

IN MEMORIAM

PIERRE WERNER

1913 – 2002

a tribute



BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG

A MAN AND HIS VISION

Pierre Werner and his report

by Michael PALMER

FOREWORD

Pierre Werner, in his capacity as Prime Minister, and as occupant of other ministerial posts, was able to place his negotiating skills and the fruit of his lifelong reflections on monetary problems at the service both of his country and of Europe. He was convinced that the progress of Monetary Union was linked to the strengthening of economic, social and political solidarity. The report of the group which he chaired, which was handed to the Heads of State and of Government of the Member States of the European Community in 1970, contained the central elements of what was to become - 30 years later - the framework of European Economic and Monetary Union.

Pierre Werner's role of visionary was accompanied by his roles as man of action and statesman – intensely committed to the causes for which he fought. Those roles reflected his personality – a personality forged by an idealism, which was confronted by the many difficulties of the last century:

As a member of its Council, Pierre Werner contributed actively to the creation and to the launching of the operations of the Central Bank of Luxembourg in the framework of the European System of Central Banks. His faithful participation in the Bank's activities and his firm, precise and committed remarks at meetings of the Council remain engraved in our memory:

It was an honour and a privilege for the Bank to benefit, from its very inception, from the involvement of a personality who had acted so decisively in the promotion of European monetary integration.

The Central Bank of Luxembourg will always be grateful to Pierre Werner.

It is with those few words but with the deepest emotion that I introduce Michael Palmer's tribute to Pierre Werner.

*Yves Mersch
Governor
Central Bank of Luxembourg*

“During my university studies, in the middle of the 1930s, I developed a passion for monetary theory and followed the courses given by outstanding experts such as Charles Rist, Jacques Rueff and others. No thought of becoming rich tainted this fixation. I came to learn how the monetary behaviour of states affected the economic and social aspects of life in general and more particularly the distribution of wealth between nations and individuals. I meant to penetrate the secret workings of this machinery. I was not discouraged by the abstract nature of monetary theories. My efforts could have seemed useless with little likelihood of practical consequences in view of the tightly corseted monetary system of the Grand-Duchy.

Nonetheless when I became a part-time official at the Ministry of Finance in the autumn of 1944, the problems I had to deal with fascinated me in the context of the knowledge I had acquired. I have continued to deal with these problems throughout my administrative and political career.”

Pierre Werner¹

¹ *Paul Margue and Marie-Paule Jungblut, Le Luxembourg et sa monnaie, L'Institut Monétaire Luxembourgeois, 1990.*

If there is a single person who deserves credit for the creation of Economic and Monetary Union and of the euro, that person is Pierre Werner. Others, including Richard Coudenhove-Kalergi and Jean Monnet, had a similar vision, but Pierre Werner was the one statesman with governmental responsibilities who took this vision and had the mandate and the authority to place it before the governments, institutions and peoples of Europe, to make it acceptable and to put it on the road to what was to become – thanks to the work of Jacques Delors and others – reality. The achievement of EMU was due to many heads and many hands but the underlying vision, as expressed in his report of October 1970 addressed to the Presidents of the Council and the Commission of the European Communities, was that of Pierre Werner, the architect of the euro.

Pierre Werner was born on 29 December 1913 at Saint-André, near Lille in France, of Luxembourgish parents. He went to school in Luxembourg and later studied law at the University of Paris. In 1938 he obtained his law doctorate and began his career as a lawyer. After a short while he was recruited by the Banque Générale for which he worked during the war years. In 1939 he married Henriette Pescatore by whom he had three sons and two daughters. She died in 1984. At the end of the war M. Werner was appointed to a part-time position in the Ministry of Finance and in 1945 – having gained the confidence of Pierre Dupong, then Minister of Finance, and

having drafted a report for the Government on the problems of banking surveillance – he was named to the newly created post of Commissioner for Banking Surveillance. From 1949 he combined that task with that of Adviser to the Government. In these two positions he was concerned with the organisation of Banking Surveillance, the credit market and international financial cooperation – specially with respect to the International Monetary Fund (IMF), the World Bank and Benelux.

On 29 December 1953, six days after the death of Pierre Dupong, Pierre Werner was appointed Minister of Finance. Between 1954 and 1974 he held numerous ministerial appointments, including those of Prime Minister, Foreign Minister and Finance Minister. M. Werner was Prime Minister again from 1979 to 1984.

Pierre Werner's determination to see an Economic and Monetary Union put in place alongside the European Communities as a step towards not only monetary integration but also towards ever closer union in the economic and political spheres came from his realisation that nothing else could provide Europe with the economic stability that it needed but which it lacked. Recent history had taught him that the beggar-my-neighbour devaluations of the 1930s led to inflation, unemployment and social and political chaos. He understood fully what the changes in monetary systems that Luxembourg had known in 1921, 1940

and 1945 had meant for Luxembourg's economy. M. Werner had seen and approved the strengthening of the world monetary order in the form of the Bretton Woods agreements, based on gold and the dollar, which led to the creation of the IMF and the World Bank, and he admired also the resolute American leadership, in the form of the Marshall Plan initiative, which enabled Europe to achieve post-war economic recovery, with the European Payments Union in particular contributing to monetary stability. Finally, he welcomed the new ideas of those such as Robert Triffin or the members of Jean Monnet's Action Committee for a United States of Europe concerning European monetary solidarity.

