

Pierre Werner : l'homme et son œuvre

Elena DANESCU¹

*Chercheur en études européennes
Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE)*

« Rares sont les hommes politiques qui peuvent se targuer d'avoir donné une empreinte déterminée au pays qu'ils sont appelés à servir et d'avoir ainsi su canaliser le cours des événements ».

Jacques Santer, 1988

1. « Itinéraires luxembourgeois et européens »²

Pierre Werner naît le 29 décembre 1913 à Saint-André près de Lille en France, de parents luxembourgeois. Quelques mois plus tard, suite au déclenchement de la Grande Guerre, la famille rentre au Grand-Duché.

Après les classes primaires, il fréquente une école industrielle et commerciale, car il est destiné à prendre la relève de son père à la tête de l'entreprise familiale. Dans cet établissement, fait rare pour l'époque, l'anglais est dispensé de manière intensive. Son éducation se poursuit dans un milieu multiculturel typique pour le Luxembourg et aux trois langues véhiculaires du pays (luxembourgeois, français et allemand) il rajoute l'italien. Ces acquis lui ouvrent de nouveaux horizons intellectuels, lui structurent la pensée et lui donnent la capacité de comprendre ses interlocuteurs dans leur langue et leur culture. Sous l'incitation de ses professeurs désireux de le voir approfondir la filière humaniste, le brillant élève refait une année terminale en latin au lycée classique de

¹ L'auteure remercie madame Marie-Anne Werner et monsieur Henri Werner pour l'appui constant dont elle a bénéficié durant l'ensemble de ses recherches dans les archives familiales Pierre Werner.

² *Itinéraires luxembourgeois et européens. Évolutions et souvenirs : 1945-1985*, c'est le titre des mémoires que Pierre Werner a publiés en 1992 aux Éditions Saint-Paul de Luxembourg.

Luxembourg où il décroche son baccalauréat. En 1934, il s'inscrit au cours supérieur préparatoire en droit à Luxembourg. Une année plus tard, il entre à la Faculté de droit de Paris, tout en fréquentant les cours de l'École libre des sciences politiques (1935-1937) et en janvier 1938, il passe son doctorat en droit à Luxembourg.

Dès son jeune âge, Pierre Werner milite dans les associations estudiantines et prend des responsabilités importantes. À Luxembourg, il est élu, de 1935 à 1937, à la tête de l'Association des universitaires catholiques (*Akademikerverein*) et au plan international il devient en 1937 vice-président du mouvement *Pax Romana*. Durant ses années parisiennes, Werner est hébergé à la Fondation Biermans-Lapôte, où il fréquente le *Cercle historique* qu'animent ses compatriotes Joseph Guill et Georges Bourg dans le but d'encourager les étudiants luxembourgeois à mieux connaître l'histoire de leur pays. C'est dans ce contexte qu'il intègre les milieux européens de réflexion catholiques et établit des contacts fructueux avec bon nombre de personnalités. Il assiste régulièrement aux conférences de Jacques Maritain et s'imprègne des idées de ce maître à penser de la démocratie chrétienne. Ses convictions humanistes passent aussi par l'action et, pour venir en aide aux plus démunis, Werner participe aux Équipes sociales de Robert Garric.

Dans ses études, Werner se montre particulièrement intéressé par la gestion des sociétés et les finances privées. Il noue des liens durables avec ses professeurs Jacques Rueff, Wilfried Baumgartner (tous les deux futurs ministres des Finances de la République française), Charles Rist, ou encore André Siegfried, qui ont beaucoup influencé sa formation intellectuelle et ont stimulé son intérêt pour l'étude des phénomènes économiques et monétaires. À Paris, il rencontre Robert Schuman, à l'époque député à l'Assemblée nationale de France, qui lui fait visiter le palais Bourbon et essaye de lui donner goût à la politique. Werner ne se considère pas encore prêt, convaincu que « si un jeune homme veut dépasser le niveau de l'homme politique moyen, il faut bien que la préparation à sa carrière politique soit d'autant plus consciencieuse et laborieuse ».³

Jeune avocat au barreau de Luxembourg, il décroche en 1938 un stage de six mois à la Banque générale de Luxembourg (BGL). L'éclatement de la guerre fait qu'il y reste jusqu'en 1944 et apprend sur le tas le métier de banquier. Lorsqu'il travaille au secrétariat général, il suit de près l'évolution de la législation introduite par l'occupant et ses effets dans la société luxembourgeoise. Approché par le réseau Martin de la Résistance française, Werner parvient à transmettre au gouvernement luxembourgeois

³ Werner, Pierre, « AV et la politique », *Revue Academia* (numéro national), Luxembourg, août 1934, p. 25.

en exil à Londres diverses informations, dont un rapport sur la situation monétaire, financière et bancaire au pays en 1942.⁴ Comme révélé dans ses mémoires, il échappe aux poursuites nazies en raison des intérêts financiers que la Deutsche Bank avait pris dans la banque luxembourgeoise, mais aussi grâce au banquier Hermann J. Abs, président du conseil d'administration, qui a fait que les Luxembourgeois ayant refusé de s'enrôler dans les organisations nazies puissent éviter le pire.⁵ La famille Werner ne fut pourtant pas épargnée par la guerre : forcé à l'*Arbeitsdienst*, le frère cadet de Pierre périt le 15 janvier 1945 dans le camp de travail de Prusse orientale.

À la Libération, le secrétaire général du gouvernement Léon Schaus recrute Werner comme attaché au ministère des Finances. La tâche est rude et le ministre Pierre Dupong, qui préside également le cabinet luxembourgeois, associe son jeune collaborateur aux grands dossiers du moment. Les priorités sont dominées par l'assainissement des finances publiques, la réforme monétaire, les réparations de guerre, ainsi que par la remise à flot de la Caisse d'Épargne de l'État, le seul établissement financier public. En 1945, Werner est chargé d'une étude sur la réorganisation du système bancaire. Il est nommé par la suite commissaire au contrôle des banques. La mise en place d'une autorité de régulation du marché du crédit ainsi que la collaboration internationale relève de ses attributions. À plusieurs reprises, il représente son pays dans des négociations importantes, auprès des partenaires suisses, de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) et du Benelux.

Werner accompagne le ministre Dupong aux réunions annuelles du Fonds monétaire international (FMI) et se familiarise d'emblée avec les institutions financières multilatérales issues des accords de Bretton Woods. En 1947, le gouvernement lui confie la mission de négocier auprès de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) un emprunt de 12,7 millions de dollars pour la reconstruction du pays. Le Luxembourg comptait parmi les quatre premiers demandeurs, alors que la Banque, dépourvue encore de règles pratiques, envisageait

⁴ « Rapport sur la situation monétaire, financière et bancaire luxembourgeoise de 1942 » rédigé par Pierre Werner en 1943 et envoyé au gouvernement en exil à Londres via le réseau Martin. Centre de documentation et de recherche sur la résistance, Luxembourg. Publication ultérieure dans « *Rappel – Organe de la Ligue luxembourgeoise des prisonniers et déportés politiques, Luxembourg* », Année 49 (1994), n° 1.

