

Elena Danescu, Une relecture du plan Werner de 1970 à la lumière des archives familiales Pierre Werner

Légende: Contribution scientifique d'Elena Danescu, chercheur au Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), relative aux premiers résultats du projet de recherche «Pierre Werner et l'Europe» qu'elle a exposés à l'occasion de la présentation officielle du projet organisée conjointement par le CVCE et la Fondation Pierre Werner le 27 janvier 2011 à Luxembourg.

Source: DANESCU, Elena Rodica. Une relecture du plan Werner de 1970 à la lumière des archives familiales Pierre Werner.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/elena_danescu_une_relecture_du_plan_werner_de_1970_a_la_lumiere_des_archives_familiales_pierre_werner-fr-568dfa56-2815-4707-a73e-3ef5c58296ef.html



Date de dernière mise à jour: 08/07/2016

Projet de recherche CVCE «Pierre Werner et l'Europe»

Une relecture du plan Werner de 1970 à la lumière des archives familiales Pierre Werner

Présentation des premiers résultats scientifiques
Luxembourg, 27 janvier 2011

SOMMAIRE

Introduction

1. Désignation de Pierre Werner à la tête du groupe d'experts: raisons et circonstances
2. Contribution personnelle de Pierre Werner aux travaux du groupe
 - a. Sur la méthode de travail du groupe
 - b. Sur le fond du rapport: un plan par étapes vers l'UEM
 - c. Sur la dimension internationale de la question
3. Relations avec Jean Monnet
4. Relations avec le Comité des gouverneurs des banques centrales
5. Réactions au rapport Werner (lettres de Jacques Rueff et de Willy Brandt)

Conclusion

Annexes

Document 1: Synthèse sur le calendrier et la problématique du comité Werner (mars 1970-mars 1971)

Document 2: Genèse de la pensée monétaire de Pierre Werner (1960-1968), avec la mise en évidence des principaux concepts développés

Document 3: Notes manuscrites de Pierre Werner en préparation de l'ouverture des travaux du groupe Werner

Document 4: Commission des CE: Comparaison entre les quatre plans par étapes vers une union économique et monétaire (les plans gouvernementaux allemand, belge et luxembourgeois et le plan de la Commission rendus publics en février 1970)

Document 5: Note manuscrite de Pierre Werner au sujet du rapport intérimaire (définition de l'IUEM, phases à parcourir, etc.)

Document 6: Note manuscrite de Pierre Werner pour son discours à l'occasion du Conseil des ministres de la CEE, Luxembourg, 8-9 juin 1970

Document 7: Lettre de Jean Monnet à Pierre Werner, 26 mai 1970

Document 8: Lettre de Pierre Werner à Hubert Ansiaux, président du Comité des gouverneurs des banques centrales, 12 juin 1970

Document 9: Lettre de Jacques Rueff à Pierre Werner, 28 octobre 1970

Introduction

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, très présent dans les réseaux économiques européens et outre-Atlantique et intellectuel catholique militant, Pierre Werner est une personnalité plurivalente qui a traversé le XX^e siècle.

Entré dans la vie politique luxembourgeoise à l'aube des années 1950, Pierre Werner sera intimement associé – et dès le début – aux grands dossiers de la construction européenne. Amené à agir en Luxembourgeois et Européen à la fois, il laissera son empreinte sur des événements-charnières de cette édification. La bataille des sièges et la consécration du Luxembourg comme l'une des trois capitales des institutions communautaires, le programme d'urbanisation et l'aménagement du «quartier européen» de Kirchberg (atout majeur du pays dans la «bataille des sièges»), le «compromis de Luxembourg», le «plan Werner»: voilà quelques aboutissements dans lesquels sa contribution a été essentielle.

Sur le plan luxembourgeois, il a beaucoup œuvré à la diversification économique: la consolidation et le rayonnement de la place financière internationale à partir des années 1960, l'éclosion de l'idée du pavillon maritime luxembourgeois, l'audiovisuel (surtout le projet des satellites ayant conduit à la création de la SES) font partie de ses initiatives originales et visionnaires.