It was on 21 November 1960 that Pierre Werner gave a lecture in Strasbourg, to the Bas-Rhin Chamber of Commerce and Industry, in which he opened his personal campaign for European monetary integration. Public attention was attracted, in particular, by his idea of using a European unit of account – to be known as “Euror” – in public and private business alike.

In October 1962 the Commission submitted its memorandum on an action programme for the second stage of the Common Market including a chapter on monetary relations. In meetings of the Finance Ministers it was M. Werner alone who supported the Commission's proposal that, after the transitional period, it would be necessary to move to a system

of exchange rates with only small margins of fluctuation, since any major changes could endanger the efficient operation of the Common Market itself.

One month later Pierre Werner proposed, in a lecture given at the Cercle Royal Gaulois, in Brussels, the creation of a Community Monetary Institute which would direct and implement a common monetary policy. This idea was well received by the public but for official circles he was a man preaching in the desert, and the most eminent monetary experts turned a deaf ear to his proposals. For his part, Pierre Werner remained struck by the imbalance between the ambition of the Rome Treaty to achieve free movement of persons and goods and its insufficient emphasis on monetary harmonisation – an imbalance that created unequal economic opportunities.

M. Werner returned to the attack on 24 January 1968 when, in the crisis-ridden atmosphere engendered by the devaluation of the pound sterling, and other monetary disorders, he addressed a “Euro- forum” organised by the CDU at Saarbrücken. In his speech, which received wide publicity, he set out a monetary action programme which included the definition of the unit of account, the organisation of balance of payments support and the development of monetary cooperation. Shortly afterwards he developed these ideas further at a meeting of the Finance Ministers at Rotterdam.

At the end of 1968 the European situation deteriorated, with France and Germany failing to reach agreement on parities, the French refusing to devalue and the Germans to revalue. The Commission reacted by publishing the "Barre Plan"² on 12 February 1969. This text nudged Community thinking into a new direction, most specifically by proposing the creation of a mechanism which could provide short-term monetary support and medium-term balance of payments support.

Pierre Werner approved the general thrust of the Commission's memorandum, but he did set out some detailed comments and criticisms in the monthly newsletter of the Dutch branch of the European Movement. He stressed, in particular, that credit lines should not be provided automatically to a government in need of aid from its partners since that could provide too easy a solution, thus discouraging the country concerned from taking effective corrective measures. He also expressed his preference for a Community mechanism that would limit the margins of fluctuation in exchange rates rather than resorting to a system of free floating. But no new monetary mechanisms were in place within the Community when the French franc was devalued by 11.1% on 8 August 1969 and when the German mark was revalued by 9.3% on 24 October 1969.

In this disturbed and disturbing state of affairs the goal of EMU was first set out at a meeting of the Heads of State or

of Government at The Hague on 2 and 3 December 1969 with 1980 being set as the target date for its achievement. A number of governments then made their own detailed proposals concerning the creation of an Economic and Monetary Union, among them the Belgian, German and Luxembourg Governments, in January and February 1970. The Commission presented its own plan on 4 March. The governmental plans were discussed at a meeting of the Ministers of Finance held in Paris on 24 February. The author of the Luxembourg plan was M. Werner and in it he developed the ideas he had expounded in his Saarbrücken speech of January 1968. He recommended a step-by-step approach to EMU, with seven stages to be completed over a seven-to-ten-year period, leaving the sequence of the stages to be determined according to the circumstances.

Underlying these plans there were two distinct approaches. One, the thesis of the "Economists", advocated by the German Government, was that monetary union could be achieved only after convergence in economic and budgetary policies. The German Government also argued that majority voting should apply in meetings of the Finance Ministers concerning monetary matters, but such a transfer of national sovereignty to a European body was unacceptable to the French Government. The other thesis, that of the "Monetarists", backed by the French Government, was that there had to be a rapid freezing of

²Memorandum on the coordination of economic policies and monetary coordination in the Community. *Raymond Barre, after whom the plan was named, was then Vice-President of the Commission.*

exchange rates. Once that had been achieved convergence of member states' economies would ensue.

It was perhaps the existence of such differences that led the member states to decide, at The Hague Summit of 3 and 4 December 1969, to set up a Working Party under the chairmanship of Pierre Werner, then Prime Minister of Luxembourg, which was instructed to submit a global report covering all aspects of the measures that were required to achieve full Economic and Monetary Union after a series of intermediate stages³. The Working Party started its labours on 20 March 1970.