⁵ « [...] L'emploi à la Banque générale, dans laquelle la Deutsche Bank avait pris une participation décisive, me valut d'échapper aux poursuites nazies. Monsieur Weicker et moi-même avons refusé de joindre le mouvement "Heim ins Reich" malgré les recommandations insistantes d'un directeur qui avait été détaché par la banque allemande » Werner, Pierre, *Itinéraires luxembourgeois et européens. Évolutions et souvenirs : 1945-1985*, 2 tomes, Luxembourg, Éditions Saint-Paul, 1992, tome I, p. 15-16.

ces prêts pour l'allégement de la balance des paiements et non pas pour des dépenses budgétaires internes. Quoi qu'il en soit, au bout de trois mois de tractations acharnées déroulées à Washington, Werner accomplit sa mission avec succès.

Sensibilisé aux enjeux européens depuis ses études universitaires, Werner donne progressivement relief à son engagement. Comme révélé dans ses mémoires, il est convaincu dès 1949 « de la nécessité impérieuse pour les pays de l'Europe occidentale d'entreprendre la construction économique et politique de l'Europe unie. L'expérience de [son] travail international, notamment la prise de conscience de la faiblesse et de la division de l'Europe, en faisait presque une obligation intellectuelle ». Plus tard, il s'investit aux côtés de Jean Monnet dans le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe.

En 1949, en qualité de conseiller et secrétaire par intérim du Conseil des ministres, Werner entre en contact avec les affaires générales et les démarches d'intégration européenne du pays. Il travaille étroitement avec le ministre d'État qui considère de plus en plus ce technocrate compétent et rigoureux comme son meilleur successeur aux Finances. Ce sera chose faite. Le 29 décembre 1953, jour de son 40^e anniversaire, Werner est nommé ministre des Finances (et de la Force publique) dans le gouvernement que Joseph Bech forme suite au décès de Pierre Dupong. C'est le début d'une longue carrière d'homme d'État, lors de laquelle les finances publiques constitueront une constante. Dans son premier discours budgétaire à la Chambre des députés, il énonce les principes de son action politique auxquels il restera fidèle toute sa vie. Sauvegarder la santé financière et l'équilibre budgétaire du Luxembourg, donner une dimension humaine à l'application des lois et garantir la justice sociale sont indispensables pour asseoir l'indépendance nationale sur des bases solides.⁶

Tête de liste du Parti chrétien-social (CSV) aux élections du 1^{er} février 1959, Werner devient ministre d'État et président du gouvernement. Pendant vingt ans – de 1959 à 1974 et de 1979 à 1984 –, il dirigera les cabinets de coalition que son parti forme tantôt avec les libéraux, tantôt avec les socialistes. Cette fonction est combinée avec d'autres portefeuilles ministériels pour des domaines considérés comme prioritaires pour le pays. Il s'agit des Finances (1959-1964 et 1969-1974), du Trésor (1964-1969 et 1979-1984), des Affaires étrangères et de la Justice (1964-1967),

⁶ Werner, Pierre, « Le discours budgétaire de 1954 prononcé le 11 février 1954 », p. 6, in *Les discours budgétaires de 1954 à 1963. Recueil publié à l'occasion du dixième anniversaire de la nomination de M. Pierre Werner aux fonctions de ministre des Finances. 29.XII.1953-29.XII.1963*, ministère des Finances, Grand-Duché de Luxembourg, décembre 1963. Archives familiales Pierre Werner.

mais aussi de la Fonction publique (1967-1969) et des Affaires culturelles (1969-1974 et 1979-1984).

Werner est une présence constante sur la scène politique européenne, car pour le Grand-Duché l'intégration politique et économique de l'Europe prime à toute autre préoccupation internationale. Amené à agir en Luxembourgeois et Européen à la fois, il influe sur des événements déterminants de l'intégration européenne. La fusion des exécutifs de la CECA, de l'Euratom et de la CEE (1965) et la consécration du Luxembourg comme capitale permanente des institutions communautaires, l'aménagement du quartier européen de Kirchberg, le compromis de Luxembourg (1966), ainsi que le rapport Werner préfigurant l'Union économique et monétaire (1970) comptent parmi les aboutissements auxquels sa contribution fut essentielle. Aux côtés de l'éminent juriste Pierre Pescatore, secrétaire général des Affaires étrangères, Werner s'implique aussi dans l'organisation d'un service diplomatique autonome fondé sur les élites intellectuelles nationales, en poursuivant ainsi l'œuvre entamée par Joseph Bech.

Homme de dialogue et de convergence, Werner s'affirme sur d'autres fronts – renforcement des institutions, coopération politique, élargissement, réforme de la PAC, relations internationales – lors de l'exercice par le Luxembourg de la présidence tournante du Conseil des C.E.⁷ Dans des moments difficiles pour l'Europe, ce petit pays contribue de manière déterminante à dénouer des blocages et se révèle un médiateur incontournable dans le dialogue entre ses grands voisins et partenaires. Le compromis de Luxembourg de 1966 qui met fin à la crise de la chaise vide en est l'illustration.

Qu'il préside le Conseil ou qu'il préside le Conseil européen, le Luxembourg a montré les mêmes qualités : un solide professionnalisme, une grande impartialité, une volonté résolue de faire progresser la Communauté. De par sa situation géographique comme en raison de la structure de son économie, les intérêts du Luxembourg se confondent largement avec ceux de la Communauté. [...] Son engagement européen peut donner à sa présidence un dynamisme et un retentissement exceptionnels.⁸

⁷ Depuis l'adoption du traité de Rome, le Luxembourg exerce à onze reprises la présidence tournante du Conseil des ministres : 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 de 2005. Dans l'intervalle 1960-1972, ainsi qu'en 1980, ces présidences ont été gérées exclusivement par divers gouvernements Werner.

⁸ Delors, Jacques, « Le Luxembourg et ses présidences du Conseil européen », *Innovation-Integration, Festschrift für Pierre Werner/Mélanges pour Pierre Werner*, Luxembourg, Éditions Saint-Paul, 1993, p. 327.

D'une façon générale, son engagement européen et son art du consensus alimentent, au milieu des années 1960, l'idée d'une éventuelle candidature de Werner à la présidence de la Commission des Communautés. Ce n'est qu'un rumeur, puisque le Premier ministre luxembourgeois n'a jamais réellement envisagé d'abandonner son mandat électif national.