Par ses idées et ses actes de toute une vie, Monsieur Pierre Werner a beaucoup contribué à ce que le Luxembourg renforce son spécifique et consolide son identité nationale par une large ouverture internationale.

Pourtant, sa retenue légendaire, la discrétion de son caractère, ainsi que son talent de mettre en évidence toujours les autres – collègues, collaborateurs ou simples citoyens – ont fait que beaucoup de ses aboutissements restent dans la conscience collective avec un auteur «collectif». Or, la vérité historique en est une autre: on peut mettre des noms (son nom en l'occurrence) sur des aboutissements réputés «collectifs».

C'est la recherche historique et le souhait de mettre en lumière des faits et éléments inédits ou peu connus qui ont motivé nos démarches et ce sont les archives familiales Pierre Werner qui nous apportent un nouvel éclairage.

Dans une première étape, nous avons ciblé le «rapport Werner».

Les travaux du groupe Werner se sont déroulés en comité restreint et dans une atmosphère confidentielle. «L’alchimie du plan Werner» ne ressort nullement des archives officielles. Il n’y a aucun compte rendu des réunions où les controverses étaient significatives et les désaccords importants! C’est seulement en analysant ses archives privées, et ce dans le contexte d’ensemble de l’œuvre européenne de Pierre Werner, que des conclusions nouvelles ont pu être révélées.

Parmi les quinze réunions officielles du groupe Werner, dix se sont déroulées à Luxembourg¹ et notamment les réunions-clés: la réunion préparatoire, la mise en route, l’élaboration du plan intérimaire, le lancement de l’approfondissement des travaux, le parachèvement et la présentation du plan final. Le Luxembourg devient ainsi un centre de réflexion en matière d’intégration monétaire européenne et sa réputation de capitale permanente des Communautés et de «terre de consensus et de compromis» est consolidée.

Document 1: Synthèse sur le calendrier et la problématique du comité Werner (mars 1970-mars 1971)²

1. Désignation de Pierre Werner à la tête du groupe d’experts: raisons et circonstances

À l’issue du sommet de La Haye (1-2 décembre 1969), les Six décidèrent de mettre en place un groupe d’experts chargé d’explorer les possibilités de progrès «vers une union économique et monétaire par étapes». Le 6 mars 1970, Pierre Werner fut chargé de présider ce groupe. Le choix porté sur Pierre Werner ne fut pas le fruit du hasard.

Sur sa nomination comme président du groupe *ad hoc*, nous avons identifié, suite à nos recherches approfondies, trois versions différentes.

Une première version est donnée par Pierre Werner lui-même dans ses Mémoires, en précisant que c’est «le baron Snoy, ministre belge des Finances [qui lui] téléphona le 25 février 1970 pour savoir s’ [il] accepterait 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».

¹ Deux à Bruxelles, une à Paris, une à Rome¹ et une à Copenhague, en marge de l’assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale.

² Réalisation ER Danescu.

La deuxième version provient de Bernhard Molitor³, 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»⁴. Cette version est également confirmée par Madame Marie-Anne Werner⁵ qui a assisté en 1999 à une discussion à ce sujet entre Pierre Werner et Raymond Barre.

Gaston Thorn livre la troisième version dans une interview de 1998⁶ en affirmant: «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 ai proposé Pierre Werner et certains étaient surpris [...]. Un collègue des Affaires étrangères⁷, et non des moindres, est 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».

La version de Gaston Thorn semble très pertinente: les ministres des Affaires étrangères des Six se sont réunis entre le 19-21 décembre 1969 et des discussions portant sur l'harmonisation des politiques économiques et la coopération monétaire suite aux

³ Ancien directeur des Économies nationales et de la Conjoncture à la Direction des Affaires économiques et financières de la Commission des CE (1968-1975) et, ensuite, directeur au ministère des Affaires économiques du gouvernement fédéral allemand (1979-1994).

⁴ Idem Bernhard Molitor.

⁵ Source témoignage audiovisuel du 1^{er} juin 2010.

⁶ Source: Intervention Gaston Thorn dans le document audiovisuel «Les pères de l'Europe: Pierre Werner» (production CLT-UFA, durée 1:06:24 heure), Luxembourg, 1998.

