'intégration monétaire à la Commission européenne*. In BUSSIERE, Éric; DUMOULIN, Michel (dir.). *Milieus économiques et intégration européenne en Europe occidentale au XX<sup>e</sup> siècle*. Arras: Artois Presses Université, 1998. pp. 35-50.

<sup>119</sup> [Aide-mémoire de la Commission européenne destiné à la conférence des Chefs d'État ou de gouvernement \(19 novembre 1969\)](#). *Ibid. Bulletin des Communautés européennes* n° 1/1970, p. 17. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>120</sup> Voir MAGNUSSON, Lars et STRATH, Bo (dir.). *From the Werner Plan to the EMU. In search of a Political Economy for Europe*. Bruxelles: PIE-Peter Lang, 2001.

international du dollar américain et sa position centrale dans le système de Bretton Woods, l'idée d'étoffer la personnalité extérieure de la Communauté s'affirme de plus en plus. Les États membres envisagent de se doter d'«une entité monétaire européenne dans les rapports internationaux»<sup>121</sup>.

Le deuxième volet vise à définir les progrès envisageables en matière d'unification politique. Prend ainsi corps un comité composé des directeurs politiques des six ministères des Affaires étrangères, sous la présidence du Belge Étienne Davignon, qui doit dégager des propositions sur des questions de politique étrangère. Ces diplomates œuvrent pour le rapprochement des points de vue des États membres et pour la définition, si possible, des positions communes. Leurs propositions, très prudentes, sont imprégnées par les sensibilités de la France qui, contrairement à ses cinq autres partenaires, privilégie la méthode intergouvernementale. Le rapport Davignon (adopté par le Conseil des ministres des Communautés européennes, le 27 octobre 1970) préconise la mise en place d'un mécanisme d'information et de consultation politique à travers des réunions semestrielles des ministres des Affaires étrangères (dont la première se tient le 19 novembre 1970 à Munich) et des rencontres trimestrielles des directeurs politiques. Dans chaque ministère est institué un correspondant européen afin d'assurer une meilleure circulation de l'information entre les administrations des États membres. La coopération politique est donc envisagée en dehors du cadre communautaire. Pour situer l'union politique dans une perspective démocratique, un colloque informel doit réunir, tous les six mois, les ministres et la commission politique du Parlement européen. Annuellement, la présidence du Conseil des Communautés transmet au Parlement européen une communication sur l'état de la coopération politique. La Commission, à son tour, pourra être consultée sur certaines questions<sup>122</sup>. Par ailleurs, une institution spécifique pour la coopération politique est envisagée. Il s'agit d'un secrétariat politique (basé à Bruxelles) doté du droit d'initiative et censé contribuer à l'élaboration des orientations générales. Cette tentative reste vaine en raison du refus de la France de sortir du cadre intergouvernemental<sup>123</sup>.

Les États membres acceptent l'élargissement de la Communauté, par l'adhésion des quatre pays candidats: le Danemark, la Grande-Bretagne, l'Irlande et la Norvège. Ce principe est assorti de conditions d'admission obligatoires: les candidats doivent accepter «les traités et leur finalité politique, les décisions intervenues depuis l'entrée en vigueur des traités et les négociations prises dans le domaine du développement»<sup>124</sup>. Suite au sommet de La Haye, les Six s'accordent sur une période transitoire (avec une durée de cinq ans), pendant laquelle les candidats doivent adopter, progressivement, l'acquis communautaire dans tous les domaines (avec la possibilité de modulations pour des problèmes plus difficiles). Un calendrier est mis au point, contenant les dates de mise en œuvre des mesures d'adaptation (suppression, en plusieurs étapes, des droits de douane, adoption graduelle des prix agricoles communs, etc.).

---

<sup>121</sup> Cette idée est chère aux Français et notamment au président Georges Pompidou, favorable à la création d'une «entité monétaire européenne [...] à condition de pouvoir en sortir». Voir BOSSUAT, Gérard. *Jean Monnet et l'identité monétaire européenne*. In BOSSUAT, Gérard et WILKENS, Andreas (dir.). *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la paix*. Paris: Publications de la Sorbonne, 1999, p. 380; MAES, Ivo, *Ibid.*, p. 43; BLOOMFIELD, A. *The Historical Setting*. In KRAUSE, Lawrence B. and SALANT Walter S. (éds). *European Monetary Unification and its Meaning for the United States*. Washington: Brookings, 1973, p. 11.

<sup>122</sup> SCHOUTHEETE, Philippe (de). *La coopération politique européenne*. Paris-Bruxelles: Éditions Lador, 1980, pp. 29-30.

<sup>123</sup> BITSCH, Marie-Thérèse. *Histoire de la construction européenne. De 1945 à nos jours*. Bruxelles: Éditions Complexe, 2008, p. 178. De surcroît, pour éloigner le secrétariat politique de la Commission et de l'OTAN, la France pensait l'installer à Paris.

<sup>124</sup> BERNARD, Jean-René. *L'élargissement de la Communauté vu de Paris*. In *Georges Pompidou et l'Europe*. Bruxelles: Éditions Complexe, 1993, pp. 237-252, cit. p. 243.

Il reste à préciser la place à attribuer aux nouveaux membres dans les institutions communautaires.

Le lien entre l'approfondissement et l'élargissement est précisé dans les termes suivants: afin d'élargir la Communauté, il faut au préalable renforcer l'intégration pour faciliter la gouvernance. La Commission conçoit l'approfondissement d'une façon plus ample, envisageant le développement des compétences et le renforcement des institutions communautaires. Mais «les Cinq ne tiennent pas à multiplier les domaines de coopération dans l'immédiat afin de ne pas rendre plus difficile l'adhésion britannique»<sup>125</sup>.

La relance de la construction européenne à la fin de l'année 1969 porte indubitablement la marque d'un nouveau *leadership*, de deux personnalités qui arrivent presque simultanément au pouvoir: Georges Pompidou en France<sup>126</sup> et Willy Brandt en Allemagne<sup>127</sup>.

Proche de la Grande-Bretagne et des milieux financiers et industriels, avec une vision atlantiste beaucoup plus souple que celle de son prédécesseur, Georges Pompidou souhaite sortir définitivement la France de son isolement diplomatique au sein de la Communauté<sup>128</sup> et donner ainsi une nouvelle impulsion à la construction européenne. «Si la défense des intérêts nationaux de la France est prioritaire, il se montre sincèrement européiste»<sup>129</sup>. Afin de tenir ses promesses électorales et retrouver un dialogue consistant avec ses partenaires européens, Georges Pompidou propose «une réunion au sommet des chefs d'État de l'Europe des Six pour discuter du triptyque achèvement, approfondissement et élargissement». Ce sommet est organisé les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1969 à l'invitation du gouvernement néerlandais, président en exercice de la Communauté. Pour la France, «l'achèvement» est représenté par la nécessité d'établir un règlement financier stable pour pérenniser la politique agricole commune. «L'élargissement» – et tout particulièrement l'ouverture des négociations d'adhésion de la Grande-Bretagne<sup>130</sup> – permet, dans l'esprit du président français, non seulement de contrebalancer le poids économique et politique considérable de l'Allemagne, mais aussi de prémunir l'Europe contre les tentations de nature fédérale auxquelles les Britanniques étaient traditionnellement hostiles, ou encore aller davantage dans le sens de la vocation politique de l'Europe. Dans un premier temps, l'initiative française suscite le scepticisme auprès des partenaires – notamment les gouvernements belge, néerlandais et italien – ainsi qu'au niveau de la Commission et du Parlement. La France est en fait soupçonnée de vouloir retarder l'élargissement en multipliant les préalables. La forme de la réunion – le «sommet» – suscite, de par ses connotations «gaullistes», encore plus de suspicions quant à une tentative de subordonner les institutions communautaires à un organe de type intergouvernemental. La

---

<sup>125</sup> BITSCH, Marie-Thérèse. *Ibid.*, p. 177.

<sup>126</sup> Après l'échec du référendum d'avril 1969, le général de Gaulle se retire aussitôt de ses fonctions. Suite à l'élection du 15 juin 1969, Georges Pompidou, ancien Premier ministre du général de Gaulle, devient président de la République Française.

<sup>127</sup> Après les élections fédérales du 28 septembre 1969, Willy Brandt est élu quatrième chancelier fédéral de la République fédérale d'Allemagne le 21 octobre suivant. De 1966 à 1969, il fut ministre des Affaires étrangères et vice-chancelier dans le gouvernement de Kurt Georg Kiesinger.

<sup>128</sup> L'attitude de la France a été à l'origine de certaines crises qui ont contribué à l'enlisement du processus d'intégration européen: la crise de la chaise vide à la CEE en 1965, les troubles monétaires français, le refus de l'adhésion de l'Angleterre à la CEE et la chaise vide à l'Union de l'Europe occidentale.

<sup>129</sup> BITSCH, Marie-Thérèse. *Le sommet de La Haye. L'initiative française, ses finalités et ses limites*. In *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, volume 9, N° 2, 2004, pp. 83-99.

<sup>130</sup> En contrepartie, la Grande-Bretagne doit se montrer sincère dans son adhésion à l'Europe communautaire et respecter l'acquis de la construction européenne. En fait, l'adhésion britannique est soumise à la résolution de cinq problèmes majeurs; le rôle international de la livre sterling; la contribution britannique au budget communautaire; la politique agricole commune; la sortie de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et le Commonwealth.

Commission n'est pas favorable à la tenue d'un sommet, mais une fois que le Conseil eut adopté ce principe (décision du 22 juillet 1969), elle déclare vouloir y prendre part et s'impliquer dans les préparatifs<sup>131</sup>.

Le nouveau chancelier allemand Willy Brandt envisage de s'engager sur la voie de la diplomatie active et une coopération exemplaire avec la France constitue un élément essentiel de sa politique étrangère, d'autant plus que l'accession de Pompidou à la présidence française semblait favoriser cette perspective. Dans ces circonstances, «Brandt renoua avec la conviction qu'une entente franco-allemande constituerait la base décisive pour la poursuite de l'évolution de la Communauté. Dans une lettre datée du 27 novembre 1969, Brandt fit part à Pompidou des objectifs qu'il tenait pour prioritaires en vue de la conférence qui allait se tenir et dont la réalisation paraissait tout à fait possible [...]: l'accord de principe pour le règlement définitif du financement de la politique agricole, une décision commune sur les négociations concernant l'adhésion de la Grande-Bretagne et la mise en place d'un 'Fonds européen de réserve'»<sup>132</sup>. Le chancelier estime que ce fonds constitue un élément essentiel de la stabilité et de la solidarité au sein de la Communauté et que la mise en place d'une véritable dimension monétaire est un moyen d'approfondir le processus d'intégration communautaire. En revanche, le ministère allemand de l'Économie a un avis contraire en cette matière et ne partage pas l'enthousiasme du chancelier. La source de cette initiative personnelle est liée au fait que «Brandt était un fédéraliste européen convaincu et très favorable à l'union économique et monétaire, tout comme Gaston Eyskens (Belgique) et Pierre Werner (Luxembourg). Il était membre du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe de Jean Monnet, qu'il a consulté avant de préparer le sommet de La Haye et Monnet a fait appel à Triffin qui a rédigé la proposition pour un Fonds monétaire européen»<sup>133</sup>.

Certains historiens estiment que cette idée émane de Jean Monnet et que Willy Brandt se l'est finalement appropriée<sup>134</sup>. «Le 31 octobre 1969, Monnet faisait parvenir au chancelier, à peine installé dans ses fonctions, un mémorandum détaillé sur les avantages et le fonctionnement pratique du Fonds européen. Une semaine plus tard, le 7 novembre, Brandt et Monnet eurent une discussion étendue à Bonn au cours de laquelle Monnet s'employa à dissiper quelques doutes que son interlocuteur nourrissait à propos de la réaction des experts allemands, des conséquences du projet sur le processus d'adhésion de la Grande-Bretagne et aussi de l'attitude probable des États-Unis. Le 9 novembre, dans une note manuscrite, Brandt résumait lui-même les fonctions et les objectifs du Fonds européen tout comme les controverses qu'il n'allait pas manquer de susciter...»<sup>135</sup>.

---

<sup>131</sup> Le gouvernement français est assez réticent à cette idée et le président Pompidou suggère finalement d'inviter la Commission à faire un exposé sur les questions communautaires dans le cadre d'une séance de travail technique. De cette manière, on donnera satisfaction à la Commission, tout en la maintenant au deuxième plan. Suite à l'offensive diplomatique de la Commission auprès des autres États membres, sa participation au sommet de La Haye sera acquise. Voir *La Commission européenne, 1958-1972 Histoire et mémoires d'une institution* (sous la direction de Michel Dumoulin), Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007, pp. 138-139.

<sup>132</sup> WILKENS, Andreas. *Une tentative prématurée. L'Allemagne, la France et les balbutiements de l'Europe monétaire*, pp. 80-81. In DU RÉAU, Élisabeth et FRANCK, Robert (dir.). *Dynamiques européennes. Nouvel espace, nouveaux acteurs: 1969-1981*. Paris: Publication de la Sorbonne, 2002.

<sup>133</sup> MAES, Ivo. *Projets d'intégration européenne à la Commission européenne au tournant des années 1970*. In BUSSIÈRE, Éric, DUMOULIN, Michel et SCHIRMANN, Sylvain (dir.). *Milieus économiques et intégration européenne en Europe occidentale au XX<sup>e</sup> siècle. La relance des années quatre-vingts (1979-1992)*. Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2007, p. 38.

<sup>134</sup> WILKENS, Andreas. *L'Allemagne et le projet d'union économique et monétaire (1969-1972)*. In BOSSUAT, Gérard et WILKENS, Andreas (dir.). *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la paix*. Paris: Publications de la Sorbonne, 1999, pp. 466-467.

<sup>135</sup> *Ibid.*

Dans le programme qu'il présente à la tribune du sommet de La Haye, Willy Brandt met l'accent sur la «finalité politique» des efforts européens d'intégration et souligne que l'union économique et monétaire doit commencer, dans un premier temps, par «une coordination efficace des politiques économiques à court terme», suivie ensuite d'une politique économique commune, qui devait aboutir «à une communauté de stabilité ouverte au monde».

Avant l'ouverture du sommet de La Haye, Pierre Werner, qui considérait le vecteur monétaire comme un axe prioritaire de l'intégration européenne, présente la position officielle du Luxembourg<sup>136</sup>. Des progrès sont attendus sur l'achèvement des Communautés, sur leur élargissement géographique, et sur leur renforcement matériel et institutionnel. Le point central de cette déclaration et de la vision luxembourgeoise est toutefois la coopération monétaire. «La réalisation des conditions d'une union économique suppose un développement parallèle de la programmation économique et de la programmation des politiques de conjoncture. On considère souvent la réalisation de ces derniers objectifs comme préalable chronologique de l'intégration monétaire. [...] À force de refuser une certaine discipline monétaire à caractère communautaire, il y a des fortes chances que la politique conjoncturelle coordonnée ne voit jamais le jour. [...] L'Union économique et monétaire, loin de vouloir uniformiser et régler toutes les modalités d'une politique définie, devrait essentiellement se baser sur l'acceptation des disciplines fondamentales, garantissant la prise en considération des intérêts communs à tous les partenaires».

Aux yeux de Pierre Werner, réaliser des progrès décisifs vers l'union monétaire ne nécessiterait pas d'entamer la souveraineté nationale des pays communautaires, vu que, comme «l'histoire des confédérations et fédérations montre à suffisance, le dernier bastion de la souveraineté nationale n'est pas la monnaie, mais l'impôt, en tant que distributeur du revenu national»<sup>137</sup>. Jusqu'à l'achèvement de l'objectif d'une monnaie européenne de réserve, des parités quasi-fixes entre les monnaies européennes devraient être maintenues. D'éventuels changements ne seraient possibles qu'en suivant des procédures d'approbation communautaires, où les consultations préalables seraient de rigueur. Parallèlement, «l'unité de compte européenne inscrite dans le traité devra se généraliser comme dénominateur commun des transactions entre les Six»<sup>138</sup>. Pierre Werner va encore plus loin, en suggérant une attitude communautaire concertée à l'échelon international. Il propose ainsi la mise sur pied d'un fonds monétaire européen destiné à gérer les opérations de concours mutuel et les crédits monétaires consentis à des pays tiers. Une attitude commune et une gestion en commun des droits de tirage spéciaux sur le Fonds monétaire international sont également proposées, tout comme la fusion des quotas au Fonds monétaire international. Pour ces aboutissements, la durée d'une décennie paraissait longue au président du gouvernement luxembourgeois, mais fixer une période réelle semblait prématuré. «Quoi qu'il en soit, la délégation luxembourgeoise serait heureuse de voir figurer dans notre communiqué l'allusion à la volonté de réaliser une union monétaire endéans une période à fixer par la mise en place successive d'arrangements, de mécanismes ou d'organismes appropriés, s'appuyant sur la coordination des politiques économiques qu'ils sont appelés à stimuler»<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> WERNER, Pierre. *Déclaration de Monsieur Pierre Werner, ministre d'État, président du gouvernement luxembourgeois, faite à la Conférence des chefs d'État ou de gouvernement. La Haye: 1<sup>er</sup> décembre 1969*. In *Bulletin de documentation*, n° 14 du 10 décembre 1969. Luxembourg: Service Information et Presse, ministère d'État du Grand-Duché de Luxembourg, décembre 1969, pp. 3-7. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> *Ibid.*

Hostile à la supranationalité, le président Pompidou avait imaginé la conférence de La Haye exclusivement intergouvernementale, laissant de côté les institutions communautaires. Il doit céder et le 2 décembre, au deuxième jour de la réunion, la Commission est conviée aux débats<sup>140</sup>. À l'issue du sommet, Paris accepte que la Commission représente les Six dans les négociations d'adhésion avec la Grande-Bretagne. De plus, l'obtention de ressources propres à la CEE est une avancée pour la dynamique supranationale. Mais, à ce sommet, la voix de la Commission n'est pas déterminante et se trouve marginalisée par cette pratique intergouvernementale, institutionnalisée en 1974.

La réunion de La Haye s'achève avec un bilan positif et ouvre de nouvelles perspectives de la construction européenne qui attisent l'élan communautaire. À l'issue du sommet, Raymond Barre met en garde contre la difficulté du chemin à parcourir en soulignant que «même si l'on se félicite qu'une volonté politique plus grande soit prête à s'exercer, il faut se garder de toute illusion lyrique et prendre conscience de ce qu'implique la création progressive de l'Union économique et monétaire»<sup>141</sup>.

Il est décidé d'explorer les possibilités de progrès vers une union économique et monétaire par étapes et de confier cette réflexion à un comité ad hoc, composé d'experts en la matière.

### **1.3.3 Plans monétaires élaborés par la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg (janvier-février 1970)**

Entre le sommet de La Haye et le début des travaux du comité d'experts, plusieurs gouvernements ont présenté des propositions pour la mise en œuvre de l'union économique et monétaire. C'est ainsi que voient le jour les mémorandums belge (publié le 27 janvier 1970), allemand (publié le 17 février 1970)<sup>142</sup> et luxembourgeois (publié le 23 février 1970). Ayant pris les noms de leurs promoteurs, en l'occurrence les ministres en charge des Finances des pays respectifs (le plan Snoy, le plan Schiller et le plan luxembourgeois, appelé aussi le premier plan Werner), ces trois positions gouvernementales ont été analysées lors de la réunion du Conseil des ministres des Finances, qui s'est déroulée à Paris le 24 février 1970, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing<sup>143</sup>.

---

<sup>140</sup> La Commission, que les réticences françaises relèguent à un rôle secondaire et strictement technique, s'active et obtient le soutien des autres États membres pour prendre part au sommet. Dans cette perspective, elle définit sa propre vision sur le triptyque «achèvement-profondissement-élargissement» et mène une réflexion pour compléter l'union douanière par la mise en place d'une union économique et monétaire. Voir *La Commission européenne, 1958-1972 Histoire et mémoires d'une institution* (sous la direction de Michel Dumoulin), Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007.

<sup>141</sup> BARRE, Raymond. *Perspectives de la construction européenne après La Haye*. Bulletin des C.E., vol. 2/1970, pp. 9-14, cit. p.11.

<sup>142</sup> Paru initialement dans *Tagesnachrichten des Bundesministeriums für Wirtschaft*, 27.2.1970, n° 6122, le rapport allemand a été reproduit in TIETMEYER, Hans. *Währungsstabilität für Europa. Beiträge, Reden und Dokumente zur europäischen Währungsintegration aus vier Jahrzehnten*. Baden-Baden: Nomos, 1996, pp. 88-94. Voir aussi: [Stufenplan zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der EWG \(Bonn, 22. Januar 1970\)](#). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>143</sup> *Rapport de la 34<sup>e</sup> réunion des ministres des Finances des Communautés européennes à Paris*, les 23 et 24 février par Jan Willem Vredenberg van der Horst, ministre des Finances des Pays-Bas. *Archives du Conseil des ministres* (2.02.05.02), n° 990. *Archives nationales des Pays-Bas* (La Haye). Traduction: Huygens ING. La Haye.

### **Le plan monétaire allemand (plan Schiller)**

Alors que le groupe Werner n'est pas encore mis en place, la position officielle allemande sur l'intégration monétaire est rendue publique dans le mémorandum que le ministre de l'Économie Karl Schiller présente le 12 février 1970.

Ce plan prévoit la réalisation d'une union économique et monétaire en quatre étapes d'une durée non définie, mais dont la phase finale devait débiter en 1978. Les deux premières étapes (1970-1975) sont les plus importantes, ayant pour objectifs la réalisation de l'harmonisation de la politique économique, monétaire et fiscale ainsi que la mise en place d'un système d'assistance à moyen terme en cas de déséquilibre grave des balances des paiements. C'est seulement au cours de la troisième étape, lorsque les économies européennes convergent vers des objectifs communs, que des éléments communautaires doivent être progressivement réalisés. Il s'agit notamment de la réduction des marges de fluctuation entre les monnaies concernées, des changements de parité soumis à l'accord des partenaires et de la mise en place du Fonds de réserve européen.

Le passage d'une étape à l'autre est conditionné par la réalisation effective de l'essentiel des mesures prévues à l'échelon précédent. Le but final – la fixation définitive des taux de change, voire l'introduction d'une unité monétaire européenne, ainsi que la transformation du comité des gouverneurs en Banque centrale européenne – n'est que vaguement esquissé, sans indications de modalités de réalisation, ni de calendrier. Une «concertation des États membres en matière de questions monétaires internationales» est suggérée, mais sans détails supplémentaires<sup>144</sup>.

### **Le plan monétaire belge (plan Snoy)<sup>145</sup>**

Le plan belge fut élaboré sous l'impulsion de Jean-Charles Snoy et d'Oppuers, ministre des Finances de l'époque. Selon ses propres dires<sup>146</sup>, dans la rédaction du document, il s'appuya beaucoup sur les travaux de la Banque nationale de Belgique et de son gouverneur, Hubert Ansiaux. En même temps, l'échange de propositions sur une base personnelle et confidentielle avec Raymond Barre, membre de la Commission, lui fut particulièrement précieux. Le plan Barre I compte d'ailleurs non seulement comme une source d'influence, mais il est largement repris par le document belge. Ce plan s'inspire de certaines conclusions positives de l'expérience du Benelux, susceptibles de généralisation pour l'action communautaire, dont notamment l'adoption des règles uniformes de présentation des budgets nationaux, les parités monétaires officielles fixes par rapport aux autres pays communautaires et l'admission de certaines variations uniquement sur la base d'un accord commun.

Comportant trois étapes censées débiter en 1971, le plan monétaire belge, qui se veut une proposition souple et susceptible de modifications, donne des pistes pour la réalisation d'une union monétaire pour 1977.

---

<sup>144</sup> Voir *Tagesnachrichten* 1970, n° 6122.

<sup>145</sup> [\*Un plan de solidarité monétaire européenne en trois étapes 1971-1977\*](#). Ministère des Finances, Bruxelles, le 27 janvier 1970. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>146</sup> SNOY ET D'OPPUERS, Jean-Charles. *Rebâtir l'Europe. Mémoires. Entretiens avec Jean-Claude Ricquier*. Louvain-la-Neuve: Éditions Duculot, 1989. Voir aussi: DUJARDIN, Vincent et DUMOULIN, Michel. *Jean-Charles Snoy. Homme dans la cité, artisan de l'Europe. 1907-1991*. Bruxelles: Le Cri Biographie, 2010.



La première étape (1971- 1973) concerne cinq points, dont trois sont repris du plan Barre. Le premier a trait à la coordination des politiques économiques à moyen et à court terme, sur la base des décisions du Conseil, prises éventuellement à la majorité qualifiée. Le deuxième touche à la nécessité de n'admettre que par accord commun toute variation de la parité monétaire officielle vis-à-vis des pays de la Communauté. Les partenaires Benelux appliquent déjà cette règle. Le troisième point vise la mise en place d'un concours mutuel par l'instauration d'un système de crédit automatique à court terme. En cas de nécessité, un concours mutuel à moyen terme doit contribuer à l'assainissement des déséquilibres constatés. Dès cette première étape est attendue une attitude commune des Six dans les organisations monétaires internationales. Sa définition incombe au Conseil, qui devra décider à la majorité qualifiée.

La deuxième étape (1973-1975) prévoit quatre actions prioritaires: la convergence des politiques économiques des partenaires à moyen et à court terme (sous le contrôle des institutions communautaires), la suppression de la marge de fluctuation des monnaies et des cotations uniformisées vis-à-vis du dollar, la révision des crédits automatiques à court terme et la définition d'une valeur monétaire commune dans chacun des espaces monétaires de la Communauté.

La troisième étape (1975-1977) doit conduire à l'union monétaire européenne. Durant cette phase finale, une politique européenne unique devra être adoptée et appliquée sans exception pour les objectifs économiques à moyen et à court terme. Un système bancaire communautaire analogue à un système fédéral de réserve (à l'instar de l'*US Federal Reserve System*) sera mis en place, réunissant les banques centrales des pays membres. Ce système, en charge des politiques de crédit et de change de la Communauté, sera placé sous le contrôle du Conseil des ministres (qui statuera, en cette matière, à la majorité qualifiée).

Bien qu'il confirme la nécessité de s'engager pleinement sur la voie d'une union économique et monétaire, le plan Snoy ne fait qu'effleurer l'idée d'une monnaie commune, en privilégiant la coopération intergouvernementale. «Dans le stade ultime, s'exercera l'action d'une autorité qui agira au niveau de la Communauté tout entière, et dont les décisions marqueront des limites contraignantes à l'autonomie des décisions nationales»<sup>147</sup>.

### **Le plan monétaire luxembourgeois («premier» plan Werner)**

Le document luxembourgeois intitulé «L'union monétaire par étapes – esquisse d'un plan d'action»<sup>148</sup>, repose sur l'exposé fait par Pierre Werner à Sarrebruck le 26 janvier 1968, ainsi que sur les principales avancées de la Commission (le plan Barre I) et les lignes directrices établies par le Conseil des ministres.

Le «plan en cinq points» présenté deux ans auparavant est enrichi et adapté aux évolutions de la collaboration des Six, y compris dans la perspective de l'élargissement inéluctable de la Communauté. Fidèle à l'idée que la Grande-Bretagne ne pourra pas être longtemps laissée en dehors de l'architecture communautaire, Pierre Werner a, dès l'aube des années 1960, pris en compte dans ses diverses propositions et interventions publiques le rôle politique et

<sup>147</sup> *Un plan de solidarité monétaire européenne en trois étapes 1971-1977*. Ministère des Finances, Bruxelles, le 27 janvier 1970.

<sup>148</sup> WERNER, Pierre. *L'Europe en route vers l'Union Monétaire*. In *Bulletin de documentation*, n° 1 du 28 février 1970, 26<sup>e</sup> année. Luxembourg: Service Information et Presse, ministère d'État du Grand-Duché de Luxembourg, 28 février 1970, pp. 5-12. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

économique de ce pays et de sa monnaie, censée renforcer la vocation monétaire de la Communauté<sup>149</sup>. Mais surtout, ce plan luxembourgeois est modelé par rapport à la dégradation de l'environnement monétaire international et à la fragilisation des monnaies mondiales de réserve et de refuge: le dollar américain et la livre sterling. Werner estime que l'incompatibilité entre le principe de stabilité et la flexibilité des changes tant au niveau européen qu'international doit inciter les partenaires communautaires à une réelle cohésion, tout d'abord monétaire. Une monnaie unique apporterait la stabilité en scellant l'imbrication irrévocable des intérêts réciproques et permettrait de mieux institutionnaliser la personnalité de la Communauté.

Dans le plan luxembourgeois, Pierre Werner prévoit ainsi sept étapes réparties sur une période de 7 à 10 ans, dont l'ordre et la dynamique peuvent être changés selon les données économiques ou financières de l'évolution de la conjoncture. Le cadre politique général doit faire preuve d'une certaine souplesse, sans «un nombre trop restreint de seuils politiques, nécessairement condensés et difficiles à franchir»<sup>150</sup>. La succession des étapes est la suivante:

La première étape (considérée «en cours de réalisation» en 1970) a pour but d'instituer une consultation réciproque et obligatoire sur certaines opérations à caractère monétaire ou d'économie générale. Il faudrait tendre également vers «des actions concertées, conçues à titre préventif», notamment dans le cadre des relations monétaires internationales<sup>151</sup>. Une affectation «partiellement communautaire des droits de tirage spéciaux sur le FMI» est également préconisée comme un «premier pas en vue de la création d'un fonds de réserve».

Au cours de la deuxième étape est envisagé un mécanisme de réduction des taux de change entre partenaires. Sa fonction est d'assurer une évolution de plus en plus synchronisée des cours des monnaies des Six par rapport au dollar. «On devrait procéder à une confrontation des instruments de création et de circulation monétaire, c'est-à-dire des instruments de crédit admis ou utilisés par les banques centrales». Il convient de trouver une concertation des volumes et des procédés de crédit des banques centrales, ainsi que des orientations générales des politiques budgétaires.

La troisième étape est caractérisée par «la définition d'une unité de compte européenne, dont l'usage resterait d'abord facultatif et pragmatique» pour promouvoir la fixité des parités des monnaies nationales. Elle stimule une plus grande interpénétration des marchés des capitaux européens, ainsi que le développement d'un marché financier européen autonome. L'unité de compte européenne sera graduellement introduite à l'usage privé, avec des conséquences positives sur la mentalité européenne et sur l'opinion publique en général.

Dans la quatrième étape, les changements de parité feront l'objet des procédures d'approbation communautaires, suivant des modes de vote à définir.

La cinquième étape signifie l'unification des concours à court et moyen terme entre les partenaires communautaires, ainsi que la mise en place d'un organisme communautaire (un fonds de coopération monétaire européen) géré par un organisme directeur à définir. Cet organisme tiendra ses comptes en unité de compte européenne. La définition du

---

<sup>149</sup> *Ibid.*

<sup>150</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 123.

<sup>151</sup> Il s'agit, en l'occurrence, du fonctionnement général du système monétaire international, du recours d'un pays de la Communauté aux ressources mobilisables dans le cadre des accords internationaux, par exemple le FMI, ou même de la participation d'un ou de plusieurs États à d'importantes actions de soutien monétaire au profit des pays tiers.

fonctionnement de l'organisme de concours mutuel précité incombe à la Commission, sur proposition des instances compétentes, à savoir les banques centrales des partenaires et le comité monétaire.

La sixième étape marque l'extension du fonds de coopération monétaire européen à certaines catégories de crédit à court terme consenties par la Communauté dans le cadre des relations monétaires internationales. Ceci sera en mesure d'accélérer l'harmonisation des politiques économiques des Six. De ce fait, les partenaires auront un poids accru dans les négociations monétaires internationales. Ce fonds pourra également servir d'instrument de financement dans le cadre d'accords commerciaux communautaires. «Pour faciliter ces opérations, les banques centrales des Six confieraient la gestion d'une partie de leurs réserves en or et en devises à ce fonds dans l'ordre suivant: DTS en leur totalité: 100 %; devises et or jusqu'à des pourcentages à définir (par exemple 25 % et 15 %).»<sup>152</sup>

Dans la septième et dernière étape, le fonds de coopération monétaire européen sera transformé en un fonds de réserve européen. «Conformément au plan du professeur Triffin, patronné par le comité Monnet, les banques centrales détiendraient sous forme de dépôts une proportion déterminée de leurs réserves monétaires globales [...]. Les dépôts seraient libellés en unité de compte européenne [...]. La définition et l'usage de cette unité de compte nous rapprochent de l'ultime étape, à savoir la centralisation définitive de la politique monétaire et la substitution d'une monnaie européenne, de compte et de circulation, aux monnaies nationales. Cela ne se fera sans doute qu'en fonction d'une intégration politique plus poussée.»<sup>153</sup>

Dans le discours de présentation du plan luxembourgeois, Pierre Werner met en évidence la vision politique et la méthode à adopter pour aboutir au résultat souhaité. Il s'agit d'une approche progressive, par étapes, avec des évaluations, corrections et adaptations après chaque étape, s'inscrivant dans le cadre d'un réel engagement commun dans le domaine monétaire, sans entraver pour autant les États à accomplir leurs objectifs nationaux de politique économique. «Toute politique commune est menacée de précarité à tout moment aussi longtemps que les États membres n'auront pas effectué le pas décisif vers une coopération monétaire et l'harmonisation de leurs politiques financières. La réalisation des conditions d'une union monétaire suppose un développement parallèle de la programmation économique et de la coordination des politiques de conjoncture. On considère souvent la réalisation de ces derniers objectifs comme préalable chronologique de l'intégration monétaire. Cela n'est pas certain cependant. À force de refuser une certaine discipline monétaire à caractère communautaire, il y a des bonnes chances que la politique coordonnée ne verra jamais le jour.»<sup>154</sup>

La vision de Pierre Werner est proche de celle du ministre français des Finances Valéry Giscard d'Estaing, ainsi que de celle du vice-président de la Commission Raymond Barre, qui présente à son tour le plan Barre II début mars 1970<sup>155</sup>.

Le 18 mars 1970, la Commission des Communautés européennes réalise un comparatif entre les propositions avancées dans les quatre plans monétaires précités concernant la coordination des politiques économiques, le marché des capitaux, le domaine fiscal et le domaine

---

<sup>152</sup> WERNER, Pierre. *L'Europe en route. Ibid.*, p. 10.

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>154</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>155</sup> Voir la sous-section 1.3.1 intitulée «[Les plans Barre I et Barre II](#)».

monétaire<sup>156</sup>. Un tableau synoptique synthétique général, présentant l'ensemble des actions à entreprendre dans les divers domaines, a également été élaboré. L'aspect institutionnel, sur lequel les différents plans sont peu précis, n'a pas fait l'objet d'une analyse séparée, la Commission considérant «qu'il serait prématuré de définir les réformes à réaliser dans ce domaine avant que le contenu des plans par étapes ait été précisé»<sup>157</sup>.

Dans ces quatre plans monétaires, le nombre, la durée et la succession des étapes diffèrent, mais deux phases fondamentales sont partout présentes: une phase préparatoire, dont la fin est considérée en 1975 et une phase finale, pendant laquelle les structures communautaires essentielles pour le bon fonctionnement d'une union économique et monétaire verront le jour. «À cet égard, il y a lieu de souligner que cette présentation a rendu nécessaire des choix quelque peu arbitraires: ainsi, par exemple, pourrait-on s'imaginer qu'en ce qui concerne le plan Werner, la 5<sup>e</sup> étape pourrait être incorporée aussi bien dans la 1<sup>re</sup> phase que dans la 2<sup>e</sup>, ce qui est la solution adoptée.»<sup>158</sup>

L'optique des quatre plans est différente, mais la Commission définit deux positions repère: d'une part le plan Werner, qui constitue l'approche «la plus purement monétaire» et, d'autre part, le plan Schiller qui met le plus fortement l'accent sur le rôle des actions à entreprendre dans les divers domaines de la politique économique. Les autres plans présentent des caractéristiques intermédiaires.

Pour la mise en place définitive de l'union économique et monétaire, une période de 8 à 10 ans est envisagée. Le plan Schiller est le seul qui ne prévoit pas de passage automatique d'une étape à la suivante, mais exige chaque fois une décision du Conseil.

Aucun des divers plans ne traite de manière détaillée les problèmes qui se poseront simultanément du fait de l'élargissement de la Communauté.

## **2. Création et déroulement des travaux du comité Werner<sup>159</sup> (mars-octobre 1970)<sup>160</sup>**

Le 4 mars 1970, la Commission soumet au Conseil des propositions concernant la réalisation par étapes d'une Union économique et monétaire et c'est sur cette base que le Conseil statue sur la composition du groupe ad hoc. Trois motivations principales semblent être à l'origine de ce choix. Premièrement, l'examen de la problématique mise en exergue par le sommet de La Haye devait être assuré par des responsables de politique économique et financière des États membres. Ensuite, ces personnalités devaient être particulièrement attachées à l'œuvre

<sup>156</sup> *Jeu de tableaux synoptiques concernant les quatre plans par étapes vers une union économique et monétaire: plan Werner, plan Schiller, plan belge et plan C.C.E.*, 18 mars 1970. Commission des Communautés européennes/Direction générale des Affaires économiques et financières/Groupe de travail sur l'union économique et monétaire. In *Archives familiales Pierre Werner*. (Document consulté le 10 octobre 2012.) Repris in *Common Fate. Common Future. A Documentary History of Monetary and Financial Cooperation, 1947-1974*. CVCE-Huygens ING. La Haye: DIERIKX, Marc (éd.), 2012, pp. 123-136.

<sup>157</sup> *Ibid.*

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> Si dans le compte rendu de leur première réunion, la dénomination «groupe d'experts» fut employée, ultérieurement celles de «comité d'experts» ou comité Werner furent de plus en plus présentes. Ces syntagmes – «groupe d'experts»/«comités d'experts»/«groupe ad hoc» et particulièrement «groupe Werner»/«comité Werner» sont entrés, avec signification équivalente, dans le langage courant. Notons aussi que la consultation des experts sur diverses problématiques et la création des groupes d'études, de réflexion, de comités ad hoc, etc., est une pratique récurrente dans l'histoire de la Communauté et ensuite de l'Union européenne.

<sup>160</sup> Voir aussi DANESCU, Elena Rodica: *Synthèse sur le calendrier et la problématique du comité Werner (6 mars 1970 - 21 mars 1971)*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

d'intégration européenne et jouir d'une expérience notable en la matière. Enfin, la solution retenue devait susciter une acceptation aussi large que possible au niveau des gouvernements.

Le 6 mars 1970, le Conseil des ministres s'accorde sur une décision relative à la procédure en matière de coopération économique et monétaire et décide de la composition du groupe d'experts. Ce groupe réunit les dirigeants des différents comités spécialisés de la Commission, qui détenaient, par ailleurs, des hautes fonctions nationales. Il s'agit des présidents du comité monétaire (le Français Bernard Clappier, qui est aussi vice-gouverneur de la Banque de France), du Comité des gouverneurs des banques centrales (le Belge Hubert Ansiaux, à l'époque président de la Banque nationale de Belgique), du comité de politique économique à moyen terme (l'Allemand Johann Baptist Schöllhorn, également secrétaire d'État au ministère fédéral de l'Économie), du comité de politique conjoncturelle (le Néerlandais Gerard Brouwers, secrétaire d'État au ministère de l'Économie des Pays-Bas) et du comité budgétaire (l'Italien Gaetano Stammati, trésorier général de l'État au ministère du Trésor). Pierre Werner, Premier ministre et ministre des Finances du Luxembourg, est nommé président du groupe. Dans ses mémoires publiées plus de vingt ans plus tard, il ne manque pas de révéler que «bien que les membres du groupe aient été désignés en considération de leur fonction communautaire, leurs arguments trahissaient de plus en plus les préoccupations de leurs gouvernements»<sup>161</sup>. La Commission y est représentée par le directeur général des Affaires économiques (DGII), Ugo Mosca. Elle gère également le secrétariat du groupe ad hoc, dont la coordination revient à Jean-Claude Morel, fonctionnaire de la Commission.

## **2.1 Désignation de Pierre Werner à la présidence du comité d'experts – trois versions**

C'est ainsi que prend corps l'idée de réunir les présidents du comité monétaire, du Comité des gouverneurs des banques centrales, du comité de politique économique à moyen terme, du comité de politique conjoncturelle et du comité budgétaire. Ils sont tous des personnalités importantes, écoutées pour leur compétence, réputées pour leurs expériences et respectées pour leur engagement européen. La composition du groupe est telle que parmi les Six, seul le Grand-Duché n'est pas représenté: aucun Luxembourgeois ne préside l'un de ces comités. C'est alors que le nom de Pierre Werner est avancé.

Le cheminement de l'idée à la certitude, tant pour la structuration du comité ad hoc que pour le choix du président, a connu certains méandres au gré du jeu d'intérêts des forces en place, des tractations diplomatiques et des discussions confidentielles.

S'agissant des raisons de sa désignation comme président du groupe ad hoc, nous avons identifié, suite à nos recherches, trois versions différentes.

Une première version est donnée par Pierre Werner lui-même dans ses Mémoires: il y précise que c'est «le baron Snoy, ministre belge des Finances [qui lui] téléphona le 25 février 1970 pour savoir s'[il] acceptera[t] d'assumer la présidence du groupe, proposée par lui-même et Valéry Giscard d'Estaing, ministre de l'Économie et des Finances de la République française. Ils y voyaient l'avantage que le pouvoir politique y était ainsi représenté et mettaient cette structure en parallèle avec le comité Spaak qui avait rédigé le traité de Rome. Après un délai de réflexion de quelques jours et après avoir reçu l'assurance que les six gouvernements envisageaient positivement cette nomination, [il] accepta. Pierre Harmel, ministre des Affaires étrangères de Belgique, l'encourageait à son tour. Emilio Colombo s'est rallié avec

---

<sup>161</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 124.

empressement à la proposition Snoy-Giscard. Gaston Thorn l'avait accueillie favorablement et appuyée. Le ministre allemand Schiller était positif à son tour. Seul le ministre des Finances néerlandais Witteveen avait été réticent au début»<sup>162</sup>.

Le verbatim de la session du Conseil du 6 mars 1970 confirme qu'à ce moment-là, c'est le Baron Snoy qui a proposé le nom de Pierre Werner à la présidence du groupe d'experts<sup>163</sup>. Dans son discours, le Premier ministre néerlandais Joseph Luns salue cette proposition en soulignant que «[...] à propos de l'exposé aussi intéressant que précis que vient de faire le ministre belge des Finances, le Baron Snoy, [...] [il] considère comme une initiative très judicieuse sa proposition tendant à inviter le Premier ministre du Luxembourg à assumer la présidence du groupe ad hoc, car outre ses nombreuses autres aptitudes, M. Werner a acquis une expérience toute particulière dans ce domaine; de plus, le poids de la fonction qu'il occupe est une contribution certaine aux travaux du Groupe proposé par M. Snoy [...]»<sup>164</sup>. Sur proposition du Premier ministre Luns, le délai de réalisation du rapport du groupe – évoqué lors des débats pour le mois de mai 1970 –, est considéré comme trop rapproché, étant prolongé jusqu'à la fin août de la même année.

Une deuxième version provient de Bernhard Molitor, qui révèle que «[...] c'est M. Raymond Barre qui a proposé M. Pierre Werner – hautement respecté tant pour ses compétences politiques, économiques et financières que pour son engagement européen – pour la présidence du groupe [...]. Raymond Barre estimait qu'il fallait que ce soit un ministre d'un État membre qui fasse cette proposition à la conférence des ministres des Finances à Paris, qui suivait l'adoption des propositions par la Commission. Il en a parlé au ministre belge des Finances, le baron Snoy, qui trouvait l'idée excellente. Mais celui-ci n'a pas présenté sa proposition au premier tour de table et c'est le ministre allemand de l'Économie, Karl Schiller, qui a pris la relève»<sup>165</sup>. Ce serait donc Raymond Barre l'inspirateur de la proposition, certainement soutenu par le baron Snoy duquel il était très proche – ce dernier ayant consulté Pierre Werner sur la disponibilité de présider le groupe d'experts –, mais c'est Karl Schiller qui aurait effectivement exprimé cette proposition.

Gaston Thorn livre une troisième version. Dans une interview filmée datant de 1998, il affirme: «Si Pierre Werner n'avait pas commencé – et si bien commencé – je ne sais pas, peut-être aurions-nous l'euro quand-même un jour, mais certainement pas maintenant! [...] Quand Pierre Werner a fait son rapport, c'est moi qui l'ai proposé. J'étais ministre des Affaires étrangères et c'était au conseil des ministres des Affaires étrangères où on s'est dit "Qu'est-ce qu'on fait?". C'était la vieille querelle [...]: les uns disaient qu'il faut parfaire d'abord l'union économique et de là on débouchera sur la monnaie; les autres disaient "il faut faire la monnaie et alors, l'économie suivra". Bien sûr, ce qu'il fallait faire, c'était les deux! Ce qu'on a fait finalement, mais ça a mis beaucoup de temps. Et alors quand on a dit "à quel groupe de travail donnera-t-on ce rapport à faire et qui le présidera?", c'est moi qui ait proposé Pierre Werner et certains étaient surpris [...] Un collègue des Affaires étrangères<sup>166</sup>, et non des moindres, est

---

<sup>162</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 116.

<sup>163</sup> Interventions lors de la 105<sup>e</sup> session du Conseil du 6 mars 1970, bobine n° 2385, sens 1, J.O. 8 et 12. Source: *Archives familiales Pierre Werner*.

<sup>164</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>165</sup> MOLITOR, Bernhard. *Les origines du plan Werner*. In *Le rôle des ministères des Finances et de l'Économie dans la construction européenne (1957-1978)*, 2 tomes. Paris: Publication des Journées préparatoires qui se sont tenues à Bercy le 14 novembre 1997 et le 29 janvier 1998. *Comité pour l'histoire économique et financière de la France*, 2002, tome 2, pp. 109-111.

<sup>166</sup> Il pourrait s'agir de la réunion des ministres des Affaires étrangères, qui s'est déroulée à Bruxelles le 27 janvier 1970. C'est donc avant celle des ministres des Finances (qui a eu lieu à Paris les 23 et 24 février 1970), lors de laquelle le nom de Pierre Werner comme président du groupe d'experts devint public.

venu me trouver en me disant "Gaston, retire cette proposition! On a décidé de faire ce rapport, mais les uns avec plus d'enthousiasme que d'autres! Il se peut très bien qu'on arrive à un moment à vouloir tuer cette idée et c'est difficile de la tuer si le Premier ministre (Werner) est à la tête de ce groupe de travail". Je lui ai dit "Vois-tu? C'est précisément pour cela que je voudrais qu'il le soit!" Voilà le lancement du rapport Werner»<sup>167</sup>.

La version de Gaston Thorn semble pertinente, car les ministres des Affaires étrangères des Six se sont réunis entre le 19 et le 21 décembre 1969 et des discussions portant sur l'harmonisation des politiques économiques et la coopération monétaire suite aux conclusions de la réunion de La Haye figuraient sur leur agenda<sup>168</sup>. Comme le communiqué final du sommet ne précisait que l'objectif du Conseil, à savoir d'élaborer en 1970, de concert avec la Commission, un plan par étapes préfigurant une union économique et monétaire, il est à penser que les discussions techniques pour la définition du cadre et des moyens pratiques ont été confiées aux ministres des Affaires étrangères des Six. Il est donc fort possible que des négociations politiques autour du nom du président s'y sont déroulées et que, fort d'un accord de principe émanant de la formation ministérielle spécialisée, le baron Snoy lance ensuite, de manière officielle, le nom de Pierre Werner.

Mais la réalité est plus complexe, et parfois bien différente de ce dont ces témoins nous font part. Des documents récemment identifiés dans les archives diplomatiques allemandes nous procurent des éclairages nouveaux et inattendus tant sur la structuration du comité ad hoc, que sur le choix de son président<sup>169</sup>.

On apprend ainsi que lors de la réunion des ministres de l'Économie et des Finances du 24 février 1970, il est question que le groupe d'experts (composé des cinq présidents des comités spécialisés) soit coprésidé par un représentant luxembourgeois et un représentant de la Commission. Sur cette base émerge une proposition franco-allemande<sup>170</sup> visant la personne du président du comité monétaire Bernard Clappier. Le 3 mars 1970, la représentation permanente de la Belgique auprès de la Commission diffuse, par des canaux diplomatiques confidentiels, une proposition du baron Snoy, ministre belge des Finances, dont le pays exerce au 1<sup>er</sup> semestre 1970 la présidence du Conseil des ministres de la CE. Il est suggéré qu'au cas où le Premier ministre Pierre Werner deviendrait le représentant luxembourgeois, la présidence du comité d'experts devrait alors lui revenir exclusivement. Dans ses mémoires, le baron Snoy confirme le fait que Valéry Giscard d'Estaing souhaitait donner la présidence à Bernard Clappier, alors vice-gouverneur de la Banque de France et révèle que, dans ces

---

<sup>167</sup> Source: Intervention de Gaston Thorn (time code 0 :20 :29 - 0 :23.59) dans le document audiovisuel *Les pères de l'Europe: Pierre Werner* (production CLT-UFA, durée 1 :06 :24), Luxembourg, 1998 et dans les *Archives familiales Pierre Werner*.

<sup>168</sup> *European Yearbook 1969*. In *European Yearbook*, vol. XLVII, 1999, Martinus Nijhoff Publishers (éd.), Kluwer Law International, Dordrecht, 2001.

<sup>169</sup> Cf. notamment *Wirtschafts-und Währungsunion in der EWG. Einsetzung des 5. Präsidentenausschusses*. Télégramme n° 4160 adressé par le directeur du département E du ministère fédéral de l'Économie au secrétaire d'État Rohwedder, ainsi que, pour information, aux secrétaires d'État Arndt et Schöllhorn. Bonn, le 3 mars 1970. Copie provenant des archives fédérales, Coblenz. BArch B 102 (Bundesministerium für Wirtschaft)/93469 et *Wirtschafts-und Währungspolitik in der EWG. Bestellung des Präsidenten des ad-hoc-Ausschusses*. Télégramme adressé par le directeur du département E du ministère fédéral de l'Économie au secrétaire d'État Rohwedder, ainsi que, pour information, aux secrétaires d'État Arndt et Schöllhorn. Bonn, le 5 mars 1970. Copie provenant des archives fédérales, Coblenz. BArch B 102 (Bundesministerium für Wirtschaft)/93457. (Documents consultés le 10 octobre 2012.)

<sup>170</sup> C'est la conclusion des discussions menées par Detlev Rohwedder, secrétaire d'État au ministère fédéral de l'Économie, et Valéry Giscard d'Estaing, ministre français des Finances, fin février 1970 à Paris. *Ibid. Wirtschafts-und Währungspolitik in der EWG. Bestellung des Präsidenten des ad-hoc-Ausschusses*. Bonn, 5 mars 1970, Coblenz. BArch B 102 (Bundesministerium für Wirtschaft)/93457.

circonstances, lui-même préconisait la présidence de Hubert Ansiaux, gouverneur de la Banque nationale de Belgique. «Après divers colloques privés, je proposais que le Luxembourg en soit aussi, en la personne de son ministre d'État, Pierre Werner lui-même»<sup>171</sup>.

La communication diplomatique belge mentionne que toutes les délégations se sont déclarées d'accord, sauf l'Allemagne qui ne s'est pas encore prononcée. Le représentant permanent allemand reçoit cette nouvelle avec préoccupation «en raison du contrepoids que la présidence luxembourgeoise pourrait faire à la position allemande qui privilégie la priorité de l'harmonisation des politiques économiques»<sup>172</sup>. Un jour plus tard, l'ambassadeur de Belgique à Bonn adresse une lettre personnelle au ministre fédéral de l'Économie par laquelle il lui réitère de manière officielle la proposition du baron Snoy en l'accompagnant d'un projet de décision à soumettre au conseil des ministres des Finances pour sa réunion du 6 mars 1970<sup>173</sup>. Ce document contient la structure finale du comité ad hoc (réunissant les présidents des cinq comités spécialisés, un représentant du gouvernement luxembourgeois, ainsi qu'un représentant de la Commission), le calendrier et les résultats attendus de ses travaux (la rédaction d'un rapport à soumettre au Conseil et à la Commission au mois de mai), ainsi que le fait que la Commission fera ses propres propositions (dont le Conseil se saisira pour sa réunion du 8 juin 1970). «Le Baron Snoy espère que ses collègues pourront accepter sa suggestion de confier à M. Werner la présidence de cette Commission ad hoc. [...] M. Werner, après avoir recueilli les avis favorables de MM. Colombo et Giscard d'Estaing, s'est déclaré disposé à accepter cette mission»<sup>174</sup>. L'Allemagne doit prendre rapidement position et ce n'est pas évident. D'une part, parce qu'en se basant sur le principe d'une coprésidence du comité ad hoc et forte de la proposition franco-allemande portant sur Bernard Clappier, elle n'a prévu ni la volte-face de la France (sans l'informer, en plus), ni mené une autre réflexion. D'autre part, parce que le prestige de Pierre Werner en tant que Premier ministre d'un pays ami incite à la plus grande précaution.

La proposition belge interpelle les Néerlandais, qui souhaitent réagir, mais en évitant à tout prix un couac diplomatique. Le ministre des Finances Witteven compterait s'opposer à une présidence exclusive, ainsi qu'à la candidature de Pierre Werner, invoquant comme argument officiel que le rang de ce dernier est trop élevé par rapport au niveau d'ensemble. En réalité, les Pays-Bas estiment que la vision du chef du gouvernement luxembourgeois en matière d'union économique et monétaire est trop divergente de la leur et qu'elle pouvait trop influencer sur les travaux du groupe. La contreproposition néerlandaise pour la présidence du groupe ad hoc (sous réserve de son acceptation par l'intéressé) est le secrétaire d'État Schöllhorn, président du comité de politique économique à moyen terme. Le ministère fédéral de l'Économie décline une telle invitation sous prétexte de l'accord commun avec la France autour du nom de Clappier, mais, en fait, les Allemands n'envisageaient en aucun cas s'opposer à Pierre Werner<sup>175</sup>. Notons également que le 5 mars 1970, le chef de cabinet du

---

<sup>171</sup> SNOY ET D'OPPUERS, Jean-Charles. *Rebâtir l'Europe. Mémoires. Entretiens avec Jean-Claude Ricquier*. Louvain-la-Neuve: Éditions Duculot, 1989, p. 174.

<sup>172</sup> *Wirtschafts-und Währungsunion in der EWG. Einsetzung des 5. Präsidentenausschusses*. Télégramme no.4160 adressé par le directeur du département E du ministère fédéral de l'Économie au secrétaire d'État Rohwedder, ainsi que, pour information, aux secrétaires d'État Arndt et Schöllhorn. Bonn, le 3 mars 1970. Copie provenant des archives fédérales, Coblenz. BArch B 102 (Bundesministerium für Wirtschaft)/93469.

<sup>173</sup> *Lettre de Constant Schuurmans, Ambassadeur de Belgique au Prof. Dr. Karl Schiller, ministre fédéral de l'Économie*, No.D.41, Bonn, 4 mars 1970. Copie provenant des archives fédérales, Coblenz. BArch B 102 (Bundesministerium für Wirtschaft)/93457. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>174</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>175</sup> Il s'agit d'un appel téléphonique réalisé le 4 mars 1970 au ministère fédéral de l'Économie à Bonn par un représentant du ministère néerlandais des Finances, par lequel il transmet les intentions du ministre Witteven et sonde la réaction des Allemands. In *Wirtschafts-und Währungspolitik in der EWG. Bestellung des Präsidenten*



ministre Giscard d'Estaing demande auprès de l'ambassade d'Allemagne à Paris si c'est le secrétaire d'État Rohwedder qui a proposé le nom de Werner! Quelques heures plus tard, les Français préviennent l'ambassade qu'ils ne s'opposeront pas à la personne du Premier ministre luxembourgeois et que, de ce fait, la candidature de Bernard Clappier devient caduque.

La position finale de l'Allemagne est de soutenir la candidature de Pierre Werner, qui jouit de surcroît de l'appui des autres délégations, y compris de la France, tout en restant ouverte aux éventuelles autres solutions émergeant lors de la réunion du Conseil des ministres.

Chacune des versions portant sur la désignation de Pierre Werner à la tête du comité d'experts est véridique, mais la réalité a été vraisemblablement plus complexe. Au vu des documents d'archives et des témoignages (mémoires, ouvrages, interviews audiovisuelles) précités, se dessine la conclusion suivante. C'est la Belgique (le baron Snoy en l'occurrence) qui a émis la proposition concernant Pierre Werner, qui a obtenu son acceptation en la matière, qui a rédigé et diffusé le document diplomatique et qui a œuvré pour recueillir l'accord de trois partenaires. Mais c'est grâce à l'Allemagne que l'initiative a abouti, et ce après avoir contourné le piège du double jeu de la France et rallié les Pays-Bas à sa position.

## 2.2 Déroulement des travaux du comité Werner

Quoi qu'il en soit, fort de son mandat de président que le Conseil a entériné le 6 mars, Pierre Werner convoque le comité d'experts en réunion préliminaire à Luxembourg le 11 mars 1970.

Parmi les quatorze réunions officielles du groupe Werner, neuf se déroulent à Luxembourg (qui consolide ainsi sa réputation de capitale permanente de la Communauté<sup>176</sup>), trois à Bruxelles<sup>177</sup>, une à Paris, une à Rome<sup>178</sup> et une à Copenhague, en marge de l'assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale.

### 2.2.1 Réunion préliminaire (Luxembourg, 11 mars 1970)

L'objectif principal de la réunion préliminaire du comité Werner est d'approuver la méthode de travail à adopter et de fixer la date limite pour la présentation des conclusions.

Il est ainsi établi que le groupe peut valablement délibérer si au moins cinq de ses sept membres (le secrétaire du groupe n'avait pas le droit de vote) sont présents et que les décisions seront prises à la majorité simple. «Le groupe s'efforcera de présenter des conclusions unanimes, mais tout membre peut demander que soit présentée une opinion minoritaire».

---

*des ad-hoc-Ausschusses*. Bonn, 5 mars 1970, Coblenz. BArch B 102 (Bundesministerium für Wirtschaft)/93457, p. 3.

<sup>176</sup> Voir le chapitre 5 intitulé «[La mise en œuvre du rapport Werner](#)».

<sup>177</sup> La capitale belge était un hôte logique pour ces réunions, étant donné son statut de capitale permanente des institutions communautaires et vu que la Belgique exerçait la présidence du Conseil des CE au cours du premier semestre 1970.

<sup>178</sup> À la demande expresse du ministre italien des Finances, qui souhaitait «marquer clairement l'engagement de l'Italie sur la voie d'une union économique et monétaire» et inscrire Rome une fois de plus parmi les acteurs actifs de l'intégration européenne. Les documents d'archives montrent que pour satisfaire à cette demande politique, la Commission a dû s'investir beaucoup du point de vue logistique. *Archives familiales Pierre Werner*. Commission européenne, secrétariat général. Demande d'autorisation de réunion en dehors de Bruxelles, conformément à la note n° S/01875/64 du 26 juin 1964 du secrétariat exécutif. 13 avril 1970, 3083.

En cas de besoin, des experts pouvaient être conviés à apporter des explications sur des points précis. Chaque membre du comité pouvait se faire assister par un collaborateur de son choix et le secrétariat du groupe était assuré par le secrétaire du comité monétaire. Enfin, les délibérations du groupe étaient considérées comme confidentielles et ne donneraient lieu qu'à des comptes rendus succincts.

Le groupe établit de se réunir «à un rythme permettant la remise au Conseil avant la fin du mois de mai d'un premier rapport et la conclusion de ses délibérations, si possible, avant la fin du mois de juillet».

À cette occasion, le président Werner donne à ses collègues un premier aperçu comparatif sur les débats en matière d'intégration monétaire et les propositions avancées en début d'année par les gouvernements belge (le plan Snoy), allemand (le plan Schillet) et luxembourgeois (le premier plan Werner I ou le plan luxembourgeois en cinq points) ainsi que par la Commission (le deuxième plan Barre)<sup>179</sup>. Il présente ce qu'il estime prioritaire pour les travaux, à savoir fournir des idées et moyens pratiques pour atteindre les objectifs à court, moyen et long terme. Il souligne la nécessité de recueillir et de prendre en considération toutes les pistes et expériences qui pourraient s'avérer utiles au cours de diverses étapes, même si l'intérêt dans l'immédiat n'est pas évident. Il incite ainsi ses collègues à rédiger des notes décrivant les mesures qu'ils envisagent pour atteindre l'objectif final et à les mettre en discussion<sup>180</sup>.

Il présente également la documentation préliminaire dont le comité dispose, fournie par la Commission<sup>181</sup>. Afin d'appuyer la réflexion et la documentation de son représentant au sein du comité Werner, la Commission met en place un groupe de travail interdirections sur l'Union économique et monétaire<sup>182</sup> (construit autour de la DGII) auquel se joignent les directeurs et le secrétaire du comité monétaire. Par souci d'efficacité, le cabinet du vice-président Raymond Barre y est aussi associé et prête main forte au comité d'experts, y compris pour des questions logistiques, financières et protocolaires<sup>183</sup>.

La documentation initiale précitée réunit des documents politiques et scientifiques, des présentations didactiques ayant trait à l'union économique et à la monnaie, des «plans par étapes» déjà existants et des expériences similaires en la matière, ainsi que des articles et communiqués de presse. Elle est complétée au fur et à mesure des travaux, pour éclairer les points d'intérêt ressortant au cours des débats. Dans cette documentation, deux thématiques importantes attirent l'attention: l'adhésion de la Grande-Bretagne aux Communautés et la constitution d'un Fonds européen de réserve. Sur ce dernier point, les deux principaux

---

<sup>179</sup> Voir la sous-section 1.3.1 intitulée «[Les plans Barre I et Barre II](#)» et la sous-section 1.3.3 intitulée «[Les plans monétaires élaborés par la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg \(janvier-février 1970\)](#)».

<sup>180</sup> Il s'agit des *notes manuscrites de Pierre Werner*, en préparation de l'ouverture des travaux du groupe Werner. On constate que le document contient diverses remarques au sujet des plans Snoy, Schiller et Barre I (que la Belgique, l'Allemagne et respectivement la Commission ont présentés à la réunion des ministres des Finances le 24 février 1970), qui émaillent ainsi la position de Pierre Werner. Cette note, dont la rédaction pourrait être localisée entre le 25 février et le 10 mars 1970, a été aussi à la base de son discours d'inauguration des travaux du comité Werner. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. 047. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>181</sup> [Liste élaborée par la direction générale des Affaires économiques et financières de la Commission de la CE](#) en date du 29 janvier 1970. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>182</sup> Institué par la Note de la Commission des C.E. n° 700225 du 26.01.1970.

<sup>183</sup> Les archives familiales Pierre Werner montrent que le traitement aussi bien protocolaire que financier de tous les experts membres du comité ad hoc (membres pleins, suppléants, spécialistes associés) a été établi grâce au vice-président Raymond Barre, qui a proposé et obtenu les conditions nécessaires auprès de la Commission. Source réf. II-DG/AM.1f/13.III.1970, p. 0029. *Archives historiques de la Commission*, Bruxelles.

documents ont été rédigés par Robert Triffin, dont l'un découle des débats du comité Monnet<sup>184</sup>. Pendant toute la durée des travaux liés au plan par étapes, Pierre Werner et Robert Triffin, qui se connaissaient et collaboraient bien avant 1970<sup>185</sup>, restent en contact étroit, par un dialogue et des actions communes, grâce notamment aux bons soins de Jean Monnet<sup>186</sup>.

### 2.2.2 Première réunion (Luxembourg, 20 mars 1970)

Le président convoque la réunion inaugurale du groupe Werner le 20 mars 1970 à Luxembourg.

En préparation de cette réunion, Raymond Barre, le vice-président de la Commission en charge du domaine économique et monétaire, informe ses collègues «qu'il est à prévoir que dans les mois à venir et au moins jusqu'à la fin du mois de juillet, ce groupe ad hoc se réunisse à une cadence minimum de trois séances par mois» et demande qu'un traitement équivalant aux membres du groupe soit accordé aux experts gouvernementaux éventuellement conviés en raison du très haut niveau des participants et du caractère des problèmes traités au sein du groupe<sup>187</sup>.

La vision comparative, les repères temporels et le contenu des étapes tels qu'ils sont mis en évidence dans ces notes, ainsi que leur antériorité (datant de la réunion préliminaire du groupe Werner tenue le 6 mars 1970) nous laissent penser qu'ils ont servi de source d'inspiration au document de la Commission (daté du 18 mars 1970), dans lequel l'analyse comparative respecte ce schéma.

À la réunion inaugurale, les titulaires du groupe présentent leurs collaborateurs qu'ils ont respectivement choisis et qui participent aux travaux. Il s'agit de: Johny Schmitz (luxembourgeois, adjoint au président Werner), Jacques Mertens de Wilmars (belge, adjoint au baron Ansiaux, président du Comité des gouverneurs des banques centrales), Anthony Looijen (néerlandais, adjoint de Gerard Brouwers, président du comité de politique conjoncturelle), Jean-Michel Bloch-Lainé (français, adjoint de Bernard Clappier, président du comité monétaire), Hans Tietmeyer (allemand, adjoint de Johann Baptist Schöllhorn, président du comité de politique économique à moyen terme), Simone Palumbo (italien, adjoint de Gaetano Stamatì, président du comité de politique budgétaire) et Jean-Claude Morel (adjoint de Ugo Mosca, directeur général des Affaires économiques et financières à la CEE).

---

<sup>184</sup> Le comité d'action pour les États-Unis d'Europe (connu aussi sous le nom de comité Monnet), fondé le 13 octobre 1955 par Jean Monnet, groupait les forces syndicales et politiques des six pays de la Communauté (représentant plus de dix millions de travailleurs syndiqués). Le comité tient sa première session à Paris, le 18 janvier 1956. Son objectif primordial était de faire aboutir les traités du Marché commun et d'Euratom. Les traités signés à Rome le 25 mars 1957 furent votés par les six parlements la même année.

<sup>185</sup> Cette conclusion ressort de nos recherches dans les *Archives familiales Pierre Werner*, notamment conformément aux documents présents dans les cartons réf. PW 036, intitulée 1962-1971. *La monnaie de compte. L'unité de compte. Le dollar comme monnaie de réserve*, réf. PW 046 intitulée *L'intégration monétaire de l'Europe 1962-1969*, réf. PW 047 intitulée *Groupe Werner: Antécédents, préparatifs et réunions 1968-1970* et réf. PW 048 intitulée *Intégration monétaire de l'Europe. Le Plan Werner: 1970*, réf. PW 054 intitulée 1972-1973. *Union économique et monétaire. Fonds européen de coopération monétaire*.

<sup>186</sup> *Ibid.*, réf. PW 036, réf. PW 047 et réf. PW 048.

<sup>187</sup> Lettre de Raymond Barre aux membres de la Commission en date du 13 mars 1970. Source: Réf. II-DG/AM.1f/13.III.1970, p. 0029. *Archives historiques de la Commission*, Bruxelles. Dans cette demande, Raymond Barre fait référence non seulement au traitement protocolaire, mais aussi à la rémunération des experts, pour laquelle une dérogation au règlement de la Commission a été appliquée.

Sur le fond, cette réunion donne lieu à un premier échange de vues sur les principaux problèmes relatifs à l'établissement d'un plan par étapes. Le président Werner présente en détail et compare les divers plans, mesures et propositions pour la réalisation d'une union économique et monétaire («divers plans monétaires appellent une synthèse»<sup>188</sup>), donne les axes prioritaires de réflexion (objectif final, construction institutionnelle) et établit les principaux repères du calendrier des travaux, dont le résultat final, concrétisé dans un rapport pour le Conseil, devrait intervenir pour fin juillet au plus tard.

La description du point de départ ne suscite pas de grands débats. «[...] On ne partait pas de zéro. L'intégration économique était en cours. [...] Les libéralisations déjà intervenues engendraient une interdépendance telle que les déséquilibres nationaux se répercutaient sur l'économie des autres partenaires. Quant au point final, c'était une union économique et monétaire, c'est-à-dire une zone à l'intérieur de laquelle les biens et services, les personnes et les capitaux circulent librement et sans distorsion de concurrence. Une telle union comporte certainement une convertibilité totale et irréversible des monnaies nationales et l'élimination des fluctuations des cours de change»<sup>189</sup>. Si l'objectif fondamental est clair et consensuel, la définition de son contenu donne lieu à d'âpres confrontations entre *économistes* et *monétaristes*<sup>190</sup>: «le représentant allemand J.B. Schöllhorn, président du comité de politique économique à moyen terme, assisté par H. Tietmeyer, défendait d'emblée la thèse du préalable chronologique du ministre Schiller, quant à la convergence des politiques économiques. Le président du Comité des gouverneurs des banques centrales, le baron Ansiaux (BNB), défendait la thèse monétariste avec une ardeur qui me surprenait alors. B. Clappier, président du comité monétaire, assisté par J.M. Bloch-Lainé, se ralliait à la thèse Ansiaux, comme également G. Stamatii, président du comité de politique budgétaire. Brouwers, président du comité de politique conjoncturelle, était plus proche de Schöllhorn»<sup>191</sup>.

Les discussions font ressortir les visions approfondies des membres du groupe sur l'objectif à atteindre, sur les moyens d'y parvenir et sur le calendrier préconisé. La mise en commun des réserves des Six et la création d'une banque centrale communautaire sont prioritaires. Les incitations du président Werner lors de la réunion préliminaire prennent ainsi la forme d'une décision. Au représentant de la Commission revient la responsabilité de rédiger une note «pour décrire le stade final du processus d'intégration économique et monétaire, avec une référence quant au rôle que devraient jouer, à ce stade, les réserves communes et, éventuellement une banque centrale communautaire»<sup>192</sup>. Les autres membres du groupe devront élaborer «chacun d'après la compétence qui lui est propre en vertu de sa qualité de président d'un des comités de la CEE» une note décrivant les mesures envisagés pour atteindre l'objectif final. Le groupe convient que les présidents ne sont pas tenus de consulter leurs comités respectifs ni pour la rédaction de ces notes, ni pour les travaux ultérieurs du groupe.

Tous ces documents sont débattus lors de la réunion du comité Werner du 7 avril à Bruxelles.

---

<sup>188</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p 122.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>190</sup> Question traitée de manière détaillée dans la section 3.4 intitulée «[Économistes versus monétaristes: accords et divergences dans l'élaboration du rapport Werner](#)».

<sup>191</sup> *Ibid.*

<sup>192</sup> [Projet de compte rendu de la première réunion du groupe ad hoc. Plan par étapes. 20 mars 1970](#). Communautés européennes, secrétariat du groupe «Plan par étapes». Bruxelles: 31 mars 1970, ORII/22/70-F. In *Archives familiales Pierre Werner*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

### 2.2.3 Deuxième réunion (Bruxelles, 7 avril 1970)

Jusqu'à cette réunion, le volet documentaire du groupe ad hoc a pu s'enrichir d'une note prospective datée du 31 mars 1970 (et transmise au comité Werner le jour même), intitulée *L'état de l'Union économique et monétaire en 1978 à l'issue du plan par étapes* et rédigée par le groupe de travail interdirections. Elle traite de la solidarité monétaire (fixation irrévocable des rapports de parité entre les monnaies de la CEE, suppression de toute possibilité de fluctuation des cours de change autour des rapports de parité entre les monnaies de la CEE, usage généralisé d'une unité de compte européenne, fonds européen de réserve), de la fiscalité (harmonisation de la fiscalité indirecte et limitation de la variation des taux de la TVA entre les pays autour de 2%-3%, un rapprochement sensible dans le domaine des accises, commentaires autour du bien-fondé de l'extension des formes d'impôt direct), des marchés de capitaux, de la politique économique en général, des politiques économiques spécifiques, ainsi que des politiques monétaire, budgétaire, structurelle et salariale.

Suite aux incitations du président au cours de la réunion inaugurale, Gerard Brouwers, président du comité de politique conjoncturelle, rédige une note à caractère confidentiel intitulée *La méthode de réalisation d'une union économique et monétaire vue dans l'optique de la politique conjoncturelle*<sup>193</sup>, qu'il soumet le 3 avril aux autres membres du comité Werner. Le document n'a pas l'ambition de faire le tour complet de la question, mais d'indiquer les principales priorités dans le contexte de la constitution d'un marché commun homogène pour lequel la politique conjoncturelle doit servir d'instrument pour une croissance optimale et équilibrée<sup>194</sup>. Parmi les points forts de cette note, on remarque les points suivants. L'édification d'une communauté de croissance et de stabilité demande nécessairement la définition d'objectifs communautaires. À cet effet, une procédure de consultation préalable est de mise. Elle doit être dotée d'un «système de clignotants» en mesure de signaler les points de divergence, les retards et les exceptions constatés et s'accompagner d'instruments d'analyse appropriés, y compris en matière statistique et de prévision. Les États membres sont incités à s'entendre sur la création, à travers une législation spéciale<sup>195</sup>, d'instruments politiques d'action directe ou de pratiques directement liées à la conjoncture dans le cadre d'une politique structurelle globale<sup>196</sup>. L'ensemble des instruments de la politique conjoncturelle devra être soumis à l'uniformisation, y compris les instruments des politiques budgétaire (il est avant tout question des incidences conjoncturelles du volume des déficits et de leur financement) et monétaire. Au fur et à mesure des progrès en matière d'harmonisation, la possibilité de l'exercice de la politique communautaire prend forme et c'est à ce stade que se situe le transfert des compétences nationales en matière de politique conjoncturelle, avec des

---

<sup>193</sup> BROUWERS, Gerard. *La méthode de réalisation d'une union économique et monétaire, vue dans l'optique de la politique conjoncturelle*, 6.477/II/70-F, Bruxelles: 03.04.1970. In *Archives familiales Pierre Werner*, réf. 048. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>194</sup> Les objectifs communs en matière de croissance et de développement sont expressément mentionnés dans les *Propositions de la Commission au Conseil concernant le troisième programme de politique économique à moyen terme*. Commission des Communautés européennes, COM 189/70.

<sup>195</sup> En cette matière, est pris comme repère le paquet des lois sur la stabilité dit *Stabilitätsgesetz - Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft* (Loi pour la promotion de la stabilité et de la croissance) implémenté par l'Allemagne le 8 juin 1967.

<sup>196</sup> Cette préconisation s'inspire de la philosophie budgétaire des Pays-Bas, exerçant aussi bien dans le domaine des dépenses que dans celui de la fiscalité une action qui, selon l'évolution de la conjoncture, serait tantôt modératrice tantôt incitative et qui s'inscrirait dans une politique structurelle globale.

répercussions institutionnelles notables<sup>197</sup>. Une fois l'harmonisation terminée, l'union économique pourrait être complétée par une union monétaire<sup>198</sup>.

Le président du comité de politique économique à moyen terme Johann Baptist Schöllhorn soumet à son tour au groupe ad hoc, en vue de ses débats du 7 avril, un document intitulé *Wirtschaftsunion als Grundlage der Währungsunion*<sup>199</sup>, dont le titre – qui met en exergue la primauté de l'union économique – est en fait une synthèse de la vision allemande en la matière. Le représentant de la Commission, Ugo Mosca, expose à son tour un document centré sur la première étape d'un plan par étapes qui met en exergue le volet des marchés des capitaux<sup>200</sup>.

En accord avec ses préoccupations énoncées dès le 11 mars portant sur l'imminente adhésion britannique, le président Werner avait demandé au représentant de la Commission de se pencher sur la problématique de la réalisation de l'Union économique et monétaire dans la perspective de l'élargissement de la Communauté. L'étude ainsi élaborée<sup>201</sup> est distribuée aux membres du groupe lors de la réunion du 7 avril 1970. Ce document met particulièrement en exergue les implications de l'adhésion du Royaume-Uni sur la coordination des politiques économiques, le marché des capitaux et le domaine fiscal. Le rôle de la livre sterling<sup>202</sup>, le

<sup>197</sup> L'auteur du document Gerard Brouwers remarque que «cela ne signifie pas nécessairement que tout doit être centralisé et appliqué uniformément, mais ce devra être le cas pour les éléments essentiels de la politique budgétaire, etc.», tout comme pour la politique monétaire et des revenus.

<sup>198</sup> L'union monétaire implique un nouveau transfert au niveau communautaire des compétences en matière de politique conjoncturelle. Au cas où le volet monétaire est implémenté plus vite, «voire imposé d'office», le transfert de certaines compétences monétaires à la Communauté pourrait se faire plus vite. Dans ce domaine, les mesures à envisager sont un rétrécissement des marges de change actuelles, l'adoption de taux de change fixes et/ou la création d'un fonds de réserve communautaire. Étant donné que le rétrécissement des marges de change ne crée pas en compensation de meilleures possibilités d'harmoniser les politiques conjoncturelles, l'adoption précoce de cours de change entièrement fixes serait légitime.

<sup>199</sup> Trad. *L'union économique comme fondement de l'union monétaire*. Bonn: 2 avril 1970. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>200</sup> *Suggestions concernant la première étape du plan par étapes, en matière de marchés des capitaux*, Commission européenne. Direction générale des Affaires économiques et financières, II-C-2/MS.gs/31.03.1970, Bruxelles: 1<sup>er</sup> avril 1970. In *Archives familiales Pierre Werner*, réf.047. Le document prévoit «la création auprès du comité monétaire d'un groupe ad hoc chargé de procéder à des échanges d'informations et à des consultations régulières sur l'évolution des marchés des capitaux et d'amorcer une concertation des politiques des États membres à leur égard».

<sup>201</sup> Note portant sur *La réalisation de l'Union économique et monétaire dans la perspective de l'élargissement de la Communauté*, Commission européenne, groupe interservices. Bruxelles: 28 avril 1970. In *Archives historiques de la Commission européenne*, BAC 375/1999 578, vol. 2, pp. 0181-0191.

<sup>202</sup> Dans les débats monétaires face à l'élargissement, le rôle de la livre sterling occupe une place importante. Quelle serait l'évolution de cette devise, monnaie de réserve et monnaie nationale à la fois, pendant la période comprise entre l'entrée du Royaume-Uni dans le Marché commun et l'introduction d'une monnaie européenne unique? Le principal danger venait du fait que le caractère de monnaie de réserve pouvait altérer celui de monnaie nationale et introduire ainsi des paramètres exogènes, parfois artificiels, dans une monnaie commune, voire unique. Les soldes importants en livre anglaise conservés par des banques centrales, des firmes et des particuliers dans les pays de la zone sterling autres que le Royaume-Uni, la garantie de change dont bénéficiaient les avoirs constitués dans cette monnaie, le taux d'intérêt élevé pratiqué sur le marché financier de Londres (réputé comme le plus important centre financier de l'Europe) ont permis à la livre sterling de garder son caractère de monnaie de réserve malgré sa dévaluation de 1967. À la fin de 1970, la balance britannique des paiements présentait à nouveau des faiblesses, en contraste avec son rétablissement vigoureux de 1969. Cette évolution oscillante à court terme suggère plutôt le caractère passager d'un certain nombre de facteurs ayant conduit à son rétablissement. La balance des paiements précaire, la politique de restrictions, le manque d'investissements productifs et une faible croissance pour une demande de plus en plus importante composaient un cercle vicieux agissant de manière négative sur la balance des paiements. Il apparaissait de plus en plus clair que, si au moment de son adhésion, la position britannique en matière d'exportation ne s'était pas améliorée, les mécanismes communautaires d'assistance monétaire seraient incapables d'amortir complètement les chocs générés par l'existence des soldes en livre sterling.

renforcement de la solidarité monétaire et les conséquences de la participation éventuelle du Royaume-Uni aux mécanismes de la coopération monétaire, ainsi qu'au Fonds européen de réserve<sup>203</sup>, sont ciblés de manière détaillée.

En raison des controverses intellectuelles de plus en plus acerbes entre monétaristes et économistes au sein du groupe Werner<sup>204</sup>, et soucieux de dégager une position commune Benelux<sup>205</sup>, le président Werner active les influences politiques nécessaires auprès du ministre des Finances belge Jean-Charles Snoy et d'Oppuers et du baron Hubert Ansiaux, président de la Banque nationale (et aussi membre du comité d'experts en tant que président du Comité des gouverneurs des banques centrales). C'est ainsi que les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales des trois pays se réunissent le 2 avril 1970 à Bruxelles, à l'invitation des Belges, dont le pays exerce la présidence du Conseil des ministres de la CE. Les échanges se concentrent sur la définition à donner à l'objectif final de l'union économique et monétaire, tout comme les moyens pour y parvenir, notamment en matière de politique monétaire et de crédit, de politique budgétaire et fiscale, d'intégration des marchés de capitaux, ainsi que dans le domaine institutionnel<sup>206</sup>. Parmi les thèmes abordés figurent également le renforcement de la solidarité monétaire, les conséquences de la participation éventuelle du Royaume-Uni aux mécanismes de la coopération monétaire, ainsi que l'impact de la livre sterling sur le Fonds européen de réserve.

Malgré les efforts déployés, l'objectif souhaité n'est que partiellement accompli. Les Belges et les Luxembourgeois partagent plutôt la vision monétariste de la France, tandis que les Néerlandais se positionnent clairement du côté de l'économisme allemand. Un accord ne peut donc pas se concrétiser. En revanche, la réunion permet aux Belges de s'affirmer en tant que défenseurs de l'idée de création d'un fonds d'égalisation des changes pour pallier les taux flottants de plus en plus appliqués<sup>207</sup>. Même si le ministre néerlandais Witteveen voit les

---

<sup>203</sup> Pour les Six, il était évident que l'adhésion britannique devait s'accompagner d'un assainissement des fonctions de la livre sterling en tant que monnaie de réserve et ce, parce que par sa future monnaie commune, la Communauté (incluant le Royaume-Uni) était appelée à contribuer à la stabilité du système monétaire international. Un tel affinage supposait la suppression progressive des mesures de soutien de la livre sterling (évoquées auparavant) et l'établissement d'un rapport plus équilibré entre les réserves monétaires du Royaume-Uni et ses obligations à court terme. Pour faire face aux besoins de liquidités internationales supplémentaires, il était donc envisagé que des liquidités soient créées indépendamment des disponibilités en or ou des monnaies de réserve. Dans ce but, la création des droits de tirage spéciaux (DTS) au sein du FMI semblait une solution judicieuse. Les débats sur le rôle et l'avenir de la livre sterling ne pouvaient pas être dissociés de la problématique de l'autre monnaie de réserve, le dollar américain, surtout dans le contexte d'un marché d'eurodevises en plein développement et au sein duquel les eurodollars avaient un poids considérable.

<sup>204</sup> Voir la section 3.4 intitulée «[Économistes versus monétaristes: accords et divergences dans l'élaboration du rapport Werner](#)».

<sup>205</sup> L'Union économique Benelux (Belgique, Pays-Bas, Luxembourg) a été instituée par le traité de La Haye (signé le 3 février 1958 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1960) pour une durée initiale de cinquante ans. Cette union visait à élargir et à approfondir la coopération économique entre les trois pays, notamment en leur permettant d'adopter une politique commune sur les plans financier et social. Un nouveau traité, signé le 17 juin 2008 à La Haye, institue l'Union Benelux qui remplace ainsi l'union économique.

<sup>206</sup> Cf. *Rapport du ministre des Finances des Pays-Bas (Willem Drees Junior), ministère des Finances, sur les conversations menées avec les Belges et les Luxembourgeois au sujet de l'Union monétaire le 7 avril 1970*. Archives du Cabinet du Premier ministre (2.03.01), no. 8864. Archives nationales des Pays-Bas (La Haye). In *Common Fate. Common Future. A Documentary History of Monetary and Financial Cooperation, 1947-1974*. CVCE- Huygens Ing. La Haye: Dierikx, Marc (éd.), 2012, pp. 150-155.

