

## Le "Rapport Werner" : historique et enseignements

### A. Origines et termes du Mandat du Groupe Werner

#### 1. Les mandataires et le mandat

- Le Sommet de la Haye des 1 et 2 décembre 1969 prend la résolution de développer la Communauté en une union économique et demande au Conseil d'élaborer, au cours de l'année 1970, un plan par étapes en vue de la création d'une union économique et monétaire (UEM), y compris la possibilité d'instituer un Fonds de réserve européen.
- Le 6 mars 1970, le Conseil invite les présidents des divers Comités de l'époque (Comité monétaire, Gouverneurs, Politique conjoncturelle, Politique à moyen terme, Politique budgétaire) ainsi qu'un représentant de la Commission à se réunir sous la présidence de M. Werner, et de faire rapport au Conseil et à la Commission sur les options fondamentales d'une réalisation par étapes de l'UEM.

#### 2. Les origines

A l'origine du mandat l'on trouve :

- le passage à la phase définitive du marché commun (achèvement de l'union douanière et de la mise en place du marché commun agricole) qui consacre l'interdépendance économique croissante des Etats Membres.
- le mémorandum de la Commission au Conseil du 19 avril 1969.

### B. Calendrier des travaux du Groupe Werner (voir composition en annexe)

- 6 mars 1970 : mandat du Conseil;
- 20 mai 1970 : rapport intérimaire du Groupe Werner au Conseil;
- 12 juin 1970 : demande d'un avis au Comité du Gouverneurs sur des aspects techniques de la première étape (principalement les modalités d'un régime de change spécifique et le rôle d'un Fonds)
- 13 septembre 1970 : remise de l'avis du Comité des Gouverneurs ("Rapport Ansiaux");
- 8 octobre 1970 : transmission du "Rapport Werner" à la Commission et au Conseil.

C. Points essentiels du Rapport

1. En principe, le rapport couvre l'ensemble de la problématique d'une réalisation progressive vers l'UEM : le point de départ, le point d'arrivée, la première étape, la transition vers le point d'arrivée. En réalité, seul le concept du stade final de l'UEM est mis à plat ainsi que le contenu de la première étape.

2. En ce qui concerne le stade final,

(i) tout en admettant qu'il n'y a pas qu'un seul modèle, le rapport définit les composantes qu'il considère indispensables, le minimum nécessaire;

(ii) ces composantes sont :

- 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. Le maintien des monnaies nationales est concevable, mais pour des motifs politiques et psychologiques une monnaie unique est préférable;

- des transferts de responsabilités du plan national au plan communautaire en matière

. monétaire : centralisation des principales décisions (liquidité, ,taux d'intérêt, interventions, gestion des réserves, représentation communautaire dans les organismes internationaux,...)

. économique : centralisation des décisions portant sur les éléments essentiels des budgets nationaux (volume, soldes, modes de financement); établissement d'objectifs quantitatifs à moyen terme, compatibles entre eux; gestion largement communautaire de la politique conjoncturelle.

Ces transferts de compétence seront limités à ce qui est strictement nécessaire.

(iii) le bon fonctionnement de l'UEM exige un renforcement de la coopération et de la solidarité en matière de politique structurelle et régionale;

(iv) une consultation systématique et continue des partenaires sociaux aura lieu et le Parlement Européen exercera le contrôle démocratique des politiques arrêtées au niveau communautaire.

- (v) la réalisation de l'UEM exige des réformes institutionnelles (création ou transformation d'un certain nombre d'organes communautaires) et une révision du Traité. Des propositions détaillées sur la forme institutionnelle de ces organes ne sont pas fournies. Toutefois, le centre de décision pour la politique économique devra agir de façon indépendante. Sur le plan monétaire un organisme du type "Federal Reserve System" est suggéré. Ces réformes, et les transferts de compétences qu'elles comportent, ouvrent la voie vers l'union politique dont l'UEM ne pourra, à la longue, se passer;
- (vi) la réalisation de l'UEM est un objectif réalisable dans la décennie 1970-80 à condition que la volonté politique, exprimée à La Haye, demeure présente.

