

Une vision d'avenir pour l'Europe

Pertinence et modernité des préconisations contenues dans le rapport Werner d'octobre 1970

PAR ELENA DANESCU *

Le 8 octobre 1970, Pierre Werner présentait à Luxembourg le plan de réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté - le rapport Werner¹. Presque cinquante ans après, cette réflexion clairvoyante s'avère d'une étonnante modernité.

Dans l'histoire européenne, le rapport Werner demeure parmi les plus importants documents depuis le traité de Rome (25 mars 1957) car, en prévoyant de créer une monnaie unique, il a engagé l'avenir même de l'Europe. Une telle idée était absente du projet initial de construction européenne. Si le traité de Rome stipulait la coordination des politiques économiques, en matière monétaire il s'en remettait au système de changes fixes et stables autour du dollar américain, mis en place par les accords de Bretton Woods (1944). À l'époque, les priorités de la Communauté naissante étaient l'union douanière, la politique agricole commune et la construction du marché intérieur.

Préférence pour la monnaie unique

Né suite au sommet de La Haye (1-2 décembre 1969) et fruit du travail d'un comité d'experts mené par l'homme de consensus qui fut le Premier ministre luxembourgeois Pierre Werner, ce rapport stipule la création d'une UEM en trois étapes étalementes sur dix ans (1971-1980). Il préconise d'importants transferts de responsabilités des États membres vers la Communauté, dont notamment la création d'un «centre de décision pour la politique économique» placé sous le contrôle démocratique du Parlement européen élu par suffrage universel et d'un «système communautaire de banques centrales» chargé de la politique monétaire. Un Fonds européen de co-

opération monétaire (FECOM) - embryon d'une future banque centrale - est aussi envisagé. Si le maintien des monnaies nationales est concevable, le rapport Werner estime que pour des raisons psychologiques liées à un sentiment d'appartenance et d'identité européenne, une monnaie unique est préférable.

Le rapport introduit la notion de gouvernance macroéconomique forte, impliquant la coordination des politiques budgétaires nationales (en terme de volume, solde et financement), ainsi qu'une intégration financière complète supposant l'harmonisation fiscale, y compris la fiscalisation du capital.

«UEM respirant à pleins poumons»

C'est donc une intégration des politiques économiques très poussée que le rapport Werner suggère, dont la première étape consiste en un renforcement de la coordination des politiques conjoncturelles et une réduction des marges de fluctuation entre les monnaies des États membres. L'UEM s'avère aussi un ferment pour le développement de l'union politique dont elle ne pourra, à la longue, se passer.

Le principe du parallélisme effectif entre les mesures de politiques économiques et monétaires, autrement dit une UEM symétrique ou une «UEM respirant à pleins poumons» (selon l'expression de Jean-Claude Juncker), sous-tend le rapport Werner. C'est une approche audacieuse qui permet de piloter la construction européenne avec souplesse et dans l'équilibre.

Dès 1968, dans son «plan luxembourgeois en cinq points pour une union monétaire», Pierre Werner énonce la nécessité d'un tel parallélisme, avec l'Union politique comme finalité ultime. Profondément imprégné par le modèle luxembourgeois d'économie so-



Pierre Werner, entouré de Jean-Claude Juncker, Premier ministre luxembourgeois, et de Jacques Santer, président de la Commission européenne, le soir du 31 décembre 1998, veille de la naissance de l'euro. (PHOTO: UE)

Les réformes en profondeur ne s'enferment pas dans un espace de temps étiqueté. Les visions à long terme demandent pour leur mise en œuvre que l'homme politique se détache de l'ambiance présente».

Pierre Werner³

sont déroulées au Luxembourg, consolidant la réputation du pays comme centre de réflexion pour l'intégration et l'innovation monétaire européenne et terre de consensus. La place financière du Luxembourg s'est avérée un véritable laboratoire pour la monnaie unique, dont la KBL, la BIL, la Bourse, CEDEL en seront l'avant-garde.