<sup>207</sup> L'exploration des *Archives familiales Pierre Werner* révèle que le 22 avril 1970, le baron Hubert Ansiaux soumet au comité d'experts une note intitulée *Aspects juridiques et techniques d'une mise en commun des droits de tirage spéciaux*, dans laquelle il évoque des opérations de transfert de DTS entre les partenaires de la CEE. Deux jours plus tard, il répond à une autre demande de Pierre Werner et lui fait parvenir une *note technique confidentielle «exposant le fonctionnement et les mérites d'un Fonds européen de régularisation des changes»*. Ces deux documents sont analysés lors de la réunion du 7 avril 1970. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

priorités ailleurs (étant préoccupé par les votes à la majorité que l'on prendrait dans un organisme monétaire et qui affecteraient la politique de crédit des États membres)<sup>208</sup>, le gouverneur de la Banque nationale des Pays-Bas Zijlstra partage la vision belge et soutient l'idée qu'un tel fonds permettrait de rendre les monnaies des Six plus indépendantes par rapport au dollar.

Lors de la réunion du comité Werner du 7 avril, les débats opposant économistes et monétaristes sont animés et stimulés notamment par la présentation du document allemand précité, avec ses exigences en matière d'harmonisation économique et budgétaire. Conduisant la séance, Pierre Werner apprécie en principe les vues allemandes, mais les juge néanmoins «trop sévères et trop peu différenciées»<sup>209</sup>. Il réoriente alors les débats en lançant, en contrepartie, la piste du fonds de stabilisation des changes, étayée par le baron Ansiaux. Les discussions<sup>210</sup> ciblent aussi la définition à donner à l'objectif final de l'Union économique et monétaire, ainsi que les moyens envisagés pour y parvenir, notamment en matière de politique monétaire et de crédit, de politique budgétaire et fiscale, d'intégration des marchés de capitaux, ainsi que dans le domaine institutionnel.

En accord avec la proposition qu'il a avancée au cours de la réunion préliminaire et pour l'organisation future des travaux, le président propose d'établir une synthèse évolutive résumant les idées exposées dans les différents documents ou présentées verbalement au sein du groupe. Cette synthèse, élaborée par la présidence avec la collaboration du secrétariat, serait présentée à la rencontre suivante. La proposition est acceptée et les trois réunions suivantes du groupe sont programmées pour le 30 avril à Rome et pour les 14 et 20 mai à Luxembourg.

#### 2.2.4 Troisième réunion (Rome, 30 avril 1970)

Rome accueille la troisième réunion du groupe Werner suite aux démarches du membre italien, Gaetano Stammati, président du comité de politique budgétaire. Sa demande auprès de la Commission des CE engendre de nombreuses discussions au sein du Secrétariat général, qui, en charge de la logistique du groupe ad hoc, doit déployer des efforts supplémentaires<sup>211</sup>. Compte tenu de son ordre du jour, les préparatifs pour cette réunion sont très animés.

En consonance d'idées, d'objectifs et de stratégies et forts de contacts politiques et personnels réguliers, le président Werner et le baron Ansiaux travaillent ensemble sur la problématique du fonds de stabilisation des changes et du fonds de réserve. Le plan monétaire luxembourgeois présenté en février 1970 – et fondé sur les thèses que Pierre Werner a publiées et développées depuis 1962 – prévoyait la possibilité d'incorporer, dès la première étape, le concours mutuel dans le système des relations monétaires internationales en y

---

<sup>208</sup> Cf. WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 124.

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> *Verbatim d'interventions de Monsieur Ansiaux et de Monsieur Clappier*. Réunion du groupe ad hoc. Plan par étapes du 07.04.1970. Bruxelles: 10 avril 1970, confidentiel, réf. ORII/28/70F. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. 048.

<sup>211</sup> Demande d'autorisation de réunion en dehors de Bruxelles, conformément à la note n° S/01875/64 du 26 juin 1964 du secrétariat exécutif. Commission européenne, secrétariat général, 13 avril 1970, no. 3083. *Archives familiales Pierre Werner*. Le débat a été tranché par Raymond Barre, qui a donné l'autorisation, sensible au «souhait (du membre italien) que ces réunions, dont les participants se situent à un haut niveau, se tiennent successivement dans chacun des pays membres de la Communauté».



affectant partiellement des droits de tirage spéciaux (DTS)<sup>212</sup> des différents pays membres et en les gérant en commun. À ses yeux, c'est le premier pas vers la création d'un fonds de réserve et vers un appui concret au concours monétaire à moyen terme, lesquels feront l'objet d'une prochaine décision.

Le baron Ansiaux s'approprie progressivement la vision luxembourgeoise et s'affirme, pendant la réunion du 7 avril 1970, comme porte-drapeau de la création d'un fonds de stabilisation des changes. Le 22 avril, il envoie à Pierre Werner, à la demande de ce dernier et sur papier à en-tête du gouverneur de la Banque nationale de Belgique, une note relative aux «aspects juridiques et techniques d'une mise en commun des droits de tirage spéciaux»<sup>213</sup>, d'autant plus «qu'une proposition a été faite à La Haye de mise en commun par les pays de la CEE d'une fraction de leurs DTS à l'appui de la constitution d'un fonds de crédit à moyen terme»<sup>214</sup>. Le document belge évoque des opérations de transfert de DTS entre les partenaires de la CEE. Deux jours plus tard, le baron Ansiaux répond à une autre demande de Pierre Werner et lui fait parvenir une note technique (confidentielle) «exposant le fonctionnement et les mérites d'un Fonds Européen de Régularisation des Changes»<sup>215</sup> et mettant en exergue la problématique de la stabilisation des cours entre les monnaies communautaires. Ce document sera mis en débat lors de la réunion du groupe Werner du 14 mai 1970, et amendé en conséquence. Les conclusions qui en sont dégagées ont été incluses dans la forme finale du plan par étapes<sup>216</sup>.

Parallèlement à ses échanges avec le banquier belge, le président s'applique, avec le secrétariat du groupe ad hoc, à établir une feuille de route pour le plan par étapes<sup>217</sup>. Elle contient l'identification du point de départ, la définition de l'objectif final et les actions nécessaires et souhaitables en matière de politique économique, de solidarité monétaire et de construction institutionnelle pour y arriver. Cette synthèse est assortie d'un inventaire des mesures concrètes envisagées, notamment pour la première étape que l'on considère comme déjà démarrée, en accord avec les réglementations et directives communautaires à moyen terme. Le document est envoyé aux membres du groupe le 22 avril 1970 en guise de préparation de la réunion de Rome<sup>218</sup>.

Les travaux du groupe Werner se déroulent en comité restreint et dans une atmosphère confidentielle. Les médias, qui ont reflété amplement le sommet de La Haye et la désignation

---

<sup>212</sup> Les droits de tirage spéciaux (DTS) sont un instrument monétaire international créé par le FMI en 1969 pour compléter les réserves officielles existantes des pays membres. Les DTS, ou «or papier», sont des crédits que les nations disposant d'excédents dans leur balance des échanges peuvent «tirer» des nations ayant des déficits commerciaux. Les DTS sont alloués aux pays membres proportionnellement à leur quote-part au FMI.

<sup>213</sup> Lettre du 22 avril 1970 adressée par le gouverneur de la Banque nationale de Belgique, le baron Hubert Ansiaux, à Pierre Werner, président du gouvernement grand-ducal, et annexe relative aux *Aspects juridiques et techniques d'une mise en commun des droits de tirage spéciaux*. Archives familiales Pierre Werner.

<sup>214</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>215</sup> Lettre du 24 avril 1970 adressée par le gouverneur de la Banque nationale de Belgique, le baron Hubert Ansiaux, à Pierre Werner, président du gouvernement grand-ducal, et annexe confidentielle relative à un *Fonds européen de régularisation des changes*. Archives familiales Pierre Werner. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>216</sup> *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, document L 6.956/II/70-D. In *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 136, supplément au Bulletin 11/1970, Luxembourg: 11 novembre 1970. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>217</sup> *Document de travail (réservé aux membres du groupe)*. Secrétariat du groupe «Plan par étapes». Bruxelles: 21 avril 1970. Archives historiques de la Commission européenne, BAC 375/1999 578, vol. 2, pp. 0168-0180. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>218</sup> *Ibid.*, p. 0166.

de Pierre Werner à la tête du groupe, sont ensuite restés discrets, notamment en raison de la parcimonie avec laquelle le comité d'experts gère le flux d'informations vers l'extérieur<sup>219</sup>. Pourtant, la problématique du plan par étapes a déclenché une certaine ferveur créatrice et participative, qui s'amplifie notamment au cours de la phase de la rédaction du rapport final et se prolonge après sa publication. La primauté revient au *Deutscher Gewerkschaftsbund*, qui «disposé à assumer sa part de responsabilité en participant aux décisions démocratiques que suppose la constitution d'une union économique et monétaire [...] a élaboré une proposition de plan par étapes»<sup>220</sup>, qu'il soumet au président de la Commission européenne Jean Rey en date du 20 mars 1970, précisément le jour où le groupe Werner entame ses réunions officielles<sup>221</sup>. Cette prise de position a enrichi le volet documentaire mis à la disposition du groupe d'experts.

Les milieux académiques et universitaires européens et des États-Unis se montrent très intéressés par les travaux du groupe Werner, d'autant plus que les solutions pratiques dégagées sont accompagnées de définitions théoriques concernant l'Union économique et monétaire. Lors de sa participation à un séminaire portant sur la zone monétaire optimale à Madrid au début du mois de février 1970, le représentant de la Commission est sollicité pour fournir aux professeurs présents, notamment américains, des informations sur les divers plans de construction par étapes de l'Union économique et monétaire, ainsi que les documents en question. Plus de douze demandes se présentent, mais seulement les sollicitations des professeurs Triffin et Machlup sont honorées. Les autres demandes sont satisfaites ultérieurement, par les bons soins de la direction de la Commission<sup>222</sup>.

Suite aux discussions de la réunion du 30 avril 1970, le groupe adopte, pour son rapport au Conseil, «un schéma qui comporte la description de la situation actuelle, du point d'arrivée et des principes de réalisation du plan par étapes»<sup>223</sup> et décide de se limiter – au moins pour ce rapport – à la définition d'une première étape, contenant les actions à envisager dans différents domaines.

Pour l'organisation des travaux, le groupe décide «de confier la rédaction d'un projet de rapport aux adjoints [...] qui se réuniront les 6 et 8 mai sous la présidence de Monsieur Mertens de Wilmars»<sup>224</sup>. Économiste et professeur à l'Université catholique de Louvain,

---

<sup>219</sup> Voir la section 4.6. intitulée [«Le rapport Werner dans les médias internationaux de l'époque»](#).

<sup>220</sup> *Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Vorschlag für einen Stufenplan zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*. Düsseldorf: 20 mars 1970, Archives historiques de la Commission européenne BAC 375/1999 575, vol. 1, p. 0059-0067. L'annexe de distribution du document montre qu'il a été également transmis au chancelier fédéral, aux ministres fédéraux de l'Économie et des Affaires étrangères, au représentant allemand auprès de la CEE, ainsi qu'à la confédération européenne des syndicats libres et aux syndicats nationaux membres. Par ce dernier biais, l'intérêt pour la problématique de l'Union économique et monétaire est transmis dans plusieurs pays européens, au niveau des couches syndicales et professionnelles les plus diverses. Par exemple, la confédération européenne des syndicats libres élabore également un propre point de vue sur l'élaboration par étapes d'une Union économique et monétaire, qu'elle soumet au président de la Commission, Jean Rey, en date du 15 mai 1970.

<sup>221</sup> Voir la section 4.5 intitulée [«Réactions du Comité économique et social et des organisations professionnelles, syndicales et citoyennes»](#).

<sup>222</sup> Archives historiques de la Commission de la CEE, Bruxelles et Archives familiales Pierre Werner, réf. PW 048.

<sup>223</sup> [Projet de compte rendu de la troisième réunion du groupe ad hoc «Plan par étapes»](#). Communautés européennes, secrétariat du groupe «Plan par étapes» Bruxelles: 30 avril 1970, réf. ORII/42/70-F, 6 mai 1970. Archives historiques de la Commission européenne, BAC 375/1999 578. In *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>224</sup> *Ibid.*

Jacques Mertens de Wilmars, conseiller économique à la Banque nationale de Belgique, est un proche du baron Ansiaux, qu'il seconde au groupe Werner.

### 2.2.5 Quatrième et cinquième réunions (Luxembourg, 14 mai et 20 mai 1970)

À l'ordre du jour de la quatrième réunion figure la poursuite des échanges de vues sur l'Union économique et monétaire. En fait, il était attendu que le groupe d'adjoints fournisse déjà un projet de rapport, base de réflexion pour le rapport final dont l'élaboration est prévue – conformément aux délais fixés au début des travaux – avant le mois de juillet.

À cet effet, les adjoints<sup>225</sup> se réunissent, comme prévu, les 6 et 8 mai à Bruxelles, avec l'appui de la Direction des Affaires économiques et financières de la Commission, dont le directeur général, Ugo Mosca, est aussi membre titulaire du groupe Werner. Les Archives familiales Pierre Werner font état d'un «projet de rapport au Conseil et à la Commission, [prenant la forme d'un] plan par étapes en vue de l'instauration de l'union économique et monétaire», daté du 11 mai 1970, que Jacques Mertens de Wilmars soumet au secrétariat du groupe ad hoc. Dans la lettre qui accompagne ce document confidentiel, Mertens de Wilmars précise que «les experts n'ont pas entendu trancher certains problèmes de principe encore ouverts, même si le texte de leur projet comporte des propositions et solutions concernant ces problèmes». Parmi ces sujets sensibles, on pourra mentionner le transfert de responsabilités du plan national au plan communautaire sans qu'il n'engendre de tensions durables, la politique conjoncturelle à moyen terme, le caractère indispensable d'une prise en commun des principales décisions en matière de politique monétaire et de crédit, le pouvoir effectif de décision des organismes communautaires. Le groupe conclut que l'édification de l'Union économique et monétaire doit être évolutive et progressive, comme corollaire logique et naturel des actions déjà entreprises pour le renforcement de la coordination des politiques économiques et de la coopération monétaire. Il est à remarquer que, tout en évoquant la nécessité de la formulation centrale des politiques économique et monétaire (quitte à ce que le pouvoir de décision reste aux mains des structures existantes), le comité Werner déclare d'emblée son incompetence pour faire des propositions en matière de structures politiques<sup>226</sup>.

Les deux réunions plénières du comité Werner qui se sont déroulées à Luxembourg les 14 et 20 mai ont sûrement donné lieu à des débats et controverses très ardues. Les comptes rendus, même sous forme succincte, sont inexistantes dans les archives. Dans ses mémoires, Pierre Werner nous fait savoir qu'«au bout de cinq réunions de travail, émaillées de controverses, voire même de tel ou tel incident, [ils parviennent] néanmoins à présenter une vue synthétique des problèmes soulevés, sous forme d'un rapport intérimaire aux Gouvernements»<sup>227</sup>. La corroboration de tous ces éléments nous conduit vers l'hypothèse que, lors de la rédaction du rapport intérimaire, les confrontations au sein du groupe furent telles que des conclusions unanimes n'ont pu être dégagées. Un principe fondamental du groupe – arrêté à l'entame des travaux – a ainsi été enfreint. L'absence des comptes rendus qu'on a pu constater tant lors des recherches approfondies dans les fonds institutionnels que dans les archives familiales Pierre Werner ne serait probablement pas le résultat d'une simple omission ou de la négligence du secrétariat, mais le fruit de divergences persistantes. La médiation du président Werner s'avère alors décisive pour remettre ensemble les forces en place. À l'issue

<sup>225</sup> Voir la sous-section 2.2.2 intitulée «Première réunion (Luxembourg, 20 mars 1970)».

<sup>226</sup> Les reproches qui ont été faits plus tard au rapport Werner final de ne pas s'être penché en détail sur l'architecture institutionnelle communautaire ne sont donc pas justifiés, étant donné que le groupe Werner avait retiré dès le début ce domaine du périmètre de sa réflexion.

<sup>227</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 125.

de la cinquième réunion, un accord sur le texte du rapport intérimaire<sup>228</sup> est obtenu et le 22 mai 1970, le document est envoyé aux ministres des Finances ainsi qu'aux présidents du Conseil et de la Commission.

La version allemande du rapport intérimaire engendre des tensions supplémentaires. Dans une dépêche adressée au secrétaire du groupe Werner, Hans Tietmeyer, qui écrit au nom du secrétaire d'État Schöllhorn, «attire l'attention sur le fait que le texte allemand [...] n'est pas conforme aux décisions du groupe Werner à Luxembourg. À l'encontre d'une proposition de modification faite par M. le directeur général Mosca, le groupe a convenu le texte suivant: "Ces transferts de responsabilité représentent un processus de signification politique fondamental qui implique le développement progressif de la coopération politique dans les différents domaines". Le texte qui figure dans le document actuel ("ces transferts de responsabilité impliquent le développement de la coopération politique dans les différents domaines") marque un affaiblissement sensible de la rédaction initialement convenue. Or M. Schöllhorn tient beaucoup à ce que le caractère politique de l'union économique et monétaire soit affirmé de façon claire et sans équivoque.»<sup>229</sup>

### 2.2.6 Approfondissement des travaux du groupe Werner

Le 29 mai 1970, les ministres des Finances siègent à Venise, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, pour débattre des objectifs de l'Union économique et monétaire. Y sont également conviés les gouverneurs des banques centrales des Six, le président du comité monétaire Bernard Clappier, ainsi que le président du comité des suppléants du «groupe des Dix»<sup>230</sup>, Rinaldo Ossola.

Sur l'agenda du premier jour de cette session du Conseil des ministres figurent les projections pluriannuelles des budgets communautaires<sup>231</sup>, l'utilisation de la politique budgétaire comme instrument de politique conjoncturelle<sup>232</sup> et la nécessité d'une relance de l'harmonisation

---

<sup>228</sup> Voir la section 3.1 intitulée «[Le rapport intérimaire](#)».

<sup>229</sup> [Télex de M. Tietmeyer adressé au secrétariat du groupe Werner le 25 mai 1970](#), à 19 heures, concernant le rapport intérimaire (doc. 9.504), *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>230</sup> Aux termes d'un communiqué publié le 2 octobre 1963, les ministres et gouverneurs des banques centrales des dix pays participant aux accords généraux d'emprunt au sein du FMI – à savoir: 1) les États-Unis d'Amérique, 2) le Royaume-Uni, 3) la France, 4) l'Italie, 5) le Japon, 6) le Canada, 7) les Pays-Bas, 8) la Belgique, 9) la Deutsche Bundesbank et 10) la Sveriges Riksbank –, tout en exprimant leur attachement aux principes de la stabilité des taux de change et du prix de l'or, ont estimé utile d'entreprendre «un examen approfondi des perspectives concernant le fonctionnement du système monétaire international et ses besoins probables de liquidités pour l'avenir». Ils chargent ainsi leurs suppléants de procéder à cet examen et de leur soumettre toutes suggestions concrètes résultant des études effectuées. Sur cette base («rapport Roosa»), le 1<sup>er</sup> août 1964 est adoptée la déclaration ministérielle du groupe des Dix qui reconnaît la nécessité d'une «surveillance multilatérale» des voies et moyens utilisés pour le financement des déséquilibres des balances des paiements et approuve la constitution par les suppléants des ministres et gouverneurs d'un groupe d'études chargé d'examiner les diverses propositions concernant la création de nouveaux instruments de réserve, «par l'intermédiaire du F.M.I. ou autrement». Ce groupe de réflexion – le Comité des suppléants du groupe des Dix – est officiellement institué.

<sup>231</sup> Sujet introduit par une étude du comité de politique budgétaire de la CEE présidé par Gaetano Stamatii, qui expose aux ministres les éléments-clés de ce document.

<sup>232</sup> Cette problématique, introduite par la présentation de M. Möller (Allemagne), portant essentiellement sur les instruments dont l'Allemagne dispose pour agir sur l'évolution conjoncturelle au moyen de la politique budgétaire, déclenche de vifs débats. Les interventions des différents ministres signalent que les instruments dont les administrations nationales disposent en la matière sont différents de pays à pays et souvent très insuffisants. Dans ce contexte, une attention particulière est consacrée à la politique budgétaire de l'Italie, confrontée aux

fiscale<sup>233</sup>. Une section spéciale est consacrée à la présentation des problèmes résultant de l'intégration monétaire au sein de la Communauté et aux aspects monétaires internationaux<sup>234</sup>.

Le deuxième jour, les débats ciblent le rapport intérimaire<sup>235</sup>. Pierre Werner fait un exposé synthétique des conclusions auxquelles le groupe d'experts a abouti et met en évidence les points d'accord et de désaccord, ainsi que les questions nécessitant un approfondissement. Les discussions sont animées, contradictoires, mais ne tranchent pas quant aux priorités de l'Union économique et monétaire<sup>236</sup>. Le ministre Schiller relève l'importance politique fondamentale du processus envisagé et insiste sur la nécessité de se pencher davantage sur le transfert des compétences aux organes communautaires. Pour ce qui est des aspects institutionnels, il esquisse d'une part «une enceinte chargée de la responsabilité de la politique conjoncturelle et [d'autre part] un organe chargé de l'élaboration centrale des décisions dans le domaine monétaire. Cet organe devrait avoir un caractère fédéral et être doté d'une large autonomie vis-à-vis des pouvoirs politiques»<sup>237</sup>. Karl Schiller est opposé à l'introduction du Fonds de stabilisation des changes au cours de la première étape, ainsi qu'à la réduction des marges de fluctuation, qu'il estime prématurée. Par la voix de Giscard d'Estaing, la France souligne que l'architecture politique de l'Union économique et monétaire est une question de perspective. Par conséquent, un organe doté de responsabilités de type fédéral relève de l'étape finale et il n'est pas opportun, pour le moment, d'aller plus loin. En revanche, il faut se concentrer sur la première étape où, à son sens, «il n'est pas nécessaire que la convergence économique précède les progrès monétaires»<sup>238</sup>. Le ministre belge Snoy et d'Oppuers est du même avis. Il partage également la vision française quant à l'implémentation d'un Fonds de stabilisation des changes dès la première étape. Dans son intervention, le représentant des Pays-Bas (M. Drees s'exprimant au nom du ministre Witteveen) s'arrête sur une question soulevée par le rapport intérimaire du groupe Werner. Faut-il prévoir six monnaies nationales ou une monnaie commune? Il est d'avis que conserver six monnaies différentes comporte des risques. «Une monnaie reflète toujours la confiance qu'on a dans un gouvernement responsable de la gestion de la politique économique et monétaire. [...] Pour la phase définitive de l'union économique et monétaire, il faut prévoir une monnaie unique. Par contre, il pourrait exister plusieurs

---

déficits significatifs du secteur public. Les ministres mettent en exergue la nécessité de respecter les impératifs d'une politique budgétaire prudente. Ces discussions permettent de dégager une orientation d'ensemble très intéressante: le contrôle de l'évolution conjoncturelle ne doit pas être confié exclusivement à l'instrument monétaire; il faudra, au contraire, utiliser largement les instruments budgétaire et fiscal.

<sup>233</sup> Sur ce point, la Commission européenne, à travers l'intervention de Hans von der Groeben, présente les grandes lignes d'une action en trois étapes permettant d'éliminer les disparités fiscales entre les États membres, condition impérative pour réaliser une véritable union économique. Les disparités à éliminer concernent essentiellement la taxe sur le chiffre d'affaires (le premier pas étant accompli grâce à l'adoption progressive de la TVA dans les six pays communautaires), les accises et les impôts sur les sociétés. À l'horizon de l'année 1978, les objectifs souhaités sont l'harmonisation non seulement des structures, mais aussi des taux de la TVA, la mise en place d'un marché des capitaux unifié et non-discriminatoire et une harmonisation poussée des impôts sur les sociétés.

<sup>234</sup> Sur la base d'une étude sur la flexibilité des marges de fluctuation réalisée par le comité des suppléants du groupe des Dix et présentée par son président, Rinaldo Ossola.

<sup>235</sup> En guise de préambule à la présentation des conclusions du rapport intérimaire, les ministres Snoy et d'Oppuers (Belgique), Schiller (Allemagne) et Werner (Luxembourg) présentent les plans concernant l'Union économique et monétaire que leurs pays respectifs ont proposés avant le début des travaux du groupe ad hoc et R. Barre rappelle la vision de la Commission européenne en la matière.

<sup>236</sup> *Projet de procès-verbal de la trente-cinquième conférence des ministres des Finances de la Commission des Communautés européennes qui s'est tenue à Venise les 29 et 30 mai 1970*. Confidentiel. Commission des Communautés européennes. Direction générale des Affaires économiques et financières, réf. ORII/57/70-F, Bruxelles, 5 juin 1970. *Archives historiques de la Commission Européenne*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>237</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>238</sup> *Ibid.*, p. 5.

banques nationales au sein d'un système "*federal reserve*", mais qui doit être indépendant des gouvernements.»<sup>239</sup>

Le régime des changes est le domaine suscitant le plus de débats. Pierre Werner s'exprime sur les implications économiques des différents régimes de change, tels que l'influence d'une réduction des marges de fluctuation sur les taux d'intérêt. Le baron Snoy et d'Oppuers relève la nécessité que le rapport précise les conséquences économiques d'un régime monétaire propre aux Six. Valéry Giscard d'Estaing souhaite une définition claire des conditions techniques à accomplir pour qu'un tel régime soit appliqué. Le ministre Colombo et le gouverneur Zijlstra proposent tous deux d'examiner, en liaison avec le Comité des gouverneurs, si le Fonds de stabilisation ne pourrait être remplacé, dans un premier stade, par une coopération plus poussée des banques centrales en ce qui concerne leur intervention sur les marchés de change. Le baron Snoy et d'Oppuers accentue la nécessité d'examiner au préalable tant les avantages que les inconvénients d'un Fonds de stabilisation des changes. Cette idée prend corps quelques jours plus tard, dans une stratégie commune que le président Werner et le baron Snoy et d'Oppuers mettent au point afin de conférer au Comité des gouverneurs des banques centrales l'attribution des avis techniques pour les problèmes monétaires ciblés (et au sujet de laquelle on reviendra ultérieurement). Enfin, Raymond Barre donne la vision de la Commission sur ce qui est attendu de cette nouvelle réflexion. Le groupe Werner devra faire ressortir trois niveaux à atteindre successivement. Il s'agit tout d'abord d'une politique concertée des banques centrales en matière d'intervention sur les marchés des changes. Suivra l'utilisation des monnaies communautaires dans les règlements intracommunautaires (ainsi qu'une première réduction des marges) et enfin, la création d'un Fonds de stabilisation des changes.

Résumant les conclusions de la réunion, le ministre italien Emilio Colombo constate, tout d'abord, l'accord général sur un grand nombre de suggestions formulées par le comité Werner. Les objectifs finaux de l'Union économique et monétaire dégagés par le rapport intérimaire sont considérés comme acquis. Dans ce processus progressif, chaque étape sera dotée d'objectifs spécifiques, dont la première, d'une durée de trois ans, comportera des buts précis et contraignants dans les domaines de la coordination des politiques économiques et des aspects monétaires. Ces processus doivent être menés parallèlement. Aucune divergence ne subsiste en ce qui concerne les options fondamentales quant à la nécessité d'une politique budgétaire coordonnée, d'objectifs quantitatifs d'une politique économique à moyen terme, d'une coordination des politiques conjoncturelles, de la concertation avec les partenaires sociaux en vue de la définition d'une politique des revenus. À ce propos, on désigne la nécessité de rendre plus précises et plus contraignantes les procédures de consultation en la matière.

À l'issue de la session de Venise, le Conseil des ministres approuve le rapport intérimaire et aboutit à la conclusion unanime que les travaux du groupe doivent être poursuivis pour trouver les réponses nécessaires aux questions controversées et pour approfondir les pistes consensuelles. Les ministres demandent au groupe Werner de définir notamment les obligations des États membres dans le domaine de la concertation des politiques économiques en vue d'arriver à une convergence de l'évolution économique. Les objectifs et les instruments susceptibles de garantir la réalisation du programme d'intégration devront être précisés autant que possible. Il y a lieu d'étudier si ces instruments pourront être créés sur la base du traité existant ou s'il faudra le modifier. Les résultats de cette réflexion devront faire l'objet d'un rapport final.

---

<sup>239</sup> *Ibid.*, p. 6.

Emilio Colombo propose une définition plus détaillée de la structure du rapport final, dans laquelle les objectifs et les instruments concrets du programme d'intégration monétaire doivent être précisés avec clarté. Pierre Werner intervient à nouveau et développe l'idée d'un «système de clignotants»<sup>240</sup> contenant des alertes signalant les situations sensibles en la matière. Au sujet des politiques monétaire et budgétaire, le président de la Banque nationale des Pays-Bas soutient des critères précis pour l'orientation budgétaire (structure, grandes masses, déficit, financement) à la définition desquels le président Werner souhaite associer également les compétences de G. Stamatii, B. Clappier et du baron Ansiaux. J. Zijlstra propose ensuite une étude plus poussée sur les possibilités d'harmonisation des instruments de la politique monétaire. Pierre Werner suggère de compléter le rapport avec les propositions dans le domaine de l'harmonisation de la politique monétaire et du crédit. Si les ministres s'accordent sur bon nombre de conclusions communes, des divergences persistent toujours. Elles concernent notamment la création d'un Fonds de stabilisation des changes, préalablement à un Fonds de réserve commun. Néanmoins, il paraît nécessaire d'arriver à une meilleure coordination des politiques d'intervention des banques centrales sur le marché des changes.

Dans le cadre de la préparation de cette réunion, Pierre Werner s'entretient à plusieurs reprises avec Jean Monnet. Leur premier sujet de prédilection concerne une individualisation monétaire de la Communauté européenne. Les bons offices de Monnet sont sollicités pour consulter en cette matière le directeur du FMI, Pierre-Paul Schweitzer. Le FMI n'a pas d'objections pour que l'Europe se dote d'une monnaie commune, voire unique. Ensuite, ils discutent longuement du fonds de stabilisation des changes et des influences à activer pour qu'il puisse devenir réalité. À ce propos, Monnet tient à recommander à Pierre Werner «de ne pas trop brusquer la décision sur le fonds de stabilisation des changes, parce qu'il n'y aurait pas l'unanimité à cet égard. Il tenait certainement cette préoccupation de Willy Brandt, qu'il [lui] recommandait de contacter à un moment opportun»<sup>241</sup>. Le conseil de modération prodigué par Monnet est sans doute inspiré par les débats houleux des deux dernières réunions du groupe Werner, durant lesquelles le président et le président du Comité des gouverneurs des banques centrales se sont particulièrement investis au sujet du fonds de stabilisation des changes.

Les débats sur l'Union économique et monétaire figurent au centre de l'agenda de la session du Conseil des ministres, qui se tient les 8 et 9 juin à Luxembourg et qui approuve la poursuite des travaux sur la base du rapport intérimaire. «La discussion comme telle n'apportait rien de nouveau, sauf que le ministre néerlandais Witteveen enchaînait sur la position de M. Schiller, en amplifiant les exigences de l'aspect institutionnel»<sup>242</sup>. La réalisation de l'Union économique et monétaire dans un délai de dix ans (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1971) constitue un objectif central. «En vue de la mise en œuvre de ses décisions et de façon à faire préciser, aussi rapidement que possible, certains aspects institutionnels et techniques des accords intervenus, le Conseil invite le groupe ad hoc présidé par M. Werner à lui présenter son

---

<sup>240</sup> Cette expression est énoncée par le président du comité de politique conjoncturelle Gerard Brouwers dans sa note *La méthode de réalisation d'une union économique et monétaire vue dans l'optique de la politique conjoncturelle* qu'il soumet le 3 avril 1970 aux membres du comité Werner. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>241</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 126.

<sup>242</sup> *Ibid.*, p. 128.

rapport final au début du mois de septembre 1970. Il a précisé son mandat en le chargeant en particulier de l'élaboration concrète des modalités pratiques de la première étape»<sup>243</sup>.

Pierre Werner expose les travaux du plan par étapes, du contenu du rapport intérimaire, et poursuit sur la nécessité d'approfondissement des travaux. Dans sa note manuscrite établie pour son discours<sup>244</sup>, le président Werner, poursuivant les pistes déjà évoquées à Venise, considère que l'approfondissement thématique des travaux doit se développer sur six axes prioritaires. Il s'agit de l'étude supplémentaire des aspects institutionnels, de la définition et mise en place des instruments efficaces – «obligations assorties de sanctions» – pour la coordination et en matière de politique conjoncturelle, ainsi que de la politique économique à moyen terme. Il souligne la nécessité de dégager des «propositions limitées et précises sur la politique budgétaire» et d'étudier davantage le financement du déficit et de l'impact sur la politique de liquidité générale dans le système économique. Un autre axe consiste à harmoniser globalement les instruments de la politique monétaire et de la politique du crédit. Pour ce qui est des règles de change, la «consultation des gouverneurs» est mise en avant. Il recommande également «l'examen de l'ensemble des fonds existants» (à propos duquel le nom de Triffin, ainsi que sa définition, sont notés). On ignore si, dans son exposé, Pierre Werner a respecté la succession de sa note, mais toutes les propositions qui y sont présentes se retrouvent dans la décision du Conseil concernant l'approfondissement des travaux du groupe. L'obtention des avis du Comité des gouverneurs des banques centrales sur des problèmes monétaires spécifiques y est stipulée aussi.

La réunion de Venise a vraisemblablement donné lieu à des consultations informelles approfondies entre les membres du groupe Werner, les ministres des Finances et le vice-président de la commission Raymond Barre. Dans les papiers privés de Pierre Werner, nous avons trouvé un document sans en-tête, non daté et non signé, intitulé «Travaux supplémentaires du Groupe ad hoc "plan par étapes" à la suite de la conférence des ministres des Finances de Venise»<sup>245</sup>, mais contenant ses mentions manuscrites. Ces notes font état des propositions sur les principaux axes d'action (recueillant, vraisemblablement, l'accord commun) et fait mention des noms des intervenants pressentis. Des points de vue spécifiques sont également mis en exergue. On apprend ainsi que quatre directions prioritaires sont retenues: le domaine institutionnel<sup>246</sup>, le renforcement de la coordination des politiques économiques<sup>247</sup>, la politique budgétaire et monétaire et le régime des changes.

Ce document résulte probablement de la collaboration directe de Pierre Werner avec le secrétaire du groupe ad hoc, Georges Morelli, qui gère non seulement l'ensemble de l'information et de la documentation, mais qui participait également à toutes les réunions en relation avec les travaux du groupe (rencontres des ministres, réunions de divers comités

---

<sup>243</sup> *Communiqué rédigé par la présidence belge à l'issue du Conseil des ministres*. Luxembourg: 8-9 juin 1970. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

<sup>244</sup> *Note manuscrite de Pierre Werner pour son discours à l'occasion du Conseil des ministres de la CEE*. Luxembourg: 8-9 juin 1970. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 047. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>245</sup> *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 047.

<sup>246</sup> La vision commune concernant l'approfondissement des aspects relatifs aux institutions, dont le président Werner a fait le résumé, est influencée par le plan Schiller (publié le 12 février 1970) recommandant la description des compétences des organes chargés, à un stade ultérieur à la première étape, de la politique conjoncturelle d'une part et de la politique monétaire d'autre part.

<sup>247</sup> Pour la réflexion autour des méthodes pratiques assurant la coordination efficace des politiques économiques, Pierre Werner souhaite associer J-B. Schöllhorn et G. Brouwers, réputés pour leur approche économiste assez stricte. Notons également que le ministre Karl Schiller souhaite définir et mettre en œuvre des procédures plus efficaces pour assurer la convergence des politiques économiques.



d'experts, groupe interdirections de la Commission, etc.). Les propositions ont été enrichies et assorties de mesures pratiques, puis se sont retrouvées quelque temps plus tard dans la feuille de route de l'approfondissement des travaux du groupe Werner.

La contribution de Pierre Werner à la définition de la poursuite des travaux est significative. Grâce à son autorité de président du groupe et à son savoir-faire en matière de négociations, les propositions du groupe ont pu être assimilées par diverses instances de décisions (ministres des Finances, Conseil des ministres) et transposées dans des décisions officielles. Un exemple éloquent est l'implication particulière du Comité des gouverneurs des banques centrales dans les travaux du groupe<sup>248</sup>. Comme la poursuite des travaux du groupe était quasi évidente depuis le 22 mai, Pierre Werner poursuit l'exploration des voies à prendre et les arguments à développer et mène un dialogue constant et souvent confidentiel avec le baron Ansiaux. Confiants dans le rôle essentiel que le Comité des gouverneurs peut jouer dans la mise en place du fonds de stabilisation des changes, les deux hommes mettent au point une stratégie rusée par le biais d'échanges de lettres entre le 3 et le 12 juin. Ainsi, Pierre Werner demande au baron Ansiaux de rédiger une proposition de lettre que le président du groupe ad hoc (Pierre Werner) adresserait au président du Comité des gouverneurs des banques centrales (le baron Ansiaux) demandant l'avis du comité sur plusieurs thèmes. La lettre aborde le régime des changes, et notamment le rétrécissement des marges entre les monnaies des pays du Marché commun, les avantages et les inconvénients d'un fonds de stabilisation des changes lors de la première étape, ainsi qu'un examen de ce qui devrait être accompli au cours de la première étape afin de resserrer les politiques monétaires<sup>249</sup>.

Comme la décision du Conseil du 9 juin 1970 recommande l'avis du Comité des gouverneurs des banques centrales, Pierre Werner adresse trois jours plus tard au président de ce comité, conformément à la stratégie mise au point avec Ansiaux, la lettre demandant cet avis spécialisé. La veille, Pierre Werner reçoit par voie diplomatique les remarques de Bernard Clappier, président du comité monétaire, lui donnant des éclairages supplémentaires sur les procédés techniques et les conséquences de la réduction des marges de fluctuation, ainsi que sur la problématique du fonds de stabilisation des changes<sup>250</sup>.

Le 16 juin, le baron Ansiaux répond à Pierre Werner en s'engageant à fournir un avis pour le 15 juillet suivant, concentré «sur l'opportunité d'harmoniser les instruments de politique monétaire et de resserrer de manière effective les politiques monétaires des pays membres»<sup>251</sup>. En revanche, l'étude détaillée sur les mesures à prendre est reportée au dernier trimestre de l'année (1970), et ce en attendant que les informations recueillies permettent de dégager des conclusions précises. L'approche est prudente. Le baron Ansiaux ne tarde pas à

---

<sup>248</sup> Des années plus tard, dans le contexte de l'élaboration du rapport Delors, le Comité des gouverneurs, qui sera amené à assumer le rôle essentiel, conclura que «jusqu'à l'époque du rapport Werner [...], les États membres avaient conservé la perspective d'une union économique, en tout cas d'un marché commun, qu'ils jugeaient réalisables moyennant le recours, en matière monétaire, à la seule coordination de leurs politiques; à partir du rapport Werner, ils ont admis que l'union économique ne pourrait se faire si l'on ne réalisait pas progressivement l'union monétaire». Voir ANSIAUX (Baron), Hubert et DESSART, Michel. *Dossier pour l'histoire de l'Europe monétaire 1958-1973*. Michel Dessart (éd.). Bruxelles: 1975.

<sup>249</sup> Voir la section 3.3 intitulée «[Le Comité des gouverneurs des banques centrales et le rapport Werner](#)».

<sup>250</sup> Téléx de Bernard Clappier, Banfra (Banque nationale de France), Paris: 11 juin 1970, 16 h 07, ministère des Affaires étrangères, Luxembourg. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

<sup>251</sup> Lettre du président du Comité des gouverneurs des banques centrales, Hubert Ansiaux, à Pierre Werner, président du gouvernement, ministre des Finances. Bruxelles: 16 juin 1970. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

convoquer le comité d'experts, dont la réunion inaugurale a lieu le 25 juin 1970. Au bout de cinq autres réunions<sup>252</sup>, le groupe Werner rend son avis.

### 2.2.7 Sixième réunion (Luxembourg, 24 juin 1970)

Fort du mandat confié par la décision du Conseil du 9 juin, Pierre Werner convoque la sixième réunion du groupe, qui a lieu à Luxembourg le 24 juin 1970. En début de séance, il informe ses collègues sur la nécessité de poursuivre les travaux, pour reprendre des problèmes restés ouverts dans le rapport intérimaire et y apporter les compléments d'information demandés. Dans les débats qui suivent, la controverse entre économistes et monétaristes resurgit avec force. J-B. Schöllhorn, fidèle à sa position antérieure, réaffirme la nécessité pour le groupe de concentrer ses efforts sur la coordination en matière de politique économique. G. Brouwers partage cette approche. Du côté des monétaristes, B. Clappier, H. Ansiaux sont très actifs, tandis que G. Stamatidis reste sur ses gardes. Dans ce débat ouvert et passionné, Pierre Werner partage plutôt la perspective des monétaristes<sup>253</sup>, mais il reste fidèle au devoir d'équilibre auquel le président est tenu, ainsi qu'à la nécessité d'une approche de «parallélisme» des progrès économiques et monétaires à accomplir. Pour expliquer et argumenter leur point de vue commun, les membres néerlandais et allemand, en collaboration avec le représentant de la Commission et le secrétariat du groupe, sont invités à élaborer une note recueillant «les idées susceptibles d'être avancées en matière de renforcement des procédures de coordination des politiques économiques»<sup>254</sup>. Le membre néerlandais est également tenu de soumettre une note sur les problèmes institutionnels tels qu'ils se présenteront au stade final de l'Union économique et monétaire.

Pour parfaire le rapport intérimaire, dont une première mouture est souhaitée pour la fin août, le calendrier du groupe établit les quatre réunions suivantes programmées le 7 juillet 1970 à Paris, les 27 juillet et 11 septembre à Luxembourg et le 25 septembre à Copenhague, en marge de l'assemblée annuelle des gouverneurs du Fonds monétaire international<sup>255</sup>.

Pierre Werner poursuit son dialogue informel avec le baron Ansiaux, par ailleurs très proche de Robert Triffin, et tente de trouver une voie d'apaisement dans une controverse de plus en plus tendue. La position allemande, appuyée par le représentant néerlandais, se radicalise, mettant ainsi en danger l'espoir d'un consensus et d'un accord final. Ansiaux écrit à Triffin le 23 juin 1970 pour demander son appui et informe aussitôt Pierre Werner de sa démarche en lui transmettant une copie de cette lettre. Le baron Ansiaux regrette que «[ses] initiatives ne rencontrent pas que des approbations: en particulier [leurs] amis allemands et hollandais y sont sérieusement hostiles. Ils affirment que rien ne peut être accompli sur le plan monétaire avant qu'une parfaite convergence des politiques économiques ait été obtenue»<sup>256</sup>. Il résume ensuite l'essentiel de sa thèse: «des progrès parallèles, qui peuvent être accomplis aussi bien dans le domaine monétaire, que dans le domaine économique et que des progrès parallèles sur le plan monétaire sont de nature à soutenir ceux qui doivent être réalisés sur le plan

<sup>252</sup> Les réunions en question se sont déroulées au 1<sup>er</sup> et 2 juillet, 9 juillet, 16 juillet, 23 et 24 juillet, 30 juillet 1970.

<sup>253</sup> Voir la section 1.2 intitulée «[Genèse de la pensée monétaire de Pierre Werner dans les années 1960](#)».

<sup>254</sup> *Projet de compte rendu de la sixième réunion du groupe ad hoc «Plan par étapes»*, 24 juin 1970. Bruxelles: 1<sup>er</sup> juillet 1970, OR II/63-70-F. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

<sup>255</sup> Pierre Werner participe depuis 1953, année où il est nommé ministre des Finances, aux réunions annuelles du FMI en tant que gouverneur pour le Luxembourg.

<sup>256</sup> *Lettre du baron Ansiaux, gouverneur de la Banque nationale de Belgique, au professeur Robert Triffin*, Berkeley College, Yale University, New Haven, Connecticut. Bruxelles: 23 juin 1970. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

économique»<sup>257</sup>. À propos du fonds de stabilisation des changes, Ansiaux demande à Triffin de l'aider «[...] en faisant admettre l'idée par les Allemands; les Hollandais une fois isolés se rendront *in fine* tout en se montrant très difficiles dans les négociations»<sup>258</sup>. La lettre nous apprend également que l'appui de Jean Monnet a été sollicité dans le même sens, mais qu'il n'aurait pas agi. «Jean Monnet n'a jamais sorti son papier et son intervention auprès des Allemands a été nulle»<sup>259</sup>.

Robert Triffin réagit et envoie directement à Pierre Werner ses réflexions sur le rapport intérimaire intitulées «Vers l'Union économique et monétaire de la Communauté». Ce document, dans lequel le principe et l'esprit du «parallélisme» sont entièrement partagés, laisse son empreinte sur la réflexion ultérieure du comité Werner qui fera de ce principe la colonne de résistance du rapport final.

### 2.2.8 Septième réunion (Paris, 7 juillet 1970)

En marge de la rencontre des ministres des Finances, le groupe Werner se réunit le 7 juillet à Paris.

Le 3 juillet, à la demande de Pierre Werner, le président du comité de politique budgétaire, Gaetano Stammati, rédige une note sur le renforcement de la coordination de la politique budgétaire. En même temps prend corps la note rédigée par les Allemands et les Néerlandais, en collaboration avec le membre de la Commission et le secrétariat du groupe. Ciblant le renforcement de la coordination des politiques économiques, cette dernière note met en évidence le rôle primordial qui devait revenir à deux organes communautaires: le conseil des ministres des Affaires économiques et le Comité des gouverneurs des banques centrales.

Lors de la réunion du comité ad hoc, ces deux documents sont au centre des débats. Dans sa présentation orale, Stammati étaye certains aspects de sa note écrite et s'attarde notamment sur la fiscalité. Afin de bénéficier d'une information complète et approfondie sur la problématique traitée, le groupe demande à Stammati d'enrichir sa note initiale. Des éclairages complémentaires sont nécessaires quant à la coordination des politiques budgétaires, «notamment au sujet du degré d'harmonisation fiscale à prévoir aux différents stades de réalisation de l'union économique et monétaire et du calendrier des travaux budgétaires»<sup>260</sup>. La note du représentant néerlandais traitant des aspects institutionnels n'a pas pu être abordée, probablement faute de temps. Le groupe Werner s'accorde sur la nécessité de reprendre les débats à ces sujets à sa prochaine réunion. Le rendez-vous est pris pour le 27 juillet 1970 à Luxembourg.

Profitant de sa présence à Paris, Pierre Werner rencontre Jean Monnet à deux reprises en tête-à-tête, les 7 et 9 juillet, si l'on en croit une note téléphonique et un billet manuscrit de Pierre Werner<sup>261</sup>. Nous n'en connaissons pas le contenu. Il est néanmoins fort probable que les deux hommes aient discuté du jeu d'influences à activer – notamment auprès des Allemands et des Néerlandais – pour que les travaux du groupe aboutissent.

---

<sup>257</sup> *Ibid.*

<sup>258</sup> *Ibid.*

<sup>259</sup> *Ibid.*

<sup>260</sup> *Projet de compte rendu de la cinquième réunion du groupe ad hoc «Plan par étapes», 7 juillet 1970. Communautés européennes, secrétariat du groupe «Plan par étapes». Bruxelles: 14 juillet 1970, OR II/67-70-F. Archives familiales Pierre Werner, réf. PW 048.*

<sup>261</sup> *Archives familiales Pierre Werner, réf. PW 047.*

### 2.2.9 Huitième réunion (Luxembourg, 27 juillet 1970)

À la huitième réunion, que le Luxembourg accueille le 27 juillet, les membres du groupe continuent d'échanger leurs vues sur certaines questions devant être traitées dans leur rapport final. G. Brouwers soumet ainsi au débat son document sur les aspects institutionnels, traitant aussi des transferts de souveraineté à partir de la deuxième étape du plan<sup>262</sup>. L'union monétaire telle qu'elle est définie dans le rapport intérimaire<sup>263</sup> implique inévitablement, dans certains domaines, le transfert des compétences des organes nationaux à des organes communautaires, dont une des fonctions principales est une bonne et efficace maîtrise de la conjoncture. Par conséquent et par rapport aux besoins de la phase finale, une harmonisation poussée des instruments de la politique conjoncturelle dans les États membres doit être mise en place dès la première étape. Pour cette maîtrise de la conjoncture, deux organes semblent indispensables. Il s'agit, tout d'abord, d'un organe central de la politique qui peut influencer de manière décisive sur les effets déflationnistes et inflationnistes émanant des budgets nationaux et qui décide de l'accès des autorités nationales au marché des capitaux de la Communauté<sup>264</sup>. Ensuite, il est envisagé de créer une banque centrale commune en charge, dans la Communauté, de l'émission de billets de banque, de la politique du crédit, de la gestion des réserves monétaires officielles et du maintien de la valeur externe de la monnaie<sup>265</sup>. Étant donné que la mise en œuvre d'un tel système exige des modifications sensibles de la structure institutionnelle de la Communauté, des nouvelles dispositions du traité sont indispensables<sup>266</sup>.

G. Stammati, ainsi que le secrétariat, exposent leurs notes respectives remaniées. Le groupe «engageait à fond la discussion des modalités d'une harmonisation des politiques conjoncturelles, budgétaires et à moyen terme. Ce chapitre fut notablement renforcé au cours des discussions ardues»<sup>267</sup>.

Compte tenu des documents déjà élaborés et des observations dégagées au cours des discussions, le groupe estime qu'un avant-projet de rapport au Conseil peut être rédigé. «Celui-ci, qui gardera la structure du rapport intérimaire, laissera toutefois ouverts les points qui feront l'objet du rapport du Comité des gouverneurs des banques centrales et de la note

---

<sup>262</sup> Note de Gerard Brouwers. *Phase finale de l'union monétaire: transfert nécessaire de compétences nationales aux institutions communautaires*. Communautés européennes, secrétariat du groupe «Plan par étapes». Bruxelles: 13351/II/70, 22.07.1970. Archives familiales Pierre Werner, réf. PW 048. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>263</sup> Voir la section 3.1 intitulée «Le rapport intermédiaire».

<sup>264</sup> Conformément aux remarques contenues dans la note de Gerard Brouwers, l'organe central de politique devra pouvoir mener une politique efficace et, dans ce but, pouvoir prendre des décisions indépendamment des organes nationaux. Cet organe central aura une structure collégiale, sera totalement indépendant des gouvernements nationaux et sera soumis au contrôle démocratique du Parlement européen. Voir la note de Gerard Brouwers: *Phase finale de l'union monétaire: transfert nécessaire de compétences nationales aux institutions communautaires*. Communautés européennes, secrétariat du groupe «Plan par étapes». Bruxelles: 13351/II/70, 22.07.1970. Archives familiales Pierre Werner, réf. PW 048.

<sup>265</sup> *Ibid.* La banque centrale devra être une institution autonome et financièrement indépendante dont le statut et les pouvoirs seront fixés par le droit communautaire. Ses rapports avec l'organe central de la coordination des politiques économiques devront être réglementés dans le sens où ce dernier pourra lui donner certaines directives précises. Une certaine indépendance de la banque devra être garantie. La banque centrale commune pourra naître de la fusion complète des banques centrales actuelles. Il semblerait toutefois plus réaliste d'envisager une sorte de *Federal Reserve System*.

<sup>266</sup> Brouwers estime impératif de trouver, dès la première étape d'une Union économique et monétaire, un accord portant sur ces dispositions de nature à conférer aux organes communautaires les pouvoirs nécessaires pour réaliser un passage progressif de la première phase à l'étape finale.

<sup>267</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 128.

préparée par MM. Ansiaux et Clappier»<sup>268</sup>. Le secrétariat du groupe est chargé d'élaborer l'avant-projet et de le soumettre à la réunion suivante, programmée à Luxembourg en deux actes, à savoir le 10 septembre dans l'après-midi et le 11 septembre toute la journée.

Le secrétariat du groupe ad hoc est très dynamique sous l'impulsion de G. Morelli et, dès le lendemain de la huitième réunion (le 28 juillet 1970 précisément), il rédige une version provisoire de l'avant-projet de rapport<sup>269</sup>. Cette version est retravaillée en comité restreint composé de U. Mosca, H. Tietmeyer, A. Looijen et J.-M. Bloch-Lainé<sup>270</sup>. «C'est volontairement que la partie VI est restée floue et sans rédiger [...] des conclusions, ceci pour laisser une marge de manœuvre dans la discussion sur les mécanismes monétaires»<sup>271</sup>. Le document est aussitôt transmis au président Werner, puis soumis au groupe par courrier officiel en date du 27 août, afin qu'un débat sur le fond puisse avoir lieu à la réunion du 10 septembre.

Le 4 août, Pierre Werner reçoit un autre document. Par lettre personnelle, le baron Ansiaux lui adresse le rapport que les experts des banques centrales ont préparé à l'intention du Comité des gouverneurs. Ansiaux précise que «celui-ci [le Comité des gouverneurs] arrêtera l'avis qu[e Pierre Werner lui a] prié de [lui] donner, lors de sa réunion du 12 septembre prochain, de telle manière qu'[il puisse] en être saisi avant la réunion que [son] comité tiendra à Copenhague»<sup>272</sup>. Le caractère très confidentiel de l'envoi – ayant comme destinataire Pierre Werner, ministre des Finances et non pas Pierre Werner, Premier ministre (fonction qui imposait des rigueurs administratives supplémentaires pour le traitement du courrier) – est lié au fait qu'il s'agit d'un document de travail interne du Comité des gouverneurs, qui doit rester secret jusqu'à sa transmission officielle. Le document en question<sup>273</sup>, avalisé ultérieurement par le Comité des gouverneurs et inclus dans une section spéciale du rapport final, porte la date du 1<sup>er</sup> août 1970.

### 2.2.10 Neuvième réunion (Luxembourg, 10 et 11 septembre 1970)

Le groupe Werner tient sa neuvième session les 10 et 11 septembre à Luxembourg. L'agenda des discussions accorde une place centrale à l'examen des grandes lignes de l'avant-projet du rapport préparé par le secrétariat. Le baron Ansiaux et Bernard Clappier rédigent conjointement des propositions concernant les éléments sur la politique monétaire interne à insérer dans le rapport final. Cette note met en évidence la nécessité d'établir, dans chacun des États membres (en tenant compte des divergences entre leurs structures économiques) des critères quantitatifs et opérationnels pour l'évolution souhaitable, à court et moyen terme, de

<sup>268</sup> *Projet de compte rendu de la huitième réunion du groupe ad hoc «Plan par étapes», 27 juillet 1970. Communautés européennes, secrétariat du groupe «Plan par étapes». Bruxelles: 14 août 1970, OR II/74-70-F. Archives familiales Pierre Werner, réf. PW 048.*

<sup>269</sup> *Avant-projet de rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire de la Communauté. Communautés européennes, secrétariat du groupe «Plan par étapes». Bruxelles: 28 juillet 1970, OI II/72/70-F. Archives familiales Pierre Werner, réf. PW 048. (Document consulté le 10 octobre 2012.)*

<sup>270</sup> *Commission des Communautés européennes. Direction générale des Affaires économiques et financières, II-A-6.JCM.mw.13.VIII.70. Bruxelles. Archives familiales Pierre Werner, réf. PW 048.*

<sup>271</sup> *Ibid.*

<sup>272</sup> *Lettre personnelle du baron Ansiaux, président du Comité des gouverneurs des banques centrales, adressée à Pierre Werner, ministre des Finances. Bruxelles: 4 août 1970. Archives familiales Pierre Werner, réf. PW 048.*

<sup>273</sup> *Rapport sur les questions posées par le comité «ad hoc» présidé par M. le Premier ministre Werner. 1<sup>er</sup> août 1970. Comité d'experts présidé par le baron Ansiaux. Comité des gouverneurs des banques centrales des États membres de la Communauté économique européenne. Archives familiales Pierre Werner, réf. PW 048. (Document consulté le 10 octobre 2012.)*

la masse des liquidités. Y figure aussi la nécessité de mettre au point, au cours de la première étape, un programme concret d'harmonisation des instruments de politique monétaire s'appliquant aux banques et aux institutions de crédit. Cette recommandation vise à atténuer les problèmes soulevés par les possibilités offertes aux banques pour échapper aux contraintes de la politique monétaire. Il est également stipulé que les banques centrales puissent se servir de l'instrument de régulation de la position nette des banques (fixation des limites aux positions créditrices/débitrices, etc.).

Suite aux vues échangées sur ces questions et notamment aux propos tenus dans le document Ansiaux-Clappier, il est convenu que le secrétariat rédige un nouveau projet de rapport les intégrant. Celui-ci doit être discuté à Copenhague, les 23 et 24 septembre 1970.

### 2.2.11 Dixième réunion (Copenhague, 23 et 24 septembre 1970)

L'assemblée annuelle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale qui se tient à Copenhague (19-26 septembre) offre le cadre de la dixième réunion du groupe Werner, qui a lieu en deux actes, tout comme la précédente. Deux documents d'archives font preuve qu'au moins une réunion supplémentaire s'y est déroulée, et ce en date du 25 septembre 1970<sup>274</sup>. Le fait que la préparation technique et l'entière prise en charge soient assumées par le ministère fédéral de l'Économie et l'ambassade d'Allemagne à Copenhague nous fait penser que la réunion en question a été sollicitée par l'Allemagne<sup>275</sup> et que, suite aux débats et discussions engagés, ainsi qu'aux diverses médiations confidentielles, un compromis avec les Allemands et certainement avec les Néerlandais aussi, a pu être trouvé pour assurer une position commune du groupe. Aucun compte rendu de cette réunion ne semble avoir été rédigé et, en accord avec notre hypothèse sur la manière dont le comité Werner fait état de ses réunions tendues<sup>276</sup>, on pourra conclure que les controverses et la mésentente ont probablement été de mise.

Les débats pléniers sont consacrés prioritairement au rapport du Comité des gouverneurs des banques centrales, ainsi qu'à la définition du contenu des derniers chapitres du rapport qui restent à élaborer. «Le Comité des gouverneurs fournissait un rapport technique qui fut précieux par la suite, mais il restait pour l'immédiat d'une grande prudence sur les initiatives politiques»<sup>277</sup>.

La réunion du FMI et les nombreuses occasions protocolaires associées ont permis aux membres du groupe Werner et aux ministres des Finances des Six de s'entretenir de manière informelle avec leurs collègues américains et autres fonctionnaires et experts internationaux et de tester ainsi leurs perceptions et commentaires sur divers aspects du plan par étapes. Les papiers privés de Pierre Werner font état de deux rencontres avec le président du FMI, qu'il avait déjà consulté à propos de l'identité monétaire européenne *via* Jean Monnet, ainsi que d'échanges avec le président du *Federal Reserve Board* des États-Unis, Arthur Burns. On remarque que Pierre Werner avait des contacts réguliers avec les autorités fédérales et

<sup>274</sup> Note à l'attention de Monsieur A. Wegener, direction générale du Personnel et de l'Administration, réf. II/GM.nj/14.08.1970. Bruxelles: 17 août 1970. Archives historiques de la Commission européenne BAC 375/1999 578, vol. 2.

<sup>275</sup> Le deuxième document est dans un autre registre: il s'agit de l'accord de Raymond Barre, vice-président de la Commission, pour qu'une réunion du groupe «Plan par étapes» ait lieu en dehors de Bruxelles mais aussi pour que le budget du groupe ne soit pas mis à contribution pour les frais de ladite réunion s'élevant à 2 120 DM, mais que ceux-ci soient à la charge du ministère de l'Économie à Bonn.

<sup>276</sup> Voir la sous-section 2.2.5 intitulée «Quatrième et cinquième réunions (Luxembourg, 14 mai et 20 mai 1970)».

<sup>277</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 129.

politiques américaines. Ses bonnes relations avec les milieux financiers outre-Atlantique, avec des banquiers luxembourgeois particulièrement présents aux États-Unis, ainsi que les rapports cordiaux qu'il entretient avec les ambassadeurs des États-Unis au Luxembourg, lui offrent autant d'opportunités pour recueillir les éléments qui l'intéressent pour la dimension internationale intrinsèque du plan par étapes<sup>278</sup>.

Le groupe convient de se réunir à Luxembourg le 7 octobre 1970, date à laquelle le secrétariat doit soumettre le projet définitif du rapport.

### 2.2.12 Onzième réunion (Luxembourg, 7 octobre 1970)

Dès la fin de la réunion du 11 septembre, le secrétariat du groupe, sous l'impulsion de G. Morelli, se met au travail pour la rédaction du projet de rapport, intégrant la structure et la problématique dégagées au cours des débats. Un premier jet date du 14 septembre<sup>279</sup> et le deuxième du 18 septembre 1970<sup>280</sup>, mais ces documents évoluent par la suite. D'abord, suite aux contributions de H. Tietmeyer, A. Loijen et J-M. Bloch-Lainé, qui sont également intervenus dans l'élaboration du projet de rapport intérimaire et qui, cette fois-ci, se rencontrent le 17 septembre 1970<sup>281</sup> en comité restreint. Le 29 septembre 1970, le groupe d'adjoints se réunit au complet à Bruxelles, sous la direction de J. Mertens de Wilmars<sup>282</sup>. Au fur et à mesure de la rédaction, Pierre Werner reçoit les versions de travail du projet de rapport final et y apporte des suggestions et modifications que le secrétariat du groupe intègre progressivement.

Le 7 octobre, à la veille de la réunion du Conseil des ministres, le groupe Werner se réunit à Luxembourg pour la dernière touche à apporter au texte et pour l'approbation du rapport final. Ce n'était pas chose facile. L'absence de compte rendu, ainsi que d'autres documents d'information concernant la séance prouvent le caractère tendu des débats, comme lors des houleuses quatrième et cinquième séances. Manifestement, la mise en place d'un fonds de stabilisation des changes est au cœur de la controverse. L'attitude rigide en la matière affichée par les Allemands, peut-être ralliés par d'autres membres, n'est pas rassurante pour parvenir à un compromis. Dans ses mémoires, Pierre Werner nous apprend que «[...] Schöllhorn, insistait pour que l'on proposât la création du fonds de stabilisation qu'au cours de la deuxième étape, qui d'ailleurs devait être précédée d'un examen approfondi. Au risque de compromettre l'unanimité, je me voyais obligé de raidir mon attitude. J'étais convaincu qu'un plan ne prévoyant aucune innovation monétaire pendant les trois premières années, consacré uniquement à promouvoir des procédures d'harmonisation des politiques économiques et budgétaires sans accompagnement de stimulants monétaires, risquait l'enlisement dans les palabres communautaires. [...] D'ailleurs, les propositions de Raymond Barre requéraient un dispositif financier nouveau. Le plan, auquel les membres du groupe proposaient d'attacher

<sup>278</sup> Voir GRYGOWSKI, Dimitri. *Les États-Unis et l'unification monétaire européenne*. Bruxelles: Éditions PIE Peter Lang, 2009, pp. 215-131. Voir aussi le chapitre 5 intitulé «[La mise en œuvre du rapport Werner](#)».

<sup>279</sup> Commission des Communautés européennes. Secrétariat du groupe «Plan par étapes». Réf. OR II/72/1-70, Bruxelles: 14 septembre 1970. *Archives familiales Pierre Werner*.

<sup>280</sup> Commission des Communautés européennes. Secrétariat du groupe «Plan par étapes». Réf. OR II/72/2-70, Bruxelles: 18 septembre 1970. *Archives familiales Pierre Werner*.

<sup>281</sup> Note à l'attention de Monsieur L. Lambert, directeur général du Personnel et de l'Administration. Bruxelles, réf. II/GM.jt/17.09.1970. Commission européenne. Direction des Affaires économiques et financières. *Archives historiques de la Commission européenne BAC 375/1999 578*, vol. 2.

<sup>282</sup> Demande d'organisation de réunion (p. 704248) et Demande d'organisation d'une réception officielle (p. 704330). Commission européenne. Direction des Affaires économiques et financières. Bruxelles: 28 septembre 1970. *Archives historiques de la Commission européenne BAC 375/1999 578*, vol. 2.

mon nom, ne pouvait pas faire abstraction de mes initiatives antérieures en la matière. Je demandais donc avec fermeté que la création du Fonds fût envisagée dès la première étape. Mon point de vue fut appuyé par Ansiaux et Clappier. L'opposition restait néanmoins forte. Finalement, après d'âpres débats, chacun y mettant du sien pour éviter un échec, j'obtenais un compromis accepté à l'unanimité»<sup>283</sup>.

Après sept mois de travail, débats, controverses, tractations et retournements de situation, le rapport final<sup>284</sup> est ainsi approuvé. Le 8 octobre 1970, en sa qualité de président du groupe, Pierre Werner présente officiellement à Luxembourg le plan concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté. «J'avais réussi à éviter un rapport fractionné par des avis séparés sur des points importants. Cette unanimité avait dû être achetée au prix d'une rigueur de pensée pour laquelle on pouvait craindre qu'elle ne desservît la mise en œuvre du plan. [...] Bientôt la Communauté sera exposée à des bouleversements monétaires qui altéreront les enchaînements des priorités envisagées»<sup>285</sup>.

Dans sa première édition, ce document remis officiellement au Conseil des ministres et à la Commission des CE le 15 octobre 1970 porte réellement le sous-titre «rapport Werner», que les membres du comité d'experts décident à l'unanimité de lui donner en hommage à leur président<sup>286</sup>. Quelques jours plus tard, lors de l'envoi du rapport officiel au Parlement européen par les bons soins de la Commission des CE, cet intitulé est omis et le sera, ensuite, systématiquement. On ne connaît pas la cause de cet oubli, mais on pourrait penser que la Commission, qui, grâce notamment à la DG II, assurait le secrétariat technique du comité Werner, n'en est pas totalement étrangère<sup>287</sup>. Dans ce sens, une phrase prononcée quelques semaines plus tard par le vice-président Raymond Barre pourra s'avérer éclairante: «Je voudrais redire [...] que ce ne sont pas les rapports, ce ne sont pas les plans, ce ne sont pas les déclarations d'intention qui comptent, ce sont les décisions. [...] C'est à la Commission et au Conseil que [ça] incombe»<sup>288</sup>.

Le 26 octobre 1970, le Conseil des ministres des Affaires étrangères se réunit à Luxembourg pour se saisir officiellement du rapport concernant la réalisation de l'Union économique et monétaire de la Communauté. Pierre Werner, président du comité d'experts, mais aussi hôte de la réunion en sa qualité de Premier ministre du Grand-Duché, introduit les débats par une déclaration brève et dense. Retraçant le processus de réflexion du groupe ad hoc, il met en évidence la légitimité des conclusions du rapport intérimaire approuvées par le Conseil des ministres des CE lors de sa session des 8 et 9 juin 1970, ainsi que les efforts des experts pour approfondir certaines questions spécifiques. Le final de la déclaration de Pierre Werner donne probablement la meilleure clé de lecture de l'objectif poursuivi: «Je suis heureux de constater que sur tous ces aspects nous avons réalisé un avis collectif unanime. Ces réponses communes évidemment ne traduisent pas toutes les préférences individuelles des membres du groupe. Mais nous estimons qu'après avoir fait le tour de la question, au cours de longues confrontations d'idées nous avons réussi à traduire le vœu du parallélisme dans les actions à entreprendre sur le plan économique et financier. Notre ambition était de briser définitivement

<sup>283</sup> WERNER, Pierre. *Ibid.*, p. 130.

<sup>284</sup> Voir les sections 3.1 intitulées «[Le rapport intermédiaire](#)» et 3.2. «[Le rapport final](#)» qui traitent ces sujets de manière détaillée.

<sup>285</sup> *Ibid.*, p. 131.

<sup>286</sup> *Ibid.*, p. 132.

<sup>287</sup> Voir la section 4.2 intitulée «[Réactions de la Commission](#)».

<sup>288</sup> *Intervention de Raymond Barre*. Commission économique du Parlement européen. Réunion du 28-29.09.70 à Bruxelles, Bande 218. Transcription p. 8. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048. Voir aussi la section intitulée 4.2 «[Réactions de la Commission \(au rapport Werner\)](#)» qui tentera de décrypter les relations entre Pierre Werner et Raymond Barre.



le cercle vicieux des préalables économiques et politiques. Entre l'opinion qui considère l'union monétaire comme le couronnement de l'intégration européenne et celle qui en ferait le moteur quasi tout puissant, nous avons essayé de tracer une ligne médiane. Je pense que les propositions sont dans la ligne des traités existants, qu'elles tendent précisément à assurer la réalisation de la plénitude de leurs objectifs. Aussi pour la première étape, pouvons-nous faire une grande partie du chemin sans modification des traités. Toutefois, une forte volonté politique doit accompagner ce processus tout au long de sa réalisation»<sup>289</sup>.

### **3. Le rapport Werner**

Les interventions, discussions et échanges qui ont eu lieu lors de la réunion préliminaire qui s'est déroulée le 11 mai 1970 à Luxembourg, ainsi que des deux premières réunions de travail (qui se sont tenues le 20 mars à Luxembourg et le 7 avril à Bruxelles) ont permis au groupe Werner de définir les points forts autour desquels allait s'articuler sa position commune, constituant également l'échafaudage du rapport dans ses formes et stades successifs.

Les divers plans d'intégration monétaire avancés par certains États membres, ainsi que par la Commission n'étaient que des esquisses, des projets, des déclarations d'intentions, tandis que les mesures suggérées pour la période couverte par les étapes se présentaient sous la forme d'indications extrêmement générales, bien que dénuées d'ambiguïté. Prenant en compte ces éléments et dans le souhait de dégager des solutions pratiques – conformément au mandat qui leur a été conféré – les membres du groupe se proposèrent d'élaborer une synthèse aussi cohérente que possible des divers éléments qui figuraient dans ces plans, en cherchant ensuite à les préciser ou à les détailler.

#### **Les concepts de base du rapport Werner**

Afin de mieux cerner les contours de l'union économique et monétaire dans le plan par étapes, le groupe Werner se mit d'accord sur la nécessité de définir un certain nombre d'objectifs fondamentaux et à chercher ensuite d'identifier et à préciser les conditions nécessaires à leur réalisation.

L'objectif fondamental du plan par étapes fut de «permettre la réalisation d'une zone à l'intérieur de laquelle circuleraient librement les biens, les services, les personnes et les capitaux, tandis que les opérations monétaires effectuées par les agents économiques ne seraient soumises à aucune entrave ni à des risques de change»<sup>290</sup>. Une action commune dans le domaine des politiques économiques – simple coordination, harmonisation plus poussée, politiques communes – ressortait comme un autre objectif primordial voué à contribuer à la cohésion de cet ensemble et à lui permettre d'atteindre une croissance soutenue dans la stabilité. L'idée des politiques communes introduisait la notion de risques communs et donc la nécessité d'une solidarité commune<sup>291</sup>.

<sup>289</sup> *Déclaration de Pierre Werner au Conseil des ministres*. Luxembourg: 26 octobre 1970. In *Bulletin de documentation* (dir. de publication). Luxembourg: Service Information et Presse, ministère d'État, 26.10.1970, n° 6, 26<sup>e</sup> année. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>290</sup> *Projet de compte rendu de la première réunion du groupe ad hoc «Plan par étapes»*, 20 mars 1970. Communautés européennes, secrétariat du groupe «Plan par étapes». Bruxelles: 31 mars 1970, ORII/22/70-F. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW.048. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>291</sup> «En cas de déséquilibre grave dans l'un des États membres, qui pourrait notamment résulter d'un accident brutal et imprévisible, il en résulterait d'une part que l'État membre concerné pourrait être contraint de prendre toutes les mesures correctrices nécessaires et, d'autre part, que la solidarité communautaire devrait jouer à plein».

L'union économique et monétaire impliquait une monnaie commune «mais elle serait aussi cohérente, dans un premier stade, avec un régime assurant la fixité irrévocable des rapports de parité entre les monnaies des États membres. Elle impliquait également la création d'un marché des capitaux au niveau européen et un degré suffisant d'harmonisation de la fiscalité»<sup>292</sup>. La fixation irrévocable des rapports de parité entre les monnaies de la Communauté excluait toute possibilité de dévaluation ou de réévaluation isolée d'une de ces monnaies, mais elles pourraient toujours, en bloc, faire l'objet de modifications de parité. L'irrévocabilité des parités et la solidarité entre les monnaies communautaires seraient appuyées par les réserves de change de la Communauté, lesquelles devraient être disponibles pour couvrir tous les besoins de règlement avec l'extérieur, suivant des modalités à déterminer en commun. Cet objectif serait le plus aisément réalisé par un fonds européen de réserve.

Il fut également convenu qu'en matière de relations monétaires internationales, la Communauté s'exprimerait et agirait en tant qu'entité propre.

Une autre conclusion commune du groupe Werner fit état de la nécessité d'un certain transfert des pouvoirs de décision en matière de politique économique du niveau national au niveau communautaire, notamment dans le domaine budgétaire, et une centralisation dans le domaine de la politique monétaire.

Un élément qui ne fut qu'effleuré dans ces premiers débats, mais qui allait être détaillé dans l'approfondissement des travaux du groupe Werner, fut celui du rôle des partenaires sociaux dans la réalisation de l'union économique et monétaire. Il fut ainsi stipulé qu'«un organisme communautaire composé des partenaires sociaux et des responsables de la politique économique dans la Communauté»<sup>293</sup> serait mis en place. Ayant pour mission d'associer étroitement les partenaires sociaux à l'élaboration de la politique économique communautaire, cet organisme serait tout particulièrement indispensable notamment en vue d'une évolution satisfaisante des revenus et des patrimoines, nécessaire tant du point de vue social que de celui de la compatibilité avec les objectifs économiques communautaires.

### 3.1 Le rapport intermédiaire<sup>294</sup>

Résultat des cinq premières réunions du groupe Werner (11 mars-20 mai 1970), et fruit de nombreuses controverses, médiations, «voire même [de] tel ou tel incident»<sup>295</sup>, le rapport

---

Cf. verbatim des interventions. Réunion du groupe ad hoc «Plan par étapes» du 07.04.1970. Bruxelles: 9 avril 1970. Confidentiel, réf. ORII/5/70F. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

<sup>292</sup> *Ibid.*

<sup>293</sup> *Note concernant l'état de l'union économique et monétaire à issue du plan par étapes*. Commission européenne, secrétariat du groupe «Plan par étapes», OR II/24/70. Bruxelles: 3 avril 1970. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>294</sup> La synthèse que le groupe Werner soumit aux débats de la réunion des ministres des Finances à Venise le 29 mai 1970 fut intitulée *Rapport intermédiaire sur l'établissement par étapes d'une Union économique et monétaire* (publiée dans *Bulletin 7/1970, Supplément, Journal Officiel des Communautés européennes*, n° C94 du 23 juillet 1970). Dans le cadre des travaux du groupe, dans les comptes rendus des réunions, dans la presse de l'époque et, ensuite, dans la littérature spécialisée, le terme «rapport intermédiaire» fut largement employé. Ces deux syntagmes sont entrés, avec signification équivalente, dans le langage courant. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>295</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 125.

intérimaire fut soumis aux débats des ministres des Finances lors de leur réunion du 29 mai 1970, à Venise<sup>296</sup>.

À partir de l'analyse des suggestions émises par les gouvernements, de la communication de la Commission au Conseil et des idées et propositions formulées par le groupe d'experts, le rapport intérimaire chercha à dégager les options fondamentales d'une réalisation par étapes de l'union économique et monétaire. 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»<sup>297</sup>.

Dès le début de ses travaux, le groupe d'experts avait convenu de procéder d'abord à un examen de la situation initiale permettant une définition précise du «point de départ». Sans chercher à construire un système idéal voué, sans doute, à rester purement théorique, le groupe a également identifié «le point d'arrivée», avec la principale vertu d'être atteignable, et recueillant ainsi les éléments indispensables à l'existence d'une union économique et monétaire complète. Des voies alternatives pour lier les deux points ont été ébauchées, avec une attention particulière portée aux principes fondamentaux et à certaines positions concrètes pour entamer, au cours d'une première étape, le processus devant mener les États membres à l'union économique et monétaire.

Cette méthode de travail basée sur le triptyque «point de départ, point d'arrivée, voies alternatives», qui a profondément imprégné le plan par étapes, émanait de Pierre Werner, qui, puisant probablement son inspiration dans la méthode de la mise en place du Marché commun, l'avait proposée lors de la réunion préliminaire du groupe qui s'est tenue le 6 mars 1970 à Luxembourg. En fait, il s'agit de la méthode qui a présidé à l'élaboration du «plan luxembourgeois d'intégration monétaire européenne», rendu public lors de la réunion des ministres des Finances qui s'est déroulée le 24 février 1970 à Paris<sup>298</sup>.

### **Le point de départ du processus vers l'UEM**

Dans l'esprit du groupe d'experts, les aboutissements les plus significatifs de la Communauté européenne dans le domaine de l'intégration économique furent l'achèvement de l'union douanière et la définition d'une politique agricole commune. Les progrès accomplis dans le domaine de l'intégration revêtent aussi certains aspects négatifs qui font que les déséquilibres économiques généraux dans les pays membres se répercutent directement, et parfois avec rapidité, sur l'évolution globale de la Communauté et peuvent nuire aux progrès réalisés dans le domaine de la libération des mouvements des biens, des services et des capitaux. Le marché commun agricole est le plus vulnérable à cet égard.

La croissance et la stabilité constituaient les principaux objectifs de tous les pays membres. Une harmonisation effective de la politique économique permettrait de protéger ces pays

---

<sup>296</sup> Pour retracer l'ensemble et les détails du processus d'élaboration du rapport Werner, voir la section 2.2 intitulée «[Déroutement des travaux du comité Werner](#)».

<sup>297</sup> *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, p. 17.

<sup>298</sup> Voir la sous-section 1.3.3 intitulée «[Les plans monétaires élaborés par la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg \(janvier-février 1970\)](#)».

contre les déséquilibres que les divergences de leurs particularités nationales en la matière puissent entraîner. L'interpénétration croissante des économies a fragilisé l'autonomie des politiques conjoncturelles nationales et la maîtrise de la politique économique est devenue d'autant plus difficile que cette perte d'autonomie au niveau national n'a pas trouvé sa contrepartie dans l'instauration de politiques communautaires. Les insuffisances et le déséquilibre du processus de réalisation du marché commun se trouvaient ainsi mis en évidence.

Au vu du cadre du traité de Rome, les efforts déployés et les progrès partiels réalisés en conséquence n'ont pas conduit en fait à une coordination ou à une harmonisation efficace des politiques économiques dans la Communauté.

Il fut constaté que la Communauté «manqu[ait] d'objectifs quantitatifs suffisamment harmonisés – condition première d'une coordination efficace»<sup>299</sup> et l'analyse conjoncturelle pratiquée n'a souvent donné lieu qu'à des «recommandations formulées en termes tout à fait généraux, même lorsque l'intérêt communautaire aurait exigé des prises de positions plus concrètes»<sup>300</sup>. Les procédures de consultation n'ont pas donné les résultats escomptés – soit qu'elles aient revêtu un caractère purement formel, soit que les États membres s'y soient soustraits par recours à des clauses d'exception.

Les avancées étaient encore insuffisantes dans plusieurs domaines.

Tout d'abord, la libération des mouvements de capitaux ne s'est pas étendue comme elle le devait et le droit d'établissement des entreprises bancaires et financières n'a pas été établi. Les principales causes d'un tel retard furent l'absence d'une coordination suffisante au niveau des politiques économiques et monétaires et des particularismes de droit ou de fait.

La libre circulation des personnes n'est pas encore assurée de façon entièrement satisfaisante et des progrès véritables n'ont pas été accomplis en matière d'harmonisation des politiques sociales.

De même, dans les relations extérieures, et surtout dans les relations monétaires internationales, la Communauté n'a pas suffisamment réussi à affirmer sa personnalité par l'adoption de positions communes, en raison des divergences de politiques ou de conceptions.

Dans ces circonstances, la maîtrise par les États membres de l'évolution économique s'avéra difficile, d'autant que l'interdépendance toujours plus étroite des économies industrialisées posait de manière de plus en plus nette le problème de l'individualité de la Communauté.

Le groupe Werner, qui avait pour objectif la construction de l'union économique et monétaire, «qu'il import[ait] de mener à son terme dans les meilleurs délais»<sup>301</sup>, a défini les buts à atteindre.

---

<sup>299</sup> *Rapport intermédiaire*, p. 18.

<sup>300</sup> *Ibid.*

<sup>301</sup> *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.

## **Le point d'arrivée de l'UEM**

Il était représenté par une union économique et monétaire complète, que l'évolution dynamique sous la pression des faits et la volonté politique pourront modeler de façon différente. Une zone à l'intérieur de laquelle les biens et les services, les personnes et les capitaux circuleraient librement et sans distorsions de concurrence serait ainsi créée, sans pour autant engendrer des déséquilibres structurels ou régionaux. La mise en œuvre d'une telle union devrait améliorer de façon durable le bien-être dans la Communauté et renforcer sa contribution à l'équilibre économique et monétaire du monde. Elle supposait le concours des divers milieux économiques et sociaux pour qu'à travers l'effet combiné des forces du marché et des politiques conçues et consciemment mises en œuvre par les autorités responsables une croissance satisfaisante, un haut degré d'emploi, la stabilité, une réduction des disparités régionales et sociales et la protection de l'environnement soient atteints.

L'union économique et monétaire serait caractérisée par une zone monétaire individualisée, avec 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 s'accompagner du maintien des signes nationaux ou s'accompagner d'une monnaie communautaire unique «qui garantirait l'irréversibilité de l'entreprise».

Pour assurer la cohésion de l'union économique et monétaire, «des transferts de responsabilités du plan national au plan communautaire seront indispensables. Ils [...] 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, il faudrait procéder dans les divers domaines à l'harmonisation des instruments de la politique économique.

Pour pallier aux faiblesses constatées dans la définition du «point de départ», les experts mirent en évidence les voies à suivre dans plusieurs domaines. Concernant la nécessité de mettre en place des objectifs quantitatifs à moyen terme, compatibles entre eux et avec les finalités du marché commun, il fut stipulé qu'ils devraient être fixés notamment pour la croissance, l'emploi, les prix et l'équilibre extérieur. Ces objectifs seraient mis à jour annuellement par le recours à des projections mobiles.

La politique conjoncturelle devrait être décidée dans ses grandes lignes au niveau communautaire. Pour apprécier les conditions d'une régulation de la demande globale, notamment à travers les politiques monétaire et budgétaire, il faudrait établir annuellement des budgets économiques normatifs et compatibles, et en contrôler la réalisation.

En matière de politique monétaire (liquidités, taux d'intérêt, intervention sur le marché des changes, gestion de réserves), les décisions devraient être centralisées et la Communauté dotée d'une panoplie complète d'instruments nécessaires, dont l'utilisation pourrait toutefois rester différenciée par pays. Dans les rapports monétaires et financiers avec les pays tiers, ainsi qu'avec les organisations internationales à caractère économique, une politique et une représentation communes s'avéraient indispensables.

La politique budgétaire serait dotée d'une grande signification pour l'orientation du développement général de l'économie, dans laquelle le budget harmonisé constituerait un élément fondamental de cohésion de l'union. Un budget annuel et une programmation pluriannuelle furent ainsi envisagés, incluant une définition des plafonds à l'intérieur desquels

se situeraient 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 seraient prises en compte, tout en prévoyant la mise en place des instruments pouvant être gérés conformément à 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 et une structure budgétaire différenciée, qui s'étagerait à plusieurs niveaux (communautaire, national, etc.) devrait être respectée.