Les élections du 26 mai 1974 font place à une nouvelle coalition formée par le Parti démocratique (DP) et le Parti ouvrier-socialiste (LSAP), et sous la houlette de Gaston Thorn. Le CSV, qui avait dirigé tous les gouvernements de l'après-guerre, passe dans l'opposition. Ce bouleversement politique coïncide pratiquement avec les débuts de la douloureuse crise sidérurgique. Werner est élu président du groupe chrétien-social à la Chambre des députés. Il œuvre pour le renouveau de son parti et l'engage dans une opposition constructive, inspirée « un peu selon la tradition britannique (*Her Majesty's loyal opposition*). [On] respecte toute gestion ministérielle qui n'est portée que par le seul souci du bien de tous les Luxembourgeois et [on oppose] aux options du Gouvernement et de la majorité des solutions originales, d'une bonne technique législative [...] ».⁹

Comme leader de l'opposition, Werner se consacre aux questions sensibles de la politique intérieure. Il mobilise le CSV à jouer un rôle actif dans la gestion consensuelle de la crise et mise sur le dialogue social. L'un des résultats est « la tripartite de la sidérurgie », qui deviendra par la suite « le modèle luxembourgeois de concertation sociale ». Aussi, le gouvernement fait siens deux dispositifs – relatifs à la diversification économique et à la création de la Société nationale de crédit et d'investissement – que Werner avait préconisés des années auparavant à l'appui de la compétitivité du pays. En même temps, réputé pour son expertise, Werner demeure une référence pour tous les bords politiques. Le ministre des Finances Raymond Vouel (socialiste) le consulte notamment en matière budgétaire (budget de crise, dépenses publiques) et le Premier ministre et ministre des Affaires étrangères Gaston Thorn (libéral) l'entretient sur des questions de politique internationale ou stratégiques.

Au long de ces années, Werner poursuit son engagement pour l'Europe au sein du Comité Monnet, du Mouvement européen, de la Ligue européenne de coopération économique (LECE), de l'Internationale démocrate-chrétienne, à travers des conférences organisées par des universités, des associations de la profession bancaire ou encore dans les médias. L'UEM et l'union politique restent ses sujets de prédilection. Il contribue à la création du Parti populaire européen (PPE) fondé le 8 juillet 1976 à Luxembourg qui pose, dans la foulée, un nouveau cadre de réflexion

⁹ Werner, P., *Itinéraires*, t. I, p. 300.

stratégique pour l'Europe. En 1979, en préparation des premières élections européennes à suffrage universel direct, Werner rédige les chapitres économique et social de la plate-forme électorale du PPE.

Le scrutin du 10 juin 1979 ramène Pierre Werner au pouvoir, à la tête d'un gouvernement de coalition établi entre chrétiens-sociaux et libéraux. En matière de votes personnels, le nouveau ministre d'État l'emporte sur son prédécesseur, Gaston Thorn. Celui-ci, devenu vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères, sera bientôt le premier Luxembourgeois à présider la Commission européenne. Le Parti chrétien-social gagne aussi les élections européennes et obtient trois des six sièges attribués au Grand-Duché.

Dans les années 1979-1984, le gouvernement Werner est confronté à des défis majeurs : la résorption de la crise sidérurgique avec son sensible volet social, la diversification économique, les réformes de société. Anticipant la forte implication du Premier ministre en tant que conciliateur des intérêts contraires, Werner se départit du sollicitant portefeuille des Finances. Il conserve le Trésor (en charge de la politique monétaire et du crédit) et confirme ainsi une tradition encore valable de nos jours : les premiers ministres luxembourgeois gardent toujours la monnaie dans leurs compétences. Il choisit aussi les Affaires culturelles. Parmi ses principaux aboutissements dans ce domaine figurent notamment la création d'un Fonds culturel national et la loi linguistique qui proclame le trilinguisme comme base de l'identité nationale luxembourgeoise.¹⁰ Le ministère des Finances échoit à Jacques Santer, son collaborateur de longue date et président du principal parti du pays. Au cours de la législature sont opérés plusieurs remaniements, dont l'entrée au gouvernement de Jean-Claude Juncker, âgé alors de 28 ans, en tant que secrétaire d'État au Travail.

À mi-mandat, le cabinet Werner doit faire face à une crise aussi grave qu'inattendue. Le 22 février 1982, le gouvernement belge décide de manière unilatérale de dévaluer sa monnaie. Sur la politique budgétaire luxembourgeoise, vouée à combattre l'inflation et à favoriser le plein emploi, l'impact est considérable. L'idée de dénoncer l'union monétaire avec la Belgique effleure certains esprits, mais le Grand-Duché choisit la modération.¹¹ Dans ces circonstances, le gouvernement Werner par-

¹⁰ « Loi du 24 février 1984 sur le régime des langues », in *Mémorial A n° 16 du 27.02.1984*. Source : <http://eli.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1984/02/24/n1> (consultée le 16 mars 2015). « La langue nationale des Luxembourgeois est le luxembourgeois ». Les langues administratives et judiciaires sont le français, l'allemand et le luxembourgeois.

¹¹ « Les décisions monétaires sont toujours prises sur le vif et en fonction de l'état économique, social et financier d'une communauté nationale à un moment donné. L'essentiel dans une union monétaire est que les intérêts d'un des partenaires ne puissent être

vient à redéfinir la doctrine économique et monétaire de l'UEBL et en mai 1983 fait voter la loi instituant l'Institut monétaire luxembourgeois (IML), en attente depuis des années sur l'agenda de la Chambre des députés.¹² Cette banque centrale virtuelle fonctionnera jusqu'en 1998 quand le pays, membre de l'Union économique et monétaire, accède à une banque centrale complète.

Dans sa stratégie de diversification, le gouvernement luxembourgeois mise sur deux axes innovants qui allaient devenir les moteurs de la croissance du pays : la place financière et le secteur de l'audiovisuel.

Werner a une profonde connaissance de la place financière, façonnée dès les années 1960 par les gouvernements qu'il a conduits. Son infrastructure législative et institutionnelle est constamment améliorée et, grâce à une politique de spécialisation (assurances-réassurances, cabinets d'études et de conseil, formation), la place renforce sa compétitivité sur la scène internationale. Au fil du temps, le centre financier est devenu un véritable laboratoire d'étude de la monnaie unique, avec la première émission euro-obligataire et l'implémentation de l'unité de compte européenne publique et privée. À l'époque du rapport Werner de 1970, Pierre Werner met en place un groupe de réflexion informel pour la place financière, avec des experts luxembourgeois et internationaux (Robert Triffin, Fernand Collin, Edmond Israel et d'autres), qui anticipe des tendances d'avenir et ébauche divers scénarios d'évolution.

Conforté par le succès de la Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion (CLT) depuis les années 1950, le gouvernement Werner s'attaque à un créneau d'avenir : les satellites de télécommunications. Dans un espace audiovisuel européen en pleine structuration, le défi est considérable, car empreint d'une immense mise économique (le marché publicitaire)

sacrifiés. [...] La discussion sur un projet monétaire est toujours délicate, puisqu'elle peut donner lieu à des appréciations positives ou négatives pouvant par ricochet nuire à la finalité même d'une politique monétaire, qui est la stabilité ». « Déclaration de Monsieur Pierre Werner, président du gouvernement sur la politique monétaire luxembourgeoise », *Bulletin de documentation*, n° 3/1983, Luxembourg, Service information et presse, ministère d'État, Grand-Duché de Luxembourg, avril 1983, p. 8-9, cit. p. 9.