3. En ce qui concerne la première étape,

- (i) le rapport en préconise le démarrage au 1 janvier 1971 et estime sa durée à trois ans;
- (ii) cette première étape consistera en un renforcement de la coordination des politiques économiques et monétaires permettant la définition en commun des orientations fondamentales en ces matières;
- (iii) la coordination des politiques économiques relèvera du Conseil : il fixe les objectifs à moyen terme, détermine les programmes d'action annuels et définit les orientations de la politique budgétaire. Pour ce faire le Conseil s'appuiera sur une procédure de trois examens par an de la situation économique, un système d'indicateurs d'alerte et un rapport annuel précisant les orientations de politique économique à suivre, pour l'année suivante. La Commission fera au Conseil toute proposition utile en ces matières. Des consultations obligatoires et préalables couvriront la politique économique à court et à moyen terme de même que la politique budgétaire afin d'assurer la conformité des décisions nationales aux points de vue dégagés en commun.
- (iv) la coordination des politiques monétaires sera du ressort du Comité des Gouverneurs dont la compétence sera adaptée. Le Comité,
- assurera la préparation des aspects monétaires des travaux du Conseil indiqués ci-dessus
  - dégagera, périodiquement, les orientations générales de la politique monétaire et du crédit. Si des dispositions divergentes sont envisagées, l'Etat concerné doit obligatoirement procéder à une consultation préalable
  - adressera des avis ou des recommandations aux banques centrales des pays membres

- il gèrera le régime de change spécifique de la Communauté qui, dans sa première phase ("Serpent dans le Tunnel), consiste à limiter les fluctuations entre les monnaies communautaires à l'intérieur de marges plus étroites que celles résultant des marges fixées par Bretton Woods entre chacune de ces monnaies et le dollar (à l'époque 0.75%, ce qui résultait en une marge de 1.5% entre deux monnaies CEE).

- (v) la création d'un "Fonds européen de coopération monétaire" est prévue pour la deuxième étape mais, si possible, il pourra être institué au cours de la première. Il devra fusionner les mécanismes de soutien monétaire à court terme et le concours financier à moyen terme et devenir graduellement l'organe de gestion des réserves au niveau communautaire. Au stade final il s'intégrera dans un système communautaire des banques centrales.

#### D. Suites du Rapport Werner

Destinataire du Rapport Werner, la Commission propose en date du 30 octobre 1970 au Conseil d'adopter avant fin de l'année,

- une résolution sur l'institution par étapes, au cours de la décennie, d'une union économique et monétaire;
- une décision relative au renforcement de la coordination des politiques économiques à court terme. Ce renforcement consiste à consacrer trois réunions du Conseil par an à l'examen de la situation économique de la Communauté au cours desquels le Conseil, d'une part définit les orientations quantitatives pour les budgets des Etats membres avant que ceux-ci arrêtent leurs projets et, d'autre part, arrête un rapport annuel permettant de fixer les orientations que chaque Etat membre devra respecter dans sa politique économique pour l'année suivante.
- une décision relative à l'intensification de la collaboration entre les banques centrales de la Communauté qui, deux fois par an au moins, définissent les orientations à respecter dans la conduite des politiques monétaires (dans le cadre des lignes directrices fixées par le Conseil) et qui se consultent obligatoirement, et préalablement, lorsque des écarts sont envisagés.

Ces propositions de la Commission reprennent très largement celles du Rapport Werner. Les deux projets de décision visent à amorcer la première étape.

Le Conseil arrêta ses décisions sur ces propositions le 22 mars 1971. Il accentue, dans la Résolution, le caractère progressif des actions à entreprendre au cours de la première étape. Il atténue l'élément de contrainte dans la Décision de renforcement de la coopération monétaire en écartant la procédure des consultations obligatoires et préalables. Il procède par trois étapes en matière de coordination économique: sa première Décision de mars 1971 est remplacée par la Décision du 18 février 1974 relative à la réalisation d'un degré élevé de convergence des politiques économiques et complétée par une Directive prise le même jour concernant la stabilité, la croissance et le plein emploi dans la Communauté. Par ces textes, il introduit les réunions mensuelles du Conseil ECO/FIN dont trois sessions consacrées à l'examen de la situation économique et il précise la procédure de coordination des politiques en cette matière (adoption de programmes à moyen terme, rapport annuel sur la situation économique, fixation des orientations à suivre par chaque Etat membre dans sa politique économique pour l'année à venir, fixation des orientations quantitatives pour les projets de budget nationaux, consultations préalables en cas de modification des parités, consultation sur la conformité des mesures de politique économique nationale envisagées avec les orientations du Conseil, attribution d'une compétence de recommandation à la Commission en cas de non-conformité, introduction d'un arsenal d'instruments permettant d'agir rapidement sur les principaux agrégats économiques). Par ces dispositions, le Conseil introduit un véritable "fine tuning" économique communautaire.

Sur le plan monétaire, la première étape du "Plan Werner" débute le 24 avril 1972 par l'institution du régime de change spécifique qui limite les marges de fluctuation entre monnaies communautaires à 2.25 pc dans un "tunnel dollar" de 4.50 pc. Les monnaies des six membres fondateurs y participent et le 1 mai 1972, la livre sterling, le punt irlandais et la couronne danoise s'y joignent également.