Pour éviter des distorsions de concurrence, un certain degré d'harmonisation fiscale devrait être réalisé (notamment en ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée, les 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 devrait sauvegarder l'élasticité nécessaire pour que la politique fiscale puisse exercer ses fonctions aux divers niveaux. Une coopération en matière de politique structurelle constituerait un autre moyen pour éliminer les distorsions de concurrence. Les politiques structurelles et régionales ne pourraient être exclusivement du ressort des budgets nationaux, et des mesures financières de compensation devraient être conçues pour corriger les disparités en la matière.

L'évolution équivalente, sans divergences excessives, des revenus dans les différents pays membres serait primordiale pour la cohésion de l'union économique et monétaire. L'évolution des revenus au niveau communautaire devrait donc être suivie et discutée avec la participation des partenaires sociaux, qu'il serait judicieux d'associer étroitement, de manière plus générale, à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique communautaire.

Sur le plan des réformes institutionnelles, l'union économique et monétaire nécessiterait la création et/ou la transformation d'un certain nombre d'organes communautaires auxquels devraient être transférées des attributions jusque-là exercées par les autorités nationales. Ce processus revêt une signification politique fondamentale, impliquant le développement progressif de la coopération politique dans les différents domaines. Au stade du rapport intérimaire, le groupe d'experts a jugé «prématuré d'élaborer des propositions détaillées quant à la forme à donner aux différents organes communautaires, tout en mettant en exergue que ceux-ci devront avoir des responsabilités bien définies et un pouvoir de décision effectif, dans le respect des règles démocratiques et leur action, empreinte d'efficacité»<sup>302</sup>.

L'achèvement de l'union économique et monétaire fut jugé comme un objectif réalisable dans le courant de la décennie 1970-1980, dès que la volonté politique que les États membres ont exprimée solennellement à la Conférence de La Haye s'est confirmée.

### **Un processus par étapes**

L'objectif final établi avec clarté et précision par le groupe Werner, à savoir la création d'une union économique et monétaire, fut un processus irréversible.

Entre le point de départ et le point d'arrivée, une multitude d'actions devaient être accomplies sur un ensemble de fronts: 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

---

<sup>302</sup> *Ibid.*, p. 20.

être menées à bien, ces actions impliquaient d'abord une meilleure coordination des politiques nationales, puis leur harmonisation par l'adoption de directives communes, enfin le transfert de responsabilités des autorités nationales aux autorités communautaires. Au fur et à mesure que des progrès seraient réalisés, il faudrait s'assurer que des instruments communautaires soient créés pour prendre la relève ou compléter l'action des instruments nationaux.

Dans tous les domaines, les actions à entreprendre seraient interdépendantes et se renforceraient mutuellement. En particulier, le développement de l'unification monétaire devrait être articulé sur des progrès suffisants dans le domaine de la coordination, puis de l'unification des politiques économiques<sup>303</sup>. En poursuivant son unification économique et monétaire, la Communauté devrait affirmer ses propres objectifs de politique économique et internationale. Il importerait qu'en aménageant des structures internes la Communauté continue de participer, par l'intermédiaire de ses pays membres ou par elle-même, aux actions de libération des échanges, de coopération économique et monétaire, et d'aide aux pays en voie de développement, se décidant à l'échelon mondial. Dans ces conditions, l'union économique et monétaire servirait à renforcer la division internationale du travail et non à établir un nouveau bloc autarcique au sein de l'économie mondiale.

Les experts sont partis du principe que la réalisation de l'union économique et monétaire supposait une période de transition, notamment pour le renforcement de la coordination des politiques économiques et de la coopération monétaire, durant laquelle ses éléments seraient introduits, développés et consolidés de manière progressive, dans le prolongement des actions déjà entreprises.

Dans ces circonstances et sur la base des principes fondamentaux qu'il a défini, le groupe Werner a estimé qu'il serait judicieux «de concentrer [ses] efforts pour clarifier les principales actions à envisager au cours de la première étape de réalisation de l'union économique et monétaire». Les actions ainsi envisagées sont destinées à «renforcer les habitudes de travail en commun des autorités nationales et à mettre en place les structures et mécanismes indispensables. Ces actions [...] expriment la manifestation de la volonté politique des États membres de s'engager de manière irréversible dans la voie de la réalisation de l'union économique et monétaire»<sup>304</sup>.

Durant la première étape, les travaux préparatoires visant à adapter et à compléter le traité seraient finalisés afin qu'au stade ultérieur, des engagements de plus en plus contraignants puissent être assumés et que des institutions puissent être créées et des instruments communautaires mis en œuvre.

### **La première étape vers l'UEM**

Sur le plan technique, les experts estimaient 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»<sup>305</sup>.

Les procédures de consultation seraient renforcées par l'extension de leur caractère préalable et obligatoire et par le plein usage des responsabilités reconnues aux organes

---

<sup>303</sup> *Ibid.*, titre IV. *Les principes de réalisation du plan par étapes*, p. 4.

<sup>304</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>305</sup> *Ibid.*, p. 23.

communautaires. Les domaines couverts par ces consultations seraient 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. Elles devraient conduire à la prise de décisions nationales conformes aux points de vue dégagés en commun. Les méthodes et instruments pratiques par lesquels l'efficacité de ces consultations serait assurée étaient à définir ultérieurement.

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

Le domaine fiscal et la politique intérieure de la monnaie et du crédit devraient être traités de manière harmonisée et selon une définition en commun des grandes orientations de la politique générale (portant notamment sur 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 recommandait une manifestation effective de la solidarité des pays membres dans la détermination de leurs parités de change, et ce, suite à un renforcement des procédures de consultation en la matière. La solidarité européenne pouvait également se manifester dans l'institution progressive d'une unité de représentation de la Communauté auprès du FMI et des autres instances financières internationales.

Dès lors que la libération des mouvements de capitaux à l'intérieur du marché commun enregistra certains retards par rapport à d'autres facteurs de production, le groupe Werner proposa, 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 préconisées<sup>306</sup>. Dans cette perspective, les pays membres seraient appelés à procéder à des consultations régulières sur les mouvements de capitaux à l'intérieur de la Communauté, ainsi qu'avec l'extérieur, et à amorcer une concertation des politiques nationales dans ce domaine.

### **Débats sur la création d'un fonds de stabilisation des changes dès la première étape**

Dans le souci de renforcer la cohésion des pays membres dans la conduite de leurs relations monétaires, un fonds de stabilisation des changes devrait voir le jour. Il serait 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. L'idée de la création d'un fonds de stabilisation des changes recueillit l'accord de tous les membres du groupe Werner.

Les opinions étaient pourtant divergentes quant au moment de sa mise en place. Certains membres du groupe (Pierre Werner, le baron Ansiaux et, en partie, Gaetano Stamatì) étaient d'avis que le fonds devait être créé dès la première étape. D'autres (notamment Johann-Baptist Schöllhorn, avec le soutien de G. Brouwers) estimaient qu'au cours de la première phase, ni un rétrécissement institutionnel des marges de fluctuation, ni la création d'un fonds

---

<sup>306</sup> 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.



de stabilisation des changes n'étaient souhaitables. Le rapport intermédiaire faisait état de ces deux visions dégagées lors des débats du groupe Werner en les mentionnant expressément.

Les adeptes du fonds dès la première étape considéraient «[...] qu'il constituera[it] un puissant adjuvant pour la coopération indispensable entre banques centrales». Il contribuerait à harmoniser leurs politiques de gestion des réserves et permettrait de réduire la dépendance excessive des pays membres à l'égard du dollar en facilitant le règlement, dans les monnaies communautaires, des déséquilibres de paiement observés au sein même de la Communauté et en favorisant l'adoption d'attitudes communes dans les relations monétaires avec les États-Unis. L'institution du fonds présentait également un intérêt évident d'un point de vue politique et psychologique et sa mise en œuvre fournirait à la Communauté «un support tangible et efficace pour le développement équilibré de l'union économique et monétaire»<sup>307</sup>. Pour le rétrécissement des marges entre les monnaies européennes, un «cours du change européen» serait établi comme résultat de l'étroite coopération du fonds de stabilisation avec les banques centrales<sup>308</sup>. Un tel arrangement symboliserait la volonté des pays membres de réaliser, le moment venu, leur unité monétaire<sup>309</sup>.

Les autres membres du groupe avaient une position contraire, ne voyant pas opportun un fonds de stabilisation des changes, ni le rétrécissement institutionnel des marges de fluctuation au cours de la première phase. Ils considéraient que des mesures importantes en matière de politique monétaire communautaire ne pourraient être envisageables que lorsque, du fait de progrès effectifs dans l'harmonisation de la politique économique, certaines conditions auraient été créées, permettant d'assurer l'équilibre de l'ensemble de l'économie dans toute la Communauté.

Cet autre courant au sein du groupe Werner souhaitait parvenir rapidement à une suppression des marges et à des cours de change garantis et fixes. Ils mirent en évidence le fait que «des cours de change garantis, sans marge, constitu[erai]ent un objectif important de l'union économique et monétaire»<sup>310</sup>, mais ils estimaient que ce but ne pouvait être atteint et assuré de façon durable que sur la base d'une politique réelle d'équilibre dans toute la Communauté. Le renforcement de l'harmonisation des politiques économiques constituait la clé de voute de la cohésion de la Communauté au cours de la première étape. Cette convergence des politiques économiques entraînerait d'elle-même la limitation des variations de cours entre les monnaies européennes.

Ces membres étaient d'avis que «la création d'un fonds de stabilisation des changes au cours de la première étape n'[était] pas la meilleure méthode pour arriver à l'objectif final d'une banque centrale européenne»<sup>311</sup>. 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. 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.

---

<sup>307</sup> *Rapport intermédiaire*, p. 23.

<sup>308</sup> Le Fonds de stabilisation des changes était censé procéder, par des interventions permanentes et coordonnées des banques centrales, à la détermination à chaque instant du «cours du change européen» moyen pondéré par rapport au dollar à l'intérieur des marges de fluctuations internationalement autorisées et à maintenir un écart réduit entre les monnaies des pays membres grâce à des achats ou à des ventes appropriées de ces monnaies par les différentes banques centrales intéressées.

<sup>309</sup> Les experts du groupe Werner adeptes de l'introduction du fonds dès la première étape estimaient que cette structure créerait, par le fonctionnement d'un mécanisme de crédit comparable à celui de l'ancienne UEP, un intérêt commun susceptible de favoriser l'harmonisation économique et permettrait de se préparer à l'éventualité d'un élargissement des marges de fluctuation dans le système monétaire international.

<sup>310</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>311</sup> *Ibid.*

## Conclusions du rapport intermédiaire

Au-delà de certaines visions opposées et de différentes nuances données à la problématique, le groupe Werner adopta un ensemble de conclusions unanimes. Celles-ci complétèrent la feuille de route de l'approfondissement des travaux et constituèrent la colonne vertébrale du rapport final.

Le groupe affirma que l'union économique et monétaire signifierait que les principales décisions de politique économique soient prises au niveau communautaire. À cet effet, il était supposé que les pouvoirs nécessaires soient transférés du plan national au plan communautaire. «Son aboutissement pourra être l'adoption d'une monnaie unique qui garantira l'irréversibilité de l'entreprise»<sup>312</sup>.

La plupart des actions à entreprendre entre le point de départ et le point d'arrivée devraient être menées de façon parallèle et progressive sur plusieurs fronts. Des progrès substantiels seraient possibles dans le cadre des dispositions actuelles du traité de Rome, mais des modifications au traité devraient être apportées afin d'assurer le succès de certaines mesures proposées. Dans ce sens, des mesures préparatoires à ces modifications devraient être entreprises dès la première étape.

Cette première étape devrait commencer le 1<sup>er</sup> janvier 1971 et être réalisée dans un délai déterminé, que le groupe Werner estimait à trois ans, et ce du point de vue des mesures techniques à mettre en place. Au cours de cette période, les instruments communautaires seraient rendus de plus en plus opérationnels et la Communauté commencerait 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 était unanime à recommander un renforcement des procédures de consultation (suivant des méthodes qui restaient encore à déterminer). Il fut également mis en évidence que les États membres devraient mener leur politique budgétaire en fonction des objectifs communautaires, qu'une certaine harmonisation devrait intervenir dans le domaine fiscal, que la politique monétaire et du crédit devrait être fortement coordonnée et l'intégration des marchés financiers intensifiée.

Dans les relations monétaires internationales avec les pays tiers, ainsi qu'avec les organisations financières à vocation internationale, 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 plaidaient 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 estimaient

---

<sup>312</sup> *Ibid.*

que la solidarité monétaire devrait suivre l'harmonisation des politiques et des situations économiques et «non pas découler d'actions monétaires spécifiques qu'ils consid[éraient], dans la première étape, à la fois comme prématurées et comportant de trop grands risques»<sup>313</sup>.

### 3.2 Le rapport final

Avalisé lors de la réunion des ministres des Finances de Venise, le rapport intermédiaire occupa ensuite le centre des discussions dans l'ordre du jour du Conseil des ministres des 8 et 9 juin à Luxembourg, lequel approuva la poursuite des travaux du groupe Werner<sup>314</sup>. En sa qualité de président du groupe d'experts, Pierre Werner y exposa la réflexion relative au plan par étapes, présenta le contenu du rapport intérimaire et conclut à la nécessité d'approfondir les travaux par l'exploration de certains axes prioritaires<sup>315</sup>.

Sur la base du rapport intermédiaire, ainsi que des axes thématiques évoqués, les experts travaillèrent à l'élaboration du rapport final, auquel ils consacrèrent six réunions, qui se sont déroulées entre le 24 juin et le 8 octobre 1970. Les débats furent animés, parfois parsemés de vives oppositions. Mais le jeu d'intérêts, matérialisé par le soin de dégager le consensus autour d'une position commune, l'emporta sur les orgueils doctrinaires et politiques. Ce moment de grâce fut bref, car la France commença déjà à critiquer sévèrement le rapport.

#### Précisions du point d'arrivée de l'UEM et des aspects institutionnels

Respectant la structure et les points forts mis en exergue dans le rapport intermédiaire (point de départ, point d'arrivée du plan par étapes), le rapport final, enrichi et approfondi, présentait néanmoins des éclairages, solutions et moyens pratiques nouveaux. La définition du point d'arrivée était plus détaillée – et donc le contenu de l'union économique et monétaire de la première étape –, tout comme celle de la période de transition vers le point d'arrivée. Dans la perspective de l'introduction d'une monnaie commune, et d'une solidarité monétaire sur la scène internationale, et afin d'étayer les mesures à implémenter au cours de la première étape, le comité des gouverneurs des banques centrales – sous l'incitation de Pierre Werner et suite à la stratégie qu'il a mise au point avec le baron Ansiaux<sup>316</sup> – a émis un avis technique sur des sujets monétaires spécifiques. Cet avis fait partie intégrante du rapport final, tout en gardant son caractère de document individuel.

Si l'évaluation du point de départ est très similaire à ce qu'indiquait le rapport intermédiaire, le point d'arrivée – l'union économique et monétaire – est synthétiquement défini comme ayant sept caractéristiques.

Il a été prévu, tout d'abord, une convertibilité réciproque totale et irréversible des monnaies communautaires, sans fluctuation de cours et avec des rapports de parités immuables. Il a été jugé préférable que ces monnaies soient remplacées par une monnaie commune unique. La

<sup>313</sup> *Rapport intermédiaire*, p. 25.

<sup>314</sup> «En vue de la mise en œuvre de ses décisions et de façon à faire préciser, aussi rapidement que possible, certains aspects institutionnels et techniques des accords intervenus, le Conseil invita le groupe ad hoc présidé par M. Werner à lui présenter son rapport final au début du mois de septembre 1970. Il a précisé son mandat en le chargeant en particulier de l'élaboration concrète des modalités pratiques de la première étape». Cf. *Communiqué rédigé par la présidence belge à l'issue du Conseil des ministres*, Luxembourg, 8-9 juin 1970. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048, intitulée «Intégration monétaire de l'Europe. Le Plan Werner: 1970».

<sup>315</sup> Voir la section 2.2 intitulée «[Déroulement des travaux du comité Werner](#)».

<sup>316</sup> *Ibid.*

création de liquidités dans l'ensemble de la zone et la politique monétaire et du crédit devraient être menées de manière centralisée. La politique monétaire à l'égard du monde extérieur serait du ressort communautaire. Il en irait de même pour les données essentielles de l'ensemble des budgets publics et, en particulier, pour la variation de leur volume, l'ampleur des soldes et les modes de financement ou d'utilisation de ces derniers. Les politiques des États membres à l'égard du marché des capitaux seraient unifiées. Les politiques régionales et structurelles ne seraient plus exclusivement du ressort des pays membres. Enfin, une consultation systématique et continue des partenaires sociaux serait assurée au niveau communautaire.

La mise en place de l'union économique et monétaire exigerait des réformes institutionnelles, à savoir la création ou la transformation de certains organes communautaires auxquels devront être transférées des attributions exercées par les autorités nationales. L'accomplissement de cet objectif nécessiterait le développement progressif de la coopération politique, pour laquelle «l'union économique et monétaire s'avère ainsi comme un ferment pour le développement de l'union politique dont elle ne pourra, à la longue, se passer»<sup>317</sup>.

Des propositions détaillées au niveau de la construction institutionnelle n'ont pas été formulées, mais le groupe Werner affirma la mise en place impérative de deux organes supranationaux jugés indispensables à la maîtrise de la politique économique et monétaire à l'intérieur de l'union: un centre de décision pour la politique économique et un système communautaire des banques centrales.

Le centre de décision pour la politique économique agirait dans l'intérêt communautaire et exercerait de façon indépendante une influence décisive sur la politique économique générale de la Communauté. Il devrait ainsi être en mesure d'influencer les budgets, dès lors que le rôle du budget communautaire comme instrument conjoncturel serait insuffisant.<sup>318</sup> Les modifications de parité de la monnaie unique ou de l'ensemble des monnaies nationales relèveraient également de ce centre de décision. Pour assurer le lien nécessaire avec la politique économique générale, sa responsabilité s'étendrait aux autres domaines de la politique économique et sociale qui auront été transférés au niveau communautaire.

Selon la vision du groupe Werner, le transfert à l'échelon communautaire des pouvoirs exercés jusque-là par les instances nationales irait de pair avec le transfert d'une responsabilité parlementaire correspondante du plan national à celui de la Communauté. Le centre de décision de la politique économique serait politiquement responsable devant un Parlement européen, qui devrait être doté d'un statut correspondant à l'extension des missions communautaires, non seulement du point de vue de l'ampleur de ses attributions, mais aussi eu égard au mode d'élection de ses membres.

Le deuxième organe communautaire jugé indispensable serait un système communautaire des banques centrales. Dans sa mise en place, une structure telle que le «*Federal Reserve System*» des États-Unis pourrait servir de source d'inspiration. En concordance avec les exigences de la situation économique, cette institution communautaire serait habilitée à prendre des décisions de politique monétaire interne. Ses domaines de compétence concernent la liquidité, les taux d'intérêt, l'octroi de prêts aux secteurs public et privé. En matière de politique monétaire

---

<sup>317</sup> [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, supplément au Bulletin 11/1970, p. 12. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>318</sup> Le rôle du centre de décision est jugé particulièrement significatif notamment en ce qui concerne le niveau et le sens des soldes ainsi que les méthodes de financement des déficits ou d'utilisation des excédents.

externe, elle serait compétente pour les interventions sur les marchés des changes et pour la gestion des réserves monétaires de la Communauté.

Au vu des transferts d'attributions nationales au niveau communautaire, le groupe Werner mit en évidence un certain nombre de problèmes politiques liés aux rapports entre le centre de décision de la politique économique et le système communautaire de banques centrales, ainsi que ceux entre les organes communautaires et les autorités nationales. «Tout en sauvegardant les responsabilités propres de chacun, il faudra garantir que l'organe communautaire compétent pour la politique économique et celui traitant des problèmes monétaires poursuivent les mêmes objectifs.»<sup>319</sup>

### **La première étape vers l'UEM: éléments clés**

Censée commencer au 1<sup>er</sup> janvier 1971, la première étape a été prévue pour trois ans.

L'une des principales actions à entreprendre résidait dans le renforcement de la coordination des politiques économiques, qui serait soutenue par le développement d'un système d'information rapide et efficace entre les pays membres, permettant la définition en commun des orientations fondamentales de la politique économique et monétaire. Le groupe Werner signala que la coordination des politiques économiques signifierait nécessairement une contrainte, mais que l'implémentation et le développement de cette coordination ne seraient réalisées que progressivement. Les dispositifs et les actions à mettre en place devraient être subordonnés à la vision finale de l'union économique et monétaire. Au cours de la première étape, les mécanismes et les institutions nécessaires seraient instaurés et fonctionneraient sur la base des dispositions actuelles du traité. Cependant, les décisions prises devraient déjà s'inscrire dans le processus d'évolution qui devait déboucher sur la structure prévue pour la fin du plan par étapes.

Concernant les procédures à adopter, la coordination des politiques économiques était conçue comme devant s'articuler sur au moins trois examens annuels approfondis de la situation économique dans la Communauté<sup>320</sup>. De cette façon, des orientations de politique

---

<sup>319</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>320</sup> Avec une périodicité trisannuelle, ce calendrier restait pourtant relativement souple. Le groupe Werner estimait que les examens auraient lieu à dates fixes. Au début, ces dates seraient choisies de façon à obtenir la meilleure adaptation possible aux échéances en vigueur actuellement dans les États membres pour l'établissement et l'adoption des budgets. Par la suite, les échéances en question seraient synchronisées afin de permettre une plus grande efficacité dans la coordination des politiques. Un premier examen fut envisagé au printemps, permettant de faire le bilan de la politique économique de l'année écoulée et d'adapter, éventuellement, celle relative à l'année en cours aux exigences de l'évolution économique. En même temps, un premier échange de vues aurait lieu afin de préparer la réunion suivante. En outre, les objectifs quantitatifs à moyen terme seraient mis à jour, selon la procédure prévue pour l'établissement des programmes de politique économique à moyen terme. Afin de parvenir à la définition d'orientations quantitatives pour les principaux éléments de l'ensemble des budgets publics de l'année suivante et de permettre aux gouvernements d'être informés des réactions communautaires avant qu'ils n'arrêtent de façon définitive leur projet de budget ordinaire et extraordinaire, un deuxième examen, peu avant le milieu de l'année, dégagerait les premières orientations de la politique à engager pour l'année suivante et ferait le point sur la politique à mener pendant l'année en cours. Cette analyse s'effectuerait dans le cadre des comptes économiques et permettrait d'établir des budgets économiques préliminaires. Un troisième examen, prévu pour l'automne, permettrait de fixer plus en détail les orientations dégagées au cours de l'été. Des budgets économiques, compatibles entre eux, seraient alors établis. Ils contiendraient, pour la politique budgétaire, les mêmes éléments que dans l'examen précédent, complétés par les données additionnelles qui n'auraient pu être disponibles auparavant. Les orientations fixées dans les budgets économiques serviraient de référence aux autorités compétentes pour la détermination de la politique monétaire et du crédit. À l'occasion de cet examen, le Conseil arrêterait, sur proposition de la Commission, un «rapport annuel sur la situation

économique pourraient être définies en commun. Des consultations couvriraient la politique économique à moyen terme, la politique conjoncturelle, la politique budgétaire et la politique monétaire, et elles devraient conduire à la formation de décisions nationales conformes aux points de vue dégagés en commun. Les procédures de consultation seraient renforcées par leur caractère préalable et obligatoire.

Les organes clés communautaires chargés de la coordination des politiques économiques au cours de la première étape seraient le Conseil, la Commission ainsi que le comité des gouverneurs des banques centrales. Le Conseil serait l'organe central de décision pour la politique économique générale. La Commission devrait assumer des responsabilités importantes et, dans le cadre de ses compétences prévues par les traités, faire au Conseil toutes propositions utiles afin que celui-ci puisse statuer sur les matières en question. La Commission serait aussi en charge des contacts nécessaires avec les administrations nationales compétentes. Le comité des gouverneurs des banques centrales serait appelé à jouer un rôle d'importance grandissante concernant les problèmes de politique monétaire à la fois internes et externes. Les compétences du comité et la fréquence de ses réunions seraient adaptées afin d'assurer la préparation des aspects monétaires des réunions du Conseil, de réaliser la consultation courante et de permettre, en particulier, la définition des orientations générales de la politique monétaire et du crédit dans la Communauté.

Comme expression de la coordination des politiques économiques, un acte plus formel devrait être établi au moins une fois par an. Il s'agirait du «rapport annuel sur la situation économique dans la Communauté», qui serait transmis au Parlement européen, au Comité économique et social et aux gouvernements des États membres. Ces derniers le porteraient à la connaissance des parlements nationaux afin que ces organes puissent en tenir compte lors de la discussion des projets de budget. Une procédure analogue serait suivie pour les objectifs quantitatifs à moyen terme fixés au niveau communautaire.

La concertation avec les partenaires sociaux et leur association à la préparation de la politique économique communautaire était considérée comme un des principaux éléments assurant le succès de la réalisation de l'union économique et monétaire<sup>321</sup>. Dès la première étape, il faudrait établir des procédures de concertation régulière au niveau communautaire entre la Commission et les partenaires sociaux.

Dans l'esprit du groupe Werner, un accent tout particulier devrait être mis sur les efforts à accomplir en vue de la coordination et de l'harmonisation des politiques budgétaires. En fonction de la situation économique de chaque pays, des orientations quantitatives seraient indiquées pour les principaux 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, avec une attention particulière qui serait consacrée aux modes de financement des déficits ou d'utilisation des excédents. Dès la première étape, des efforts

---

économique de la Communauté» indiquant, en particulier, les orientations de politique économique à court terme pour l'année suivante. Les recommandations quant aux orientations de la politique économique à suivre s'adresseraient de manière spécifique et détaillée à chaque pays membre. Le groupe suggéra également la mise en place d'un arrangement de portée générale prévoyant que, dans le cas où certaines recommandations donneraient lieu à une procédure de vote, le pays concerné s'abstienne.

<sup>321</sup> «[...] il convient que les grandes orientations de la politique économique ne soient adoptées qu'après les avoir consultées». Cf. *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, supplément au Bulletin 11/1970, p. 19.

seraient accomplis pour mettre au point et développer dans chaque pays des instruments analogues<sup>322</sup>.

En matière de politique fiscale, les impôts indirects passeraient au premier plan. Le système de la taxe sur la valeur ajoutée serait généralisé et un programme de rapprochement des taux adopté. Pour ce qui est des impôts directs, il faudrait harmoniser certains types d'impôts susceptibles d'avoir une influence directe sur les mouvements de capitaux à l'intérieur de la Communauté<sup>323</sup>.

Compte tenu du fait que la libération des mouvements de capitaux à l'intérieur du marché commun est restée en deçà des objectifs fixés dans le traité, le groupe Werner estima nécessaire d'engager rapidement des actions dans deux directions: l'abolition des obstacles aux mouvements des capitaux et, en particulier, des dispositions résiduelles de contrôle des changes, et une coordination des politiques à l'égard des marchés financiers. L'introduction en bourse des valeurs mobilières provenant des autres pays membres serait dépourvue de toute discrimination. En ce qui concerne la coordination des politiques à l'égard des marchés financiers, une distinction serait faite entre les aspects courants<sup>324</sup> et les aspects structurels<sup>325</sup>.

Les orientations générales de la politique monétaire et de la politique du crédit seraient définies en commun et, dans ce contexte, les instruments de la politique monétaire et de celle du crédit mis à la disposition des pays membres devraient progressivement s'harmoniser. Afin d'assurer la coordination des politiques intérieures de la monnaie et du crédit, il serait procédé à des consultations préalables et obligatoires au sein du comité des gouverneurs des banques centrales<sup>326</sup>. L'harmonisation des instruments de la politique monétaire serait une des conditions nécessaires pour assurer la pleine efficacité de la coordination et le soutien mutuel des politiques monétaires.

Le processus engageant la réalisation de l'union économique et monétaire exigerait, dès la première étape, une intensification de la coopération en matière de politique monétaire extérieure. La solidarité des pays membres dans la détermination de leurs parités de change devrait se concrétiser par un renforcement des procédures de consultation en la matière. Une unité de représentation de la Communauté auprès du FMI et des autres instances financières

---

<sup>322</sup> À titre d'exemple, on peut citer, du côté des recettes, les «régulateurs fiscaux», et du côté des dépenses, les «budgets conjoncturels». Les régulateurs fiscaux autoriseraient des modifications rapides des taux d'imposition pour un montant et pour une période limitée; les budgets conjoncturels permettraient d'ajouter ou de retrancher des budgets définitifs un certain pourcentage des dépenses.

<sup>323</sup> En l'occurrence, il s'agirait notamment de l'harmonisation du régime fiscal appliqué aux intérêts provenant des valeurs mobilières à revenus fixes et aux dividendes. Il faudrait également entamer et poursuivre activement l'harmonisation de la structure des impôts sur les sociétés.

<sup>324</sup> Pour les aspects courants, les pays membres procéderaient à des consultations régulières concernant la politique d'équilibre des marchés, les problèmes que posent à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté les mouvements de capitaux et amorceraient une concertation des politiques nationales dans ces domaines.

<sup>325</sup> Les aspects structurels cibleraient des actions d'harmonisation de certaines formes de placement, les instruments juridiques des transactions «techniques» dans une série de domaines, comme par exemple la réglementation régissant l'activité des institutions de crédit et des investisseurs institutionnels, l'information et la protection des porteurs de valeurs mobilières, les conditions de fonctionnement des bourses, les incitations à l'épargne.

<sup>326</sup> Ces consultations revêtiraient les modalités suivantes: le comité des gouverneurs examinerait périodiquement, au moins deux fois par an, la situation et les politiques de chaque pays membre en matière monétaire. Au terme de chaque examen, et compte tenu des conclusions dégagées par le Conseil pour la politique économique, des orientations seraient définies concernant la conduite des politiques monétaires et du crédit, principalement en ce qui concerne le niveau des taux d'intérêt, l'évolution des liquidités bancaires et l'octroi de crédit aux secteurs privé et public. Les mesures à prendre devraient correspondre aux orientations dégagées par le comité des gouverneurs et faire l'objet d'une information mutuelle préalable à leur application.

internationales devrait être mise progressivement en place. La Communauté devrait progressivement adopter des positions communes dans les relations monétaires avec les pays tiers et les organisations internationales. Dans les relations de change entre États membres, la Communauté ne devrait en aucun cas se prévaloir de dispositions permettant un assouplissement du système international des changes. Dans ce cadre, le groupe Werner proposa des mesures spécifiques détaillées<sup>327</sup>. Il s'avérait indispensable de faire une étude approfondie sur les conditions de création et de fonctionnement du «fonds européen de coopération monétaire» (que le chapitre VI du rapport traite de manière détaillée), destiné à assurer la transition nécessaire vers le système communautaire des banques centrales prévu pour la phase finale, et d'en définir les statuts.

Au cours de la première étape, des dispositions institutionnelles devraient être préparées. Il faudrait ainsi mener à bonne fin les travaux préparatoires visant à adapter et à compléter le traité pour permettre, dans un délai suffisant avant la fin de la première étape et conformément aux procédures prévues à l'article 236 du traité de Rome, la convocation en temps utile d'une conférence intergouvernementale qui serait saisie des propositions élaborées en la matière. Ainsi se trouveraient engagées les procédures permettant d'établir les bases juridiques nécessaires à la transition vers la réalisation complète de l'union économique et monétaire et à la mise en œuvre des réformes institutionnelles essentielles qu'elle impliquerait. Au vu d'un bilan permettant de mesurer les progrès réalisés dans tous les domaines, le Conseil serait alors à même d'établir un nouveau programme d'action contenant des mesures à entreprendre sur la base du traité, ainsi que d'autres mesures dont la réalisation devrait attendre la révision du traité.

### **Après la première étape: transition vers le point d'arrivée**

La première étape serait suivie d'une phase ultérieure, dont le groupe Werner a défini les grandes lignes. Il était ainsi envisagé une coordination encore plus poussée des politiques nationales, suivie de leur harmonisation par l'adoption de directives ou de décisions communes et, *in fine*, par le transfert de responsabilités des autorités nationales aux autorités communautaires. Au fur et à mesure que des progrès seraient réalisés, des instruments communautaires seraient créés pour prendre la relève ou compléter l'action des instruments nationaux.

---

<sup>327</sup> Dès le début de la première étape, à titre expérimental, les banques centrales, agissant de concert, limiteraient en fait les fluctuations des cours de change entre leurs monnaies à l'intérieur de marges plus étroites que celles résultant de l'application des marges en vigueur pour le dollar à l'époque de la mise en place du système. Cet objectif serait atteint par une action concertée sur le dollar. Après cette période expérimentale, la limitation des marges pourrait être officiellement annoncée.

L'action concertée sur le dollar pourrait être complétée par des interventions en monnaies communautaires, d'abord à la limite puis à l'intérieur des marges. Ces interventions devraient être conçues de telle façon que, au cours de la première étape, les facilités de crédit auxquelles elles pourraient donner lieu ne puissent aller au-delà de celles prévues par le mécanisme de soutien monétaire à court terme. De nouvelles réductions des marges de fluctuation des cours de change entre monnaies communautaires pourraient être décidées. La première des actions évoquées devrait intervenir au début de la première étape, lorsque le Conseil aura adopté le plan pour la réalisation de l'union économique et monétaire; pour les actions ultérieures, le groupe a estimé préférable de ne pas suggérer un calendrier rigide. C'est pourquoi le groupe propose que le comité des gouverneurs fasse deux fois par an un rapport au Conseil et à la Commission sur le déroulement des actions en cours et sur l'opportunité d'adopter des mesures nouvelles. Sur cette base et en fonction des progrès réalisés dans la convergence des politiques économiques, le Conseil, ou les États membres réunis au sein du Conseil, prendraient les décisions appropriées. Toutefois, cette procédure ne serait pas nécessaire pour des réductions de fait des marges intracommunautaires pouvant découler de l'action concertée des banques centrales.



La coordination des politiques économiques et monétaires, dont les éléments fondamentaux auraient été mis en place, devrait se renforcer par la prise en compte toujours plus intense de l'intérêt commun. Ceci devrait d'abord être le cas en matière de politique conjoncturelle. Pour ce faire, il faudrait dégager les oppositions et les lignes de convergences des politiques nationales, afin de pouvoir définir des stratégies visant à la réalisation d'un optimum communautaire (qui ne serait pas nécessairement une simple juxtaposition des optimums nationaux). Parallèlement, il faudrait rendre progressivement plus contraignantes la définition et l'orientation générale de la politique économique et assurer une harmonisation suffisamment poussée des politiques monétaire et budgétaire.

Les programmes de politique économique à moyen terme devraient être axés de plus en plus sur des objectifs communautaires. En matière de politique budgétaire, les instruments analogues développés au cours de la première étape seraient progressivement appliqués en commun. La suppression des obstacles de nature diverse et l'harmonisation des structures financières devraient permettre d'aboutir à un véritable marché commun des capitaux par l'interpénétration progressive des marchés nationaux.

Parallèlement aux actions visant l'équilibre global, il importerait d'envisager des actions portant sur certains aspects structurels intimement liés à la réalisation de ce processus. Dans ce contexte, les actions communautaires devraient concerner essentiellement la politique régionale et la politique de l'emploi. Leur réalisation serait facilitée par l'accroissement des interventions financières effectuées au niveau de la Communauté. En outre, il faudrait progressivement arriver à une orientation communautaire en matière de politique industrielle, de politique des transports, de l'énergie, du logement et de l'aménagement du territoire.

En matière monétaire, le groupe Werner préconisait le renforcement des liens intracommunautaires de façon à faciliter la transition vers l'union économique et monétaire. L'équilibre entre les économies des États membres serait assuré par la libre circulation des facteurs de production et par des transferts financiers des secteurs public et privé. Au cours de la deuxième étape, les progrès déjà enregistrés en matière de convergence des politiques économiques et monétaires devraient permettre aux États membres de ne plus recourir de façon autonome à l'instrument de modification de la parité. Au moment du passage au stade final, les modifications autonomes de parité seraient totalement exclues.

Pour la préparation de l'étape finale, il faudrait constituer aussitôt que possible un «fonds européen de coopération monétaire» placé sous l'autorité des gouverneurs des banques centrales. Si les techniques d'intervention sur les marchés des changes prévues pour la première étape fonctionnaient normalement et si une convergence suffisante des politiques économiques était réalisée, le fonds pourrait éventuellement être instauré dès la première étape. Son implémentation serait impérative au cours de la deuxième étape. Ce fonds devrait absorber les mécanismes de soutien monétaire à court terme et de concours financier à moyen terme. Au fur et à mesure des progrès réalisés vers l'union économique et monétaire, le fonds deviendrait graduellement un organe de gestion des réserves au niveau communautaire pour s'intégrer au stade final dans le système communautaire des banques centrales qui serait alors créé. En outre, il faudrait activer l'harmonisation des instruments de politique monétaire afin de faciliter le renforcement de la politique communautaire dans ce domaine.

### 3.3 Le Comité des gouverneurs des banques centrales et le rapport Werner

La création d'un fonds européen de coopération monétaire est un principe qui tient beaucoup à cœur à Pierre Werner. En fait, il l'évoque lui-même dès 1962, et d'une manière plus soutenue depuis mai 1967, dans les milieux politiques et économiques européens en ébauchant l'idée de cette institution et en lui donnant le nom qu'elle allait porter par la suite<sup>328</sup>. En janvier 1968, et ultérieurement dans le «plan luxembourgeois d'intégration monétaire», il détaillera la structure, le rôle, les fonctions et attributions du fonds et leur mise en place progressive à partir de la première étape de la réalisation de l'Union économique et monétaire<sup>329</sup>.

D'ailleurs, la convergence de vues sur l'essentiel de la problématique du fonds de stabilisation des changes et du fonds de réserve qui existe entre Pierre Werner et le baron Ansiaux, président du Comité des gouverneurs des banques centrales, ainsi que la consonance d'idées, d'objectifs et de stratégies à adopter en la matière, sont à l'origine tant de la mise davantage en valeur de ce comité comme autorité monétaire communautaire en puissance, que du FECOM, tel que les travaux d'élaboration du rapport Werner le montrent. Au sein du groupe, leur collaboration a déjà porté ses fruits pour orienter les débats. En avril 1970, le baron Ansiaux, à la demande de Pierre Werner, a déjà soumis ses considérations sur le fonctionnement d'un fonds de régularisation des changes, avec une mise en exergue de la problématique de la stabilisation des cours entre les monnaies communautaires, ainsi que sur les DTS.

Lors de l'approfondissement des travaux du groupe, Pierre Werner poursuit un dialogue constant et souvent confidentiel avec le baron Ansiaux, s'assurant ainsi d'une concertation étroite avec le Comité des gouverneurs des banques centrales. Suite à leur échange de lettres entre le 3 et le 12 juin 1970, Pierre Werner demande au baron Ansiaux que le Comité des gouverneurs – dont le rôle dans la mise en place du fonds de stabilisation des changes est considéré comme essentiel – s'exprime sur plusieurs thèmes<sup>330</sup>. Il s'agit tout d'abord du régime des changes et notamment du rétrécissement des marges entre les monnaies des pays du Marché commun. Les avantages et inconvénients d'un fonds de stabilisation des changes lors de la première étape sont aussi abordés, avec la nécessité de mise en évidence de ce qui devrait être accompli au cours de la première étape afin de resserrer les politiques monétaires.

La décision du Conseil du 9 juin 1970 recommandant l'avis du Comité des gouverneurs des banques centrales, Pierre Werner adresse trois jours plus tard au président du Comité des gouverneurs, conformément à une stratégie mise au point entre les deux hommes, une lettre par laquelle il lui demande un avis sur certains aspects techniques et économiques de la mise en place d'un régime de change spécifique à la Communauté. Le 16 juin, le baron Ansiaux répond à Pierre Werner en s'engageant à fournir un avis pour le 15 juillet suivant, concentré «sur l'opportunité d'harmoniser les instruments de politique monétaire et de resserrer de manière effective les politiques monétaires des pays membres»<sup>331</sup>. En revanche, l'étude détaillée des mesures à prendre est reportée au dernier trimestre de l'année, au fur et à mesure

<sup>328</sup> Voir la section 1.2 intitulée «[Genèse de la pensée monétaire de Pierre Werner dans les années 1960](#)».

<sup>329</sup> WERNER, Pierre. *L'Europe en route vers l'Union monétaire*. In *Bulletin de documentation* n° 1 du 28 février 1970, 26<sup>e</sup> année. Luxembourg: service Information et Presse, ministère d'État, Grand-Duché de Luxembourg, 28 février 1970, pp. 5-12. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>330</sup> Voir le chapitre 2 intitulé «[Création et déroulement des travaux du comité Werner \(mars-octobre 1970\)](#)».

<sup>331</sup> Lettre du président du Comité des gouverneurs des banques centrales, Hubert Ansiaux, à Pierre Werner, président du gouvernement, ministre des Finances, Bruxelles, 16 juin 1970. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

que les informations permettent de dégager des conclusions précises. L'approche est très prudente. Cette prudence n'exprime pas seulement la retenue naturelle des banquiers centraux à s'exprimer sur les sujets à propos desquels ils sont sollicités, mais surtout le désaccord entre leurs différentes approches et positions, comme les archives privées Pierre Werner le mettent en lumière. Le baron Ansiaux ne tarde pas à convoquer le comité d'experts<sup>332</sup>, dont la réunion inaugurale a lieu le 25 juin 1970. Au bout de cinq autres réunions<sup>333</sup>, le comité rend son avis le 1<sup>er</sup> août 1970. Ce document est annexé au rapport Werner<sup>334</sup>.

Les experts mandatés par les banquiers centraux concluent qu'il serait techniquement possible d'envisager un processus graduel qui suppose que, «parallèlement, soit réalisée une convergence progressive suffisante des politiques économiques»<sup>335</sup>.

Pour l'instauration d'un régime de change spécifique à la Communauté, la première démarche à faire par les banques centrales consisterait à agir de concert pour la limitation «en fait» des fluctuations entre leurs monnaies<sup>336</sup>. L'objectif serait atteint par une action concertée sur le dollar. Dans un deuxième temps, la réduction des marges serait annoncée, suivie d'une action concertée sur le dollar, éventuellement complétée par des interventions en monnaies communautaires à la limite des marges. L'ajout des interventions en monnaies communautaires à la limite et à l'intérieur des marges à l'action concertée sur le dollar serait à envisager à un stade ultérieur.

La mise en œuvre de ces actions serait facilitée par le recours à un «agent» qui pourrait être la Banque des règlements internationaux. Cet agent aurait la tâche d'enregistrer les soldes des opérations effectuées sur les marchés des pays membres de la Communauté, de les totaliser et d'en informer quotidiennement chaque banque centrale, tout en suggérant les transferts possibles en monnaies communautaires et en dollars. Si les banques centrales admettaient de se consentir des crédits bilatéraux, des opérations de compensation en dollars pourraient ainsi avoir lieu dans le même cadre.

Si la convergence des politiques économiques était améliorée, les opérations techniques précitées devraient fonctionner normalement et sans heurts, et le passage à une nouvelle étape serait ainsi possible, à savoir à la phase de l'instauration d'un fonds. «Les experts pensent que l'étude approfondie des conditions de création et du fonctionnement d'un tel fonds mériterait d'être entreprise, en liaison avec d'autres études, notamment celles visant à l'harmonisation des politiques monétaires»<sup>337</sup>.

---

<sup>332</sup> Le comité d'experts au sein du Comité des gouverneurs des banques centrales a la composition suivante: le président le baron H. Ansiaux; Deutsche Bundesbank: E. Blumenthal, G. Jennemann; Banque nationale de Belgique: J. Mertens de Wilmars, F. Heyvaert; Banque de France: M. Théron, R. Floc'h; Banca d'Italia: F. Masera, F. Frasca; Nederlandsche Bank: P.C. Timmerman, A. Szasz, J.A. Sillem; Commission des Communautés européennes: F. Boyer de la Giroday, H. Wortmann, A. Louw; Secrétariat du comité Werner: G. Morelli, G. Lermen; Secrétariat du Comité des gouverneurs: A. Bascoul, R. Gros.

<sup>333</sup> Les réunions en question se sont déroulées les 1<sup>er</sup> et 2 juillet, 9 juillet, 16 juillet, 23 et 24 juillet, 30 juillet 1970.

<sup>334</sup> Il s'agit de l'annexe V, intitulée *Rapport transmis par le Comité des gouverneurs des banques centrales de la CEE sur les questions posées par le comité ad hoc présidé par M. le Premier ministre Werner et annexes. In 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, supplément au Bulletin 11/1970, pp. 41-65. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>335</sup> *Ibid.* Rapport transmis par le Comité des gouverneurs des banques centrales, p. 41.

<sup>336</sup> La limitation des fluctuations serait envisagée à l'intérieur de marges plus étroites que celles résultant de l'application des marges en vigueur pour le dollar à l'époque de la mise en place du système.

<sup>337</sup> *Ibid.* Rapport transmis par le Comité des gouverneurs des banques centrales, p. 65.

Approuvé et soumis au groupe Werner le 1<sup>er</sup> août 1970 – date qu’il gardera dans le corpus du «rapport final» –, l’avis technique du Comité des gouverneurs des banques centrales figure pourtant à l’ordre du jour de la réunion des banquiers centraux des 12 et 13 septembre 1970, en vue de la «mise au point de l’avis que le comité est appelé à donner au président Werner»<sup>338</sup>.

Avec la participation de Raymond Barre, vice-président de la Commission, assisté par le directeur général Ugo Mosca, ce dernier conclut des banquiers centraux avant la rédaction de la forme finale du rapport Werner s’avère empreint de la plus grande prudence. Tout en proposant que les participants donnent leur dernier sentiment d’ensemble sur le rapport des experts, le baron Ansiaux suggère de concentrer les discussions dans deux directions: le processus graduel du plan par étapes et son calendrier; les dispositions à prévoir pour les études d’approfondissement que les experts appellent de leurs vœux.

Lors d’une réunion qui s’est tenue le 2 septembre 1970 à Bruxelles, les suppléants des gouverneurs au sein du comité débattent de l’avis technique et l’approuvent à l’unanimité.

En tant que porte-parole des suppléants, Cecil de Strycker (vice-gouverneur et adjoint du baron à la Banque nationale de Belgique) intervient pour souligner le fait qu’en raison des désaccords en la matière, dans l’avis qu’ils ont approuvé, les suppléants n’ont fait de commentaires ni sur le calendrier, ni sur les actions à proposer dans les diverses étapes des phases graduelles du rapport. «Des divergences se sont fait jour sur ces deux points essentiels et les suppléants estiment qu’elles ne devaient pas être transmises au président Werner, d’autant plus que les conclusions du rapport sont suffisamment nettes pour donner des éléments concrets au comité Werner et au Conseil des Communautés européennes». En revanche, ils ont affirmé qu’un approfondissement des aspects techniques serait impératif et préalable à une concertation véritablement engagée entre les banques centrales (dès que le Conseil aura pris une décision portant sur cette concertation). L’étude portant sur l’harmonisation des instruments de la politique monétaire figurant parmi les priorités de la lettre du président Werner devait commencer sans tarder.

Le débat s’engagea ensuite sur les types d’actions à introduire sur la différenciation des marges. Ces actions devraient être accompagnées d’une évaluation des crédits que celles-ci pourraient nécessiter, ainsi que de l’instauration – selon un processus plus rapide que celui du «rapport Werner» – d’un organe communautaire responsable de la problématique des marges. Les deux derniers points sont jugés prématurés et les discussions ont ciblé seulement le premier point. Les divergences dans les points de vue et les approches empêchent toute concrétisation d’un accord sur les aspects techniques, notamment au sujet du rétrécissement des marges et de la différenciation des marges par rapport au dollar. La conclusion est sibylline: «Les gouverneurs reconnaissent, dans l’ensemble, l’utilité d’indiquer la solution qu’ils préfèrent dans la lettre de transmission du rapport au président Werner, mais cette solution n’est pas identique pour tous.»<sup>339</sup> Deux principaux courants se confrontent. Les Allemands (représentés à la réunion par le président de la Bundesbank Karl Klasen et par le vice-président Otmar Emminger), auxquels se rallient les Français (Olivier Wormser, gouverneur de la Banque de France et Bernard Clappier, président du Comité monétaire de la

---

<sup>338</sup> *Procès-verbal de la quarante-troisième séance du comité des banques centrales des États membres de la Communauté économique européenne, qui s’est tenue à Bâle le samedi 12 septembre à 14 heures 30 et le dimanche 13 septembre à 10 heures.* Confidentiel, texte révisé et approuvé le 8 novembre 1970. Commission européenne, Comité des gouverneurs des banques centrales. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>339</sup> *Ibid.*

Commission) et les Belges (le baron Hubert Ansiaux, président du Comité des gouverneurs des banques centrales et Cecil de Strycker, vice-gouverneur et adjoint du baron à la Banque nationale de Belgique), prônent une limitation de fait des marges de fluctuation entre les monnaies communautaires, pour passer ensuite à un rétrécissement officiel (les Français voient les opérations dans l'ordre inverse, mais avec les mêmes résultats à la fin). Pour tester l'application de ces mesures, la Deutsche Bundesbank se déclare «prête à s'engager dans la phase expérimentale dès que les décisions correspondantes auront été prises, soit par exemple dès le 1<sup>er</sup> janvier 1971». En revanche, les Néerlandais (Jelle Zijlstra, président de la Nederlandsche Bank et Paul Mackay), soutenus en partie par les Italiens (Guido Carli, gouverneur de la Banca d'Italia, et Paolo Baffi), sont d'avis que des marges plus souples seraient préférables d'un point de vue pragmatique, puisqu'elles laisseraient la même latitude de manœuvre, permettant d'arriver plus facilement au rétrécissement officiel des marges intracommunautaires. Ils sont toutefois prêts à accepter de commencer avec une réduction de fait des marges intracommunautaires. En exprimant ses réflexions, Raymond Barre estime que le problème central, à savoir la fixation «d'un niveau communautaire du dollar», est un peu masqué dans les conclusions du rapport et que le Conseil devrait essentiellement demander aux banques centrales si elles se considéraient en mesure de changer leur système actuel de relations de change.

Dans ce climat de désaccord et de doutes, le baron Ansiaux et Bernard Clappier, en leur qualité de membres du groupe Werner, attirent l'attention «sur le danger de transmettre un avis ne comportant pas un choix précis sur les premières mesures à prendre [...] et qui risque d'être fait dans des conditions moins bonnes par le groupe Werner»<sup>340</sup>. En tout cas, ce choix devait être fait après que le Conseil eut décidé d'entamer la première étape de l'Union économique et monétaire. De ce fait, Guido Carli propose de laisser cette décision aux ministres des Finances et le sujet est considéré clos pour la réunion en question.

Pour ce qui est de l'approfondissement des aspects à être étudiés par les experts, le baron Ansiaux évoque trois lignes d'étude principales: un réseau de communication directe entre les banques centrales, l'harmonisation des instruments de politique monétaire et les conditions de création et de fonctionnement d'un «fonds». Un nouveau groupe d'experts du Comité des gouverneurs serait mis en place en vue de coopérer avec le comité monétaire sur l'harmonisation des instruments de la politique monétaire et de se pencher ensuite sur le «fonds». Quant au système de communication entre les banques centrales, l'accord unanime a permis de mettre en route les procédures techniques et organisationnelles nécessaires.

La même retenue est perceptible par rapport au calendrier du processus graduel envisagé. Cecil de Strycker rappelle que les suppléants ont examiné cette question et qu'ils n'ont pas souhaité proposer que les gouverneurs indiquent des dates précises au groupe Werner. Pour ces experts, il est clair que la première étape, à savoir la concertation entre les banques centrales, devrait commencer dès que le Conseil le déciderait et que, par conséquent, il importe que les études techniques nécessaires soient faites pour ce moment-là.

Ensuite, le baron Ansiaux et Bernard Clappier soumettent à la réunion un document «dont ils portent à eux deux la responsabilité [...], n'ayant pu le discuter avec leurs collaborateurs»<sup>341</sup>. Il s'agit d'un document en date du 4 septembre 1970 sur le renforcement de la coordination de

---

<sup>340</sup> Procès-verbal de la quarante-troisième séance du comité des banques centrales des États membres de la Communauté économique européenne, qui s'est tenue à Bâle le samedi 12 septembre à 14 heures 30 et le dimanche 13 septembre à 10 heures. Confidentiel, texte révisé et approuvé le 8 novembre 1970. Commission européenne, Comité des gouverneurs des banques centrales. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

<sup>341</sup> *Ibid.* Procès-verbal de la quarante-troisième séance du comité des banques centrales, p. 7.

la politique monétaire et du crédit au cours de la première étape, «qui ne sera pas intégré dans le rapport Werner, mais qui fournit des idées qui pourront être retenues»<sup>342</sup>. Des propositions sont ainsi avancées pour développer et différencier les consultations déjà existantes entre le Comité des gouverneurs et le comité monétaire (procédure, organes, problématique). En fait, tel qu'Ugo Mosca l'affirmera au cours des débats, ce document répond à une demande que le président Werner a adressée auparavant sur une définition plus nuancée des fonctions du Comité des gouverneurs au cours de la première étape et c'est à cet effet que le baron Ansiaux incite ses pairs à réfléchir à des moyens et méthodes concrets et pratiques. Comme le comité monétaire n'est pas un «organe d'action» – à la différence du Comité des gouverneurs –, les banquiers centraux proposent de créer un organe propre chargé de la préparation des travaux communs et le comité monétaire accepte d'orienter ses travaux vers l'action du Comité des gouverneurs. En tant que vice-président du comité monétaire, Otmar Emminger s'oppose à cette vision, estimant que c'est le comité monétaire qui pourrait constituer en son sein un groupe de préparation des travaux du Comité des gouverneurs, des représentants des banquiers centraux siégeant au comité monétaire.

Le groupe de ces représentants pourrait être quelque peu institutionnalisé, ses séances précéderaient celles du Comité des gouverneurs et il serait le garant d'une bonne coordination entre ce dernier et le comité monétaire. Partageant un autre avis, Bernard Clappier met fin à cette nouvelle controverse, et cette réunion, censée apporter plus de précisions et de clarifications avant la finalisation du rapport Werner, se termine sur un désaccord. Cette problématique «sensible» est diplomatiquement reportée à une prochaine réunion.

Le 8 octobre 1970, le président Pierre Werner présente publiquement le rapport final établi par son groupe et pour lequel il peut dégager le consensus de toutes les forces en place. Le document permet de concevoir un plan d'ensemble pour la création d'une Union économique et monétaire en trois étapes, conçues sur le principe du «parallélisme effectif»<sup>343</sup>. Ce principe s'applique dans trois domaines: parallélisme entre les progrès de la convergence des politiques économiques et l'accroissement des contraintes monétaires; parallélisme entre les contraintes monétaires et le transfert des compétences à la Communauté en matière de politique économique (politique monétaire et de crédit); parallélisme entre le développement des compétences communautaires et le développement correspondant d'institutions européennes efficaces (renforcement du rôle du Parlement européen de la Commission et du système des banques centrales).

La première étape doit ainsi voir un effort de «coordination» et d'«harmonisation» des politiques budgétaires comme une limitation – à titre expérimental – des fluctuations des cours entre les monnaies communautaires. Rappelons que, institutionnellement, le plan Werner préconise, pour l'étape finale, la mise en place d'un «centre de décision pour la politique économique» qui serait «politiquement responsable devant un Parlement européen» ainsi que d'un «système communautaire des banques centrales». L'Union économique et monétaire paraît être aux auteurs «un objectif réalisable dans le courant de la présente décennie», et la «fixation irrévocable des rapports de parité» ou, mieux encore, la «monnaie unique» sont censées couronner le processus pour 1980.

«Jusqu'à l'époque de ce rapport, qui est indissolublement lié à la Conférence de La Haye, les États membres avaient conservé la perspective d'une union économique, en tout cas d'un marché commun, qu'ils jugeaient réalisables moyennant le recours, en matière monétaire, à la

---

<sup>342</sup> *Ibid.*

<sup>343</sup> TIETMEYER, Hans. *L'union économique et monétaire au centre du débat politique*. In *Hefte*, Cologne: Institut für Wirtschaftspolitik, n° 1/1971.

seule coordination de leurs politiques; à partir de la Conférence de la Haye et du rapport Werner, ils ont admis que l'union économique ne pourrait se faire si l'on ne réalisait pas progressivement l'union monétaire.»<sup>344</sup>

### 3.4 Économistes versus monétaristes: accords et divergences dans l'élaboration du rapport Werner

Les travaux du comité Werner, les discussions, débats et négociations au sein du groupe d'experts, ainsi que les accords et controverses sur la problématique ciblée qui ont suivi, n'ont pas échappé aux confrontations d'idées liées à la monnaie comme principal vecteur du processus d'intégration.

C'est ainsi que deux visions, deux logiques contraires s'affrontent généralement.

D'un côté, il s'agit des «monétaristes» (ayant comme porte-drapeau les pays à monnaie faible) qui défendent la thèse des «institutions». Dans cette optique, la priorité revient à la création des institutions et à l'institution des obligations à respecter. Il sera procédé ensuite à la coordination des politiques économiques, qui sera dynamisée par la concertation relative à la monnaie unique déjà existante. Les «monétaristes» considèrent que seule la fixation d'un calendrier et l'énoncé de certaines règles de conduite donneront une crédibilité à la perspective de l'union monétaire et influenceront sur le comportement des agents économiques en le modifiant. De l'autre côté se rangent les «économistes» (pays à monnaie forte). Selon eux, la convergence des politiques économiques – politiques monétaire et budgétaire – est primordiale et précède la mise en place des institutions. Une monnaie unique n'arrive qu'à la fin du processus pour «couronner» l'harmonisation déjà mise en place<sup>345</sup>.

Dans le cadre du groupe Werner, les thèses «économistes» sont soutenues par les Allemands – notamment le ministre des Finances Karl Schiller, qui avait déposé plusieurs documents au nom de son gouvernement, y compris un «plan allemand d'intégration monétaire» publié le 12 février 1970<sup>346</sup> – et les Néerlandais. S'y rallient les Italiens, dont les positions en matière d'union économique et monétaire, imprégnées aussi bien des tendances économistes que monétaristes<sup>347</sup>, ont évolué dans le temps<sup>348</sup>. Ils considèrent que «le fait que le mot

<sup>344</sup> ANSIAUX (Baron), Hubert et DESSART, Michel. *Dossier pour l'histoire de l'Europe monétaire 1958-1973*. Bruxelles: Michel Dessart (éd.), 1975, p. 1.

<sup>345</sup> Dans les débats théoriques de la construction européenne, les thèses «économistes» et «monétaristes» ont des significations différentes par rapport à celles introduites par Milton Friedman (1912-2006), prix Nobel d'économie (1976) et fondateur de «l'école monétariste de Chicago». Dans cette acception, le «monétarisme», qui puise ses origines dans les idées des XVII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, est un terme désignant un courant de pensée qui s'affirme à la fin des années 1960. Dans son acception, l'action de l'État en matière monétaire est inutile, voire nuisible. Milton Friedman est devenu chef de file de ce courant en cherchant à réhabiliter la théorie quantitative de la monnaie contre le paradigme dominant de l'époque, le keynésianisme (école de pensée économique fondée par l'économiste britannique John Maynard Keynes: 1883-1946). Selon la théorie monétariste l'offre de monnaie est exogène (déterminée par la banque centrale); la demande de monnaie est stable; l'inflation est «partout et toujours un phénomène monétaire», due à l'augmentation trop rapide de la masse monétaire (moyens de paiement mis en circulation); les agents font des anticipations adaptatives qui diminuent à long terme l'effet des politiques conjoncturelles; il existe un taux de chômage naturel en dessous duquel l'économie ne peut pas descendre durablement. Pour les keynésiens, les marchés laissés à eux-mêmes ne conduisent pas forcément à l'optimum économique. Dans le domaine économique, l'État doit intervenir notamment dans le cadre de la politique de relance.

<sup>346</sup> Voir la sous-section 1.3.3 intitulée «[Les plans monétaires élaborés par la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg \(janvier-février 1970\)](#)».

<sup>347</sup> Voir TSOUKALIS, Loukas. *The Politics and Economics of European Monetary Integration*. Londres: Allen & Unwin (éd.), 1977. L'auteur considère l'Italie parmi les «économistes», aux côtés de l'Allemagne et des Pays-

«économique» soit placé avant le mot «monétaire» dans la locution «union économique et monétaire» démontrait que l'union monétaire devra suivre l'union économique»<sup>349</sup>. Les Français et les Belges (le baron Ansiaux) comptaient parmi les «monétaristes» en estimant que l'économie est induite par le volontarisme monétaire. Ils accordent donc la priorité aux décisions rapides sur les marges de fluctuation entre les monnaies européennes, à la concertation monétaire et à l'institution d'un fonds de réserve. Par ses interventions publiques et écrits antérieurs, Pierre Werner se situait plutôt dans les rangs des «monétaristes». Pourtant, dans l'exercice de sa mission de président du groupe d'experts, Pierre Werner choisit la voie de la neutralité et prône le parallélisme entre la coopération économique et la coordination monétaire comme principe de base de la réflexion de son groupe.

Derrière ces visions différentes sur la méthode de parvenir à la convergence économique et de favoriser ainsi l'intégration se cachent en réalité les divergences entre la France et l'Allemagne. L'approche des «monétaristes français» était totalement opposée à celle des «économistes allemands» en matière d'objectifs politiques à assumer. La conception défendue par la France était celle d'une union économique et monétaire apportant, au niveau monétaire, la garantie d'un système communautaire à taux fixes tout en permettant de garder la souveraineté nationale dans le domaine de la politique économique et financière. Dans un tel système, «le maintien formel de l'autonomie nationale n'a pas grande signification car, en raison du mécanisme jouant sur le plan conjoncturel et monétaire, il se produit [...] un alignement forcé sur le niveau conjoncturel moyen du moment»<sup>350</sup>. Une telle harmonisation forcée était contraire aux intérêts des pays engagés sur la voie de la stabilité tels que l'Allemagne, qui était convaincue qu'une union monétaire sans harmonisation économique est vouée à l'échec ou à l'abandon en cours de route. L'Allemagne considérait également que des pays subissant des crises de balances de paiements, comme la France, agissent en faveur d'une union monétaire «pour pouvoir résoudre leurs problèmes sans réformer leur politique économique et en comptant sur les réserves européennes qui seraient essentiellement les réserves allemandes»<sup>351</sup>.

Une autre question sensible et sujette à controverses était liée à l'existence d'une instance décisionnelle supranationale pour la politique économique et monétaire. Durant les travaux du comité Werner, le ministre allemand de l'Économie et des Finances Karl Schiller préconisait une forte coordination européenne des politiques budgétaires nationales et donc une autorité politique à côté de la future Banque centrale. La France s'opposait fortement à cette thèse pour éviter une trop forte amputation de la souveraineté nationale dans ce domaine.

---

Bas et cite, en guise d'exemple, son opposition par rapport au FECOM. En revanche, le représentant italien au comité Werner (à savoir Gaetano Strammati, président du comité de politique budgétaire) est considéré parmi les «monétaristes». Voir WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 124.

<sup>348</sup> Voir MAES, Ivo et QUAGLIA, Lucia. *France and Italy's Policies on European Monetary Integration. A Comparison of 'Strong' and 'Weak' States*. In *Comparative European Politics*. Palgrave Macmillan (éd.), volume 2, numéro 1, avril 2004, pp. 51-72. Les auteurs estiment qu'au moment du lancement des travaux du comité Werner, l'Italie adopte une position médiane, pleine de nuances, entre celle défendue, d'une part, par la Belgique, le Luxembourg et la France (considérés comme des «fervents optimistes») et celle défendue, d'autre part, par l'Allemagne et les Pays-Bas (caractérisés par leur «prudence positive»).

<sup>349</sup> TIETMEYER, Hans. *L'union économique et monétaire*, p. 18.

<sup>350</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>351</sup> LEFÈVRE, Sylvie. *Les ministères de l'Économie et des Finances allemand et français face à la mise en place de la CEE: politiques et compétences*. In *Le rôle des ministres des Finances et de l'Économie dans la construction européenne (1957-1978)*. Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tome I, 2002, pp. 73-84.



Les confrontations entre «économistes» et «monétaristes» au sein des Six ont commencé à se dessiner bien avant<sup>352</sup> les travaux du groupe Werner et les débats et prises de positions autour du «plan Barre I»<sup>353</sup> en font largement preuve. Suite aux recommandations contenues dans le «plan Barre» concernant une intégration croissante des économies et la nécessité de la convergence, les pays communautaires trouvent un accord suite à la décision du Conseil des ministres du 17 juillet 1969. Les Allemands préconisaient un développement systématique et parallèle et une coordination des politiques à moyen terme. Les Belges, les Néerlandais, les Italiens et les Allemands s'entendaient sur un soutien à court terme non automatique. Les Luxembourgeois se plaçaient sur une ligne d'équilibre. Notons également que les pays du Benelux ont adopté une position commune, en souhaitant la levée du veto sur l'adhésion britannique avant toute négociation sur la poursuite de l'intégration européenne. Les représentants des banques centrales étaient très réservés sur la coopération monétaire. Ceux-ci ont finalement rejoint la vision du comité monétaire en suggérant la solidarité monétaire à travers la mise en place d'un soutien à moyen terme et la flexibilité des taux de change.

Durant l'année 1969, le débat est attisé d'un côté par les troubles monétaires engendrés par le flottement du franc et du mark ouest-allemand et, de l'autre côté par le changement de leadership en France et en Allemagne, produit quasi-simultanément. L'arrivée au pouvoir de Georges Pompidou (suite à l'élection présidentielle du 15 juin 1969) correspond à une dynamisation de l'action européenne de la France. En matière d'intégration économique, pour les Français «le débat n'est plus seulement entre coordination économique et coopération monétaire, mais entre l'acceptation d'un peu de flexibilité et coopération monétaire. Le choix se porte vers un scénario minimal laissant une large marge de manœuvre aux états»<sup>354</sup>.

Nouveau chancelier allemand, Willy Brandt (élu dans ces fonctions le 21 octobre 1969) souhaitait s'engager sur la voie de la diplomatie active et une coopération exemplaire avec la France constituait un élément essentiel de sa politique étrangère, d'autant plus que l'accession de Pompidou à la présidence française semblait favoriser cette perspective. Le chancelier – dont les contacts avec Jean Monnet étaient très suivis – était convaincu que la mise en place d'une véritable dimension monétaire était un moyen d'approfondir le processus d'intégration communautaire. Le ministre allemand de l'Économie et des Finances, Karl Schiller, avait un avis contraire en cette matière et ne partageait pas l'enthousiasme du chancelier.

De plus, même Brandt considère l'approfondissement de la CEE – notamment en matière économique et monétaire – comme moins important que l'élargissement<sup>355</sup>. Ce manque de consensus interne pousse le gouvernement allemand à adopter une position sceptique sur la faisabilité des plans économiques et monétaires européens. Sous ces auspices, la proposition de Pompidou de réunir les chefs d'État de l'Europe des Six autour du triptyque «achèvement,

---

<sup>352</sup> En fait, on voit ce type de débat à la conférence économique et monétaire de Londres en 1933 et au Congrès de l'Europe à La Haye en 1948. Voir à ce sujet l'article de Frédéric Clavert, *Expérience économique de l'entre-deux-guerres et projets européistes*. In GUIEU, Jean-Michel, LE DRÉAU, Christophe (dir.). *Le Congrès de l'Europe à La Haye (1948-2008)*. Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien: P.I.E Peter Lang, collection Euroclio, volume 49, 2009. 427 p.

<sup>353</sup> *Mémoire sur la coordination des politiques économiques et la coopération monétaire au sein de la Communauté*. Soumis par la Commission au Conseil en date du 12 février 1969, ce document porte le nom de son initiateur, le vice-président de la Commission Raymond Barre. In *Supplément du Bulletin CEE*, no. 3/1969, p. 13. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>354</sup> BOSSUAT, Gérard. *Le président Georges Pompidou et les tentatives d'Union économique et monétaire*. In *Georges Pompidou et l'Europe. Colloque 25 et 26 novembre 1993*. Bruxelles: Association Georges Pompidou (éd.), Complexe, 1995, p. 409.

<sup>355</sup> WILKENS, Andreas. *L'Allemagne et le projet d'union économique et monétaire (1969-1972)*. In BOSSUAT, Gérard, WILKENS, Andreas (dir.). *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la paix*. Paris: Publications de la Sorbonne, 1999, pp. 468.

approfondissement et élargissement» voit le jour et la réunion de La Haye est ainsi organisée les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1969. Ce sommet donne mandat au Conseil d'explorer, en étroite collaboration avec la Commission, les possibilités de progrès vers une union économique et monétaire par étapes. Un groupe d'experts – le comité Werner – prend corps par la suite.

Au-delà de leurs oppositions et différences de doctrine et d'action politique, «au début des années 1970, le couple franco-allemand juge alors prioritaire l'eupéanisation du marché commun à travers l'agrandissement et secondaire l'eupéanisation économique et monétaire»<sup>356</sup>. L'enjeu consistait plutôt à poser les premiers jalons d'un espace de consensus, d'une entente entre deux logiques économiques et monétaires situées aux antipodes.

Ce comportement tactique commun est imprégné par leurs intérêts nationaux respectifs, mais aussi par le fait que les négociations d'élargissement entre la Communauté économique européenne et les quatre candidats – la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Danemark et la Norvège – occupaient les esprits<sup>357</sup>. Le plan Werner est élaboré sous le signe de cet accord de façade, franco-allemand sur l'approfondissement monétaire de l'intégration européenne. Les positions nationales imprégnaient profondément les participants du groupe Werner, qui «bien que [...] désignés en considération de leurs fonctions communautaires, leurs argumentations trahissaient de plus en plus les préoccupations de leurs gouvernements»<sup>358</sup>.

Après sept mois de travail, débats, controverses, tractations et retournements de situation, un consensus au sein du groupe d'experts est dégagé et le rapport Werner ainsi approuvé. Le 8 octobre 1970, le président Werner le présente publiquement à Luxembourg. Le compromis qui a permis l'approbation du plan Werner était sans doute un compromis précaire et obtenu à minima. Un «parallélisme effectif» entre les mesures de politique économique et de politique monétaire préside à la conception du plan par étapes – schéma évolutif en trois étapes sur dix ans – conduisant à la création d'une Union économique et monétaire<sup>359</sup>.

En Allemagne, le plan Werner est considéré comme sérieux et équilibré et suscite des réactions positives dans l'ensemble. En 1970, devant le Bundestag, le chancelier Brandt qualifie le plan par étapes de l'union économique et monétaire comme «*nouvelle Magna Carta de la Communauté européenne*»<sup>360</sup>. D'ailleurs, dans une lettre qu'il adresse au ministre Schiller quelques jours après la présentation publique du plan par étapes, le chancelier se montre convaincu de sa signification pour l'intégration européenne et exprime l'avis que son adoption définitive par le Conseil des ministres – si possible avant la fin de l'année – constituera «très probablement la décision la plus importante depuis la signature des traités de Rome»<sup>361</sup>. Le ministre Karl Schiller était sur la même longueur d'onde: partisan convaincu du

---

<sup>356</sup> FRANK, Robert. *Pompidou, le franc et l'Europe 1969-1974*. In *Georges Pompidou et l'Europe. Colloque 25 et 26 novembre 1993*. Bruxelles: Association Georges Pompidou (éd.), Complexe, 1995, p. 349.

<sup>357</sup> Les négociations d'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège débutent en juin 1970 et s'achèvent avec le premier élargissement européen en janvier 1973. Ce premier élargissement du marché commun concerne la Grande-Bretagne, grande nation européenne, moyenne puissance, vainqueur de la Seconde Guerre mondiale, membre du Conseil de sécurité de l'ONU, tête du Commonwealth, place financière de premier ordre, membre clef de l'Association européenne de libre-échange). Dans les années 1960, deux candidatures britanniques avaient échoué et paralysé ainsi bon nombre d'affaires intracommunautaires.

<sup>358</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 124.

<sup>359</sup> Voir le chapitre 3 intitulé «[Le rapport Werner](#)».

<sup>360</sup> *Déclaration sur la politique européenne, 6 novembre 1970*. In BRANDT, Willy. *Reden und Interviews*. Vol. I, p. 238.

<sup>361</sup> *Lettre de Willy Brandt à Karl Schiller, 21 octobre 1970*. Archives historiques de la Bundesbank, N. 2, Vol. 156, citée par Andreas Wilkens, *Une tentative prématurée? L'Allemagne, la France et les balbutiements de l'Europe monétaire (1969-1974)*. In DU RÉAU, Élisabeth; FRANK, Robert (dir.) et DEIGHTON, Anne.

plan par étapes il le considère comme le «ferment vers l'union politique»<sup>362</sup>. Le ministre Schiller insiste aussi sur la nécessité de respecter les objectifs de stabilité comme «condition incontournable de passage de la première à la deuxième étape»<sup>363</sup> du «plan Werner».

Tout en manifestant son accord vers une évolution par étapes vers l'union économique et monétaire, la Bundesbank était préoccupée tout d'abord par la préservation, dans ce processus, de la stabilité monétaire. Les débats à ce propos au sein du *Zentralbankrat* de la Bundesbank mettent en exergue deux exigences quant au dispositif proposé par le plan Werner. Premièrement, la réduction des marges de fluctuation ne devait intervenir qu'après une véritable harmonisation des politiques économiques et financières. Deuxièmement, le futur conseil des présidents des banques centrales devait être, dès le départ, responsable des orientations de la politique monétaire et ceci indépendamment du Conseil des ministres, en tenant compte, toutefois, des lignes directrices élaborées par le Conseil pour la politique économique. Les dirigeants de la Bundesbank étaient convaincus que la responsabilité de la future politique monétaire devait revenir au collège des banquiers centraux européens<sup>364</sup>. La vision de la banque centrale allemande était d'autant plus importante que la Bundesbank était censée servir de modèle pour la future Banque centrale européenne<sup>365</sup>. Tant le ministre que la Bundesbank critiquaient les propos de la Commission, qui semblait vouloir privilégier les aspects de la coopération monétaire au détriment de l'harmonisation économique et porter atteinte à l'autonomie des banques centrales nationales dès la première étape de la mise en œuvre de l'union économique et monétaire<sup>366</sup>.

En France, la substance des débats autour du rapport Werner était différente. Le président Pompidou considérait que le transfert de compétences essentielles en matière monétaire envers des institutions communautaires – tel qu'il était prévu dans la deuxième étape – n'était ni réaliste, ni souhaitable. Seule la coopération économique et financière faisant partie de la première phase semblait réaliste à ses yeux. Quant au développement futur de cette intégration, Paris voulait prendre le moins d'engagements possibles. La monnaie commune – l'essence même de l'intégration monétaire – était ainsi mise en cause. Ce désaveu du plan Werner semble d'autant plus surprenant qu'il avait été élaboré avec la participation des représentants français, tout comme le rapport intérimaire qui avait recueilli l'accord des ministres responsables. On sait que le président Pompidou donna explicitement l'ordre de ne pas conclure les négociations, comme il était prévu, lors du Conseil des ministres de Bruxelles, le 14 décembre 1970, afin de manifester son désaccord aux «farceurs européens»

---

*Dynamiques européennes. Nouvel espace. Nouveaux acteurs. 1969-1981.* Paris: Publications de la Sorbonne, 2002, pp. 77-103, p. 87.

<sup>362</sup> SCHILLER, Karl. *Discours devant le Bundestag, 6 novembre 1970.* In *Deutscher Bundestag. Stenographische Berichte.* Deutscher Bundestag, 6<sup>e</sup> législature, pp. 4294-4297.

<sup>363</sup> *Ibid.*

<sup>364</sup> Voir WILKENS, Andreas. *Une tentative prématurée? L'Allemagne, la France et les balbutiements de l'Europe monétaire (1969-1974).* In DU RÉAU, Élisabeth; FRANK, Robert (dir.) et DEIGHTON, Anne. *Dynamiques européennes. Nouvel espace. Nouveaux acteurs. 1969-1981.* Paris: Publications de la Sorbonne, 2002, pp. 77-103.

<sup>365</sup> Le ministre de l'Économie, Karl Schiller, s'était engagé devant le *Zentralbankrat* de la Bundesbank «à préconiser la banque centrale autonome comme modèle pour la future banque centrale européenne». WILKENS, Andreas. *Une tentative prématurée? L'Allemagne, la France et les balbutiements de l'Europe monétaire (1969-1974).* In DU RÉAU, Élisabeth; FRANK, Robert (dir.) et DEIGHTON, Anne. *Dynamiques européennes. Nouvel espace. Nouveaux acteurs. 1969-1981.* Paris: Publications de la Sorbonne, 2002, pp. 77-103.

<sup>366</sup> Voir CLAVERT, Frédéric et FEIERTAG, Olivier (coord.). *Les banquiers centraux dans la construction européenne.* In *Histoire, économie et société. La revue d'histoire économique et sociale du XVI<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle*, no. 4/2011, ISSN: 0752-5702. Paris: Éditions Armand Colin. Autre source: [Les Banquiers centraux dans la construction européenne – Journée d'études \(Sanem, 4 juin 2010\)](#). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

qu'il croyait identifier en particulier parmi les hommes politiques des pays du Benelux<sup>367</sup>. C'est ainsi que lors des Conseils des ministres du 23 novembre et du 14 décembre 1970 que la délégation française montre des réticences sévères quant aux transferts successifs de compétences vers des institutions communautaires tout en refusant toute automaticité à propos du passage de la première à la deuxième étape. L'Allemagne afficha, pour sa part, de la réticence à l'égard des clauses de financement tant que des réalisations tangibles en matière de coordination des politiques ne seraient pas acquises.

Bien que le projet de l'union économique et monétaire prévît l'objectif de l'intégration à moyen terme, l'accord réel entre les partenaires européens n'allait pas au-delà de la première étape de trois ans. L'édification d'une union économique et monétaire dans une décennie apparaissait rétrospectivement comme quelque peu décalée par rapport à la difficile réalité européenne: l'approche pêchait vraisemblablement par un excès d'optimisme. Le projet initial avait néanmoins l'avantage de cristalliser les discussions et de tracer une vision de perspective.

Le Conseil des ministres de la Communauté entérina officiellement le projet d'union économique et monétaire le 22 mars 1971. L'évolution du système monétaire international, en pleine crise à partir de la décision américaine du 15 août 1971 de dévaluer le dollar, va cependant contrarier l'ambition commune du rapport Werner déjà fragilisée par l'absence de réelle volonté politique.

#### **4. Réactions au rapport Werner**<sup>368</sup>

Les travaux du comité Werner déclenchent une certaine ferveur créatrice et participative dans les milieux les plus divers, laquelle s'amplifie après la publication du rapport final.

Les institutions communautaires (Parlement, Commission, Conseil) et les autorités politiques des États membres réagissent progressivement, d'abord sur le rapport intermédiaire, ensuite sur le rapport final. Associations professionnelles, organisations syndicales et simples citoyens se joignent aux militants européens et font entendre leurs voix<sup>369</sup>. Profondément concernées par l'union économique et monétaire à l'édification de laquelle ils sont tout à la fois acteurs et témoins, ces structures et personnes alimentent le débat par leurs prises de position et commentaires publics pour aborder, sous des formes variées, les divers aspects du rapport Werner et les propositions de la Commission. Les médias relayent ces prises de positions et s'évertuent d'informer leurs lecteurs et de leur expliquer les principes et la signification du plan par étapes. À leur tour, les milieux académiques et universitaires d'Europe et des États-Unis s'intéressent aussi aux travaux du groupe Werner<sup>370</sup>.

Une explication s'impose pour dissiper un quiproquo terminologique persistant qui règne autour du syntagme «rapport Werner». En fait, deux documents différents émanant de sources diverses (le rapport du comité ad hoc et le document de la Commission), ainsi que deux formes distinctes du plan par étapes (la version intermédiaire et la version finale), sont désignés de manière identique, avec le même intitulé!

---

<sup>367</sup> *Ibid.*

<sup>368</sup> Le recueil des ressources, ainsi que l'analyse des questions abordées dans ce chapitre ne visent pas à l'exhaustivité. Nous avons choisi de privilégier les archives familiales Pierre Werner, ainsi que d'autres sources pertinentes provenant de l'exploration des fonds institutionnels.

<sup>369</sup> Voir la section 2.2 intitulée «[Déroutement des travaux du comité Werner](#)».

<sup>370</sup> *Ibid.*

Le véritable rapport Werner rendu public le 8 octobre 1970 est celui élaboré par le groupe ad hoc mis en place dans le sillage du sommet de La Haye et qui, sous la houlette du Premier ministre luxembourgeois, dont il emprunte le nom, a mené une réflexion traçant la voie de l'Union économique et monétaire. L'autre, c'est le document que la Commission des CE a soumis au Conseil le 29 octobre 1970, mais qui édulcore sensiblement – et contredit parfois – les propos qui lui ont servi de source d'inspiration. L'authentique rapport Werner jouit d'un accueil favorable dans les milieux les plus divers. Et son intitulé devient une formule journalistique à succès, largement employée. Cette perception positive est transférée presque naturellement au document de la Commission, qui s'en sert et tire profit de cette méprise qu'elle entretient. Et les débats au Parlement européen, ainsi que les discussions au sein du Conseil en font largement preuve<sup>371</sup>. Cette ambiguïté est nuancée et approfondie par deux autres circonstances. La première: le rapport Werner ou le plan Werner sont les termes utilisés dans les débats du Parlement européen pour désigner aussi bien le rapport intérimaire que le rapport final. La seconde: le document de la Commission s'articule autour du rapport intérimaire, qui avait parcouru tout le processus d'approbation communautaire. Les conclusions du rapport intérimaire, moins approfondies, voire même différentes (comme résultat d'un processus encore en évolution) sont certainement beaucoup plus consensuelles et moins dérangeantes du point de vue politique que celles du rapport final.

#### **4.1 Réactions du Parlement européen**

Les travaux du groupe Werner et la problématique de l'Union économique et monétaire suscitent un vif intérêt du Parlement européen. Le rapport intermédiaire et le rapport final sont débattus dans différentes commissions spécialisées, ainsi qu'en sessions plénières.

##### **4.1.1 Débats dans les commissions spécialisées du Parlement européen**

Les commissions économique, politique et celle des Finances et des Budgets du Parlement européen se penchent à plusieurs reprises sur les grandes lignes de la réalisation par étapes d'une Union économique et monétaire. Elles établissent des rapports internes qu'elles amendent au fur et à mesure des travaux du groupe Werner. Des positions communes et des avis s'ensuivent. Les départements d'Études parlementaires et ceux de l'Information et de la Documentation y apportent leurs contributions spécifiques. Le plénum du parlement consacre au plan Werner deux sessions de débats plénières (18 novembre et 3 décembre 1970), lors desquelles ont lieu des échanges avec la Commission et le Conseil, et une résolution est ainsi adoptée<sup>372</sup>.

La commission économique<sup>373</sup>, à laquelle incombe la gestion principale de ce dossier, se réunit dix fois pour débattre du plan par étapes et des perspectives monétaires de la

<sup>371</sup> Voir les sections intitulées 4.1 «[Réactions du Parlement européen](#)» et 4.3 «[Réactions du Conseil](#)».

<sup>372</sup> *Résolution sur la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté*, CarDoc. Parlement européen. In *Journal officiel des Communautés européennes*, n° 151/23 du 29 décembre 1970.