¹² La loi luxembourgeoise du 15 mars 1979 fixe pour la première fois, de façon complète et cohérente, le statut monétaire du Grand-Duché. Elle prévoit la participation du franc luxembourgeois dans la définition de l'ECU, ainsi que la prérogative du gouvernement de déterminer les dispositions de change applicables. Cette loi stipule également la création d'une nouvelle institution – appelée « Institut monétaire luxembourgeois » – en charge de la politique monétaire et du crédit au Grand-Duché et garant d'une meilleure insertion et d'une représentation plus appropriée dans le cadre du SME nouvellement crée. Le projet de création de cette nouvelle institution est déposé à la Chambre des députés en novembre 1981, mais subit des retards en raison des controverses liées au statut (public ou privé) de ses agents.

et culturelle (la langue de diffusion des programmes et la culture ainsi véhiculée). Pour assurer la pérennité du Grand-Duché dans ce secteur, le gouvernement Werner estime que « seul un satellite sous obédience luxembourgeoise est capable de donner satisfaction ». Cette condition *sine qua non* donne lieu à une confrontation politique et diplomatique acerbe dans laquelle la France et l'Allemagne vont tout tenter pour bloquer le projet. La gourmandise de certains partenaires technologiques et financiers américains produit les mêmes conséquences. C'est le premier gouvernement Santer qui mènera à bien cette entreprise, avec la création, en 1985, de la Société européenne des satellites (SES), devenue de nos jours le deuxième opérateur satellitaire mondial.

En juillet 1984, alors que son parti sort victorieux des élections et lui-même est plébiscité par l'électorat, Pierre Werner choisit de quitter la scène politique. Il reste pourtant actif dans la vie publique comme promoteur de la monnaie unique et de la SES, dont il préside le conseil d'administration (1989-1996), avant d'en devenir président d'honneur. En 1992 il publie ses mémoires dans lesquelles il évoque les « Itinéraires luxembourgeois et européens » empruntés dans sa vie.

Son épouse, madame Henriette Pescatore, ainsi que les cinq enfants du couple ont été pour Pierre Werner un soutien inestimable durant sa longue carrière.

Pour son engagement de toute une vie en faveur de l'Europe unie, il reçoit la médaille en or Robert Schuman (1971), ainsi que le prix Prince des Asturies (1998), qu'il partage avec son disciple, Jacques Santer en hommage « à la contribution apportée au processus d'union monétaire qui a culminé dans la création de l'euro ».

Pierre Werner s'éteint le 24 juin 2002 à Luxembourg.

2. Piliers d'une pensée économique et monétaire

Les années de formation à Paris et le contact avec d'éminents intellectuels donnent à Pierre Werner le goût pour les phénomènes économiques et monétaires, qu'il commence à étudier dans le milieu bancaire où il débute sa carrière. Les fonctions gouvernementales qu'il exerce par la suite lui permettent de se forger une vision pragmatique des choses. Il est témoin direct de l'expérience subie par le Luxembourg à l'introduction forcée du reichsmark et, ultérieurement, à l'introduction du franc après la Libération. Cette succession de transitions vécues de l'intérieur, comme jeune banquier d'abord et comme fonctionnaire d'État ensuite, incite Werner à réfléchir sur la monnaie et les processus de conversion-reconversion. Et ce, en l'absence d'une monnaie nationale spécifique et d'une banque d'émission comme c'était le cas du Grand-Duché.

Sa présence constante, vingt-cinq ans durant, dans le cercle fermé des ministres des Finances et ses échanges avec les experts de tous bords le font garder vif cet intérêt. Il se tient en permanence informé de l'évolution de la pensée et des débats d'idées et teste certaines de ses initiatives dans les cadres les plus divers, dont les réseaux européens, la démocratie chrétienne, l'UEBL et le Benelux occupent une place de choix. Il établit des relations de confiance durables avec ses homologues européens, notamment avec le baron Snoy et d'Oppuers, Valéry Giscard d'Estaing, Raymond Barre, Karl Schiller, Franz Etzel, ainsi qu'avec les gouverneurs des banques centrales et d'autres banquiers, tout particulièrement avec le baron Hubert Ansiaux, Cecil de Strycker, Guido Carli, Jelle Zijlstra, Bernard Clappier, Karl Blessing, Hans Tietmeyer, ou encore Hermann Abs (banquier à la Deutsche Bank qu'il a connu dans sa jeunesse). Leurs échanges seront réguliers sur le long terme. Au sein du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe les liens avec Jean Monnet et Robert Triffin sont particulièrement forts. Werner entretient des rapports cordiaux avec les Britanniques, tout spécialement avec Edward Heath, et il montre un intérêt particulier pour l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté. Ses bonnes connexions de longue date dans les milieux politiques et d'affaires américains ajoutent à sa vision une nécessaire dimension globale, liée aux enseignements du libéralisme économique américain et du rôle du dollar comme monnaie nationale et internationale à la fois.

Au-delà du côté officiel, Pierre Werner nourrit une véritable passion pour la problématique économique et monétaire et ses archives familiales en font largement preuve.¹³ Sa pensée est échafaudée sur des idées et contributions personnelles et évolue en interaction avec le monde académique et universitaire européen auquel il reste lié tout au long de sa vie.

Lors d'une conférence intitulée *Significations d'une intégration monétaire* donnée à Strasbourg le 21 novembre 1960, Werner livre

¹³ Les archives familiales Werner 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, ou encore des enregistrements sonores et filmés. Projet de recherche « Pierre Werner et l'Europe », *Inventaire des archives familiales Pierre Werner*. Source : <http://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit> (consultée le 10 décembre 2014).

publiquement ses réflexions en la matière.¹⁴ S'inspirant de l'expérience du Benelux fondée sur un accord monétaire, il démontre que l'intégration économique se réalise plus directement par un rapprochement monétaire progressif qui va de pair avec un rapprochement des politiques économiques. Et ce, au sein d'un marché commun entre pays souverains, ancré dans un ordre financier international. L'introduction progressive d'une monnaie de compte européenne pourra pallier aux fluctuations des monnaies engendrées par les mouvements des capitaux spéculatifs. Dans les relations internationales, une telle monnaie fournirait « un étalon de valeur soustrait aux vicissitudes nationales, faciliterait l'extension des échanges internationaux et constituerait un encouragement au développement de l'épargne ». Werner se situe en phase avec Robert Triffin (inspiré par le dollar et le déficit américain), avec le ministre belge des Finances Pierre Wigny, ou encore avec Fernand Collin. Il est au courant, dès l'été 1961, de la proposition du comité Monnet sur l'union des réserves monétaires des Six, qu'il considère le prélude d'une politique monétaire et d'une monnaie communes.

Proche des idées de Robert Marjolin et en consonance avec le *Programme d'action pour le deuxième étage de la CEE*, Werner peaufine sa vision d'intégration monétaire. Dans un discours prononcé le 27 novembre 1962 à Bruxelles, il soutient la création d'une unité de compte européenne définie par rapport à l'or, en tant qu'amorce d'un système monétaire européen.¹⁵ Il prône la fixité des taux de change, assortie d'une discipline et d'une solidarité monétaire dans un cadre institutionnel précis – un « institut monétaire », en guise de chambre de compensations entre les banques centrales. Werner estime qu'une telle méthode permettra à l'intégration monétaire d'épouser une ligne communautaire sans empiéter sur les responsabilités nationales.