After five meetings, marked by fierce confrontations between "Economists" and "Monetarists", the Working Party completed an interim report which was sent to the Ministers of Finance and the Presidents of the Council and the Commission on 22 May. On 9 June the Council gave the green light to the Working Party to conclude its work on the basis of the interim report.

After ten more meetings the Working Party finished its drafting during the night of 7/8 October and on 15 October Pierre Werner sent its report to the Ministers of Finance in the first instance. These final meetings of the Working Party were devoted to in-depth discussions of the more controversial proposals made in the interim report. M. Werner's aim was to reach compromises on the points at issue and thus to enable the Working Party to attain consensus on the contents and recommendations of the report as a whole. In this aim he was successful. The Werner Report achieved a delicate balance between the competing preferences of "Economists" and "Monetarists". The Report proposed a three-stage move to full EMU in the period between 1971 and 1980. Whereas the first stage would ensure that the economic infrastructure was appropriate and could prepare the ground for institutional progress, the second stage would build on the economic and institutional developments of the first, leading in the third stage, to the irrevocable fixing of exchange rates and possibly the adoption of a single currency.



Pierre Werner, Yves Mersch and Jean-Claude Juncker

³ The report was to be drafted in view of both the decision of the Heads of State or of Government at The Hague, of December 1969, and of the mandate given to the Working Party by the Council on 6 March 1970.

A strong preference was expressed for the adoption of a single currency as opposed to the maintenance of national currencies though a move to a single currency was not considered to be absolutely essential. A progressive narrowing of currency fluctuation margins was foreseen. During the first and second stages the economic policies of the member states would be increasingly closely coordinated so as to promote convergence. Institutionally, the creation of a Community System of Central Banks – to replace the Committee of Central Bank Governors – was proposed and, also in the second stage, that of a European Monetary Cooperation Fund to manage a proportion of the reserves of member states and to intervene to provide balance of payments support required by weaker economies. An “economic policy decision-making centre” would be responsible for coordinating macro-economic policy in cooperation with the Community System of Central Banks. The Werner Report suggested that there should be a specially important general coordinating role for the Committee of Governors of Central Banks, or its successor body, in the general context of moves towards EMU. Although the Report did not suggest the creation of a European Central Bank as such, its proposals to establish an “economic policy decision-making centre” and to give an increased role to the Committee of Governors of Central Banks were moves in the direction of the establishment of such a body, particularly in view of the proposal that

the “economic policy decision-making centre” would be responsible for modifying the exchange rates of the single currency or those of the basket of national currencies, thus foreshadowing one of the roles of the European Central Bank.

It should not be forgotten that the Werner Report made a number of ambitious comments and proposals that went beyond the strict limits of EMU. Thus, in general terms, the Report pointed out that the transfer of responsibilities from national to Community bodies and the creation of new Community bodies represented “a profoundly significant political process which would involve the progressive development of political cooperation. EMU thus appears as a seedbed for the development of that political union by which it must, in the long-term, be accompanied.” More specifically, it suggested that the preliminary draft budgets of the member states should be examined at a Community level, by the Council, before each individual government finalised its draft budget. Further, it proposed that national budgetary procedures should be synchronised. These ideas were meant to ensure that the budgetary policies of the member states were drawn up in the light of the objectives of the European Community. The Report also made wideranging proposals concerning capital markets, regional and structural policy and, stargazing, pointed to the possibility of some degree of fiscal harmonisation.

From October 1970 the Werner Report was the benchmark for all discussion of EMU. But although most member states were sympathetic to the aims and proposals of the Report, the French Government was not prepared to accept more than cautious and evolutionary institutional consolidation since it could not agree to the overt transfer of monetary sovereignty from the national to the European level. As a result of the differences of approach between France and its partners the Ecofin Council could only agree, in March 1971, on achieving EMU "during the coming decade" by stages – only the first of which was defined in any detail.

The turbulent economic climate of the early 1970s prevented much real progress being made in implementing the Werner Report. The unilateral revaluation of the German mark took place in May 1971, the coming into being of the Snake, planned for June, had to be postponed, and in August the dollar became a floating currency and the whole Bretton Woods system collapsed. There ensued the world-wide recession triggered by the first oil crisis of 1973-1974. Thus although the Werner Report opened the way, the achievement of EMU was delayed for three decades during which only piecemeal progress was made. However, in 1979 the European Monetary System (EMS) entered into force. It had been proposed jointly by Valéry Giscard d'Estaing, President of the French Republic, and Helmut Schmidt, the German Chancellor. The EMS was

intended to create "a zone of monetary stability in Europe". The EMS had three main features: an exchange-rate mechanism open to all members of the System, though not obligatory; credit facilities between the NCBs of member states; and its unit of account, called the ECU (European Currency Unit). The EMS incorporated the monetary Snake, in which five countries took part on a regular basis. It was not until 1989 with the publication of the report by Jacques Delors, President of the Commission, that the next major step towards EMU was taken, a step which was to lead to an Intergovernmental Conference on EMU and, eventually, to the signature of the Maastricht Treaty in February 1992 which in its turn gave form to the dream of Monetary Union by detailing the second and third stages of EMU – the first having started in 1990.