<sup>373</sup> La commission économique du Parlement européen a la composition suivante: MM. Lange, président, Boersma, vice-président, Artinger, Berkhouwer, Bermani, Bersani, Bos, Bourbelles, Bousch, Bousquet, Califice, Cifarelli, Colin, De Winter, Fläming, Galli, Glinner (suppléante Mlle Lulling), Mitterdorfer, Oele, Offoyriedel, Scoccimarro, Springorum, Starke, Van Oeffelen, Wolfram. Source: *Ordre du jour et procès-verbal de la réunion des 6-7 mai, 10 mai, 6 juillet, 28-29 septembre, 22-23 octobre, 29-30 octobre, 9-10 novembre, 23 novembre, 1-2 décembre et 5-6 décembre 1970*, CarDoc, Parlement européen, PE/II/PV/70-13, PE/II/PV/70-14 et PE/II/PV/70-15.

Communauté<sup>374</sup>. La plupart des réunions ont lieu après la décision du Conseil portant sur l'approfondissement des travaux du groupe Werner du 9 juin 1970. Le vice-président de la commission Raymond Barre, souvent accompagné de son proche collaborateur Albert Borschette, membre luxembourgeois de la Commission (participant à sept des neuf réunions en question) est systématiquement convié aux débats. Des représentants d'autres commissions, notamment celle des Finances et des Budgets, sont toujours présents pour les points de l'ordre du jour consacrés au plan par étapes<sup>375</sup>. D'ailleurs, dès le 15 mai 1970, le président du Parlement européen sollicite à la commission des Finances un avis spécialisé, rendu deux mois plus tard<sup>376</sup>. Les secrétariats des groupes politiques du Parlement s'activent aussi avec des prises de position<sup>377</sup>.

En s'inspirant du regard comparatif avec lequel Pierre Werner a présenté aux membres du groupe d'experts les diverses propositions nationales de plans d'intégration monétaire de la Communauté, ainsi que du document établi en mars 1970 par le groupe de travail interdirections mis en place par la Commission CE<sup>378</sup>, le Parlement européen procède à une synthèse similaire<sup>379</sup>. Il réalise ainsi une mise en parallèle des résumés des plans luxembourgeois, belge (le plan Snoy), allemand (le plan Schiller), ainsi que du plan Barre II. Moins détaillé et approfondi que le comparatif de la Commission et en prenant comme repères les diverses étapes envisagées pour la décennie 1970-1980, le document du Parlement européen émet des conclusions autour d'un binôme constitué par le plan Barre II et le plan luxembourgeois. Aux yeux des parlementaires, ces deux documents reflètent le mieux les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre. Le plan Barre II suggère l'esprit général d'un plan par étapes dans le sens d'un certain parallélisme entre l'harmonisation des politiques économiques et monétaires, l'harmonisation fiscale et la libre circulation des capitaux. Le plan luxembourgeois donne avec clarté les grandes lignes et les mesures concrètes de la mise en place du système de soutien monétaire à court terme<sup>380</sup>.

<sup>374</sup> Réunions des 6-7 mai, 10 mai, 6 juillet, 28-29 septembre, 22-23 octobre, 29-30 octobre, 9-10 novembre, 5-6 décembre 1970. CarDoc, Parlement européen PE/II/PV/70-13, PE/II/PV/70-14 et PE/II/PV/70-15, CarDoc.

<sup>375</sup> Il s'agit notamment de M. Spenale, président de cette commission, ainsi que de M. Aigner, auteur de l'avis sur le plan par étapes demandé par la commission économique, ainsi que notamment MM. Borocco, Memmel, Posthumus, Schwörer et Westerterp.

<sup>376</sup> *Avis de la commission des Finances et des Budgets sur la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté*, rédacteur M. Aigner, PE 25908/déf, Parlement européen, documents de séance 1970-1971, CarDoc. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>377</sup> Les secrétariats des groupes politiques sont représentés par MM. Dulcy pour le secrétariat du groupe socialiste, Silvestro pour le secrétariat du groupe des libéraux et apparentés, Kieffer pour le secrétariat du groupe de l'Union démocratique européenne. Cf *Ordre du jour et procès-verbal de la réunion des 6-7 mai, 10 mai, 6 juillet, 28-29 septembre, 22-23 octobre, 29-30 octobre, 9-10 novembre, 1-2 décembre et 5-6 décembre 1970*, CarDoc, Parlement européen, PE/II/PV/70-13, PE/II/PV/70-14 et PE/II/PV/70-15.

<sup>378</sup> Voir le chapitre 2 intitulé «*Création et déroulement des travaux du comité Werner (mars-octobre 1970)*».

<sup>379</sup> *Communication aux membres: résumé des plans élaborés en vue de la création d'une Union économique et monétaire*, commission économique, direction générale des commissions et des études parlementaires, Luxembourg, le 5 juin 1970. PE 24605. CarDoc, Parlement européen, *Archives familiales Pierre Werner*, carton réf. PW 048, intitulée *Intégration monétaire de l'Europe. Le Plan Werner: 1970*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>380</sup> *Ibid.*, p. 12.

- «Le plan Barre II. Ce plan s'efforce d'établir un certain parallélisme entre l'harmonisation des politiques économiques et monétaires, l'harmonisation fiscale et la réalisation de la libre circulation des capitaux. Il prévoit le passage automatique d'une étape à l'autre. La première étape qui s'étend sur les années 1970 et 1971, est considérée comme une étape préliminaire. La deuxième étape, allant de 1972 à la fin de 1975, serait consacrée à la préparation de la mise en place de l'union économique et monétaire. Sur proposition de la Commission européenne, le Conseil peut décider de prolonger cette étape de deux ans au maximum, jusqu'à la fin de 1977. La troisième étape aboutirait à l'instauration définitive de l'Union économique et monétaire».

- «Le plan Werner I. La première étape du plan Werner a déjà été partiellement réalisée par la conclusion de l'accord du 9 février 1970 instituant un système de soutien monétaire à court terme. Cet accord se fonde sur le

Alors que les discussions et tractations au sein du comité Werner battent leur plein avant l'approbation du rapport final<sup>381</sup>, la commission économique se réunit les 28 et 29 septembre 1970. Le vice-président de la Commission des CE est invité à s'exprimer sur les progrès de la réflexion du groupe ad hoc. Raymond Barre commence par rappeler les actions en cours vouées à conduire à une Union économique et monétaire, et ce dans le contexte des perspectives de la Communauté à moyen terme (1971-1975)<sup>382</sup>. Souhaitant une adoption rapide de ces orientations globales (à la dernière session du Conseil prévue pour les 22-23 décembre 1970), en mesure d'améliorer le cadre des politiques économiques, il fustige «certaines tendances qui se manifestent chez certains États membres à ne pas adopter une décision communautaire pour le soutien à moyen terme, mais à se borner à un simple accord intergouvernemental»<sup>383</sup>. La Commission est résolue à endiguer cette propension et à veiller qu'il soit clairement établi que les mécanismes communautaires prévalent sur les mécanismes intergouvernementaux. L'opposition entre la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale a constamment émaillé les travaux du comité Werner, mais le plan par étapes établit la primauté de la méthode communautaire.

Le vice-président de la Commission estime que la convergence entre les pays communautaires est articulée autour de certains points forts. Tout d'abord, c'est l'accord de préserver le système des relations monétaires intracommunautaires de toute flexibilité des taux de change. Ensuite, c'est la nécessité d'une position commune des Six à l'égard de l'extérieur «[...] même si les ministres n'avaient pas encore un point de vue commun sur ce qu'il convenait de faire [...], même s'ils n'étaient pas d'accord sur les techniques»<sup>384</sup>, et ce dans le contexte nouveau de la réforme du système monétaire international.

Le 15 octobre 1970, la commission économique rend public son projet de rapport intérimaire<sup>385</sup>, ayant comme rapporteur le député J.E. Bousch. Le 19 novembre, le même député revient avec un rapport complémentaire, qui sert de base pour la résolution consacrée au plan Werner que le Parlement européen adoptera lors de sa session plénière du 3 décembre 1970<sup>386</sup>.

---

mémorandum de la Commission au Conseil relatif à la coordination des politiques économiques et à la coopération monétaire au sein de la Communauté ainsi que sur la décision du Conseil du 17 juillet 1969 relative à la coordination des politiques économiques à court terme des États membres. L'accord sur le soutien à court terme prévoit qu'après avoir procédé aux consultations prescrites, tout État membre de la C.E.E. connaissant des difficultés d'ordre monétaire peut disposer d'une aide financière d'un montant égal à celui de la quote-part qui lui est assignée, ceci dans les limites d'un plafond de crédit de 1 milliard de dollars. Le montant des quote-parts est de 300 millions de dollars pour la République fédérale et pour la France, de 200 millions de dollars pour l'Italie et de 100 millions de dollars pour les Pays-Bas et pour l'Union belgo-luxembourgeoise. Ces crédits, d'un montant de 1 milliard de dollars, sont octroyés pour une durée de trois mois, leur utilisation étant renouvelable une fois pour une nouvelle durée de trois mois».

<sup>381</sup> Les deux dernières réunions du groupe Werner ont eu lieu les 23-24 septembre 1970 (Copenhague) et respectivement les 7 et 8 octobre 1970 (Luxembourg).

<sup>382</sup> Il s'agit du troisième programme d'orientation à moyen terme et des actions structurelles de la Communauté sur la période 1971-1975. Commission européenne, *Les orientations globales à moyen terme (1971-75) de la politique économique dans la Communauté*, document COM (69) 1250.

<sup>383</sup> *Réunion de la commission économique des 28 et 29.09.1970*, Bruxelles, bande n° 218, transcription p. 3. Parlement européen, Commission économique. In *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

<sup>384</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>385</sup> *Rapport complémentaire fait au nom de la commission économique sur la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté*, rapporteur M. Bousch, document PE.25908. CarDoc, Parlement européen, documents de séance 1970-1971, 30 novembre 1970, document 187.

<sup>386</sup> La résolution en question est discutée dans la réunion conjointe que la commission économique organise à Bruxelles avec la commission des Finances et des Budgets du Parlement européen en date du 23 novembre 1970.

Suivent les réactions de la commission économique et de la commission des Finances et des Budgets<sup>387</sup>. La commission politique prend, à son tour, position au sujet du plan Werner<sup>388</sup>. Chronologiquement la première, la note de la commission politique s'articule autour de la «création ou la transformation d'un certain nombre d'organes communautaires auxquels devront être transférées les attributions jusque-là exercées par les autorités nationales. Ces transferts de responsabilité représentent un processus de signification politique fondamentale qui implique le développement progressif de la coopération politique»<sup>389</sup>.

Pour le stade décrit comme «point d'arrivée», le rapport Werner préconise une triple conséquence de l'Union économique et monétaire. Il s'agit, tout d'abord, du transfert vers le pouvoir communautaire de la politique monétaire à l'égard du monde extérieur. En deuxième lieu figure l'unification des politiques des États membres portant sur le marché des capitaux, ainsi que l'adoption au niveau communautaire des décisions concernant l'ampleur des soldes et les modalités de financement des budgets publics. Enfin, il est prévu le transfert partiel à l'échelon communautaire des politiques régionales et structurelles. L'abandon de ces compétences réservées jusque-là aux États et leur transfert vers le niveau communautaire engendrent des réformes institutionnelles corrélatives vouées à éviter un vide de responsabilité et dans la gestion. Certes, le comité Werner n'a pas formulé de propositions détaillées sur l'architecture institutionnelle des différents organes communautaires, mais il a stipulé avec clarté la création, parallèlement, d'un système communautaire de banques centrales et d'un centre de décision pour la politique économique. Ce centre, indépendant et agissant en fonction de l'intérêt communautaire, est censé avoir une influence décisive sur la politique économique générale de la Communauté. Il devra être politiquement responsable devant un Parlement européen «doté d'un statut correspondant à l'extension des missions communautaires, non seulement du point de vue de l'ampleur de ses attributions, mais aussi eu égard au mode d'élection de ses membres»<sup>390</sup>. Ce dessein tendant vers des élections européennes générales s'inscrit dans la logique du transfert à l'échelon communautaire des pouvoirs et des responsabilités exercés jusqu'alors par les instances nationales. Pourtant, la commission politique s'inquiète du fait que le transfert de compétences ne se fasse pas au détriment des institutions communautaires. La construction de l'Union économique et monétaire au cours de la décennie 1970-1980 doit bâtir un socle solide pour le renforcement ultérieur des pouvoirs du Parlement, à condition qu'à cette échéance l'élection de ses membres soit soumise au suffrage universel direct.

La commission politique relève le rôle de poids que le Parlement européen est appelé à assumer dans l'édification de l'Union économique et monétaire. «Il y sera d'ailleurs contraint, ne serait-ce que parce que cette transformation qui le touchera directement entraînera des modifications substantielles dans le mode d'élection de ses membres et lui apportera des

---

<sup>387</sup> Par lettre en date du 13 mai 1970, le président du Parlement européen a saisi pour avis la commission des Finances et des Budgets sur des problèmes que pose la création d'une union économique et monétaire (la compétence sur le fond revenant à la commission économique). En date du 17 juillet 1970, M. Aigner a été désigné par la commission des Finances et des Budgets comme rédacteur de l'avis. Lors de sa réunion du 22 octobre 1970, un avis intérimaire a été examiné et adopté à l'unanimité par la commission en question. Sur la base du rapport définitif au Conseil et à la Commission que le président Pierre Werner a présenté publiquement le 8 octobre 1970, la commission des Finances et des Budgets a procédé à un nouvel examen de la problématique de l'Union économique et monétaire et a adopté à l'unanimité l'avis final. L'adoption de cet avis est datée du 27 novembre 1970.

<sup>388</sup> *Note du secrétariat sur les aspects politiques et institutionnels du plan Werner concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté*. I. ob.di/tw, Bruxelles, 4 novembre 1970, document PE. 25715, Parlement européen, commission politique. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>389</sup> Supplément au bulletin 11/1970, p. 13.

<sup>390</sup> *Ibid.*, p. 14.



prérogatives et des responsabilités nouvelles»<sup>391</sup>. Cette évolution institutionnelle profonde «[...] ne pourrait, ni ne devrait se faire sans que le substrat social de la Communauté soit en mesure, à travers l'organe parlementaire qui en est l'expression la plus vivante – sinon exclusive – au niveau communautaire, d'apporter ses suggestions précieuses et d'exercer les contrôles nécessaires sur sa mise en œuvre, dans le respect de l'esprit et des principes qui sont à la base des traités de Rome»<sup>392</sup>. En fait, la commission politique s'approprie entièrement une des conclusions du rapport Werner selon laquelle «l'union économique et monétaire apparaît [...] comme un ferment pour le développement de l'union politique dont elle ne pourra à la longue se passer»<sup>393</sup>.

Lors de sa réunion du 27 novembre 1970, la commission des Finances et des Budgets adopte à l'unanimité son avis concernant le plan Werner structuré autour de six grandes conclusions. La première vise la nécessité d'une politique budgétaire harmonisée qui doit constituer la base des mesures de convergence des économies des États membres et renforcer ainsi l'intégration monétaire communautaire. La deuxième cible le transfert de pouvoirs du plan national au plan communautaire, considéré non seulement comme indispensable, mais aussi la garantie pour un contrôle démocratique de la Communauté. Préfigurant l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen, il est souligné la nécessité que «le Parlement européen [soit] consulté pour toutes les décisions fondamentales ou périodiques concernant l'évolution de l'union économique et monétaire»<sup>394</sup>. Par ailleurs, il est question des frontières fiscales, qui doivent être abaissées<sup>395</sup>. Une autre conclusion prévoit l'élaboration d'une étude, demandée d'ailleurs par le Conseil à la Commission, aux fins de parvenir à l'homogénéité des unités de compte utilisées dans les États membres. Enfin, le Parlement exige de débattre du rapport annuel que le Comité des gouverneurs des banques centrales est censé établir pour le Conseil et la Commission des Communautés.

La vision du Parlement est imprégnée d'une signification profondément politique qu'il attache à l'Union économique et monétaire. Cette conviction est à maintes reprises mise en évidence, en commençant par le sommet de La Haye. À cette occasion, Jean Rey – à l'époque président de la Commission des CE – remet aux chefs d'État et de gouvernement un mémorandum demandant expressément que «la conférence des chefs d'État et de gouvernement marque la volonté des États membres de la Communauté de s'avancer sur la voie de l'Union économique et monétaire»<sup>396</sup>. Le Parlement est ainsi à l'unisson avec la Commission, qui, durant les travaux du comité Werner, réitère souvent le même credo. D'ailleurs, dans son allocution d'investiture prononcée devant le Parlement européen le 8 juillet 1970, le nouveau président de la Commission Franco Maria Malfatti met à son tour en lumière le caractère politique des plans d'Union économique et monétaire. «[...] Personne ne peut nier le caractère éminemment politique d'une œuvre d'aussi vaste portée. Personne ne

---

<sup>391</sup> *Note du Secrétariat sur les aspects politiques et institutionnels du plan Werner concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté*, I. ob.di/tw, Bruxelles, 4 novembre 1970, PE. 25715, p. 4. Parlement européen, commission politique. «Archives familiales Pierre Werner, réf. PW 048.

<sup>392</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>393</sup> *Ibid.*

<sup>394</sup> *Avis de la commission des Finances et des Budgets sur la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté*, rédacteur: M. Aigner. CarDoc, Parlement européen, documents de séance 1970-1971, PE 25908/déf, p. 3.

<sup>395</sup> Il s'agit de l'objectif de rapprocher notamment les taux et l'assiette de la taxe à la valeur ajoutée, ainsi que les accises.

<sup>396</sup> *Communiqué de Jean Rey au Parlement européen le 11 décembre 1969, repris dans la déclaration finale du sommet de La Haye: The Hague Summit, [1-2 December 1969], Final Communiqué of the Conference and Memorandum from the Commission to the Conference*. In *Bulletin of the European Communities*, n° 1, 1970, p. 15. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

peut imaginer qu'un problème politique aussi important puisse être résolu par le seul recours à des techniques plus ou moins sophistiquées et la simple mobilisation des forces rassemblées au sein des administrations nationales et communautaires»<sup>397</sup>. Les deux institutions partagent la même approche quant à la capacité de l'Union économique et monétaire de consolider l'Europe en tant que pôle d'équilibre et de stabilité dans les relations internationales<sup>398</sup>.

Les débats au sein de la commission économique montrent que le Parlement européen est totalement en phase avec les pistes et les moyens d'action dégagés par le rapport Werner. Les députés exigent que les gouvernements des Six fassent preuve de la volonté politique et de l'engagement nécessaires pour que l'union monétaire puisse se faire jour dans la décennie 1970-1980. Dans ce but et compte tenu que les grandes décisions de politique économique relèveront de l'échelon communautaire, les gouvernements nationaux devront renoncer au préalable à certains pouvoirs. La première étape de trois ans (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1971), permettra, grâce à l'intensification des consultations économique-monétaires, le rapprochement des visions et des positions communes. Il en va de même pour les relations monétaires extérieures, où la solidarité monétaire communautaire doit être réelle. La mise en place, dès la première étape, d'un régime spécifique des changes de la Communauté suscite des divergences. Même si les prévisions du traité permettent d'accomplir certains progrès, la commission économique considère que sa modification à terme est inévitable.

Dans son projet de rapport intérimaire<sup>399</sup>, la commission économique du Parlement européen exprime aussi ses différences avec la vision de la Commission. C'est ainsi que le Parlement salue la souplesse proposée par le rapport Werner, ainsi que l'idée de fixer les grandes étapes de la réalisation de l'Union économique et monétaire sans contrainte de calendrier. «Il n'est pas judicieux d'établir un calendrier rigoureux qui, par la suite, se révélerait irréalisable ou, au contraire, insuffisamment ambitieux. Des événements actuellement imprévisibles peuvent survenir, obligeant les Six à ralentir le rythme de l'harmonisation de leurs politiques économiques et monétaires ou, au contraire, leur permettant d'accélérer la marche vers l'Union économique et monétaire»<sup>400</sup>.

Structuré en six sections, le rapport de la commission économique accorde une place de choix à l'interaction et à l'harmonisation des politiques économiques et monétaires. La nécessité de consulter les partenaires sociaux, ainsi que celle du contrôle démocratique, telles que le plan Werner le propose sont saluées. Les parlementaires traitent ensuite de la centralisation de la politique budgétaire et fiscale, ainsi que des modifications éventuelles du traité. Le document est clôturé par un chapitre ayant trait à l'élargissement, à l'imminente adhésion britannique et au rôle de la livre sterling dans l'Union économique et monétaire. Cette problématique avait suscité l'intérêt du groupe Werner qui l'a abordée à plusieurs reprises et a constitué une riche

---

<sup>397</sup> Voir *Documents de séance 1970-1971, 16 juillet 1970*. CarDoc, Parlement européen.

<sup>398</sup> Dans son discours devant le Parlement européen le 15 septembre 1970, le président de la Commission européenne Franco Maria Malfatti affirme que «[...] l'Union économique et monétaire de l'Europe doit lui permettre d'assumer dans le monde une fonction dont la nécessité se fait de plus en plus ressentir profondément: constituer un pôle supplémentaire d'équilibre et de développement dans les relations économiques et financières internationales». Voir *Documents de séance 1970-1971, 5 octobre 1970*. CarDoc, Parlement européen.

<sup>399</sup> Au cours de sa réunion du 22 octobre 1970, la commission économique a adopté un rapport intérimaire sur la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté. Le 21 octobre 1970, le Conseil a transmis au Parlement, à titre d'information, le rapport final établi par le groupe d'experts placé sous la présidence de Pierre Werner. Ensuite, par lettre en date du 18 novembre 1970, le président du Conseil a consulté le Parlement européen sur les propositions de la Commission au Conseil relatives à l'institution par étapes de l'Union économique et monétaire.

<sup>400</sup> Idem.

documentation à ce propos dès le début de ses travaux<sup>401</sup>.

Un dilemme apparaît au sujet de l'harmonisation des politiques monétaires. À qui revient la priorité: à l'unification monétaire ou à l'unification économique? La controverse «monétaristes» vs «économistes» qui resurgit une fois de plus est qualifiée de «faux problème», compte tenu de l'interaction indéniable entre les deux catégories de mesures. «L'harmonisation des politiques monétaires n'est pas possible sans une politique économique harmonisée et, inversement, des mesures d'harmonisation de la politique monétaire obligent à une discipline communautaire en politique économique»<sup>402</sup>. Pourtant, la simple harmonisation monétaire est insuffisante pour imposer l'unification économique. Même si les phénomènes monétaires sont l'expression de la réalité économique, la seule fixation des rapports de parité ou la réduction des marges de fluctuation des cours ne peuvent pas faire progresser la Communauté. Ces mesures doivent s'appuyer nécessairement sur une évolution convergente des économies qui sera à même de stimuler la solidarité monétaire communautaire. L'harmonisation des politiques économiques doit s'accompagner d'une diminution des marges de fluctuation, ce qui conduirait les États membres à adopter une position particulière dans le système monétaire international. «Une réduction des marges équivaldrait, en fait, à l'acceptation d'une discipline communautaire dans le domaine de la politique économique»<sup>403</sup>. Dans l'éventualité de la rupture de cette discipline, la stabilité des cours de change ne pourra être maintenue que par une procédure d'assistance monétaire<sup>404</sup>.

Dans sa réflexion, la commission économique va plus loin et donne sa définition du parallélisme entre l'harmonisation économique et l'harmonisation monétaire, basée sur deux remarques fondamentales. La première relève du fait que la coordination des politiques économiques dans la Communauté n'est qu'au début, à peine entamée. La deuxième constate que dans les États membres, les autorités responsables de la politique économique ne maîtrisent que très partiellement l'évolution de l'économie. Dans ces circonstances, la notion de «parallélisme» n'est pas figée, étant censée évoluer au fur et à mesure des processus qu'elle est appelée à expliquer. En matière d'efficacité de la coordination des politiques économiques, on constate certains progrès comme par exemple les délibérations sur la politique conjoncturelle que le Conseil réalise semestriellement. Ces progrès, assez généraux, ne sont accompagnés ni d'une quantification des objectifs ni d'une quantification des résultats<sup>405</sup>. Des efforts ont été entrepris pour la mise en place d'un mécanisme de concours financier à moyen terme, ainsi que d'une coordination des politiques économiques à moyen terme. Les gouvernements disposent ainsi d'une base pour s'engager pleinement en faveur de la convergence de leurs politiques à moyen terme et d'une étroite coordination de leurs

---

<sup>401</sup> Cf. les recherches dans les *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 047 et réf. PW 048. Voir aussi la section 2.2 intitulée «Déroulement des travaux du comité Werner».

<sup>402</sup> *Projet de rapport intérimaire sur la création d'une Union économique et monétaire, rapporteur M. J.E. Bousch*. CarDoc, Parlement européen, commission économique, PE 25221/rév, p. 8. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>403</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>404</sup> C'est pourquoi l'on observe dans les débats parlementaires qu'il apparaît raisonnable de demander de faire d'abord la preuve du fonctionnement pratique de la procédure proposée pour une coordination plus étroite des politiques économiques et de réduire ensuite seulement les marges de fluctuation, dès que le mécanisme s'avérera viable.

<sup>405</sup> «Les engagements pris dans ce domaine par le Conseil en se déclarant d'accord sur les conclusions d'un mémorandum établi deux fois par an par l'Exécutif, ont été jusqu'ici formulés d'une façon générale [...]. On ne peut donc dire, en l'état actuel des choses, que la politique économique à moyen terme préconisée par la Communauté influence de façon décisive l'évolution économique des États membres. Il n'en ira différemment que lorsque les objectifs seront quantifiés». Cf. *Rapport intérimaire fait au nom de la commission économique sur la création d'une Union économique et monétaire de la Communauté*, rapporteur: M. J.E. Bousch. In CarDoc, Parlement européen, documents de séance 1970-1971, document 187, 30 novembre 1970, p. 10.

politiques conjoncturelles<sup>406</sup>.

Les parlementaires signalent pourtant la différence essentielle – de philosophie et de moyens pratiques – entre l'harmonisation des politiques économiques et l'harmonisation des politiques monétaires. Pour quantifier l'évolution convergente de leurs économies et pour donner une base uniforme aux comparaisons, les pays communautaires doivent adopter des orientations chiffrées. Quatre indicateurs significatifs sont de mise: la croissance en volume du produit national brut, du chômage, du solde de la balance des paiements et de la hausse des prix. Par des mécanismes spécifiques, les États pourront intervenir par endroits pour corriger et canaliser, dans une certaine mesure, l'évolution de l'économie. La progression des revenus, les mouvements spéculatifs de capitaux, le marché des eurodevises ou les euro-émissions comptent parmi les facteurs qui peuvent influencer la politique économique tout en échappant au contrôle des États. En revanche, les mesures de politique monétaire extérieure, telles que la réduction de la marge de fluctuation des cours ou le concours financier (à court et moyen terme), sont entièrement aux mains des pouvoirs publics. En raison de cette différence essentielle, «la décision en elle-même d'harmoniser les politiques économiques n'est pas suffisante, et seul le résultat pratique de cette décision peut être considéré comme une étape vers la voie de l'harmonisation des politiques économiques»<sup>407</sup>.

L'harmonisation des politiques économiques va de pair avec des mesures d'accompagnement spécifiques. Les plus significatives comprennent la politique structurelle et la politique régionale (de nature à favoriser le rapprochement entre les économies communautaires), ainsi que la consultation des partenaires sociaux sur les objectifs de la politique économique à moyen terme, le transfert progressif de certains pouvoirs au plan communautaire et l'amélioration du mécanisme de contrôle parlementaire. En phase avec le rapport Werner qui confère aux consultations des partenaires sociaux un rôle important dans la prise des grandes décisions de politique économique et monétaire, les parlementaires européens préconisent une étroite association des partenaires sociaux à l'élaboration des objectifs d'une politique économique commune à moyen terme. «Celle-ci risque, en effet, d'être vouée à l'échec, si les partenaires sociaux ne sont pas d'accord sur la répartition des fruits de l'expansion économique exprimée en pourcentages et objectifs. Semblable programme ne pourrait pas sérieusement garantir l'évolution convergente des économies des États membres»<sup>408</sup>. Une identité de vues avec le rapport Werner demeure aussi pour ce qui est du transfert progressif de certains pouvoirs nationaux au plan communautaire. Sans une authentique centralisation de la politique économique, la convergence des six économies empreintes de diversité et d'asymétries semble peu possible. Une politique commune nécessite tout d'abord la mise en place d'une procédure

---

<sup>406</sup> Lors de sa session du 9 juin 1970, le Conseil décide de fournir, pour l'année en cours, une base à l'exécution du plan d'Union économique et monétaire et propose d'adopter pour le 1<sup>er</sup> janvier 1971 l'ensemble des propositions que la Commission européenne lui avait présentées dans son document du 12 février 1969 intitulé *Mémoire sur la coordination des politiques économiques et la coopération monétaire au sein de la Communauté*. Ce document portera le nom de son initiateur, le vice-président de la Commission Raymond Barre (le plan Barre I). Publié dans le supplément du bulletin CEE n° 3/1969, pp. 13-21. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>407</sup> *Rapport intérimaire sur la création d'une Union économique et monétaire de la Communauté*, rapporteur: M. J-E Bousch. CarDoc, Parlement européen, documents de séance 1970-1971, 15 octobre 1970, document 148, document PE 25221, p. 12.

<sup>408</sup> *Ibid.* p. 14. D'ailleurs, la résolution du Parlement européen sur l'évolution de la conjoncture dans la Communauté, doc. 79/10 juillet 1970, p. 3, § 8 mentionnait expressément que «le Parlement [...] considère [...] que la nouvelle Commission européenne aura à accomplir la tâche importante d'organiser, en étroite coopération avec le Parlement européen, des consultations régulières avec les représentants des partenaires sociaux, afin de parvenir, dans le domaine de la politique conjoncturelle, à une action plus communautaire, qui s'accorde mieux avec les critères d'une répartition équitable des fruits de l'expansion économique, à définir dans le cadre de la politique des structures».

de décision commune<sup>409</sup>, aussi bien dans le domaine économique (y compris d'ordre budgétaire et fiscal) que dans le domaine monétaire<sup>410</sup>.

La commission économique se penche également sur ce que le traité stipule en cette matière. Il en ressort<sup>411</sup> que «les États membres demeurent responsables de leur politique économique, mais lorsqu'ils définissent cette politique, ils doivent tenir compte des intérêts supérieurs de la Communauté [...]. Il n'est nulle part question d'une politique commune, mais les dispositions du traité ne s'opposent pas à une coordination étroite de ces politiques»<sup>412</sup>. Le traité n'impose aucune limite à l'action communautaire et ce, du fait de certaines législations nationales<sup>413</sup>. Une harmonisation législative s'impose quant aux impôts indirects. En revanche, faute de référence aux impôts directs, l'harmonisation dans ce domaine n'est pas envisageable. Par ailleurs, la libéralisation des mouvements des capitaux s'avère en retard par rapport au calendrier prévu par le traité.

Le 5 novembre 1970, la commission économique analyse davantage le plan par étapes d'une Union économique et monétaire de la Communauté et rédige un rapport complémentaire<sup>414</sup> accompagné d'une résolution à soumettre au plénum du Parlement européen. Cette résolution marque l'adhésion totale du Parlement aux lignes stratégiques et aux objectifs tactiques du rapport Werner. L'idée d'une monnaie européenne est saluée comme élément essentiel dans les échanges internationaux de marchandises et de capitaux. Elle s'avère en même temps un facteur permettant à la Communauté d'affirmer ses propres objectifs de politique économique et monétaire vis-à-vis de l'extérieur. Compte tenu que le renforcement de l'intégration monétaire se base sur l'évolution convergente des économies, une politique budgétaire

---

<sup>409</sup> Dans sa communication au sujet de l'élaboration d'un plan par étapes vers une Union économique et monétaire, la commission suppose que «la fixation en commun des lignes directrices de la politique économique globale, de la politique conjoncturelle et de la politique budgétaire» devrait intervenir à partir de la deuxième phase de réalisation de l'Union économique et monétaire. Au moment des débats au Parlement européen concernant le rapport Werner, ni les responsabilités des divers organes, ni la répartition des pouvoirs dans les domaines de la politique économique et monétaire dans les diverses phases de son édification, ni la manière d'exercice du contrôle démocratique pour les politiques définies en commun ne sont encore définies.

<sup>410</sup> Dans son rapport intérimaire, le groupe Werner préconise que «les transferts de responsabilités seront maintenus dans les limites nécessaires à l'efficacité de l'action communautaire et concerneront essentiellement l'ensemble des politiques qui concourent à la réalisation de l'équilibre général». Cf. *Rapport intermédiaire sur l'établissement par étapes d'une Union économique et monétaire*, document 9.504/II/70-D In *Bulletin 7/1970, supplément, Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 94 du 23 juillet 1970, Luxembourg, p. 20. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>411</sup> Les membres de la commission économique sont d'avis que l'article 104 du traité laisse intacte la souveraineté des États membres en matière de politique économique et monétaire, mais aux termes des articles 103 et 107, les États membres doivent traiter comme «une question d'intérêt commun» leurs politiques conjoncturelles et leurs politiques en matière de taux de change.

<sup>412</sup> *Rapport intérimaire sur la création d'une Union économique et monétaire de la Communauté*, rapporteur: M. J-E Bousch, document PE 25221, p. 21. CarDoc, Parlement européen, documents de séance 1970-1971, 15 octobre 1970, document 148/ PE 25221, p. 21.

<sup>413</sup> Le 16 décembre 1965, le président du Parlement européen saisit la commission économique et financière aux fins d'établir un rapport pour esquisser les grandes lignes d'action de la Communauté dans le domaine de la politique monétaire et de la création d'une future union monétaire. Le 19 janvier 1966, la commission économique et financière désigne le député Hans Dichgans comme rapporteur. Examiné dans les réunions de la commission économique et financière des 21 juillet, 25 octobre, 9 et 21 novembre 1966, le rapport est approuvé à l'unanimité avec proposition de résolution au cours de la dernière des réunions mentionnées. Le document intitulé *Rapport sur l'activité future de la Communauté dans le domaine de la politique monétaire et la création d'une union monétaire européenne* est publié le 28 novembre 1966. Parlement européen, document de séance 1965-1966. Document 138/28 novembre 1966. In *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 046 intitulée *L'intégration monétaire de l'Europe 1962-1969*.

<sup>414</sup> *Rapport complémentaire fait au nom de la commission économique sur la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté*, rapporteur: M. Bousch, document PE.25908. CarDoc, Parlement européen, documents de séance 1970-1971, 30 novembre 1970, document 187.

harmonisée, supposant le parallélisme entre l'harmonisation des politiques monétaires et les politiques économiques, doit occuper une place de choix. La résolution stipule également que les pays ayant demandé l'adhésion à la Communauté soient considérés comme des acteurs à part entière et leurs intérêts pris en compte. Ils devront ainsi être tenus pleinement informés des mesures d'implémentation de l'Union économique et monétaire. Par référence précise au Royaume-Uni, le Parlement européen réitère la nécessité que la Communauté trouve une solution aux problèmes posés par la livre sterling en tant que monnaie de réserve. Enfin, la modification du traité de Rome apparaît inéluctable.

Au cours de la première étape de l'Union économique et monétaire, le comité monétaire et le Comité des gouverneurs des banques centrales sont invités à préciser davantage l'organisation et les fonctions d'un Fonds européen de coopération monétaire. Pour systématiser et évaluer les progrès réalisés, le Comité des gouverneurs est incité à établir un rapport annuel – adressé au Conseil et à la Commission – qui devra être communiqué aussi au Parlement européen. L'intention de la Commission européenne de soumettre au Conseil avant le 1<sup>er</sup> mai 1973 «une communication portant sur les progrès accomplis dans la réalisation de l'Union économique et monétaire et sur les mesures à adopter au-delà de la première étape» est fortement appuyée.

Le projet de résolution réaffirme l'importance d'un dialogue avec les partenaires sociaux tout au long de l'édification de l'Union économique et monétaire. C'est à la Commission européenne «d'organiser, en étroite coopération avec le Parlement européen, des consultations régulières avec les représentants des partenaires sociaux, afin de parvenir dans le domaine de la politique conjoncturelle à une action plus communautaire, qui s'accorde mieux avec les critères d'une répartition équitable des fruits de l'expansion économique et ce, afin de recueillir un assentiment aussi large que possible»<sup>415</sup>.

Pour mettre en évidence le rôle majeur du Parlement européen dans l'édification de l'Union économique et monétaire, la résolution s'approprie deux autres points forts du rapport Werner. Il s'agit de la nécessité du contrôle démocratique exercé par le Parlement européen en cas de transfert de compétences nouvelles aux institutions communautaires, ainsi que de la nécessité de consulter le Parlement pour toutes les décisions portant sur l'évolution de l'Union économique et monétaire.

#### **4.1.2 Élargissement et perspectives de l'Union économique et monétaire de la Communauté. Quel rôle pour la livre sterling?**

À l'instar du groupe Werner qui a beaucoup débattu de la perspective de l'adhésion britannique et de l'entrée de la livre sterling dans l'alchimie de l'UEM, le Parlement européen se montre aussi préoccupé par cette problématique.

Comme les discussions sur l'Union économique et monétaire coïncident avec le début des négociations sur l'entrée du Danemark, de l'Irlande, de la Norvège et du Royaume-Uni dans le Marché commun, une relation biunivoque s'établit entre la Communauté et les nouveaux arrivants. La Communauté est certes intéressée par l'apport des nouveaux membres, mais pour les États candidats, il est aussi très important de savoir «s'ils négocient avec une Communauté qui s'arrêtera à mi-chemin de l'union douanière et de l'union économique, ou avec une Communauté qui poursuivra son évolution jusqu'à l'union économique et

---

<sup>415</sup> Résolution sur la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté. Parlement européen. In *Journal officiel des CE*, n° C 151/23 du 29 décembre 1970, p. 4.

monétaire»<sup>416</sup>. Pour que ce binôme soit équilibré, le Parlement européen considère prioritaire d'évaluer les implications de l'élargissement sur l'Union économique et monétaire. Durant la phase des négociations même, et sans préjuger de leurs issues, la participation des nouveaux membres potentiels à la réflexion théorique et politique en la matière est plus qu'opportune<sup>417</sup>. Durant la phase de négociations, le renforcement de la Communauté ne doit pas être ralenti.

Dans les débats monétaires face à l'élargissement, le rôle de la livre sterling occupe les esprits. Quelle serait l'évolution de cette devise, monnaie de réserve et monnaie nationale à la fois, pendant la période comprise entre l'entrée du Royaume-Uni dans le Marché commun et l'introduction d'une monnaie européenne unique? Le principal danger vient du fait que le caractère de monnaie de réserve pouvait altérer celui de monnaie nationale. Des paramètres exogènes, parfois artificiels, imprègnent ainsi une monnaie commune, voire unique. Les soldes importants en livre anglaise conservés par des banques centrales, des firmes et des particuliers dans les pays de la zone sterling autres que le Royaume-Uni, la garantie de change en faveur des avoirs en cette monnaie, le taux d'intérêt élevé pratiqué sur le marché financier de Londres ont permis à la livre sterling de garder son caractère de monnaie de réserve malgré sa dévaluation de 1967<sup>418</sup>. À la fin de 1970, la balance britannique des paiements présente à nouveau des faiblesses, en contraste avec son rétablissement vigoureux de 1969. Cette évolution oscillante à court terme suggère plutôt le caractère passager de certains facteurs ayant conduit à son rétablissement. La balance des paiements précaire, la politique de restrictions, le manque d'investissements productifs et une faible croissance pour une demande de plus en plus importante composent un cercle vicieux qui se répercute sur la balance des paiements. Il devient évident que, si au moment de son adhésion, la position britannique en matière d'exportation n'est pas améliorée, les mécanismes communautaires d'assistance monétaire seraient incapables d'amortir complètement les chocs générés par l'existence des soldes en livre sterling<sup>419</sup>.

L'adhésion britannique doit s'accompagner d'un assainissement des fonctions de la livre sterling en tant que monnaie de réserve. Par sa future monnaie commune, la Communauté (les Britanniques compris) sera appelée à contribuer à la stabilité du système monétaire international. Un tel affinage suppose la suppression progressive des mesures de soutien de la

---

<sup>416</sup> *Rapport intérimaire sur la création d'une Union économique et monétaire de la Communauté*, rapporteur: M. J-E Bousch. CarDoc, Parlement européen, documents de séance 1970-1971, 15 octobre 1970, document 148/ PE 25221, p. 22.

<sup>417</sup> Pour l'examen des projets de l'Union économique et monétaire dans cette optique biunivoque, les parlementaires de la commission économique envisagent trois pistes possibles:

- Attendre la fin des négociations et leur résultat. Dans cette perspective, on laisserait s'écouler des années précieuses, voire décisives, au cours desquelles des tendances désintégrantées pourraient se manifester au sein de la Communauté;

- Considérer que la réalisation de l'Union économique et monétaire (telle qu'elle fut décidée par le sommet de La Haye du 1-2 décembre 1969) est un objectif officiel de la Communauté et, dans cette perspective, les Six doivent s'accorder entre eux, laissant les pays candidats à l'écart de ces démarches;

- Considérer que les pays candidats doivent accepter la décision du sommet de La Haye qui consacre l'objectif de l'Union économique et monétaire comme l'objectif officiel de la Communauté, mais que le Conseil, dans ses décisions portant sur l'avenir, tienne compte des intérêts des pays candidats. Les Six poursuivront leurs délibérations sur la réalisation progressive de l'union, étant cependant entendu que les pays candidats seront consultés sur les modalités plus précises de la réalisation par étapes de cette union. La consultation en question ne devrait pas ralentir le déroulement des négociations sur l'adhésion, sauf si les États membres de la Communauté ne peuvent s'accorder entre eux. Cette troisième piste a été retenue comme ligne d'action souhaitable par les parlementaires européens.

<sup>418</sup> Voir les sections intitulées 1.1 «Contexte monétaire international de l'après-guerre» et 1.3 «Environnement économique et monétaire à la fin des années 1960».

<sup>419</sup> La dévaluation de la livre sterling de 1967 avait donné un essor aux exportations de l'industrie britannique. Mais l'augmentation rapide des salaires dans la période qui a suivi 1967 conduit à l'effritement de cet avantage.

livre sterling (évoquées auparavant) et un rapport plus équilibré entre les réserves monétaires du Royaume-Uni et ses obligations à court terme. Pour faire face aux besoins de liquidités internationales supplémentaires, il était donc envisagé la création de liquidités indépendamment des disponibilités en or ou des monnaies de réserve. Dans ce but, l'institution des droits de tirage spéciaux (DTS) au sein du FMI semble une solution judicieuse<sup>420</sup>.

Les débats sur le rôle et l'avenir de la livre sterling ne pouvaient pas être dissociés de la problématique de l'autre monnaie de réserve, le dollar américain, surtout dans le contexte d'un marché d'eurodevises en plein développement où les eurodollars avaient un poids considérable<sup>421</sup>. Lors des travaux de la commission économique du Parlement européen consacrés au rapport Werner, Raymond Barre s'exprime à trois reprises à ce propos (les 29 septembre, 22 octobre et 23 octobre 1970). Le sujet est préoccupant notamment parce que les banques centrales des pays européens avaient absorbé une masse très importante en dollars.

Par le passé, le marché des eurodollars s'est avéré bénéfique pour les pays européens. Par exemple, dans les années 1963-1964, à travers ce marché, l'Italie a financé son déficit extérieur, en évitant ainsi les pertes de réserves officielles. Ce marché s'était restreint de lui-même vis-à-vis des emprunteurs italiens dès que le sentiment d'un excès d'endettement s'était répandu. À son tour, l'Allemagne a procédé, dans les années 1968-1969 à un recyclage des afflux de fonds sur le marché de l'eurodollar. Elle a réussi à limiter un accroissement non souhaité des réserves officielles, ainsi que l'érosion de la politique restrictive de crédit. Dans les années 1970, cet effet bénéfique disparaît et, alimenté par certaines pressions spéculatives, engendre même des effets contraires.

Dans son intervention du 29 septembre 1970, le vice-président Barre signale que «le marché des eurodollars compromet l'autonomie des autorités monétaires européennes à cause d'un double phénomène: [...] la disproportion entre, d'une part, l'ampleur du marché de l'eurodollar (45 milliards) et d'autre part, celle de la masse monétaire dans les pays européens (de 60 à

---

<sup>420</sup> Le Parlement européen avait formulé déjà en 1968 la proposition de création de DTS. Cf. *Journal Officiel* n° C 27 du 28 mars 1968.

<sup>421</sup> Voir FRIOT, Gérard: *Eurodollars et politique monétaire nationale: États-Unis, Allemagne, Grande-Bretagne, France*. Paris: Friot (éd.), 1973, 134 p.; KANE, Daniel: *The eurodollar market in the years of crisis*, Croomhelm, UK, 1983, 189 p.; ALLEN, Larry: *The Encyclopedia of Money*, Abingdon: Greenwood Publishing Group, UK, 2009, 530 p. Les eurodevises représentaient les dépôts bancaires libellés en une monnaie qui n'est pas celle du pays où la banque est établie; les eurodollars faisaient partie de ces eurodevises, étant définis comme les dépôts en dollars américains détenus dans des banques hors des États-Unis d'Amérique. Ce marché, devenu plus important que le marché monétaire domestique américain, est né de la conjonction des déséquilibres économiques extérieurs des États-Unis, du choix de Londres, dans les années 1950, par les autorités soviétiques comme lieu de dépôt de leurs avoirs en dollars (par crainte de voir ceux-ci bloqués si elles les confiaient à des banques américaines) et de la *Regulation Q* aux États-Unis, qui imposait un taux maximum à la rémunération des dépôts bancaires domestiques. Compte tenu du fait que, dès les années 1960, ce taux est en retard par rapport à l'inflation, une émigration massive de capitaux américains se déclenche, notamment vers Londres. En 1963, le président J.F. Kennedy introduit aux États-Unis l'*Interest Equalization Tax* (sur les intérêts des obligations en dollars émis pour les compte-sociétés européennes) pour endiguer l'exportation des capitaux américains. La réorientation des courants financiers qui en résulte aboutit à la création d'un marché international des eurodollars. Le Luxembourg, dépourvu d'une banque centrale et ayant des lois bancaires et fiscales très flexibles, se retrouve dans une position favorable, alors que des places traditionnelles comme Londres, Zurich ou Amsterdam sont gênées par des réglementations restrictives. Le Luxembourg s'impose progressivement comme un des principaux centres pour les euro-marchés. La place financière internationale voit ainsi le jour. En juillet 1963, la bourse de Luxembourg procède à la première émission euro-obligataire «Autostrade». Le régime américain connaît une détente en 1974 par la suppression des réglementations et taxes (en particulier de l'*Interest Equalization Tax*) et les États-Unis commencent à sortir de cette «isolation monétaire» qui freinait l'arbitrage bancaire entre le marché interne du dollar et les euro-marchés.



70 milliards, *lato sensu*, dans les pays les plus importants)»<sup>422</sup>. Cette dualité est constituée d'un côté par le déficit «normal», à savoir le déficit de la balance des paiements des États-Unis, qui se traduit par un afflux de dollars dans toutes les banques centrales de la Communauté, en particulier en Allemagne et aux Pays-Bas. De l'autre côté, il y a l'afflux de capitaux flottants vers l'Allemagne et les Pays-Bas et dans une certaine mesure aussi vers la Suisse. «À force de parler des modifications de taux de change, on spéculé à nouveau sur une réévaluation du deutschemark et sur une réévaluation du florin néerlandais [...] Nous devons avoir une politique concertée de nos banques centrales à l'égard des mouvements de capitaux spéculatifs, politique qui ne suppose pas nécessairement des variations de taux de change et, surtout, pas de réévaluation»<sup>423</sup>.

Face aux impulsions monétaires américaines transmises via le marché de l'eurodollar, les moyens de défense individuels des autorités monétaires européennes s'avèrent limités. Une action concertée au niveau communautaire s'impose. Pour cette nécessaire concertation monétaire est évoquée en premier la politique de l'intérêt et du crédit, d'autant plus que la plupart des pays envisagent une politique monétaire restrictive. Intervient ensuite la politique de la balance des paiements et de la réserve. Leur influence est plus significative dans deux éventualités: si les pays européens mènent une politique d'aisance monétaire alors qu'aux États-Unis prévaut la tendance inverse, et si des flux spéculatifs sont stimulés par le financement en provenance du marché de l'eurodollar. La réponse pratique à ces problèmes conjugués n'est pas évidente. Il semblerait difficile de mener une politique monétaire restrictive sans provoquer une augmentation non souhaitée des réserves. Et il serait tout aussi compliqué de pratiquer une politique d'aisance monétaire sans pertes excessives de réserves.

Le rapport Werner est formel sur le fait que dans la perspective de l'Union économique et monétaire, la flexibilité des monnaies est à bannir. Cependant, des ajustements de parité seront inévitables en raison des distorsions de productivité et de compétitivité entre pays. Ce qui s'impose pourtant, c'est une diminution progressive des marges de fluctuation. Dans les États membres, on constate l'existence d'une contrainte progressive parallèlement aux efforts de rapprochement des conditions structurelles. La Commission européenne va dans le même sens, en soulignant qu'«[...] il ne s'agit pas de dire que les conditions structurelles des États membres doivent être identiques [...] mais le problème est de savoir si les disparités sont tolérables ou si elles sont intolérables [...] Or, à l'heure actuelle, dans la Communauté, il y a encore dans certains cas des disparités qui ne sont pas supportables compte tenu des mouvements massifs financiers de compensation qui devraient intervenir»<sup>424</sup>. Dans ces circonstances et pour qu'à terme une Union économique et monétaire avec des changes fixes puisse voir le jour, la Commission esquisse une feuille de route avec les actions de la Communauté<sup>425</sup>.

---

<sup>422</sup> *Intervention de Raymond Barre*. Suite bande 219. Transcription, p. 21. Réunion du 29.9.70 à Bruxelles. Commission économique du Parlement européen, *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

<sup>423</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>424</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>425</sup> Dans ce document, plusieurs sont les actions et procédures que la Communauté doit mettre en place. Dans le domaine des politiques économiques, une coordination efficace et constante doit être enclenchée. En ce qui concerne la balance des paiements, pour pallier aux difficultés conjoncturelles, seront créés des mécanismes de soutien propres à la Communauté. Par le biais du budget communautaire, couvrant l'ensemble des domaines (et non pas seulement l'agriculture), un certain nombre de financements compensatoires deviennent possibles. L'existence du marché des capitaux permettra des mouvements de capitaux en provenance des pays qui ont plus d'épargne vers les pays qui en ont moins. D'autres institutions communautaires telles que la Banque européenne d'investissement et le Fonds social, responsables des mouvements dirigés de capitaux, seront appelées à agir de manière vigoureuse là où des problèmes structurels aigus se posent.

### 4.1.3 Débats en sessions plénières du Parlement européen

Le Parlement européen consacre au rapport Werner deux débats en sessions plénières, le 18 novembre et le 3 décembre 1970, modérés par le président Mario Scelba.

La première session donne l'occasion d'un échange de vues approfondi entre le Parlement, le Conseil et la Commission sur les perspectives d'une Union économique et monétaire. Les interventions sont denses et revêtent une signification particulière. Se succèdent à la tribune Karl Schiller, président en exercice du Conseil des C.E, Raymond Barre, vice-président de la Commission en charge des affaires économiques et financières et Franco Maria Malfatti, président de la Commission. Suivent le président de la commission économique, secondé par le président de la commission des Finances et des Budgets du Parlement européen qui étayent les avis émis par leurs commissions respectives. Les présidents des groupes politiques s'expriment aussi. En fin de session, un projet de résolution est discuté et certains amendements y afférents sont adoptés.

Soulignant la pertinence de la consultation de plus en plus systématique entre le Conseil et le Parlement, Karl Schiller met en évidence l'utilité, pour les prochaines délibérations du Conseil, des opinions et des impulsions que le Parlement dégagera autour du rapport Werner. Avant de s'exprimer sur le fond, l'orateur émet deux réserves qui sont de nature à modérer ses propos. La première est liée à l'absence d'une position officielle du Conseil, qui n'a pas encore statué en cette matière. La deuxième porte sur le fait que le rapport ne reflète que les avis personnels des membres du groupe Werner (comme le préambule du plan par étapes le mentionne). Karl Schiller relève d'emblée que «le président Werner ensemble avec tous ceux qui ont participé ou contribué aux travaux du groupe [...] ont abouti à un rapport qui représente un compromis réalisé à partir d'opinions initialement très divergentes»<sup>426</sup>. Il esquisse ensuite quelques objectifs du Conseil, sur la base desquels il adoptera ses propres décisions. L'édification de l'Union économique et monétaire est un processus qui devra conduire à une solidarité totale entre les États membres, ce qui implique le partage des bénéfices et des risques. Sur le plan intérieur, on tendra vers une communauté de croissance et de stabilité. Sur le plan extérieur, la Communauté devra s'affirmer comme facteur de stabilité pour l'équilibre économique et monétaire international.

Vu que le Conseil avait déjà adhéré aux conclusions du rapport intérimaire (débattu lors de sa session des 8 et 9 juin 1970) et approuvé l'idée de réaliser l'Union économique et monétaire au cours de la décennie 1970-1980, Karl Schiller évoque l'importance d'un engagement politique réel des gouvernements. «L'Union économique et monétaire [...] n'est plus aujourd'hui un problème à résoudre dans un avenir éloigné, mais [...] une perspective réaliste que le rapport final évoque lorsqu'il dit que l'Union économique et monétaire apparaît ainsi comme un ferment pour le développement de l'union politique sans laquelle elle ne pourra, à la longue, subsister»<sup>427</sup>. Dans son rapport final, le comité Werner propose les modifications à apporter au processus de prise des décisions politiques qu'une telle union implique. Il est pourtant prématuré de s'avancer sur l'architecture, la composition et les responsabilités des organes communautaires en charge des décisions de politique économique et monétaire. Cette réflexion n'en est qu'au début, mais il semble évident qu'un transfert de pouvoirs du plan

---

<sup>426</sup> Réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté. *Comptes rendus des débats parlementaires, séance du 18 novembre 1970*. CarDoc, Parlement européen. In *Journal officiel des Communautés européennes*, annexe n° 151/23 du 29 décembre 1970, p. 99. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>427</sup> *Ibid.*, CarDoc, p. 100.

national au plan communautaire entraîne des modifications dans d'autres domaines, y compris ceux relevant des compétences du Parlement. Dans cette nouvelle construction institutionnelle, le Parlement assumera une fonction dynamique. Karl Schiller estime que la nécessité d'une réelle coopération politique va de pair avec un autre point essentiel du rapport Werner, porteur d'implications politiques indéniables: «les partenaires sociaux [qui] auront un important rôle à jouer dans la mise en œuvre de cette union»<sup>428</sup>.

Le président en exercice du Conseil salue l'approche et les mesures concrètes du rapport Werner, dont l'ambition n'était manifestement pas d'épuiser l'ensemble des questions liées à l'Union économique et monétaire. La priorité a été donnée à la définition de la première étape, qui sans être un objectif en soi, demeure indissociable du processus complet d'intégration économique et monétaire. «L'expérience des années passées prouve précisément qu'il faut progresser pas à pas, avec une ferme persévérance. C'est pourquoi il convient d'établir des bases concrètes et solides au cours de la première étape. Le Conseil est d'avis que les propositions formulées dans le rapport sont d'une grande utilité»<sup>429</sup>. Si les jalons pratiques de la première étape sont clairs, la voie à emprunter pour atteindre l'objectif final – l'Union économique et monétaire – ne l'est pas autant. D'où l'existence de plusieurs alternatives pour lier le point de départ avec le point d'arrivée. Fallait-il définir exactement, dès le départ, le contenu et les différentes étapes de ce processus? Le rapport final du groupe Werner a préféré une méthode plus souple, définissant en détail seulement le contenu de la première étape du processus, prévue du 1<sup>er</sup> janvier 1971 au 31 décembre 1973. Et le président en exercice du Conseil adhère à cette approche. Quelle que soit l'utilité d'un calendrier prédéterminé pour l'ensemble des étapes, l'envergure du processus est telle qu'une certaine souplesse, tout comme l'expérience accumulée au fur et à mesure de sa réalisation, s'avèrent impératives.

Par sa position, même empreinte de la prudence imposée par l'absence d'un avis officiel du Conseil, son président en exercice se range en tous points derrière le rapport Werner.

L'intervenant suivant, Raymond Barre, est loin de partager la même vision. Le vice-président de la Commission rappelle tout d'abord l'historique des démarches de la Commission européenne en faveur de l'Union économique et monétaire. Il retrace les circonstances de la création du groupe Werner, dont les travaux, alimentés par les propositions des États membres, du Conseil et de la Commission, ont abouti au plan par étapes. Il ne manque pas d'évoquer le mérite d'Emilio Colombo. «Grâce à [son] autorité et à [sa] sagesse, un accord se fit [à la réunion de mai 1970 à Venise] sur la notion de "parallélisme garanti" – c'est l'expression utilisée par M. Colombo lui-même – dans les progrès sur le plan économique et sur le plan monétaire. [...] C'est ainsi qu'a été tranchée la vaine querelle entre "monétaristes" et "économistes"»<sup>430</sup>.

Raymond Barre rappelle ensuite que, préoccupée par les aspects économiques de la construction européenne, c'est la Commission qui a donné les grandes impulsions de la réflexion et de l'action pratique déclenchées par le sommet de La Haye. C'est la Commission qui a demandé la consultation préalable portant sur la coordination des politiques économiques. Et c'est toujours elle qui a initié le troisième programme de politique économique à moyen terme assorti des orientations chiffrées. Évoquant ensuite le rapport Werner, l'orateur évoque certains de ses points forts. Il insiste ainsi sur le régime des changes spécifique à la Communauté – issu de l'avis du Comité des gouverneurs – dans l'instauration duquel les banques centrales sont appelées à assumer un rôle moteur. Il cite ce résultat positif

---

<sup>428</sup> *Ibid.*

<sup>429</sup> *Ibid.*, CarDoc, p. 101.

<sup>430</sup> *Ibid.*, *Réalisation par étapes*, CarDoc, p. 103.

pour souligner davantage le rôle de la Commission, qu'il identifie à l'origine de la démarche. «La Commission ne peut, sur ce point, que se réjouir de voir reconnaître par le Comité des gouverneurs un principe qu'elle avait soutenu depuis un certain temps: le principe de la réduction des marges de fluctuation entre les monnaies de la Communauté. Ce principe avait été longtemps tenu pour irréaliste, pour inacceptable; et voici que ce sont les gouverneurs des banques centrales eux-mêmes qui déclarent que la mise en œuvre d'un tel système n'est pas impossible, ni improbable»<sup>431</sup>.

Comme le plan par étapes est le reflet des vues personnelles des membres du comité Werner, Raymond Barre insiste sur le fait que le rapport n'engage ni les États membres, ni la Commission (qui était d'ailleurs représentée au sein du groupe). Il revient sur certains de ses propos, étayés avec vigueur devant la commission économique du Parlement européen. Son message est sans équivoque. Malgré l'engouement et l'adhésion quasi unanimes suscités par les objectifs, mécanismes et moyens d'action proposés par le rapport Werner, c'est à la Commission de décider. C'est à elle de déterminer et de mettre en œuvre les processus les plus appropriés pour aboutir à l'Union économique et monétaire, en tenant compte du plan Werner ou pas.

En guise de conclusion fédératrice, Raymond Barre rend un hommage appuyé au président Werner et aux experts de son groupe. «Le président Werner n'a cessé de marquer, depuis de nombreuses années, son intérêt pour la construction d'une Europe monétaire. Je ne saurais pour ma part oublier que, depuis 1968, la Commission a toujours bénéficié de son entier soutien à un moment où elle s'efforçait de promouvoir des progrès sur les plans économique et monétaire au sein de la Communauté, à un moment où l'union économique et monétaire n'était pas à la mode et ne comptait pas de partisans aussi enthousiastes et aussi zélés que ceux qui se manifestent depuis quelques mois. Cet appui et ce soutien du président Werner, nous ne pouvons pas l'oublier. Quant aux membres du groupe, la Commission connaît leur compétence et leur dévouement à la cause des Communautés puisqu'ils sont les présidents des comités qui apportent régulièrement à la Commission et au Conseil le fruit de leurs réflexions et de leurs avis»<sup>432</sup>.

Après avoir clairement fixé la réelle portée du rapport Werner pour la Commission, Raymond Barre présente la position de celle-ci en matière d'Union économique et monétaire<sup>433</sup> et soumet un projet de résolution en trois parties: une définition de l'objectif final, un programme d'action pour la première étape, un engagement pour la fin de la première étape.

La définition de l'objectif final – l'Union économique et monétaire – repose sur trois principes. Il s'agit premièrement de la constitution d'un espace économique unique, avec une libre circulation des biens, des services, des personnes, des capitaux (et ce, sans perturbations d'ordre social ou d'ordre régional à l'intérieur de la Communauté). En deuxième lieu compte la création d'un ensemble monétaire européen individualisé au sein du système monétaire international, dont la gestion revient à un système communautaire de banques centrales. Enfin, en matière économique et monétaire, la Communauté doit se doter des compétences

---

<sup>431</sup> *Ibid.*

<sup>432</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>433</sup> Il s'agit du document intitulé *Communication et propositions de la Commission au Conseil relatives à l'institution par étapes d'une Union économique et monétaire de la Communauté*. Cette position de la Commission est basée sur quatre documents-clés antérieurs: 1. La communication de la Commission au Conseil en date du 4 mars 1970 au sujet de l'élaboration d'un plan par étapes vers une Union économique et monétaire; 2. Les conclusions de la réunion du Conseil des 8 et 9 juin 1970 (qui figurent d'ailleurs en annexe du rapport Werner); 3. Le rapport Werner (8 octobre 1970); 4. L'avis du Comité des gouverneurs des banques centrales, annexe au rapport Werner. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

nécessaires pour une gestion efficace de l'Union. Cette gestion sera soumise à un contrôle démocratique au niveau communautaire. Une fois le transfert des compétences (vers la Communauté) précisé, on pourra procéder à la définition des organes communautaires. Pour parvenir à l'objectif final, la Commission retient la décennie 1970-1980. Sur cette voie, la volonté et l'engagement politique des États membres sont indispensables. Ces deux principes émanent du plan Werner.

À côté de la description du but à atteindre est élaboré un programme d'action, visant notamment la première étape de trois ans. Le rapport Werner suggère une période de trois ans et la Commission s'accorde sur cette durée, tout en essayant de définir les mesures concrètes à mettre en oeuvre. Le programme d'action de la première étape est ainsi centré sur une coordination plus efficace des politiques économique et monétaire et sur une plus grande harmonisation des fiscalités. La création progressive d'un marché européen des capitaux et des mesures tendant à l'instauration d'un régime de change spécifique à l'intérieur de la Communauté sont envisagées. Pour ce dernier axe, Raymond Barre mentionne à nouveau s'être appuyé sur l'avis du Comité des gouverneurs des banques centrales, partie intégrante du rapport Werner.

Si, dans un proche avenir, le traité offre un cadre adéquat pour la mise en route de l'Union économique et monétaire, des amendements seront certainement nécessaires. Dans l'impossibilité d'indiquer a priori et dans l'abstrait les modifications à opérer, c'est l'analyse de la première étape qui fournira les jalons nécessaires. Cette mission incombe à la Commission qui proposera, par la suite, les amendements nécessaires et les mesures correspondant à une deuxième étape.

Le vice-président de la Commission relève l'implication active du Parlement européen dans plusieurs domaines. Il vise notamment une meilleure coordination des politiques économiques entre les États membres, qui doit aller de pair avec une collaboration renforcée entre les banques centrales. Raymond Barre revient ensuite à une autre proposition émanant du plan Werner: la rédaction d'un rapport annuel sur la situation économique de la Communauté, censé être adopté par le Conseil sur la proposition de la Commission et communiqué au Parlement. La Commission suggère que ce rapport puisse être arrêté par le Conseil sur proposition de la Commission, après avis du Parlement. Une telle proposition vise l'implication directe du Parlement dans la définition de la politique conjoncturelle, économique et monétaire. En même temps, elle recherche à donner un caractère systématique et cohérent aux échanges de vues entre la Commission et le Parlement avant que la Commission ne présente au Conseil l'état définitif de ses initiatives.

Le vice-président Barre passe en revue certaines actions à mener dans l'immédiat, c'est-à-dire jusqu'à la fin de 1970. Une première cible l'obtention, endéans deux mois, des décisions du Conseil au sujet de l'Union économique et monétaire. Cette rapidité répondrait d'une part aux grandes attentes de l'opinion publique suite à l'élan déclenché par le sommet de La Haye et ses conséquences. D'autre part, c'est la prise de conscience au sujet des difficultés imposées à la Communauté par les crises monétaires qui secouent le Marché commun. Une autre action est liée à l'engagement politique réel des États membres, parce que «l'économie et la monnaie, c'est d'abord la politique» qui devra être sans faille et ce, malgré les difficultés techniques, sociales ou internationales qui pourraient surgir.

Synthèse des opinions personnelles de ses auteurs, le plan Werner ne revêt pas des vertus contraignantes pour la Commission. Raymond Barre le rappelle à plusieurs reprises. Pourtant, tout son discours est construit autour de ce document, qu'il cite de nombreuses fois et dont les

points-clés forment l'échafaudage des propositions de la Commission. On constate ainsi que malgré ses déclarations préliminaires, non dépourvues d'un certain orgueil, le vice-président Barre donne en filigrane, à travers la teneur et la structure de son intervention, le vrai poids du plan Werner et sa véritable importance pour l'action de la Commission.

La forme finale du plan Werner publiée le 8 octobre n'avait pas encore pu faire l'objet d'un rapport de la commission économique et, par conséquent, ni des discussions en session plénière. Mais un tel débat s'impose. Le président de la commission économique, ainsi que les représentants des groupes politiques, prennent la parole. Le rapport Werner est considéré comme «une proposition réaliste en vue de la création de l'union économique et monétaire, [...voire] notre grande chance et notre grand espoir»<sup>434</sup>.

Certains intervenants mettent en lumière le fait que l'édification progressive de l'Union économique et monétaire doit entraîner une vigoureuse action sur le plan social<sup>435</sup>. L'association étroite des partenaires sociaux à l'élaboration de la politique commune à moyen terme sera de mise, tout comme des consultations régulières, périodiques avec leurs représentants<sup>436</sup>.

D'autres préoccupations se focalisent sur l'importance du contrôle démocratique<sup>437</sup>. Jusqu'à la définition des compétences à transférer du plan national au plan communautaire et des mécanismes d'action y correspondant, une étroite collaboration s'impose entre le Parlement européen et les parlements nationaux. L'Union économique et monétaire suppose le transfert vers l'échelon communautaire de deux importantes compétences de contrôle, jusqu'alors nationales. Il s'agit d'abord des budgets nationaux qui, devenant des instruments pour la politique économique communautaire, devront être adaptés en conséquence. Les critères de cette politique seront fixés au niveau communautaire et, même s'ils conservent une certaine marge de manœuvre, les institutions et les parlements nationaux sont dans l'obligation de les reprendre comme tels. Une autre compétence nationale appelée à disparaître se rapporte à la programmation à moyen terme. Jusqu'alors, chaque État membre pouvait établir de façon assez indépendante ses propres plans et programmes en la matière, mais dès la première étape de l'Union économique et monétaire, l'harmonisation des programmes nationaux deviendra obligatoire. Interface des parlements nationaux, le Parlement européen assumera des nouvelles fonctions et son dialogue avec la Commission sera doté d'une forme réglementaire nouvelle.

Un troisième groupe d'opinions relève que l'Union économique et monétaire devra s'insérer dans une union politique, processus parallèle mis en place par la volonté commune des six États membres du Conseil. Les intervenants évoquent aussi l'adhésion britannique dans une

---

<sup>434</sup> *Intervention du député J. Löhner, groupe chrétien-démocrate*, CarDoc, Parlement européen. Procès-verbal de séance plénière, séance de mercredi, 18 novembre 1970, pp. 109-110.

<sup>435</sup> *Interventions des députés J-E. Bousch, rapporteur de la commission économique et E. Boersma, président du groupe social-démocrate*, CarDoc, Parlement européen. Procès-verbal de séance plénière, séance de mercredi, 18 novembre 1970 (pp. 110-113 et pp. 113-116).

<sup>436</sup> Le Parlement devra se prononcer en cette matière et le comité économique et social sera appelé à donner son avis aussi. Les consultations avec les partenaires sociaux devront définir en commun les objectifs souhaitables, dégager l'accord sur les dispositions de la politique préconisée et recueillir un assentiment aussi large que possible pour la mise en œuvre des politiques qui, autrement, se heurteraient à des difficultés insurmontables. Il faudra pourtant tenir compte du fait que le libre jeu des forces sociales subit une influence corrective considérable de la part des autorités centrales. Cela signifie cependant automatiquement que l'emprise exercée sur l'économie ne peut, pour cette raison, être que limitée.

<sup>437</sup> *Intervention du député M. Oele, représentant du groupe socialiste*, CarDoc, Parlement européen. Procès-verbal de séance plénière, séance de mercredi, 18 novembre 1970, pp. 116-121.

période d'approfondissement de l'intégration européenne, ainsi que les futures modifications du traité.

La deuxième session plénière que le Parlement européen consacre à l'Union économique et monétaire commence par l'intervention du rapporteur de la commission économique<sup>438</sup>. Il passe d'abord en revue les discussions approfondies ayant conduit aux deux rapports élaborés par cette commission, calqués sur les deux rapports Werner – intermédiaire et final – et finalisés par des propositions concrètes, ainsi qu'à un projet de résolution. Évoquant la partie confidentielle de ces débats, «pas forcément reprise par les comptes rendus et les synthèses publiés», le rapporteur souligne qu'au-delà des conclusions unanimes «[ces discussions] avaient montré que ce projet d'Union économique et monétaire soulevait de grands conflits d'opinion, de grandes divergences de vues, voire des passions»<sup>439</sup>. La principale controverse de principe intervient au sujet de la priorité à donner à la première étape ou à l'étape finale. Certains estiment que la seule partie du rapport Werner susceptible d'être adoptée de suite porte sur les mesures concrètes de la première étape. D'autres, en revanche, voient l'étape finale la plus importante. Par conséquent, il est impératif d'entériner dès maintenant les aspects institutionnels de l'Union économique et monétaire et de se prononcer sur le transfert à la Communauté de certains droits souverains des États membres. Les positions ont convergé finalement vers une vision commune d'équilibre. D'une part, il faut vivre et accumuler l'expérience de la première étape de trois années (prévue par le rapport Werner). D'autre part, il importe de connaître le résultat final des négociations sur l'élargissement de la Communauté et de percevoir les positions des nouveaux membres en matière d'union monétaire. Ces transformations impliquent un travail soutenu d'information et de communication, pour habituer progressivement les opinions publiques à envisager les évolutions nécessaires et y adhérer. Une union monétaire suppose nécessairement des transferts de compétences à un centre de décision commun, ce qui suscite des résistances. L'exclure à l'avance équivaut à rendre l'union monétaire impossible. Même si le droit de battre monnaie demeure un droit régalien, un attribut de la souveraineté, il semble néanmoins impossible d'aboutir à une monnaie commune si les gouvernements conservent l'intégralité de leurs pouvoirs monétaires actuels. Il est tout aussi évident que définir dès maintenant ces transferts de compétences ou le laps de temps pour les réaliser relève de l'utopie.

L'adaptation du traité de Rome semble imminente, mais il est irréaliste de vouloir définir dans l'immédiat la problématique, l'étendue ou le calendrier des modifications. Par conséquent, à l'instar du rapport Werner, la commission économique ne se focalise que sur ce qui est souhaitable dans la première étape de trois ans et recommande des études préliminaires pour signaler les modifications à apporter au traité. La répartition des responsabilités de la politique économique et monétaire entre les institutions nationales et les institutions communautaires est un autre point sensible. Par conséquent, la prudence est de mise. La commission économique recommande d'étudier cette répartition «le moment venu», c'est-à-dire quand les décisions à prendre auront des conséquences pratiques pour les compétences des parlements nationaux.

---

<sup>438</sup> Il s'agit de Raymond Offroy, membre français du Parlement européen, désigné pour défendre le rapport de la Commission économique. Son rapport est articulé autour du plan Werner dans sa version finale, auquel se sont rajoutées les propositions de la Commission, ainsi que les trois résolutions (distinctes) émanant des commissions parlementaires qui s'y sont penchées (la commission économique, la commission des Finances et des Budgets et la commission politique).

<sup>439</sup> *Réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté*. Comptes rendus des débats parlementaires, séance du 18 novembre 1970, CarDoc, Parlement européen. In *Journal officiel des Communautés européennes*, annexe n° 151/23 du 29 décembre 1970.

Suite à des discussions acharnées et médiations répétées, les membres de la commission économique aboutissent à une position unanime, concrétisée dans un projet de résolution soumis au Parlement européen. Ce document est un compromis entre avis très différents, dont quelques points forts sont cités ci-après. Il s'agit, tout d'abord, du chapitre social. «[...] Dans son paragraphe 8, la résolution introduit, en matière sociale, deux éléments très importants: non seulement elle demande, comme le faisaient le groupe Werner et la Commission, la consultation des partenaires sociaux, mais elle pose en principe la répartition équitable des fruits de l'expansion économique et la nécessité d'un assentiment aussi large que possible des partenaires sociaux»<sup>440</sup>. Il est donc envisagé un véritable parallélisme entre les progrès de l'Europe sociale et les progrès de l'Europe économique et monétaire. La solidarité monétaire est un autre domaine de préoccupation. Dans son paragraphe 6, la résolution se contente de ne pas exclure la possibilité d'une réduction des marges de fluctuation des cours de change entre les monnaies des pays membres. Même si cet objectif est exprimé de manière très réservée<sup>441</sup>, il s'agit là d'un compromis entre des tendances divergentes.

Le rapporteur conclut que si le Parlement européen approuve la résolution proposée, celle-ci pourra impulser réellement les décisions dans le domaine de l'Union économique et monétaire que le Conseil est tenu de prendre. Même si le pouvoir du Parlement européen n'est que consultatif, les gouvernements nationaux sont sensibles aux avis des élus, c'est-à-dire des *représentants du peuple*. En plus, c'est évident que faute d'un fort appui de l'opinion publique, l'Union économique et monétaire ne pourra pas devenir réalité.

L'avis de la commission des Finances et des Budgets s'appuie sur une requête *a minima* en matière d'intégration monétaire en exigeant que les orientations et mesures y afférentes soient fondées sur une évolution convergente des économies des États membres et, en particulier, sur une politique budgétaire harmonisée. Une autre considération: le transfert de pouvoirs du plan national au plan communautaire semble indispensable, tout comme l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen, considéré comme un garant du contrôle démocratique au niveau communautaire. La controverse qui se dessine entre les droits souverains nationaux et les droits communautaires est considérée comme superflue. De nombreux droits nationaux ont déjà été transférés à la Communauté sans qu'il y ait de véritable reprise au niveau institutionnel (par exemple par le Parlement européen, dont la structure est considérée comme en retard sur la réalité). Une autre exigence de cette commission: la nécessité que le Parlement européen soit consulté sur toutes les décisions fondamentales ayant trait à l'évolution de l'Union économique et monétaire. Le dialogue avec la Commission est jugé insuffisant. Pour pallier à cette faiblesse, l'instauration des consultations systématiques avec le Conseil est énoncée.

La commission politique focalise son avis sur le caractère éminemment politique des finalités du sommet de La Haye<sup>442</sup>. L'édification d'une Union économique et monétaire est

---

<sup>440</sup> *Ibid.*, p. 3. La commission économique estime que des progrès sont impensables sans un minimum d'accord des partenaires sociaux et elle cite, à titre d'exemple des grèves généralisées, des demandes importantes de hausses salariales, une accélération rapide des transferts sociaux, pour que les décisions prises en matière économique et monétaire soient réduites à néant.

<sup>441</sup> Dans la prise de position du 18 novembre 1970 lors des débats en séance plénière du Parlement européen, Karl Schiller, président en exercice du Conseil des C.E., avait défini de manière très ambitieuse l'Union économique et monétaire. Pour lui, «une union monétaire implique à l'intérieur la convertibilité totale et irréversible des monnaies, l'élimination des marges de fluctuation des cours de change, la fixation irrévocable des rapports de parité et la libération totale des mouvements de capitaux».

<sup>442</sup> Cet avis est fondé sur la *Note du secrétariat sur les aspects politiques et institutionnels du plan Werner concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté*, I. ob.di/tw, Bruxelles, 4 novembre 1970, document PE. 25715, dans les archives familiales Pierre Werner, réf. PW 048.



l'expression de la volonté et de l'engagement politique des États membres et, de ce fait, ce processus doit évoluer en parallèle avec la mise en œuvre de l'union politique. Dans cette logique, la modification ou une mise au point du traité paraît inévitable. La commission politique accueille favorablement la position de la Commission des C.E. sur les perspectives de l'Union économique et monétaire, y compris les dates et les instruments d'implémentation proposés. La première étape est décisive pour la mise en œuvre des dispositions des traités en matière de coordination des politiques économiques et des politiques monétaires. C'est à la Commission des C.E. de proposer, selon ses propres engagements et avant le 1<sup>er</sup> mai 1973, les actions à mener en vue du passage à la seconde étape. Dans ce processus de construction politique et économique à la fois, le Parlement européen est considéré comme un acteur de marque. Le renforcement de ses pouvoirs en matière budgétaire et de contrôle doit intervenir dès la première étape, faisant de sorte que sa contribution soit concrète et immédiate. L'implication active du Parlement européen sera essentielle «en vue du transfert des pouvoirs qui devra avoir lieu au cours de la deuxième étape, lorsque l'Union économique et monétaire passera effectivement de la phase de la simple coordination à la phase de véritable union, une union à laquelle devront souscrire tous les États qui œuvrent désormais en commun à la réalisation de cet aspect fondamental de l'union politique»<sup>443</sup>.

Les nombreuses interventions basées sur la présentation de ces résolutions sont empreintes non seulement d'un intérêt réel pour la problématique de l'avenir de l'Europe politique et économique, mais aussi d'un certain «jeu» opposant des personnes et des groupes politiques, matérialisé par une multitude de rectifications de termes, de formules et d'amendements qui, une fois énoncés, sont aussitôt contredits et annulés par d'autres amendements.

Raymond Barre, ayant participé auparavant à tous les débats de la commission économique, ainsi qu'à la première session plénière du Parlement européen sur le rapport Werner, prend la parole. Il explique la vision de la Commission en matière économique et monétaire et défend cette position en répondant ainsi aux nombreuses critiques formulées par les députés. Dans leurs interventions, ceux-ci ont laissé transparaître l'idée que les propositions de la Commission ne s'élèvent pas au niveau du rapport Werner, dont les ambitions sont plus grandes et l'horizon de prospection plus généreux. «D'une part, nous avons un rapport, dont nous avons dit, dans notre projet de communication au Conseil, qu'il était une contribution essentielle à la construction de l'Union économique et monétaire. D'autre part, nous avons des propositions. Les propositions n'ont pas la même nature qu'un rapport. Des propositions doivent être précises dans le fond, précises dans la forme et précises quant aux périodes de temps au cours desquelles des actions doivent être réalisées. Tel est le sens du projet de résolution et des propositions soumis au Conseil et qui l'ont été parce qu'il était de la responsabilité de la Commission de faire des propositions au Conseil»<sup>444</sup>. «[...] la Communauté devra nécessairement être une Communauté de croissance et de développement en même temps qu'une Communauté de stabilité»<sup>445</sup>. Après une longue procédure de vote ponctuée de nouvelles prises de parole, le Parlement européen adopte la résolution sur la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté<sup>446</sup>.

---

<sup>443</sup> *Procès-verbal de séance plénière, séance de jeudi, 3 décembre 1970*. CarDoc, Parlement européen, p. 52. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>444</sup> *Ibid. Intervention de Raymond Barre, vice-président de la Commission de la CE*, p. 51. CarDoc.

<sup>445</sup> Le communiqué du sommet de La Haye (1-2 décembre 1969) définit la Communauté comme une Communauté de stabilité et de croissance. Ces objectifs sont également expressément mentionnés dans les *Propositions de la Commission au Conseil concernant le troisième programme de politique économique à moyen terme*, Commission des Communautés Européennes, COM 189/70.

<sup>446</sup> *Résolution sur la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté*. In *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 151/23 du 29 décembre 1970.

## 4.2 Réactions de la Commission

### Consonances et dissonances avec le rapport Werner

«La relation entre la Commission et le groupe Werner a été complexe, mais elle était partie intégrante du fonctionnement du groupe Werner»<sup>447</sup>. Il s'agit de liens clairs et structurés entre organismes assez autonomes et, en même temps, de liens entre personnes, dont les affinités, complicités, orgueils et inimitiés transcendent le côté officiel. Le groupe ad hoc, recueillant finalement – après la désignation du Premier ministre luxembourgeois à sa présidence – des ressortissants des six pays communautaires, est composé des présidents des différents comités spécialisés de la Commission, ainsi que d'un représentant de la Commission. Celle-ci assure également la coordination technique des travaux. La Commission est au courant, officiellement et officieusement, de ce qui se passe à l'intérieur du comité Werner<sup>448</sup>.

L'alchimie des relations personnelles fait que Raymond Barre est proche de son compatriote Bernard Clappier ainsi que du baron belge Hubert Ansiaux et qu'il participe systématiquement, en sa qualité de vice-président de la Commission, aux travaux des deux comités qu'ils président. Il connaît bien Pierre Werner qu'il rencontre régulièrement depuis 1967 lors des réunions des ministres des Finances communautaires. Leur engagement européen est sans faille et leur dialogue en matière monétaire à l'aube des années 1970 renforce cette consonance<sup>449</sup>. Selon certaines sources<sup>450</sup>, c'est Raymond Barre qui aurait avancé le nom du Premier ministre luxembourgeois pour la présidence du groupe d'experts, laissant aux autres le soin de passer à l'action. Pour sa part, compte tenu de la longévité et de l'étendue de ses responsabilités politiques nationales, Pierre Werner entretient depuis longtemps des bons rapports avec ses partenaires – notamment belges (le ministre Snoy, le baron Ansiaux) et français (le ministre Giscard d'Estaing, Bernard Clappier), mais aussi allemands (le ministre Schiller, Johann Baptist Schöllhorn) – amenés à interagir avec le comité ad hoc. C'est d'ailleurs à l'unanimité qu'il a été finalement désigné comme président<sup>451</sup>.

La synergie entre le groupe Werner et la Commission est effective, en général sereine, mais émaillée de contradictions et de tensions. Aux membres du groupe Werner, la liberté de réfléchir durant sept mois en toute indépendance, mais à titre personnel, sur les grands axes menant à l'Union économique et monétaire; à la Commission, les contraintes de proposer et de faire valider des moyens d'actions qui satisfassent les sensibilités des Six et les procédures communautaires, en tenant compte du plan Werner ou pas. Cette conclusion ressort clairement de plusieurs interventions de Raymond Barre devant le Parlement européen. Lorsque les parlementaires se rangent du côté du rapport Werner pour défendre les objectifs et

---

<sup>447</sup> Cf. PAYE, Jean-Claude. *Le rôle de la Commission des Communautés, 1967-1973*. In *Le rôle des ministères des Finances et de l'Économie dans la construction européenne (1957-1978)*. Publication des Journées préparatoires qui se sont tenues à Bercy le 14 novembre 1997 et le 29 janvier 1998. Paris: Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, 2002, tome 2, p 120.