Dans le sillage des propositions du général de Gaulle sur la réforme du système monétaire international, en février 1965 Werner exhorte les Six à resserrer leur coopération monétaire. Pour le Luxembourg, l'intégration économique et monétaire européenne est une priorité de politique

¹⁴ In *Bulletin de documentation*, n° 15 du 30 novembre 1960, 16^e année, Luxembourg, Service information et Presse, ministère d'État, Grand-Duché de Luxembourg, décembre 1960, p. 3-11.

¹⁵ 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.

étrangère et le gouvernement Werner s'y engage pleinement.¹⁶ Il en est de même en 1966, lorsque le Grand-Duché, avec son Premier ministre aux commandes, exerce la présidence du Conseil des ministres des Communautés. Devant le Parlement européen, à l'assemblée annuelle du FMI ou à d'autres occasions où il parle au nom de l'Europe, Werner appelle de ses vœux la création d'une unité de compte européenne, dotée d'un taux de change fixe garanti, d'une discipline monétaire commune et d'une coordination des politiques économiques.¹⁷ Dans les milieux outre-Atlantique, Werner est perçu comme le porte-parole de la politique monétaire européenne.

En mai 1967, au 20^e Congrès économique du Benelux déroulé à Luxembourg, Werner revient sur la monnaie européenne. Même si la création d'une monnaie unique semble prématurée, la convergence économique, fondée sur une discipline monétaire commune, apparaît impérative. L'idée d'un parallélisme entre l'intégration monétaire et la coordination économique au sein du Marché commun commence à frayer son chemin.

Les failles manifestes du système de Bretton Woods et l'impact de la demande d'adhésion britannique motivent Werner à aller de l'avant. Comment l'Europe devra s'y prendre pour devenir une zone de stabilité et pour préserver de remous les économies des États membres ? Invité aux côtés de Jean Monnet et Walter Hallstein au congrès économique de la CDU (*Europaforum*), le 26 janvier 1968, Werner présente un « plan d'action en cinq points pour une intégration monétaire européenne ». Sa proposition repose sur cinq piliers : la création d'une unité de compte européenne, la consultation préalable entre les autorités nationales, la fixité des taux de change entre États membres, la solidarité interne et externe (plus particulièrement au sein du FMI) et la création d'un fonds de réserve communautaire. Il insiste sur les conséquences de la libéralisation des flux des capitaux et sur le développement des euromarchés, phénomènes qu'il a pu étudier au sein de la place financière du Luxembourg. Ces propos anticipent la problématique contenue dans le premier mémorandum

¹⁶ 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 », *Bulletin de documentation*, n° 1, 25 février 1965, 21^e année, Luxembourg, Service Information et Presse, ministère d'État, Grand-Duché de Luxembourg, p. 1-11.

¹⁷ 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, *La Libre Belgique*, 6 juin 1966, p. 3.

Barre que la Commission des Communautés européennes publie un mois plus tard.

Au long de l'année 1968, Werner devient de plus en plus actif au sein du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe. Il a des échanges nourris avec Jean Monnet, Robert Triffin et Guido Carli, qui partagent sa vision. Le gouverneur de la *Banca d'Italia* considère si novateur ce que la presse appelle « le premier plan Werner » qu'il s'applique à le diffuser dans les milieux italien et international de la finance. Le document suscite l'intérêt des ministres des Finances du Benelux, ainsi que du conseil Écofin de la Communauté qui l'analyse lors de sa réunion des 9 et 10 septembre 1968 à Rotterdam. Werner remarque alors que deux principes fondamentaux sous-tendent son plan : l'engagement politique des États membres et le 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 ».¹⁸

L'équilibre subtil qu'il envisage imprégnera deux années plus tard la philosophie du rapport Werner. Pourtant, pour défendre les intérêts luxembourgeois liés à la place financière, le Premier ministre qu'est Pierre Werner se départ de cette ligne médiane et choisit de privilégier une approche monétariste.¹⁹ Les difficultés de la livre sterling, puis du franc français donnent raison à Werner et le Conseil des ministres de la CEE mettra les questions monétaires à l'avant-plan de l'intégration européenne.

À l'aube de 1970, l'évolution de la pensée de Pierre Werner témoigne de son implication active en faveur d'une monnaie européenne – d'abord

¹⁸ 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 C.E., 10 septembre 1968*, in *Bulletin de documentation*, n° 8, septembre 1968, 24^e année, Luxembourg, Service Information et Presse, ministère d'État, Grand-Duché de Luxembourg, septembre 1968, p. 5-11.

¹⁹ En vue de la libéralisation des mouvements des capitaux au niveau communautaire, la France insiste pour procéder en priorité à l'harmonisation de la fiscalité, ce qui allait bouleverser profondément la législation financière du Grand-Duché. Pour sauvegarder les acquis de la place financière, lors du conseil Écofin du 4 mars 1968, Werner donne une alternative. Fondant son raisonnement sur le parallélisme entre la libre circulation des marchandises (1^{er} juillet 1968) et des capitaux, Werner propose de donner priorité à l'harmonisation monétaire et de laisser pour plus tard l'harmonisation fiscale. Les spécificités financières luxembourgeoises, qui, par la suite, seront contestées plus d'une fois par ces mêmes partenaires, ont été ainsi sauvegardées.

commune, puis unique – qu'il voyait aussi bien à usage intra-européen public et privé, qu'international. Une telle monnaie issue de la solidarité et d'une politique monétaire commune des Six devait ainsi échapper aux faiblesses nationales. Prônant la fixité des taux de changes entre les monnaies européennes par rapport aux devises internationales, Werner propose la création d'un institut monétaire, faisant fonction de banque centrale. Il est parmi les premiers à souligner la prise en compte du rôle de la livre sterling dans une monnaie européenne commune, et ce dans la perspective d'une adhésion inéluctable de la Grande-Bretagne à la Communauté pour laquelle il a beaucoup œuvré.

3. Pierre Werner et le rapport Werner de 1970²⁰

Lors du sommet de La Haye (1-2 décembre 1969), les États membres conviennent d'explorer les voies pour parvenir à une union économique et monétaire à l'horizon 1980. Cette décision résulte d'un accord entre le président Pompidou et le chancelier Brandt, lequel, sous l'impulsion de Jean Monnet, s'est engagé personnellement pour lancer l'affaire monétaire.²¹ Il est également décidé de faire examiner la possibilité d'instituer un Fonds de réserve européen (FRE) auquel devrait aboutir une politique économique et monétaire commune. Énoncée par Brandt, la proposition du FRE sort de la plume de Triffin qui l'élabore à la demande de Monnet et la peaufine au sein du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe. L'accord final de La Haye reflète cependant des divergences entre les forces en place, préfigurant les confrontations entre « économistes » et « monétaristes » qui allaient sous-tendre les travaux du comité Werner. Tandis que Brandt considère qu'une harmonisation effective des politiques économiques est une précondition à la mise en place du FRE, Pompidou appelle de ses vœux la mise en place d'un système d'aide à la balance des paiements ainsi qu'une union monétaire des Six face au reste du monde.