⁷ 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 (Paris, 23-24 février 1970), lors de laquelle le nom de Pierre Werner comme président du groupe d'experts devient public.

conclusions du sommet de La Haye figuraient sur leur agenda⁸. Il est fort probable que suite à l'accord de principe des ministres des Affaires étrangères et afin que la proposition émane de la formation ministérielle spécialisée, le baron Snoy lançât le nom de Pierre Werner. On pourrait également supposer que c'est une initiative belgo-luxembourgeoise, mais pas du Benelux, compte tenu de certaines réticences initiales du ministre néerlandais Witteveen au sujet desquelles Pierre Werner nous fait part dans ses mémoires.

Trois motivations principales semblent être à l'origine du choix de Pierre Werner comme président du groupe d'experts. Premièrement, la problématique mise en exergue par le sommet de La Haye devait être assurée par des responsables de politique économique et financière des États membres. Ensuite, ces personnalités devaient être particulièrement attachées à l'œuvre 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.

C'est ainsi que prit 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 étaient tous des personnalités importantes, écoutées pour leurs compétences, réputées pour leurs expériences et respectées pour leur engagement européen. La composition du groupe était telle que parmi les Six, seul le Grand-Duché n'était pas représenté: aucun Luxembourgeois ne présidait l'un de ces comités. C'est alors que le nom de Pierre Werner fut avancé.

Mais deux arguments de poids entreront alors en jeu: son expertise en matière économique et monétaire et sa réputation d'«homme de consensus».

a) Pierre Werner était reconnu et respecté pour son expertise en matière économique et monétaire, problématique pour laquelle il nourrissait une véritable passion. Ses archives privées nous dévoilent des dossiers documentaires détaillés 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.

L'exploration de ces archives familiales montre que dès la fin des années 1950, Pierre Werner s'affirma comme un militant de la première heure en faveur d'une monnaie européenne commune. Puisant son inspiration dans les enseignements de l'union monétaire avec la Belgique et soutenant la nécessité de la fixité des taux de change entre les monnaies européennes, il proposa la création d'un institut monétaire

⁸ European Yearbook 1969, dans: «European Yearbook, vol. XLVII, 1999», Martinus Nijhoff Publishers (Ed), Kluwer Law International, Dordrecht, 2001.

(embryon d'une banque centrale communautaire) en charge de cette politique, en rejoignant ainsi les thèses énoncées par Robert Marjolin (auteur du programme d'action pour le deuxième étage de la Communauté économique européenne) et par Robert Triffin (économiste belgo-américain, conseiller économique du président Kennedy et de Jean Monnet), tout en anticipant les grandes lignes d'action proposées par la Commission⁹. 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.

Document 2: Genèse de la pensée monétaire de Pierre Werner (1960-1968), avec la mise en évidence des principaux concepts développés¹⁰

Pierre Werner fut 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.

Vu ses écrits antérieurs, Pierre Werner avait des convictions monétaristes qu'il n'hésitait pas à mettre en avant, en tant que ministre des Finances, pour la sauvegarde des intérêts vitaux du Grand-Duché de Luxembourg liés à la consolidation de la place financière internationale¹¹.

Mais en tant que président du comité d'experts, il a agi avec une objectivité exemplaire, dégageant finalement un parallélisme entre la coopération économique et la coordination monétaire.

⁹ Pierre Werner, en pointe sur l'intégration monétaire des Six, a lancé le premier certaines propositions présentes 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 rejoignirent celles que Pierre Werner avait énoncées un mois auparavant dans son «programme d'action en cinq points», qui traçait 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, était déjà prévu. La solidarité UEBL et Benelux ressortaient aussi.

¹⁰ Réalisation ER Danescu.