S'inspirant du rapport Werner, la Commission de la CEE adopte, en mars 1971, son propre plan. Il sera abandonné de facto en 1974, sous l'impact de la crise énergétique, des turbulences monétaires internationales et de l'absence de volonté politique des États membres.

Un rapport mis entre parenthèses

Cependant, le rapport Werner dessine dans ses moindres détails l'UEM telle qu'elle sera inscrite en 1992 dans le traité de Maastricht. En adoptant sa philosophie et son architecture, le rapport De Lors rend justice au plan Werner et, trente ans après avoir été préfigurée, l'Union monétaire devient réalité. L'euro porte résolument une empreinte luxembourgeoise. C'est un Luxembourgeois, Jacques Santer, à l'époque président de la Commission européenne (1995-1999), qui a présidé à son avènement. Et c'est un autre Luxembourgeois, Jean-Claude Juncker, le premier président permanent de l'Eurogroupe (2005-2013) qui a veillé aux destinées de l'Europe monétaire en difficulté et qui actuellement, en sa qualité de premier président élu de la Commission européenne, réfléchit à l'avenir de l'Europe².

Convaincu du rôle majeur des banques centrales dans l'architecture de l'UEM, Pierre Werner invite le Comité des gouverneurs à s'y impliquer de manière particulière. L'analyse technique des banquiers centraux réaffirme le gradualisme et l'irréversibilité de l'UEM, ainsi que l'indépendance des banques centrales vis-à-vis du pouvoir politique - principes fondamentaux du rapport Werner. Une autre idée défendue par Pierre Werner, toujours d'actualité, c'est la nécessité que les États membres s'expriment d'une seule voix au sein des organisations financières internationales - manifestation d'une réelle solidarité politique et monétaire européenne.

Aujourd'hui, l'ouvrage économique et monétaire demeure inachevé et l'UEM, asymétrique. Tandis que le volet monétaire relève de la compétence exclusive de l'Union, le volet économique incombe essentiellement aux États membres, lesquels, nonobstant le régime de coordination communautaire, gardent la main sur les

politiques économiques nationales.

Dans ces circonstances, le rapport Werner surgit du passé sous la forme d'un guide pour l'avenir. Il se distingue par sa vision consonante avec le temps long de l'intégration européenne et par son approche résolument centraliste, dans une époque où les souverainetés nationales primaient nettement devant l'intérêt communautaire. Élaboré dans une période de profondes mutations et de crises, il propose «plus d'Europe» à travers des solutions anticipatives et alternatives qui sont autant de réponses en temps de crise et restent parfaitement valables de nos jours.

Le groupe Werner n'a pas cherché à construire dans l'abstrait un système idéal, mais s'est attaché à définir les éléments indispensables à une UEM équilibrée et complète. Les contours que le rapport donne à l'Union «représentent 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». D'autre part, l'UEM est considérée dans une approche globale: aucun élément, soit-il de nature économique, monétaire, sociale, politique, ne pourrait être retranché sans affecter l'équilibre d'ensemble.

* L'auteur est chercheur au Luxembourg Center for Contemporary and Digital History (C2DH), Université du Luxembourg

1) Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté (rapport Werner). Luxembourg, 8 octobre 1970, supplément au Bulletin 11/1970

2) JUNCKER, Jean-Claude: Discours sur l'état de l'Union 2017. Strasbourg, 13 septembre 2017 et Livre blanc sur l'avenir de l'Europe. Réflexions et scénarios pour l'EU-27 à l'horizon 2025. COM(2017) 2025 du 1^{er} mars 2017

3) WERNER, Pierre. Itinéraires luxembourgeois et européens. Evolutions et souvenirs: 1945-1985. 2 tomes. Luxembourg: Éditions Saint-Paul, 1992, Tome II, p. 331

Der „deutsche Herbst“
RAF - Hanns Martin Schleyer - Landshut: Drei Begriffe, die den Herbst 1977 in Deutschland geprägt haben

Luxemburger Wort
www.wort.lu