<sup>448</sup> Voir le chapitre 2. intitulé «[Création et déroulement des travaux du comité Werner \(mars-octobre 1970\)](#)».

<sup>449</sup> Cf. Archives familiales Pierre Werner, réf. PW 047 intitulée *Groupe Werner: Antécédents, préparatifs et réunions 1968-1970* et réf. PW 048 intitulée *Intégration monétaire de l'Europe. Le Plan Werner: 1970*.

<sup>450</sup> Voir la section 2.1 intitulée «[Désignation de Pierre Werner à la présidence du comité d'experts – trois versions](#)».

<sup>451</sup> *Ibid.*

les priorités d'une Union économique et monétaire tels qu'ils y sont énoncés<sup>452</sup>, le vice-président de la Commission rétorque sévèrement: «Je voudrais redire au Parlement européen ce que j'ai dit depuis de nombreux mois – et je dirais depuis de nombreuses années au Parlement [...] – ce ne sont pas les rapports, ce ne sont pas les plans, ce ne sont pas les déclarations d'intention qui comptent, ce sont les décisions. Et le but que poursuit la Commission, c'est d'obtenir un certain nombre de décisions [...]. Des décisions irréversibles»<sup>453</sup>. «C'est à la Commission et au Conseil qu'incombe d'examiner quelles sont les meilleures méthodes pour aboutir aux décisions qui devront être prises en fin d'année [au sujet du plan par étapes]. À ce moment-là, la Commission fera les propositions qu'il est de son devoir de faire»<sup>454</sup>.

Ces propos reflètent en filigrane toute l'opposition entre la réflexion sur le long terme (une décennie) du rapport Werner qui, du fait du grand nombre d'impondérables, ne pouvait prévoir des mesures concrètes que dans sa première étape et «l'immédiateté» de l'existence et du raisonnement de l'exécutif communautaire, pour lequel le long terme est souvent synonyme avec la durée de son mandat. De surcroît, le plan Werner ébauche un minimum d'éléments indispensables à la définition d'une Union économique et monétaire complète. Les propositions de la Commission, moins ambitieuses et en retrait par rapport à celle du groupe ad hoc sont, en fait, une formalisation juridique (en une résolution et deux projets de décisions à être adoptés par le Conseil) de certaines suggestions provenant du plan Werner. L'intransigeance qui émane des déclarations de Raymond Barre est liée aussi à un autre facteur. Il s'agit de l'ambition la Commission européenne de redynamiser son action et de consolider sa position, tant dans la mise en œuvre des grands projets lancés par le sommet de La Haye que dans le rééquilibrage des rapports interinstitutionnels. Il est utile de rappeler que ce sommet avait été imaginé par son initiateur, le président Pompidou, comme exclusivement intergouvernemental, sans l'intervention des institutions communautaires. D'abord réticente, la Commission devient de plus en plus convaincue des enjeux majeurs pour la construction européenne qu'une telle conférence peut générer. Elle commence à agir, recueille le soutien des autres États membres et réussit à s'y impliquer activement<sup>455</sup>. Les décisions prises à La Haye ouvrent, pour la Commission, la perspective de peser sur des nombreux projets qui sont adoptés. C'est le cas notamment en matière de coopération économique et monétaire, dont la Commission est le laboratoire. Par conséquent, elle ne veut pas se contenter de gérer les affaires courantes et techniques, ni d'être réduite à une sorte de secrétariat général<sup>456</sup>. Il en est

---

<sup>452</sup> Prises de position des députés Lange, Bousch (rapporteur pour le plan par étapes au sein de la Commission économique) et Springorum. Commission économique du Parlement européen. Réunion du 28-29.09.70 à Bruxelles. Procès-verbal de la réunion, cf. PE/II/PV/70-14, p. 9.

<sup>453</sup> *Intervention de Raymond Barre. Bande 218. Transcription.* Commission économique du Parlement européen. Réunion du 28-29.09.70 à Bruxelles, p. 11. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

<sup>454</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>455</sup> La Commission, que les réticences françaises relèguent à un rôle secondaire et strictement technique, s'active et obtient le soutien des autres États membres pour prendre part au sommet. Dans cette perspective, elle définit sa propre vision sur le triptyque «achèvement-appfondissement-élargissement» et mène une réflexion pour compléter l'union douanière par la mise en place d'une union économique et monétaire, à laquelle Raymond Barre est intimement associé. Voir *La Commission européenne, 1958-1972 Histoire et mémoires d'une institution* (sous la direction de Michel Dumoulin), Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007. Le 22 juin 1970, à la veille de l'entrée en fonction du président Malfatti, le secrétaire général Emile Noël lui envoie une lettre dans laquelle il souligne les risques d'affaiblissement de la Commission, ainsi que la nécessité de redéfinir ses rapports avec le Conseil et avec le Coreper. «La critique de l'action de la Commission et la contestation de son rôle [...] sont devenues plus aisées et elles ont été de plus en plus apparentes depuis 1967, dans le Conseil, dans le parlement, comme dans la presse européenne et internationale». Document cité par Marie-Thérèse Bitsch in *Le développement de la Commission unique (1967-1972)*, p. 148.

<sup>456</sup> Raymond Barre est ainsi en parfaite consonance avec le nouveau président de la Commission européenne, Franco Maria Malfatti, qui a clairement exprimé cet objectif dans son discours-programme qu'il a tenu le

de même en matière institutionnelle, où la Commission, gardienne des traités, refuse de se laisser marginaliser et compte peser de toutes ses compétences communautaires dans le triangle décisionnel qu'elle forme avec le Conseil et le Parlement<sup>457</sup>.

Un autre aspect pourra décrypter davantage cette réaction sévère du vice-président de la Commission. Il s'agit des relations personnelles complexes entre Raymond Barre et Pierre Werner. Ils se connaissaient de longue date, se fréquentaient notamment dans les milieux européens (c'est Barre qui aurait proposé Werner à la présidence du comité d'experts) et se respectaient mutuellement. Pourtant et nonobstant leurs liens personnels sans faille poursuivis jusqu'à la fin de leurs vies (y compris sur le front de l'euro), à l'époque du rapport Werner ils n'échangent pas sur la problématique de fond de cette réflexion. Les archives familiales Pierre Werner ne nous ont rien révélé en ce sens. En plus, Barre se montre irrité chaque fois que les mérites du comité d'experts et de Werner sont mis en avant. C'est contradictoire et paradoxal. En guise d'explication, on ébauche l'hypothèse suivante: Raymond Barre appréciait beaucoup Pierre Werner, pour ses qualités humaines, pour son intelligence, pour son caractère et pour sa prudence, attribut qu'ils partageaient. Il admirait aussi sa carrière politique. Mais du point de vue de l'union économique et monétaire, leurs conceptions se situaient dans deux sphères différentes. La nature de sa personnalité, ainsi que sa longévité de presque trois décennies au plus haut de la vie politique d'un pays doté de grande stabilité faisaient que Pierre Werner se situait tout naturellement dans le long terme. Cet horizon ample invitait à la réflexion et aux projets d'avenir qui devenaient forcément réalité des années après. La perspective l'emportait sur le pragmatisme. Raymond Barre se situe du côté de ceux qui, dans leurs visions, privilégient le court et le moyen terme et mettent l'accent sur l'urgence de progresser. Par conséquent, les petits pas, mais des pas concrets, sont de mise. D'où une prudence accrue, un soin particulier pour les procédures et une ambition plus mesurée dans les objectifs et les démarches.

Après avoir pris officiellement connaissance du rapport Werner, la Commission des C.E. soumet au Conseil, le 29 octobre 1970, ses propres propositions et deux projets de résolutions relatives à l'institution par étapes de l'Union économique et monétaire<sup>458</sup>.

Le contenu de ces documents est brièvement reflété ci-après.

La Commission considère que le plan Werner dégage les options fondamentales d'une Union économique et monétaire, en lui reconnaissant le mérite d'avoir apporté le progrès en matière d'affaires communautaires. En revanche, elle réaffirme que la réflexion des experts ne revêt aucun caractère contraignant<sup>459</sup>. La Commission adhère pourtant aux points-clés du plan par

---

15 septembre 1970 devant le Parlement européen. *Déclaration de Franco Maria Malfatti, président de la Commission européenne, prononcée devant le Parlement européen*. Strasbourg, 15 septembre 1970. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1970.

<sup>457</sup> *Ibid.*, pp. 142-148. Le 22 juin 1970, à la veille de l'entrée en fonction du président Malfatti, le secrétaire général Emile Noël lui envoie une lettre dans laquelle il souligne les risques d'affaiblissement de la Commission, ainsi que la nécessité de redéfinir ses rapports avec les institutions communautaires, tout d'abord avec le Conseil (et aussi avec le Coreper). «La critique de l'action de la Commission et la contestation de son rôle [...] sont devenues plus aisées et elles ont été de plus en plus apparentes depuis 1967, dans le Conseil, dans le Parlement, comme dans la presse européenne et internationale». Document cité par Marie-Thérèse Bitsch in *Le développement de la Commission unique (1967-1972)*.

<sup>458</sup> *Communication et propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil relatives à l'institution par étapes de l'Union économique et monétaire*, document COM(70)1250, 29.10.1970. In *Journal officiel des Communautés européennes*, annexe C 140 du 26 novembre 1970, supplément au bulletin 11/1970, Luxembourg, 11 novembre 1970, p. 1. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>459</sup> Devant les membres de la commission économique du Parlement européen réunis les 28 et 29 septembre 1970, Raymond Barre tient à expliquer que de son point de vue, ni la réflexion du comité Werner, ni le fruit de son

étapes, parmi lesquels figure la nécessité des progrès dans le domaine de l'unification politique<sup>460</sup>. L'achèvement de l'union économique et la réalisation de l'union monétaire doivent s'accompagner du transfert à l'échelon communautaire de certaines compétences incombant jusqu'alors au plan national. Un tel transfert devra pourtant se limiter à ce qui est nécessaire à la cohésion de l'unité et à l'efficacité de l'action communautaire. Les politiques décidées au niveau communautaire seront soumises au contrôle démocratique exercé par le Parlement européen, tout comme à des consultations régulières avec les partenaires sociaux. Sont envisagés deux organes supranationaux – un centre de décision pour la politique économique et un système communautaire des banques centrales –, indispensables à la maîtrise de la politique économique et monétaire à l'intérieur de l'union.

La Commission n'épargne pas les critiques envers le rapport Werner, qu'elle considère se limiter à des indications générales. De ce fait s'impose la réalisation ultérieure des études approfondies<sup>461</sup>. Un premier approfondissement devra se concentrer sur le système communautaire de banques centrales en charge de la gestion monétaire de l'union, en précisant sa nature et ses responsabilités propres. D'autre part, il faudra définir clairement ce que signifie la conduite de la politique économique et monétaire de l'union. Des précisions sur la nouvelle architecture institutionnelle s'imposent aussi. «La répartition des compétences entre les institutions communautaires d'une part, entre ces institutions et les autorités des États membres d'autre part, ne saurait être dès maintenant préjugée. Elle devra toutefois répondre à la nécessité d'assurer aux institutions de la Communauté une réelle efficacité et une assise démocratique valable»<sup>462</sup>.

Dans la mise en place de ces mesures, le rapport Werner préconise une certaine souplesse. Il ne détermine donc pas un calendrier précis pour l'ensemble des étapes prévues. C'est seulement la première étape qui est définie de manière plus concrète et détaillée. Ensuite, le chemin vers le point d'arrivée n'est ébauché que par des indications d'ordre général. Cette vision n'est empreinte ni de superficialité, ni de manque d'imagination ou de pragmatisme. Elle est le résultat d'une méthode de travail que le président Werner, puisant son inspiration dans la démarche d'édification du Marché commun, a proposée au groupe d'experts dès leur réunion préliminaire qui s'est déroulée le 11 mars 1970 au Luxembourg. Il s'agit de mettre en avant ce qui est prioritaire, de fournir des idées et des solutions pratiques pour atteindre les objectifs à court terme, tout en prenant en considération les pistes et les expériences qui pourraient s'avérer utiles à moyen et à plus long terme, même si cela n'était pas évident dans l'immédiat. C'est ainsi qu'il a incité ses collègues à rédiger dès le début, et tout au long des travaux, des notes décrivant les étapes et les mesures qu'ils envisageaient pour parvenir à l'objectif final<sup>463</sup>. C'est ainsi qu'il a été possible d'identifier les points d'accord et les zones

---

travail ne revêtent un caractère contraignant. Il définit ainsi le plan par étapes comme «[...] un ensemble d'observations formulées par des experts qui sont d'ailleurs considérés comme des experts indépendants. Le Conseil et la Commission sont tombés d'accord sur les présidents des comités parce que ces hommes connaissent bien les affaires communautaires, mais ils y siègent à titre personnel et le président Werner préside ce comité à titre personnel et non pas comme membre du Conseil, car nous avons beaucoup veillé, aussi bien du côté du Conseil que de la Commission, à ce que la répartition des pouvoirs au sein des institutions communautaires ne soit affectée en rien dans cette affaire».

<sup>460</sup> Voir la sous-section 1.3.2 intitulée «[Le sommet de La Haye](#)».

<sup>461</sup> Parmi les éléments considérés comme insuffisamment approfondis dans le rapport Werner figurent le marché des capitaux européens et certains aspects de la fiscalité, auxquels la Commission et Raymond Barre en particulier portaient un intérêt considérable. La Commission se déclare toutefois satisfaite des prévisions du rapport Werner au sujet de la réduction des marges (le régime spécifique des changes au cours de la première étape).

<sup>462</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>463</sup> Cf. notamment les [notes manuscrites de Pierre Werner](#) en préparation de l'ouverture des travaux du groupe Werner. On constate que ces notes contiennent diverses remarques au sujet des plans Snoy, Schiller, et Barre I

de divergence entre diverses positions et de dégager *in fine* le consensus politique. À la lumière de ce principe, le groupe a inscrit dans le texte même du rapport sa volonté «de conserver une certaine souplesse pour faire face aux adaptations que l'expérience acquise au cours de la première étape pourra suggérer»<sup>464</sup>.

La Commission n'est pas du même avis et estime qu'une définition plus précise de ce qui suit la première étape aurait été nécessaire. Elle n'est pas sans comprendre l'approche du comité Werner. Ses travaux limités dans le temps (mars-octobre 1970) l'ont mis dans l'impossibilité de procéder à un examen approfondi de toutes les questions d'intérêt. Elle se montre néanmoins moins indulgente pour le fait que le comité d'experts «n'a pas considéré opportun d'aborder des suggestions formulées pour des étapes ultérieures par les documents déposés par les gouvernements ou par la communication de la Commission du 5 mars 1970».

Pour la première étape de trois ans, la Commission est sur la même longueur d'onde que le plan Werner. Il s'agit notamment des méthodes de coordination des politiques économiques à court terme et de la réduction progressive des marges de fluctuation entre les monnaies des pays membres. Ses réserves interviennent toutefois pour le laconisme avec lequel est décrite la transition vers le point d'arrivée. De ce fait, [(elle)... ne croit pas possible de formuler des observations détaillées sur cette brève partie du rapport Werner]<sup>465</sup>. Quant au Fonds européen de coopération monétaire si important pour le comité Werner (et proposé dès la première étape), le sujet est contourné par une formule diplomatique imbattable: «Cette très importante question mérite un plus ample examen, qui devrait être poursuivi sans retard sur la base du rapport du Comité des gouverneurs des banques centrales»<sup>466</sup>. Les réticences de la Commission ne sont pas seulement dues au caractère schématique des propos du comité Werner, mais surtout à une opposition d'approche avec le groupe d'experts. Sous l'impulsion de Raymond Barre, la Commission considère que la réduction des marges de fluctuation aurait occupé le centre des débats et forcé de la stratégie du plan par étapes, tandis qu'un fonds de stabilisation des changes n'était voué à intervenir que plus tard, après la mise en place des mécanismes appropriés. D'ailleurs, le vice-président de la Commission pointe du doigt que «[...] l'erreur du premier rapport Werner a été de mettre en avant l'élément annexe, c'est-à-dire le Fonds de stabilisation, et de mettre au second plan l'élément principal qui était la réduction des marges. Il était certain qu'un certain nombre d'États membres n'accepteraient pas, pour le plaisir d'en créer un, un fonds de stabilisation des changes. Je le déplore, pour ma part, parce que je crois qu'un fonds de stabilisation pourrait marquer une démarche plus assurée sur le plan monétaire. Mais les États membres sont comme ils sont. Nous devons tenir compte des opinions des uns et des autres»<sup>467</sup>. Ces propos ne sont pas une première. Ils ont été énoncés à maintes reprises, notamment à la réunion des ministres des Finances qui s'est tenue à Venise le 29 mai 1970, ainsi que lors des débats de la commission économique du Parlement européen (comme il a été mentionné antérieurement), mais jamais de manière aussi tranchante.

---

(que la Belgique, l'Allemagne et la Commission ont présentés à la réunion des ministres des Finances le 24 février 1970), qui émaillent ainsi la position de Pierre Werner (qui a pris la forme du plan luxembourgeois, présenté à la même occasion). Ce document, dont la rédaction pourrait être localisée entre le 25 février et le 10 mars 1970, a été aussi à la base de son discours d'inauguration des travaux du comité Werner. *Archives familiales Pierre Werner*, carton réf. 047. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>464</sup> *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, supplément au bulletin 11/1970, p. 1. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>465</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>466</sup> *Ibid.*

<sup>467</sup> Intervention de Raymond Barre. Bande 218. Transcription, réunion du 28-29.09.70 à Bruxelles, p. 10. Commission économique du Parlement européen. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

La Commission s'accorde avec le rapport Werner au sujet de l'inévitable adaptation du traité de Rome aux exigences de l'édification de l'Union économique et monétaire. Les ajustements nécessaires seront définis en fonction des progrès à réaliser et, de ce fait, la Commission s'engage à présenter, avant la fin de la première étape, les projets d'amendements qui s'imposent.

Compte tenu que «le rapport [Werner] fournit une contribution essentielle aux travaux que mènent les institutions de la Communauté pour fixer le plan par étapes prévu par les chefs d'État ou de gouvernement à La Haye», la Commission souligne que «[...] le terrain a été suffisamment déblayé pour que la Communauté engage, dès le début de 1971, le processus tendant à la réalisation progressive d'une union économique et monétaire»<sup>468</sup>. Elle recommande donc au Conseil d'adopter avant la fin de l'année 1970 une résolution sur l'institution par étapes d'une Union économique et monétaire dans le courant de la décennie 1970-1980. Par la même résolution, devra être institué pour la période 1971-1973 un programme d'action concernant la première étape, indissociable du processus complet de réalisation de l'Union économique et monétaire. Aux yeux de la Commission, deux autres décisions sont indispensables pour l'engagement politique de la Communauté. L'une cible le renforcement de la coordination des politiques économiques à court terme; l'autre a trait à l'intensification de la collaboration entre les banques centrales de la Communauté. Par ces décisions, le Conseil donnerait le coup d'envoi du programme d'action précité.

Marquée par les points forts du rapport Werner, la première résolution de Commission se focalise sur la coordination des politiques économiques à court terme. Il est prévu que le Conseil consacre trois sessions par an à l'examen de la situation économique dans la Communauté, dans le but de dégager des orientations communes pour la politique économique à court terme des États membres<sup>469</sup>. Ce cycle d'analyses doit se finaliser par un rapport annuel sur la situation économique de la Communauté. Ses conclusions détermineront les grandes orientations pour l'année suivante, que les États membres suivront dans la mise en œuvre de leurs politiques économiques respectives. Les gouvernements soumettront ce rapport à leurs parlements nationaux pour débats et comme base pour l'adoption des budgets pour l'année suivante. Un tel mécanisme est propre à amorcer une véritable coordination des politiques budgétaires des États membres.

La deuxième résolution traite du resserrement de la collaboration entre les banques centrales, élément-clé de la première étape. Afin que leur concertation soit renforcée<sup>470</sup>, les banques centrales devront suivre des orientations convergentes en matière de politique de la monnaie

---

<sup>468</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>469</sup> Conformément à ce calendrier *sui generis*, le premier examen devra avoir lieu dans le courant du mois de février, ayant pour objet de dresser le bilan de la politique économique suivie au cours de l'année écoulée et d'adapter celle relative à l'année en cours aux exigences de l'évolution économique. Un deuxième examen est envisagé pour le mois de juin. Il a pour objet, d'une part, de faire le point de la politique à poursuivre pour l'année en cours, et d'autre part de définir dans le cadre des budgets économiques préliminaires compatibles des orientations quantitatives pour les budgets publics de l'année suivante avant que les gouvernements des États membres n'arrêtent définitivement les projets. Ces orientations concernent la variation du volume des budgets, l'ampleur des soldes et les modes de financement ou d'utilisation de ces derniers. Enfin, un troisième examen a lieu courant octobre. À cette occasion, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête un rapport annuel sur la situation économique de la Communauté permettant de fixer les orientations que chaque État membre devra respecter dans sa politique économique pour l'année suivante.

<sup>470</sup> La Commission européenne met en évidence que pour maintenir en tout temps la cohérence des politiques des banques centrales en fonction de ces orientations convergentes, il est indispensable qu'aucune décision ou mesure s'en écartant ne puisse être mise en vigueur par une banque centrale sans une consultation préalable et obligatoire des autres banques centrales.

et du crédit, définies sous l'impulsion du comité des gouverneurs<sup>471</sup>. Quant au Fonds européen de coopération monétaire, la Commission donne mandat au comité monétaire d'établir, ensemble avec le comité des gouverneurs des banques centrales, un rapport traitant de ses fonctions et son organisation, qui sera soumis à la Commission et au Conseil au plus tard le 30 juin 1972. Cette résolution contient une autre recommandation issue du plan Werner, liée à la solidarité monétaire européenne. La Communauté adoptera progressivement des positions communes dans les relations monétaires avec les pays tiers et dans les organisations internationales.

L'ensemble des actions de la première étape de trois ans devra être engagé à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1971. En charge de la mise en place de la stratégie convenue, la Commission soumettra au Conseil avant le 1<sup>er</sup> mai 1973 une communication sur les progrès accomplis et sur les mesures à adopter au-delà de la première étape, y compris le projet de modification du traité au titre de son article 236<sup>472</sup>.

Les banquiers centraux sont les premiers à manifester leur mécontentement en constatant combien la Commission a aseptisé le rapport Werner. Dans la première réunion du Comité des gouverneurs des banques centrales, après la publication des propositions de la Commission, les débats font ressortir le désaccord. Le président de la Bundesbank Karl Klagenbrunn précise que s'il accepte pleinement le rapport du groupe Werner, il lui est impossible d'en faire autant pour les propositions de la Commission, qui, tout en affirmant des objectifs semblables, ne propose pas des vues identiques. Les membres italiens du Comité des gouverneurs estiment que les propositions de la Commission sont dépourvues de clarté et ne revêtent qu'une valeur symbolique. Ils sont d'avis qu'afin de progresser concrètement vers l'Union économique et monétaire, il conviendrait de mettre au point une réelle convergence du développement économique et de la coopération monétaire entre les partenaires<sup>473</sup>.

Ugo Mosca, directeur général des Affaires économiques et financières et membre du groupe ad hoc, répond à ces inquiétudes et signale qu'en réalité, il n'y a qu'une distinction de forme entre les deux documents. «La différence entre les documents tient essentiellement à une question de présentation due au fait que le groupe Werner rassemblait des personnalités très qualifiées qui ont toujours raisonné en termes fonctionnels, alors que la Commission s'est exprimée en termes correspondant aux nécessités juridiques et politiques»<sup>474</sup>.

---

<sup>471</sup> Dans ses réunions qui devront être tenues à intervalles réguliers, le Comité des gouverneurs – en tenant compte des lignes directrices fixées par le Conseil en matière de politique économique – fera en sorte que les banques centrales conviennent en commun des mesures à adopter en matière de conduite des politiques monétaires et du crédit. Le volet principal de ces mesures reviendra en matière de niveau des taux d'intérêt, d'évolution des liquidités bancaires et d'octroi de crédits aux secteurs privé et public.

<sup>472</sup> Le contenu de l'article 236 du traité instituant la Communauté économique européenne (sixième partie, dispositions générales et finales) est le suivant: «Le gouvernement de tout État membre, ou la Commission, peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision du présent traité. Si le Conseil, après avoir consulté l'Assemblée et le cas échéant la Commission, émet un avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres, celle-ci est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter au présent traité. Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les États membres en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives».

<sup>473</sup> Cf. *Compte rendu de la quarante-quatrième session du Comité des gouverneurs des banques centrales*. Bâle: 8 novembre 1970, BCE. Les représentants italiens au sein du Comité des gouverneurs qui prennent la parole à ce sujet sont Paolo Baffi, qui représente le gouverneur Guido Carli de la *Banca d'Italia*, et Rinaldo Ossola. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>474</sup> *Ibid.*, p. 4.



Une comparaison synthétique entre le rapport Werner et les propositions de la Commission nous révèle une similitude de vues sur bon nombre des points forts, mais avec des nuances différentes. Il s'agit tout d'abord de la définition identique de l'objectif final et de l'affirmation du caractère irréversible de l'Union économique et monétaire, dont l'édification implique l'engagement politique des États membres. Dans ce processus, la première étape a un rôle décisif pour parvenir à une «communauté de stabilité et de croissance». Vient ensuite le principe de parallélisme entre le renforcement de la coordination des politiques économiques et celui de la coordination des politiques monétaires. Tandis que le groupe Werner insiste sur les politiques monétaires, y compris sur leurs incidences sociales<sup>475</sup>, la Commission prête moins d'attention à ce domaine et estime plus modestes les progrès nécessaires pour la première étape. La nécessité d'adapter le traité de Rome, surtout en préparation de la deuxième phase, apparaît évidente et le transfert des responsabilités du niveau national au plan communautaire impératif. Contrairement au rapport Werner, qui met en avant la construction institutionnelle et des nouveaux organes communautaires<sup>476</sup>, la Commission estime que ces transferts sont entièrement possibles dans le cadre des institutions existantes. Pourtant, il faudrait d'une part un réaménagement des compétences et des liaisons entre ces institutions et d'autre part entre celles-ci et les autorités nationales.

«Dans tous ces domaines, nous allons reprendre le travail sur le plan des relations entre la Commission et le Conseil, c'est-à-dire agir auprès du Conseil pour que des décisions précises soient prises dans ces divers domaines, car [...] ce ne sont pas les rapports, ce ne sont pas les plans, ce ne sont pas les déclarations d'intention qui comptent, ce sont les décisions [...]. Le but de la Commission, dans les prochains mois et surtout d'ici le Conseil de la fin de décembre, sera de faire prendre par le Conseil un certain nombre de décisions précises qui marqueront d'une façon très claire que nous nous acheminons de façon irréversible vers une meilleure organisation, économique, monétaire et financière de la Communauté»<sup>477</sup>.

Conformément au calendrier fixé par les chefs d'État ou de gouvernement, la date limite pour les décisions à prendre est le 31 décembre 1970.

#### 4.3 Réactions du Conseil<sup>478</sup>

Une semaine après sa présentation officielle, le rapport Werner est envoyé à la Commission qui s'en saisit le 16 octobre 1970. Un jour avant sa publication à Bruxelles, dans un geste de courtoisie politique, Pierre Werner transmet le document à ses homologues, les ministres des Finances des États membres<sup>479</sup>. Le plan par étapes continue à occuper une place de choix dans les discussions politiques du moment et le président Werner ne cesse de défendre le fruit de la réflexion du comité ad hoc<sup>480</sup>. C'est ainsi qu'il l'évoque le 15 octobre avec Franco Maria Malfatti, président de la Commission, en visite de travail à Luxembourg, et qu'il l'explique

---

<sup>475</sup> «L'évolution des revenus dans différents pays membres sera suivie et discutée au niveau communautaire avec la participation des partenaires sociaux». Cf. *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, supplément au bulletin 11/1970, p. 3.

<sup>476</sup> «Le transfert de responsabilités représente un processus de signification politique fondamentale qui implique le développement de la coopération politique». *Ibid.*, p. 1.

<sup>477</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>478</sup> Pour les besoins de l'exposition du sujet et, plus particulièrement, de l'articulation entre la présente étude et les différentes sources, les réactions du Conseil et celles des États membres en relation avec le rapport Werner sont traitées séparément.

<sup>479</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*, T. II, p. 131.

<sup>480</sup> Voir le chapitre 2 intitulé «Création et déroulement des travaux du comité Werner (mars-octobre 1970)».

vingt-quatre heures plus tard à Paris dans le cadre d'un déjeuner-débat auquel le «Cercle de l'Opinion»<sup>481</sup> le convie en tant qu'hôte d'honneur. Devant des hommes politiques et des journalistes, Pierre Werner expose la démarche du rapport, mettant en lumière le fait que le comité d'experts a choisi «une ligne médiane qui indique déjà la notion d'étapes et de progression et qui confirme le parallélisme entre le développement économique et la coopération monétaire sur lesquels s'aligne, à partir d'un stade plus avancé, la coopération politique»<sup>482</sup>. À ses yeux, «le mérite du rapport [me semble être] d'avoir brisé le cercle vicieux des préalables politiques et économiques, et de montrer une voie, prudente et progressive, de l'évolution vers un état de choses qui facilitera énormément la réalisation de la plénitude des objectifs des traités existants. À propos de la construction d'un système économique comme le marché commun, on ne saurait à la longue perdre de vue le rôle central joué par la monnaie et le crédit. On ne saurait omettre de tirer, du point de vue financier, les conséquences d'une intégration économique qui fait actuellement la force de nos économies nationales et qui ne peut manquer de se manifester aussi dans les relations financières internationales»<sup>483</sup>. Robert Marjolin et Raymond Barre, tous les deux membres de la Commission (le premier de 1958 à 1967 et le second de 1967 à 1973), assistent aussi à cette manifestation. Lorsqu'il prend la parole, le vice-président Barre émet des propos très prudents sous prétexte que la Commission doit réserver au Conseil des ministres la primeur de son avis sur le rapport. Il exprime l'espoir que «s'il sera bon de disposer à la fin de l'année d'un plan par étapes traçant les grandes lignes de la marche vers l'Union économique et monétaire, la crédibilité de l'opération à l'intérieur de la Communauté comme à l'extérieur, dépendra des décisions concrètes qui seront prises dans les prochains mois. Elles devront témoigner de la volonté de nos gouvernements de constituer progressivement un ensemble multinational, efficacement organisé sur le plan économique, monétaire et financier et nettement individualisé à l'égard de l'extérieur. Il est possible de parvenir à un tel résultat dans la présente décennie, pour autant que l'on soit attentif aux conditions économiques, politiques et psychologiques qui prévalent dans la Communauté»<sup>484</sup>.

Selon le calendrier fixé par les chefs d'État ou de gouvernement, le Conseil des ministres est appelé à décider, avant la fin de l'année 1970<sup>485</sup>, de la mise en œuvre de la première étape de l'Union économique et monétaire, censée débiter le 1<sup>er</sup> janvier 1971. Dans ce but, la Commission soumet au Conseil des ministres, le 29 octobre 1970, ses propres propositions inspirées du rapport Werner, accompagnées de deux projets de résolutions. Les réactions sont

---

<sup>481</sup> Fondation et cercle de débats politiques créé en 1955 par l'intellectuel français Gabriel Du Chastain (1934-1981). Le «Cercle de l'Opinion» engagé résolument en faveur de la construction européenne, organise, en octobre 1970, un cycle de débats intitulé «Un mois pour l'Europe», auquel bon nombre de personnalités sont invitées. Parmi les sujets proposés on compte «L'Europe monétaire», «L'Europe politique», «Les Finances de l'Europe», «L'Europe et le commerce mondial». En novembre 1970, Gabriel Du Chastain recueille les contributions de tous les intervenants pour sortir une publication spéciale intitulée «L'Opinion en 24 heures», pour laquelle il sollicite l'appui du baron Ansiaux et du Comité des gouverneurs des banques centrales.

<sup>482</sup> *Exposé de Pierre Werner devant le «Cercle de l'Opinion» (Paris, 16 octobre 1970)*. *Bulletin de documentation*. Luxembourg: Direction de la publication, Service Information et Presse, ministère d'État, 26.10.1970, n° 6, 26<sup>e</sup> année, p. 3. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>483</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>484</sup> *Exposé de Raymond Barre devant le «Cercle de l'Opinion» (Paris, vendredi, 16 octobre 1970)*, à l'occasion du déjeuner débat sur «L'Europe Monétaire», p. 3. In *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>485</sup> La date limite pour cette prise de décision a été fixée au 31 décembre 1970. Le sommet de La Haye a demandé que le plan par étapes soit élaboré «au cours de l'année 1970». Le choix de lancer la 1<sup>re</sup> étape de l'union économique et monétaire le plus rapidement possible est préconisé par la Commission dans le «plan Barre II» (COM(70) 300) et approuvé par le Conseil Ecofin des 8 et 9 juin. Dans ses conclusions, le Conseil indique que «le point de départ du processus à engager doit être trouvé dans l'achèvement [des] actions préconisées dans le mémorandum de la Commission au Conseil le 12 février 1969. Cela implique que le Conseil statue d'ici la fin de 1970 [...]» Cf. *Bulletin CE*, août 1970, 8-1970, p. 83.

nombreuses et variées. Il s'agit tout d'abord des prises de position des gouvernements nationaux quant aux divers objectifs, moyens d'action et repères temporels ébauchés dans le rapport Werner<sup>486</sup>. On assiste ensuite à des réactions – aussi bien gouvernementales qu'émanant de différents comités spécialisés – liées aux différences notables entre le plan consensuel auquel le comité ad hoc est parvenu et les propositions de la Commission<sup>487</sup>. Par le biais de ses commissions spécialisées, en réunion avec les groupes politiques<sup>488</sup> et en sessions plénières, le Parlement européen fait aussi entendre sa voix.

Les 26 et 27 octobre 1970 le Conseil se réunit en formations conjointes Ecofin et Affaires étrangères et ce en raison de la dimension à la fois économique et politique du sujet<sup>489</sup>. Après un premier tour de table que le Conseil des ministres des Affaires étrangères consacre au plan par étapes<sup>490</sup>, les ministres des Finances tentent de se pencher davantage sur ce document dans le cadre d'une réunion informelle prévue le 9 novembre 1970. Pierre Werner la prépare avec soin et prudence en raison notamment des réactions gouvernementales françaises. «[...] Désirée spécialement par mes collègues Snoy, Schiller et Moeller, [la réunion] fut d'abord reportée, puis annulée lorsque j'appris que Giscard d'Estaing qui avait été d'un grand secours pour mes travaux, m'informait qu'il ne pouvait pas être présent en personne. Entre temps, la Commission s'était saisie du problème. On considérait qu'à partir de ce moment les suites à

---

<sup>486</sup> Voir la section 4.4 intitulée «[Réactions politiques dans les États membres des Communautés européennes](#)».

<sup>487</sup> Du point de vue des opinions gouvernementales, il s'agit des positions des gouvernements allemand et respectivement néerlandais. Quant aux comités consultatifs du Conseil, il s'agit notamment du Comité des gouverneurs des banques centrales qui s'étonne de ne plus retrouver, dans les propositions que la Commission soumet au Conseil, ni les priorités indiquées dans son avis spécialisé (partie intégrante du rapport Werner), ni le calendrier d'implémentation y associé. Cette conclusion ressort des procès-verbaux des quarante-quatrième et quarante-cinquième séances du Comité des gouverneurs des banques centrales des États membres de la CEE, Bâle, 8 novembre 1970 et respectivement 12 décembre 1970. Notons également que le 17 octobre, le Comité de politique économique à moyen terme de la CEE, réuni à Bruxelles sous la présidence de Walter Schöllhorn, adopte l'avant-projet du troisième programme de politique économique à moyen terme de la CEE, valable pour la période 1971-1975, dont les grandes lignes ont été présentées par la Commission en décembre 1969. Ce programme – dont l'adoption est l'un des éléments mentionnés au titre des mesures à prendre au cours de la 1<sup>re</sup> étape vers l'Union économique et monétaire par le «plan Barre II» présenté le 4 mars 1970 – est étroitement lié au plan Werner, étant acquis que le plan par étapes doit s'appuyer sur des orientations globales quantitatives valables pour l'ensemble de la Communauté et concernant les principaux éléments d'évolution économique.

<sup>488</sup> Conformément aux documents des archives familiales Pierre Werner, une semaine avant la première session plénière du Parlement européen consacrée au rapport Werner prévue le 18 novembre 1970, Pierre Werner est invité à une conférence-débat (qui dure plusieurs heures) avec les chefs des fractions chrétiens-démocrates. Ce qui préoccupe le plus les membres de l'assemblée parlementaire c'est la construction institutionnelle en vue de l'Union économique et monétaire.

<sup>489</sup> Conformément à la répartition interne des compétences entre la formation Ecofin et celle des Affaires étrangères du Conseil (article 145 du traité CEE), cette réunion du Conseil s'ouvre sous la présidence du ministre des Finances allemand Alexander Möller, avant d'être passée à son homologue des Affaires étrangères Walter Scheel.

<sup>490</sup> Le 26 octobre 1970, le Conseil des ministres des Affaires étrangères se réunit à Luxembourg pour se saisir officiellement du rapport Werner. En sa qualité de Premier ministre du Grand-Duché, Pierre Werner reçoit les ministres des Affaires étrangères des Six et conduit les travaux, tout en prenant la parole, pour une synthèse explicative de substance en sa qualité de président du comité ad hoc. La communication à la presse diffusée à l'issue de la réunion précise que «[...] le Conseil exprime ses vifs remerciements à M. Werner, ainsi qu'à ceux qui ont participé ou contribué aux travaux du Groupe dont il a assumé la présidence, pour la qualité du rapport qui a pu être élaboré et présenté dans des délais rapprochés grâce aux efforts de ce Groupe». (Cf. [Communication à la presse, Luxembourg le 27 octobre 1970](#), 1946/70 'AG 327'. Communautés Européennes, Secrétariat général. In *Archives familiales Pierre Werner*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)). Dans ses mémoires, Pierre Werner se souvient que «le Président du Conseil, le Ministre Scheel, me félicita et me remercia chaleureusement, comme d'ailleurs les Ministres des Finances Snoy et Moeller (RFA), ainsi que le Secrétaire d'Etat de Colombo, Pedini. Le Ministre français Maurice Schumann s'exprimait avec plus de réserve. Le représentant néerlandais se ralliait, mais se plaignait de ce que, avec l'accord de mes collègues, j'avais convoqué une réunion informelle des ministres des Finances pour le 9 novembre. [...] Maurice Schumann me prit à part et me mit au courant des réactions diverses au sein du Gouvernement français».

donner au rapport se situaient au niveau des rapports officiels entre celle-ci et le Conseil des ministres»<sup>491</sup>.

Le 13 novembre, le gouvernement de la République Française confirme qu'il maintient les aspirations du communiqué final de La Haye concernant l'Union économique et monétaire, mais qu'il refuse de fixer des délais précis et de s'attaquer au fond de la problématique institutionnelle communautaire. La couleur des négociations politiques est ainsi annoncée. Le Conseil des ministres réuni le 23 novembre 1970 décide de porter la réunion suivante (et vraisemblablement la dernière de l'année) au 14 décembre. Dans cette perspective, il donne mandat au Comité des représentants permanents (Coreper)<sup>492</sup> de préparer – en prenant les propositions de la Commission comme base de travail<sup>493</sup> – les textes des projets de décisions du Conseil en matière d'Union économique et monétaire<sup>494</sup>. Le Coreper se réunit donc les 2 et 10 décembre pour analyser, avec l'appui du groupe technique «questions économiques et financières», tant les principes des résolutions du Conseil proposées par la Commission dans son memorandum du 29 octobre, que des questions de détail. Il en résulte la nécessité d'élaborer un nouveau projet de résolution, assorti de deux propositions de décisions (à l'instar des propositions de la Commission).

Après plusieurs arbitrages dans lesquels la délégation française est omniprésente (pour s'opposer aux autres), les représentants permanents réussissent à dégager une convergence sur bon nombre de sujets<sup>495</sup>. Si les propositions de la Commission sont unanimement reconnues comme base de travail, les délégations conviennent de les renforcer dans certains points par des éléments spécifiques du rapport Werner. La définition de la première étape de trois ans doit être claire et précise, fondée sur le principe de l'irréversibilité de l'Union économique et monétaire. Cinq délégations affirment sans équivoque que cette première étape n'est pas un objectif en soi. Elle est indissociable du processus complet d'intégration économique et monétaire et, de ce fait, il est nécessaire que l'évolution future de l'Union économique et monétaire soit définie dès le début de manière contraignante et irréversible. La délégation française milite pour une définition des objectifs seulement dans leurs grandes lignes et estime prématurée la fixation dès maintenant d'une date précise pour le résultat final. Sur la question de la date, les positions française et allemande se rejoignent, mais paradoxalement

<sup>491</sup> WERNER, Pierre, *Itinéraires*. T. II, p. 131.

<sup>492</sup> Le Comité des représentants permanents (Coreper) est un organisme chargé de préparer les travaux du Conseil. Cette tâche horizontale vaut pour toutes les formations du Conseil, à l'exception du conseil Agriculture traditionnellement préparé pour l'essentiel par le comité spécial de l'agriculture. Créé *de facto* dès l'origine des Communautés, le Coreper a été inscrit dans le droit originaire par l'article 5 du traité de Bruxelles du 8 avril 1965, dit de fusion des exécutifs. Le Coreper est composé d'un délégué par État membre (le plus souvent un haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères, avec rang d'ambassadeur). Individuellement, le représentant permanent est l'intermédiaire entre les institutions des Communautés et son gouvernement. Collectivement, avec ses collègues des autres États, il participe à l'action communautaire en intervenant dans le processus d'adoption des actes pris par le Conseil. Le Coreper débat, préalablement à leur examen par les ministres, de tous les points appelés à être inscrits à leur ordre du jour. Si un accord unanime se réalise au sein du Coreper, les ministres ne rouvrent en principe pas la discussion et se contentent de ratifier le résultat acquis. Si un accord n'a pu être obtenu, il y a alors débat entre les ministres. Depuis 1970, le Coreper est complété par des comités spécialisés (comité politique, groupe de coordination monétaire, etc.).

<sup>493</sup> Le Coreper prépare la session du Conseil éventuellement en coopération avec d'autres hauts fonctionnaires. Le texte de la résolution du Conseil indique sans les nommer le comité monétaire, celui-ci étant généralement chargé de la discussion et de la préparation des textes en matière financière et monétaire à la place du Coreper.

<sup>494</sup> *Réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté*. Docs R/2247/70 (Fin 446) + Corr. 1 et R/2106/70+ Corr. Bruxelles, 23.11.1970. Communautés européennes, Le Conseil. *Archives historiques du Conseil des CE*.

<sup>495</sup> Voir *Note à l'attention de MM. les membres de la Commission*, Sec(70) 4408, Restreint, Point 7B, OJ, 146. Bruxelles: 5 décembre 1970. Commission des Communautés européennes, Secrétariat général. *Archives historiques du Conseil des CE*.

pour des raisons opposées. Les Français envisagent un minimum de contraintes, tandis que les Allemands prônent la rigueur avec une nécessaire flexibilité<sup>496</sup>. Apparaît l'idée que le Conseil établisse un calendrier des étapes de l'Union économique et monétaire. Deux approches s'opposent à ce propos. Cinq partenaires s'accordent sur la formule de la mise en place, au cours d'une décennie, d'une union économique et monétaire par étapes, dont la première débute le 1<sup>er</sup> janvier 1971. La délégation française préfère la mention que la mise en place de l'UEM intervienne avant le 1<sup>er</sup> janvier 1980. La procédure du passage de la première étape à la suivante suscite aussi des discussions. Tout comme la Commission, cinq délégations (hormis la France) estiment qu'avant la fin de la première étape, une évaluation des progrès accomplis s'impose. Sur cette base seront adoptées les mesures appropriées pour la réalisation progressive et intégrale de l'Union économique et monétaire<sup>497</sup>. Le parallélisme entre l'union monétaire et l'union économique est soutenu par l'ensemble des délégations et l'Italie insiste pour que l'expression «parallélisme garanti»<sup>498</sup> soit retenue.

Toutes les délégations partagent l'idée que la gestion de l'Union économique et monétaire impliquera un inévitable transfert des pouvoirs décisionnels des instances nationales à des instances communautaires. Il est clair pour tous qu'il ne s'agit pas «d'un centre de décision indéterminé, mais d'un centre de décision au niveau de la Communauté». Cinq délégations le considèrent même impératif, tandis que la délégation française se borne à ne pas l'exclure. Les Français se déclarent cependant dans l'impossibilité d'approuver la moindre configuration des mécanismes institutionnels futurs. Et ce parce que la distribution des compétences en matière économique et monétaire entre les échelons communautaire et national n'est pas encore précisée. Les autres délégations ne contredisent pas cette approche, mais sont néanmoins plus ouvertes au principe de définir dès maintenant, pour la phase finale, un certain nombre de décisions et de processus à être transféré au plan communautaire. Les six partenaires s'accordent pour détailler «les compétences qui devraient en tout état de cause revenir à la Communauté au stade final de la Communauté et faire ressortir la nécessité d'une évolution institutionnelle correspondante de la Communauté lors des différentes étapes»<sup>499</sup>.

La nécessité d'une révision ultérieure du traité recueille l'assentiment de cinq délégations. Elles estiment également qu'à la fin de la première étape une révision du traité<sup>500</sup> et la

---

<sup>496</sup> La délégation allemande souligne le double critère de *Stringenz und Flexibilität*. Les délégations belge, néerlandaise et luxembourgeoise mentionnent la nécessité de fixer une date précise pour l'accomplissement de l'ensemble de la construction qui, au sens de la délégation allemande, peut être contenue dans l'expression «dans la prochaine décennie». Cf. *Compte rendu de la 579<sup>e</sup> réunion du Comité des représentants permanents*. Bruxelles: 2.12.1970. Commission des Communautés européennes. *Archives historiques du Conseil des CE*.

<sup>497</sup> Cf. *Projet de note introductive établi par le président*. Commission des Communautés européennes, D.G. II «Affaires économiques et financières», Bruxelles: 10 décembre 1970. *Archives historiques de la Commission européenne*.

<sup>498</sup> Cette formule appartient au ministre italien des Finances Emilio Colombo, qui l'a proposée lors du Conseil des ministres des Finances à Venise (25 mai 1970), dans le contexte des débats autour du rapport intérimaire du groupe Werner. Elle est ensuite reprise dans le communiqué final du Conseil de Bruxelles des 8-9 juin 1970.

<sup>499</sup> Cf. *Questions concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté*. Document de travail T/37/71. Docs R/2106/70 (Fin 427) + Corr.1, R/2247/70 (Fin 446) + Corr.1 et R/2687/70 (Fin 553). Communautés européennes. Le Conseil, Bruxelles: 25.01.1971. *Archives historiques du Conseil des CE*.

<sup>500</sup> Sur la base de l'article 236. Le contenu de cet article du traité instituant la Communauté économique européenne (sixième partie, dispositions générales et finales) est le suivant: «Le gouvernement de tout État membre, ou la Commission, peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision du présent traité. Si le Conseil, après avoir consulté l'Assemblée et le cas échéant la Commission, émet un avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres, celle-ci est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter au présent traité. Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les États membres en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives».

convocation d'une Conférence intergouvernementale sont de mise. Les Français s'opposent farouchement à cette formule – même si une modification du traité pouvait se révéler indispensable à l'avenir – et demandent expressément «que ce problème soit écarté de la discussion»<sup>501</sup>.

Autre clivage entre la France et ses cinq autres partenaires: ceux-ci estiment nécessaire l'élargissement des compétences du Parlement européen en vue du renforcement du rôle de cette institution en tant qu'organe de contrôle démocratique. Ils évoquent ainsi un transfert des compétences des parlements nationaux vers le Parlement européen, tout comme l'élection de ce dernier par suffrage universel direct. Les Français y font encore une fois obstacle sous prétexte qu'un tel transfert entraîne un déséquilibre dans les Communautés<sup>502</sup>.

La délégation allemande met l'accent sur le rôle éminent des banques centrales dans l'édification de l'Union économique et monétaire. Elle considère que la meilleure source d'inspiration pour cet organisme futur est le *Federal Reserve Board*, structure qui jouit, tout comme la Bundesbank, de l'autonomie nécessaire et qui est obligée de poursuivre les mêmes objectifs que les organes communautaires ayant trait à l'union économique et monétaire.

Le fait que le projet de résolution proposé par la Commission insiste trop sur l'harmonisation fiscale n'est pas du goût des Français. Les Allemands sont mécontents à leur tour du laxisme des propositions<sup>503</sup> et insistent pour prendre *ad litteram* le libellé du plan Werner.

En matière de politique sectorielle, deux remarques notables émergent. La première appartient à la délégation italienne qui, dans le but d'éliminer les disparités structurelles et régionales, insiste pour la concertation des politiques sectorielles des États membres avec incidence sur la politique économique communautaire. La deuxième provient de la délégation allemande qui demande que le projet de résolution soit complété avec la nécessité «d'une convergence des politiques sociales».

Les 14 et 15 décembre, les ministres des Affaires étrangères et les ministres des Affaires économiques et financières des Six, assistés notamment des présidents des comités spécialisés compétents en matière de politique économique et monétaire, se réunissent en Conseil. Le premier jour, la présidence est exercée par le chef de la diplomatie allemande Walter Scheel et le lendemain par le ministre fédéral de l'Économie, Karl Schiller. Au deuxième semestre de 1970, c'est l'Allemagne qui assure la présidence du Conseil. Conformément à ses conclusions du 23 novembre 1970, le Conseil souhaitait aboutir, dans cette session, à l'accord politique nécessaire aux décisions de mise en œuvre de la première étape de l'union économique et monétaire. Au fur et à mesure des discussions, les contradictions s'accroissent. Les débats, qui se prolongent tard dans la nuit, se concentrent sur le caractère et les compétences des organes

---

<sup>501</sup> *Compte rendu de la 579<sup>e</sup> réunion du Comité des représentants permanents*. Bruxelles: 2.12.1970, p. 3. Commission des Communautés européennes. *Archives historiques du Conseil de la CEE*.

<sup>502</sup> La délégation française cite, en guise d'exemple, le fait qu'en France les décisions en matière monétaire échappent à la compétence du Parlement. Différentes délégations indiquent que même si cette remarque pourrait être valable pour le domaine monétaire (limité), elle ne s'applique certainement pas pour ce qui est de l'adoption du plan économique, des grandes données de la politique économique, du budget, etc. dans la mesure où ces mesures revêtent une importance conjoncturelle.

<sup>503</sup> Les propositions de la Commission n'envisagent pas une harmonisation complète des impôts directs et indirects, mais une harmonisation limitée à ce qui est nécessaire au bon fonctionnement de la future Union économique et monétaire. Voir à cet égard la présentation des aspects fiscaux d'une UEM que fait Hans von der Groeben devant le Conseil, les 29 et 30 mai 1970: *Document de la Commission du 27 février 1970 (Barre&Von der Groeben) donnant quelques lignes d'orientation sur le plan par étapes*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

de décision à un stade avancé ou final. La France réfute toute idée de construction institutionnelle supranationale. Les Pays-Bas essaient d'établir un lien avec les négociations relatives à l'adhésion britannique. L'Allemagne exprime, à son tour, certaines réserves liées à l'établissement des clauses de financement avant que des réalisations tangibles en matière de coordination des politiques ne soient acquises. Lors de la dernière partie de la réunion qui dure plus de douze heures, l'impossibilité d'un accord politique ne fait plus aucun doute. Pour sauver la mise, un groupe restreint à haut niveau présidé par Karl Schiller (et incluant le vice-président de la Commission, Raymond Barre) est mandaté de rédiger, à la lumière des débats, un des chapitres les plus sensibles soumis aux ministres, à savoir le transfert des pouvoirs des États membres à la Communauté<sup>504</sup>. Dans la perspective d'une inévitable impasse prolongée au-delà de la fin de l'année émerge la proposition d'arrêter la montre symboliquement à minuit le 31 décembre en guise d'expression de la volonté politique du Conseil d'aller de l'avant. L'Allemagne est ainsi invitée à continuer de présider les négociations au-delà du 31 décembre, mais le ministre Scheel refuse cette éventualité. Il invoque l'impossibilité technique de prolonger la présidence allemande<sup>505</sup>, mais en réalité on semblait ne plus vouloir siéger avant la fin de l'année<sup>506</sup>. Le 1<sup>er</sup> janvier 1971, la France prend les rênes de la présidence semestrielle du Conseil: à ce titre, il lui appartient de fixer les ordres du jour des prochaines sessions du Conseil, en accord avec ses priorités. Or, l'Union économique et monétaire n'est pas une urgence pour Paris. L'attitude des ministres allemands suscite beaucoup d'interrogations, d'autant plus que cette prudence soudaine contraste avec leur engagement personnel de première heure en faveur du plan par étapes. Par ce geste hautement politique, la présidence allemande entend signifier qu'il appartient maintenant à ceux qui sont à l'origine du blocage des négociations de prendre leurs responsabilités. Devant la presse, Karl Schiller remarque que la grande majorité des pays membres voulaient l'adoption rapide du plan par étapes pour se conformer aux décisions de La Haye, «mais d'autres ont d'autres opinions, se basent sur d'autres critères et avancent des conditions préalables. [...] L'esprit de La Haye n'a pas toujours été respecté»<sup>507</sup>. La finalisation des débats sur l'Union économique et monétaire doit encore attendre. Le Coreper est donc mandaté de poursuivre ses travaux.

Lors de la session du Conseil des 14 et 15 décembre, Pierre Werner limite délibérément ses interventions. Pourtant, le rapport Werner, notamment dans sa version finale du 8 octobre 1970, anime bon nombre d'échanges. Compte tenu que les propositions de la Commission et donc l'ensemble des documents sur lesquels statue le Conseil sont articulés autour du rapport intérimaire, *quid* du rapport final? C'est vrai que le plan par étapes intérimaire du 9 juin 1970 expose les grands principes de l'Union économique et monétaire, mais le rapport final va beaucoup plus loin en précisant non seulement le contenu de la première étape du processus, mais surtout les points forts d'une union économique et monétaire censée prendre corps en une décennie. La construction institutionnelle et le transfert des responsabilités des États vers la Communauté, qui n'étaient nullement évoqués dans le rapport intérimaire, comptent parmi les actions incontournables, mais s'avèrent en même temps être des questions très sensibles pour certains partenaires et particulièrement pour la France. Face à l'insistance des délégations pour que le rapport Werner final soit pris en

<sup>504</sup> Cf. *Le plan pour une union économique et monétaire ne sera pas mis en œuvre au début de 1971*. Agence Europe, Bulletin Quotidien N° 707 (nouvelle série). Bruxelles, 15 décembre 1970.

<sup>505</sup> Conformément à la déclaration de Karl Schiller à la fin de la session du Conseil des ministres. *Communication à la presse*. Bruxelles: 15 décembre 1970. In *Archives familiales Pierre Werner*.

<sup>506</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, pp. 136-137.

<sup>507</sup> *Ibid.* Déclaration de Karl Schiller. *Communication à la presse*. Bruxelles: 15 décembre 1970. *Archives familiales Pierre Werner*. La déclaration présentée en séance par la Commission (et annexée au procès-verbal de la session du Conseil) va dans le même sens: «La Commission regrette tout d'abord que le calendrier fixé par le communiqué de La Haye n'ait pas été respecté et qu'une grande décision politique n'ait pas eu son couronnement pratique comme il aurait été possible.» (In *Bulletin des CE*, février 1971, 2-1971, p. 54).

considération, le Conseil aboutit en fin de session à une formule longuement négociée exprimant que «vu les suggestions formulées par le Groupe et partageant les vues exprimées dans le rapport final au sujet des éléments indispensables à l'existence d'une union économique et monétaire et des conséquences de politique économique qu'une telle union implique...»<sup>508</sup>. Sollicité à s'exprimer, Pierre Werner confie aux journalistes son sentiment de déception face à ce demi-échec. Le Conseil ne tient pas son engagement consistant à prendre les décisions nécessaires avant la fin de l'année, alors que le comité Werner a tout entrepris pour rendre sa réflexion en temps et en heure et aussi complète que possible.

Pour dénouer le blocage, Pierre Werner décide d'agir. Le 29 décembre, en tant que Premier ministre du Grand-Duché de Luxembourg, il écrit aux cinq chefs de gouvernement. Il manifeste sa préoccupation quant à la mise en route de l'union économique et monétaire et pour exprimer néanmoins sa confiance dans une solution rapide et unanimement acceptable. Le chancelier Willy Brandt répond quatre semaines plus tard par une longue lettre<sup>509</sup> centrée sur les perspectives du plan par étapes telles que précisées suite au sommet franco-allemand de fin janvier 1971<sup>510</sup>.

Au Conseil des ministres du 20 janvier 1971, un rapprochement s'esquisse, préparé par la rencontre des ministres des Finances déroulée quelques jours auparavant à Arnhem (Pays-Bas). Les représentants permanents continuent leur travail pour parvenir à une position commune et pour aboutir ainsi à un accord sur les textes de la résolution à adopter par le Conseil. Le Coreper se réunit les 22 et 27 janvier et débat des questions concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire. Il en va de même le 4 février 1971<sup>511</sup>, lors d'une session consacrée en grande partie au projet de décision portant sur la collaboration entre les banques centrales<sup>512</sup>. La négociation s'articule autour d'un document soumis par la délégation belge<sup>513</sup> – qui a fait la synthèse des points d'accords précédents – et qui propose l'adoption d'une décision (*Beschluss*) et non pas d'une résolution. Les Allemands, les Italiens et les Luxembourgeois adhèrent à cette proposition de compromis. C'est d'ailleurs en bonne partie grâce à leur concertation, à laquelle s'est ralliée la Commission, que la forme finale des textes prendra corps. Les Néerlandais, au début réservés (souhaitant préciser davantage leur position), se rallient aussi. Après un certain nombre

---

<sup>508</sup> Formule reprise du document *Réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté*. Docs R/386 f/70 (fin 73). Bruxelles: 15.12.1970. Communautés européennes. Le Conseil, *Archives historiques du Conseil des CE*. Cette formule est reprise à l'identique dans la résolution du Conseil et des chefs d'État ou de gouvernement des États membres du 22 mars 1971. In *Monetary Committee. Compendium of Community monetary texts*, 1974, p. 20.

<sup>509</sup> *Lettre de Willy Brandt à Pierre Werner, 1<sup>er</sup> février 1971*. In *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

Willy Brandt mentionne notamment la «clause de prudence» proposée par le président Pompidou. (On y reviendra dans la section 4.4. intitulée «[Réactions politiques des États membres des Communautés européennes](#)».)

<sup>510</sup> Le 15<sup>e</sup> sommet franco-allemand s'est réuni à Paris les 25 et 26 janvier 1971 entre le président de la République française Georges Pompidou et le chancelier fédéral d'Allemagne Willy Brandt. Les questions européennes épineuses à l'ordre du jour communautaire, dont l'Union économique et monétaire, occupaient une place de choix dans l'agenda des discussions.

<sup>511</sup> Cf. *Compte rendu de la 586<sup>e</sup> réunion du Comité des représentants permanents*. Communautés européennes, Le Conseil. Bruxelles: 4 février 1971. In *Archives historiques du Conseil des CE*.

<sup>512</sup> Cf. *Questions concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté*, Note R/230/71 (Fin 48), Docs R/2106/70 (Fin 427), R/2247/70 (Fin 2242/70) (ASS 1386). Communautés européennes, Le Conseil. Bruxelles: 5.02.1971. *Archives historiques du Conseil des CE*.

<sup>513</sup> Cf. *Questions concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté*, Annexe T/37/71 au Document de travail T/37/71, Docs R/2106/70 (Fin 427) + Corr. 1, R/2247/70 (Fin 446) + Corr. 1 et R/2687/70 (Fin 553) Communautés européennes, Le Conseil. Bruxelles: 25.01.1971. *Archives historiques du Conseil des CE*.



d'amendements, l'accord de la délégation française intervient également. Les principaux affrontements se manifestent au sujet de la définition des critères du passage de la première étape aux étapes suivantes, de la durée de la période transitoire, ainsi qu'à propos de la répartition des compétences dans la Communauté et du contrôle parlementaire. Les décisions concernant la problématique fiscale (non dépourvue de débats houleux) émanent des Luxembourgeois qui sont, ensemble avec les Belges, à l'origine des formules portant sur l'évaluation, avant le 1<sup>er</sup> mai 1973, des progrès accomplis dans la réalisation de l'Union économique et monétaire et de la nécessité d'un calendrier en la matière.

Lors de la réunion des représentants permanents du 4 février 1971, deux propositions de décisions spécifiques, basées sur le mémorandum de la Commission d'octobre 1970, se concrétisent. La première concerne le renforcement de la coordination des politiques économiques à court terme. La deuxième cible le renforcement de la collaboration entre les banques centrales. Ce projet – pour lequel la consultation du Comité des gouverneurs des banques centrales a été décisive<sup>514</sup> – est élaboré dans le but de sauvegarder en même temps les responsabilités politiques des gouvernements des États membres et l'autonomie dont jouissent certaines banques centrales. La délégation allemande insiste particulièrement sur le fait que l'autonomie des banques centrales soit garantie et obtient gain de cause. Cinq délégations marquent leur accord pour le texte intégral, à l'exception de la délégation néerlandaise, qui conteste l'opportunité de cet acte.

Le Conseil des ministres des Communautés européennes tient sa 141<sup>e</sup> session les 8 et 9 février 1971, sous la présidence de Maurice Schumann, ministre des Affaires étrangères de la République Française. À l'issue des travaux, un communiqué final et une conférence de presse conjointe du chef de la diplomatie française et du président de la Commission, Franco Maria Malfatti, sont l'occasion d'une annonce très attendue. «Le Conseil a, à ce jour, marqué son accord sur une résolution concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté. [...] Le Conseil a également marqué son accord sur deux décisions<sup>515</sup> concernant, d'une part, le renforcement de la collaboration entre les banques centrales des États membres et, d'autre part, le renforcement de la coordination des politiques économiques à court terme des États membres»<sup>516</sup>.

Évoquant cette réunion du Conseil dans ses mémoires, Pierre Werner se souvient: «on put se mettre d'accord en convertissant la clause de sauvegarde négative en une clause positive, donnant aux dispositifs monétaires une durée de cinq ans et garantissant leur reconduction en cas d'accord sur le reste. [...] L'union était lancée en se basant dans l'essentiel sur les propositions du rapport, dont la mise sur pied n'était pas allée sans peine. L'essentiel pour moi à ce moment, c'était les mesures à prendre pour accuser la spécificité monétaire de la Communauté dans un univers monétaire de plus en plus tumultueux. [...] La tâche du groupe de travail était achevée. Il ne fut plus convoqué ou rétabli dans l'avenir. Pour moi

---

<sup>514</sup> Voir le *Procès-verbal de la quarante-cinquième séance du Comité des gouverneurs des banques centrales des États membres de la Communauté économique européenne*. Bâle: 12 décembre 1970, section II.3, pp. 3-7. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>515</sup> En fait, le Conseil marque son accord ce jour-là sur quatre textes, en plus de la résolution générale sur l'Union économique et monétaire. Il s'agit de la décision sur le renforcement de la coordination des politiques économiques à court terme, la décision sur le renforcement de la coopération entre banques centrales, la décision portant sur la mise en place d'un mécanisme de concours financier à moyen terme. Le quatrième élément est le programme économique à moyen terme (1971-1973) de la Communauté. (Bull. CE, avril 1970, 4-1970, pp. 26-27).

<sup>516</sup> *Communication à la presse*. Conseil des Communautés européennes, Secrétariat général, D.G. II Affaires économiques et monétaires, réf. 304/71. Bruxelles: 09.02.1971, pp. 0255-0271. *Archives familiales Pierre Werner*.

personnellement commençait une nouvelle ère de sollicitations nombreuses pour expliquer et propager l'idée d'union monétaire»<sup>517</sup>.

Le 22 mars 1971, le Conseil adopte formellement le programme de réalisation de l'Union économique et monétaire par étapes, appuyé par trois décisions spécifiques. La première est relative au renforcement de la coordination des politiques à court terme, comprenant notamment trois examens annuels de la situation des pays membres. La deuxième concerne le renforcement de la collaboration entre les banques centrales, étant axée sur la coordination des politiques en matière de monnaie et de crédit. La troisième porte sur la mise en place de concours financier à moyen terme. Le parallélisme des mesures à prendre devrait être sauvegardé. Par ailleurs, les banques centrales avaient été invitées à entreprendre, sur une base expérimentale et officieuse, le rétrécissement des marges de fluctuation des changes à partir du mois de juin.

#### 4.4 Réactions politiques dans les États membres des Communautés européennes

Après la publication du rapport Werner, intervenue le 16 octobre 1970, les réactions politiques dans les États membres ne tardent pas. La primauté revient aux médias<sup>518</sup>, et ce, avant même que leurs gouvernements n'aient pu s'exprimer officiellement. Les seuls à réagir le jour même de la publication du rapport sont le ministre néerlandais des Finances Johannes Witteveen et le vice-président de la Commission Raymond Barre<sup>519</sup>.

Le 20 octobre 1970, le ministre fédéral de l'Économie Karl Schiller donne une conférence de presse pour expliquer le contenu du plan par étapes. Ses commentaires sont favorables. Il estime que le rapport Werner a réalisé un compromis entre les pays qui voulaient parvenir à l'union économique et monétaire en accordant la priorité aux problèmes monétaires et ceux qui, comme l'Allemagne, posaient comme postulat de départ, donc comme préalable, la coordination des politiques économiques au sein de la Communauté. Le comité Werner a retenu comme principe l'équilibre entre ces deux courants, ainsi que la nécessité du parallélisme effectif entre le processus de coordination et de la convergence des politiques économiques et monétaires des Six. Dans les négociations politiques autour du plan par étapes, le gouvernement de Bonn a donc réussi à préserver l'un des principes fondamentaux de sa politique économique, énoncée dans le plan Schiller présenté en début d'année<sup>520</sup>. Le ministre allemand conclut avec le souhait de voir ce rapport approuvé tel quel avant la fin de l'année 1970. Sur le plan interne, Karl Schiller avait déjà fait le nécessaire. Alors que le plan par étapes n'est pas encore envoyé officiellement aux gouvernements des États membres, le ministre Schiller adresse, le 4 octobre, une communication officielle au chancelier fédéral. Il lui signifie que «le cabinet fédéral recevra sous peu le rapport Werner [...] et il sera sollicité de l'approuver [...] Il est très important que l'approbation intervienne encore durant la présidence allemande [du Conseil des ministres CEE] et ce afin que la première étape de trois ans [du plan] puisse débiter au 1<sup>er</sup> janvier 1970»<sup>521</sup>. Il ne manque pas de souligner la

<sup>517</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 136.

<sup>518</sup> Voir la section 4.6 intitulée «[Le rapport Werner dans les médias internationaux de l'époque](#)».

<sup>519</sup> WERNER, Pierre. *Ibid.*, p. 131.

<sup>520</sup> Voir la sous-section 1.3.3 intitulée «[Les plans monétaires élaborés par la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg \(janvier-février 1970\)](#)».

Voir aussi TIETMEYER, Hans. *Währungsstabilität für Europa*. Nomos, 1996.

<sup>521</sup> Cf. Lettre de Karl Schiller pour le chancelier de la République fédérale d'Allemagne, Monsieur Willy Brandt. Le ministre fédéral de l'Économie, Bonn, le 14.10.1970, Gesch.-Z:E1-IA1-03 00 00/10 – (n.i.E). Copie provenant des archives fédérales, Coblenz. BArch B 102 (Bundesministerium für Wirtschaft)/93463.

contribution du représentant allemand au comité d'experts, Johann Baptist Schöllhorn, qui «a impulsé les travaux par ses propres propositions et a contribué à l'obtention du compromis nécessaire [...] pour lequel nous sommes allés, dans l'intérêt de la politique européenne, jusqu'à la limite acceptable du point de vue économique et de la stabilité politique»<sup>522</sup>.

La Bundesbank est en principe favorable au projet d'union économique et monétaire proposé par le rapport Werner, qu'elle estime sérieux et équilibré, quitte à adapter ensuite ses mécanismes et son fonctionnement à ses propres conceptions<sup>523</sup>. Parmi les propositions contenues dans la position officielle allemande<sup>524</sup> compte celle qui, profondément inspirée par les statuts de la Bundesbank, préconise une banque centrale autonome comme modèle pour la future banque centrale européenne. Lors de la réunion des ministres des Finances qui s'est déroulée le 29 mai 1970 à Venise et des débats autour du rapport intérimaire<sup>525</sup>, Karl Schiller relève l'importance politique fondamentale d'une union économique et monétaire. Il insiste sur la nécessité de se pencher davantage sur le transfert des compétences aux organes communautaires et sur les questions institutionnelles. Il évoque ainsi d'une part «une enceinte chargée de la responsabilité de la politique conjoncturelle et [d'autre part] un organe chargé de l'élaboration centrale des décisions dans le domaine monétaire. Cet organe devrait avoir un caractère fédéral et être doté d'une large autonomie vis-à-vis des pouvoirs politiques»<sup>526</sup>. D'ailleurs, le renforcement de la coopération économique<sup>527</sup>, ainsi que l'intensification de la collaboration entre les gouverneurs des banques centrales et le Conseil comptent parmi les priorités du plan Schiller envisagées dès la première étape de l'union économique et monétaire. Après la publication du rapport Werner, la Bundesbank ne cesse de mettre en avant cette exigence, en réaffirmant que la responsabilité pour la future politique monétaire doit incomber pour l'essentiel au collège des banquiers centraux européens. Et «ceci indépendamment du Conseil des ministres, en tenant compte, toutefois, des lignes directrices élaborées par le Conseil pour la politique économique»<sup>528</sup>. Une autre condition à laquelle la banque centrale allemande est profondément attachée est la «véritable harmonisation» des politiques économiques et financières des États membres, comme préalable pour la réduction des marges de fluctuation des taux de change entre les monnaies européennes<sup>529</sup>.

Le chancelier Brandt partage la même perception positive à l'égard du rapport Werner. Il en fait ouvertement part le 14 octobre au ministre des Affaires étrangères de Belgique, Pierre Harmel, en visite officielle à Bonn<sup>530</sup>. Il estime que l'adoption des mesures pratiques pour la

---

<sup>522</sup> *Ibid.*

<sup>523</sup> Pour la position officielle du président de la Bundesbank, voir KLASSEN, Karl, *Die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der EWG aus der Sicht der Deutschen Bundesbank*. Europa-Archiv, Répertoire d'articles n° 13. Bonn: 1970, pp. 449-458.

<sup>524</sup> Voir la section 1.3 intitulée «Environnement économique et monétaire à la fin des années 1960».

<sup>525</sup> Voir le chapitre 2 intitulé «Création et déroulement des travaux du comité Werner (mars-octobre 1970)».

<sup>526</sup> *Projet de procès-verbal de la trente-cinquième conférence des ministres des Finances de la Commission des Communautés Européennes tenue à Venise le 29 et 30 mai 1970*. Confidentiel, réf. ORII/57/70-F. Commission des Communautés Européennes. Direction générale des Affaires économiques et financières. Bruxelles: 5 juin 1970, p. 4. *Archives historiques de la Commission européenne*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>527</sup> Le président de la Bundesbank Otto Pöhl met en garde contre le fait que «l'intégration monétaire ne pouvait avancer plus vite que l'intégration économique générale».

<sup>528</sup> 325<sup>e</sup> séance du Zentralbankrat, Deutsche Bundesbank, 4.11.1970. Compte rendu p. 13. *Archives historiques de la Bundesbank*.

<sup>529</sup> 315<sup>e</sup> séance du Zentralbankrat, Deutsche Bundesbank, 3.6.1970. Compte rendu, pp. 12-15. *Archives historiques de la Bundesbank*.

<sup>530</sup> *Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem belgischen Aussenminister Harmel*, 14 octobre 1970. Doc. 468. In *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland. 1970. Band III (1. September bis 31. Dezember)*. Publié à la demande du ministère des Affaires étrangères par l'Institut für Zeitgeschichte. Munich: R. Oldenburg Verlag, 2001, pp. 1752-1754.

mise en route de l'Union économique et monétaire doit intervenir dans les meilleurs délais. Le ministre Harmel lui indique alors que, selon ses informations, «la France se joindra [à ceux qui approuveront le rapport Werner]. L'Italie ne fera pas de difficultés. Certaines réserves sont à attendre de la part des Pays-Bas, mais elles se dissiperont au cas où le gouvernement fédéral allemand approuvera le rapport»<sup>531</sup>. Dans une lettre qu'il adresse au ministre Schiller fin octobre 1970, le chancelier Brandt insiste sur l'importance du plan par étapes pour l'intégration européenne et remarque que son adoption définitive par le Conseil des ministres, si possible avant la fin de l'année, «constituera très probablement la décision la plus importante depuis la signature des Traités de Rome»<sup>532</sup>. Dans une déclaration sur la politique étrangère de la République fédérale qu'il prononce devant le Bundestag, Willy Brandt qualifie le rapport Werner de «nouvelle *Magna Carta* de la Communauté européenne»<sup>533</sup>.

Il est à remarquer que le chancelier et le ministère fédéral de l'Économie ne sont pas toujours sur la même longueur d'onde et l'Union économique et monétaire constitue parfois un sujet de désaccord. Le premier préconise une coopération monétaire intra-européenne, là où le second privilégie une concertation au niveau des volets externes des politiques monétaires des Six. La conséquence est l'opposition du gouvernement allemand à toute initiative qui favorise une position aux dépens de l'autre<sup>534</sup>.

Lorsque, fin octobre 1970, la Commission présente ses propres propositions pour une union économique et monétaire par étapes, le gouvernement allemand critique sévèrement l'interprétation réductrice qu'elle donne au rapport Werner<sup>535</sup>. Bonn estime que la Commission semble vouloir, dès la première étape, privilégier les aspects de la coopération monétaire au détriment de l'harmonisation économique et, sur le plan des compétences, porter atteinte à l'autonomie des banques centrales nationales<sup>536</sup>. La conclusion est sans appel: «les

---

<sup>531</sup> *Aufzeichnung über das Gespräch des Herrn Bundeskanzlers mit dem belgischen Aussenminister Harmel, am 14.10.1970, 12h30.* Chancellerie fédérale, groupe II/1, Bonn, le 16 octobre 1970. Coblenz: Copie provenant des archives fédérales. BArch B 102 (Bundesministerium für Wirtschaft)/93463.

<sup>532</sup> Lettre de Willy Brandt à Karl Schiller, 21 octobre 1970. Archives historiques de la Bundesbank, N° 2, Vol. 156, citée par WILKENS, Andreas. *Une tentative prématurée? L'Allemagne, la France et les balbutiements de l'Europe monétaire (1969-1974).* In *Dynamiques européennes. Nouvel espace. Nouveaux acteurs. 1969-1981.* DU RÉAU, Élisabeth et FRANK, Robert (dir.). Paris: Publication de la Sorbonne, 2002.

<sup>533</sup> *Déclaration sur la politique européenne*, 6 novembre 1970. In BRANDT, Willy. *Reden und Interviews.* Vol. I, p. 238.

<sup>534</sup> Tel que Pierre Werner l'évoque dans ses mémoires, en préparation du sommet de La Haye (1-2 décembre 1969), convaincu que la mise en place d'une véritable coopération monétaire est un moyen d'approfondir le processus d'intégration communautaire, «le chancelier Brandt proposait d'étudier la possibilité de réaliser un fonds commun des devises, un fonds de réserves monétaires, inspiré par le professeur Triffin, à la suggestion de Jean Monnet». Le ministre allemand de l'Économie et des Finances Karl Schiller avait un avis contraire, privilégiant la mise en place d'une «concertation des États membres en matière de questions monétaires internationales». Le manque de consensus interne fit que le gouvernement allemand se montra sceptique à propos de la faisabilité des projets d'intégration économiques et monétaires européens, ce qui se traduisit par une certaine réserve durant les travaux du groupe ad hoc.

<sup>535</sup> Cf. *Stufenplan zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion. Mitteilung und Vorschläge der Kommission an den Rat über die stufenweise Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion.* (DOK. KOM (70) du 29 octobre 1970 (service E A, Bonn, le 3 novembre 1970. Correspondance du secrétaire d'État du ministère fédéral de l'Économie, Dr Rohwedder, Bonn, le 4 novembre 1970 à l'attention du secrétaire d'État parlementaire auprès du chef de la chancellerie fédérale, Dr Katharina Focke. Copie provenant des archives fédérales.

<sup>536</sup> *Bonn kritisiert Interpretation des Werner-Plans durch Brüssel. Politisches Engagement vermisst Operiert die Kommission vorsichtig?* In *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5 novembre 1970. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

propositions de la Commission pour la mise en place par étapes d'une union économique et monétaire sont trop limitées et ne vont pas assez loin»<sup>537</sup>.

Devant le Parlement européen réuni en session plénière pour débattre du rapport Werner, Karl Schiller s'exprime en tant que président en exercice du Conseil des ministres de la CEE. Dans son discours, il synthétise l'essence du plan par étapes tel que proposé par le comité Werner<sup>538</sup> et donne en même temps les points forts de la position officielle allemande<sup>539</sup>. «[...] Conformément au parallélisme auquel le rapport Werner accorde une importance décisive [...] il est indispensable, voire inéluctable, de prendre parallèlement les mesures nécessaires en vue de faire converger les diverses politiques économiques et de fusionner progressivement les politiques monétaires. [...] Il faut que les objectifs et les actions dans le domaine de la politique économique soient fixés de pair avec les mesures visant à faire converger les politiques monétaires. Nous devons abandonner le système actuel. Nous avons un marché commun et une union douanière mais – comme nous le savons tous – nous vivons encore dans un système où des politiques nationales distinctes régissent l'économie, les finances et la conjoncture, système qui est condamné à susciter constamment des déséquilibres. [...] Un mécanisme monétaire européen abstrait se briserait très rapidement en cas de déséquilibre s'il n'était pas assorti d'une convergence ou d'une harmonisation parallèle des politiques économiques. [...] Les propositions présentées dans le comité Werner ne constituent pas un plan composé d'un nombre fixe d'étapes. Seules sont prévues une première étape et la phase définitive. Telles que je vois les choses, la première étape sera, d'après le rapport Werner, une étape de convergence et de confirmation, car il faut que les politiques nationales commencent à s'harmoniser dès le début. [...] La deuxième étape, et je dirais même les étapes intermédiaires, comprendront d'après tout ce qui ressort du rapport les phases de transformation, c'est-à-dire la cession progressive de compétences nationales à des organes communautaires. Quant à la phase finale, que nous avons désignée autrefois à Paris sous le terme de "Paradis de l'Europe", elle sanctionnera le transfert complet à la Communauté des compétences nationales en matière de politique économique et financière. Le transfert des compétences dans le domaine monétaire à un système européen des banques centrales sera, lui, sanctionné par la création d'une monnaie européenne unique, dont on ne saurait surestimer la valeur symbolique [...] Nous ne pouvons accomplir ces progrès que si nous renonçons, en premier lieu, à toute procédure automatique [et] que si l'on introduit également des césures d'ordre politique, autrement dit, si le passage d'une étape à une autre s'accompagne d'examen politiques.[...] En deuxième lieu, nous ne traverserons cette succession d'étapes jusqu'à la phase finale qu'à condition de tenir compte simultanément et, autant que possible de front, de tous les points de vues économiques, politiques et sociaux, en d'autres termes, à condition d'accorder toute l'attention voulue, lors du passage d'une étape à une autre, à l'interdépendance qui lie tous les facteurs d'ordre économique et politique.[...] Un troisième préalable: l'union monétaire, qui est notre but ultime, devra, de son côté,

---

<sup>537</sup> *Stellungnahme zum Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft*. Copie d'une note du président du Conseil fédéral. Bonn, le 4 décembre 1970. En annexe à la lettre du président du Conseil fédéral du 4.12.1970, adressée au chancelier fédéral. Copie provenant des archives fédérales, Coblenz. BArch B 102 (Bundesministerium für Wirtschaft)/161037.

<sup>538</sup> *Réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté*. *Comptes rendus des débats parlementaires, séance du 18 novembre 1970*, CarDoc, Parlement européen. In *Journal officiel des Communautés européennes*, annexe n° 151/23 du 29 décembre 1970, pp. 98-100. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>539</sup> *Déclarations officielles allemandes au cours de l'année 1970 sur l'Union économique et monétaire et l'unification politique européenne*. 11 janvier 1971, ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française, Fonds CE, direction des Affaires économiques et financières, service de coopération économique, série PM, vol. 972 UEM, dossier PM 19.3. La Courneuve: *Archives diplomatiques*.

s'insérer dans un système monétaire mondial qui est lui aussi en pleine évolution [...] en pleine réforme. [...] Notre union monétaire européenne devrait se fonder sur deux principes, à savoir la stabilité à l'intérieur et la souplesse à l'égard de l'extérieur»<sup>540</sup>. L'Allemagne souscrit aux préconisations du rapport Werner concernant l'implication de la représentation parlementaire. Le ministre Schiller souligne ainsi que l'Europe ne doit pas uniquement être régie par la technocratie, mais qu'elle repose aussi sur des assises parlementaires et tel que le rapport Werner l'a clairement indiqué, il semble impossible de réaliser l'union économique et monétaire en l'absence d'un véritable contrôle parlementaire.

En France, la nature des débats autour du rapport Werner est différente<sup>541</sup>. Les autorités françaises considèrent l'union économique et monétaire comme une question de haute politique: à ce titre, toute évolution supranationale est à bannir, au profit d'une construction intergouvernementale. Alors que l'élaboration du rapport Werner bat son plein, le président Pompidou donne sa vision de la coopération politique en Europe<sup>542</sup> lorsqu'il souligne «[qu'] il ne peut s'agir que de construire [l'Europe] à partir de ce qui existe, une confédération d'États, décidés à harmoniser leurs politiques et à intégrer leurs économies, et, si on le prend ainsi, on s'aperçoit que la querelle de la supranationalité est une fausse querelle: Si un jour la confédération européenne est une réalité, il faudra bien qu'il y ait un gouvernement dont les décisions s'imposent à tous les États qui en seront membres. Le problème est de savoir à partir de quoi, par quelle méthode et sous quelle forme on parviendra à ce gouvernement. [...] Mais le gouvernement de l'Europe ne peut sortir que de la réunion des gouvernements nationaux, se mettant ensemble pour prendre des décisions valables pour tous»<sup>543</sup>.

Le rapport Werner divise fortement les milieux politiques français<sup>544</sup>. Au gouvernement, l'opposant le plus farouche est le ministre de la Défense nationale, Michel Debré qui estime ce document «trop supranational»<sup>545</sup>. Son avis est largement partagé par les ministres gaullistes. À l'opposé, le ministre des Finances, Valéry Giscard d'Estaing, en charge de présenter ce dossier en conseil des ministres, accueille favorablement le rapport Werner. Il s'appuie sur les ministres centristes Jacques Duhamel et René Pleven pour que le cabinet donne son approbation au plan par étapes. Ce clivage amène Giscard d'Estaing à faire preuve de prudence. Il suggère que le gouvernement donne d'abord son feu vert à la première étape du rapport Werner et soumette les étapes suivantes à une approbation ultérieure<sup>546</sup>. Le

---

<sup>540</sup> *Ibid.*

<sup>541</sup> Voir la section 3.4 intitulée «Économistes versus monétaristes: accords et divergences dans l'élaboration du rapport Werner».