¹¹ Dans le but de réglementer les mouvements des capitaux au niveau communautaire, l'harmonisation de la fiscalité en la matière vint à l'ordre du jour du Conseil des ministres de Finances CEE du 16 janvier 1967. Cette «nécessité prioritaire», soutenue par la France, était en mesure d'affecter un intérêt luxembourgeois capital «en bouleversant profondément la législation financière du Grand-Duché, dont certains éléments ont été à la base de la fortune du Luxembourg comme place financière internationale». Lors de la réunion du Conseil des Ministres du 4 mars 1968, fondant son jugement sur le parallélisme entre la libre circulation des marchandises (qui devait être réalisée au 1^{er} juillet 1968) et la libre circulation des capitaux, Pierre Werner proposa de donner la priorité à l'harmonisation monétaire et d'aborder ultérieurement l'harmonisation fiscale. En effet, les difficultés de la livre sterling, puis du franc français, mettront à l'avant-plan les questions monétaires. Les spécificités financières luxembourgeoises ont été ainsi sauvegardées.

D'ailleurs, le rapport Werner pourrait être considéré comme un autre «compromis de Luxembourg», compte tenu qu'il a pu fédérer autour d'une position commune les économistes et les monétaristes.

Aux yeux de Pierre Werner, réaliser des progrès décisifs vers l'union monétaire ne nécessitait pas d'entamer la souveraineté nationale des pays communautaires vu que, telle que «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»¹². Jusqu'à l'achèvement de l'objectif d'une monnaie européenne de réserve, des parités quasi-fixes entre les monnaies européennes devaient 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 devrait se généraliser comme dénominateur commun des transactions entre les Six»¹³. Pierre Werner alla encore plus loin, en suggérant une attitude communautaire concertée à l'international. Il proposa 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 furent 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»¹⁴.

b) Outre sa compétence, Pierre Werner était également reconnu comme homme de consensus et de convictions. Réputé pour avoir contribué de manière décisive 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 alimenta l'idée d'une éventuelle candidature de Pierre Werner à la présidence de la

¹² Pierre Werner, «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^{er} décembre 1969, dans *Bulletin de documentation* n° 14 du 10 décembre 1969, Luxembourg, Service Information et Presse, ministère d'État, Grand-Duché de Luxembourg, décembre 1969, pp 3-7.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

Commission des CE¹⁵, qu'il avait refusée, 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, le Premier ministre Jean-Claude Juncker fera le même choix.

D'ailleurs, depuis l'époque de Pierre Werner – mais ce fut le cas bien avant, du temps de Joseph Bech – les hommes d'État luxembourgeois étaient considérés comme des «hommes providentiels» capables de sortir la construction européenne de l'impasse.

2. Contribution personnelle de Pierre Werner aux travaux du groupe

L'action de Pierre Werner dans la coordination du groupe d'experts fut doublée par une contribution personnelle de substance sur le fond du rapport.

a) Sur la méthode de travail du groupe

Pierre Werner fournit les grandes lignes du plan concernant la méthode qui pourrait conduire à la monnaie unique.

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 virent le jour les mémorandums belge¹⁶, allemand¹⁷ et luxembourgeois¹⁸. Ayant pris les noms de leurs promoteurs – le plan Snoy¹⁹, le plan Schiller²⁰ et le plan luxembourgeois (déjà élaboré et défendu par le

¹⁵ «Pendant le premier semestre 1967, des bruits circulaient au sujet d'une éventuelle candidature de Pierre Werner à la présidence de la Commission des CE. Compte tenu de ses résultats au Conseil des Ministres...». Source: Pierre Werner: «Itinéraires luxembourgeois et européens. Évolutions et Souvenirs: 1945-1985», 2 tomes, éditions Saint-Paul, Luxembourg, 1992, tome 2.

¹⁶ Le plan belge a été publié le 27 janvier 1970.

¹⁷ Le plan allemand a été publié le 12 février 1970 dans *Tagesnachrichten* du *Bundesministerium für Wirtschaft*, 27.2.1970, n° 6122. Reproduit récemment dans Hans Tietmeyer, «*Währungsstabilität für Europa. Beiträge, Reden und Dokumente zur europäischen Währungsintegration aus vier Jahrzehnten*», Baden-Baden, Nomos, 1996, pp. 88-94.

¹⁸ Le plan luxembourgeois a été publié le 23 février 1970.