Since progress towards EMU has been based largely on the blueprints contained in the Werner and Delors Reports, it might be of interest to compare some of their salient features. First, the Werner Report enjoys the historical precedence of having been, in 1970, the first fully worked out official plan for achieving EMU. Of the proposals made in the Werner Report only a small number were implemented, but these were significant. The European Monetary Cooperation Fund was set up (to be replaced by the European Monetary Institute in 1994), mechanisms for closer cooperation between central banks were agreed, and a new exchange rate arrangement, the

Snake, came into being in 1972. In 1974 the Council took a decision on the attainment of a high degree of convergence and adopted a Directive on stability, growth and full employment.

Nineteen years after the Werner Report, the Delors report followed in April 1989. From the point of view of its timing it enjoyed the advantage over the Werner Report of there being, in 1989, a more general awareness of the need to move to EMU. But if the French Government had emasculated the Werner Report, the British Government of Margaret Thatcher attempted, in its turn, to denature the Delors Report.

As concerns a single currency, the Werner Report, while expressing its preference for a single currency left open the option between that solution and that of the irrevocable fixing of exchange rates. The Werner Report did, nonetheless, express its desire, "for psychological and political" reasons to move to a "single currency which would affirm the irrevocability of the enterprise". The Delors Report went one small but significant step further in stating, rather more definitively, that "the replacement of national currencies by a single currency should take place as soon as possible after the locking of parities."

Regarding the creation of a European Central Bank, the Werner Report proposed reconstituting the Committee of Central Bank Governors as a "Community System of Central

Banks" with the task of coordinating monetary and exchange-rate policy. The Report suggested that this system could be modelled on the American Federal Reserve System. The authors of the Report also proposed that macro-economic policy should be coordinated by an "economic policy decision-making centre" responsible to the European Parliament. That was as close to an ECB that M. Werner's Working Party got. The Delors Report did not mention a European Central Bank as such but it did mention a "central institution" and the idea was implicit – indeed 99% implicit – in the following passage: "Considering the political structure of the Community and the advantages of making existing central banks part of a new system, the domestic and international monetary policy-making of the Community should be organised in a federal form, in what might be called a European System of Central Banks (ESCB). This new System would have to be given the full status of an autonomous Community institution. It would operate in accordance with the provisions of the Treaty, and could consist of a central institution (with its own balance sheet) and the national central banks. At the final stage the ESCB – acting through its Council – would be responsible for formulating and implementing monetary policy as well as managing the Community's exchange rate policy *vis-à-vis* third currencies. The national central banks would be entrusted with the implementation of policies in conformity with

guidelines established by the Council of the ESCB and in accordance with instructions from the central institution.”

It is, of course, the words “central institution” that are all important. Paradoxically, however, there is no further mention of the “central institution” in the following paragraphs of the Report which describe the mandate and functions of the ESCB, its policy instruments, its structure, organisation and status.

The third aspect of the Werner and Delors Reports which it seems interesting to note is that both documents proposed stage-by-stage or step-by-step approaches

to the completion of EMU. In 1989 Jacques Delors was clearly better placed, from the point of view of timing, than had been Pierre Werner, two decades earlier, to make specific detailed proposals concerning the nature and sequence of the steps to be taken in each stage, though M. Werner’s broad approach of a stage-by-stage move to EMU was echoed by Jacques Delors.

Much of the Delors Report drew on the rich seam of arguments and proposals made by Pierre Werner in 1970, notably as concerned: a single currency, a European System of Central Banks, and a step-by-step path to the completion of European Monetary Union. The Delors Report redefined both the goals



Pierre Werner and Yves Mersch examining a Euro banknote.

of EMU and the practical measures required to achieve it in the positive political climate of 1989, but the seminal creative thinking had already been carried out in the Working Party chaired by Pierre Werner. It is for this reason that Pierre Werner is known as “the architect of the euro”.

But the story is not finished. If, in the years to come, the EU moves to the coordination and synchronisation of the

establishment of national preliminary draft budgets, in the light of the Union’s policy objectives, and if there are moves towards some degree of fiscal harmonisation, the origins of such moves will be found to have existed already in the pages of the Report completed by Pierre Werner’s team during the night of 7/8 October 1970.⁴

⁴ The sources for this chapter are:

Author’s interviews with Pierre Werner, Luxembourg, 9 July and 1 October 1999;

Pierre Werner, Itinéraires luxembourgeois et européens, Tome I, Editions Saint-Paul, Luxembourg, 1992;

Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l’Union économique et monétaire dans la Communauté (Werner Report), of 8 October 1970, published in the Journal Officiel des Communautés européennes, 13th year no. C 136, 11 November 1970;

Report on economic and monetary union in the European Community (Delors Report), of the Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Commission of the European Communities, Brussels, April 1989;

Paul Margue and Marie-Paule Jungblut, Le Luxembourg et sa monnaie, L’Institut Monétaire Luxembourgeois, 1990.