<sup>542</sup> *Conférence de presse de Georges Pompidou, président de la République française, sur la coopération politique européenne*. Paris: 2 juillet 1970. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>543</sup> POMPIDOU, Georges. *Entretiens et discours*. Volume II: 1968-1974. Paris: Plon, 1975. 321 p.

<sup>544</sup> Le 10 novembre 1970, une dépêche diplomatique allemande à caractère secret informe en détail du clivage survenu notamment au sein du gouvernement français par rapport au plan par étapes. Cf. *Tgb. Nr. Room. i-7306/5848/70 Vs-Vertr. V.10.11.1970, Vs-Vertraulich, Amtlich Geheim halten, Betr./Französische Haltung zum Werner-Bericht*. Ministère fédéral de l'Économie, secret, 10 novembre 1970. Copie provenant des archives fédérales, Coblenz. BArch B 102 (Bundesministerium für Wirtschaft)/93465.

<sup>545</sup> L'opposition de Michel Debré à une monnaie européenne commune est résumée dans une lettre qu'il adresse à l'économiste belgo-américain Robert Triffin qui joue un rôle de poids dans les projets d'union économique et monétaire proposés par Jean Monnet et le Comité d'Actions pour les États-Unis d'Europe. Debré considère que la question d'une monnaie commune ne peut pas se poser tant que l'Europe n'a pas décidé d'être indépendante des États-Unis. *Lettre de Michel Debré à Robert Triffin du 18 août 1970*. Archives Triffin, Université catholique de Louvain-la-Neuve. Reproduite dans BOSSUAT, Gérard. *Faire l'Europe sans défaire la France. 60 ans de politique d'unité européenne des gouvernements et des présidents de la République française. (1943-2003)*. Bruxelles: Éditions PIE Peter Lang, 2005, pp. 432-433.

<sup>546</sup> Cf. *Tgb. Nr. Room. i-7306/5848/70 Vs-Vertr. V.10.11.1970, Vs-Vertraulich, Amtlich Geheim halten, Betr./Französische Haltung zum Werner-Bericht*. Ministère fédéral de l'Économie, secret, 10 novembre 1970. Copie provenant des archives fédérales, Coblenz. BArch B 102 (Bundesministerium für Wirtschaft)/93465.

gouvernement, y compris Giscard d'Estaing, pensent qu'une coordination étroite de la politique conjoncturelle et de croissance préalablement à l'intégration monétaire n'est pas la bienvenue. Un tel processus induira de nombreux impondérables et inconnues dans le développement économique des États membres et, de ce fait, la France aura «les mains liées» dans les années à venir. En revanche, la transition rapide à une union monétaire recueille tous les suffrages du cabinet, qui la considère comme un moyen de prévention et de protection contre une crise du franc. Le Quai d'Orsay estime que le plan Werner nécessite d'être approfondi davantage dans la perspective de l'élargissement des Communautés européennes<sup>547</sup>. Ce sera l'occasion de mieux prendre en compte tout spécifiquement «des faiblesses que la livre sterling pourrait apporter aux fondements» d'une union monétaire.

Le 18 novembre 1970, un conseil des ministres restreint portant sur les affaires européennes<sup>548</sup> est consacré précisément au plan par étapes. En introduction, Giscard d'Estaing dresse un bilan des travaux du comité Werner et expose ensuite les propositions de la Commission pour sa mise en œuvre. Le président Pompidou et la majorité des membres du gouvernement français s'opposent notamment à l'idée du transfert de compétences d'ordre monétaire vers des institutions communautaires, que le plan Werner a prévu dans la deuxième étape de l'édification de l'union économique et monétaire. «Il y a des termes incroyables dans le rapport Werner, c'est croire qu'on a agité le chiffon rouge devant nous pour savoir si nous étions des veaux ou des taureaux»<sup>549</sup>. Dans le même conseil, le président dit: «acceptons néanmoins ce vocabulaire qui fait partie de l'espérance européenne»<sup>550</sup>, en exprimant ainsi l'idée d'aller de l'avant. Parmi les termes particulièrement irritants pour le président Pompidou compte celui de «pôle monétaire européen», qu'il considère sans aucune légitimité. «[Je] voudrais que disparaisse l'expression “pôle monétaire européen”. L'Europe est un problème économique, financier, politique, mais ce n'est pas uniquement un problème monétaire, loin de là. Tant que nous n'aurons pas résolu le problème de la sujétion par rapport au dollar qui est un problème politique, que l'on ne parle pas de pôle européen. On ne pourra parler de pôle européen que le jour où les pays européens pourront demander aux États-Unis de reprendre leurs dollars et de leur renvoyer de l'or»<sup>551</sup>.

Une opposition, sans contre-proposition, de la France risque de l'isoler et de réduire son influence dans le débat. Pour cette raison, Giscard d'Estaing recommande de soutenir une coopération monétaire renforcée entre les banques centrales des États membres, de nature à atténuer la portée des transferts de souveraineté. Quant aux développements futurs de l'intégration économique et financière, la France refuse toute contrainte excessive exercée sur sa politique économique et financière et souhaite, par conséquent, de prendre le moins d'engagements possibles. Ce que relève aussi Pierre Werner dans ses mémoires, en se souvenant que «[...] le président Pompidou, après la lecture de quelques passages chauds du rapport se fâcha et, à ce qu'il paraît, demanda des explications aux membres français du groupe»<sup>552</sup>. L'opinion qui prévalait en haut lieu en France est le mieux caractérisée par une

---

<sup>547</sup> L'opposition du général de Gaulle à l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes reposait principalement sur la question monétaire. Voir la [conférence de presse](#) du président de la République française tenue à l'Élysée le 27 novembre 1967. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>548</sup> Avec la participation de MM. Chaban-Delmas, Schumann, Giscard d'Estaing, Duhamel, Donnedieu de Vabres, Alphand, Wormser, Boegner, Nora, Esteva (directeur de cabinet de M. Ortolí, ministre du développement industriel qu'il remplaçait), MM. Clappier, Larre et Brunet.

<sup>549</sup> *Compte rendu du conseil restreint du mercredi 18 novembre à 15h30 consacré aux affaires européennes*. Archives Françaises, 5 AG 2, vol. 1043, point II.

<sup>550</sup> *Ibid.*

<sup>551</sup> *Ibid.*

<sup>552</sup> Les membres français du groupe Werner étaient Bernard Clappier, président du Comité monétaire, et son adjoint, Jean-Michel Bloch-Lainé.

parole de Maurice Schumann dans le mensuel "Vision": "Il ne faut pas compromettre l'union économique et monétaire des Six par un fatras institutionnel prématuré"<sup>553</sup>. Ce désaveu du rapport Werner peut paraître d'autant plus surprenant qu'il avait été élaboré avec la pleine participation des représentants français et que le rapport intermédiaire avait recueillis l'accord des ministres intéressés, y inclus celui français<sup>554</sup>. Rappelons que le groupe Werner réunissait les dirigeants des différents comités spécialisés de la Commission, qui détenaient, par ailleurs, des hautes fonctions nationales. Deux Français en faisaient partie<sup>555</sup>: Bernard Clappier, le président du comité monétaire (qui était aussi vice-gouverneur de la Banque de France) et son suppléant, Jean-Michel Bloch-Lainé. Les membres du comité ad hoc étaient censés siéger à titre individuel et en toute indépendance, mais leurs réactions laissaient de plus en plus transparaître les positions de leurs gouvernements, avec lesquels ils entretiennent des contacts réguliers<sup>556</sup>. L'exploration de la *Bundesarchiv* témoigne d'une grande richesse des communications (analyses, explications détaillées, commentaires sur des prises de positions, etc., mais aussi des demandes d'instructions) que les experts allemands (notamment Hans Tietmeyer, adjoint du président du comité de politique économique à moyen terme Johann Baptist Schöllhorn) envoyaient par voie diplomatique au ministère fédéral de l'Économie, ainsi qu'aux Affaires étrangères et à la Bundesbank. Cette conduite n'est pas isolée. Par exemple, «il s'est trouvé que M. Clappier a eu la courtoisie de tenir au courant [le gouvernement français] de ce qui se passait, mais il n'avait pas, bien entendu, de compétence liée»<sup>557</sup>; Mais Bernard Clappier, dont les convictions européennes étaient reconnues, «a su désarmer les méfiances et réduire les agacements que la France, à raison de ce qu'elle est et de ce qu'elle veut suscite fréquemment; il a su faire cela sans jamais rien céder d'important. L'une des principales difficultés de son rôle était d'être celui qui, au sein du comité, incitait le plus [...] à progresser sur le volet monétaire, champ où, par définition, les avancées frôlent ou touchent les points les plus sensibles de la souveraineté nationale. Or, M. Clappier était tenu impérativement de ne rien accepter en la matière sur le plan institutionnel»<sup>558</sup>.

À l'Assemblée nationale, lors des débats du 21 octobre, «le noyau du groupe gaulliste est devenu très actif»<sup>559</sup>. À travers diverses interventions, il exige du gouvernement français non seulement d'expliquer sa position sur le rapport Werner, mais surtout de prendre «la bonne décision» pour le pays et d'en endosser la responsabilité face aux autres partenaires européens. «Le gouvernement compte-t-il prendre en considération le programme Werner qui propose l'abandon progressif des souverainetés nationales au profit d'une autorité communautaire ressemblant à un super-gouvernement fédéral? [...] Dans la négative [...] a-t-il l'intention de faire savoir à nos partenaires du Marché commun qu'il juge ce programme inacceptable?»<sup>560</sup>.

<sup>553</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p 132.

<sup>554</sup> Voir BUSSIERE, Eric et WILLAERT, Emilie. *Un projet pour l'Europe: Georges Pompidou et la construction européenne*. Bruxelles: PIE Peter Lang (éd.), 2010. Collection Georges Pompidou – Archives n° 4.

<sup>555</sup> Un troisième Français, Georges Morelli (fonctionnaire à la DG II) conduit le secrétariat technique du comité Werner.

<sup>556</sup> Voir le chapitre 2 intitulé «[Création et déroulement des travaux du comité Werner \(mars-octobre 1970\)](#)».

<sup>557</sup> BERNARD, Jean-René. *La position du gouvernement français face au plan Werner*. In *Le rôle des ministères des Finances et de l'Économie dans la construction européenne (1957-1978)*, 2 tomes, Paris. Publication des Journées préparatoires qui se sont tenues à Bercy le 14 novembre 1997 et le 29 janvier 1998. *Comité pour l'histoire économique et financière de la France*, 2002, tome 2, pp. 127-132.

<sup>558</sup> BLOCH-LAINE, Jean-Michel. *Le plan Werner: Quels enjeux? Quelle démarche?* In *Le rôle des ministères des Finances et de l'Économie dans la construction européenne (1957-1978)*, pp. 123-126.

<sup>559</sup> *Fernschreiben aus Paris für Bundesminister für Finanzen und für die Bundesbank*. N° 3071 du 22 octobre 1970, AZ.WI 3a2-84.01. *Französische Haltung gegenüber Werner-Bericht*. V.19.10.70, v.21.10.70. Signée Ruete. Copie provenant des archives fédérales, Coblenze.

<sup>560</sup> Il s'agit d'une question orale que le député UDR du Pas-de-Calais Jacques Vendroux, beau-frère du général de Gaulle adressée au ministre des Affaires étrangères. Cette intervention – constituant la première partie de



Deux semaines plus tard, à la séance de questions orales du 5 novembre 1970, qui s'est déroulée en présence du ministre des Affaires étrangères Maurice Schumann, le plan par étapes suscite à nouveau des vifs débats<sup>561</sup>. Certains expriment explicitement leur désaccord avec l'audace dont le rapport Werner a fait preuve et soulignent l'approche plus réaliste que la Commission européenne a retenue dans ses propres propositions. «Le rapport Werner, qui est un rapport d'experts, semble avoir pris les problèmes par l'autre bout et vouloir commencer la construction par le toit alors que nous souhaitons [...] commencer par les fondations, et, là aussi, avancer pas à pas dans le sens fixé par le communiqué de La Haye, c'est-à-dire vers la création par étapes d'une union économique et monétaire. Nous ne refusons pas cette création, mais nous demandons que l'on respecte les étapes et que l'on ne recommence pas, dans un domaine différent, les erreurs qui furent commises en 1961 et 1962 dans celui de l'union politique, car trop demander dans une phase préliminaire pourrait bien conduire à ne rien obtenir.[...] La sagesse qu'a manifestée la Commission européenne face au rapport quelque peu théorique de ceux qu'on appelait pourtant les sages est de nature à nous rassurer.[...] Nous n'excluons pas qu'il faille rapprocher de plus en plus nos économies [...] ou instituer des parités fixes entre [nos] monnaies, mais nous pensons que, là comme ailleurs c'est la responsabilité des gouvernements qui est d'abord en jeu»<sup>562</sup>. D'autres s'insurgent contre les éléments de supranationalité contenus dans le rapport Werner et surtout de leur acceptation par la France<sup>563</sup>. Comme l'indique alors le député Roland Leroy qui s'exprimant au nom du groupe PCF souligne qu'«il faudra bien qu'il [le gouvernement] s'explique. [...] Il faudra qu'il le fasse puisque la réunion des ministres de la petite Europe, sur ce point, est annoncée pour les 23 et 24 novembre. [...] Est-ce là le pas décisif franchi en 1970? Ce sera un pas décisif, certes, mais dans la voie de la perte de toute indépendance nationale»<sup>564</sup>.

Au sein de la représentation nationale, le rapport Werner recueille des avis positifs. Ils concernent le principe de la subordination de chaque étape de l'intégration monétaire à une

---

*Fernschreiben aus Paris für Bundesminister für Finanzen und für die Bundesbank. N° 3071 du 22 octobre 1970, AZ.WI 3a2-84.01. Französische Haltung gegenüber Werner-Bericht. V.19.10.70, v.21.10.70. Signée Ruete. Copie provenant des archives fédérales, Coblenz – est relayée par le journal *Le Monde* dans son édition du 22 octobre 1970. Extrait dans Archives familiales Pierre Werner, réf. PW 048.*

<sup>561</sup> *Compte rendu intégral de la 43e séance. 3e séance du jeudi, 5 novembre 1970.* Assemblée Nationale. Constitution du 4 octobre 1958. 4<sup>e</sup> législature. Première session ordinaire 1970-1971, pp. 5181-5217. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>562</sup> Intervention du député RPF Michel Habib-Deloncle. *Compte rendu intégral de la 43e séance. 3e séance du jeudi, 5 novembre 1970.* Assemblée Nationale. Constitution du 4 octobre 1958. 4<sup>e</sup> législature. Première session ordinaire 1970-1971, p. 5201. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

<sup>563</sup> Voir en ce sens l'intervention du député communiste Roland Leroy: «Aujourd'hui [...] on annonce que la commission de la C.E.E. a retenu, pour l'essentiel, le contenu du rapport Werner. Cela implique-t-il donc que dès le prochain budget, celui de 1972, les instances supranationales recommanderaient, comme le dit le rapport Werner, de "manière spécifique et détaillée à chaque pays membre" les orientations de la politique économique qu'il devra suivre? Ce serait la première étape, puisqu'il est prévu pour la suite que toutes les données essentielles de l'ensemble des budgets publics seront décidées au niveau communautaire». Toujours selon le rapport Werner: «Le centre communautaire de décision devra être en mesure d'influencer les budgets nationaux... sa responsabilité s'étendra aux autres domaines de la politique économique et sociale qui auront été transférés au niveau communautaire». Et le grand objectif apparaît: «Ces actions impliqueront une coordination plus poussée des politiques nationales puis leur harmonisation par l'adoption de directives communes, enfin le transfert de responsabilité des autorités nationales aux autorités communautaires.» Il est très clairement expliqué que «ces transferts de responsabilités représentent un processus de signification politique fondamental qui implique 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». Intervention du député PCF Roland Leroy. Cf. *Compte rendu intégral de la 43e séance. 3e séance du jeudi, 5 novembre 1970.* Assemblée Nationale. Constitution du 4 octobre 1958. 4<sup>e</sup> législature. Première session ordinaire 1970-1971, p. 5206. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

<sup>564</sup> *Ibid.*, p. 5205.

décision politique, tout comme les perspectives d'individualisation monétaire de l'Europe par rapport à la zone dollar. «Sur le plan économique, le renforcement de la solidarité monétaire [...] est une démarche qui peut paraître efficace sur la route européenne. Nous savons, en fait, que pour techniques qu'elles soient, les mesures monétaires entre partenaires de l'Europe ne peuvent pas demeurer purement neutres. Bien au contraire, leurs retombées ne peuvent avoir que des implications politiques importantes, dont je signalerai deux aspects. D'une part, la monnaie étant une prérogative régaliennne, l'union monétaire conduira d'évidence les Etats à envisager en commun des problèmes réglés jusqu'à maintenant sur le plan strictement individuel, avec les inconvénients et les accidents que cette attitude a comportés. Les experts l'ont bien compris et proposent qu'à chaque étape une volonté politique se manifeste clairement avant de passer à la phase suivante. [...] D'autre part, la création d'un nouveau pôle monétaire remet en question l'actuel système monétaire international»<sup>565</sup>.

Les réticences de la France, ainsi que certaines réserves exprimées par l'Allemagne<sup>566</sup>, empêchent les Conseils des ministres des Communautés européennes réunis le 23 novembre et le 14 décembre 1970 à parvenir à un accord sur la mise en route, au 1<sup>er</sup> janvier 1971, de la première étape de l'Union économique et monétaire. Pour dénouer ce blocage, le 29 décembre 1970, en sa qualité de Premier ministre du Luxembourg, mais avec la plume du président du comité ad hoc, Pierre Werner écrit aux cinq chefs de gouvernement<sup>567</sup>. Préoccupé par les difficultés de la mise en route de l'union économique et monétaire, il exprime sa confiance dans une solution rapide et unanimement acceptable<sup>568</sup>. Le chancelier allemand Willy Brandt lui répond par une lettre en date du 1<sup>er</sup> février 1971<sup>569</sup>, centrée sur les perspectives du plan par étapes telles que précisées suite au sommet franco-allemand de fin janvier 1971. Qualifiant le rapport Werner de «*document stratégique fondamental*», le chancelier Brandt réaffirme la volonté politique commune des Allemands et des Français de progresser sur ce dossier. Il ne manque pas de passer en revue les divergences de vues entre les deux partenaires, notamment la «clause de prudence»<sup>570</sup>, ainsi que leur incapacité d'aboutir à une position commune. Il se montre toutefois confiant que ces débats seront profitables pour la suite.

L'agenda du quinzième sommet franco-allemand réuni à Paris les 25 et 26 janvier 1971 réserve une place importante aux épineuses questions européennes à l'ordre du jour (parmi lesquelles la construction de l'Europe occidentale et les rapports avec les pays de l'Est – l'URSS, la Pologne, la problématique de l'Allemagne de l'Est –, y compris l'union

---

<sup>565</sup> Intervention du député UDF Aymar Achille-Fould. *Compte rendu intégral de la 43<sup>e</sup> séance*. 3<sup>e</sup> séance du jeudi, 5 novembre 1970. Assemblée Nationale. Constitution du 4 octobre 1958. 4<sup>e</sup> législature. Première session ordinaire 1970-1971, p. 5208. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

<sup>566</sup> L'Allemagne affiche son scepticisme à l'égard des clauses de financement, tant que des réalisations tangibles en matière de coordination des politiques ne seraient pas acquises.

<sup>567</sup> Cette lettre est envoyée à la suggestion de Gaston Thorn, ministre des Affaires étrangères au sein du gouvernement luxembourgeois, qui, très attaché à la vocation européenne du Luxembourg, soutient Pierre Werner dans sa mission de président du comité d'experts.

<sup>568</sup> *Schreiben des luxemburgischen Ministerpräsident vom 29. Dezember 1970 an den Bundeskanzler*. Chancellerie fédérale, groupe II/1, Bonn, le 5 janvier 1971. Copie provenant des archives fédérales, Coblenz. BArch B 102 (Bundesministerium für Wirtschaft)/161037. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>569</sup> *Lettre de Willy Brandt à Pierre Werner, 1<sup>er</sup> février 1971*. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>570</sup> La «clause de prudence», valable à partir de la deuxième étape de l'Union économique et monétaire, signifierait que si un pays se refuse de suivre les recommandations de la Communauté en vue de son assainissement économique, chacun des partenaires pourra se soustraire à son obligation de concours mutuel à son égard.

économique et monétaire)<sup>571</sup>. Pierre Werner est informé de suite, par télégramme diplomatique<sup>572</sup>, de la teneur et des conclusions des pourparlers. Il ressort que l'Allemagne partage le souhait de la France de voir l'union économique et monétaire en place assez rapidement. À cet effet, un instrument approprié doit être rapidement créé et le Conseil devra décider en la matière, «avec ou sans modifications des traités». Les deux gouvernements s'accordent au sujet du parallélisme dans le développement entre l'union économique, d'une part et l'union monétaire, de l'autre. Cette entente cache cependant des divergences d'approche marquées. Si la France soutient l'établissement de l'Union économique et monétaire d'ici la fin des années 70, elle refuse d'accepter cet objectif comme une obligation juridique. Paris n'entend pas non plus fixer d'une façon rigide la durée de la première étape, malgré l'accord sur son contenu, ni de consentir à la mise en place d'un système de banques centrales investi d'une responsabilité propre. La France préconise en revanche l'introduction d'une «clause de prudence» pour la durée de la première étape<sup>573</sup>. L'Allemagne n'y est pas opposée en principe, mais elle considère qu'une telle disposition, désignée comme «clause de sauvegarde»<sup>574</sup>, incombe plutôt à la deuxième étape. Les sources diplomatiques soulignent que «la seule motivation de la position allemande à l'égard du plan Werner est sa préoccupation de sauvegarder la stabilité de l'économie et de la monnaie allemande»<sup>575</sup>.

En marge du sommet, une délégation allemande<sup>576</sup> rencontre le vice-président de la Commission Raymond Barre (accompagné du directeur général Ugo Mosca, ancien secrétaire du comité Werner). L'agenda des discussions inclut trois questions encore ouvertes liées au plan par étapes qui coagulent les réactions négatives de la France<sup>577</sup>. Il s'agit de la définition de l'étape finale, des mesures de la première étape, ainsi que des règles de passage d'une étape à l'autre. Pour ce qui est de l'étape finale, Raymond Barre considère qu'il faudra trouver un accord sur ses principes «qu'on doit formuler avec flexibilité et prudence» et, en même temps, éviter de l'assortir de contraintes. La Commission recherchera l'élaboration des «formulations de compromis» satisfaisantes en matière de contrôle parlementaire, de développement ultérieur des institutions, de compétences de la Communauté et de mise en

---

<sup>571</sup> Cf. *Ergebnis der deutsch-französischen Konsultationen. Kurzbericht über die Ergebnisse der deutsch-französischen Konsultationen am 25/26. Januar 1971*. Service E. A. Bonn, Dr Hans Tietmeyer. Paris: le 27 janvier 1971. Copie provenant des archives fédérales, Coblenz. BArch B 102 (Bundesministerium für Wirtschaft)/161038. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>572</sup> Gaston Thorn transmet à Pierre Werner un rapport diplomatique daté du 27 janvier 1970 et rédigé par l'ambassadeur du Luxembourg en République Fédérale d'Allemagne. Faisant état des discussions du diplomate luxembourgeois avec le secrétaire d'État allemand von Braun, ce rapport expose les propos de ce dernier quant aux conclusions du sommet franco-allemand en matière d'union économique et monétaire. Sur ce télégramme diplomatique, le ministre des Affaires étrangères nota «A M. le Ministre d'Etat, pour son information. Ce rapport concernant essentiellement l'union économique et monétaire ne manquera pas de vous intéresser. Je viens de les réunir le 28 à 17h00 et vu l'importance, je vous le fait porter». *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

<sup>573</sup> Voir *Entretien Pompidou-Brandt*, 25.1.1971, 12h-13h15, Archives Françaises, 5 AG 2, vol. 105. Face à Pompidou, le chancelier tente néanmoins de préserver la perspective d'ensemble du processus en souhaitant un accord avec le président français sur «ce qu'il faudra faire lorsque la première phase sera dépassée».

<sup>574</sup> C'est Karl Schiller qui, lors des négociations du 14-15 décembre 1970, demande l'introduction d'une «clause de prudence» permettant de suspendre les mesures d'intégration monétaire si le degré de convergence des économies était jugé insuffisant.

<sup>575</sup> *Télégramme diplomatique du 27 janvier 1971 rédigé par l'ambassadeur du Luxembourg en République Fédérale d'Allemagne faisant état de ses discussions avec le secrétaire d'État allemand von Braun*. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>576</sup> Les participants allemands sont les secrétaires d'État Johann Baptist Schöllhorn (ancien membre du comité Werner) et Detlev Karsten Rohwedder, ainsi que Hans Tietmeyer (ancien membre suppléant du comité Werner).

<sup>577</sup> *Vertrauliche, interne Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Vizepräsident Barre und Minister Schiller am 22. Januar 1971 in Bonn betr. Stufenplan für Wirtschafts- und Währungsunion*. Service E. A., Dr Hans Tietmeyer, Bonn, le 22 janvier 1971. Copie provenant des archives fédérales, Coblenz. BArch B 102 (Bundesministerium für Wirtschaft)/161038.

place d'un système de banques centrales. L'exercice le plus difficile s'avère la fixation des règles de passage de la première à la deuxième étape dans le cadre offert par le traité, étant rappelé la nécessité déjà soulevée dans le plan Werner d'une révision des traités pour passer à la 2<sup>e</sup> puis à la 3<sup>e</sup> étape. Lors de la première étape sont envisagées certaines mesures monétaires qui ne conduiront évidemment pas tout de suite à l'union monétaire, mais qui seront de nature à préparer les progrès à venir, y compris en préparant l'opinion publique aux changements d'avenir. Le ministre Schiller s'inquiète particulièrement qu'en l'absence d'un consensus sur les mesures à prendre dans la deuxième étape, «la première [étape] se prolongera perpétuellement»<sup>578</sup>. Il insiste sur le fait que si la France ne peut être contrainte par les moyens juridiques actuels d'aller de l'avant, alors le Conseil devra lui imposer le devoir politique de continuer le chemin de l'Union économique et monétaire au-delà de la première étape. Le vice-président Barre partage ce sentiment: à défaut de consensus, tout progrès vers l'Union économique et monétaire est impossible.

À la fin du sommet, la France accepte que certaines compétences soient transférées à la Communauté lors de l'étape finale. En revanche, elle rejette toute idée de modification structurelle du processus décisionnel<sup>579</sup>, si chère aux Allemands et aux Néerlandais<sup>580</sup>, ainsi que toute modification du traité de Rome, toute atteinte à la prédominance du Conseil des ministres et à la règle de l'unanimité (pour les questions importantes). Le principe du parallélisme autour duquel s'articule le rapport Werner est substantiellement modifié. Sous pression allemande, les Français acceptent un futur système autonome des banques centrales européennes, mais demeurent opposés à un centre de décision pour la politique économique pour la phase finale de l'Union économique et monétaire<sup>581</sup>. L'extension de la méthode communautaire est donc rejetée dans le domaine de l'union économique et c'est aux gouvernements des États membres qu'incombe l'harmonisation, par concertation, de leurs politiques économiques. En contrepartie, les Allemands acceptent que soit procédé, dès la première étape, à la réduction des marges de fluctuation des changes, à l'institution d'un dispositif de soutien monétaire, ainsi qu'à la création d'un Fonds européen de coopération monétaire. Ils obtiennent également satisfaction sur un principe défendu dans le plan Schiller du 2 février 1970: le passage de la première à la seconde étape ne sera pas automatique. Les deux partenaires conviennent que s'ils ne parviennent pas à un accord sur l'étape finale, sur ses implications économiques et institutionnelles, les mesures préconisées pour la première étape, notamment la réduction des marges de fluctuation, seront abandonnées<sup>582</sup>.

<sup>578</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 134.

<sup>579</sup> *Entretiens franco-allemands au Quai d'Orsay* – rapport diplomatique, 25 janvier 1971, ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française, Fonds CE, Direction des Affaires économiques et financières, service de coopération économique, série PM Vol. 973, section «Rencontres au sommet», dossier PM 19.6.1. La Courneuve: Archives diplomatiques françaises. Voir aussi *Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris, 25. Januar 1971*. Doc. 27. ZA 5-3.1/71. Secret. In *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, 1971. Band I (1. Januar bis 30 April)*. Publié à la demande du ministère des Affaires étrangères par l'*Institut für Zeitgeschichte*. Munich: R. Oldenburg Verlag, 2002, pp. 115-123. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>580</sup> Voir le chapitre 2 intitulé «Création et déroulement des travaux du comité Werner (mars-octobre 1970)».

<sup>581</sup> Dans l'édification de l'Union économique et monétaire, l'Allemagne considère impérative, à côté de la future Banque centrale, une autorité politique en charge d'une forte coordination européenne des politiques budgétaires nationales. La France s'y oppose catégoriquement en raison d'une trop forte amputation de la souveraineté nationale dans ce domaine. Faute d'accord, cette décision est reportée et le débat cesse lors de l'abandon de ce premier projet d'unification monétaire suite à l'effondrement du système de Bretton-Woods Cf. *Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris, 25. Januar 1971*. Doc. 27. ZA 5-3.1/71. Secret. In *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, 1971. Band I (1. Januar bis 30 April)*. Publié à la demande du ministère des Affaires étrangères par l'*Institut für Zeitgeschichte*. Munich: R. Oldenburg Verlag, 2002, pp. 115-123.

<sup>582</sup> *Débat de politique étrangère au Bundestag: Union économique et monétaire*, Télégramme diplomatique à l'arrivée n° 601/09, Bonn le 30 janvier 1971, ministère des Affaires étrangères et européennes de la République

Dans ses mémoires, Pierre Werner se souvient que «le Président Pompidou et le chancelier Brandt se mirent d'accord sur la méthode de réaliser l'Union économique et monétaire. [...] Le prix de cette nouvelle entente était une clause de sauvegarde proposée par les Allemands. Elle tendait à faire expirer après 4 ans les dispositifs monétaires au cas où un accord sur le contenu de la seconde étape n'était pas réalisé. Une telle clause, qui convertissait pratiquement la première étape en une période test, soulevait des objections. Jean Monnet me téléphona pour me mettre en garde contre une telle clause. Le Benelux critiquait l'aparté franco-allemand»<sup>583</sup>.

Parmi les États du Benelux, les Pays-Bas partagent largement la conception allemande<sup>584</sup> et se placent d'emblée du côté des «économistes». Dès la constitution du comité Werner, le ministre des Finances Johannes Hendrikus Witteveen donne les prémices de la position de son gouvernement dans ces négociations en annonçant que «le développement de la coopération monétaire devrait s'appuyer sur l'harmonisation des politiques économiques»<sup>585</sup>.

Notons qu'en matière de politique européenne, c'est le ministère des Affaires étrangères qui détient la primauté, tandis que la coordination de la politique monétaire européenne des Pays-Bas revient au ministère des Finances<sup>586</sup>. Même si la coopération d'ensemble entre ces deux institutions est généralement harmonieuse, cette bicéphalie met parfois en lumière certains intérêts divergents générateurs de tensions. Par exemple, dans une réunion du cabinet qui s'est tenue après la publication du rapport Werner intérimaire, le ministre Witteveen rappelle à ses collègues ministres que «lors de la conférence au sommet de La Haye, il avait été décidé, sous la pression du ministère des Affaires étrangères, que l'intégration monétaire européenne devait être réalisée à brève échéance. Le soussigné s'est toujours fait des soucis à cet égard»<sup>587</sup>. Finalement, «les discussions menées au sein de différents organes [néerlandais] ont permis de parvenir à un large consensus [...] et c'est le caractère collégial [...] qui prévalait dans la prise des décisions»<sup>588</sup>.

---

française, Fonds CE, direction des Affaires économiques et financières, service de coopération économique, série PM, vol. 972, section UEM/Relations bilatérales, dossier PM 19.3. La Courneuve: *Archives diplomatiques françaises*. Voir aussi *l'interview de Jacques de LAROSIERE, Les réactions en France après la sortie du rapport Werner (Paris, 22 mai 2008)*, CVCE. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>583</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II p. 136.

<sup>584</sup> Au cours des années 1960, le gouvernement néerlandais est un fervent défenseur de la coopération mondiale dans le cadre du système de Bretton Woods, qui répond au besoin ressenti par les Pays-Bas de disposer de taux de change fixes et de règles communes stables. De ce fait, les initiatives européennes en matière monétaire sont considérées comme inintéressantes, voire inutiles, et rejetées. Un tournant dans cette approche se produit à l'aube des années 1970 quand, suite au dessein des Six d'édifier une Union économique et monétaire, ainsi qu'à l'impact des désordres monétaires internationaux, l'attitude du gouvernement néerlandais liée à la coopération monétaire européenne devient de plus en plus positive. C'est dans cet esprit que sont accueillies les conclusions du sommet de La Haye (1-2 décembre 1969) et la création du comité Werner, chargé d'explorer les voies pour aboutir à une Union économique et monétaire de la Communauté.

<sup>585</sup> PATIJN, Schelto et BRUGMANS, Henri. *Jalons dans l'Europe unie*. Leyde: 1970, p. 216. In *European aspects: A collection of studies relating to European integration*, n° 10.

<sup>586</sup> Ce problème n'est pas propre aux Pays-Bas. La dimension européenne de la politique économique sera définitivement sortie du giron des ministres des Affaires étrangères lors de la CIG de 1990-1991, où les ministres de l'Économie et des Finances auront la conduite des négociations et obtiendront deux déclarations annexées au traité des CE qui reconnaîtront la compétence du Conseil Ecofin sur le Conseil Affaires générales pour traiter des questions liées à l'Union économique et monétaire.

<sup>587</sup> Cf. BROUWER, Jan Willem et HARRYVAN, G. Anjo. *Les Pays-Bas et la coopération monétaire européenne, 1968-1972*. In *Le rôle des ministères des Finances et de l'Économie dans la construction européenne (1957-1978)*. Paris: *Actes du colloque tenu à Bercy les 26, 27 et 28 mai 1999*, tome 1, p. 98.

<sup>588</sup> *Ibid.*, p. 87.

Le 26 mai 1970, alors que le rapport intérimaire du comité Werner venait d'être achevé, le ministre Witteveen tient un discours devant la Chambre de commerce d'Amsterdam. Il se prononce, en faveur d'une union monétaire avec une seule monnaie commune, gérée par une banque centrale européenne et un ministère européen des Finances. Une monnaie commune, qui équivaut à une monnaie unique, vu qu'à son introduction les devises nationales doivent cesser d'exister, est considérée comme indispensable pour l'irréversibilité de l'unification monétaire européenne. La mise en commun des réserves (des devises) permettrait aux pays participants de mieux défendre la parité monétaire externe. Selon le ministre, la réussite de l'Union économique et monétaire est préparée notamment par une solide intégration économique, budgétaire et politique des États membres. Autrement dit par la primauté d'une union économique. Le «ministère européen des Finances» qu'il envisage sera en charge non seulement du budget de la Communauté, mais aussi des budgets nationaux qu'il surveillera directement. Dans ces circonstances, les ministères nationaux des Finances, assujettis à cet organe supranational, auront une autonomie limitée et des missions exécutives pour l'essentiel<sup>589</sup>.

Quelques jours avant sa publication, le ministère néerlandais des Finances réalise, à l'intention des membres du cabinet, une analyse du rapport Werner final par le prisme de la position défendue par les Pays-Bas au cours des négociations, proche du «modèle allemand»<sup>590</sup>. Le comité Werner en tire, pour la réforme institutionnelle des Communautés, un certain nombre de conséquences qui correspondent dans une large mesure à l'argumentation néerlandaise (exposée par le ministre Witteveen dans son intervention susmentionnée du 26 mai 1970). Il est notamment question de la création d'un organisme administratif central, indépendant des gouvernements nationaux, qui assume des compétences importantes dans le secteur économique, tout comme de la création d'un système de banque centrale communautaire, analogue au *Federal Reserve System* des États-Unis. La transmission de compétences des gouvernements nationaux à l'organisme administratif communautaire central devra s'accompagner d'une transmission des compétences correspondantes des parlements nationaux à un parlement européen élu. L'analyse néerlandaise insiste sur les efforts soutenus à fournir dans les prochaines années en matière d'harmonisation de la politique économique. Les États membres devront poursuivre des buts communs. Si l'expérience dans l'harmonisation de la politique économique est un succès, il sera possible de créer un fonds pour la collaboration monétaire européenne. À l'horizon de 1980, celui-ci pourra amorcer une banque fédérale.

---

<sup>589</sup> Voir CATZ, Paul. *Politieke integratie nodig voor Europese monetaire unie. Witteveen vroeg zelf om spreekbeurt. Elseviers Weekblad*. 27 juin 1970. Le ministre Witteveen préfigure ainsi les fonctions du centre de décision de politique économique retenu plus tard dans le rapport Werner.

<sup>590</sup> Voir *Le ministère néerlandais des Finances fait une analyse du rapport Werner. Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048. Document daté du 12-13 octobre 1970 représentant probablement l'annexe à un télégramme diplomatique pour Pierre Werner, Premier ministre et ministre des Finances du Grand-Duché de Luxembourg. Le préambule de l'analyse fait état du fait que «le Comité, qui a fait une étude sous la direction du président du Conseil du Luxembourg, M. Werner, d'un projet à réaliser par étapes pour une union économique et monétaire dans les Communautés européennes, a terminé son rapport la semaine passée. Il sera probablement envoyé ces jours-ci au Conseil et à la Commission européenne». L'analyse relève que même si le comité Werner est arrivé à la conclusion que dans une union économique et monétaire les unités monétaires actuelles pourront éventuellement continuer d'exister, il est aussi ferme à soutenir que ces devises devront être tout à fait convertibles mutuellement, sans fluctuations des cours et avec des parités invariables. Il serait pourtant préférable de remplacer ces monnaies par une unité monétaire européenne. En outre, il faudra que notamment la création de liquidités, la politique monétaire et la politique de crédit soient centralisées et que les décisions au sujet des données principales des budgets des États membres soient prises au niveau communautaire. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

Le rapport Werner recueille les suffrages du Parlement<sup>591</sup> et du gouvernement des Pays-Bas<sup>592</sup>, qui le considèrent comme un «compromis acceptable»<sup>593</sup>. Le 29 octobre 1970, la Commission européenne publie son propre rapport, basé sur le rapport Werner intermédiaire, de ce fait occultant la problématique très sensible introduite par le rapport final – la communautarisation de la politique économique et la nouvelle architecture institutionnelle. Pour le gouvernement néerlandais, qui a marqué son attachement aux points-clés du rapport Werner, le plan élaboré par la Commission est inacceptable<sup>594</sup>.

Il est utile de rappeler que dès le début des travaux du comité d'experts, alors que les premières différences d'approche entre les membres se font de plus en plus manifestes, le président Werner tente de dégager une position commune du Benelux<sup>595</sup>.

La Belgique s'illustre dès le début sur le front de la construction européenne et notamment de l'Union économique et monétaire<sup>596</sup>. Dans le cadre du comité Werner, ce pays privilégie l'approche monétaire<sup>597</sup>, considérée comme un catalyseur de la convergence économique, mais il se range progressivement aux arguments d'une union économique et monétaire symétrique et au principe du parallélisme des progrès sur les plans économique et monétaire<sup>598</sup>, qui imprégnera le plan par étapes.

À sa publication, le rapport Werner suscite des réactions positives en Belgique. Lors des consultations politiques belgo-allemandes du 14 octobre 1970, le ministre des Affaires étrangères Pierre Harmel met en avant la position officielle de son gouvernement en soulignant «l'intérêt capital que le gouvernement belge attache à la réalisation du projet relatif

---

<sup>591</sup> Cf. *Handelingen Tweede Kamer*, 1970-1971, 15 octobre 1970, pp. 371-373 lors de la session du 15 octobre 1970 de la Deuxième Chambre du Parlement des Pays-Bas, le ministre néerlandais des Finances *Johannes Witteveen prononce une intervention en faveur du rapport Werner*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>592</sup> Réunion du gouvernement du 21 octobre 1970. Le rapport Werner est également approuvé par la majorité du Comité économique et social.

<sup>593</sup> *Eindrapport Groep-Werner inzake Economische en Monetarie Unie*, 21 octobre 1970, Ministère des Affaires étrangères, III<sup>e</sup> section 913.100, n° 5466, La Haye. Voir aussi l'article *Naar een economische en monetaire unie* publié le 28 octobre 1970 dans la revue *Economisch Statistische Berichten* par Gerard Brouwers, président du comité de politique conjoncturelle et membre du comité Werner, dans lequel il explique les principes et le contenu du plan pour une Union économique et monétaire par étapes de la Communauté élaboré par le groupe ad hoc. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>594</sup> Ce type de remarques apparaît aussi dans les *débats du 21 décembre 1970* quand, au cours de la procédure d'adoption du budget national, le comité permanent des Finances de la Deuxième Chambre du Parlement des Pays-Bas et le ministre des Finances se consultent au sujet de l'accomplissement par étapes d'une Union économique et monétaire dans la Communauté. *Kamerstuk Tweede Kamer 1970-1971 kamerstuknummer 10900 IX Bondernummer 10*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>595</sup> Voir la section 2.2 intitulée «*Déroulement des travaux du comité Werner*».

<sup>596</sup> Voir les sections 1.3 intitulée «*Environnement économique et monétaire à la fin des années 1960*», 3.3 intitulée «*Le Comité des gouverneurs des banques centrales et le rapport Werner*» et 3.4 intitulée «*Économistes versus monétaristes: accords et divergences dans l'élaboration du rapport Werner*».

<sup>597</sup> Le penchant monétariste de la Belgique s'explique tout d'abord par l'importance de la stabilité de change pour l'économie du pays, par la conviction que, sans monnaie unique, la Belgique ne serait jamais à l'abri de dévaluations compétitives qui, en fait, rendraient le marché unique caduc, et par la thèse selon laquelle la stabilité imposée du cours de change serait bénéfique à la discipline budgétaire et salariale.

<sup>598</sup> La vision d'une Union économique et monétaire symétrique est déjà présente dans *Un plan de solidarité monétaire européenne en trois étapes (1971-1977)* publié le 27 janvier 1970. Ce plan, plus connu sous le nom du plan Snoy ou encore du plan belge, met l'accent sur la création, dans la phase finale de l'UEM, de deux institutions, à savoir d'un système monétaire commun et d'un gouvernement économique *sui generis*, en charge des politiques budgétaires et de revenus. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

Voir aussi SNOY ET D'OPPUERS, Jean-Charles. *Rebâtir l'Europe: Mémoires, Entretiens avec Jean-Claude Ricquier*. Louvain-la-Neuve: Éditions Duculot, 1989.

à l'unification économique et monétaire (Plan Werner). La Communauté doit maintenant trouver une méthode qui permet de donner un maximum d'impact politique aux décisions qu'elle sera appelée à prendre en cette matière»<sup>599</sup>. Préoccupé par l'obtention du consensus, il soumet à son homologue allemand Walter Scheel un schéma d'action et de concertation des Six à envisager après la présentation officielle du rapport en Conseil des ministres européens (26-27 octobre 1970). La dynamique est la suivante: dans un premier temps, les gouvernements disposeront d'un délai de réflexion et de clarification durant lequel ils pourront entreprendre les éventuelles études nécessaires. Le Conseil procédera ensuite, lors de la session de novembre, à un premier examen du rapport Werner, dont les décisions de mise en œuvre interviendront, probablement, au premier trimestre de 1971. Sur la base de ce calendrier, les gouvernements sont invités à évaluer l'impact des préconisations du plan Werner sur leur avenir commun et à agir en conséquence. «Ici, nous nous trouvons devant une option fondamentale. Ou bien nous nous limitons à confirmer, sans plus, les orientations et les objectifs du plan Werner en nous concentrant exclusivement sur la première étape expérimentale. Ou bien, partant de l'objectif de La Haye, nous sommes disposés à exprimer notre volonté d'atteindre l'objectif final en prenant une décision politique à terme et dont la réalisation se ferait en plusieurs étapes. À l'instar même des mécanismes propres au traité de Rome, le passage d'une étape à l'autre serait obligatoire, à moins que le Conseil en décide autrement»<sup>600</sup>. Dans l'hypothèse où la Communauté serait disposée à prendre une décision de cette nature, elle devrait adopter une ligne de conduite prudente. Par conséquent, elle évitera de se concentrer trop exclusivement sur la première étape, en mettant en lumière – «et ce de manière solennelle» – le caractère politique de sa décision et en entamant la préparation des étapes suivantes, y compris la mise en place des instruments juridiques appropriés. Une telle décision et sa conduite appropriée seront de nature à permettre notamment au Royaume-Uni, ainsi qu'aux autres candidats à l'adhésion, de s'associer à l'option politique fondamentale. En même temps, l'entrée en vigueur des nouveaux instruments juridiques ne devrait se produire qu'après l'élargissement de la Communauté. Le ministre Scheel salue «cette chance exceptionnelle qu'offre la conjoncture politique actuelle pour faire progresser [par la voie économique et monétaire] l'œuvre de la construction européenne»<sup>601</sup>. Harmel et Scheel conviennent que la Belgique consulte ses partenaires du Benelux et l'Allemagne les deux autres États membres (la France et l'Italie), afin que la stratégie ébauchée puisse prendre corps.

Il n'en est rien parce que la France ne tarde pas à exprimer son désaccord avec ses cinq autres partenaires. La réunion officieuse de concertation entre les ministres des Finances envisagée pour le 9 novembre est annulée et quatre jours plus tard, le gouvernement français fait connaître son refus de fixer des délais précis, ainsi que de s'attaquer à l'architecture institutionnelle communautaire. Il réaffirme néanmoins son adhésion aux aspirations du communiqué final de La Haye concernant l'Union économique et monétaire. Étant donné que la réunion du Conseil des ministres des 24 et 25 novembre 1970 s'achève sur des déclarations générales, donc sans résultats concrets, le gouvernement belge décide de poursuivre ses démarches de médiation. Dès lors, la Belgique, ensemble avec son allié naturel, le Luxembourg, mène une offensive diplomatique dans le milieu plus confiné et plus technique du Coreper<sup>602</sup>. Dans cette situation de blocage sur les principes mêmes de l'Union

---

<sup>599</sup> Cf. *Consultations politiques avec le ministre des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne et avec le chancelier fédéral à Bonn le 14 octobre 1970*, n° PN/rh Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. Cabinet du ministre des Affaires étrangères. Bruxelles: 16 octobre 1970. Archives diplomatiques du ministère des Affaires étrangères de Belgique.

<sup>600</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>601</sup> *Ibid.*

<sup>602</sup> Voir la section 4.3 intitulée «[Réactions du Conseil](#)».



économique et monétaire, l'approche belge envisage la concentration des efforts sur la définition précise et détaillée du contenu de la première étape, tout en prenant d'ores et déjà l'engagement ferme de réaliser l'objectif final au terme d'une décennie, au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 1980. «En procédant de cette manière, nous nous inspirons de nos prédécesseurs de 1957, puisque nous donnerions à ceux qui nous succéderont d'ici 1980 la tâche de réaliser un progrès décisif sur la voie de l'unification européenne, tout en leur permettant de se servir d'un engagement pris en 1970 pour surmonter les obstacles qui pourraient surgir»<sup>603</sup>.

L'échec de la réunion du Conseil des 14 et 15 décembre 1970 est décevant. Les Belges partagent ce sentiment notamment avec les Luxembourgeois, engagés de longue date en faveur de l'intégration économique et monétaire<sup>604</sup>. C'est ainsi que le Premier ministre Gaston Eyskens écrit à Pierre Werner en évoquant «le remarquable travail accompli sous [sa] présidence, où [il s'est] attaché avec persévérance et habileté à proposer des solutions et à concilier des points de vue divergents pour aboutir à définir les options et les méthodes d'une union économique et monétaire. [...] Je comprends et je partage les regrets que peut susciter l'absence de décision du Conseil des ministres de la C.E.E. [...] En analysant les divergences de vues, vous avez vous-même indiqué les voies d'une solution qui pourrait être acceptable pour tous, solution qui, ainsi que vous l'indiquez, tendrait à isoler les éléments essentiels et logiques d'une union monétaire en tenant compte du nécessaire pragmatisme qui doit présider aux premiers pas dans cette entreprise»<sup>605</sup>. C'est aussi l'occasion de réitérer l'engagement sans faille du gouvernement belge «qui continuera à apporter un appui total à ces projets»<sup>606</sup>.

L'Italie salue la publication du rapport Werner, à l'élaboration duquel les personnalités italiennes apportent une contribution notable<sup>607</sup>. Le plan par étapes reprend les idées chères à l'Italie<sup>608</sup>, dont notamment le principe de parallélisme entre la coordination des politiques

---

<sup>603</sup> Cf. *Approche belge au sujet de l'Union économique et monétaire*, le 24 novembre 1970. Document de travail. Ministère des Affaires étrangères. Archives diplomatiques du ministère des Affaires étrangères de Belgique, Bruxelles, p. 4.

<sup>604</sup> Voir les sections 1.2 intitulée «[Genèse de la pensée monétaire de Pierre Werner dans les années 1960](#)» et 1.3.3 intitulée «[Les plans monétaires élaborés par la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg \(janvier-février 1970\)](#)».

<sup>605</sup> *Lettre adressée le 5 janvier 1970 par le Premier ministre du Royaume de Belgique Gaston Eyskens au Premier ministre luxembourgeois Pierre Werner*. Réf. CZ/B1/D9. Bruxelles: 5 janvier 1971. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048. Il s'agit manifestement d'une réponse à la [lettre que Pierre Werner a adressée le 29 décembre 1970 à ses cinq autres homologues](#) au sujet de l'avenir de l'UEM. (Documents consultés le 10 octobre 2012.)

<sup>606</sup> Voir MAES, Ivo (National Bank of Belgium) et VERDUN, Amy (University of Victoria). *Small States and the Creation of EMU: Belgium and the Netherlands, Pace-setters and Gate-keepers*. In *Journal of Common Market Studies* 2005, volume 43, numéro 2, pp. 327-48.

<sup>607</sup> Les membres italiens du comité Werner sont Gaetano Stamatì, président du comité de politique budgétaire et son adjoint, Simone Palumbo. Guido Carli, gouverneur de la Banca d'Italia, le ministre des Finances Emilio Colombo et Rinaldo Ossola, président du groupe des Dix, contribueront, avec des interventions significatives, à l'avancement des travaux du groupe d'experts. Le secrétaire du comité Werner, en même temps directeur général des Affaires économiques et financières de la Commission européenne, Ugo Mosca, était aussi ressortissant italien. Voir la section 2 intitulée «[Création et déroulement des travaux du comité Werner \(mars-octobre 1970\)](#)».

<sup>608</sup> Depuis le sommet de La Haye (1-2 décembre 1969), le gouvernement italien a adopté une position quelque peu ambiguë sur le projet d'établissement par étapes d'une Union économique et monétaire. Durant les travaux du comité Werner, l'exécutif italien a insisté pour que l'objectif final à atteindre soit clairement défini, tout en tenant compte des implications politiques et économiques de la situation dans chacun des pays. Il a mis l'accent, dans cette perspective, sur la nécessité de prendre en considération les aspects régionaux et structurels propres à l'Italie et de tempérer en conséquence certains des effets que pourrait entraîner la mise en place de l'UEM. Il a défendu la notion d'un «parallélisme étroit» entre la coopération monétaire et la coopération économique, mettant l'accent, tour à tour, sur l'un ou l'autre des principes, «plutôt en fonction de ses interlocuteurs qu'en fonction de ses préoccupations propres qui le porteraient à solliciter d'abord la coopération monétaire», tel que le soulignent certains documents provenant des archives diplomatiques françaises. En matière institutionnelle,

économiques et les progrès d'unification monétaire<sup>609</sup>, le renforcement de la coopération entre les banques centrales appelées à agir en toute indépendance, comme étape préliminaire de la mise en place d'un Fonds de stabilisation des changes<sup>610</sup>, l'harmonisation des instruments de coopération monétaire, les perspectives d'une politique régionale commune orientée vers le développement ou encore la nécessité de consultation des partenaires sociaux dans les grandes décisions de coopération monétaire<sup>611</sup>.

La publication, le 29 octobre 1970, des propositions de la Commission basées sur le rapport Werner, mais l'édulcorant sensiblement, déclenche un sentiment de mécontentement. Dans la réunion du Comité des gouverneurs des banques centrales, les membres italiens estiment que les propositions de la Commission sont dépourvues de clarté et n'ont qu'une valeur symbolique. Ils sont d'avis qu'afin de progresser concrètement vers l'Union économique et monétaire, il conviendrait de mettre au point une réelle convergence du développement économique et de la coopération monétaire entre les partenaires<sup>612</sup>. Le gouvernement de Rome «aurait préféré que le rapport Werner soit pris entièrement en compte»<sup>613</sup> par la Commission, mais les membres italiens doivent se montrer pragmatiques. Vu les fortes oppositions entre les Six, les Italiens défendent l'adoption d'une décision politique pour la mise en place, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1971, de la première étape de l'Union économique et monétaire, en précisant clairement l'objectif final et le délai pour atteindre la phase finale<sup>614</sup>.

---

Rome a pris progressivement position en faveur de la thèse allemande consistant à poser *a priori* la nécessité d'un transfert de compétences du plan national au plan communautaire et d'une modification institutionnelle, sans définir plus que ne le fait le gouvernement fédéral le champ précis de ces adaptations. Dans ce domaine, les Italiens ont mis en avant les impératifs d'une gestion efficace, puis ils ont de plus en plus souligné les implications politiques de l'Union économique et monétaire, creuset d'une Europe politique de type fédéral. Voir en ce sens *Voyage à Paris de M. Colombo, Note diplomatique du 25 janvier 1971*, ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française, Fonds CE, direction des Affaires économiques et financières, service de coopération économique, série PM, vol. 973, section UEM/Documents de base, dossier PM 19.3. La Courneuve: Archives diplomatiques françaises. Voir aussi *Questions concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté*, Documents R/2106/70 (Fin 427), R/2247/70 (Fin 2242/70), (ASS 1386). Communautés européennes, Conseil, note R/230/71 (Fin 48). Bruxelles: 05.02.1971. *Archives historiques du Conseil des CE*.

<sup>609</sup> Ce principe est formulé par le ministre italien des Finances Emilio Colombo lors de la réunion des ministres des Finances qui s'est déroulée les 29 et 30 mai 1970 à Rome et qui a abouti à l'approfondissement des travaux du groupe Werner.

<sup>610</sup> Proposition conjointe du ministre Emilio Colombo et du gouverneur de la Nederlandse Bank, Jelle Zijlstra, formulée à Venise le 30 mai 1970.

<sup>611</sup> Voir MAES, Ivo et QUAGLIA, Lucia. *The Process of European Monetary Integration: a Comparison of the Belgian and Italian Approaches*. In *National Bank of Belgium*. Bruxelles: documents de travail – série de la recherche n° 40, août 2003.

<sup>612</sup> Voir la section 3.3 intitulée «[Le Comité des gouverneurs des banques centrales et le rapport Werner](#)».

<sup>613</sup> *Note sur l'entrevue de ce jour du ministre Schiller avec l'ambassadeur italien Lucioli*. Bonn, 24 février 1971. Service E.A. Copie provenant des archives fédérales, Coblenz. BArch B 102 (Bundesministerium für Wirtschaft)/293320.

<sup>614</sup> Lors de la réunion du Conseil des ministres des 14 et 15 décembre 1970, le ministre italien du Trésor, Mario Ferrari-Agradi, insiste sur «un engagement politique précis qu'exige l'Union économique et monétaire». «La Communauté doit acquérir des pouvoirs de décision propres et ce n'est que dans l'optique d'un objectif final précis que les mesures de la première étape peuvent prendre leur sens». Il réclame également «l'adaptation des institutions» et précise qu'à son sens, il faudrait aller «au-delà du principe de l'unanimité» et «instaurer des consultations de plus en plus contraignantes». Le ministre italien prend position, ensemble avec ses collègues allemands et néerlandais, en faveur de la proposition de la Commission selon laquelle celle-ci soumettrait avant le 1<sup>er</sup> mai 1973 des projets de mesures conduisant progressivement à la réalisation complète de l'Union, y compris pour celles de ces mesures dont la mise en œuvre ne pourra s'effectuer dans le cadre des dispositions découlant du traité, des projets de modifications à apporter à celui-ci. Il soutient également l'idée d'un contrôle parlementaire correspondant en principe à celui exercé par les parlements nationaux. Pour ce qui est du délai de l'édification de l'Union économique et monétaire, il adhère à la formule française selon laquelle la Communauté et les gouvernements feraient «tout en leur pouvoir» pour mettre en place l'UEM au cours des dix prochaines

L'Italie se joint ainsi au front belgo-luxembourgeois et œuvre, dans ce but, au sein du Coreper<sup>615</sup>.

Dans la perspective de l'adhésion britannique, le comité Werner se penche sur la problématique de la livre sterling dans le contexte d'une Union économique et monétaire de la Communauté<sup>616</sup>. C'est donc tout naturellement que la Grande-Bretagne s'intéresse au rapport Werner<sup>617</sup>. Alors que le comité ad hoc aboutit au rapport intérimaire (publié le 20 mai 1970), à Londres, les élections du 18 juin 1970 remportées par le Parti conservateur marquent l'arrivée au pouvoir du gouvernement conduit par Edward Heath. Le nouveau Premier ministre exprime publiquement son engagement en faveur de l'adhésion de son pays à la Communauté européenne et ses appréciations au sujet du bien-fondé de l'Union économique et monétaire pour l'Europe occidentale, ainsi que pour le Royaume-Uni<sup>618</sup>. L'action du gouvernement britannique est imprégnée par cette ligne de conduite. Par conséquent, tant le Trésor<sup>619</sup> que le ministère des Affaires étrangères, qui par le passé manifestaient des résistances au concept d'une Europe supranationale, se voient maintenant contraints de soutenir une politique d'adhésion dont ils redoutent les conséquences tout d'abord monétaires.

La version finale du rapport Werner est attentivement suivie par Londres<sup>620</sup>. Compte tenu du fait que le document se focalise sur la première étape de trois ans et que sa mise en route comporte peu de conséquences pour le Royaume-Uni (le renforcement de la procédure de consultation impliquait éventuellement sa participation en cette matière), l'attitude du gouvernement britannique est plutôt positive. Pierre Werner s'implique beaucoup dans l'élaboration de la version du rapport en anglais, dont il rédige lui-même certains passages-clés. Il contribue largement à sa diffusion en Grande-Bretagne et en explique en détail les principes et les concepts à travers des débats et conférences qu'il donne avec son homologue, et ensuite ami, Edward Heath<sup>621</sup>.

---

années. Voir *Le résultat des délibérations de la nuit dernière*. Agence Europe, Bruxelles: bulletin quotidien n° 707 (nouvelle série), 15 décembre 1970.

<sup>615</sup> *Questions concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté*. Documents R/2106/70 (Fin 427), R/2247/70 (Fin 2242/70), (ASS 1386). Communautés européennes, Conseil, note R/230/71 (Fin 48). Bruxelles: 05.02.1971. *Archives historiques du Conseil des CE*.

<sup>616</sup> Les archives familiales Pierre Werner montrent que sur l'incitation du baron Ansiaux, président du Comité des gouverneurs des banques centrales, soutenu par le président Werner et ayant un solide support Benelux, le renforcement de la solidarité monétaire et les conséquences de la participation éventuelle du Royaume-Uni aux mécanismes de la coopération monétaire ont suscité des analyses détaillées. Il en est de même pour l'impact de la livre sterling sur le Fonds européen de réserve. Voir le chapitre 2 intitulé «[Création et déroulement des travaux du comité Werner \(mars-octobre 1970\)](#)» et la section 4.2 intitulée «[Réactions du Parlement européen](#)». Notons que les milieux anglo-saxons, notamment académiques, des *think tanks* et les milieux bancaires, se tiennent informés de l'avancement des travaux du groupe Werner et de la réflexion autour du plan par étapes.

<sup>617</sup> L'adhésion britannique ne fait pas partie du périmètre d'analyse du corpus numérique de recherche consacré au rapport Werner.

<sup>618</sup> Voir le [discours d'Edward Heath](#), Premier ministre britannique, du 21 juillet 1971 devant la Chambre des Communes décrivant le déroulement et les enjeux des négociations en cours à Bruxelles pour l'adhésion du pays à la Communauté économique européenne (CEE). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>619</sup> Entre novembre 1967 et juin 1970, dans le gouvernement de Harold Wilson, le Trésor britannique fut dirigé par Roy Jenkins (1920-2003), membre marquant du Parti travailliste. Ce partisan de la cause européenne deviendra plus tard président de la Commission (1967-1970).

<sup>620</sup> La contribution britannique aux progrès de l'union monétaire européenne constitue un des principaux sujets de l'agenda des discussions à Londres que Valéry Giscard d'Estaing (24 novembre 1970) et Karl Schiller (25 novembre 1970) ont avec le ministre britannique Roy Jenkins. Cf. *Télégramme diplomatique allemand de l'ambassade de la RFA à Londres*, n° 886747b bmwi d, Bonn n° 4239 du 27.11.1970. Copie des archives fédérales, Coblenz. BArch B 102 (Bundesministerium für Wirtschaft)/264601.

<sup>621</sup> Cf. [Interview de Monsieur Henri Werner](#), fils de Pierre Werner, enregistré au CVCE le 1<sup>er</sup> juin 2010 et *Archives familiales Pierre Werner*. (Interview consultée le 10 octobre 2012.)

En novembre 1970, le ministère des Affaires étrangères britannique, qui négocie au même moment les conditions d'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes, réagit officiellement au rapport Werner ainsi qu'au deuxième plan Barre<sup>622</sup> et synthétise ainsi la ligne de conduite des Britanniques dans les négociations avec les Six. Dans la perspective d'une adhésion en 1973, le *Foreign Office* évoque les transformations révolutionnaires et radicales que le plan par étapes préfigure sur dix ans. Ses implications politiques et économiques à l'égard du Royaume-Uni sont conséquentes, mais les efforts, une fois consentis, devront être menés jusqu'au bout pour porter leurs fruits<sup>623</sup>. Les notions de «souveraineté», «taux de change» et «parité monétaire», ainsi que le calendrier de la mise en place des mesures contraignantes du rapport Werner attisent les débats et animent les controverses. Les Britanniques ne sont pas opposés à l'idée d'une monnaie unique future, mais à la perspective de participer à un système monétaire européen avant d'être devenus membres à part entière de la Communauté. Ils sont également préoccupés par le statut et la gestion de la livre sterling – monnaie nationale et en même temps monnaie internationale de réserve – dans une Europe monétaire communautaire. La coordination des politiques économiques à court et moyen termes et les autres implications en matière de coopération monétaire, telles que prévues dans le deuxième plan Barre, suscitent des inquiétudes supplémentaires et, en même temps, constituent des sujets pour les négociations d'adhésion. Londres ne manque pas de relever aussi bien les particularités qu'elle entend préserver (en matière de monnaie, de politique structurale et régionale) que les éléments qui la différencient ou qui l'opposent aux autres États membres, tout en souhaitant des solutions acceptables pour tous. Ce qui la préoccupe particulièrement, c'est l'architecture institutionnelle communautaire et l'étendue du transfert des pouvoirs nationaux vers l'échelon communautaire tant dans la première étape (considérée comme expérimentale) que dans la seconde où une union monétaire autour d'une monnaie unique verra le jour. Le Royaume-Uni décide de s'engager sur la voie d'une Union économique et monétaire donnant la priorité aux mesures pratiques de la première étape (en relation avec le plan Barre) et la mise en place d'une coordination des politiques économiques et monétaires. Nécessitant «expérience et clarté», la réflexion pour la phase suivante est laissée pour plus tard.

Les travaux du comité Werner sont suivis avec attention à Washington, dans les milieux politiques comme dans les sphères économiques, universitaires et dans les médias<sup>624</sup>. Les papiers privés de Pierre Werner font état des contacts réguliers (officiels et officieux) avec les autorités fédérales et politiques américaines. Ses bonnes relations avec les milieux financiers outre-Atlantique, avec des banquiers luxembourgeois particulièrement présents aux États-Unis, ainsi que les rapports cordiaux qu'il entretient avec les ambassadeurs des États-Unis au Luxembourg (plus particulièrement avec Kingdon Gould) lui offrent autant d'opportunités pour recueillir les éléments qui l'intéressent pour la dimension internationale intrinsèque du plan par étapes. Il a des échanges avec le président du *Federal Reserve Board* des États-Unis, Arthur Burns. En même temps, durant l'année 1970 les réunions du FMI et les nombreuses

---

<sup>622</sup> Le *Mémoire sur la coordination des politiques économiques et sur la coopération monétaire au sein de la Communauté*, document élaboré par la Commission des CE, plus connu sous le nom de «mémoire Barre I» ou «plan Barre I», a été publié le 12 février 1969. Les propositions qui y sont contenues visent la coordination des politiques économiques et la coopération monétaire au niveau communautaire. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>623</sup> *Déclaration de M. Heath sur la politique commerciale et monétaire de la CEE. Note de l'ambassadeur de France en Grande-Bretagne à Son Excellence Monsieur Maurice Schuman, ministre des Affaires étrangères, ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française*. Londres: 30 mars 1972. Fonds CE, direction des Affaires économiques et financières, service de coopération économique, série PM, vol. 972, section UEM/Relations bilatérales/Le Royaume-Uni, dossier PM 19.3. La Courneuve: *Archives diplomatiques françaises*.

<sup>624</sup> Voir la section 2.2 intitulée «[Déroulement des travaux du comité Werner](#)».

occasions protocolaires associées permettent aux membres du groupe Werner et aux ministres des Finances des Six de s'entretenir de manière informelle avec leurs collègues américains (comme avec des experts internationaux) et de tester ainsi leurs perceptions sur divers aspects du plan par étapes. Sont actifs sur ce front Bernard Clappier, président du comité monétaire, ainsi que Rinaldo Ossola, membre du Comité des gouverneurs des banques centrales<sup>625</sup>. Pierre Werner rencontre aussi, à deux reprises, le président du FMI, qu'il avait déjà consulté à propos de l'identité monétaire européenne *via* Jean Monnet. Les officiels américains semblent se tenir à l'écart de toute observation portant sur les discussions monétaires européennes, mais ils s'informent en détail de l'élaboration du plan par étapes, ainsi que des controverses qui émaillent les travaux du groupe Werner et que la presse outre-atlantique couvre largement. Quelques jours après l'adoption du rapport intérimaire, Pierre Werner et Bernard Clappier s'entretiennent avec des diplomates américains, auxquels ils affirment que ce document réconcilie finalement des approches divergentes et que l'union économique et l'union monétaire doivent fonctionner en tandem. L'union politique est un objectif à plus long terme, qui sous-tend les deux autres. En préfigurant la future identité monétaire européenne, ils réfutent toute idée de flexibilité accrue des devises européennes au sein du système monétaire international. «Cette opposition est une déconvenue pour les États-Unis qui ne semblent apprécier les bienfaits de l'Union monétaire qu'en ce qu'elle permet de soulager la position monétaire américaine et de faciliter l'évolution vers un système des changes plus flexible»<sup>626</sup>. De ce fait, Washington est réticent par rapport à un bloc monétaire européen, qui semble être animé par des mobiles anti-américains. À travers l'Union économique et monétaire, l'Europe serait à la recherche d'une forme de souveraineté monétaire perdue au profit du dollar américain<sup>627</sup>. La compétition qui s'enclenche entre la monnaie européenne et le dollar serait de nature à déterminer une certaine modération des excès américains, y compris d'une politique économique moins expansionniste<sup>628</sup>.

#### 4.5 Réactions du Comité économique et social et des organisations professionnelles, syndicales et citoyennes

La présentation officielle du rapport final du comité Werner suscite des réactions de la part des milieux européens et militants, mais aussi de la sphère économique et des affaires, des organisations professionnelles et syndicales. Des simples citoyens réagissent aussi<sup>629</sup>. Les médias (notamment la presse écrite et radiodiffusée) européens et internationaux relayent cet événement et contribuent à cette effervescence<sup>630</sup>. La nature des débats est variée. Il s'agit de réactions politiques, d'avis techniques ou encore des propositions concrètes, ainsi que des manifestations de l'engagement des citoyens en faveur de l'Europe. Grâce à la presse et à ses efforts d'information, l'opinion publique prend progressivement conscience du rôle actif qu'elle est amenée à jouer dans l'édification d'une «communauté de stabilité et de croissance», bâtie sur des ambitions et libertés communes<sup>631</sup> et pourvue d'une identité

---

<sup>625</sup> Voir GRYGOWSKI, Dimitri. *Les États-Unis et l'unification monétaire européenne*. Bruxelles: Éditions PIE Peter Lang, 2009, pp. 215-131. Voir aussi le chapitre 5 intitulé «[La mise en œuvre du rapport Werner](#)».

<sup>626</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>627</sup> Cf. l'article "Common Market agrees on Monetary Union designed to give Europe a single currency". In *Wall Street Journal*, 6 juin 1971.

<sup>628</sup> "Europe's defense against America's deficit". In *Wall Street Journal*, 29 juillet 1971.

<sup>629</sup> Cette conclusion ressort de nos recherches dans les archives familiales Pierre Werner, notamment conformément aux documents présents dans les cartons réf. PW 047 et réf. PW 048, d'une part, et dans les fonds des Archives Historiques du Conseil des CE et de celles de la Commission des CE d'autre part.

<sup>630</sup> Voir la section 4.6 intitulée «[Le rapport Werner dans les médias internationaux de l'époque](#)».

<sup>631</sup> Inscrites depuis 1957 dans le traité de Rome, les quatre libertés fondamentales des biens, des services, des personnes et des capitaux, sont reprises dans le rapport Werner. «L'union économique et monétaire permettra de

spécifique par rapport à l'extérieur. Une monnaie commune, voire unique et des idéaux sociaux partagés, la perspective de participation directe au contrôle démocratique de cette communauté<sup>632</sup> cristallisent de plus en plus un sentiment d'appartenance à une identité européenne naissante<sup>633</sup>.

#### 4.5.1 Réactions du Comité économique et social

La consultation préalable des partenaires sociaux pour «les grandes lignes de la politique économique et les orientations quantitatives pour les éléments essentiels des budgets publics» figure parmi les préconisations du rapport Werner. Au sens du comité Werner, le terme «partenaires sociaux» est très vaste comprenant «toutes les organisations représentatives de la vie économique et sociale». Par conséquent, dès le 21 octobre 1971, le président du Conseil des CE transmet ce document pour information au Conseil économique et social (CES)<sup>634</sup>. Les propositions de la Commission concernant le plan par étapes lui parviennent aussi, toujours pour information. Le CES, qui avait déjà commencé l'analyse du rapport Werner, prolonge ses débats sur le deuxième document. Il réagit à travers un rapport d'information<sup>635</sup>, auquel il consacre plusieurs délibérations<sup>636</sup>. Quelques mois plus tard, le programme de réalisation de l'Union économique et monétaire adopté par le Conseil consolide le rôle actif du CES dans ce processus, son intervention étant expressément mentionnée comme vecteur de la consultation des partenaires sociaux<sup>637</sup>.

---

réaliser une zone à l'intérieur de laquelle les biens et les services, les personnes et les capitaux circuleront librement et sans distorsions de concurrence, sans pour autant engendrer des déséquilibres structurels ou régionaux». *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, supplément au Bulletin 11/1970, p. 15. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>632</sup> Les débats au sein du groupe Werner aboutissent à la conclusion que le centre de coordination de la politique économique qui prend corps dans l'union économique et monétaire doit être placé sous le contrôle démocratique du Parlement européen, élu par suffrage universel. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

<sup>633</sup> La première référence expresse à l'«identité européenne» se trouve dans la «*Déclaration sur l'identité européenne*» adoptée par les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de la Communauté lors du sommet de Copenhague des 14-15 décembre 1973. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>634</sup> Le Comité économique et social européen a été institué par le traité de Rome (1957), avec pour but d'associer les représentants de la vie économique et sociale à la réalisation du marché commun. Il s'agissait de donner l'opportunité aux forces économiques et sociales organisées de faire entendre leur opinion lors du processus décisionnel communautaire. À l'origine (art. 198), le Comité ne se réunissait qu'à la demande du Conseil ou de la Commission et sa consultation obligatoire n'était prévue par les traités que dans un nombre réduit de domaines (agriculture, libre circulation des personnes et des services, transports et politique sociale). Ses membres sont nommés par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition des États membres, pour un mandat de quatre ans. Ils sont répartis en trois groupes qui représentent respectivement les employeurs, les salariés et les divers intérêts économiques et sociaux. Le sommet de Paris de 1972 décide d'accorder le droit d'initiative au Comité. Ainsi, depuis la modification de son règlement intérieur en 1974, le Comité peut émettre des avis de sa propre initiative. Le Comité n'est pas une des institutions communautaires telles qu'énumérées par les dispositions des traités constitutifs, mais il dispose d'une autonomie d'organisation et de fonctionnement. Son statut et son rôle lui confèrent une place différenciée parmi les nombreux comités qui assistent les institutions.

<sup>635</sup> Le 9 novembre 1970, la section spécialisée du CES constitue un groupe d'études sur l'«Union économique et monétaire» présidé par M. Aschoff. Le rapporteur (M. Ameye) et le corapporteur (M. Ventejol) rendent leur rapport le 26 novembre 1970.

<sup>636</sup> Il s'agit de la 92<sup>e</sup> session plénière du Comité économique et social tenue à Bruxelles les 27 et 28 janvier 1971, ainsi que de la séance ordinaire du 28 janvier 1971. Le compte rendu des délibérations du CES est publié le 22 février 1971.

<sup>637</sup> *Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté*, 22 mars 1971. In *Journal officiel des Communautés européennes*, 27.03.1971, n° C 28. (Document consulté le 10 octobre 2012.) La délégation française avait subordonné son accord pour la résolution à la mention expresse du Comité économique et social comme seule cadre de consultation des partenaires sociaux.

On remarque que l'analyse du CES se focalise principalement sur le rapport Werner qu'il considère contenir «[...] tous les préceptes nécessaires pour permettre la réalisation, pendant la décennie en cours, d'une union économique et monétaire». Les propositions de la Commission («qui a voulu provoquer une décision politique de la part des États membres»<sup>638</sup>) sont ensuite intégrées à cette analyse. Émerge ainsi une série d'observations et de commentaires sur certains aspects majeurs laissés dans l'ombre, voire négligés par l'action pratique. Pour le CES, les progrès accomplis dans la construction d'une Europe intégrée doivent être continués par «la création sans délai d'une union économique et monétaire [sans laquelle] les avantages acquis sur le plan de l'union douanière comme sur celui de certaines politiques communes pourraient rapidement être remis en cause»<sup>639</sup>.

L'union économique et monétaire représente une modification intrinsèque de l'unification européenne et s'accompagne de la nécessité d'évoluer aussi vers une union politique. Le principe du parallélisme des progrès dans différents domaines – qui préside à l'articulation des propositions du rapport Werner – est une garantie dans cette direction<sup>640</sup>. « [Mais] il dépend essentiellement de l'action et de la vigilance permanente des gouvernements que cet équilibre soit respecté dans l'adoption et l'exécution des mesures concrètes»<sup>641</sup>. Les débats internes du CES mettent en lumière que les suggestions du rapport Werner, et davantage encore celles formulées par la Commission, ne tiennent pas compte de l'équilibre entre les processus. D'aucuns estiment même que ce déphasage est contraire au communiqué de La Haye. Si cet équilibre n'est pas réalisé, les choix sur le parallélisme ou sur les priorités à donner à l'un ou à l'autre aspect de l'union économique et monétaire restent tout à fait théoriques. Il conviendrait donc de respecter la symétrie entre les progrès envisagés sur le plan monétaire et social, avec une dynamique plus lente, et ceux en matière économique et institutionnelle. L'unification économique et monétaire entraîne nécessairement un transfert progressif des compétences des autorités nationales vers les institutions communautaires. De l'étendue de leurs attributions et des modalités de leur fonctionnement (notamment des procédures de vote) dépendra le degré de progrès possible vers l'étape finale. Ce transfert rend nécessaires des développements en matière de contrôle démocratique des institutions de la Communauté. La Commission est perçue comme le «centre moteur des décisions qui doivent être prises à la majorité».

Un climat social satisfaisant s'avère une condition essentielle de réussite. Les enjeux de l'Union économique et monétaire sont notables et il est évident que sans le soutien des populations et des représentants de la société civile organisée, dont les partenaires sociaux, elle ne pourra pas prendre corps. Par conséquent, le CES s'engage à inciter et à organiser l'implication des partenaires sociaux dans l'édification de l'Union économique et monétaire<sup>642</sup>. Une première série d'orientations préconise d'organiser une large consultation

---

<sup>638</sup> *Compte rendu des délibérations au Comité économique et social relatif à l'échange des vues sur le rapport d'information concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté*, 92<sup>e</sup> session plénière. Bruxelles: 27 et 28 janvier 1971, Doc. CES 80/71/mha./Bruxelles, 22 février 1971, p. 0288. *Archives historiques de la Commission des CE*.

<sup>639</sup> *Rapport d'information de la section spécialisée pour les questions économiques sur le «Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté»*. Rapporteur M. Ameye, CES/70 fin/ mha. Bruxelles: 2 décembre 1970, Communauté économique européenne, p. 3. *Archives Historiques de la Commission des CE*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>640</sup> Voir la section 3.2 intitulée «[Le rapport final](#)».

<sup>641</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>642</sup> «Il ne semble pas que les problèmes monétaires auxquels les pays ont à faire face – les fluctuations des cours de change et les spéculations auxquelles elles donnent lieu – puissent être réglées par des mesures qui, en définitive seront imposées par les grandes sociétés capitalistes. [...] La politique économique et monétaire favorise les monopoles européens les plus puissants et on peut douter qu'elle soit capable de faire contrepoids à la main-mise des sociétés américaines en Europe». Source: *Rapport d'information de la section spécialisée pour*

des milieux économiques et sociaux sur les transformations envisagées. Le cadre et la portée de cette procédure restent à définir, notamment pour assurer aux représentants des horizons économiques et sociaux de tous bords la participation la plus appropriée, dans un processus fluide. Les débats internes au Comité révèlent que la mise en œuvre de la première étape, l'union économique et monétaire renforce inévitablement la tendance libérale des politiques industrielles puisqu'elles donnent un rôle prééminent aux aspects monétaires<sup>643</sup>. Les politiques économiques de la Communauté et des États membres se trouvent strictement liées et, par ailleurs soustraites aux pressions syndicales démocratiques<sup>644</sup>. En outre, le CES estime impératif d'être appelé à donner formellement son avis au sujet du rapport annuel sur la situation économique de la Communauté<sup>645</sup>.

Pour l'édification de l'union économique et monétaire, le CES considère la décennie 1970-1980 comme un délai maximal. Ce processus doit être assorti d'un «calendrier de réalisation» doté d'échéances, permettant tant la coordination des mesures dans différents domaines, que l'harmonisation des plans prospectifs établis par les gouvernements et le secteur privé. Pour le passage à la phase suivante, l'analyse des progrès accomplis et des mesures à prendre est capitale. Dès lors, la Commission est exhortée à soumettre ses propositions au Conseil bien avant la date du 1<sup>er</sup> mai 1973. Dans ce contexte, la définition précise de la première étape de trois ans est fortement saluée, même si une certaine prééminence du domaine monétaire par rapport aux préconisations en matière économique et institutionnelle est critiquée. Cette première étape contient également des actions d'ordre régional et structurel. Pour ce qui est des aspects économiques, le CES pointe le peu de progrès envisagé au cours de la première étape en matière de politique régionale et des politiques structurelles (politique sociale, politique des aides, politique énergétique et politique des transports)<sup>646</sup>; ce n'est que pour la seconde étape aux contours à peine ébauchés que l'on annonce des directives communes susceptibles de faire avancer parallèlement ces différents secteurs.

Le CES salue les aspirations d'identité monétaire de la Communauté. L'union économique nécessite un dispositif monétaire commun et l'individualisation monétaire de la Communauté est perçue comme un objectif audacieux, mais valable du rapport Werner. Les mesures concrètes proposées comportent d'une part le rétrécissement des marges de fluctuation entre les monnaies des États membres<sup>647</sup>, la mise en place d'un système communautaire de banques

---

*les questions économiques sur le «Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté».* Rapporteur M. Armeje, CES/70 fin/ mha. Bruxelles: 2 décembre 1970, Communauté économique européenne, p. 303. *Archives Historiques de la Commission des CE.*

<sup>643</sup> «Il ne semble pas que les problèmes monétaires auxquels les pays ont à faire face – les fluctuations des cours de change et les spéculations auxquelles elles donnent lieu – puissent être réglées par des mesures qui, en définitive seront imposées par les grandes sociétés capitalistes. [...] La politique économique et monétaire favorise les monopoles européens les plus puissants et on peut douter qu'elle soit capable de faire contrepoids à la mainmise des sociétés américaines en Europe». *Ibid.*, p. 303.

<sup>644</sup> C'est la conclusion aux discussions sur les difficultés affrontées par les syndicats italiens en matière d'emploi et du développement du *Mezzogiorno*. La participation des syndicats à la prise de décisions démocratiques sur le plan communautaire est jugée essentielle.

<sup>645</sup> Consultation prévue dans la décision du Conseil relative au renforcement des politiques économiques à court terme des États membres (adoptée le 22 mars 1971).

<sup>646</sup> En constatant que l'on dispose de déclarations d'intention, mais sans mesures concrètes, le Comité avance la proposition d'établir un inventaire de la «situation actuelle» (synonyme du début de la première étape de l'Union économique et monétaire) et de procéder à l'harmonisation de l'appareil statistique des États membres de manière à ce que l'évaluation du point de départ soit très fidèle à la réalité.

<sup>647</sup> Le rapport Werner inscrit le développement de la coopération monétaire européenne dans le cadre du système de Bretton Woods qui s'appuie sur une logique de taux de change fixes, mais ajustables. Compte tenu que l'Accord monétaire européen instituait une marge spécifiquement européenne de fluctuation par rapport au dollar (+/- 0,75 %) dans le cadre des accords de Bretton Woods, le dollar est forcément pris en compte dans le système



centrales, l'étude d'un fonds européen de coopération monétaire et, d'autre part, la définition des orientations générales de la politique monétaire et du crédit. Pour ce qui est du rétrécissement des marges de fluctuation, le CES estime que des résultats substantiels sont à attendre seulement lorsque les parités des monnaies partenaires les unes par rapport aux autres seront maintenues dans une relation fixe. Des progrès simultanés dans la coordination des politiques économique, fiscale et financière sont indispensables. En complément à la coopération monétaire interne émerge celle vis-à-vis de l'extérieur (qui doit aller de pair avec la mise en place d'une politique commerciale commune à l'égard des pays tiers). À cet effet, le Fonds européen de coopération monétaire est appelé, selon le CES, à jouer un rôle important. «[...] L'existence d'une position commune en matière monétaire ne sera pleinement reconnue à l'extérieur que lorsque sera créé un organisme constituant pour les États membres à la fois un centre de décision et un fonds de réserves. [...] La proposition prudente contenue en cette matière dans le rapport Werner est la seule qui ait pu, dans les circonstances actuelles, faire l'unanimité». Le CES préconise que les travaux préparatoires soient menés au plus vite et le fonds institué dès que possible. En même temps, il est attendu que les banques centrales resserrent leurs liens pour préparer la mise en place de l'étape suivante où elles seront appelées à dégager de concert une politique commune.