¹⁹ Le comte Jean-Charles Snoy et d'Oppuers (1907-1991), homme politique belge, membre du Parti social chrétien. En tant que secrétaire général du ministère des Affaires économiques de Belgique, il présida notamment la délégation belge lors de la conférence intergouvernementale pour le Marché commun et l'Euratom. Il fut l'un des négociateurs et signataires du traité de Rome le 25 mars 1957. Élu député à la Chambre des représentants en mai 1968, il devint, la même année, ministre des Finances dans le gouvernement Eyskens-Cools, poste qu'il occupa jusqu'en 1972.

²⁰ Karl August Fritz Schiller (1911-1994), homme politique allemand, membre du Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD). Ce professeur de l'Université de Hambourg (1947), spécialisé dans le domaine de la théorie économique, devint en 1966 ministre fédéral de l'Économie d'Allemagne de l'Ouest dans la grande coalition du chancelier Kurt Georg Kiesinger et du vice-chancelier Willy Brandt. Il fut reconduit dans ses fonctions dans le gouvernement de Willy Brandt et devint ministre de l'Économie et des

Premier ministre Pierre 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 du ministre français Valéry Giscard d'Estaing.

Alors que les plans allemand et belge portaient les noms de ceux qui les défendaient (et n'étaient pas leurs auteurs), Pierre Werner n'a jamais souhaité donner son nom au document qu'il a lui-même conçu et rédigé. Il a souhaité que ce plan soit intitulé «le plan Luxembourgeois»²¹ et non pas «le plan Werner» comme la Commission des CE l'avait proposé (à l'instar des «plans Barre I et II»). Ce fait peut donner une clé de lecture de la personnalité pleine de modestie de Pierre Werner!

À l'occasion de la réunion préliminaire, le président Werner donna à ses collègues un premier aperçu comparatif des propositions avancées par les gouvernements allemand, belge et luxembourgeois, mettant en exergue leurs principales étapes, avec les zones de consensus et de désaccords ainsi relevées. Le président Werner réalisa une synthèse de ces différents rapports, dont deux points essentiels furent la mise en commun des réserves des Six et la création d'une banque centrale communautaire²².

*Document 3: Notes manuscrites de Pierre Werner en préparation de l'ouverture des travaux du groupe Werner*²³

C'est une approche que la Commission des CE s'appropriera entièrement et qui imprégnera par la suite toutes ses actions liées au plan par étapes²⁴. La vision

Finances. Ensuite, il assumait les fonctions de ministre de l'Économie et des Finances en 1971 et 1972. Il démissionna de ses fonctions le 7 juillet 1972 afin de signifier son désaccord avec la politique économique du gouvernement, en critiquant notamment la hausse de la dette publique. Il renonça aussitôt à son mandat de député au Bundestag et se retira de la vie politique, après son exclusion de la SPD.

²¹ 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 pouvaient être changés selon les données économiques ou financières de l'évolution réelle. Le cadre politique général devait faire preuve d'une certaine souplesse, sans «un nombre trop restreint de seuils politiques, nécessairement condensés et difficiles à franchir».

²² 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 la Commission ont présentés à la réunion des ministres des Finances le 24 février 1970), qui émaillent ainsi la position de Pierre Werner (ce document ayant pris la forme du plan luxembourgeois, présenté à la même occasion). Cette note, dont la rédaction pourrait être localisée entre le 25 février et le 10 mars 1970, a aussi été à la base de son discours d'inauguration des travaux du comité Werner.

²³ Archives familiales PW dans réf. PW 047, intitulée «Groupe Werner: Antécédents, préparatifs et réunions 1968-1970».

²⁴ La Commission mit en place un groupe de travail interdirections sur l'union économique et monétaire, «chargé d'effectuer les travaux nécessaires pour alimenter en réflexion et en documentation le représentant de la Commission dans le groupe Werner». Les directeurs et le secrétaire du Comité monétaire y étaient associés. Ce groupe s'activa et versa le 18 mars 1970 pour le volet documentaire du groupe Werner une comparaison entre les quatre plans par étapes vers une union économique et

comparative, les repères temporels et la mise en évidence du contenu des étapes tels qu'ils furent mis en évidence dans ces notes, ainsi que leur antériorité, nous laissent penser qu'ils ont servi de source d'inspiration pour le document de la Commission, dans lequel l'analyse comparative respecte la structure et l'esprit du schéma de Pierre Werner.