Le "Plan Werner" tourna court : il ne dépassa pas l'amorce de sa première étape dont la manifestation monétaire la plus visible - le Serpent - devenait progressivement, en raison d'abandons successifs une zone-DM comprenant en fin de compte le DM, les francs belges et luxembourgeois, le florin, les couronnes danoises et norvégiennes.

#### E. Enseignements

Parmi les facteurs explicatifs du sort du Plan Werner on peut évoquer les suivants :

- (i) l'éclatement du consensus en matière de politique économique.

Le projet d'UEM a été conçu à la fin d'une période au cours de laquelle le système monétaire international ancré au dollar bénéficiait, sous l'impulsion de la politique américaine, à la fois d'une croissance et d'une stabilité monétaire

satisfaisantes. L'abandon de Bretton Woods, le premier choc pétrolier de 1973 et la période d'instabilité des changes qui s'ensuivit ont mis en évidence que la contrainte qu'exerçait l'intégration économique réalisée à cette époque était trop faible pour empêcher des réactions en ordre dispersé à partir de diagnostics différents aux conséquences du désordre monétaire international.

(ii) une approche favorisant la convergence économique au dépens des contraintes monétaires.

Malgré des calendriers, des procédures de décision et des contrôles précis en matière de coordination des politiques économiques, le Conseil ne fut guère en mesure d'empêcher les dérapages budgétaires et, partant, de promouvoir le développement de politiques économiques nationales alignées sur des orientations communes. En outre, confronté aux incertitudes nées de la situation internationale, l'exercice de programmation à moyen terme tomba en désuétude.

Sur le plan monétaire, les Gouverneurs ne purent guère s'accorder sur des orientations communes et la coordination au sein du système de change, réduit après l'abandon de ses membres les plus importants à l'Allemagne, le Benelux, le Danemark et la Norvège, consista principalement en des tentatives d'alignement sur la politique monétaire allemande de la part des participants restants.

Toutefois, même si elle n'était pas concluante sur le plan des résultats, l'expérience initia une habitude de débats approfondis et d'échanges mutuels d'information dans les enceintes communautaires compétentes (Conseil, Comité Monétaire, Comité des Gouverneurs). Sur le plan de la technique monétaire, elle fut à l'origine de l'établissement du réseau de concertation téléphonique et de la mise en place de groupes d'experts (actuellement dirigés par MM. Dalgaard et Raymond) qui contribuaient beaucoup au "learning process".

(iii) le manque d'ambitions institutionnelles

Le "Rapport Werner" se reporte entièrement sur les institutions existantes (Conseil, Comité des Gouverneurs) pour la fixation d'orientations communautaires en matière économique et monétaires, sensées constituer autant de contraintes pour les politiques nationales. Or, les procédures de décision du Conseil prennent, sur des matières importantes, souvent l'allure de négociations intergouvernement-

tales, réduisant la dimension communautaire à un commun dénominateur relativement petit. Le Comité des Gouverneurs pour sa part ne dispose pas d'un pouvoir de décision. Le Fecom, mis à l'écart par les Gouverneurs, n'a pas changé cette situation.

(iv) l'absence de dynamique interne.

La première étape du Plan Werner ne génère pas en elle-même la dynamique pour un progrès ultérieur. Celui-ci repose entièrement sur l'existence d'une volonté politique. Il aurait sans doute pu en être différemment si la poursuite de la libération des mouvements de capitaux et la suppression des obstacles résiduels aux échanges communautaires (mentionnées dans le Rapport) avaient retenues davantage l'attention.

ANNEXE

COMPOSITION DU GROUPE

*Adjoints*

Monsieur P. WERNER

Président du gouvernement luxembourgeois

Monsieur J. SCHMITZ

Baron H. ANSIAUX

Président du Comité des gouverneurs des  
banques centrales

Monsieur J. MERTENS  
de WILMARS

Monsieur G. BROUWERS

Président du Comité de politique conjonc-  
turelle

Monsieur A. LOOIJEN

Monsieur B. CLAPPIER

Président du Comité monétaire

Monsieur J.-M. BLOCH-LAINE

Monsieur U. MOSCA

Directeur général des affaires économiques  
et financières à la CEE

Monsieur J.-C. MOREL

Monsieur J.-B. SCHÖLLHORN

Président du Comité de politique écono-  
mique à moyen terme

Monsieur H. TIETMEYER

Monsieur G. STAMMATI

Président du Comité de politique budgétaire

Monsieur S. PALUMBO

*Secrétaire* : Monsieur G. MORELLI