La réflexion sur l'UEM est confiée à un groupe ad hoc composé d'experts, dont le choix repose sur trois critères. Premièrement, les experts devaient compter parmi des responsables de politique économique et financière des États membres. Ensuite, ces personnalités devaient être particulièrement attachées à la cause européenne. Enfin, la solution retenue

²⁰ Voir Danescu, Elena, Corpus de recherche *Une relecture du rapport Werner du 8 octobre 1970 à la lumière des archives familiales Pierre Werner*, publié sur www.cvce.eu.

²¹ « Entretien avec Raymond Barre », par Marie-Thérèse Bitsch, Éric Bussière, Ghjiseppu Lavezzi. Transcription, Paris, le 20 février 2004. Histoire de la Commission européenne. Coordinatrice du projet : Université catholique de Louvain (UCL, Louvain-la-Neuve). In *Voix sur l'Europe : Histoire interne de la Commission européenne 1958-1973*, ConsHistCom. Source : <http://www.arc.eui.eu/int/pdf/INT763.pdf>.

devait susciter une acceptation aussi large que possible de la part des gouvernements. Constitué le 4 mars 1970, le groupe réunit les dirigeants des cinq comités spécialisés de la Commission – investis, par ailleurs, de hautes fonctions nationales –, mais qui siègent à titre personnel.²²

3.1. Désignation de Pierre Werner à la présidence du comité d'experts

Pierre Werner est nommé président du groupe suite à l'accord unanime des États membres. Son savoir-faire en matière économique et monétaire et sa réputation de forger le consensus sont ainsi mis à l'honneur. Pourtant, au gré du jeu d'intérêts et des tractations diplomatiques, le cheminement de l'idée à la certitude a connu bien des méandres, que nos recherches ont pu mettre en lumière.²³

Dans ses mémoires, Werner se rappelle que c'est le baron Snoy et d'Oppuers, qui, lors d'un entretien téléphonique du 25 février 1970, lui avait proposé la présidence du groupe. C'est une idée qu'il partageait avec son homologue français Giscard d'Estaing. Ils y voyaient l'avantage de la représentation du pouvoir politique au sein du comité d'experts et mettaient cette structure en parallèle avec le comité Spaak qui avait rédigé le traité de Rome. Après quelques jours de réflexion et au regard des signaux positifs des Six, Werner consent.

Bernhard Molitor, à l'époque directeur des Économies nationales auprès de la Commission des Communautés, livre une autre version. « C'est M. Raymond Barre qui a proposé 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

²² Il s'agit des présidents du Comité monétaire (le Français Bernard Clappier, sous-gouverneur de la Banque de France), du Comité des gouverneurs des banques centrales (le Belge Hubert Ansiaux, président de la Banque nationale de Belgique), du Comité de politique économique à moyen terme (l'Allemand Johann Baptist Schöllhorn, 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) et du Comité budgétaire (l'Italien Gaetano Stamatii, trésorier général au Trésor italien). La Commission des Communautés est représentée par Ugo Mosca, directeur général des Affaires économiques (DGII).

²³ Voir Danescu, Elena, « Section 2.1 – Désignation de Pierre Werner à la présidence du comité d'experts – trois versions du corpus numérique de recherche », *Une relecture du rapport Werner du 8 octobre 1970 à la lumière des archives familiales Pierre Werner* (document consulté le 16 mars 2015).

au baron Snoy, mais celui-ci n'a pas présenté cette proposition au premier tour de table et c'est le ministre allemand de l'Économie, Karl Schiller, qui a pris la relève ».²⁴

Participant direct aux événements, le chef de la diplomatie luxembourgeoise Gaston Thorn révèle que la proposition pour la présidence lui appartient²⁵ – et son témoignage est tout à fait pertinent.²⁶

De nouveaux documents provenant des archives familiales Werner, ainsi que d'autres sources inédites, jettent un nouvel éclairage sur ces faits.²⁷

²⁴ Molitor, Bernhard, « Les origines du plan Werner », *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, p. 110.

²⁵ Dans une interview filmée datant de 1998, Gaston Thorn 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 ai proposé Pierre Werner et certains étaient surpris [...] Un collègue des Affaires étrangères, 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 ». Source : www.cvce.eu. Voir aussi : <http://www.cvce.eu/histoire-orale>.

²⁶ Les ministres des Affaires étrangères des Six se sont réunis entre le 19 et le 21 décembre 1969. Sur leur agenda figuraient des discussions portant sur l'harmonisation des politiques économiques et la coopération monétaire suite aux conclusions de la réunion de La Haye. Vu que 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. Il est tout à fait vraisemblable que l'accord concernant la personne du Premier ministre luxembourgeois soit le fruit de ces négociations. Ensuite, le baron Snoy, fort du feu vert de la formation ministérielle spécialisée, lance officiellement le nom de Werner.

²⁷ *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

On apprend ainsi que lors du conseil des ministres Écofin du 24 février 1970, il est question que le groupe ad hoc – structuré déjà autour des présidents des cinq comités spécialisés – intègre aussi un Luxembourgeois et un représentant de la Commission. On envisage même une coprésidence, attribuée à ces *outsiders*. Dans ce contexte émerge une proposition franco-allemande visant la nomination de Bernard Clappier à la tête du comité.²⁸ À son tour, la Belgique – qui exerce la présidence du Conseil des ministres de la Communauté au 1^{er} semestre de 1970 – considère Hubert Ansiaux comme le candidat idoine. Pour éviter une confrontation avec le couple franco-allemand, le baron Snoy avance une troisième solution. « Après divers colloques privés, [il] propose que le Luxembourg en soit en la personne de son ministre d'État, Pierre Werner lui-même ».²⁹

Le 3 mars, la représentation permanente de la Belgique auprès de la Commission diffuse la proposition officielle et précise qu'en cas d'acceptation par l'intéressé, la présidence du groupe devrait revenir exclusivement à Werner. Toutes les délégations s'accordent, sauf l'Allemagne qui tarde à répondre. Cette prise de position s'avère particulièrement compliquée. D'une part, parce qu'au regard du principe de la coprésidence et de sa proposition conjointe avec la France, l'Allemagne n'a pas envisagé une solution alternative. D'autre part, parce que le prestige de Werner en tant que Premier ministre d'un pays ami incitait à la plus grande précaution.

En réalité, l'inquiétude provient notamment « du contrepois que la présidence luxembourgeoise pourrait faire à la position allemande qui privilégie [dans le contexte d'une union économique et monétaire] la priorité de l'harmonisation des politiques économiques ».³⁰ Partageant

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.

²⁸ 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, le 5 mars 1970. Copie provenant des archives fédérales, Coblenz. BArch B 102 (Bundesministerium für Wirtschaft)/93457.

²⁹ Snoy et d'Oppuers, Jean-Charles, *Rebâtir l'Europe. Mémoires. Entretiens avec Jean-Claude Ricquier*, Louvain-la-Neuve, Éditions Duculot, 1989, p. 174.