Document 4: Commission des CE: Comparaison entre les quatre plans par étapes vers une union économique et monétaire (les plans gouvernementaux allemand, belge et luxembourgeois et le plan de la Commission rendus publics en février 1970)

b) Sur le fond du rapport: un plan par étapes vers l'UEM

Pierre Werner a ainsi proposé – et le groupe a fait sienne – la méthode du plan: avec un point de départ, un point d'arrivée souhaité et des voies possibles pour lier les deux points. 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, en suscitant l'intérêt et l'accueil favorable des milieux politiques et publics européens.

Après avoir assumé la médiation décisive pour remettre ensemble les forces en place et obtenir un accord autour du plan intérimaire (22 mai 1970), c'est Pierre Werner qui proposa les lignes d'approfondissement des travaux du groupe d'experts.

Le 29 mai 1970, devant les ministres des Finances des Six réunis à Venise et ensuite devant le Conseil réuni les 8 et 9 juin à Luxembourg, Pierre Werner exposa le rapport intérimaire du plan par étapes et poursuivit sur la nécessité d'approfondissement des travaux.

Document 5: Note manuscrite de Pierre Werner au sujet du rapport intérimaire (définition de l'IUEM, phases à parcourir, etc.)

Dans l'ébauche de son discours, révélée par ses archives, Pierre Werner considérait que l'approfondissement thématique des travaux devait inclure 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, des instruments de coordination budgétaire.

Un autre axe consistait en l'harmonisation générale des instruments de la politique monétaire et de la politique de crédit. Pour ce qui est des règles de change, il prévoit

monétaire – les plans gouvernementaux allemand, belge et luxembourgeois et le plan de la Commission – rendus publics en février 1970.

précisément la «consultation des gouverneurs des banques centrales». 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, et finalement dans le rapport final.

Document 6: Note manuscrite de Pierre Werner pour son discours à l'occasion du Conseil des ministres de la CEE, Luxembourg, 8-9 juin 1970

Notons également que profondément imprégné par le modèle luxembourgeois d'économie sociale de marché, Pierre Werner proposa ensuite, lors du Conseil du 9 juillet 1970, «de consulter les partenaires sociaux en cas de décision monétaire importante». Le rapport Delors, élaboré sous la coordination d'un promoteur reconnu de l'Europe sociale, ne contiendra plus cette exigence!

Le domaine social comme valeur fondamentale de la construction européenne continuera à marquer profondément l'action des hommes d'État luxembourgeois²⁵.

c) Sur la dimension internationale de la question

Les archives privées montrent aussi que sur la période 1969-1970, Pierre Werner avait des contacts réguliers avec les autorités fédérales et politiques américaines et ses bonnes relations avec les milieux financiers outre-Atlantique, avec 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 pour la dimension internationale que le plan par étapes supposait.

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 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 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, Burns. Dans l'agenda des discussions, la problématique européenne était de mise.

Dans ces réunions tant formelles qu'informelles, l'idée de consolider (la future) identité monétaire et la solidarité européenne en faisant parler les «Six» d'une voix commune dans les instances financières internationales (FMI et BM) revenait constamment²⁶.

²⁵ «Le processus de Luxembourg» et l'action engagée du Premier ministre Jean-Claude Juncker lors de la présidence luxembourgeoise des CE de 1997.

Remarquons également que Pierre Werner s'impliqua 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.

3. Relations avec Jean Monnet

Durant les travaux du groupe *ad hoc*, Pierre Werner se montra particulièrement actif au sein du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe présidé par Jean Monnet. Les échanges publics et confidentiels entre ces deux personnalités furent très intenses à partir de mai 1970, dès que le rapport intérimaire se dessina.²⁷

Les archives privées Pierre Werner nous montrent que les deux hommes ont beaucoup discuté du jeu d'influences à activer, notamment auprès des Allemands et des Néerlandais qui manifestaient la plus grande réticence au sujet des positions communes, pour que les travaux du groupe Werner, plusieurs fois en impasse, puissent aboutir²⁸.