IN MEMORIAM

PIERRE WERNER

1913 – 2002

a tribute



BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG

BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG



un hommage

1913 – 2002

PIERRE WERNER

IN MEMORIAM

la nature et la séquence des étapes à prendre, même si l'approche générale de Pierre Werner des étapes à franchir vers une Union économique et monétaire fut reprise par Jacques Delors.

Une grande partie du Rapport Delors fit appel aux riches arguments et propositions avancés par Pierre Werner en 1970, notamment en ce qui concerne une monnaie unique, un système européen de banques centrales ainsi qu'une réalisation par étapes de l'Union européenne monétaire. Le Rapport Delors redéfinît les deux buts de l'Union économique et monétaire et les mesures pratiques exécutées afin de la réaliser dans le climat poli-

tique positif de 1989, mais la pensée créative majeure avait déjà été conçue dans le groupe de travail présidé par Pierre Werner. C'est pour cette raison que Pierre Werner est connu sous le nom de l'«architecte de l'euro».

L'histoire n'est pas terminée. Si dans les années à venir, l'Union européenne progresse vers une coordination économique et budgétaire et un certain niveau d'harmonisation fiscale, conformes aux objectifs de l'Union, on trouvera l'origine de ces progrès dans les pages du rapport finalisé par l'équipe de Pierre Werner dans la nuit du 7 au 8 octobre 1970.⁵

⁵ Les sources de ce chapitre sont:

Les interviews de l'auteur avec Pierre Werner, Luxembourg, le 9 juillet et le 1er octobre 1999.
 Pierre Werner, Itinéraires luxembourgeois et européens, Tome I, Editions Saint-Paul, Luxembourg, 1992.
 Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté (Werner Report), du 8 octobre 1970, publié dans le Journal Officiel des Communautés européennes, 13e année n° C 136, 11 novembre 1970.
 Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté Européenne (Rapport Delors), du Comité d'Etude de l'Union économique et monétaire, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, avril 1989.
 Paul Marquie et Marie-Faule Jungblut, Le Luxembourg et sa monnaie, Institut monétaire luxembourgeois, 1990.

Paradoxalement, l'«institution centrale» ne sera plus mentionnée dans les paragraphes suivants du rapport qui décrivent le mandat et les fonctions du Système européen de banques centrales, ses instruments, sa structure, son organisation et son statut.

Le troisième aspect des Rapports Wernier et Delors qu'il semble intéressant d'évoquer est que les deux documents proposent des approches progressives pour la réalisation de l'Union économique et monétaire. Jacques Delors, en 1989, eut plus de chance que Pierre Wernier deux décades auparavant, pour faire des propositions détaillées concernant

de l'institution centrale.»⁴ Il opérerait conformément aux dispositions du Traité et pourrait comprendre une institution centrale (dotée de son propre bilan) et les banques centrales nationales. Au stade final, le SEBC – agissant par l'intermédiaire de son conseil – serait chargé de la formulation et de la mise en œuvre de la politique monétaire, ainsi que de la gestion de la politique de change de la Communauté vis-à-vis des monnaies tierces. Les banques centrales nationales seraient chargées de la mise en œuvre des politiques dans le respect des orientations fixées par le conseil du SEBC et conformément aux instructions émanant



Pierre Wernier et Yves Mersch contemplant un billet en euro.

⁴ Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne («Rapport Delors») établi par le «Comité pour l'Etude de l'Union économique et monétaire», Bruxelles, avril 1989.

psychologiques et politiques. Le Rapport Delors alla plus loin de manière discrète mais importante, en déclarant que «le remplacement des monnaies nationales par une monnaie unique devrait avoir lieu le plus tôt possible après le blocage des parties.»

En ce qui concerne la création d'une Banque centrale européenne, le Rapport Werner proposa de transformer le Comité des gouverneurs des banques centrales en «Système communautaire de banques centrales» ayant comme tâche de coordonner la politique monétaire et la politique des taux de change. Le rapport suggérait que ce système ait pour modèle le système américain de Réserve fédérale. Les auteurs du rapport proposent également que la politique macro-économique soit coordonnée par un «centre économique de décision politique» responsable devant le Parlement européen. Ce fut le stade le plus proche d'une Banque centrale européenne que le groupe de travail proposa. Le Rapport Delors ne prévoyait pas la Banque centrale européenne en tant que telle, mais mentionna par contre une «institution centrale»: «Compte tenu de la structure politique de la Communauté et de l'avantage d'insérer les banques centrales existantes dans un nouveau système, la formulation de la politique monétaire internationale et internationale de la Communauté devrait être organisée selon un schéma fédéral au sein de ce que l'on pourrait appeler un "Système européen de banques centrales" (SEBC)". Ce nouveau système devrait avoir le statut d'une institution communautaire autonome à

Tout d'abord, le Rapport Werner jouit de la préséance historique. Il a été, en 1970, le premier plan officiel entièrement conçu pour la réalisation de l'Union économique et monétaire. Seul un petit nombre de propositions faites dans le Rapport Werner furent appliquées, mais celles-ci furent considérées. Le Fonds européen de coopération monétaire fut institué (il sera remplacé par l'Institut monétaire européen en 1994); des mécanismes pour une coopération plus étroite entre les banques centrales furent mis en place, et un nouvel arrangement de taux de change, le Serpent monétaire, fut créé en 1972. En 1974 le Conseil prit une décision pour la réalisation d'un haut degré de convergence et adopta une directive sur la stabilité, la croissance et le plein emploi.