Compte tenu de ce que toutes ces évolutions ont lieu dans le contexte de l'élargissement de la Communauté, le Comité considère nécessaire que les États candidats soient informés des progrès relatifs à la construction de l'union économique et monétaire. De cette manière, les nouveaux arrivants pourront, le moment venu, conjuguer plus rapidement leurs efforts à cette entreprise commune.

Par l'analyse comparative qu'il réalise du **rapport Werner** et des propositions de la Commission, le CES met en lumière des divergences inéluctables entre les deux documents dues à leur caractère différent. Le premier est le résultat d'une réflexion, le deuxième est la formalisation juridique en une résolution et deux projets de décision du Conseil de certaines suggestions issues cette réflexion<sup>648</sup>. Toutefois, le Comité remarque que «[...] les propositions de la Commission se situent en retrait par rapport à celles du groupe Werner. [...] On regrette que la Commission ne se soit pas tenue de plus près à la proposition du groupe Werner surtout en ce qui concerne les aspects institutionnels et les finalités politiques»<sup>649</sup>.

#### 4.5.2 Réactions des organisations professionnelles, syndicales et citoyennes

Les associations professionnelles, les organisations syndicales, ainsi que parfois des simples citoyens ne restent pas indifférents à la publication du rapport Werner, ni des propositions de la Commission. Ils se montrent de plus en plus concernés par l'union économique et monétaire à l'édification de laquelle ils sont tout à la fois acteurs et témoins et alimentent le débat par leurs prises de position et commentaires publics<sup>650</sup>.

---

de stabilisation préconisé par le rapport Werner. Il prévoit ainsi dans un premier temps, la réduction progressive des marges de fluctuation de chaque monnaie européenne par rapport au dollar.

<sup>648</sup> Dont certains axes ont été ébauchés par le rapport Marjolin de 1962 – qui suggère «le besoin d'une monnaie unique, afin de réussir le Marché commun» – et poursuivis ensuite dans la réflexion interne de la Commission.

<sup>649</sup> Cf. *Rapport d'information de la section spécialisée pour les questions économiques sur le Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté*, Rapporteur M. Ameye, CES/70 fin/ mha. Bruxelles: 2 décembre 1970. Communauté économique européenne, p. 14. *Archives Historiques de la Commission des CE*.

<sup>650</sup> On a pu ainsi identifier dans les archives familiales Pierre Werner des déclarations, motions, propositions, lettres personnelles (adressées, par exemple, aux représentants permanents des États membres), lettres ouvertes à la presse, communiqués de presse, etc.

Les associations européennes des métiers de la finance sont celles qui réagissent les premières. Leurs propos, transmis au secrétariat général du Conseil des CE, ciblent des aspects spécifiques à leur secteur d'activité et sont très techniques. Le Groupement des caisses d'épargne de la Communauté économique européenne<sup>651</sup> en accord avec la Fédération bancaire de la CE réagit dans un premier temps par un document portant sur le complément fiscal du plan par étapes<sup>652</sup>. Il se penche ensuite sur le rapport final Werner et sur les propositions de la Commission et ce, dans une approche comparative, qui imprègne d'ailleurs beaucoup de réactions de l'époque.

Après la mise en lumière de la réflexion du comité Werner et saluant l'appui notable fourni par le Comité des gouverneurs des banques centrales, l'association regrette que les mesures pratiques proposées par la Commission soient en-deçà des préconisations du rapport Werner. «[...] Certains problèmes essentiels [n'ont] pas été abordés dans la résolution [de la Commission] et le contenu des décisions proposées s'écarte parfois des considérations formulées par le rapport Werner [...] Ces divergences ne peuvent être toutes approuvées [sans autre forme de procès]»<sup>653</sup>. Les banquiers expriment leur déception pour l'absence de résultats du Conseil des ministres du 14 décembre 1970, mais ils estiment pourtant que dans l'intérêt même de l'union économique et monétaire «à un compromis hâtif [il est préférable d'aboutir à] des décisions nettes et réfléchies ultérieures»<sup>654</sup>. L'édification de l'union économique et monétaire a une signification hautement politique. De ce fait, le transfert à la Communauté des compétences nécessaires et le contrôle démocratique de ceux-ci requièrent, antérieurement à la mise en œuvre de la première étape, que les États membres s'engagent à arriver nécessairement à une union politique. Sur le fond, l'évolution institutionnelle est saluée, mais elle est considérée comme étant insuffisamment traitée par le comité et le rapport Werner<sup>655</sup>. La simple proposition de créer deux centres de décision<sup>656</sup>, sans une description détaillée de leurs structures et mécanismes, ni de leurs liens avec les organes existants (Conseil des ministres, Commission européenne) semble peu satisfaisante. En revanche, préconisant la responsabilité politique à l'égard du Parlement européen du centre de décision

---

<sup>651</sup> Fondée à Bruxelles le 23 avril 1963, cette association regroupe les institutions d'épargne des six États membres de la CEE. À la fin de 1969, ces banques gèrent environ 100 millions de livrets d'épargne, un capital total de 72,7 milliards UC de dépôts et des portefeuilles-titres de 19,5 milliards UC. Voir BLONDEL Danièle et VAN PUYVELDE, Theodor, *La Communauté économique européenne et les caisses d'épargne*. In *Revue économique*. Volume 17, n° 4, 1966, p. 690.

<sup>652</sup> *Prise de position sur le complément fiscal au plan par étapes de la Commission des Communautés Européennes pour la création d'une union économique et monétaire*, Doc. PAS/DB 42-4./27 novembre 1970, Groupement des caisses d'épargne de la Communauté économique européenne. Bruxelles, Archives historiques du Conseil de la CEE. Dans ce document sont exposées des propositions concrètes quant aux impositions des placements et des dividendes d'actions, aux impositions des intérêts des placements, dépôts et obligations.

<sup>653</sup> *Avis relatif au Rapport du groupe Werner du 8 octobre 1970 (Doc. 16956/II/1970) et à la Communication de la Commission Européenne du 29 octobre 1970 (Doc. COM 70/1250) sur l'institution par étapes de l'union économique et monétaire*, Doc. F 87/70/2 février 1971, Groupement des caisses d'épargne de la Communauté économique européenne. Bruxelles, 02 février 1970, p. 2, *Archives historiques du Conseil des CE*.

<sup>654</sup> *Ibid.*

<sup>655</sup> «Le comité Werner avait d'emblée déclaré son incompétence pour faire des propositions à propos des structures politiques. Mais il ne pouvait manquer d'évoquer la nécessité de la formulation centrale de ces politiques, quitte à ce que le pouvoir de décision restât aux mains des structures existantes, à savoir pour la politique économique, du Conseil et de la Commission». WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 132.

<sup>656</sup> Il s'agit, premièrement de la création d'un centre de décision pour la politique économique qui devra influencer la formation des budgets nationaux, procéder aux modifications de parité de la monnaie unique ou de l'ensemble des monnaies nationales (conséquence logique de la fixité des parités). Et, en deuxième lieu, dans la constitution d'un système communautaire des banques centrales qui prendrait des décisions de politique monétaire interne (liquidité, taux d'intérêt, crédit) et externe (intervention sur les marchés des changes et gestion des réserves).

de la politique économique, mais pas de celui de politique monétaire, le rapport Werner se montre respectueux de l'autonomie des banques centrales. La Commission n'a pas la même approche et le Groupement la critique. Dans son projet de décision en matière de renforcement de la coopération entre banques centrales, la Commission conserve dans le chef des gouvernements la capacité de définir leurs orientations de politique de liquidités, de crédit et de taux d'intérêt «dans le cadre des lignes directrices fixées par le Conseil en matière de politique économique et monétaire»<sup>657</sup>. Il apparaît une remise en cause excessive de l'indépendance des banques centrales et de leur futur organe commun.

Pour ce qui est des objectifs économiques, le rapport Werner envisage de faire de la Communauté «un bloc de stabilité», tandis que dans ses propositions, la Commission semble atténuer cet accent, car la stabilité n'apparaît qu'en troisième lieu (après la croissance et l'emploi). Les banquiers jugent indispensable d'inclure dans les décisions concernant l'union économique et monétaire une plus nette obligation de lutter pour la stabilité, notamment pour la stabilité de la valeur monétaire. Dans le même esprit, ils appuient le principe de définir une attitude commune des Six dans les institutions financières internationales. Tout aussi prioritaires se dessinent les efforts visant à donner progressivement à ces monnaies une plus grande indépendance à l'égard du dollar américain.

L'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE) réagit à son tour le 2 décembre 1970<sup>658</sup>. Dans sa prise de position, elle passe en revue les éléments-clés définis dans le rapport Werner. Les industriels saluent ses préconisations et tout particulièrement celles portant sur la consultation des partenaires sociaux préalablement à la mise en œuvre d'une politique communautaire.

L'UNICE met en garde contre le fait que la recherche des solutions aux problèmes institutionnels sensibles pourrait retarder une réalisation rapide et énergique de l'union économique et monétaire. Elle souligne aussi «l'importance du parallélisme entre l'harmonisation de la politique économique et la réalisation d'une collaboration monétaire plus étroite, les progrès atteints sur l'un ou l'autre plan ne pouvant que se renforcer mutuellement»<sup>659</sup>.

Les différentes étapes de l'union économique et monétaire doivent être conçues pour se conditionner les unes les autres. Lors de la première étape, il convient d'adopter des mesures efficaces pour maîtriser les conjonctures en veillant aux répercussions des actions entreprises par chaque État membre sur l'évolution économique des autres partenaires. Les industriels considèrent ainsi qu'un engagement formel, par accord mutuel, sur les objectifs de la politique économique est plus important encore que la concertation dans l'utilisation des instruments de la politique de conjoncture. Une évolution compatible des partenaires<sup>660</sup> est

---

<sup>657</sup> Cf. à l'art. 1 de la «*Décision du Conseil, du 22 mars 1971, relative au renforcement de la collaboration entre les banques centrales des États membres de la Communauté économique européenne*». In *Journal officiel* n° L 073 du 27/03/1971, p. 0014.

<sup>658</sup> *Lettre de Frédéric Berg, président de l'Union des industries de la Communauté Européenne à Walter Scheel, président du Conseil des ministres de la CE*, Doc. FB/AG/14.C.1. Bruxelles, 2 décembre 1970. *Archives familiales Pierre Werner*.

<sup>659</sup> «*Réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire*», *l'Union des industries de la Communauté européenne*. Annexe à la lettre de Frédéric Berg, président de l'Union des industries de la Communauté européenne à Walter Scheel, président du Conseil des ministres de la CE, Doc. FB/AG/14.C.1. Bruxelles: 2 décembre 1970. *Archives familiales Pierre Werner*.

<sup>660</sup> Cf. *Troisième programme de politique économique à moyen terme de la CE (1971-1975)*, qui vise à orienter les politiques de croissance et de stabilité des États membres sur la base d'objectifs communs. Ce programme comporte des orientations chiffrées et des actions structurelles, ainsi que des procédures permettant sa mise en

propre à éviter des divergences dans le niveau des prix et, par la suite, des déséquilibres extérieurs qui conduisent nécessairement à des mesures protectionnistes ou à des modifications de parités. Pour une telle compatibilité, il est nécessaire de coordonner les politiques de régulation de la demande globale et de mettre en place une politique communautaire d'adaptation structurelle et régionale. La définition en commun des orientations-clés concernant les liquidités, les crédits aux secteurs public et privé et la politique des taux d'intérêt est essentielle. Tout comme la constitution d'un marché monétaire et financier européen, ainsi que la définition concertée des politiques budgétaires et régionales.

L'UNICE soutient la création d'un Fonds européen de coopération monétaire<sup>661</sup> préconisé par le rapport Werner et regrette toutefois que la Commission ne présente pas encore de propositions précises quant au moment de l'instauration de ce Fonds. Le rôle de ce dispositif est essentiel. D'une part, le Fonds pourra constituer «la base d'une institution d'exécution d'une politique monétaire et financière communautaire à l'égard des pays tiers, dans le cadre de la coopération monétaire internationale. D'autre part, il sera la base d'une politique communautaire d'intervention mutuelle. Les industriels proposent qu'une fois définis, les mécanismes de soutien monétaire à court terme et de concours financier à moyen terme soient mis en œuvre à travers le Fonds. En fixant ainsi quantitativement ses possibilités d'intervention, l'adoption d'une politique commune vers l'extérieur prend une importance essentielle. L'UNICE préconise enfin que tout rétrécissement des marges des cours de change entre les monnaies des États membres s'accompagne de progrès parallèles en matière d'harmonisation des politiques économiques.

Actives dès le début dans les débats sur l'union économique et monétaire<sup>662</sup>, les organisations syndicales<sup>663</sup> réagissent davantage après la publication du rapport Werner final et des

---

œuvre, en liaison avec la politique conjoncturelle. (Journal officiel des Communautés européennes, 1<sup>er</sup> mars 1971, n° L49/5. Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>661</sup> Voir la section 5.2 intitulée «[Les difficultés du serpent monétaire et le FECOM](#)».

<sup>662</sup> Alors que le rapport intérimaire du comité Werner est dans sa phase de rédaction finale, la Confédération européenne des syndicats libres dans la Communauté élabore un document intitulé «*Observations du Comité Exécutif au sujet de l'élaboration par étapes d'une union économique et monétaire*» qu'elle envoie le 15 mai 1970 au secrétariat général du Conseil des ministres des CE.

<sup>663</sup> Voir la section 2.2 intitulée «[Dérroulement des travaux du comité Werner](#)». Notons que les syndicats sont parmi les premiers à réagir au sujet d'une union économique et monétaire. La primauté revient au *Deutscher Gewerkschaftsbund*, qui «*disposé à assumer sa part de responsabilité en participant aux décisions démocratiques que suppose la constitution d'une union économique et monétaire [...] a élaboré une proposition de plan par étapes*» qu'il soumet au président de la Commission européenne Jean Rey en date du 20 mars 1970, précisément le jour où le groupe Werner entame ses réunions officielles. Cette prise de position complète le volet documentaire du comité ad-hoc. Dans sa proposition, la confédération des syndicats allemands estime que «*l'objectif d'une union économique et monétaire est l'amélioration durable du bien-être matériel et moral dans la Communauté, qui permettra de renforcer la position économique et politique de l'Europe [...] Cet objectif ne pourra être atteint que grâce à une croissance constante, au plein-emploi et à la stabilité et doit être complété par la compensation des disparités régionales et sociales*». La première étape prévoit la création des conditions nationales indispensables à une union économique et monétaire, parmi lesquelles le rapprochement et la création, le cas échéant d'instruments de politique sociale et économique nouveaux dans les États membres. Des rapports économiques nationaux élaborés et publiés chaque année par les gouvernements des États membres permettront de constater les progrès réalisés. L'harmonisation entre les États membres en matière des projections nationales et des mesures envisagées, s'impose. La deuxième étape envisage la création des conditions nécessaires à une union économique et monétaire de la Communauté et dans la troisième étape est attendu son achèvement. Le volet social émerge donc comme point d'intérêt marquant dans l'édification d'une union économique et monétaire, ce à quoi le comité Werner est sensible (et la teneur du rapport final en fait largement preuve. Cf. *Vorschlag für einen Stufenplan zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen*

propositions de la Commission<sup>664</sup>. Quelques jours avant la session du Conseil des ministres censée statuer sur la mise en route de la première étape de l'union économique et monétaire, la Confédération européenne des syndicats libres de la Communauté (CES)<sup>665</sup> fait part de son inquiétude. «[On] constate que les propositions pratiques pour la mise en place d'une union économique et monétaire donnent insuffisamment de garanties quant à l'exercice du contrôle démocratique au niveau où seront prises à l'avenir des décisions influençant directement les conditions de vie et de travail des peuples des Six pays de la Communauté. En particulier les travailleurs et leurs représentants risquent de ne plus retrouver au niveau de la Communauté les droits et les garanties acquises au niveau national»<sup>666</sup>. L'attribution de pouvoirs aux institutions communautaires en matière économique, fiscale, budgétaire doit être suivie du renforcement du contrôle démocratique: l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen et son élection au suffrage universel sont devenus des conditions indispensables<sup>667</sup>. La mise en place d'une politique sociale s'impose et les mesures d'exécution doivent être simultanées à celles en matière économique et monétaire. La recherche de la stabilité conduira à l'introduction d'une politique de déflation qui se traduit *in fine* par une limitation des salaires. Une telle «politique des revenus» serait inacceptable. Selon la CES, l'Union économique et monétaire doit par conséquent être édifiée autour de plusieurs axes majeurs: le progrès social par l'expansion économique, le plein emploi dans un contexte de développement régional harmonieux et la répartition équitable du revenu national.

L'Organisation européenne de la Confédération mondiale du travail se réunit le 16 décembre 1970 à Bruxelles. Les discussions se focalisent sur l'union économique et monétaire, ainsi que sur les questions liées à l'emploi<sup>668</sup>. Il en résulte deux motions aussitôt

---

*Wirtschaftsgemeinschaft, Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundevorstand, Düsseldorf, 20 mars 1970, Archives historiques de la Commission européenne BAC 375/1999 575, vol. 1, pp. 0059-0067.*

<sup>664</sup> Les documents d'archives auxquels on fait référence sont les positions de la Confédération européenne des syndicats libres dans la Communauté et l'Organisation européenne de la Confédération mondiale du travail (groupant des organisations syndicales d'inspiration chrétienne et autres organisations démocratiques). La Confédération mondiale du travail s'est auto-dissoute lors de son congrès du 31 octobre 2006 pour permettre l'intégration de ses membres au sein de la nouvelle Confédération syndicale internationale.

<sup>665</sup> La Confédération européenne des syndicats (CES) regroupe la plupart des organisations syndicales européennes, étant reconnue comme l'un des principaux partenaires sociaux européens. Son embryon est constitué par les syndicats de mineurs et d'ouvriers de la métallurgie qui adhèrent en 1952 à la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) qui mettent en place un comité de coordination dans le cadre de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, intitulé Secrétariat social européen (SSE). Après la signature du traité de Rome (1957) est établi un Secrétariat syndical européen qui rassemble ses adhérents de l'Europe des Six. En parallèle, la Confédération internationale des syndicats chrétiens met en place l'Organisation européenne des syndicats chrétiens (CISC). En 1960, les syndicats de la CISL des pays appartenant à l'Association européenne de libre-échange se rassemblent à leur tour dans un secrétariat européen. En 1969, le SSE devient la Confédération européenne des syndicats libres, puis avec l'adhésion des syndicats CISL des pays de l'AELE en 1973, elle devient la Confédération européenne des syndicats, à laquelle adhère ensuite l'Organisation européenne des syndicats chrétiens.

<sup>666</sup> Cf. *Lettre de Theo Rasschaert, secrétaire général de la Confédération des syndicats libres dans la Communauté au président du Conseil des ministres des Communautés européennes*, Bruxelles, 11 décembre 1970. La lettre est accompagnée d'une «Position du Comité exécutif de la Confédération européenne des syndicats libres sur la création de l'Union économique et monétaire». *Archives historiques du Conseil des CE.*

<sup>667</sup> La Confédération souligne que les droits acquis par les organisations syndicales au niveau national exigent des structures de concertation au niveau communautaire donnant les mêmes droits et garanties qu'au niveau national.

<sup>668</sup> Il s'agit tout particulièrement de la mise en place du Comité permanent pour l'emploi des Communautés européennes (CPE) mis en place suite à la décision du Conseil des ministres des Affaires sociales réunis le 26 novembre 1970 et comme résultat de l'adoption de la décision du Conseil 70/532/CEE, du 24 décembre 1970 [Journal officiel L 273, 17.12.1970]. Sa création répondait à un souhait émis par les représentants des organisations des employeurs et des travailleurs lors de la conférence sur les problèmes de l'emploi qui s'est tenue à Luxembourg les 27 et 28 avril 1970.

transmises au président en exercice du Conseil des ministres<sup>669</sup>. L'Organisation n'entend pas se prononcer sur le fond des propositions de la Commission, «mais tient à souligner l'intérêt pour le développement de la Communauté de la réalisation des idées contenus dans le plan Werner»<sup>670</sup>. Ne cachant pas sa déception face à l'échec de la session du Conseil des ministres du 14 décembre, l'Organisation met en garde contre le risque de s'écarter des objectifs de la déclaration de La Haye. Elle demande avec insistance au Conseil d'arriver rapidement à un accord. Les instances communautaires doivent être dotées de compétences réelles, sous le contrôle démocratique du Parlement européen et en concertation avec les organisations européennes de travailleurs et d'employeurs. La mise en œuvre de l'union économique et monétaire pose avec acuité la question de l'union politique qui implique à un moment donné une révision du traité actuel. L'opinion publique attend que l'union économique et monétaire génère des résultats concrets et rapides en matière sociale. Le Conseil est donc invité à fixer au plus vite et avec précision les mesures à prendre au cours de la première étape de cette union.

Les militants pour la cause européenne, dont l'implication active mais discrète a appuyé les travaux du groupe ad hoc et contribué au consensus politique autour du rapport Werner<sup>671</sup>, réitèrent leur soutien à l'union économique et monétaire. Ainsi, la Ligue européenne de coopération économique<sup>672</sup> confie à son panel monétaire l'examen du rapport Werner et les propositions de la Commission et, sur cette base, adopte une motion<sup>673</sup>.

Ce document met en exergue que «les travaux et le rapport du groupe Werner constituent sans aucun doute une contribution importante et très probablement décisive à l'intégration économique et monétaire de la Communauté»<sup>674</sup>. Il constate que le raisonnement et les conclusions du groupe d'experts sont très proches des propositions de la Ligue et souligne l'importance du parallélisme et de la complémentarité des mesures à prendre sur divers plans, tout en exhortant les États membres à assumer la volonté politique d'aller de l'avant pour mener à son terme ce processus irréversible. La première étape de l'union économique et monétaire, «pour laquelle le groupe Werner a avancé des propositions concrètes [qui] ont pratiquement été entérinées dans l'ensemble constitué par la communication et les projets de

---

<sup>669</sup> Lettre de Jan Kulakowski, secrétaire général de l'Organisation européenne de la CMT au président en exercice de la CE, Doc. DE/5-744/70-FS-VM IV.12. Bruxelles, 21 décembre 1970. *Archives historiques du Conseil des CE et Archives familiales Pierre Werner*.

<sup>670</sup> Cf. *L'union économique et monétaire*, annexe II à la lettre de Jan Kulakowski, secrétaire général de l'Organisation européenne de la CMT au président en exercice de la CE, Doc. DE/5-744/70-FS-VM IV.12. Bruxelles, 21 décembre 1970. *Archives historiques du Conseil des CE et Archives familiales Pierre Werner*.

<sup>671</sup> Voir la section 2.2 intitulée «Déroulement des travaux du comité Werner».

<sup>672</sup> La Ligue européenne de coopération économique (LECE) est une organisation fondée en 1946 par le Belge Paul Van Zeeland, le Polonais Josef Retinger et le Néerlandais Pieter Kerstens, auxquels sont venus rapidement se joindre d'autres personnalités européennes, dont le Français Edmond Giscard d'Estaing, le Britannique Harold Butler et l'Allemand Herman Abs. Bien qu'en mai 1948 au Congrès de La Haye, la LECE compte parmi les fondateurs du Mouvement européen, elle n'est pas un mouvement de masse, mais plutôt un «groupe de pression intellectuel» au service de la construction européenne, soucieux d'exercer sa mission en toute indépendance à l'égard des intérêts privés ou des pouvoirs publics. Cette mission comprend d'abord l'éducation européenne de ses membres par la circulation entre eux de l'information et l'organisation de débats sur les grands sujets européens. La Ligue repose avant tout sur des comités nationaux.

<sup>673</sup> Déclaration de la Ligue européenne de coopération économique (LECE) sur l'Union économique et monétaire de la Communauté européenne, Doc. 2204/11 décembre 1970. Bruxelles, 11 décembre 1970. Ce document est transmis au secrétariat général du Conseil des ministres CE qui le distribue, le 23 décembre 1970 aux représentants permanents des États membres. *Archives familiales Pierre Werner*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>674</sup> *Ibid.* La LICE qualifie la réflexion du groupe Werner sur l'intégration monétaire de la Communauté européenne comme «pièce essentielle de son unification économique» et remercie la Commission «pour l'appui qu'elle a donné aux recommandations du groupe Werner».

résolution soumis par la Commission au Conseil des ministres», revêt une importance particulière. Sa mise en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1971 est une manifestation de la volonté politique précitée. Ensuite, les étapes prévues par le groupe Werner doivent être successivement franchies dans la période décennale impartie. La LECE appelle à ce qu'avant la première étape, une conférence intergouvernementale statue sur les réformes institutionnelles nécessaires pour la réalisation complète de l'union économique et monétaire.

La problématique de l'Union économique et monétaire déclenche aussi des réactions des simples citoyens, qui semblent motivés pour réagir et font spontanément part de leurs idées, propositions et suggestions. Les archives familiales Pierre Werner, ainsi que notamment les archives historiques de la Commission recueillent un certain nombre de lettres et télégrammes que des citoyens des États membres, mais également d'Autriche, de Suisse et des États-Unis adressent au groupe Werner, au Conseil et à la Commission pour exprimer leurs opinions en matière d'union économique et monétaire. Par exemple, par sa lettre du 18 novembre 1970 adressée au Conseil des ministres (no.103791/18 novembre 1970), Ferdinand Lindebauer de Salzburg propose de commencer l'union économique et monétaire justement par le volet monétaire et, dès que l'Europe aura défini sa propre identité (par une monnaie commune, voire unique des partenaires), de s'attaquer à une union monétaire entre l'Europe et les États-Unis. Un autre exemple est la lettre que Haller Belt, économiste américain, adresse le 31 janvier 1971 à Pierre-Paul Schweitzer, directeur exécutif du FMI (citoyen français, donc Européen) pour lui signaler son approche sur la maîtrise du phénomène inflationniste en Europe. Il envoie les mêmes propos à la Commission des CE (lettre du 11 février 1971), qu'il incite à prévoir, dans l'édification de l'union économique et monétaire, «la mise à nouveau en place du standard international de l'or entre les États membres et ce avant le 1<sup>er</sup> janvier 1971».

#### 4.6 Le rapport Werner dans les médias internationaux de l'époque<sup>675</sup>

Lors de sa réunion préliminaire qui s'est déroulée à Luxembourg le 11 mars 1970, le groupe Werner convient de travailler en comité restreint et dans une atmosphère confidentielle. La parcimonie avec laquelle le comité gère le flux d'informations vers l'extérieur fait que les médias consacrent peu d'articles<sup>676</sup> à ses travaux, alors même qu'ils s'étaient fait un large écho du sommet de La Haye et de la désignation de Pierre Werner à la tête du groupe.

---

<sup>675</sup> Cette section est le résultat d'une exploitation intensive des archives familiales Pierre Werner, qui font preuve d'une remarquable richesse en matière d'articles, de commentaires, d'analyses, etc. parus dans la presse écrite d'information et spécialisée (européenne – des États membres, mais aussi de Grande-Bretagne et de Suisse – et internationale, y compris des États-Unis, du Canada, de l'URSS et du Japon) sur des sujets économiques et financiers en général et ciblant les travaux du comité Werner (notamment l'élaboration du rapport Werner et ses suites) en particulier. Les sources analysées font partie des sections d'archives référencées sous PW 048 intitulée *Intégration monétaire de l'Europe. Le Plan Werner: 1970*, PW 049 intitulée *1970-1971. UEM: Le Plan Werner. Réunion Ministres des Finances septembre 1970*, PW 051 intitulée *1962-1978. Union économique et monétaire: Rétrospective* et PW 053 intitulée *1970-1972. Intégration Monétaire de l'Europe. Études*.

<sup>676</sup> À l'exception du *Bulletin quotidien Europe* édité par l'agence d'information Europe (fondée à Bruxelles en 1953) et qui fournit au jour le jour une information complète et détaillée en matière de construction européenne. Parmi les articles parus dans différentes publications sur les travaux du comité Werner, on pourra mentionner «Europäische Währung in Sicht. Staatsminister Pierre Werner legt Stufenplan vor» (*Luxemburger Wort*, Luxembourg, 24 février 1970), «L'Europe en route vers l'union monétaire. Esquisse d'un plan d'action en sept étapes présenté par M. Pierre Werner, président du gouvernement luxembourgeois, ministre des Finances» (*La Quotidienne*, Bruxelles, 25 février 1970), «M. Werner présidera la préparation de l'Union économique et monétaire» (*Le Monde*, 6 mars 1970). Le 4 juin 1970, l'hebdomadaire français *Problèmes économiques* reproduit un extrait d'un article publié le 16 mai 1970 dans l'hebdomadaire anglais *The Economist* sur le point de vue britannique sur le projet d'une union monétaire européenne.

La présentation officielle du rapport final s'effectue dans le cadre d'une conférence de presse radiodiffusée que le président Werner donne le 8 octobre au Luxembourg devant un parterre de journalistes. Une semaine après, la Commission publie le plan par étapes en permettant ainsi une large diffusion. Les médias ne tardent pas à réagir. «Avant même que les Gouvernements aient pu se prononcer officiellement, les commentaires de presse révélaient que les controverses que nous avons soutenues en comité allaient se reproduire dans le jugement du public et des Gouvernements»<sup>677</sup>.

La presse allemande, «[...] tout en se demandant, comme bien d'autres, si certaines visions du rapport n'étaient pas utopiques»<sup>678</sup>, salue le travail du groupe d'experts sous l'impulsion de Pierre Werner<sup>679</sup> et insiste sur la nécessité de respecter le calendrier de réalisation de l'Union économique et monétaire préconisé par le plan par étapes<sup>680</sup>. Quelques jours plus tard, les médias allemands et étrangers relayent les propos de Karl Schiller, ministre fédéral de l'Économie, qui, dans le cadre d'une conférence de presse tenue le 20 octobre 1970 analyse en termes favorables le plan Werner et exprime le souhait de voir ce rapport ratifié tel quel avant la fin de l'année<sup>681</sup>. Le ministre allemand, dont le pays a soutenu le préalable de la coordination des politiques économiques au sein de la CEE, salue tout particulièrement le compromis trouvé par le plan par étapes entre les thèses économistes (soutenues notamment par l'Allemagne et les Pays-Bas) et les thèses monétaristes (appuyées par la France) qui ont émaillé les débats du groupe Werner et «la juste balance» entre les rapprochements économiques et monétaires des Six qui doivent être accomplis parallèlement. En outre, «l'union économique et monétaire doit permettre d'assurer l'expansion et la stabilité à l'intérieur de la Communauté, renforcer sa contribution à l'équilibre économique et monétaire dans le monde et faire de la Communauté un bloc de stabilité»<sup>682</sup>. Le gouvernement de Bonn a donc réussi à faire prévaloir l'un des principes fondamentaux de sa politique économique telle qu'elle avait été énoncée dans les propositions présentées en début d'année à ses partenaires<sup>683</sup>.

Les médias français relayent tout d'abord les déclarations faites le 16 octobre au déjeuner-débat du *Cercle de l'Opinion* par Pierre Werner, ainsi que par Raymond Barre et Robert Marjolin sur le thème de l'union monétaire<sup>684</sup>. Le rapport Werner est seulement mentionné. Les commentaires ne portent guère sur les questions économiques de l'union monétaire dont

---

<sup>677</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p 132.

<sup>678</sup> *Ibid.*

<sup>679</sup> Le 17 octobre 1970, le quotidien allemand *Stuttgarter Zeitung* salue l'engagement de Pierre Werner, ministre d'État, président du gouvernement et ministre des Finances du Luxembourg, en faveur d'une Union économique et monétaire européenne. Le 24 octobre 1970, le quotidien allemand *Frankfurter Allgemeine Zeitung* consacre un ample article qui dresse [le portrait du président du groupe d'experts, Pierre Werner](#). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>680</sup> Sous le titre «[Bonn drängt auf Verabschiedung des Werner-Plans für die EWG](#)» («Bonn insiste sur l'adoption du Plan Werner pour la C.E.E.»), le quotidien allemand *Frankfurter Allgemeine Zeitung* publie le 17 octobre 1970 un important commentaire qui insiste sur le respect du calendrier de la réalisation de l'Union économique et monétaire européenne préconisé par les conclusions du plan Werner. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>681</sup> Cf. l'article «Le ministre Schiller commente favorablement le plan Werner». In *Le Journal de Genève* du 21 octobre 1970.

<sup>682</sup> *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, supplément au Bulletin 11/1970, p. 41.

<sup>683</sup> Il s'agit de la position officielle allemande sur l'intégration monétaire – le plan Schiller – rendue publique dans le mémorandum que le ministre de l'Économie Karl Schiller présente le 12 février 1970. In *Tagesnachrichten des Bundesministeriums für Wirtschaft*, 27.2.1970, n° 6122. Voir aussi TIETMEYER Hans. *Währungsstabilität für Europa*. Nomos, 1996, pp. 88-94.

<sup>684</sup> Voir la section 4.3 intitulée «[Réactions du Conseil](#)».



l'utilité n'est pas contestée et dont on rappelle qu'elle est un des éléments-clés définis par le sommet de La Haye. En revanche, les aspects politiques épineux, plus précisément les délégations de souveraineté, sont évoqués pour exhorter à l'action<sup>685</sup> ou pour s'en indigner<sup>686</sup>. Sous le titre «Les yeux ouverts», *Le Figaro* du 18 octobre 1970 met en garde au sujet du choix capital propre à remettre en jeu même la notion d'indépendance nationale dans le domaine budgétaire. «Il s'agit d'une orientation fondamentale, dont nul ne saurait décider, sinon le Président de la République. [...] Nous demandons que le choix ne soit pas décidé en dehors d'une claire explication devant l'opinion publique. [...] C'est avec les yeux ouverts que la France doit décider quel sacrifice elle est prête à faire et quels abandons elle se doit de refuser». *Le Monde* est le premier à publier un long examen critique du rapport Werner<sup>687</sup>. Ce journal défend une approche contraire à celle du *Figaro* estimant que les problèmes ne se posent pas sur le plan politique dans la mesure où dans les faits, l'intégration des marchés financiers et la coordination des politiques monétaires contraignent les souverainetés nationales<sup>688</sup>. L'Europe doit s'inspirer de l'expérience des États-Unis d'Amérique qui ont vécu un siècle et demi sans banque centrale, mais où un seul système monétaire s'imposait à tous. «C'est ce qui manque aujourd'hui, où la souveraineté du Franc et du DM est un anachronisme»<sup>689</sup>. Le rapport Werner aurait dû expliquer comment la monnaie européenne sera convertible dans les autres monnaies et comment les Six parviendront à une égalisation des prix qui paraît indispensable. «Le prix à payer n'est pas politique. Il consiste à accepter la discipline monétaire»<sup>690</sup>. Le journaliste remarque que la procédure de consultation destinée à adapter les politiques économiques à des prévisions à moyen terme est aussi contestable que l'adaptation de l'économie française aux prévisions incertaines du plan Werner. Il regrette enfin que le rapport n'aborde pas le problème de l'adhésion britannique. L'article se conclut en soulignant l'existence de deux «mirages dangereux». Le premier, c'est le repli sur soi-même dans une union économique et de paiements renforcée qui exclurait la convertibilité avec les autres monnaies. Le deuxième pointe la création d'une monnaie de réserve européenne qui deviendrait créatrice d'inflation par les mêmes voies que le dollar<sup>691</sup>. L'auteur remarque toutefois que l'ambiance favorable à l'unité monétaire de l'Europe est beaucoup plus détendue et plus marquée qu'il y a quelques mois ou années.

---

<sup>685</sup> Dans ses éditions des 17-18 octobre 1970, *Le Figaro* analyse le rapport Werner et conclut qu'il implique des transferts rapides de souveraineté et que «sa mise en œuvre montrera s'il existe une véritable volonté politique de faire l'Europe».

<sup>686</sup> Dans les articles sur ce thème qu'ils publient, les quotidiens *L'Humanité* du 17 octobre et *La Nation* du 18 octobre 1970, soulignant les implications politiques du plan par étapes au niveau des Six, estiment que «l'affaire n'ira pas sans contestation sur le plan politique» et suggèrent d'en remettre le choix au président de la République. *L'Humanité* du 19 octobre 1970 ne conçoit pas que le budget de la France puisse être fixé à Bruxelles et s'indigne que «le gouvernement gaulliste-centriste [...] [soit] prêt à céder les droits nationaux de la France contre un soutien monétaire à l'actuel Pouvoir».

<sup>687</sup> «Unification monétaire et souveraineté nationale» par Paul Fabra, *Le Monde*, 20 octobre 1970. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>688</sup> Dans son numéro précédent (18-19 octobre 1970), *Le Monde* avait analysé le rapport Werner sans commentaires, mais en citant la déclaration de Raymond Barre au déjeuner-débat du Cercle de l'Opinion, selon laquelle «les progrès ne sauraient être obtenus par contrainte ou injonction».

<sup>689</sup> *Ibid.*

<sup>690</sup> *Ibid.*

<sup>691</sup> Ensuite, les médias français restent très attentifs aux diverses évolutions portant sur l'approbation du rapport Werner et en informent le public de manière détaillée (ex.: «[Les discussions des "Six" sur l'union économique et monétaire](#)» dans *Le Monde* du 24 novembre 1970 rendant compte des débats du Conseil des ministres des Affaires étrangères et des Finances des Six au sujet du rapport Werner sur la faisabilité d'une Union économique et monétaire européenne; «[Le Rapport Werner engage l'avenir de l'Europe](#)» dans *Le Monde diplomatique*, Novembre 1970, analyse favorablement les propositions contenues dans le rapport Werner sur la réalisation par étapes d'une Union économique et monétaire européenne). (Documents consultés le 10 octobre 2012.)

Les médias des autres pays européens se montrent tout aussi intéressés, notamment après la publication des propositions de la Commission sur l'édification par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté. Dans les États membres, on remarque les réactions publiques sur ces sujets en Italie<sup>692</sup>, en Belgique<sup>693</sup> (où le baron Ansiaux, membre du groupe Werner monte au créneau<sup>694</sup>), ainsi qu'aux Pays-Bas (où Gerard Brouwers, membre du comité d'experts, s'exprime à son tour<sup>695</sup>).

On retient tout particulièrement l'intérêt avec lequel la presse britannique, en perspective de l'adhésion communautaire du Royaume-Uni, se penche sur le plan par étapes. Décortiquant la position de la Commission européenne, les quotidiens britanniques *The Financial Times*<sup>696</sup> et *The Times*<sup>697</sup> mettent en exergue son audace par rapport au groupe Werner «en raison des réticences de la France à certains accents fédéraux du plan». Le 16 novembre 1970, quelques jours avant la réunion du Conseil des ministres de la Communauté économique européenne, les journaux britanniques reviennent sur les propositions du rapport Werner et analysent en détail le projet de réalisation d'une Union économique et monétaire européenne<sup>698</sup>. Les médias d'outre-Manche considèrent ce projet comme «nébuleux et ésotérique», encore méconnu par leurs lecteurs qui, dans la perspective de l'adhésion communautaire du Royaume-Uni, se préoccupent notamment des implications de la Politique agricole commune sur l'économie du pays. Le rapport Werner représentant le fruit du compromis entre les «économistes» (Allemagne, Pays-Bas, Italie) d'une part et les «monétaristes» (France et Belgique) d'autre part apparaît comme un document à la fois technique et politique. Technique, dans la mesure où il propose un ensemble d'actions précises à mener au niveau monétaire, plus détaillées pour la première étape, dans lesquelles les banques centrales des États membres sont appelées à jouer un rôle éminent. Politique, parce que pour déclencher l'édification d'une union économique et monétaire, les déclarations d'engagement du sommet de La Haye doivent impérativement s'accompagner de mesures concrètes. La Commission des CE a élaboré ses propres propositions basées sur le rapport Werner, lesquelles seront sur l'agenda du Conseil des ministres du 23 novembre et du 14 décembre [1970]. Un accord des Six pour la mise en œuvre de la première étape se dessine, même si la France ne renonce manifestement pas à ses réserves sur certains aspects supranationaux. Le schéma de rétrécissement des marges de fluctuation entre les monnaies communautaires et le système de

---

<sup>692</sup> Le 27 octobre 1970, le quotidien italien *Corriere della Sera* publie l'article intitulé «Il "piano Werner" all'esame del Mec» («Le plan Werner soumis à l'examen du Marché commun»), dans lequel sont exprimés les espoirs et les critiques suscités par les propositions du comité Werner sur la réalisation par étapes d'une Union économique et monétaire entre les Six. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>693</sup> Dans son article «Union économique et monétaire: premières propositions concrètes de la Commission européenne» du 5 novembre 1970, le quotidien *Le Soir* expose les propositions formulées par la Commission européenne relatives au projet de la réalisation d'une Union économique et monétaire telle que préconisée dans le rapport Werner. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>694</sup> Le baron Hubert Ansiaux, président de la Banque nationale de Belgique, président du Comité des gouverneurs des banques centrales et membre, à ce titre, du groupe Werner, explique le plan par étapes devant la Société royale d'économie politique lors d'une conférence qui s'est déroulée le 6 novembre 1970. Le lendemain, dans son édition du 7 novembre 1970, le quotidien belge *Le Soir* expose amplement *les propos tenus par le baron Ansiaux*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>695</sup> Le 28 octobre 1970, Gerard Brouwers, président du comité de politique conjoncturelle et membre du comité Werner, publie dans la revue *Economisch Statistische Berichten* (ESB) une analyse du plan par étapes dont il défend le caractère visionnaire. Voir: "Naar een economische en monetaire unie" («Vers une union économique et monétaire») dans *Economisch Statistische Berichten*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>696</sup> "EEC tones down Werner plan to suit France" («La CEE tempère le plan Werner pour satisfaire la France») dans *The Financial Times* du 3 novembre 1970.

<sup>697</sup> "EEC Commission seeks political commitment to plan for economic union" («La Commission de la CEE recherche de l'engagement politique pour créer une union économique») dans *The Times* du 5 novembre 1970.

<sup>698</sup> "The politics of monetary union" («La politique de l'union monétaire») dans *The Financial Times* du 16 novembre 1970.

parités liées au dollar («le serpent dans le tunnel») sont largement expliqués<sup>699</sup> dans l'idée que la livre sterling pourra être concernée<sup>700</sup>. La réussite du plan par étapes signifie une monnaie commune, voire unique, qui suppose nécessairement «une union budgétaire, des politiques communes et une certaine forme de gouvernement européen»<sup>701</sup>. La presse britannique présage que le transfert des responsabilités nationales au plan communautaire et la cession de certains éléments de souveraineté nationale seront mouvementés. Dans ce contexte, la confrontation «monnaies nationales» versus «monnaie commune» ne tardera pas à se manifester davantage, tant au niveau politique que dans l'opinion publique des États membres.

La presse suisse s'intéresse à son tour au plan par étapes<sup>702</sup>. «Le Comité Werner va plus loin que la Constitution suisse» annonce la *Gazette de Lausanne* dans l'éditorial du 22 octobre 1970 et conclut que «quelles que soient les failles qu'on ne manquera pas de découvrir dans l'esquisse du comité Werner et le scepticisme qu'on pourra témoigner à l'égard d'un système dont l'application exigera de nouvelles et profondes entailles aux prérogatives de la souveraineté nationale, cet ambitieux projet monétaire doit être pris au sérieux: à moins d'incidents majeurs au niveau politique, la Communauté est sur le point d'entrer dans la voie qui conduira à l'unité monétaire et effectuera, par la même, un pas vers un "super-État" européen dont elle rêve depuis une douzaine d'années»<sup>703</sup>.

Lors de la publication des propositions de la Commission, les comparaisons avec les préconisations du rapport Werner sont inévitables. Le *Bulletin quotidien Europe*, qui commente dès le début le plan par étapes<sup>704</sup>, réagit en premier. «La Commission est, certes, en accord avec le plan Werner, [...] mais les formules qu'elle emploie sont moins profilées. [...] La seule différence importante concerne le "centre de décision communautaire" en matière de politique économique préconisé par le rapport, qu'on ne retrouve pas, en tant que tel, dans les propositions de la Commission. [...] Autre différence: là où le rapport préconise la réunion, avant la première étape, d'une conférence intergouvernementale pour créer les nouveaux instruments institutionnels, la Commission ramène le problème au cadre communautaire. En substance, elle revendique le droit, qui est le sien, de juger si et quand des réformes seront

---

<sup>699</sup> L'article fait référence à la déclaration du ministre fédéral de l'Économie Karl Schiller du 20 octobre 1970 prônant, entre autres, la nécessité d'associer (formellement ou informellement) la Grande-Bretagne dans toutes les grandes discussions portant sur l'Union économique et monétaire.

<sup>700</sup> Les journalistes britanniques sont d'avis qu'une livre flottante (même impensable dans l'immédiat) pourrait être justifiée soit au cours de l'étape préliminaire à l'adhésion, soit dans le cadre des premières dispositions transitoires. Pour son entrée dans la CEE, le Royaume-Uni s'est engagé à réduire progressivement la fonction de la livre sterling comme instrument de liquidité monétaire internationale.

<sup>701</sup> *The Financial Times*, *ibid.*

<sup>702</sup> «Le rapport Werner» dans *Journal de Genève* du 23 octobre 1970; «L'union monétaire, objectif de la prochaine décennie» dans *Journal de Genève* du 24/25 octobre 1970; «Un défi européen: l'union monétaire» dans *Gazette de Lausanne* du 24/25 octobre 1970.

<sup>703</sup> «Le Comité Werner va plus loin que la Constitution suisse» par Paul Keller dans la *Gazette de Lausanne* du 22 octobre 1970.

<sup>704</sup> Le plan Werner intéresse au plus haut degré cette publication qui lui consacre à maintes reprises son éditorial, écrit par Emanuele Gazzo, son rédacteur en chef. «Le Plan Werner – (1) Globalité et irréversibilité» (Le 19 octobre 1970, sont décrits les enjeux de la politique monétaire des Six telle qu'examinée dans le rapport Werner sur l'Union économique et monétaire); «Le Plan Werner – (2) Union économique et union politique: deux choses différentes» dans *Europe* (Le 20 octobre 1970, il s'interroge sur la praticabilité de la mise en œuvre des propositions du plan Werner sur l'Union économique et monétaire et sur son incidence sur le processus d'union politique européenne); «Le Plan Werner – (3) Des transferts indispensables et ayant un but précis» dans *Europe* (Le 21 octobre 1970, il examine la portée des réformes du cadre institutionnel communautaire préconisées par le rapport Werner sur l'Union économique et monétaire); «Le Plan Werner – (4) Le cercle vicieux des préalables a-t-il été rompu?» dans *Europe* (Le 22 octobre 1970, il pointe la nécessité d'une Europe politique forte pour assurer la mise en œuvre du plan Werner). (Documents consultés le 10 octobre 2012.)

nécessaires et se réserve de les proposer»<sup>705</sup>. Le gouvernement allemand exprime son mécontentement pour l'interprétation que la Commission donne au rapport Werner. Bonn prend position et les médias la relayent de suite: «les propositions de la Commission pour la mise en place par étapes d'une union économique et monétaire sont trop limitées et ne vont pas assez loin»<sup>706</sup>.

Les sessions du Conseil des ministres où sont examinées les propositions de la Commission ainsi que les décisions nécessaires au démarrage de la première étape de l'Union économique et monétaire concentrent davantage l'attention des médias dans les six États membres. La presse allemande est celle qui consacre le plus d'espace éditorial aux débats du Conseil et se montre la plus critique<sup>707</sup>. La presse d'information des autres pays s'en préoccupent aussi<sup>708</sup>. Notons à ce propos les commentaires de Pierre Mendès-France livrés au quotidien luxembourgeois *Tageblatt* au sujet des décisions du Conseil des ministres du 8 février 1970 (portant sur les mesures de mise en place d'une Union économique et monétaire), l'ancien Premier ministre français insistant surtout sur les possibles effets d'une telle union pour l'Europe<sup>709</sup>. On remarque également la prise de position de l'archiduc Otto de Habsbourg, vice-président de l'Union paneuropéenne internationale, qui se félicite de l'accord trouvé entre les Six pour la mise sur les rails d'une union monétaire européenne<sup>710</sup>.

---

<sup>705</sup> Dans son éditorial du 30 octobre 1970, Emanuele Gazzo réalise une comparaison entre le rapport Werner et les propositions de la Commission et met ainsi en lumière les points communs et les différences entre les deux documents.

<sup>706</sup> „Bonn kritisiert Interpretation des Werner-Plans durch Brüssel” («Bonn critique l'interprétation du plan Werner par Bruxelles»). In *Franfurter Allgemeine Zeitung* du 5 novembre 1970.

<sup>707</sup> Sous le titre «Nicht nur Beifall für den Werner-Plan» («Pas seulement des applaudissements pour le Plan Werner»), le quotidien allemand *Süddeutsche Zeitung* du 24 novembre 1970 commente les premiers débats du Conseil des ministres au sujet du rapport Werner, dont certaines conclusions sont rapidement contestées par l'Allemagne et par la France. Le même jour, dans un commentaire intitulé «Frankreich bremst in Brüssel» («La France freine à Bruxelles»), le quotidien *Der Abend* rend compte des débats du Conseil des ministres des Affaires étrangères et des Finances des Six au sujet du plan par étapes et met particulièrement en avant le désaccord à ce sujet entre la France et ses partenaires de la CEE. Le 14 décembre 1970, dans le cadre des négociations sur le plan Werner, le quotidien allemand *Süddeutsche Zeitung*, sous le titre «In Brüssel geht es um den Werner-Plan» («Le sort du Plan Werner se joue à Bruxelles»), expose la position de la France en matière d'Union économique et monétaire. Ensuite, c'est au tour du *Franfurter Allgemeine Zeitung* de décrire les discussions difficiles entre les États membres sur la mise en place d'une Union économique et monétaire, telle que préconisée dans le rapport Werner, en s'interrogeant notamment sur la résistance de la France («Frankreichs letztes Wort?»). [«Le dernier mot de la France?»] in *Franfurter Allgemeine Zeitung* du 16 décembre 1970). Le 21 décembre 1970, le quotidien allemand *Süddeutsche Zeitung* conclut que «Frankreich will sich nicht zu früh binden» («La France ne veut pas se lier trop tôt») et décrit l'hostilité de la France à toute idée de révision des traités de Rome dans l'hypothèse d'une mise en place d'une Union économique et monétaire européenne. (Documents consultés le 10 octobre 2012.)

<sup>708</sup> Le 10 février 1971, au lendemain de la session du Conseil des ministres des Communautés européennes à Bruxelles, le quotidien néerlandais *Nieuwe Rotterdamse Courant* détaille les différentes étapes de l'Union économique et monétaire telle que prévue par le rapport Werner (article intitulé «Akkoord economische en muntunie en EEG» [«Accord sur l'union économique et monétaire dans la CEE»]). Le 11 février 1971, le quotidien italien *Corriere della Sera* présente à son tour «Le decisioni di Bruxelles» [«Les décisions de Bruxelles»] et insiste sur les effets possibles d'une Union économique et monétaire pour l'Italie. Toujours le 11 février 1971, sous le titre «La décision de créer une monnaie européenne», le quotidien belge *Le Soir* présente les différentes réactions suite aux décisions adoptées la veille à Bruxelles par le Conseil des ministres de la CEE au sujet de la mise en place d'une Union économique et monétaire. *Le Figaro* fait de même («Le programme de construction d'une Union économique et monétaire a pris le départ» dans *Le Figaro* du 11 février 1971). (Documents consultés le 10 octobre 2012.)

<sup>709</sup> «L'unité monétaire de l'Europe» dans *Tageblatt* du 26 février 1971.

<sup>710</sup> Article intitulé «Vers une monnaie européenne» dans *La Métropole* (Belgique) du 23 février 1971. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

Même si la tâche du groupe qu'il a présidé est achevée le 9 février 1971 (après la réunion du Conseil des ministres des C.E.), Pierre Werner continue à s'investir dans la défense des réflexions du comité d'experts qu'il a présidé, à travers notamment des conférences, débats publics et interviews. La presse suit ses efforts et s'en fait le relais régulier<sup>711</sup>.

## **5. La mise en œuvre du rapport Werner**

Suivant les propositions de la Commission inspirées du rapport Werner, les États membres adoptent, le 22 mars 1971, une résolution politique (mais dépourvue de valeur juridique) par laquelle ils s'engagent à mettre en place l'Union économique et monétaire<sup>712</sup>. Le concept de «centre de politique économique» ne figure pas dans la résolution, mais il est précisé 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»<sup>713</sup>. L'aboutissement de l'UEM pourra être l'adoption d'une monnaie unique qui garantira l'irréversibilité de l'entreprise.

Ce processus est censé se dérouler durant une décennie, avec des actions parallèles et progressives sur les fronts de la convergence économique et de la coopération monétaire. Seule la première étape, envisagée du 1<sup>er</sup> janvier 1971 au 31 décembre 1973, est clairement définie. Elle suppose notamment la mise en place d'un mécanisme de concours financier à moyen terme<sup>714</sup> et le rétrécissement progressif des marges de fluctuation entre les monnaies européennes<sup>715</sup>. Cette première étape doit également marquer l'adoption progressive des positions communes dans les relations monétaires avec les pays tiers, principalement les États-Unis, ainsi qu'au sein des organisations internationales et notamment du Fonds monétaire international. Afin d'accompagner les efforts de réduction des marges de

---

<sup>711</sup> «[Il n'y a pas d'alternative à l'unification monétaire](#)» dans *La Tribune de Lausanne – Le Matin* du 23 février 1971. Le quotidien suisse *La Tribune de Lausanne – Le Matin* commente la conférence sur la nécessité et les chances d'une union monétaire européenne que Pierre Werner a donnée la veille à Lausanne. La presse luxembourgeoise fera de même. «[Le Premier ministre Pierre Werner a parlé à Lausanne devant l'Office Vaudois pour le développement du commerce et de l'industrie sur le Plan Werner](#)» dans *Luxemburger Wort* du 24 février 1971. Plus tard, en avril 1971, le mensuel suisse *Wirtschafts Revue* publie une large [interview de Pierre Werner](#) dans laquelle il analyse l'avenir de la politique monétaire européenne. Ses prises de position paraissent dans bon nombre de revues économiques et de publications ciblant les relations internationales telles que *Problèmes économiques*, *Nieuwe Europa*, *Cahiers européens*, ou encore dans les publications de l'Assemblée parlementaire européenne. (Documents consultés le 10 octobre 2012.)

<sup>712</sup> [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](#). In *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 28, 27.03.1971. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>713</sup> *Ibid.*, p.15.

<sup>714</sup> «La mise en place d'un mécanisme de concours financier à moyen terme ouvert aux pays qui ont à faire face à des difficultés de balances des paiements. Les pays participants pourront s'accorder mutuellement des crédits, pour une durée de 2 à 5 ans, à des conditions et à un taux qui seront fixés dans chaque cas d'espèce. Le total des ressources mobilisables devait s'élever à 2 milliards de dollars». *Ibid.*, p. 17.

<sup>715</sup> Il était prévu «le maintien, à titre expérimental, des fluctuations des cours entre les monnaies des États membres à l'intérieur de marges plus étroites que celles résultant de l'application des marges en vigueur pour le dollar». Source: *Ibid.* Les fluctuations de chaque monnaie par rapport au dollar ne devant pas dépasser 1 %, les marges entre deux monnaies communautaires devraient être réduites à moins de 2 %. Les banques centrales avaient été invitées à entreprendre, sur une base expérimentale et officieuse, le rétrécissement des marges de fluctuation des changes, à partir du mois de juin 1971. Ce mécanisme communautaire pour le resserrement progressif des marges de fluctuation entre les monnaies des États membres, connu sous le nom de «serpent monétaire», entre en vigueur en avril 1972.

fluctuation entre les monnaies des États membres, la résolution retient la création au cours de la 1<sup>re</sup> étape d'un Fonds européen de coopération monétaire<sup>716</sup>.

Sur le fond, la résolution sur l'UEM du 22 mars 1971 opte pour une approche minimaliste. Cependant, elle possède une signification forte, car c'est la première fois qu'une résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres évoque ouvertement la volonté d'approfondir l'intégration monétaire, financière et fiscale. Mais la crise monétaire internationale qui s'est accélérée durant l'année 1971 va bouleverser les plans des Européens.

### **5.1 La mise en œuvre de la première étape dans un contexte de troubles monétaires européens et internationaux**

Sous l'impact de la surévaluation du dollar américain, au printemps 1971, le climat monétaire international se détériore sensiblement<sup>717</sup> et les effets sur les pays européens sont considérables<sup>718</sup>. «L'aggravation de la crise du dollar provoque un afflux massif de capitaux en Europe, de manière à déstabiliser les économies des pays à monnaie dite forte. L'afflux prenait des proportions telles que le 5 mai 1971, la République fédérale allemande suspendait la cotation du dollar USA sur la recommandation des instituts économiques. C'était pratiquement une décision de laisser flotter le cours du mark. Cette décision allait bien sûr à l'encontre du principe récemment affirmé de l'incompatibilité avec nos objectifs d'un système de changes flottants à l'intérieur du marché commun»<sup>719</sup>.

Les ministres des Finances des Six se réunissent en urgence les 8 et 9 mai. Devant le déferlement des capitaux indésirables qui mettent en péril la politique de stabilité, le ministre fédéral de l'Économie Karl Schiller propose deux solutions alternatives. La première envisage une réévaluation commune de toutes les monnaies de la Communauté. Pour arriver au résultat souhaité, on préconise soit la suppression du régime des changes fixes, soit le changement des parités entre les monnaies de la C.E., ainsi qu'un contrôle des changes. La deuxième

---

<sup>716</sup> Voir [Règlement \(CEE\) n° 907/73 du Conseil, du 3 avril 1973, instituant un Fonds européen de coopération monétaire](#). *Journal officiel* n° L 089 du 05.04.1973, pp. 2-5. Le Fonds entre en vigueur en juin 1973. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>717</sup> En 1968 et en 1969, les immenses déficits de la balance des paiements américaine sont financés par un afflux sans précédent de capitaux à court terme. Par l'intermédiaire du marché des eurodollars et en raison de la politique monétaire très restrictive pratiquée aux États-Unis, les créances en dollars mises en circulation par ces déficits avaient été conservées par des détenteurs privés et, de ce fait, non présentées à la conversion sur les marchés des changes. Le double marché de l'or (créé en mars 1968, qui maintenait une convertibilité de droit du dollar) n'avait, de ce fait, pas été mis à l'épreuve. Les banques centrales n'avaient pas de raisons pour demander aux États-Unis de convertir des dollars en or. La situation change à partir de mai 1970, au moment où les autorités monétaires américaines relâchent leur pression sur les taux d'intérêt. Les banques américaines se désendettent alors massivement sur le marché des eurodollars où les taux baissent profondément et deviennent inférieurs à ceux qui sont pratiqués en Europe. Cf. BERGER, Guy. *Le conflit entre l'Europe et les États-Unis*. In *Revue française de science politique*. 22<sup>e</sup> année, n° 2, 1972. pp. 348-356, spéc. pp. 352-353. À l'inverse, l'Allemagne fait face à une forte croissance, ce qui oblige la Bundesbank à appliquer des taux d'intérêt à court terme élevés. S'ensuit un afflux de capitaux à court terme contribuant à la hausse du taux de change du mark allemand par rapport au dollar américain. Pour garantir que le mark allemand demeure dans les marges de fluctuations prévues par les accords de Bretton Woods, la Bundesbank achète 1 milliard de dollars américains dans les 40 dernières minutes d'ouverture des marchés le 5 mai 1971! Cf. HETZEL, L. Robert. *German Monetary History in the Second Half of the Twentieth Century: From the Deutsche Mark to the Euro*. *Federal Reserve Bank of Richmond, Economic Quarterly*. Vol. 88/2, printemps 2002, pp. 29-64, spéc. p. 40.

<sup>718</sup> Voir la section 1.3 intitulée «[Environnement économique et monétaire à la fin des années 1960](#)».

<sup>719</sup> La spéculation à l'encontre du dollar américain et au profit du mark allemand détermine le gouvernement fédéral à fermer le marché des changes le 5 mai 1971. Les Pays-Bas et la Belgique font de même. Cf. WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 138.

solution serait le libre flottement du deutschemark dans le but de «laisser déterminer par le marché lui-même un rapport de parité adapté au marché»<sup>720</sup>. Une telle vision est jugée inacceptable pour le gouvernement français, très attaché au principe des taux fixes, ainsi qu'à l'instauration d'un contrôle des mouvements des capitaux<sup>721</sup>. Rome est inquiète pour la fragilité de la lire italienne, alors que les Belges sont déçus de constater que l'on écarte, avec le double marché des dollars, un instrument recommandé par la Commission de la CE. Compte tenu de la liaison étroite entre les devises des Pays-Bas et de l'Allemagne, l'acceptation du flottement du mark entraîne aussi le flottement du florin. Dans ce contexte, Pierre Werner et le baron Snoy et d'Oppuers, son homologue belge aux Finances, discutent sur l'opportunité de laisser flotter le franc belge. Ils partageant la même crainte: le flottement entre les monnaies Benelux pourrait miner le bon fonctionnement de cette union fondée sur une bonne base monétaire. Les Néerlandais, portés par le même souci, acceptent de maintenir au sein du Benelux le système de rétrécissement envisagé pour l'ensemble des Six, c'est-à-dire une marge de 1,5 %.

Les autorités de Londres ne se prononcent pas ouvertement sur les difficultés monétaires au sein de la Communauté. Cependant, un blocage prolongé des efforts d'intégration économique et monétaire concorde avec certains de leurs intérêts. La décision allemande de laisser flotter le mark ébranle une politique agricole qui ne convient pas aux Anglais et retarde une union monétaire à laquelle la City est assez opposée. Partisans d'une plus grande flexibilité des taux de change, les Anglais espèrent que l'isolement relatif de la France permettra l'adoption prochaine d'une telle solution. Quant aux États-Unis, «ils se réjouissent ouvertement de cette querelle européenne»<sup>722</sup>, d'autant plus que la division du bloc européen leur donne l'espoir de faire accepter par le FMI un système de taux de changes flexibles, consacrant ainsi le règne du *dollar system*.

Avec la décision du gouvernement allemand du 5 mai 1971 de suspendre la cotation du mark, le processus de l'Union économique et monétaire semble remis en cause. Or, le 9 février 1971, les ministres des Finances des Six avaient adopté le troisième programme de politique économique à moyen terme<sup>723</sup>, dont une des mesures pratiques visait la réduction, à partir de juin 1971, des marges de fluctuation entre les monnaies des États membres de 1,5 % à 1,2 %. Les dirigeants allemands nourrissent pourtant l'espoir de revenir à des taux fixes dans un délai rapproché, mais l'incertitude persistante autour du dollar faisait comprendre qu'il fallait compter avec des échéances plus longues<sup>724</sup>. Le 10 mai<sup>725</sup>, les gouvernements

---

<sup>720</sup> *Betr.: Gegenwärtige wirtschaftspolitische Lage*. 06.05.1971. Note interne du ministère de l'Économie (Troll), W II 3, Az. 75-11-02-01, papiers Helmut Schmidt. Bonn: *Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung*, vol. 8635.

<sup>721</sup> Dans une note diplomatique en date du 27 juillet 1971, rédigée par la direction de coopération du ministère des Affaires étrangères et intitulée *La nécessité d'une initiative européenne*, il est mentionné que «le gouvernement allemand cherche à tirer parti de la dernière crise monétaire, afin de maîtriser son inflation (importée et interne) selon une thérapeutique libérale. En laissant flotter le DM vers le haut, sans indication, ni durée, Bonn fatigue la spéculation et freine la croissance. [...] Les économistes allemands ont toujours soutenu que l'Union économique et monétaire ne pouvait être édifiée que sur des parités reflétant la réalité des forces économiques en présence. [...] Bonn redoute d'avoir à soutenir en permanence les monnaies défaillantes de certains de ses partenaires». Ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française, fonds CE, direction des Affaires économiques et financières, service de coopération économique, série PM, vol. 973 UEM, dossier PM 19.8. La Courneuve: *Archives diplomatiques*.

<sup>722</sup> *Ibid.*, référence est faite à une lettre ouverte adressée par un groupe d'économistes américains à l'Institut de prévision d'Allemagne pour «le féliciter d'avoir recommandé le flottement du DM».

<sup>723</sup> *Troisième programme de politique économique à moyen terme*. In *Journal officiel des Communautés européennes*, Bruxelles, 01.03.1971, n° L 49/5. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>724</sup> Cf. la lettre de Brandt à Pompidou, du 09.05.1971. Archives Willy Brandt, fonds Bundeskanzler, vol. 51, citées par WILKENS, Andreas, *Willy Brandt und die europäische Einigung*. In *Die Bundesrepublik Deutschland*

allemand et néerlandais décident de ne plus défendre le cours limite inférieur du dollar et de laisser flotter leurs monnaies. Mais le résultat ainsi obtenu a été contraire à l'objectif retenu et au lieu du processus de rapprochement prévu, on a une sorte d'éclatement<sup>726</sup>.

En pleine crise monétaire internationale, la réunion du Conseil des ministres Ecofin du 12 mai 1971 s'achève sans décision quant à la poursuite de l'Union économique et monétaire. Le même jour, Valéry Giscard d'Estaing, président en exercice du Conseil Ecofin, expose devant l'Assemblée nationale française les mesures envisagées par la France pour lutter contre la crise monétaire européenne en affirmant «[qu]’il faut rester fidèle à l'esprit et à la lettre des accords de Bretton Woods, c'est-à-dire revenir au système des parités fixes et poursuivre le processus d'union économique et monétaire»<sup>727</sup>. L'accroissement considérable des liquidités internationales et les mouvements incontrôlables des masses d'eurodollars dynamisés par les spéculations sont considérés comme principales causes de la crise monétaire internationale.

Au début de l'été, le déséquilibre de la balance des paiements des États-Unis est dramatique. Sur le marché libre, le prix de l'or atteint des sommets. Le 15 août 1971, le président Richard Nixon annonce la décision unilatérale du gouvernement américain de suspendre la convertibilité du dollar en or<sup>728</sup>. Une surtaxe temporaire de 10 % à l'importation est également instituée. La vulnérabilité à la spéculation d'un régime de changes fixes, d'une part, et la défaillance systématique d'autorités internationales, telle le FMI, en matière de coordination et d'inflexion des politiques nationales, d'autre part, présagent l'effondrement du système de Bretton Woods<sup>729</sup>. Au lendemain du 15 août 1971, la nécessité de réfléchir à un nouvel ordre monétaire international devient impérative. L'Europe est prise au dépourvu. «[...] Du fait des retards intervenus pour la mise sur pied d'un système communautaire, nous étions mal outillés techniquement et mal préparés intellectuellement pour réellement réagir en bon ordre»<sup>730</sup>.

C'est sous ces auspices que le Conseil des ministres des Finances des Six se réunit le 19 août 1971. Réitérant les propositions qu'il a déjà faites au mois de mai, Karl Schiller va encore plus loin et recommande le flottement concerté des monnaies européennes par rapport au dollar. Pour le ministre allemand, la défense contre des mouvements de capitaux spéculatifs exige une plus grande flexibilité de l'ensemble des monnaies européennes par

---

*und die europäische Einigung 1949-2000. Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte, internationale Erfahrungen*, KÖNIG, Mareike; SCHULZ, Matthias (Hg.). Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 2004.

<sup>725</sup> Dans ses mémoires, Pierre Werner retient cette date, mais d'autres sources mentionnent le 9 mai comme moment de la décision prise par l'Allemagne, les Pays-Bas et également par la Belgique de laisser flotter librement leurs monnaies. Cf. KLEPS, Karlheinz. *On the way to the Next Monetary Crisis*, *Intereconomics*. N° 4, 1972, p. 107.

<sup>726</sup> Voir ALBERT, Michel. *La désunion monétaire européenne*. In *Revue française de science politique*, 22<sup>e</sup> année, n°2, 1972. pp. 382-390.

<sup>727</sup> *Déclaration de Valéry Giscard d'Estaing à l'Assemblée nationale*, 12 mai 1971. In *La politique étrangère de la France*. Textes et documents, dir. de publ. ministère des Affaires étrangères. Premier semestre, octobre 1971. Paris: *La Documentation Française*, série 1<sup>er</sup> janvier 1971 - 31 décembre 1972, pp. 162-167.

<sup>728</sup> En fait, il s'agit de la suspension de la convertibilité du dollar en or ou en autres instruments de réserve définis en or tel que le droit de tirage spécial (DTS/SDR) créé en 1969 par le Fonds monétaire international pour répondre aux besoins de liquidités du système.

<sup>729</sup> Voir la section 1.1 intitulée «Contexte monétaire international de l'après-guerre».

<sup>730</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 138. Voir aussi *l'interview donnée par Raymond Barre*, vice-président de la Commission européenne en charge des affaires économiques et financières, au mensuel économique suisse *Vision*, dans laquelle il décrit ses propositions pour mettre fin aux troubles monétaires en Europe. In *Vision. Le magazine économique européen*. Dir. de publ. COVILLE, Christine; GORDEVITCH, Igor; NORALL, Frank; COLSON, Jean; Réd. chef HEYMANN, Philippe. Juin 1971, n° 7. Genève: SEPEG. (Document consulté le 10 octobre 2012.)



rapport au dollar et exclut, «au moins à court terme, le retour à un système de parités fixes à l'intérieur de marges de fluctuation étroites»<sup>731</sup>. Cette vision est partagée par l'Italie et par le Benelux. D'ailleurs, ces trois partenaires élaborent un plan<sup>732</sup> – présenté au ministre belge des Finances Snoy et d'Oppuers – qui consiste à laisser flotter ensemble les monnaies européennes vis-à-vis du dollar, tout en maintenant dans les relations internes le système des marges limitées<sup>733</sup>. Cette initiative ne recueille pas l'assentiment des autres États membres.

La France défend une thèse contraire et soutient un double marché des changes. Pour les opérations commerciales, des parités officielles seront maintenues, tandis que pour les transactions financières, un système de flottement concerté sera adopté. Il est également envisagé de préserver les parités fixes grâce à un contrôle des changes<sup>734</sup>. En conclusion à son intervention, Giscard d'Estaing ne manque pas de réaffirmer la conviction de la France qu'il serait «illusoire de concevoir [...] la poursuite de la construction européenne sans des parités fixes entre les monnaies des pays membres de la Communauté»<sup>735</sup>.

Les partenaires communautaires sont donc profondément divisés au sujet de la politique monétaire à suivre. Comme ils ne parviennent pas à s'accorder sur une stratégie commune, ils agissent en ordre dispersé. «La Communauté manquait ce jour-là une grande occasion de souder les politiques monétaires et de faire front commun au désordre monétaire installé sur le plan mondial»<sup>736</sup>.

Dans le contexte d'un environnement monétaire international en pleine turbulence, entre août et décembre 1971, la convergence de vues entre les États membres de la Communauté se reconstruit peu à peu. Les Six, auxquels se joignent les Britanniques, exercent une forte pression sur le gouvernement américain pour prendre en considération une dévaluation du dollar avec la fixation d'un nouveau prix officiel de l'or. Le 10 septembre 1971, la Commission soumet au Conseil des ministres des C.E. sa position portant sur les mesures envisagées par l'Europe pour faire face à la suspension de la convertibilité du dollar en or<sup>737</sup>. Sur cette base, le 13 septembre, les Six arrivent à dégager une position commune par rapport

---

<sup>731</sup> *Compte rendu de la séance restreinte du Conseil des ministres européen*. Bruxelles: 19 août 1971, R/1869 d/71. *Archives historiques de la Bundesbank*, B 330, vol. 10851.

<sup>732</sup> *Proposition des délégations de Benelux. Avant-projet d'arrangement monétaire entre les membres de la Communauté économique européenne*, août 1971. Voir *Système de régime de change en vigueur dans les pays du Benelux depuis le 23 août 1971. Communication de la représentation permanente de la Belgique à la Commission*. Bruxelles: Communauté européenne, secrétariat du comité monétaire, réf. OR II/506/71-F, 31 août 1971. In *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 042.

<sup>733</sup> Devant le refus des autres partenaires par rapport à cette proposition, les pays du Benelux décident de laisser flotter leurs monnaies par rapport au dollar, tout en maintenant le rapport de l'une à l'autre dans les marges de fluctuation de  $\pm 1,5\%$ . Ceci représente en fait un mini-serpent monétaire *sui generis*. Notons également que les francs belge et luxembourgeois étaient liés par une parité 1/1 établie dans le cadre de l'association monétaire entre les deux pays. La Banque nationale de Belgique assumait la fonction de banque centrale pour les deux pays. Les billets de banque belges avaient également cours au Luxembourg, en plus d'un volume limité de billets de banque nationaux que les autorités luxembourgeoises pouvaient émettre.

<sup>734</sup> Voir POMPIDOU, Georges. *Entretiens et discours. Volume II: 1968-1974*. Paris: Editions Plon, 1975, 321 p. Source: [Communiqué de Georges Pompidou sur la situation monétaire internationale \(Paris, 18 août 1971\)](#). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>735</sup> *Compte rendu de la séance restreinte du Conseil des ministres européen*. Bruxelles: 19 août 1971, R/1869 d/71. *Archives historiques de la Bundesbank*, B 330, vol. 10851.

<sup>736</sup> WERNER, Pierre, *Itinéraires*. T. II, p. 141.

<sup>737</sup> [Communication de la Commission au Conseil sur les problèmes posés par la situation monétaire actuelle \(10 septembre 1971\)](#). In *Bulletin des Communautés européennes*. Septembre-octobre 1971, n° 9/10. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

au dollar, fondée sur l'exigence de la dévaluation de la monnaie américaine accompagnée de la suppression de la surtaxe à l'importation<sup>738</sup>.

Depuis le début de la crise monétaire, les divergences entre la France et l'Allemagne se manifestent davantage. Pour retrouver une ligne de conduite commune, elles entreprennent des consultations parallèles à plusieurs niveaux. L'exploration des archives diplomatiques allemandes et françaises montre qu'entre juin 1971 et fin novembre 1971 ont eu lieu cinq consultations diplomatiques, dans lesquelles la problématique de l'UEM occupe le centre de l'agenda. Durant la même période, les deux banques centrales ont des contacts et échanges réguliers pour une meilleure connaissance de leurs dispositions réciproques. Le terrain ainsi préparé, le président Pompidou et le chancelier Brandt se mettent d'accord (3-4 décembre 1971) sur une solution d'ensemble basée sur le retour à un système de parités fixes, toutefois assoupli par rapport à celui de Bretton Woods. Cet arrangement prévoit la dévaluation du dollar, le maintien de la parité du franc ainsi qu'une réévaluation du mark, tout en envisageant la réduction des marges de fluctuation entre les monnaies européennes<sup>739</sup>.

L'offensive diplomatique de la Communauté auprès des États-Unis se poursuit aussi dans le cadre du «Groupe des Dix»<sup>740</sup>. Au début des discussions (Londres, 14 septembre 1971), les Américains demandent une réévaluation des autres monnaies, une baisse de leurs barrières commerciales et une répartition plus équitable du budget de la défense internationale, tandis que les autres pays suggèrent une dévaluation unilatérale du dollar américain par une hausse du prix de l'or. Lors de la deuxième rencontre (Washington, 26 septembre 1971), le désaccord persiste. Les États-Unis semblent prêts à laisser continuer la crise puisque la spéculation entraîne une réévaluation des autres monnaies, les faisant se rapprocher ainsi de leur principal objectif. La troisième réunion (Rome, 30 novembre-1<sup>er</sup> décembre 1971) marque les prémices d'un compromis<sup>741</sup>. Dans ses mémoires, Pierre Werner évoque les propos du secrétaire au Trésor des États-Unis, Connally, qui affirmait l'hypothèse d'un réaligement des monnaies incluant une dévaluation éventuelle de 10 % du dollar américain.

Les 13 et 14 décembre 1971, le président Georges Pompidou, porteur de la position commune des partenaires communautaires, rencontre le président Richard Nixon. Ils s'accordent sur un prompt réaligement des monnaies à travers une dévaluation du dollar américain et une réévaluation des autres monnaies. Sur cette base, Européens, Américains, Canadiens et

<sup>738</sup> Voir *Commentaires de M. Werner après le Conseil des ministres des Finances à Bruxelles*. Télégramme diplomatique à l'arrivée, réf. n° 87, Luxembourg, 14 septembre 1971. Ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française, fonds CE, direction des Affaires économiques et financières, service de coopération économique, série PM, vol. 979 Consultations UEM, dossier PM 19.11. La Courneuve: *Archives diplomatiques*. Pour une présentation plus large, voir la conférence de presse de Georges Pompidou du 23 septembre 1971. In POMPIDOU, Georges. *Entretiens et discours*. Paris: Plon, 1968-1974, tome II, 1975, pp. 38-47.

<sup>739</sup> Lors des pourparlers franco-allemands, le président Pompidou a exigé un taux de réévaluation fort (de 6 %) pour le mark. De son côté, Brandt s'inquiétait des conséquences d'un renchérissement excessif du mark sur l'industrie exportatrice. Cf. BERNARD, Jean-René. *Georges Pompidou et l'effondrement du système de Bretton Woods*. In *La France et les institutions de Bretton Woods 1944-1994*. Colloque tenu à Bercy les 30 juin et 1<sup>er</sup> juillet 1994. Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1998, pp. 121-125.

<sup>740</sup> Le Groupe des Dix formé en 1962 comprend les représentants des gouvernements de huit États membres du FMI (Belgique, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni) et des banques centrales de deux autres, l'Allemagne et la Suède. La Suisse (qui n'était pas encore membre du FMI) s'y joint en 1964, mais l'appellation G-10 ne change pas. Après la crise déclenchée le 15 août 1971, le Groupe se réunit trois fois: à Londres le 14 septembre, à Washington le 26 septembre (en marge de l'assemblée annuelle du FMI) et à Rome les 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 1971.

<sup>741</sup> Voir NAPPI, Carmine. *La réforme du système monétaire international: une chronologie et interprétation des événements*. *L'Actualité économique*, vol. 54, n° 2, 1978, pp. 263-286. Voir WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 140.

Japonais, réunis les 17 et 18 décembre 1971 en conclave monétaire au *Smithsonian Institute*, parviennent aux accords de Washington (ou encore *Smithsonian Agreement*)<sup>742</sup>. Les signataires s'entendent pour établir de nouvelles parités entre leurs monnaies et pour porter les marges de fluctuation à 2,25 % de part et d'autre des taux officiels autorisés<sup>743</sup>. C'est le «tunnel monétaire» américain que «le serpent monétaire européen»<sup>744</sup> empruntera bientôt. Compte tenu du fait que le dollar américain (inconvertible en or) sert de devise de référence pour les monnaies européennes, la Communauté se retrouve ainsi liée à une monnaie et à une économie sur lesquelles elle n'a aucun recours et aucun pouvoir de contrôle.

Dans l'ensemble, les accords de Washington proposent des solutions temporaires et immédiates à la crise monétaire, mais ne résolvent aucunement les problèmes réels et structurels qui minent les bases du système monétaire international. Le dollar, qui subit sa première dévaluation depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, demeure inconvertible en or. L'asymétrie dans l'ajustement, le choix politique d'une balance interne au détriment de l'équilibre externe, les problèmes des liquidités et le manque de confiance chez les agents économiques internationaux ont été très peu touchés à Washington. Dès lors, l'abandon du système de Bretton Woods, ainsi que le besoin de construire un nouveau système monétaire international sont imminents. L'accalmie qui a suivi sur les marchés des changes et une certaine harmonisation de la position des Six quant à la réforme du système monétaire international permettent la relance de la coopération monétaire au sein de la Communauté. Le 21 mars 1972, le Conseil adopte une résolution relative à la mise en place de la première étape du plan Werner<sup>745</sup>. Les banques centrales, invitées à réduire progressivement les marges de fluctuation entre les monnaies des États membres, concluent le 10 avril l'accord de Bâle qui met en place un système de resserrement des marges de fluctuation entre les monnaies communautaires, avec ses mécanismes d'intervention et de soutien à court terme. C'est le «serpent monétaire», la première tentative européenne de stabilisation des changes. Participent à ce mécanisme les monnaies des six États membres fondateurs de la Communauté et les pays qui allaient rejoindre la Communauté au 1<sup>er</sup> janvier 1973 (le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande). Le «serpent» sert à limiter les fluctuations de taux de change en empêchant que l'écart instantané entre deux monnaies des C.E. n'excède la

---

<sup>742</sup> Le 18 décembre 1971, le Groupe des Dix expose les principales mesures monétaires approuvées à Washington par les ministres et par les gouverneurs des banques centrales des dix pays participant aux accords généraux d'emprunts. *Communiqué du «Groupe des Dix»* (Washington, 18 décembre 1971). In *Bulletin des Communautés européennes*, janvier 1972, n° 1. Luxembourg. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>743</sup> L'accord complet vise les points suivants: élimination de la surtaxe de 10 % sur un fort pourcentage des importations américaines; hausse du prix de l'or de US \$ 35 à US \$ 38 l'once, équivalant à une dévaluation du dollar américain de 8,57 %; le dollar américain demeurerait inconvertible en or. Le réalignement des autres monnaies, incluant l'effet de la dévaluation de 8,57 % du dollar américain, donnait par rapport à ce dernier l'appréciation suivante: la couronne suédoise, 7,49 %; le deutschemark, 13,58 %; le florin hollandais, 11,57 %; le franc belge, 11,57 %; le franc français, 8,57 %; la lire italienne, 7,48 %; la livre sterling, 8,57 % et le yen japonais, 16,88 %. Le FMI est tenu à rétablir un nouveau régime par lequel les pays membres pouvaient faire fluctuer leur taux de change dans une marge de 2,25 % de chaque côté du taux central résultant du nouveau réalignement. Les Américains étaient très satisfaits des accords *Smithsonian* puisqu'ils obtenaient un réalignement important des devises de leurs principaux concurrents en retour d'une faible baisse de la valeur du dollar par une hausse du prix de l'or. Signalons que cette «concession» était en effet fort modeste puisque même si théoriquement les banques centrales pouvaient faire changer US \$ 38 pour une once d'or, cela était impossible en pratique puisque le dollar américain demeurerait inconvertible en or.

<sup>744</sup> Cf. *Communiqué du «Groupe des Dix»*. Washington: 18 décembre 1971. In *Bulletin des Communautés européennes*, janvier 1972, n° 1, Luxembourg.

<sup>745</sup> *Résolution du Conseil 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 (21 mars 1972)*. Luxembourg: *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C. 38, 18.04.1972, pp. 43-46. Parallèlement, le Conseil ECOFIN adopta plusieurs actes législatifs dont l'objectif était de lutter contre les pressions inflationnistes au sein de la Communauté et contre les crises croissantes du marché des changes. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

limite de 2,25 %. Ce mécanisme est assorti d'un «tunnel» qui fixe les limites des fluctuations par rapport au dollar américain – très instable, mais monnaie de référence internationale. Cette limite peut s'élever à 4,50 % (à savoir le double de la limite de fluctuation entre les monnaies européennes). Au-delà de ces seuils (2,25 % et respectivement 4,50%), l'intervention de la banque centrale du pays concerné s'impose. Le régime spécial du Benelux est maintenu (étant appelé «le ver dans le serpent»)<sup>746</sup>. Ultérieurement, pour étayer le fonctionnement du «serpent monétaire», les banques centrales créent le mécanisme de financement à très court terme, qui deviendra «un véritable dispositif de crédit mutuel entre les banques centrales»<sup>747</sup>.

## 5.2 Les difficultés du serpent monétaire et le FECOM

Cette première manifestation de solidarité monétaire européenne et de volonté d'indépendance par rapport au dollar qu'est le «serpent monétaire» connaîtra bien des vicissitudes.