³⁰ Cf. *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. Les Allemands étaient préoccupés en raison des thèses monétaristes

la même approche, les Néerlandais s'activent. Sous prétexte que le rang d'un Premier ministre soit trop élevé par rapport aux autres experts, ils proposent à la présidence du comité le secrétaire d'État Walter Schöllhorn. Fidèle à l'engagement franco-allemand, le ministère fédéral de l'Économie rejette une telle éventualité. Mais la France fait volte-face et, sans prévenir son partenaire, consent à la candidature luxembourgeoise. Devant le fait accompli, l'Allemagne s'empresse de confirmer son appui à Werner. Un jour plus tard, le Conseil des ministres entérine le mandat du président : le comité Werner est sur les rails.

Dans la nomination de Werner à la tête du groupe d'experts, le rôle de la Belgique a été essentiel. C'est la Belgique – le baron Snoy en l'occurrence – qui a proposé le nom du Premier ministre luxembourgeois, ainsi que la présidence unique, a rédigé le document de négociation et a œuvré pour l'accord politique. Mais c'est grâce à l'Allemagne que cette initiative a pu aboutir, et ce après avoir rallié les Pays-Bas et contourné le piège de la duplicité des Français.

3.2. *Le rapport Werner, préfiguration d'une UEM complète*

Le comité Werner débute ses travaux le 20 mars 1970. Parmi ses quinze réunions officielles, neuf se déroulent à Luxembourg (tout comme bon nombre de conclaves techniques) confirmant ainsi sa notoriété de capitale permanente des Communautés.

Le 7 octobre 1970, après sept mois de controverses et retournements de situation, et suite à un rapport intermédiaire, les membres du comité s'accordent *in extremis* sur une vision commune de l'UEM. C'est le rapport Werner.³¹ Dans la description du point d'arrivée, les experts expliquent qu'ils n'ont « pas cherché à construire dans l'abstrait un système idéal. [Ils se sont] plutôt attaché[s] à définir les *éléments indispensables à l'existence d'une union économique et monétaire complète*. L'union, telle qu'elle est décrite ici, représente *le minimum de ce qui doit être fait* et un stade dans une évolution dynamique que la pression des faits et la volonté politique pourront modeler de façon différente » [mes italiques].

Le rapport Werner donne la définition de l'UEM, envisagée en trois étapes étalées sur une décennie (1971-1980), avec des actions parallèles

que Werner avait défendues auparavant (voir la note 35), ainsi que de sa proximité d'idées avec Giscard d'Estaing et avec le baron Snoy. Leur souci s'avérera finalement infondé, car Werner présidera le groupe d'experts avec objectivité et impartialité.

³¹ « Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté – “Rapport Werner” (texte final) », Luxembourg, 8 octobre 1970, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 136, supplément au *Bulletin 11/1970*, Luxembourg, 11 novembre 1970.

et progressives sur les fronts de la convergence économique et de la coopération 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 relève du ressort communautaire. 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 » (qui sera précédé par le FECOM). Pour mener à bien le processus, la coopération politique est indispensable. L'UEM s'avère ainsi comme un ferment pour le développement de l'union politique dont elle ne pourra, à la longue, se passer. Le rapport introduit une gouvernance macroéconomique forte, impliquant la coordination des politiques budgétaire et monétaire (même si la création d'une monnaie unique n'est pas expressément stipulée), ainsi que l'intégration financière complète supposant l'harmonisation fiscale (y compris la fiscalisation du capital). Pour mettre en œuvre les politiques communautaires, la consultation régulière des partenaires sociaux est de mise.

Le plan par étapes recèle certaines faiblesses intrinsèques.³² Il s'agit, d'abord, de la logique des parités fixes (mais ajustables) qui le sous-tend, et ce malgré l'apparition des premiers craquements du système de Bretton Woods. Aussi, le plan est élaboré dans une approche centraliste, alors que les souverainetés nationales priment nettement devant l'intérêt communautaire. Enfin, seule la première étape de trois ans censée commencer au 1^{er} janvier 1971 est clairement définie. La deuxième et la troisième étape, ainsi que l'architecture institutionnelle, ne sont qu'esquissées : le plan se limite à des indications générales et n'y associe aucun calendrier.

Dans sa déclaration politique du 26 octobre 1970, Werner livre l'essence du rapport.

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 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

³² Voir Baer, Gunter D. ; Padoa-Schioppa, Tommaso, « The Werner Report Revisited », *Collection of Papers*, Luxembourg, Committee for the Study of Economic and Monetary Union, avril 1989, p. 53-60.

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.³³

S'inspirant du rapport Werner (dépourvu de toute valeur contraignante), mais l'édulcorant sensiblement, la Commission rédige son propre plan qu'elle soumet au Conseil le 29 octobre 1970. Mis en route le 22 mars 1971,³⁴ il sera pourtant abandonné *de facto* en 1974 sous l'impact de la crise du dollar et du SMI. Presque vingt ans plus tard, le rapport Delors rend justice au rapport Werner, adoptant sa philosophie et son architecture.

3.3. Contribution de Pierre Werner aux travaux du groupe d'experts

Les archives inédites de la famille Werner ont permis de cerner la contribution de Pierre Werner sur différents volets du rapport, ainsi que son action dans la coordination des experts.

a. La méthode du plan – trois éléments clés

Lors de la réunion préliminaire du groupe déroulée le 11 mars 1970, Werner fournit les grandes lignes de réflexion pour une monnaie unique. Inspiré par la méthode du Marché commun et imprégné par le plan luxembourgeois en cinq points de janvier 1968, Werner propose la méthode du plan. Elle est fondée sur la définition de trois éléments clés : le point de départ, le point d'arrivée souhaité et les voies alternatives possibles pour lier les deux points. Werner prône également la nécessité de conserver, sur tous les sujets, une approche comparative en identifiant systématiquement les zones de consensus à consolider et les désaccords à négocier.³⁵

³³ « Déclaration de Pierre Werner au Conseil des ministres », Luxembourg, 26 octobre 1970, *Bulletin de documentation* (dir. de publication), Luxembourg, Service Information et Presse, ministère d'État, 26.10.1970, n° 6, 26^e année.

³⁴ « 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) », *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 28, 27.03.1971, p. 5-7.

³⁵ En janvier et février 1970, sous l'impulsion de leurs ministres des Finances, plusieurs gouvernements alimentent le comité Werner avec leurs visions sur l'union économique et monétaire – la Belgique (le plan Snoy), l'Allemagne (le plan Schiller) et le Luxembourg (dont la position, rédigée par Pierre Werner, est basée sur son plan en cinq points de 1968). À son tour, la Commission des Communautés publie le

b. L'approfondissement des travaux – six axes prioritaires

Après avoir dégagé, le 22 mai 1970, un accord autour du rapport intérimaire, Werner propose les lignes d'approfondissement des travaux de son groupe. Il s'agit de six axes prioritaires, que les ministres des Finances des Six réunis le 29 mai 1970 à Venise approuvent.³⁶ Notons également que, profondément imprégné par le modèle luxembourgeois d'économie sociale de marché, Werner propose ensuite la nécessité de consulter les partenaires sociaux pour la mise en place de toute politique communautaire.

c. Le rôle des gouverneurs des banques centrales

Werner est convaincu du rôle essentiel que le Comité des gouverneurs des Banques centrales est appelé à jouer dans l'intégration monétaire communautaire et considère le FECOM comme l'espace de la convergence progressive entre les différentes politiques monétaires nationales.³⁷