En avril 1989, dix-neuf ans après le Rapport Werner, le Rapport Delors sortit. Comparé au Rapport Werner, le moment était meilleur en 1989; il y avait un climat plus favorable pour l'Union économique et monétaire. Si le gouvernement français avait nu à la réalisation du Rapport Werner, le gouvernement britannique de Margaret Thatcher tenta, quant à lui, de court-circuiter le Rapport Delors.

Le Rapport Werner, tout en exprimant sa préférence pour une monnaie unique, laissa en suspens l'option entre cette solution et celle de la fixation irrévocable des taux de changes. Le rapport, néanmoins, se prononçait en faveur d'une «monnaie unique qui affirme l'irrévocabilité de cette initiative», et ce pour des raisons

les procédures budgétaires nationales soient synchronisées. Il s'agit de garantir la compatibilité des politiques budgétaires des Etats membres avec les objectifs de la Communauté européenne. Le rapport contient également des propositions de grande portée concernant les marchés des capitaux, les politiques régionale et structurelle; il évoque la possibilité d'un certain degré d'harmonisation fiscale.

A partir d'octobre 1970, le Rapport Werner fut à la base de toutes les discussions relatives à l'Union économique et monétaire. Le bien-fondé des objectifs et des propositions du Rapport fut largement reconnu, mais le gouvernement français n'était pas prêt à accepter plus qu'une consolidation institutionnelle prudente et évolutive; il ne pouvait pas admettre le transfert de souveraineté monétaire du niveau national au niveau européen. A cause de ces différences d'approche entre la France et ses partenaires, le Conseil Ecofin ne put pas dégager un accord, en mars 1971, pour réaliser l'Union économique et monétaire « au cours de la prochaine décennie »; uniquement la première étape fut définie dans tous ses détails.

Le climat économique turbulent du début des années 70 empêcha de vrais progrès dans la mise en œuvre du Rapport Werner. Une réévaluation ultérieure du mark allemand intervint en mai 1971; la création du Serpent monétaire, planifiée pour le mois de juin, dut être reportée; au mois d'août le dollar devint une monnaie flottante et le système de Bretton Woods tout entier s'écroula. S'ensuivit la récession mondiale déclenchée par la première crise pétrolière de 1973 à 1974. Ainsi, le Rapport Werner avait ouvert la voie mais l'aboutissement de l'Union économique et monétaire fut reporté de trois décades pendant lesquelles seuls des progrès fragmentaires furent atteints. En 1978, le Système monétaire européen (SME) fut décidé. Il avait été proposé conjointement par Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République française, et par Helmut Schmidt, le Chancelier allemand. Le Système monétaire européen qui incorpora le Serpent monétaire – bien que seulement cinq pays y participèrent régulièrement – eut pour unité de compte le «European Currency Unit», dénommé ECU. Ce ne fut qu'en 1989, avec la publication du rapport de Jacques Delors, président de la Commission, que fut entrepris le prochain grand pas en avant vers l'Union économique et monétaire, un pas qui devait aboutir à la Conférence Intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire, à la signature du Traité de Maastricht en février 1992. Ce traité permet de réaliser le rêve de l'Union monétaire en détaillant les deuxième et troisième étapes de l'UEM – la première ayant commencé en 1990.

Comme les progrès vers l'Union économique et monétaire furent basés en grande partie sur les modèles présentés dans les Rapports Werner et Delors, il est intéressant de comparer leurs caractéristiques saillantes.

L'Union économique et monétaire. Le Rapport ne suggérerait pas la création d'une Banque centrale européenne en tant que telle, mais ses propositions d'établir un « centre de décision de politique économique » et de donner un rôle croissant au Comité des gouverneurs des banques centrales furent des pas importants vers la constitution d'un tel organisme, particulièrement la proposition que le « centre de décision de politique économique » soit responsable pour la modification des taux de change de la monnaie unique ou de ceux du panier de monnaies nationales.