Au milieu de l'année 1972, le mark allemand, le florin néerlandais, le franc belge, ainsi que la livre sterling sont victimes de spéculations qui les poussent vers leurs cours plafond<sup>748</sup>. Le 23 juin, le gouvernement britannique décide de ne plus appliquer l'accord sur le rétrécissement des marges et, par conséquent, laisse flotter sa monnaie sur les marchés des changes. De ce fait, la livre ne peut plus se maintenir à l'intérieur du tunnel. En janvier 1973, l'Italie qui se trouve dans une situation similaire à celle du Royaume-Uni, sort à son tour du tunnel et du serpent. L'Italie obtient une dérogation aux modalités d'intervention prévues par l'accord de Bâle. D'une part, elle pourra ne pas rembourser en pourcentage de ses réserves les crédits déjà obtenus dans le cadre du soutien à très court terme, ce qui l'aurait obligée à céder de l'or sur la base du cours officiel. D'autre part, la banque centrale sera autorisée à intervenir à l'avenir en dollars et non pas en monnaies communautaires.

La situation économique des États-Unis continue à se dégrader et le 13 février 1973, une deuxième dévaluation de 10 % du dollar est nécessaire. En mars 1973, cette nouvelle dévaluation du dollar et le flottement généralisé des monnaies qui s'ensuit consacrent l'effondrement définitif du système de Bretton Woods. La chute du dollar entraîne la fermeture des marchés de change dans la Communauté. Face à ces difficultés, la Commission réitère sa position «en faveur d'un système monétaire international reposant sur des parités fixes mais ajustables, la convertibilité des monnaies nationales et comportant un processus d'ajustement efficace»<sup>749</sup>. Elle propose en conséquence un système conjoint de flottement des monnaies européennes par rapport au dollar. Le Conseil se réunit à trois reprises (les 4 mars, 8 mars et 11-12 mars 1973) pour débattre des questions monétaires et le 12 mars, à l'issue de la troisième session, décide de maintenir les marges de fluctuation internes, c'est-à-dire «le serpent», mais délie les banques centrales de l'obligation d'intervenir pour respecter les limites de fluctuation initiales de 4,5 % des monnaies des États-membres vis-à-vis du dollar. «Le serpent monétaire sort du tunnel». L'Allemagne, la France, le Danemark et les pays du

<sup>746</sup> Au Conseil du 6 mars 1972, un accord sur le rétrécissement des marges est obtenu. Dès le 23 août 1971, les pays du Benelux avaient mis en place un système de marges plus étroites (1,5 % au lieu de 2,25 % pour le futur accord communautaire). Ce mécanisme a fonctionné quelques temps simultanément avec le «serpent», mais, en l'absence d'une coordination étroite des politiques monétaires entre la Belgique (représentant aussi le Luxembourg) et les Pays-Bas, il ne tardera pas à disparaître.

<sup>747</sup> Voir SCHELLER, Hanspeter. *Le Comité des gouverneurs des banques centrales de la Communauté économique européenne et l'unification monétaire européenne*. In *Histoire, économie & société*, 2011, vol. 30, n° 4, pp. 79-100.

<sup>748</sup> METAIS, Joël. *L'attente et l'incertitude*. In *Cahiers Français*, n° 196, mai-juin 1980, pp. 7-8.

<sup>749</sup> *Ibid.*

Benelux décident de laisser flotter conjointement leurs monnaies au sein du «serpent». La lire italienne, les livres britannique et irlandaise, trop faibles, sont autorisées à ne pas entrer dans «le serpent» mais à flotter individuellement jusqu'au rétablissement des situations internes respectives. Ainsi se crée «un espace de relative stabilité, formé par le Benelux, la France et l'Allemagne, qui encourage la Norvège et la Suède à entrer dans le serpent le 14 mars»<sup>750</sup>. De façon unilatérale, l'Autriche y participait *de facto* et la Suisse étudiait la possibilité de s'y associer.

Le 19 mars 1973, à la réouverture des marchés des changes dans la Communauté, le mark allemand est réévalué de 3 % par rapport aux cinq autres monnaies. En juin, il est à nouveau réévalué de 5,5 %. Le dollar continue sa chute, provoquant l'appréciation du mark<sup>751</sup> ainsi que de nouvelles tensions monétaires en Europe. Deux groupes de pays émergent: l'un dont les monnaies tendent à s'apprécier, comme l'Allemagne, l'autre dont les monnaies se déprécient, telle la France. En septembre, le gouvernement des Pays-Bas décide unilatéralement la réévaluation du florin et fait preuve du manque d'esprit européen. On est ainsi passé d'un système fort rigide des rapports de change hérité de Bretton Woods à la limite opposée, à savoir à un excès de flexibilité par le flottement généralisé des devises entre elles. La «guerre de Kippour» au Proche-Orient d'octobre 1973, l'embargo sur les produits pétroliers et la crise énergétique qui suit, doublée rapidement d'une crise financière, accentue les différences. La France sort du «serpent» en janvier 1974, mais y revient en juillet 1975, pour en sortir en mars de l'année suivante, laissant en vie un «mini-serpent» qui a fait figure de «zone mark». Le «serpent» avait perdu son caractère communautaire<sup>752</sup>. «Dénommé parfois comme un bloc du mark allemand, l'accord Serpent a eu le mérite d'introduire une zone de stabilité dans un paysage monétaire désordonné et d'initier les opérations des banques centrales à la pratique d'une politique de soutien mutuel»<sup>753</sup>.

Durant la difficile année 1973, la seule véritable avancée est la création du Fonds européen de coopération monétaire (FECOM).

La résolution du Conseil des ministres de la Communauté du 22 mars 1971 stipule la création d'un Fonds européen de coopération monétaire (FECOM), considéré comme une étape souhaitable, mais non indispensable dans l'organisation communautaire des banques centrales. Suite à cette résolution, lors de sa réunion du 21 mars 1972, le Conseil des ministres demande au comité monétaire et au Comité des gouverneurs des banques centrales d'élaborer (jusqu'au 30 juin de la même année) un rapport sur «l'organisation, les fonctions et les statuts d'un Fonds européen de coopération monétaire»<sup>754</sup>. Le Conseil s'engage à analyser ce rapport et à statuer sur les conclusions qui en sont dégagées avant la fin de l'année en cours.

En exécution de ce mandat, les deux comités constituent un groupe commun d'experts qui rédige un projet de rapport sur les principaux aspects techniques du problème. Réunis le 11 juillet et le 5 septembre 1972, les experts débattent de ce rapport et tentent d'identifier les

---

<sup>750</sup> LEBOUTTE, René. *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, P.I.E. Peter Lang, 2008, p. 234.

<sup>751</sup> Entre le mark allemand et le dollar américain fonctionne le principe «des vases communicants»: quand l'un s'apprécie, l'autre se déprécie et inversement.

<sup>752</sup> Voir Turot, Paul. *Le serpent monétaire européen*. Paris: Éditions de l'Épargne, 1976.

<sup>753</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 140.

<sup>754</sup> *Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres du 21 mars 1972 sur l'application de la résolution du 22 mars 1971, relative à la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté*. In *Journal officiel des Communautés européennes*, n° 38, 18.04.1972, pp. 3-4. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

options fondamentales<sup>755</sup>. Les discussions sont vives et les avis très partagés sur l'opportunité même de la création du fonds, sur l'organisation et le fonctionnement de ce nouvel organisme, ainsi que sur l'utilisation d'une monnaie de compte européenne tout comme sur la mise en commun des réserves.

Les prises de positions atteignent trois niveaux d'intensité: le premier est très réservé, le second légèrement positif et le troisième nettement favorable à la création du fonds. Les plus réticents sont la France et l'Allemagne, mais leurs raisons sont différentes. Par principe, les autorités françaises se méfient des institutions communautaires nouvelles qui ont tendance à accroître leur autonomie et à étendre leurs pouvoirs de décision aux dépens du Conseil des ministres et des organismes déjà existants. À propos de la future organisation du fonds, les experts français mettent en évidence que «si les problèmes techniques relevaient bien des institutions d'émission, les décisions monétaires étaient du ressort des autorités gouvernementales»<sup>756</sup>.

Les hésitations allemandes proviennent des craintes que les finances du pays soient mises à contribution par ce fonds pour soutenir des partenaires moins développés qui pratiquent des gestions économiques peu rigoureuses. Paris et Bonn se contenteraient d'un simple organisme de concertation monétaire et d'information statistique. Les Pays-Bas, l'Italie et le Royaume-Uni, ainsi que les trois autres pays candidats (le Danemark, l'Irlande et la Norvège) soutiennent une conception moins restrictive. Ils sont d'avis que le fonds doit effectuer des interventions communautaires suivant une technique multilatérale, à la comptabilisation desquelles sera utilisée une unité de compte européenne<sup>757</sup>. L'Italie franchit un pas supplémentaire et demande que «les Dix confient au FECOM une fraction de leurs réserves de change-dollars, réserves composites et monnaies nationales, jusqu'à la concurrence d'un montant de 2,4 milliards de dollars»<sup>758</sup>. En accord avec la proposition de la Commission qui considère que le Fonds de coopération monétaire doit être doté de moyens d'interventions propres et remplir en quelque sorte le rôle d'écluse entre l'extérieur et les réserves nationales, la Belgique, qui représente également le Luxembourg en raison de leur association monétaire, fait preuve d'une attitude beaucoup plus positive, et propose de prévoir aussi un mécanisme de multilatéralisation. Ce mécanisme permettrait de passer, de façon quasi automatique, des crédits à très court terme (15 jours) nécessaires aux interventions communautaires aux soutiens monétaires à court terme et aux aides intergouvernementales à moyen terme déjà prévus par la CEE. Dans cette perspective, le FECOM serait le début d'une banque centrale européenne<sup>759</sup>. Les responsables belges<sup>760</sup> expliquent que la réalisation de ces objectifs aurait

---

<sup>755</sup> *La politique monétaire des pays de la C.E.E., 1972.* Comité monétaire des Communautés européennes. Bruxelles: Archives historiques de la Commission des CE, 1972.

<sup>756</sup> Cf. *Note sur le Fonds européen de coopération monétaire*, 26 juillet 1972, réf. GMC/GM, n° 227/CE. Ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française, Fonds CE, direction des Affaires économiques et financières, service de coopération économique, série PM, vol. 973 UEM, dossier PM 19.9. La Courneuve: Archives diplomatiques.

<sup>757</sup> Cette unité de compte européenne serait sans doute le DTS défini en or à 0,88167 grammes d'or fin.

<sup>758</sup> OLIVI, Bino; GIACONE, Alessandro. *L'Europe difficile. Histoire politique de la construction européenne.* Paris: Éditions Gallimard, 2007, pp. 186-194 et 459. Cette proposition de l'Italie est interprétée comme une tentative de parer, aussi rapidement que possible, aux accès de faiblesse de la lire. Toutefois, Rinaldo Ossola, vice-président de la *Banca d'Italia*, précise que l'or monétaire devrait être tenu à l'écart de cette mise en commun.

<sup>759</sup> *Soixante-et-unième séance du Comité des gouverneurs des banques centrales des États-membres de la Communauté économique européenne.* Bâle: Comité des gouverneurs des banques centrales, le lundi 10 juillet 1972 à 10 h 00. Archives familiales Pierre Werner, réf. PW 041. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>760</sup> Il s'agit notamment de Jacques Mertens de Wilmars. Conseiller du baron Hubert Ansiaux (président du Comité des gouverneurs des banques centrales) et suppléant du comité Werner, Jacques Mertens de Wilmars a

un effet psychologique certain et constituerait une preuve concrète de la solidarité monétaire au sein de la Communauté.

Suite aux négociations finalisées le 10 août 1972, les deux comités structurent leurs conclusions communes sous forme d'un rapport sur l'organisation et le fonctionnement du FECOM. Ce document constitue en même temps un projet d'avis au Conseil et à la Commission<sup>761</sup>. L'avis est fondé sur deux conclusions principales<sup>762</sup>. La première montre qu'aux arguments de principe en faveur de la création de ce Fonds – contribution initiale à la réalisation progressive de l'Union économique et monétaire et démonstration concrète de la volonté des pays membres de renforcer leur coopération en matière monétaire – s'en ajoutent deux autres d'ordre pratique. Le Fonds pourrait servir d'instrument d'exécution de la politique communautaire de réduction des marges de fluctuation (en pratiquant, pour le compte des institutions d'émission, les interventions sur les places de change et en procédant aux règlements des soldes nés de ces interventions). Suivant le degré de solidarité monétaire recherché, le Fonds pourrait remplir des fonctions de plus en plus complexes<sup>763</sup>, y compris la mise en commun d'une partie des réserves des pays membres. Les experts du comité monétaire se prononcent en faveur d'un fonds ayant des attributions assez larges, mais estiment qu'il est serait prématuré de lui confier la gestion des réserves nationales. Par ailleurs, on définira une «unité de compte européenne», dans laquelle seraient comptabilisées les opérations du Fonds et qui servirait pour certains paiements.

«Les discussions ayant conduit à la rédaction de ce document révèlent la préoccupation des experts pour la réelle portée et efficacité de ce fonds, qui dépendra des attributions qui lui seront confiées, ainsi que du degré de discipline qui accompagnera ses règles de fonctionnement. [...] Si le Fonds ne reçoit que des attributions mineures, sa création présenterait plus d'inconvénients que d'avantages. Elle ne donnerait aucun contenu concret à la personnalité monétaire de l'Europe et ne la mettrait pas en mesure de se protéger efficacement contre les dangers provenant des capitaux spéculatifs et des inflations nationales»<sup>764</sup>. Toutefois, le fait de doter le Fonds d'attributions importantes, dont notamment les interventions sur les places financières, la multilatéralisation des règlements, l'emploi d'une unité de compte, l'octroi de soutiens à court terme, ne suffirait pas à doter la Communauté d'une réelle autonomie en matière de finances extérieures. «Ce qui compte [...] c'est la politique monétaire qui sera suivie par les responsables européens tant à l'intérieur

---

participé activement à la rédaction de l'esquisse du rapport Werner intérimaire. C'est aussi lui qui étaye la vision précitée au sein du Comité des gouverneurs des banques centrales.

<sup>761</sup> Voir le *Compte rendu et les documents de la soixante-deuxième séance du Comité des gouverneurs des banques centrales des États membres de la Communauté économique européenne (confidentiel)*. Bâle: 11 septembre 1972, à 10 h 00. Francfort: *Archives de la Banque centrale européenne*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>762</sup> Cf. *Mise au point définitive de l'avis du Comité des gouverneurs des banques centrales sur le rapport du groupe d'experts présidé par M. Mertens de Wilmars sur un Fonds européen de coopération monétaire (confidentiel)*. Août 1972. Comité des gouverneurs des banques centrales des États membres de la Communauté économique européenne. Francfort: *Archives de la Banque centrale européenne*.

<sup>763</sup> Il s'agit notamment:

- de la concertation entre les banques centrales européennes (et plus particulièrement en matière d'intervention sur les changes);
- des liens avec les banques centrales tierces;
- de la multilatéralisation des règlements entre les pays membres (apurement périodique des positions des États membres à la suite des interventions collectives sur les places de change);
- de l'ouverture de facilités de crédits à court terme.

<sup>764</sup> Cf. *Compte rendu et les documents de la soixante-deuxième séance du Comité des gouverneurs des banques centrales des États membres de la Communauté économique européenne (confidentiel)*. Bâle: 11 septembre 1972, à 11 h 00. Francfort: *Archives de la Banque centrale européenne*.

qu'à l'extérieur»<sup>765</sup>. C'est pourquoi la mise en route d'un tel fonds doit être précédée d'un accord visant les principes mêmes de la politique monétaire européenne. Il serait indispensable, d'une part, de fixer un plafond aux interventions du Fonds, à savoir un plafond au-delà duquel les gouvernements devront soit réévaluer les devises européennes, soit mettre en place des contrôles des capitaux, mais, en tout état de cause, adapter les politiques économiques nationales et communes. D'autre part, il faudrait introduire une certaine dose de contrainte dans les paiements internes pour accélérer les règlements et pour éviter le maintien des positions débitrices durables<sup>766</sup>. Une telle charte se heurterait à de sérieuses difficultés. D'abord parce qu'elle devrait tenir compte des situations spécifiques des économies concernées. Ensuite, parce qu'elle porterait sur un sujet sensible: les rapports entre la Communauté et les États-Unis. Dès lors apparaît la crainte que «si le Fonds était autorisé à absorber tous les dollars qui lui seraient présentés, il apporterait une aide précieuse au Trésor américain, sans pour cela défendre les intérêts européens»<sup>767</sup>.

Les ministres des Finances et des Affaires étrangères de la Communauté élargie (les Six et les quatre autres candidats: le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark ainsi que la Norvège) se réunissent à Rome, les 10 et 11 septembre 1972. Ils conviennent de la nécessité d'instituer, dès la première étape de l'Union économique et monétaire, un Fonds européen de coopération monétaire (FECOM). Leur choix se porte sur la proposition la plus prudente soumise par les experts et ils actent pour que le fonds soit une simple structure d'accueil et de coopération entre les banques centrales<sup>768</sup>.

Les 19, 20 et 21 octobre 1972, les chefs d'État ou de gouvernement de la Communauté élargie se réunissent à Paris, à l'invitation du président Georges Pompidou. À l'issue du sommet, dans une première déclaration commune solennelle<sup>769</sup>, les Neuf énoncent les objectifs et les politiques à suivre pour parvenir à l'Union européenne<sup>770</sup>. En même temps, ils confirment officiellement l'objectif de l'Union économique et monétaire à être réalisé le 31 décembre 1980 au plus tard<sup>771</sup>, gage de stabilité et de croissance, fondement de leur

---

<sup>765</sup> *Ibid.*

<sup>766</sup> Si on écarte l'hypothèse des règlements en or et en DTS, cette discipline ne pourra être obtenue que grâce à la limitation des crédits automatiques et, en règle générale, à l'adoption de la procédure des crédits conditionnels.

<sup>767</sup> Cf. *Le Fonds européen de coopération monétaire*. Note réf. GMC/RC. Paris: 8 septembre 1972, ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française, Fonds CE, direction des Affaires économiques et financières, service de coopération économique, série PM, vol. 975, FECOM dossier PM 19.9. La Courneuve: *Archives diplomatiques*.

<sup>768</sup> Voir *Note pour M. le Président. Réunion des ministres des Affaires étrangères et des ministres des Finances des dix pays de la communauté élargie à Rome (10-11 septembre 1972)*, Paris: 14 septembre 1972, réf. 5AG2 7/PR/CT, ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française, Fonds CE, direction des Affaires économiques et financières, service de coopération économique, série PM, vol. 975, FECOM dossier PM 19.9. La Courneuve: *Archives diplomatiques*.

<sup>769</sup> *Déclaration du sommet de Paris* (19 au 21 octobre 1972). In *Bulletin des Communautés européennes*. Octobre 1972, n° 10. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>770</sup> «Quand il ouvrit la réunion du Sommet tenue à Paris en octobre 1972 devant 9 délégations au lieu de 6 (la Grande-Bretagne, le Danemark et l'Irlande venaient se joindre aux pays fondateurs), Georges Pompidou eut une trouvaille linguistique qui transcendait les querelles d'école par sa simplicité désarmante. Il exprimait le vœu pour que pût être créée au cours de la décennie 1970-1980 une "Union européenne" décidée à assumer son destin. Cette résolution fut adoptée et fut décidé une fois de plus de charger un de nos collègues, ce sera M. Leo Tindemans, de rédiger un rapport sur la réalisation de ce projet». Cf. WERNER, Pierre. *Les perplexités institutionnelles de l'Union européenne*. Institut grand-ducal, section des sciences morales et politiques, cahiers de l'Institut (collection), vol. n° 12. Luxembourg: In *La problématique de l'Union monétaire européenne*, 1997, p. 28.

<sup>771</sup> «Les chefs d'État ou de gouvernement réaffirment la volonté des États membres des Communautés européennes élargies de réaliser d'une façon irréversible l'Union économique et monétaire, en confirmant tous les éléments des actes adoptés par le Conseil et par les représentants des États membres les 22 mars 1971 et



solidarité et base indispensable du progrès social, tout en remédiant aux disparités régionales. En réaffirmant le principe des parités fixes mais ajustables entre les monnaies communautaires comme «base essentielle pour la réalisation de l'union», la déclaration fait mention de l'institution du FECOM avant le 1<sup>er</sup> avril 1973, dont la gestion sera assurée par le Comité des gouverneurs des banques centrales, et ébauche ses principales attributions<sup>772</sup>. La nécessité de coordination étroite des politiques économiques des États membres est réaffirmée<sup>773</sup>. Les Neuf aspirent également à une attitude commune sur le système monétaire international (régulation internationale de l'approvisionnement en liquidités, réduction du rôle des monnaies nationales, donc de la livre sterling et du dollar américain, comme instruments de réserve, égalité des droits et des devoirs, responsabilités par rapport aux pays sous-développés)<sup>774</sup>.

---

21 mars 1972. Les décisions nécessaires devront être prises pendant l'année 1973 pour permettre le passage à la deuxième étape de l'Union économique et monétaire au 1<sup>er</sup> janvier 1974 et en vue de son achèvement au plus tard au 31 décembre 1980. Les chefs d'État ou de gouvernement ont réaffirmé le principe de progrès parallèles dans les différents domaines de l'Union économique et monétaire». Cf. *Déclaration du sommet de Paris (19 au 21 octobre 1972)*. Section IV. *Politique économique et monétaire*. In *Bulletin des Communautés européennes*. Octobre 1972, n° 10. Luxembourg: *Office des publications officielles des Communautés européennes*.

<sup>772</sup> *Ibid.*, point 2. Ils ont déclaré que des parités fixes mais ajustables entre leurs monnaies constituent une base essentielle pour la réalisation de l'union et expriment leur volonté de mettre en place, au sein de la Communauté, des mécanismes de défense et de soutien mutuel qui permettent aux États membres d'en assurer le respect.

Ils décident que sera institué par un acte solennel, fondé sur le traité de la CEE, avant le 1<sup>er</sup> avril 1973, un Fonds européen de coopération monétaire dont la gestion sera assurée par le Comité des gouverneurs des banques centrales dans le cadre des orientations générales de politique économique arrêtées par le Conseil des ministres.

Dans une phase initiale, le Fonds fonctionnera sur les bases suivantes:

- concertation entre les banques centrales pour les besoins du rétrécissement des marges de fluctuation entre leurs monnaies;
- multilatéralisation des positions résultant des interventions en monnaies communautaires et multilatéralisation des règlements intracommunautaires;
- utilisation à cette fin d'une unité de compte monétaire européenne;
- gestion du soutien monétaire à court terme entre les banques centrales;
- le financement à très court terme de l'accord sur le rétrécissement des marges et le soutien monétaire à court terme seront regroupés dans le fonds par un mécanisme rénové; à cette fin, le soutien à court terme sera aménagé sur le plan technique sans en modifier les caractéristiques essentielles et en particulier les procédures de consultation qu'elles comportent.

Les organes compétents de la Communauté devront soumettre des rapports:

- au plus tard le 30 septembre 1973 sur l'aménagement du concours à court terme;
- au plus tard le 31 décembre 1973 sur les conditions d'une mise en commun progressive des réserves».

<sup>773</sup> «Les chefs d'État ou de gouvernement ont insisté sur la nécessité de coordonner plus étroitement les politiques économiques de la Communauté et, à cette fin, d'instaurer les procédures communautaires plus efficaces. Dans la conjoncture actuelle, ils estiment qu'un caractère prioritaire doit être attaché à la lutte contre l'inflation et pour le retour à la stabilité des prix. Ils ont donné mandat à leurs ministres compétents d'adopter, à l'occasion du Conseil élargi des 30 et 31 octobre 1972, des mesures précises dans les divers domaines qui se prêtent à une action efficace et réaliste à court terme en vue d'atteindre ces objectifs et tenant compte des situations respectives des pays de la Communauté élargie».

Cf. *Déclaration du sommet de Paris (19 au 21 octobre 1972)*. Section IV. *Politique économique et monétaire*. In *Bulletin des Communautés européennes*. Octobre 1972, n° 10. Luxembourg: *Office des publications officielles des Communautés européennes*.

<sup>774</sup> «Les chefs d'État ou de gouvernement expriment la volonté que les États membres de la Communauté élargie contribuent par une attitude commune à orienter la réforme du système monétaire international vers l'instauration d'un ordre équitable et durable. Ils estiment que ce système devrait être fondé sur les principes suivants:

- des parités fixes mais ajustables,
- une convertibilité générale des monnaies,
- une régulation internationale effective de l'approvisionnement du monde en liquidités,
- une réduction du rôle des monnaies nationales comme instruments de réserve,
- le fonctionnement efficace et équitable du processus d'ajustement,
- l'égalité des droits et des obligations pour tous les participants au système,
- la nécessité de réduire les effets déstabilisateurs des mouvements de capitaux à court terme,

Le FECOM est institué le 3 avril 1973<sup>775</sup> en tant que noyau dur de l'organisation future des banques centrales au niveau de la Communauté. Son premier objectif est de veiller au bon fonctionnement du rétrécissement progressif des marges de fluctuation des monnaies communautaires entre elles. Il doit ensuite surveiller les interventions en monnaies communautaires sur les marchés de change. Enfin, il est en charge des règlements entre banques centrales tendant à une politique concertée des réserves. Le fonds est doté de la personnalité juridique et administré par un conseil composé des gouverneurs des banques centrales nationales<sup>776</sup>, ainsi que par un représentant de la Commission (qui n'est pas membre *stricto sensu*, car, même s'il peut s'exprimer, n'a pas droit de vote). Comme règle de gestion, il devait reprendre les accords entre les banques centrales sur le rétrécissement des marges et sur le soutien à court terme<sup>777</sup>. Toutefois, le Fonds ne dispose pas de ressources propres et ses pouvoirs sont limités, puisque le principe de la mise en commun des réserves n'est pas adopté<sup>778</sup>. Après une offensive diplomatique parsemée de difficultés, le gouvernement grand-ducal met en avant le statut de sa capitale comme «lieu de travail provisoire des organismes financiers de la Communauté». Il obtient gain de cause, d'autant plus qu'il mettait en place la logistique nécessaire pour un fonctionnement satisfaisant de cette structure<sup>779</sup>. Le siège provisoire du FECOM est installé au Luxembourg<sup>780</sup>.

Le FECOM est chargé de la comptabilité relative au fonctionnement des mécanismes de crédit et des interventions dans le cadre du mécanisme de change, ainsi que de la gestion des différents soutiens à court ou moyen terme. Le Fonds est en réalité un agent purement comptable<sup>781</sup>, dont les opérations sont effectuées par la Banque des règlements internationaux. Aucun contrôle des mouvements de capitaux, en particulier des opérations en euro-dollars, n'a pu être institué.

---

- la prise en compte des intérêts des pays en voie de développement.

Un tel système serait entièrement compatible avec la réalisation de l'union économique et monétaire».

<sup>775</sup> Le FECOM a été mis en place par le [règlement \(CEE\) n° 907/73 du Conseil du 3 avril 1973 instituant un Fonds européen de coopération monétaire](#). In *Journal officiel* n° L 089 du 05/04/1973, pp. 0002-0005, O L 89 du 05.04.1973. Au 1<sup>er</sup> janvier 1994, l'Institut monétaire européen, embryon de la future banque centrale européenne, prend le relais du FECOM. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>776</sup> Il convient d'apporter une précision portant sur la situation particulière du Grand-Duché. Le Luxembourg est représenté de façon générale par la Banque nationale de Belgique (BNB), conformément à la convention d'union économique entre la Belgique et le Luxembourg. Le Grand-Duché aura un représentant qui pourra prendre part aux décisions du conseil des gouverneurs si les droits et obligations du Grand-Duché n'ont pas été exercés par la BNB. Cf. article 1, statuts du FECOM du 28 juin 1973. Reproduit in *Monetary Committee, Compendium of Community Monetary Texts, 1958-1973*. Luxembourg: OPOCE, 1974, p. 85.

<sup>777</sup> Voir EHLERMANN, Claus-Dieter. *Die Errichtung des Europäischen Fonds für Währungspolitische Zusammenarbeit*. In *Europarecht*, vol. 8, Munich:1973, H.3, p. 193.

<sup>778</sup> Voir ANSIAUX, Hubert (Baron); DESSART, Michel. *Dossier pour l'histoire de l'Europe monétaire 1958-1973*. Bruxelles: Michel Dessart (éd.), 1975, pp. 117-125.

<sup>779</sup> Luxembourg et Paris étaient candidats pour accueillir le siège du FECOM. C'est finalement le Luxembourg qui l'emporte. Cf. *Mémoire du gouvernement luxembourgeois concernant le siège du FECOM*, 18 décembre 1972, ambassade du Luxembourg en France. *Archives familiales Pierre Werner*. Voir aussi *Adresse diplomatique à Paris: Conseil des 25 et 26 juin 1973: Lieu d'implantation du Fonds européen de coopération monétaire*. Télégramme en provenance de Bruxelles, n° 2133-2141 du 15 juin 1973, ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française, Fonds CE, direction des Affaires économiques et financières, service de coopération économique, PM, vol. 975-1, FECOM dossier PM 19.9. La Courneuve: *Archives diplomatiques*.

<sup>780</sup> [Décision des représentants des gouvernements des États membres, du 24 juillet 1973, relative à l'installation provisoire du Fonds européen de coopération monétaire \(73.208 CEE\)](#). In *Journal officiel*, n° L 207 du 28/07/1973, p. 46. (Documents consultés le 10 octobre 2012.)

<sup>781</sup> Les réunions du FECOM sont purement formelles, les consultations entre les gouverneurs se déroulent au sein du Comité des gouverneurs jusqu'à la création en 1994 de l'Institut monétaire européen qui reprend ses attributions.

### 5.3 La suspension du processus de mise en œuvre du plan par étapes

Conformément à la résolution du 22 mars 1971, le Conseil des ministres doit se prononcer avant la fin de l'année 1973 sur l'entrée dans la deuxième étape de l'Union économique et monétaire. D'une durée de trois ans, elle est censée débiter au 1<sup>er</sup> janvier 1974<sup>782</sup>.

Dans une communication datée du 19 avril, la Commission des C.E. dresse le bilan des progrès accomplis au cours de la première étape<sup>783</sup>, qui fait apparaître des résultats modestes. Des avancées ont été obtenues dans le domaine de la coordination des politiques économiques globales, par la mise en place des procédures de concertation régulière, même si la convergence en matière de politique économique et budgétaire qui en a résulté demeure insuffisante. Dans le domaine monétaire, la Communauté a enregistré certains échecs<sup>784</sup>. Le document de la Commission fait mention notamment des monnaies qui continuent à flotter isolément, de l'élargissement des marges de fluctuation maximales des autres monnaies (qui sont passées de 1,20 % en mars 1971 à 2,25 % en avril 1973) et des réévaluations successives de certaines d'entre elles (le mark allemand et le florin néerlandais). Pourtant, le maintien du flottement concerté entre six monnaies européennes dans une période troublée et le développement des interventions en monnaies communautaires constituent un premier acquis. La Commission relève aussi les difficultés engendrées par les remous monétaires internationaux et par le caractère insuffisamment contraignant des procédures communautaires. «Sur le plan de la libéralisation des marchés de capitaux, [...] dans certains pays on avait même fait marche arrière. [...] Le Fonds régional n'avait pas encore été doté»<sup>785</sup>.

Compte tenu de l'expérience déjà acquise et susceptible d'être adaptée dans la deuxième étape, la Commission propose un programme d'action extensif. Des actions dans presque tous les domaines relevant de l'UEM sont envisagées. Il s'agit notamment de la coordination des politiques conjoncturelles des États membres, de l'harmonisation de leurs politiques budgétaires et monétaires, de la création d'un véritable marché européen des biens et des capitaux, ainsi que de la mise en place des mécanismes de coopération monétaire étendus et efficaces (FECOM). Ce programme s'avère insuffisamment ambitieux, avec un rythme du rapprochement monétaire relativement lent et sans fixation de priorités dans les domaines essentiels.

Les sessions du Conseil des ministres des C.E. du 28 juin et du 9 novembre 1973 donnent lieu à des débats animés et contradictoires autour des propositions de la Commission. À la réunion de juin, le Conseil demande l'établissement d'un rapport de bilan de la première étape et

---

<sup>782</sup> Cf. *Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté (22 mars 1971)*. In *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 28, 27.03.1971, pp. 5-7, cf. *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*. In *Journal officiel*, n° C 038 du 18/04/1972 pp. 0003-0004, ainsi qu'en accord avec les orientations du sommet de Paris (19-21 octobre 1972). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>783</sup> *Communication de la Commission au Conseil relative au bilan des progrès accomplis au cours de la première étape de l'Union économique et monétaire, à la répartition des compétences et des responsabilités entre les institutions de la Communauté et les États membres que nécessite le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, et aux mesures à adopter au cours de la deuxième étape de cette union*. (Présentée par la Commission au Conseil le 30 avril 1973). Doc. COM(73)570 final, 19.4.1973. In *Bulletin CEE*, supplément 5/73. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>784</sup> Voir la section 5.2 intitulée «*Les difficultés du serpent monétaire et le FECOM*».

<sup>785</sup> WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 149.

d'analyse des éléments à retenir en vue du passage à la deuxième étape de l'Union économique et monétaire.

La France estime qu'une étape (la première en l'occurrence) arrivée à l'échéance ne peut pas être considérée comme étant achevée si les objectifs qui lui étaient assignés n'ont pas été réalisés. Elle insiste sur le fait que la situation monétaire de la Communauté présente de nettes insuffisances par rapport aux objectifs de la première étape. Ignorer cette réalité signifierait assumer des grands risques. Par conséquent, il serait plus judicieux de parfaire le bilan de la première étape que d'orienter les efforts vers la mise en route de la deuxième étape<sup>786</sup>. Certaines délégations, notamment les Britanniques, jugent vain l'exercice de réflexion sur le bilan de la première étape, mais en réalité ils veulent éviter d'avoir à se prononcer trop clairement sur les aspects monétaires du bilan. Officiellement, ils affirment leur adhésion au système communautaire des changes, dont la mise en application ne se heurte, de leur part, qu'à des impossibilités pratiques provisoires.

Les Allemands s'alignent, sous ce point, sur la vision française. Forte du rôle qu'elle a joué dans la mise en œuvre des interventions en monnaies communautaires dans le cadre du «serpent», l'Allemagne rappelle que les sacrifices consentis ne pourraient être maintenus sans un progrès sensible dans la coordination des politiques économiques. Comme le bilan de la première étape est peu satisfaisant en cette matière, il faut faire plus d'efforts. Les résultats modestes ne permettent pas de considérer caduque la «clause de prudence»<sup>787</sup>.

Les Allemands, tout comme les Néerlandais, s'accordent sur le fait que même si le contenu de la deuxième étape et ses mesures pratiques doivent être définis avec clarté, un passage automatique au 1<sup>er</sup> janvier 1974 n'est pas souhaitable. Ils estiment qu'une phase de consolidation doit intervenir, au cours de laquelle on remédiera aux insuffisances de la première étape. L'existence de difficultés spécifiques au niveau de certains États membres ne doit pas conduire à infléchir les objectifs communs, mais uniquement à influencer sur leurs modalités de mise en œuvre. Des projets plus vastes doivent être pris en considération, en vue de fournir en 1976 une base solide aux décisions relatives à l'Union européenne. Les Pays-Bas considèrent la question institutionnelle comme un préalable à tout progrès sur la voie de l'Union économique et monétaire.

Le point de vue des États membres favorable au passage formel à la deuxième étape n'est pas non plus homogène. Les Belges, les Luxembourgeois et les Danois se focalisent sur la nécessité de respecter les engagements pris au sommet de Paris (19-21 octobre 1972)<sup>788</sup>. Ils insistent sur le fait que ce qui n'avait pas été accompli au cours de la première étape doit être rattrapé. Le lien établi par le sommet de Paris entre la mise en place et la dotation du Fonds européen de développement régional et le passage à la deuxième étape de l'Union économique et monétaire conduit les Irlandais, les Italiens et les Britanniques à se prononcer en faveur du passage à cette nouvelle étape à la date prévue.

---

<sup>786</sup> *Entretiens franco-allemands sur l'Union économique et monétaire*. Note (confidentiel). Paris: 16 septembre 1973, ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française, Fonds CE, direction des Affaires économiques et financières, service de coopération économique, série PM, vol. 972, UEM-Relations bilatérales, dossier PM 19.6.1. La Courneuve: *Archives diplomatiques*.

<sup>787</sup> Aux termes de la résolution du 22 mars 1971, cette clause subordonne la prorogation au-delà de 5 ans des engagements pris en matière monétaire à un développement suffisant de la coordination économique. Voir aussi les sections 2.2 intitulée «Déroulement des travaux du comité Werner» et 4.3 intitulée «Réactions du Conseil».

<sup>788</sup> Voir la section 5.2 intitulée «Les difficultés du serpent monétaire et le FECOM».

Tirant les conséquences des profondes divergences entre les partenaires liées au passage à la deuxième étape, la Commission saisit le Conseil d'une série de propositions (pour la période 1974-1976) visant la définition du contenu d'une deuxième étape de l'Union économique et monétaire. Le Conseil les analyse lors de sa réunion du 17 décembre 1973. L'adoption d'une directive sur la stabilité, la croissance et le plein emploi dans la Communauté devrait mieux promouvoir un degré élevé de convergence des politiques économiques. Sont également prévus le renforcement de la coordination budgétaire de l'examen régulier de l'exécution des budgets publics. Les comités de politique conjoncturelle, de politique budgétaire et de politique économique à moyen terme devront fusionner en une seule entité. Le rôle du FECOM comme vecteur de l'usage de l'unité de compte européenne devrait être renforcé par l'élargissement progressif de ses fonctions et moyens. Le Conseil était aussi appelé à statuer sur un aménagement du soutien monétaire à court terme et sur une mise en commun progressive des réserves monétaires. En cette matière émerge une proposition belgo-luxembourgeoise qui envisage de charger le conseil d'administration du FECOM de formuler une politique communautaire de la monnaie et du crédit. Rien n'y fait. Le soutien à court terme donne lieu à des marchandages infructueux. Les Britanniques réclament la non-limitation des interventions, d'autres partenaires proposent des plafonnements à des niveaux jugés insuffisants<sup>789</sup>.

L'année 1974 débute avec de nouvelles tensions monétaires. Le dollar et le prix de l'or grimpent inexorablement et le 19 janvier, le gouvernement français interrompt temporairement ses interventions visant à maintenir le franc à l'intérieur du «serpent». Cette situation risque de provoquer la désagrégation des dispositifs déjà mis en place et d'aggraver encore plus la crise européenne. Il s'agit avant tout d'une «crise de confiance, crise de volonté, crise de lucidité»<sup>790</sup>. Les nouvelles difficultés amplifient les contradictions, voire les antagonismes entre les États membres quant au passage à la deuxième étape de l'Union économique et monétaire et diluent encore plus la solidarité européenne. Aucune communauté de vue ne permet d'espérer à une position commune, mais «il n'y a pas de fatalité de l'Europe et l'Europe ne se fera pas si on ne veut pas la faire. [...] Le moment est venu de dire clairement si nos peuples veulent ou non renforcer leur solidarité, s'ils veulent répondre unis ou séparés aux grands défis internes et externes avec lesquels chacun d'eux est confronté. Il ne s'agit pas là de questions auxquelles la réponse est déjà donnée»<sup>791</sup>.

Dans ces circonstances, le Conseil des ministres des C.E. se réunit le 18 février 1974 pour se prononcer «pour le passage d'une étape non réalisée à une étape non définie»<sup>792</sup>. Ses travaux se clôturent par l'adoption de plusieurs mesures d'une grande importance pour le volet économique de la future Union économique et monétaire. Les États membres s'accordent sur une décision relative à la réalisation d'un degré élevé de convergence des politiques économiques (connue aussi sous le nom de «décision convergence»), la directive concernant la stabilité, la croissance et l'emploi dans la Communauté et la décision instituant un comité de politique économique (entité à laquelle sont confiées les fonctions exercées précédemment par le comité de politique conjoncturelle, de politique budgétaire et de politique économique à

---

<sup>789</sup> Cf. WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 152.

<sup>790</sup> *Déclaration sur l'état de la Communauté*. In *Bulletin des Communautés européennes*, n° 1, janvier 1974, pp. 5-8.

<sup>791</sup> *Ibid.*

<sup>792</sup> Conformément à l'expression employée par Valéry Giscard d'Estaing, ministre des Finances dans son intervention au Conseil Ecofin du 4 décembre 1973. Voir *Notes préliminaires*, 6 décembre 1974, ministère des Affaires étrangères et européennes de la République française, Fonds CE, direction des Affaires économiques et financières, service de coopération économique, série PM, vol. 971, UEM, dossier PM 19.2.2 La Courneuve: *Archives diplomatiques*.

moyen terme)<sup>793</sup>. Cette résolution volumineuse ne déclare pourtant pas l'entrée formelle dans la deuxième étape de l'Union économique et monétaire<sup>794</sup>. Le processus de la mise en œuvre du plan par étapes est suspendu *de facto*, tout comme l'avancement de l'Europe sur la voie de l'Union économique et monétaire tracée par le rapport Werner.

## **6. Le rapport Werner et la poursuite du chemin vers l'Union économique et monétaire dans les années 1980**

Dans la réflexion qui a suivi la période de tensions monétaires, le rapport Werner s'avère une source d'inspiration pour l'intégration monétaire européenne. À l'aube des années 1980, de nombreuses initiatives politiques (comme par exemple le «plan Spierenburg», le «rapport du groupe de Lord Cromer», le «rapport Tindemans», etc.), ainsi que scientifiques (parmi lesquelles les débats autour du concept de «monnaie parallèle», les propositions des professeurs Mundell, Magnifico, le «manifeste de la Toussaint») voient le jour ultérieurement. Le recueil de ces documents de réflexion élaborés après 1973 compose cette section.

### **6.1 Plans et études postérieurs au rapport Werner**

Les revers subis par le plan par étapes découragent, dans un premier temps, les partisans de ce grand projet. En dépit du blocage politique, la réflexion sur l'union économique et monétaire se poursuit aussi bien à l'initiative de la Commission, de certains gouvernements, qu'à celle des milieux académiques et universitaires, d'organismes privés ou d'économistes. Il en résulte un certain nombre de rapports, d'études et de prospectives qui contribuent à l'amélioration de la coopération monétaire<sup>795</sup> et apportent, par la problématique ou l'approche proposées, leurs impulsions spécifiques à la relance de l'union monétaire européenne enclenchée en 1977<sup>796</sup>.

La présente section entend montrer que la suspension du rapport Werner n'a pas mis fin à la réflexion sur l'opportunité de créer une union économique et monétaire. De nombreux documents en attestent, comme l'indiquent les plus importants mentionnés ci-dessous.

Dès le 19 avril 1973, conformément au mandat qu'elle avait reçu du Conseil le 22 mars 1971, la Commission livre un bilan des résultats obtenus au cours de la première étape et des propositions pour la poursuite du processus devant aboutir à l'Union économique et monétaire. Son *Rapport sur les progrès accomplis sur la voie de l'Union économique et monétaire* est publié le 30 avril 1973<sup>797</sup>.

---

<sup>793</sup> Voir *Journal officiel*, n° L63, 5 mars 1974, pp. 16-22.

<sup>794</sup> Cf. *Communiqué du Conseil*. In *Bulletin des Communautés européennes*, n° 2 février 1973, p. 2.

<sup>795</sup> Voir MOURLON-DRUOL, Emmanuel. *Les banquiers centraux de l'échec du plan Werner à la création du SME, 1974-1979*. In *Histoire, économie & société*. 2011, vol. 30, n° 4, pp. 39-46.

<sup>796</sup> Le 27 octobre 1977, Roy Jenkins, président de la Commission européenne, prononce à l'Institut universitaire européen (IUE) de Florence un discours favorable à la mise en place d'une union monétaire européenne. C'est le moment de la relance. La proposition pour un système monétaire européen est lancée début 1978, et, suite à l'aboutissement des négociations le système – entré sur l'ECU, embryon d'une future monnaie européenne – entre en vigueur en 1979. Voir DINAN, Desmond. *Europe Recast. A History of European Union*. London: Boulder, 2004, pp. 173-174.

<sup>797</sup> *Communication de la Commission au Conseil sur les progrès accomplis lors de la première étape de l'Union économique et monétaire et sur les mesures à adopter dans la deuxième étape de l'Union économique et monétaire*, COM (73) 570 final du 19 avril 1973, présenté le 30 avril 1973. *Bulletin des Communautés européennes, Supplément 5/73*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

En août 1973, lors de sa première réunion, le groupe UEM, présidé par L. Airey dans le cadre du bureau du représentant permanent de la Grande-Bretagne auprès des Communautés européennes, rédige une note confidentielle adressée à la Commission européenne, intitulée *Propositions concrètes pour la deuxième étape de l'Union économique et monétaire*<sup>798</sup>.

En octobre 1973, le groupe d'étude sur l'Union économique et monétaire<sup>799</sup> adresse à la Commission un rapport rédigé par trois rapporteurs (Professeurs Dosser, Magnifico et Peeters), avec la contribution d'un autre expert (le professeur Neubauer), intitulé *Intégration économique européenne et unification monétaire* (plus connu sous le titre *rapport Magnifico*). Ce document, élaboré sous l'égide de la direction générale des Affaires économiques et financières de la Commission, fait le tour de toutes les implications que pourrait avoir l'établissement d'une union économique et monétaire, telles que la politique de stabilité des prix, la politique régionale, celle de l'emploi, etc.

Le 16 septembre 1974, le ministre français des Finances Jean-Pierre Fourcade transmet aux États membres une communication (*Le mémorandum Fourcade*) relative aux nouvelles initiatives dans le domaine monétaire, visant à un renforcement du cadre institutionnel du mécanisme de change<sup>800</sup>.

Dans le cadre de la réflexion visant à la relance monétaire européenne, le Comité des gouverneurs des banques centrales donne mandat à un groupe d'experts<sup>801</sup> (groupe Heyvaert) d'analyser, en partant des propositions françaises (mémorandum Fourcade) les différents aspects spécifiquement monétaires de l'unité de compte et d'esquisser des pistes pour une éventuelle révision de l'unité de compte monétaire européenne. Le 3 et 4 décembre 1974, les experts présentent leurs réflexions sur les *Propositions françaises concernant une action coordonnée sur les euro-marchés*<sup>802</sup> et sur les *Propositions françaises relatives à l'unité de compte monétaire européenne*<sup>803</sup>.

Le même jour, le Comité monétaire des Communautés européennes dépose son *Rapport sur la question de l'unité de compte européenne*<sup>804</sup>.

---

<sup>798</sup> *Propositions concrètes pour la deuxième étape de l'Union économique et monétaire*. Source: <http://ec.europa.eu/>. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>799</sup> À la fin de l'année 1972, la Commission demande à plusieurs experts dans le domaine économique d'examiner les voies à emprunter et les moyens à mettre en œuvre pour réaliser l'Union économique et monétaire. Le groupe est composé des professeurs Dosser, Peeters, Neubauer et Magnifico. Ce dernier est le rapporteur et rend public les réflexions du groupe en octobre 1973. Voir: *Le rapport Magnifico (Bruxelles, octobre 1973)*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>800</sup> Parmi les questions d'intérêt contenues dans ce document compte l'analyse de la place de l'unité de compte dans le système de change. Amaury de Saint-Périer. *La France et la sauvegarde du système communautaire de change de 1974 à 1977*. In DUMOULIN, Michel; SCHIRMANN, Sylvain et BUSSIÈRE, Éric (dir.). *Milieus économiques et intégration européenne au XXe siècle. La crise des années 1970. De la conférence de La Haye à la veille de la relance des années 1980*. Bruxelles: PIE – Peter Lang, 2006, pp. 51-58.

<sup>801</sup> Le groupe composé de 25 experts – en provenance des banques nationales/centrales de Belgique, du Danemark, d'Irlande, d'Allemagne, de France, d'Italie, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, ainsi que du FECOM, de la Commission des CE et du Comité des gouverneurs – et présidé par M. Heyvaert, rend son rapport après 4 réunions de travail qui se sont déroulées les 26 et 27 novembre, ainsi que les 2 et 3 décembre 1974.

<sup>802</sup> Voir: *Propositions françaises concernant une action coordonnée sur les euro-marchés (3 décembre 1974)*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>803</sup> Voir: *Propositions françaises relatives à l'unité de compte monétaire européenne (3 décembre 1974)*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>804</sup> Voir: *Rapport sur la question de l'unité de compte européenne (Bruxelles, 4 décembre 1974)*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

Le rapport Marjolin<sup>805</sup> du 8 mars 1975, mené par des experts mandatés par la Commission des Communautés européennes réunis autour de Robert Marjolin, ancien vice-président de la Commission, a pour objet d'effectuer une analyse des problèmes soulevés par la réalisation de l'Union économique et monétaire compte tenu des grands changements qui interviendraient à l'horizon de 1980. Le bilan de l'évolution globale sur la période 1969-1975 selon lequel le rapport Werner n'a pas abouti ressort en filigrane. «S'il y a eu mouvement, ce mouvement a été un recul. [...] L'idée de l'Europe unie, tout en bénéficiant de la sympathie passive de la majorité de la population dans la plupart des pays de la Communauté, n'est plus une idée force. La bienveillance avec laquelle est généralement accueillie est le plus souvent accompagnée de scepticisme faute d'un engagement politique clairement défini par les autorités politiques. [...] Le mouvement centrifuge qui caractérise les politiques nationales a profondément affecté l'acquis communautaire. [...] Les troubles monétaires qui se sont produits depuis 1969 et le refus fréquent des gouvernements de procéder aux ajustements de prix en monnaie nationale, qui auraient dû normalement en résulter, ont conduit à la création d'un système de montants compensatoires d'une complexité telle qu'il est incompréhensible pour les non-initiés. L'unité des prix agricoles dans la Communauté est atteinte et le marché unique scindé en plusieurs tronçons dont on ne voit pas comment, étant donnée l'attitude des uns et des autres, ils pourraient être "recollés" dans un avenir prévisible»<sup>806</sup>. Outre l'environnement international et la priorité donnée aux politiques nationales, la résistance (française) face aux institutions supranationales comptent parmi les causes de l'enlisement de l'Union économique et monétaire, mettant ainsi en lumière les préconisations (restées sans suites) du rapport Werner. «Dans une Union économique et monétaire, les gouvernements nationaux remettent à des institutions communautaires l'emploi de tous les instruments de la politique monétaire et de la politique économique, dont l'action doit s'exercer dans l'ensemble de la Communauté. Ces institutions doivent en outre disposer d'un pouvoir discrétionnaire similaire à celui dont les gouvernements nationaux disposent maintenant pour être en mesure de faire face à des événements imprévus»<sup>807</sup>. Le rapport Marjolin estime nécessaire d'agir vite et de manière solidaire dans une Communauté confrontée à un déficit accéléré des balances de paiements, une inflation ascendante et un chômage en hausse. Il en appelle aussi à la mobilisation des partenaires sociaux. En matière financière et monétaire, il préconise d'aller plus loin que le mécanisme des taux de change intra-européens (le «serpent monétaire») et de mettre en place un système communautaire de politiques monétaires internes et externes (ce sera le système monétaire européen de 1979). Le Fonds européen de stabilisation des changes, ainsi qu'une nouvelle unité européenne de compte<sup>808</sup> (basée sur un panier des monnaies des États membres) sont préconisés sur cet axe.

Parallèlement au rapport Marjolin, la relance de l'union économique et monétaire fait l'objet, sur la période 1974-1978, d'une réflexion intensive, mais les divers plans et propositions pratiques qui en résultent restent sans effets<sup>809</sup>.

---

<sup>805</sup> *Rapport du groupe d'étude sur l'Union économique et monétaire en 1980 (rapport Marjolin)*. Commission des C.E. Direction générale des Affaires économiques et financières. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>806</sup> *Ibid.*, *Rapport*. pp. 1-2.

<sup>807</sup> *Ibid.*

<sup>808</sup> En consonance avec une idée de Robert Triffin, le rapport envisage aussi une monnaie européenne parallèle. Cf. WERNER, Pierre. *L'Europe monétaire reconsidérée*. Lausanne: Centre d'études européennes, 1977, pp. 40-41.

<sup>809</sup> Parmi ces efforts de réflexion comptent notamment:

- *Le manifeste de la Toussaint* (1<sup>er</sup> novembre 1975). Il s'agit d'une réflexion élaborée par la collaboration de neuf économistes provenant de huit pays européens se penchant sur l'idée d'une monnaie parallèle. Les banques centrales étaient incitées à émettre une monnaie parallèle nommée «Europa», dotée d'un



## 6.2 Le rapport Werner et le rapport Delors

Le rapport Werner présenté officiellement le 8 octobre 1970 prévoit la mise en place de l'Union économique et monétaire en trois étapes étalées sur une période de dix ans (1971-

---

pouvoir d'achat constant et avec pour double objectif l'introduction d'une monnaie européenne unique et l'éradication de l'inflation.

- *Appel à une politique réaliste d'unification monétaire européenne (12 décembre 1975)*. L'économiste et professeur Francis Woehrling, également fonctionnaire au sein de la direction générale Affaires économiques et financières de la Commission, participant à l'élaboration du manifeste de la Toussaint, rédige une note de réflexion individuelle sur les priorités de l'unification européenne qu'il soumet à titre individuel à la Commission des Communautés européennes. Source: <http://ec.europa.eu/>. (Document consulté le 10 octobre 2012.)
- *Le rapport Tindemans* sur l'Union européenne (29 décembre 1975). Le sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974 charge Leo Tindemans, Premier ministre de Belgique, de préparer un rapport permettant de définir ce qu'il y a lieu d'entendre par le concept d'«Union européenne». Les Neuf marquent de la sorte leur accord sur une relance de la construction européenne freinée par la crise économique et les menaces de désintégration de la Communauté. Fédéraliste de la première heure, Tindemans consulte les institutions européennes qui, toutes, lui soumettent un rapport mais aussi des centaines de personnalités représentatives des milieux politiques, économiques, syndicaux, associatifs et intellectuels dans les neuf pays de la Communauté. Le rapport sur l'Union européenne est rendu public le 29 décembre 1975. Il est présenté le 2 avril 1976 au Conseil européen de Luxembourg qui lui consacre un échange de vues préliminaire. (Document consulté le 10 octobre 2012.)
- *Le rapport Optica (Optimum Currency Areas)* (16 janvier 1976). La Commission des Communautés européennes réunit un groupe d'experts pour réfléchir sur le concept d'une zone monétaire optimale en Europe. (Document consulté le 10 octobre 2012.)
- *Quelques problèmes en relation avec les propositions d'une monnaie européenne parallèle. (19 mars 1976)*. Il s'agit d'une note interne de la direction générale des Affaires économiques et financières de la Commission des Communautés européennes. Source: <http://ec.europa.eu/>. (Document consulté le 10 octobre 2012.)
- *Le plan Duisenberg (27 juillet 1976)*. Il s'agit des propositions soumises par le ministre néerlandais des Finances Wim Duisenberg visant à améliorer la coordination de la politique économique et de la gestion des taux de change.
- *Prises de position opérées lors des sommets et des conseils au sujet de l'Union économique et monétaire (10 décembre 1976)*. Le secrétariat général du Conseil procède à une synthèse concernant les principales prises de position lors des sommets européens et des conseils Ecofin, donnant ainsi une image d'ensemble sur diverses approches politiques. (Document consulté le 10 octobre 2012.)
- *Rapport du groupe d'études sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne:(rapport MacDougall)* (avril 1977). Il s'agit d'une réflexion menée par des experts mandatés par la Commission des CE. Voir: *Le rapport MacDougall – volume I (Bruxelles, avril 1977)* et *Le rapport MacDougall – volume II (Bruxelles, avril 1977)*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)
- *Perspective de l'union monétaire (16 septembre 1977)*. Note du président de la Commission des CE à la réunion de réflexion en la matière de la Commission des CE (La Roche-en-Ardenne, 16-18 septembre 1977). (Document consulté le 10 octobre 2012.)
- *Discours de Roy Jenkins*, président de la Commission européenne à l'Institut universitaire européen (IUE) de Florence (27 octobre 1977). Ce discours est favorable à la mise en place d'une union monétaire européenne. (Document consulté le 10 octobre 2012.)
- *Propositions de réforme de la Commission des Communautés européennes et de ses services (Le rapport Spierenburg) (4 septembre 1979)*. Il s'agit d'une réflexion menée par des experts mandatés par la Commission des CE. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

1980)<sup>810</sup>. L'objectif final est d'aboutir à la convertibilité irréversible des monnaies des États membres, à la libération totale des mouvements de capitaux et à la fixation irrévocable des taux de change, voire au remplacement des monnaies nationales par une monnaie unique. Le plan par étapes élaboré par le comité Werner préconise la création d'un «centre de décision pour la politique économique» placé sous le contrôle démocratique du Parlement européen (élu par suffrage universel), ainsi que d'un «système communautaire de banques centrales», cette construction institutionnelle impliquant une révision des traités. Cependant, dès sa mise en route, ce plan se heurte à une succession de crises superposées<sup>811</sup> conduisant à sa suspension *de facto*.

Malgré l'insuccès de son application pratique dans les années 1970, ce rapport marque une étape cruciale dans le processus de la construction européenne. Dans l'histoire de l'Europe monétaire, il y a un avant et un après-rapport Werner. «Jusqu'à l'époque de ce rapport, qui est indissolublement lié à la conférence de La Haye, les États membres avaient conservé la perspective d'une union économique, en tout cas d'un marché commun, qu'ils jugeaient réalisables moyennant le recours, en matière monétaire, à la seule coordination de leurs politiques; à partir de la conférence de la Haye et du rapport Werner, ils ont admis que l'union économique ne pourrait pas se faire si l'on ne réalisait pas progressivement l'union monétaire»<sup>812</sup>.

Après sa mise entre parenthèses en raison de la dégradation de la conjoncture internationale, le plan Werner demeure une source d'inspiration pour la réflexion en matière d'intégration monétaire européenne et pour des nombreuses initiatives politiques et scientifiques qui ont vu le jour ultérieurement<sup>813</sup>, et notamment pour le rapport Delors<sup>814</sup>. Ce rapport sera traité

---

<sup>810</sup> Voir le chapitre 3 intitulé «[Le rapport Werner](#)».

<sup>811</sup> Cette superposition de crises contient la crise monétaire de 1971 (l'inconvertibilité de change du dollar américain), la première crise pétrolière en 1973, la crise sidérurgique en 1974, la crise économique en 1975, la seconde crise pétrolière en 1979. Voir le chapitre 5 intitulé «[La mise en œuvre du rapport Werner](#)».

<sup>812</sup> Cf. ANSIAUX (Baron), Hubert; DESSAERT, Michel. *Dossier pour l'histoire de l'Europe monétaire 1958-1973*. Louvain: Vander (éd.), 1975, p. 1.

<sup>813</sup> Voir la Section 6.1 intitulée «[Plans et études postérieurs au rapport Werner](#)».

<sup>814</sup> *Report on economic and monetary union in the European Community (the Delors Report)*. Committee for the Study of Economic and Monetary Union. Jacques Delors, chairman. Presented April 17, 1989. Voir aussi [Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne \(rapport Delors\). 12 avril 1989](#). In *Europe Documents*. Bruxelles: 20 avril 1989, n° 1550/1551. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

Le Conseil européen et le sommet de Hanovre (27 et 28 avril 1988) décident de confier à un comité d'experts, sous la présidence de Jacques Delors, «la mission d'étudier et de proposer les étapes concrètes devant mener à l'Union économique et monétaire » (UEM). C'est Jacques Delors en personne qui suggère que ce comité spécial chargé de réfléchir sur l'union monétaire soit composé des gouverneurs des banques centrales, plus indépendants des gouvernements, plutôt que des ministres des Finances qui formaient déjà le Conseil en charge des affaires économiques et financières de la Communauté (Ecofin) et dont certains se montraient hostiles au projet. Après de vives discussions, le président de la Bundesbank allemande se rallie au projet à condition toutefois que la future Banque centrale européenne (BCE) soit indépendante. Le rapport Delors, approuvé par la Commission, est présenté le 12 avril 1989 et reprend la définition de l'Union économique et monétaire déjà exprimée par le rapport Werner en 1970. Trois clauses sont insérées: la convertibilité totale et irréversible des monnaies, la libéralisation complète des mouvements de capitaux, la détermination de parités fixes entre les monnaies européennes. Pour réaliser l'UEM par l'harmonisation des politiques fiscales et budgétaires, le rapport Delors propose un processus en trois étapes. La première étape est l'aboutissement du marché unique, grâce à la coordination soutenue des politiques économiques et la coopération monétaire et à l'approbation de toutes les monnaies au mécanisme de change du Système monétaire européen (SME). Pendant cette phase, un traité d'UEM doit être négocié et ratifié. Dans un deuxième temps, il s'agit de mettre en place un Système européen de banques centrales (SEBC). La phase finale transfère certaines compétences économiques et monétaires aux institutions de l'Union et elle assure le passage irrévocable à des parités fixes et, si possible, à une monnaie unique remplaçant les monnaies nationales. Le plan Delors définit ainsi les mesures à prendre pour créer l'UEM ainsi que les transferts de souveraineté qu'elle induit. Il ne fixe néanmoins ni agenda, ni délais qui appartiennent à la détermination politique des États membres. Le rapport du comité Delors est soumis au Conseil européen qui

ultérieurement, dans le cadre d'un futur corpus de recherche CVCE consacré à l'Union économique et monétaire. De ce fait, dans le corpus de recherche consacré au rapport Werner, nous nous sommes limités seulement à une collection complète de sources en cette matière.

Une analyse comparative du plan Werner et du rapport Delors constitue en soi une étude particulière qui dépasse le cadre de ce corpus. Nous laissons la place à un dialogue virtuel entre ces deux personnalités. Dans un texte daté de 1989<sup>815</sup>, Pierre Werner jette un regard comparatif sur les deux plans par étapes. À son tour, Jacques Delors<sup>816</sup> analyse dans une conférence de 1992 les similitudes et les différences entre les deux rapports.

### Dialogue virtuel entre Pierre Werner et Jacques Delors

#### Pierre Werner

«Zwischen dem Delors- und dem Werner-Bericht gibt es keinen grundsätzlichen Unterschied hinsichtlich der Doktrin und der Methode... Der Delors-Bericht zitiert öfters den Werner-Bericht hinsichtlich der Voraussetzungen einer vollwertigen Union, nämlich die vollständige und unwiderrufliche Konvertibilität der Währungen, die Beseitigung der Bandbreiten der Wechselkurse, die unwiderrufliche Festsetzung der Paritätsverhältnisse und die völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs»<sup>817</sup>.

#### Jacques Delors

«On peut dire que la philosophie d'ensemble de ce que nous avons proposé et même l'architecture du rapport Delors s'inspirent très fortement du rapport Werner... Le rapport du comité Delors s'inscrit dans le droit fil du rapport du comité Werner»<sup>818</sup>.

«[Dans le rapport du comité Delors]... nous nous sommes mis d'accord sur les trois phases, reprises du rapport Werner: première phase, consacrée au renforcement de la coordination, à partir du 1<sup>er</sup> 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»<sup>819</sup>.

---

se tient à Madrid les 26 et 27 juin 1989. Le travail de ce comité est approuvé à l'unanimité par les douze États membres. Source: «[Le rapport du comité Delors: Trois étapes pour faire l'union économique et monétaire européenne](#)» dans *Le Monde* (18 avril 1989). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>815</sup> WERNER, Pierre. *L'Union économique et monétaire d'un rapport à l'autre*. Septembre 1989. *Archives familiales Pierre Werner*.

<sup>816</sup> DELORS, Jacques. *Monetary Cooperation in the Building of Europe. The 1992 Jean Monnet Lecture*. Londres: *The European Institute LSE, London School of Economics*, 1992. Voir aussi: CLAVERT, Frédéric. *Plan Werner et plan Delors: les non-dits d'une comparaison*. Source: [www.clavert.net](http://www.clavert.net). (Document consulté le 8 mars 2013.)

<sup>817</sup> WERNER, Pierre. *Der Werner-Bericht und der Delors-Bericht zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion im Vergleich*. In *Die Europäische Zentralbank*. Bonn: Otmar Franz (Hrsg.), Europa Union Verlag, 1990, pp. 175-178.

<sup>818</sup> DELORS, Jacques. In *Pierre Werner – testimonies at the threshold of the 21st century*. Film documentaire, Commission européenne, 1999.

<sup>819</sup> DELORS, Jacques. *Mémoires*. Paris: Editions Plon, 2004, p. 338.

## Conclusion

Économiste et juriste, homme politique et diplomate, acteur de marque de la construction européenne et notamment de l'intégration monétaire, participant à l'édification du Luxembourg contemporain, membre des milieux académiques, actif dans les réseaux économiques européens et outre-Atlantique, Pierre Werner est une personnalité polyvalente qui a traversé le XX<sup>e</sup> siècle.

Entré dans la vie politique luxembourgeoise à l'aube des années 1950, Pierre Werner est intimement associé, et dès le début, aux grands dossiers de la construction européenne. La bataille des sièges et la consécration du Luxembourg comme l'une des trois capitales permanentes des institutions communautaires, le «compromis de Luxembourg», le «plan Werner» comptent parmi les aboutissements auxquels sa contribution est essentielle. En raison de son caractère réservé, il a toujours gardé la discrétion au sujet de ses efforts et de son implication personnelle dans divers événements. Il en dévoilera davantage dans ses mémoires qu'il publiera après son retrait de la vie publique et dans lesquelles il effleurera divers aspects des quarante années de vie politique luxembourgeoise et internationale.

L'exploration des archives que Pierre Werner a commencé à constituer avec minutie depuis les années 1950 et qu'il a complétées tout au long de sa vie apporte une lumière nouvelle sur l'histoire de la construction européenne.

La première étape des recherches est focalisée sur le rapport Werner (jusqu'à la suspension *de facto* de sa mise en œuvre intervenue le 18 février 1974). Tout d'abord en raison de la portée de ce document pour l'histoire de la construction européenne et, outre l'intérêt scientifique, pour la signification de ses conclusions et leur résonance particulière dans le contexte de l'actuelle crise économique et financière. Ensuite, parce que les travaux du comité Werner se sont déroulés en comité restreint, dans une atmosphère confidentielle et, de ce fait, l'alchimie du plan Werner, l'état d'esprit qui a entouré son élaboration et l'obtention du compromis politique y afférent ne ressortent nullement des archives officielles<sup>820</sup>. Enfin, parce que les archives inédites de la famille Werner révèlent des informations nouvelles sur l'implication et la contribution personnelles de Pierre Werner aux travaux du groupe d'experts et à la rédaction du plan par étapes.

C'est ainsi que ce corpus numérique de recherche<sup>821</sup>, articulé autour d'un recueil de sources d'une grande richesse et diversité<sup>822</sup>, dont certaines inédites<sup>823</sup>, contient aussi une étude scientifique réalisée justement par l'exploitation intensive des sources primaires et corrélées. Cette étude, faisant partie intégrante du corpus, propose une véritable «relecture» du rapport

---

<sup>820</sup> Rappelons le fait qu'au début de ses travaux, le comité Werner a fixé comme règle de ne pas établir de comptes rendus pour les réunions où les controverses sont significatives et les désaccords importants. Les réunions donnant lieu à des accords font l'objet de comptes rendus succincts.

<sup>821</sup> Voir l'«Introduction» (notamment le point 2. *Corpus numérique de recherche*), dans laquelle les aspects méthodologiques de notre démarche sont explicités.

<sup>822</sup> *Ibid.* S'agissant des sources primaires, le corpus compte environ 650 documents, y compris du matériel de recherche à caractère multimédia (archives audiovisuelles, documents iconographiques) provenant de différents fonds d'archives, dont principalement les archives familiales Pierre Werner.

<sup>823</sup> Les archives inédites de la famille Werner liées au plan par étapes ont été explorées de manière intensive. Des recherches non exhaustives dans d'autres fonds d'archives publics et privés, luxembourgeois et internationaux ont complété la variété de nos sources. Le volet de témoignages historiques sur Pierre Werner et son rôle dans l'édification de l'Union économique et monétaire recueillis par le CVCE apporte une valeur ajoutée spécifique et des éléments nouveaux au profit de la communauté des chercheurs.

Werner en abordant son contexte, le déroulement des travaux, son incidence sur la poursuite du chemin vers l'Union économique et monétaire. L'étude est présentée aussi bien en version intégrale (simplifiée), qu'en version sectionnée et enrichie, correspondant à la structuration des ressources publiées. Le traitement des chapitres et des sections ainsi que l'analyse des questions abordées dans ce cadre ne visent pas à l'exhaustivité.

Le sujet examiné, le rapport Werner, nous a amenés à nous focaliser sur la période 1968-1974, avec l'année 1970 en point d'orgue. Le souci de cohérence et de mise en perspective historique ont cependant justifié le fait que l'analyse intègre des éléments antérieurs et postérieurs (1945 à aujourd'hui) à la période du rapport Werner.

Un regard synthétique sur l'ensemble des travaux accomplis pourra mettre en lumière les résultats suivants:

1. L'étude s'ouvre par un exposé liminaire des circonstances ayant conduit à la création du comité Werner, avec une mise en exergue du sommet de La Haye, le tout avec, pour toile de fond, le contexte monétaire international de l'après-guerre et l'environnement économique et monétaire des années 1960. Cette section<sup>824</sup> recueille une riche collection de sources représentatives pour cette problématique, y compris sur les plans monétaires proposés à l'époque par différents pays et par la Commission de la C.E. À travers l'étude scientifique, on a étayé, depuis la fin des années 1950, la genèse de la pensée monétaire de Pierre Werner, illustrée par un recueil de textes consistant (discours, études, articles, interviews de presse, etc.). Le lecteur pourra ainsi cerner l'étendue de la vraie passion que Pierre Werner nourrissait pour l'étude des phénomènes monétaires, à travers la présentation de ses idées en faveur de l'établissement d'une monnaie européenne d'abord commune, ensuite unique (qui anticipent les propositions de la Commission<sup>825</sup>), de ses échanges de longue date avec des économistes réputés (Fernand Collin, Jacques Rueff, Robert Triffin), ainsi qu'avec les militants de la cause européenne (Jean Monnet), ce qui permet de mieux comprendre que sa désignation à la tête du comité d'experts ne fut ni le fruit du hasard, ni un choix éminemment politique, mais un geste de raison en faveur d'un homme dont la réputation à forger des consensus s'était révélée à la suite du «compromis de Luxembourg»<sup>826</sup>.

2. On a pu réaliser la reconstitution de l'ensemble des réunions du comité Werner dans leur succession – les séances plénières et les consultations d'experts, y compris au sein des comités spécialisés de la Commission de la C.E. – avec l'identification des participants, de la

---

<sup>824</sup> Chapitre I intitulé «Contexte de la création du comité Werner».

<sup>825</sup> Pierre Werner, en pointe sur l'intégration monétaire des Six, est le premier à lancer certaines propositions présentes ultérieurement dans le plan Barre I (12 février 1969) suggérant, dès l'automne 1967, lors d'une réunion des ministres des Finances, «la nécessité de la révision des marges de fluctuation des monnaies européennes, la création d'un réseau de soutien pour lutter contre les mouvements spéculatifs, l'unification des unités de compte». Les propositions de la Commission rejoignent celles que Pierre Werner avait énoncées un mois auparavant dans son «programme d'action en cinq points», qui trace une voie pratique pour l'intégration monétaire européenne et où le principe de la consultation préalable, renforcé ensuite par la nécessité de l'unanimité et la prévention de tout acte unilatéral, est déjà prévu. La solidarité UEBL et Benelux ressortent aussi.

<sup>826</sup> Réputé pour avoir contribué de manière substantielle au «compromis de Luxembourg» en janvier 1966, le Premier ministre luxembourgeois était considéré comme une personnalité capable de sortir la Communauté de l'impasse. D'ailleurs, cette médiation européenne couronnée de succès dans un moment difficile alimente l'idée d'une éventuelle candidature de Pierre Werner à la présidence de la Commission de la CE, mais qu'il refuse, en choisissant de poursuivre son mandat électif national. Ce fait historique n'est pas sans nous rappeler l'histoire récente, presque quarante ans plus tard, lorsqu'un autre Premier ministre luxembourgeois, Jean-Claude Juncker, fera le même choix.

problématique débattue, des principaux documents présentés<sup>827</sup>, ainsi que des principales opinions en présence et leurs influences respectives<sup>828</sup>.

Nos recherches et l'analyse des sources inédites, y compris des témoignages audiovisuels recueillis par le CVCE, nous ont permis d'identifier trois versions différentes de la désignation de Pierre Werner comme président du groupe<sup>829</sup>.

3. L'action de Pierre Werner au niveau de la méthode et dans la coordination du groupe d'experts est doublée par une contribution personnelle de substance sur le fond du plan par étapes.

3.1 Lors de la réunion préliminaire, Pierre Werner fournit à ses collègues les grandes lignes de son approche sur un plan qui pourra conduire à la monnaie unique. Il fournit un aperçu comparatif des propositions avancées par les gouvernements allemand, belge, luxembourgeois et par la Commission, en relevant leurs principales étapes, avec les zones de consensus et de désaccords constatés, dont deux points essentiels qui sont la mise en commun des réserves des Six et la création d'une banque centrale communautaire.

3.2 Sur le fond du rapport, Pierre Werner propose une méthode du plan par étapes<sup>830</sup>, que le comité fait sien.

Après avoir assumé la médiation décisive pour rapprocher les points de vue divergents au sein du comité et pour obtenir un accord autour du plan intérimaire (22 mai 1970), Pierre Werner propose les lignes d'approfondissement des travaux du groupe d'experts autour de six axes prioritaires, dont les aspects institutionnels, des instruments efficaces pour la coordination en matière de politique conjoncturelle et de politique économique à moyen terme, et des instruments de coordination budgétaire.

3.3 Pierre Werner a aussi œuvré en faveur de la dimension extérieure de l'UEM que le plan par étapes supposait<sup>831</sup>. Une idée qui revient constamment, c'est la consolidation de (la future) identité monétaire et la solidarité européenne en faisant parler les Six d'une voix commune dans les organisations financières internationales revenant constamment.

---

<sup>827</sup> Voir aussi DANESCU, Elena Rodica. *Synthèse sur le calendrier et la problématique du comité Werner (mars 1970-mars 1971)*. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>828</sup> Chapitre 2 intitulé «Création et déroulement des travaux du comité Werner (mars-octobre 1970)».

<sup>829</sup> Section 2.1 intitulée «Désignation de Pierre Werner à la présidence du comité d'experts – trois versions».

<sup>830</sup> Il s'agit en fait de la vision «du plan luxembourgeois en cinq points pour une union monétaire» que Pierre Werner avait présentée le 26 janvier 1968 à la tribune de *Europaforum* à Sarrebruck, à laquelle il avait été invité aux côtés de Jean Monnet et de Walter Hallstein. Son intervention avait suscité l'intérêt et avait reçu un accueil favorable des milieux politiques et publics européens. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>831</sup> Les archives privées montrent aussi qu'au cours de la période 1969-1970, Pierre Werner avait des contacts réguliers avec les autorités fédérales et politiques américaines et entretenait de bonnes relations avec les milieux financiers d'outre-Atlantique. Les banquiers luxembourgeois particulièrement présents aux États-Unis, ainsi que ses liens avec les ambassadeurs des États-Unis au Luxembourg lui offraient autant d'opportunités pour recueillir les éléments qui l'intéressaient en tant que président du comité ad hoc. Les réunions annuelles du FMI, auxquelles il participait comme gouverneur pour le Luxembourg, et les nombreuses occasions protocolaires y étant associées ont permis aux membres du comité Werner et aux ministres des Finances des Six de s'entretenir de manière informelle avec leurs collègues américains et autres fonctionnaires et experts internationaux et de tester ainsi leurs perceptions et commentaires sur divers aspects du plan par étapes. Les notes manuscrites de Pierre Werner font état de deux rencontres avec le président du FMI, qu'il avait déjà consulté sur l'identité monétaire européenne, et de plusieurs échanges avec le président du *Federal Reserve Board* des États-Unis, M. Burns. Dans l'agenda des discussions, la problématique européenne était de mise.

Pierre Werner s'implique directement dans la rédaction de la version anglaise du rapport, ainsi que dans sa diffusion dans le monde académique et politique anglophone, notamment en Grande-Bretagne, et ce à travers des conférences et des débats avec le Premier ministre britannique Edward Heath.

4. Après avoir exposé de manière détaillée le contenu du rapport intermédiaire et du rapport Werner final, nous nous sommes focalisés sur le rôle de premier plan joué par le Comité des gouverneurs des banques centrales, dont l'avis technique fait partie intégrante du rapport<sup>832</sup>. Des archives inédites nous ont permis de révéler les relations étroites et suivies de Pierre Werner avec les membres belges et français de son groupe, qui ont contribué de manière significative au contenu et à l'obtention du consensus autour du rapport final.

Durant les travaux du groupe ad hoc, Pierre Werner est particulièrement actif au sein du comité d'action pour les États-Unis d'Europe présidé par Jean Monnet. Les échanges publics et confidentiels entre les deux hommes sont très intenses à partir de mai 1970, dès que les contours du rapport intérimaire se dessinent. Ils se sont beaucoup concertés au sujet des réseaux d'influences à activer, notamment en Allemagne et aux Pays-Bas, ces deux pays étant les plus réticents à une position commune au Conseil. Les bons offices de Monnet auprès de Willy Brandt ont porté leurs fruits, tout comme les démarches du baron belge Snoy et d'Oppuers auprès de son collègue néerlandais, le ministre des Finances, Witteveen.

Les archives indiquent aussi la confrontation entre les approches économiste (Allemagne, Pays-Bas) et monétariste (France) qui sous-tend les travaux du groupe d'experts, et dont l'aboutissement sera le parallélisme entre la coopération économique et la coordination monétaire des États membres<sup>833</sup>. En tant que président du groupe ad hoc, Pierre Werner s'est investi avec objectivité dans l'obtention de ce résultat final équilibré, et ce, malgré ses convictions antérieures plus proches des thèses monétaristes.

5. Le rapport Werner<sup>834</sup> donne la définition complète de l'Union économique et monétaire. L'objectif final est d'aboutir à la convertibilité irréversible des monnaies des États membres, à la libération totale des mouvements de capitaux et à la fixation irrévocable des taux de change, voire au remplacement des monnaies nationales par une monnaie unique. La politique monétaire à l'égard du monde extérieur serait du ressort communautaire. Sa réalisation est envisagée en trois étapes étalées sur une période de dix ans (1971-1980). Le résultat final, c'est l'avènement d'une communauté de prospérité et de croissance. Le rapport préconise la création d'un «centre de décision pour la politique économique» placé sous le contrôle démocratique du Parlement européen (élu par suffrage universel), ainsi que d'un «système communautaire de banques centrales», cette construction institutionnelle impliquant une révision des traités. L'accomplissement de cet objectif nécessite le développement progressif de la coopération politique. L'union économique et monétaire s'avère ainsi comme un ferment pour le développement de l'union politique dont elle ne pourra, à la longue, se passer. Pour la mise en place des politiques communautaires, la consultation régulière des partenaires sociaux est de mise. Le plan par étapes recèle certaines faiblesses. Il s'agit, tout d'abord, du fait que le plan par étapes part d'une logique de parités fixes, malgré l'apparition des premiers

---

<sup>832</sup> Chapitre 3 intitulé «[Le rapport Werner](#)».

<sup>833</sup> Section 3.4 intitulée «[Économistes versus monétaristes: accords et divergences dans l'élaboration du rapport Werner](#)».

<sup>834</sup> L'intitulé «[rapport Werner](#)» n'est pas une formule journalistique mais le sous-titre même que ce document a porté lors de sa première présentation officielle le 8 octobre 1970 et de sa soumission par le comité d'experts au Conseil et à la Commission. Ultérieurement, dans la version envoyée au Parlement européen, la Commission omettra ce sous-titre. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

craquements du système de Bretton Woods. Ensuite, il est question de son caractère relativement schématique au sujet de la définition des deuxième et troisième étapes de l'UEM, ainsi qu'en matière d'architecture institutionnelle<sup>835</sup>.

6. Les réactions des institutions européennes (Parlement, Conseil et Commission) des États membres, de la société civile et des médias au rapport Werner, ainsi qu'aux propositions de la Commission ont été mises en lumière, tout comme l'accueil que les milieux politiques et publics européens, que bon nombre de personnalités, d'organisations (syndicats, académiques, etc.) et même des simples citoyens ont réservé au rapport Werner<sup>836</sup>. Des documents inédits tels que les lettres de Jacques Rueff<sup>837</sup> et de Willy Brandt<sup>838</sup> en sont l'illustration.

7. La mise en œuvre du rapport Werner dans le contexte des troubles monétaires européens et internationaux et la suspension du processus sous les effets de la crise économique mondiale de 1973 sont traitées de manière moins détaillée, à l'exception du FECOM, avec une mise en évidence du recueil des sources provenant notamment des archives privées de Pierre Werner<sup>839</sup>.

8. Après la suspension de la mise en œuvre du rapport Werner, de nombreuses initiatives<sup>840</sup> politiques (telles que le «plan Spierenburg», le «rapport du groupe de Lord Cromer», le «rapport Tindemans», etc.) et scientifiques (les débats autour du concept de «monnaie parallèle» et les propositions des professeurs Mundell, Magnifico, le «manifeste de la Toussaint») ont vu le jour à l'aube de 1980.

Presque trente ans plus tard, le rapport du comité Delors rend justice au plan Werner. Dans ses mémoires, Jacques Delors écrit: «(Dans le rapport du comité Delors)... nous nous sommes mis d'accord sur les trois phases, reprises du rapport Werner: première phase, consacrée au renforcement de la coordination, à partir du 1<sup>er</sup> 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»<sup>841</sup>.

Dans un témoignage audiovisuel consacré au cheminement de l'idée de la monnaie unique<sup>842</sup>, Jacques Delors affirme également: «On peut dire que la philosophie d'ensemble de ce que nous avons proposé et même l'architecture du rapport Delors s'inspirent très fortement du rapport Werner... Le rapport du comité Delors s'inscrit dans le droit fil du rapport du comité Werner».

---

<sup>835</sup> Voir BAER, Gunter D.; PADOA-SCHIOPPA, Tommaso. *The Werner Report Revisited*. In *Collection of Papers*. Luxembourg: Committee for the Study of Economic and Monetary Union, avril 1989, pp. 53-60.

<sup>836</sup> Chapitre 4 intitulé «[Réactions au rapport Werner](#)».

<sup>837</sup> [Lettre de Jacques Rueff à Pierre Werner, 28 octobre 1970](#), contenant la fameuse phrase: «L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas». Cette phrase est extraite d'un article publié en 1950 dans la revue *Synthèses* (Bruxelles, 4<sup>e</sup> année, n° 45) et reproduite dans l'ouvrage *L'âge de l'inflation*, Paris: Éditions Payot, 1963, pp. 123-129. (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>838</sup> [Lettre de Willy Brandt à Pierre Werner, 1er février 1971](#). (Document consulté le 10 octobre 2012.)

<sup>839</sup> Chapitre 5 intitulé «[La mise en œuvre du rapport Werner](#)».

<sup>840</sup> Chapitre 6 intitulé «[Le rapport Werner et la poursuite du chemin vers l'Union économique et monétaire dans les années 1980](#)».

<sup>841</sup> DELORS, Jacques. *Mémoires*. Paris: Editions Plon, 2004, p. 338.

<sup>842</sup> Source: *Pierre Werner – testimonies at the threshold of the 21-st century*. Transcription, extrait du film documentaire, Commission européenne, 1999.