Document 7: Lettre de Jean Monnet à Pierre Werner, 26 mai 1970²⁹

Compte tenu des rapports étroits et suivis avec les membres belges et français de son groupe, Pierre Werner confiera au baron belge Hubert Ansiaux, président du Comité des gouverneurs des banques centrales, tout comme au Français Bernard Clappier, président du Comité monétaire, certaines missions de médiation confidentielles dans la perspective d'obtention d'un consensus sur le rapport final.

²⁶ Quarante ans après le rapport Werner, cette préoccupation est toujours actuelle. Elle fait partie des priorités d'action du président de l'Eurogroupe, M. Jean-Claude Juncker, telles qu'elles furent définies après la formalisation de l'Eurogroupe par le traité de Lisbonne.

²⁷ 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».

²⁸ Bien avant, mais aussi durant l'élaboration du plan Werner, Pierre Werner a eu maintes discussions avec Jean Monnet, Jacques Rueff, Wilfried Baumgartner (qui fut son professeur à Paris et qu'il rencontra ultérieurement dans leurs fonctions officielles respectives), Hermann Abs (réputé banquier allemand, qu'il connaissait du temps du début de sa carrière), le professeur Robert Triffin. Pierre Werner a également utilisé ces contacts dans diverses phases de consolidation et de développement spécifique de la place financière du Luxembourg. Dans les années 70, en tant que ministre des Finances, Pierre Werner a mis sur pied un «groupe de travail informel pour la place financière». Bon nombre de personnalités luxembourgeoises et internationales ont participé aux débats. Un tel groupe a été récemment mis en place par M. Luc Frieden, ministre des Finances.

²⁹ Archives familiales PW réf. PW 048, intitulée «Intégration monétaire de l'Europe. Le Plan Werner: 1970».

Les bons offices de Monnet ont été sollicités notamment pour la problématique du Fonds européen de stabilisation des changes³⁰, à laquelle Pierre Werner fut particulièrement attaché. Lors d'un autre entretien de «concertation stratégique», Jean Monnet a tenu 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 me recommandait de contacter à un moment opportun».

Le conseil de modération prodigué par Monnet est sans doute inspiré par les débats houleux des deux dernières réunions du groupe Werner, durant lesquels le président et le président du comité des gouverneurs des banques centrales, le baron Ansiaux, se sont particulièrement investis au sujet du fonds.

4. Relations avec le Comité des gouverneurs des banques centrales

La nécessité d'un avis technique du Comité des gouverneurs pour l'implication des banques centrales dans une politique monétaire commune est une autre proposition de Pierre Werner. C'est le résultat de l'identité de vues sur les objectifs d'une UEM, ainsi que le fruit des bonnes relations politiques et personnelles qu'il entretenait avec le baron Ansiaux, gouverneur de la Banque nationale de Belgique et président du Comité des gouverneurs des banques centrales. L'union monétaire entre le Luxembourg et la Belgique faisait que les deux hommes furent de proches collaborateurs de longue date.

Au sein du groupe, leur collaboration avait déjà réussi à donner l'orientation générale des débats: en avril 1970, le baron Ansiaux, à la demande de Pierre Werner, avait déjà soumis ses considérations sur le fonctionnement d'un fonds de régularisation des changes³¹.

Lors de l'approfondissement des travaux, confiants dans le rôle essentiel que le comité des gouverneurs pouvait jouer dans la mise en place du fonds de stabilisation des changes, Pierre Werner et le baron Ansiaux convinrent d'un stratagème: ils mirent ensemble au point 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 concernait leur préoccupations communes de prédilection: le régime des changes entre les monnaies des pays du Marché commun; les avantages et inconvénients d'un Fonds de

³⁰ Le FECOM, tel qu'il est repris dans le «plan Werner» (terminologie, définition, attributions, fonctions), est une notion élaborée par Pierre Werner et contenue dans son «plan en cinq points». En plus, le FECOM était pressenti pour être installé au Luxembourg.

³¹ Archives familiales Pierre Werner: 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».

stabilisation des changes lors de la première étape d'un plan par étapes; le resserrement des politiques monétaires dès la première étape.