On ne doit pas oublier que le Rapport Werner contenait un certain nombre de commentaires et de propositions de caractère ambitieux allant au-delà des limites strictes de l'Union économique et monétaire. Ainsi, en général, le rapport montrait que le transfert de responsabilités d'organismes nationaux vers des organismes communautaires ainsi que la création de nouveaux organismes communautaires représentaient « un processus profondément significatif qui impliquerait le développement progressif de la coopération politique. Ainsi l'Union économique et monétaire joue le rôle de ferment du développement de cette union politique à laquelle elle devra, à long terme, être associée. » Plus spécifiquement, il suggère que les projets de budgets préliminaires des États membres soient examinés par le Conseil au niveau communautaire, avant que chaque gouvernement ne finalise son projet de budget. De plus, il propose que

institutionnels, la seconde étape repose-rait sur les développements économiques et institutionnels de la première étape, menant dans la troisième étape à une fixation des taux de change et peut-être à l'adoption d'une monnaie unique. Une forte préférence fut exprimée pour l'adoption d'une monnaie unique plutôt que pour le maintien de monnaies nationales, même si une monnaie unique n'était pas considérée comme absolument essentielle. Une restriction progressive des marges de fluctuation des taux de change des monnaies était prévue. Au cours de la première et de la deuxième étapes, les politiques économiques des États membres seraient coordonnées pour remplacer le Comité des gouverneurs des banques centrales des États membres de la Communauté européenne, était proposée. De plus, pour la seconde étape, était prévue la création d'un Fonds européen de coopération monétaire qui gère une part des réserves des États membres et intervienne afin de contribuer au soutien des balances de paiement des économies plus faibles. Un « Centre de décision de politique économique » serait responsable pour coordonner la politique macroéconomique en coopération avec le Système communautaire de banques centrales. Le Rapport Werner suggéra de confier un rôle important de coordination au Comité des gouverneurs des banques centrales ou à son organisme successeur, dans le contexte général du mouvement vers

mesures à prendre afin d'obtenir une Union économique et monétaire complète après une série d'étapes intermédiaires³. Les travaux débutèrent le 20 mars 1970.

Après cinq réunions marquées par des confrontations acharnées entre «économistes» et «monétaristes», le groupe de travail émit un rapport provisoire qui fut envoyé aux Ministres des Finances, aux présidents du Conseil et de la Commission le 22 mai. Le 9 juin, le Conseil donna son feu vert au groupe de travail afin que ce dernier pût conclure son travail sur base du rapport provisoire.

Après dix autres réunions, le groupe de travail finalisait son projet pendant la nuit du 7 au 8 octobre, et le 15 octobre Pierre Werner envoya son rapport tout d'abord aux Ministres des Finances. Ces réunions finales du groupe de travail furent consacrées à des discussions en profondeur des propositions les plus controversées faites dans le rapport provisoire. La stratégie de Pierre Werner fut d'atteindre des compromis sur les points en discussion et de permettre ainsi au groupe de travail d'arriver à un consensus sur le contenu et les recommandations du rapport dans son ensemble. Cet objectif fut atteint. Le Rapport Werner put maintenir un équilibre délicat entre les priorités respectives des «économistes» et des «monétaristes». Il proposa une réalisation en trois étapes d'une Union économique et monétaire entre 1971 et 1980. La première étape visait à assurer que l'intra-structure économique soit approuvée et puisse préparer le terrain pour les progrès

L'autre thèse, celle des «monétaristes», soutenue par le gouvernement français, préconisait le gel rapide des taux de change. Une fois ce gel réalisé, la convergence des économies des Etats membres en résulterait.

Ce fut peut-être l'existence de telles différences qui amenèrent les Etats membres à décider, au Sommet de La Haye des 3 et 4 décembre 1969, de constituer un groupe de travail sous la présidence de Pierre Werner, alors Premier ministre du Luxembourg. Ce groupe de travail fut chargé de soumettre un rapport global couvrant tous les aspects des



Pierre Werner, Yves Mersch et Jean-Claude Juncker

³ Le rapport devait être rédigé en tenant compte d'une part de la décision des chefs d'Etat ou de gouvernement à la Haye de décembre 1969, et d'autre part du mandat donné au groupe de travail par le Conseil le 6 mars 1970.

développement de la coopération monétaire. Peu après il développa davantage ces idées lors d'une réunion des Ministres des Finances à Rotterdam.

A la fin de l'année 1968, la situation européenne se détériora, la France et l'Allemagne ne purent s'entendre sur les partés, les Français refusant de dévaluer et les Allemands de réévaluer. La Commission réagit en publiant le «Plan Barre»² le 12 février 1969. Ce texte incitait la Communauté à s'engager sur une nouvelle voie, plus spécifiquement en proposant la création d'un mécanisme qui pourrait fournir un soutien monétaire et une assistance financière à moyen terme.

Pierre Werner approuva les lignes de force du Memorandum de la Commission, mais il présenta quelques commentaires et critiques dans le bulletin mensuel de la branche néerlandaise du Mouvement européen. Il souligna, en particulier, que du crédit ne devait pas être fourni automatiquement à un gouvernement en quête d'aide de ses partenaires, étant donné que ceci pourrait fournir une solution trop facile, n'incitant pas le pays concerné à prendre des mesures correctives. Il exprima également ses préférences pour un mécanisme communautaire qui limiterait les marges de fluctuations des taux de change plutôt que de recourir à un système de libre flottement. Il n'y avait pas de mécanisme monétaire en place au sein de la Communauté lorsque le franc français fut dévalué de 11,1% le 8 août 1969, et quand le mark allemand fut réévalué de 9,3% le 24 octobre 1969.