Ensemble avec le baron Ansiaux, président du Comité des gouverneurs, et avec Bernard Clappier, président du comité monétaire, Werner développe une stratégie qui aboutit sur l'avis technique du Comité des gouverneurs. L'avis met en exergue le gradualisme et l'irréversibilité d'une union économique et monétaire et appuie ainsi la colonne de résistance du rapport Werner.

d. La dimension internationale de l'UEM

À la fin des années 1960, Werner a œuvré en faveur d'une identité monétaire européenne, ainsi que pour présenter ce concept dans les milieux politiques et financiers outre-Atlantique. Ses participations aux réunions annuelles du FMI, ses échanges réguliers avec les autorités politiques et économiques fédérales, ses contacts de longue date avec les milieux

deuxième mémorandum Barre, qui prône la relation indissociable entre la coordination économique et la solidarité monétaire. Comparant en détail ces quatre documents, la Commission définit deux positions repères : d'une part le plan luxembourgeois avec l'approche « la plus purement monétaire » et, d'autre part, le plan Schiller articulé autour de la convergence des politiques économiques.

³⁶ Les lignes d'approfondissement des travaux du comité Werner visent les aspects institutionnels, le renforcement de la coordination en matière de politique conjoncturelle et de politique économique à moyen terme, la mise en place des instruments de coordination budgétaire et monétaire, ainsi que le régime des changes.

³⁷ Dès le début des années 1960, Werner évoque l'idée d'un fonds de réserve des États membres et la développe d'une manière plus nuancée en mai 1967. Le plan d'action en cinq points de 1968 fait état d'un tel fonds comme instrument de la solidarité financière au sein de la Communauté, se situant ainsi en consonance avec Robert Triffin et ses propositions en faveur d'un Fonds européen de réserve.

financiers américains ainsi qu'avec les banquiers luxembourgeois particulièrement présents aux États-Unis lui ont permis de recueillir les éléments essentiels pour la dimension internationale que le plan par étapes supposait. L'idée de faire parler les États membres d'une seule voix, commune, dans les institutions financières internationales fait partie des propositions de Werner. Remarquons qu'il a constamment souligné la nécessité de prendre en considération le rôle de la livre sterling dans une monnaie européenne commune, dans la perspective d'une inéluctable adhésion de la Grande-Bretagne. Werner s'implique directement dans la rédaction de la version anglaise du plan par étapes, ainsi que dans sa diffusion dans le monde académique et politique anglophone, notamment à travers des conférences et des débats avec le Premier ministre britannique Edward Heath.

e. Médiations et consensus

Werner assume les médiations décisives pour rapprocher les points de vue divergents au sein du groupe et pour obtenir l'accord autour du rapport intérimaire (22 mai 1970) et du rapport final (7 octobre 1970).

Les sujets sensibles étaient le transfert de responsabilités du plan national au plan communautaire, 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 de décision des organismes communautaires. Les polémiques entre les « économistes » allemands et les « monétaristes » français sont telles qu'il était impossible de parvenir à des conclusions unanimes – principe de base de la réflexion du groupe.

Werner active alors un large spectre d'influences politiques. Il agit auprès des premiers ministres belge Gaston Eyskens et italien Emilio Colombo et des ministres des Finances français (Giscard d'Estaing), belge (Snoy) et allemand (Schiller). Dans le comité d'experts, il échange beaucoup avec Ansiaux et Clappier, ainsi qu'avec certains suppléants, dont notamment Tietmeyer, Bloch-Lainé et Mertens de Wilmars. Il consulte les banquiers centraux Jelle Zylstra, Guido Carli et Otmar Emminger, tout comme Rinaldo Ossola, président du groupe des Dix.

Werner garde un contact permanent avec Triffin et Monnet. Ils se consultent régulièrement sur les influences politiques à activer, notamment auprès des Allemands et des Néerlandais, pour que le rapport final aboutisse. Les discussions de Werner et Monnet avec le chancelier Brandt, ainsi que les bons offices du Baron Snoy auprès du ministre néerlandais des Finances Witteveen, ont porté leurs fruits.

Résultat d'un compromis entre opinions initialement très divergentes, le rapport Werner peut être considéré comme un autre « compromis de Luxembourg », dans l'obtention duquel le rôle de Werner fut essentiel.

4. Conclusion

Économiste et juriste, homme politique et diplomate, Pierre Werner est une personnalité plurivalente qui a traversé le XX^e siècle. Premier ministre et ministre des Finances du Luxembourg pendant de longues décennies, il a façonné le devenir contemporain de son pays, étant l'un des rares hommes d'État à avoir pris part à l'unification européenne depuis l'après-guerre jusqu'au milieu des années 1980.

Imprégné par les particularités géopolitiques de son pays aux confins de la France et de l'Allemagne et convaincu de la nécessité de préserver la souveraineté et les intérêts vitaux nationaux par l'ouverture internationale, Werner fait de l'intégration européenne l'axe central de la politique luxembourgeoise. Doté d'un esprit pragmatique et visionnaire et grâce à sa longévité au pouvoir, Werner a pu développer des stratégies à long terme, en mettant l'accent sur ce qui est réalisable. Sa méthode politique repose sur trois piliers : anticipation, innovation et consensus.

Sur le plan intérieur, il a joué un rôle majeur dans la modernisation de la société. Le dénouement de la crise sidérurgique, la promotion du Luxembourg au rang de place financière internationale et le développement du secteur audiovisuel à travers le projet des satellites font partie des initiatives audacieuses qu'il a transmises à ses continuateurs.

Promoteur d'une monnaie européenne commune, Werner entretient des échanges suivis avec d'autres promoteurs d'innovations monétaires, notamment avec Robert Triffin et Fernand Collin, avec le comité Monnet et les technocrates de la finance. Joignant pensée et action politique, il encourage la place financière du Luxembourg à devenir, au début des années 1960, un véritable laboratoire pour l'unité de compte européenne. Werner exerce son pouvoir d'influence dans les élites européennes et pèse aussi bien sur le débat intellectuel que sur les lignes de conduite et des consensus transnationaux en matière monétaire.

Par sa politique de présence, par sa pondération et par une « disponibilité discrète », le pays endosse le rôle de médiateur dans plusieurs moments charnières de la construction européenne. Quelques exemples : la « bataille des sièges » de 1965, le choix du Luxembourg comme capitale permanente des institutions communautaires, le « compromis de Luxembourg » de 1966 et le rapport Werner de 1970. L'UEBL et le Benelux sont activés pour solutionner des situations de crise. Werner s'affirme comme un « honnête courtier » capable de dégager le consensus entre forces et idées contraires. Depuis l'époque de Joseph Bech, en passant par Pierre Werner et Gaston Thorn, et plus récemment par Jacques Santer et Jean-Claude Juncker, le Grand-Duché s'avère un vivier d'« hommes providentiels » capables de sortir l'Europe de l'impasse. La continuité dans le leadership européen constitue aujourd'hui une des grandes forces du Luxembourg.