Comme lors du Conseil du 9 juin 1970, Pierre Werner avait proposé – et obtenu – le principe de l'élaboration d'un avis du comité des gouverneurs, la stratégie des deux hommes porta ses fruits. Trois jours plus tard, le 12 juin 1970, Pierre Werner adressa au président du Comité des gouverneurs la lettre officielle lui demandant de prendre position sur les aspects précités.

*Document 8: Lettre de Pierre Werner à Hubert Ansiaux, président du Comité des gouverneurs des banques centrales, 12 juin 1970*³²

L'avis technique des banquiers centraux fit partie du rapport final. Cet avis mit en exergue tant le gradualisme que l'irréversibilité d'une union économique et monétaire et appuya ainsi la colonne de résistance du «rapport Werner».

Des années plus tard, dans le contexte de l'élaboration du rapport Delors, le Comité des gouverneurs, qui fut amené à assumer le rôle essentiel, conclut 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»³³.

5. Réactions au rapport Werner (lettres de Jacques Rueff et de Willy Brandt)

Après sept mois de travail, débats, controverses, tractations et retournements de situation, le rapport final fut ainsi approuvé et le 8 octobre 1970, en sa qualité de président du groupe, Pierre Werner présenta officiellement au Luxembourg le plan concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire de la Communauté à la réunion du Conseil des ministres accueillie par le Luxembourg.

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. Ultérieurement, dans la version envoyée au Parlement européen, la Commission «omettra» ce sous-titre.

³² Archives familiales Pierre Werner: 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. Dans: réf. PW 048, intitulée «Intégration monétaire de l'Europe. Le Plan Werner: 1970».

³³ Baron Ansiaux et Michel Dessart, «Dossier pour l'histoire de l'Europe monétaire 1958-1973», Michel Dessart (Ed), Bruxelles, 1975, p. 1.

Les milieux politiques et publics européens ont réservé un accueil très favorable au rapport Werner et bon nombre de personnalités, organisations (syndicats, société civile, organisations académiques) et simples citoyens se sont exprimés à ce sujet. Exemples: lettres de Jacques Rueff et de Willy Brandt.

Cette lettre de Jacques Rueff contient la célèbre phrase: «L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas».

*Document 9: Lettre de Jacques Rueff à Pierre Werner, 28 octobre 1970*³⁴

*Document 10: Lettre de Willy Brandt à Pierre Werner, 1^{er} février 1970*³⁵

La Commission des CE adapta le «rapport Werner» selon sa propre vision sous l'influence de la conjoncture et des sensibilités politiques du moment. Ce document fut mis en route le 23 mars 1971. Sous les effets de la crise économique mondiale de 1973, le «Plan Werner» fut mis entre parenthèses.

Dans la réflexion qui a suivi la période de tensions monétaires, le «plan Werner» représente une source d'inspiration pour l'intégration monétaire européenne et pour les nombreuses initiatives politiques (telles que le «plan Spierenburg», le «rapport Tindemans», le «rapport du groupe de Lord Crommer») et scientifiques (propositions des professeurs Mundell, Magnifico) qui ont vu le jour ultérieurement.

Le rapport du comité Delors rendra justice au «plan Werner» et l'Union économique et monétaire devint réalité trente-deux années après avoir été préfigurée, avec l'introduction des pièces et billets en euros, le 1^{er} janvier 2002.

Dans ses mémoires, Jacques Delors écrivit (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^{er} 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»³⁶.

Dans un témoignage audiovisuel consacré au cheminement de l'idée de la monnaie unique³⁷, Jacques Delors affirma également: «On peut dire que la philosophie d'ensemble de ce que nous avons proposé et même l'architecture du rapport Delors

³⁴ Archives familiales PW réf. PW 048, intitulée «Intégration monétaire de l'Europe. Le Plan Werner: 1970».

³⁵ Ibidem.

³⁶ Jacques Delors, «Mémoires», éditions Plon, Paris, 2004, p 338.

³⁷ Source: «Pierre Werner – testimonies at the threshold of the 21st century», transcription, extrait du film documentaire, Commission européenne, 1999.

s'inspirent très fortement du rapport Werner... Le rapport du comité Delors s'inscrit dans le droit fil du rapport du comité Werner».

Elena Rodica Danescu
Docteur en économie

1^{er} mars 2011