Deux approches sous-tendaient ces plans. Selon la première, la thèse des «économistes», défendue par le gouvernement allemand, l'union monétaire ne pouvait être réalisée qu'après la pleine convergence des politiques économiques et budgétaires. Le gouvernement allemand soutenait également que le vote majoritaire devrait être appliqué dans les réunions des Ministres des Finances pour les affaires monétaires, mais un tel transfert de souveraineté nationale vers un organisme européen était à ce stade inacceptable pour le gouvernement français.

² Memorandum au Conseil sur la coordination des politiques économiques et la coopération monétaire dans la Communauté. Raymond Barre, dont le nom fut donné au Plan, était alors vice-président de la Commission.

période transitoire, il convenait de stabiliser les taux de change des monnaies des États membres et de limiter leurs marges de fluctuation, étant donné que des variations de taux de change importantes pouvaient mettre en danger le bon fonctionnement du Marché commun.

Un mois plus tard, Pierre Werner proposa lors d'une conférence au Cercle Royal Galois à Bruxelles, la création d'un Institut monétaire communautaire qui dirigerait et exécuterait une politique monétaire commune. Cette idée fut bien reçue par le public, mais pour les cercles officiels Werner n'était qu'un homme préchant dans le désert. Les experts monétaires les plus éminents firent la sourde oreille à ses propositions. Pour sa part, Pierre Werner était frappé par le déséquilibre entre l'ambition du Traité de Rome de réaliser la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux et son manque d'harmonisation monétaire – un déséquilibre qui conduisit à des situations économiques inégales.

Le 24 janvier 1968, dans l'atmosphère de crise engendrée par la dévaluation de la livre sterling et d'autres désordres monétaires, Pierre Werner reprit l'initiative lors d'un «Euroforum» organisé par le parti social chrétien allemand (CDU) à Sarrebruck.

Dans son discours qui reçut un grand écho, il présenta un programme d'action monétaire englobant la définition de l'unité de compte, l'organisation du soutien à la balance des paiements et le

changements dans les systèmes monétaires que connut le Luxembourg en 1921, 1940 et 1945, ont signifié pour l'économie luxembourgeoise. M. Werner avait vu et approuvé la consolidation de l'ordre monétaire mondial sous forme des accords de Bretton Woods, basés sur l'or et le dollar et qui ont conduit à la création du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Il a également admiré la direction américaine résolue sous la forme de l'initiative du plan Marshall, qui a permis à l'Europe de se redresser économiquement après-guerre avec l'Union européenne des paiements qui contribua particulièrement à la stabilité monétaire. Enfin, il a accueilli les idées nouvelles de personnalités comme Robert Triffin ou des membres du Comité d'action de Jean Monnet pour des États-Unis d'Europe concernant la solidarité monétaire européenne.

Le 21 novembre 1960 Pierre Werner fit un discours à Strasbourg, au cours duquel il lança sa campagne personnelle pour l'intégration monétaire européenne. L'attention publique était attirée, en particulier par son idée d'utiliser une unité de compte européenne – connue sous le nom d'«Euro» dans les affaires publiques comme privées.

En octobre 1962, la Commission soumettait son Mémoire sur un programme d'action pour la deuxième phase du Marché commun, incluant un chapitre sur les relations monétaires. Dans les réunions des Ministres des Finances, ce fut Pierre Werner seul qui supporta la proposition de la Commission. Après la

Si une personne a du mérite pour la création de l'Union économique et monétaire et de l'euro, c'est bien Pierre Werner. D'autres, comme Richard Coudenhove-Kalergi ou Jean Monnet, eurent des objectifs similaires, mais Pierre Werner fut cet homme d'Etat assumant des responsabilités gouvernementales, qui eut cette vision de même que le mandat et l'autorité pour en dessiner les contours. Avant les gouvernements, institutions et citoyens d'Europe, il contribua à faire accepter et à mettre sur la bonne voie ce qui devait devenir réalité – grâce au travail de Jacques Delors et de bien d'autres. L'aboutissement de l'Union monétaire européenne est dû à de nombreux hommes et femmes, mais la vision sous-jacente, exprimée dans son rapport du mois d'octobre 1970 adressé aux présidents du Conseil et de la Commission des Communautés européennes, fut celle de Pierre Werner, l'architecte de l'euro.

Pierre Werner naquit le 29 décembre 1913 à Saint-André, non loin de Lille en France, de parents luxembourgeois. Il effectua sa scolarité à Luxembourg et étudia le droit à l'Université de Paris. En 1938 il obtint son doctorat en droit et débuta comme avocat. Peu de temps après, il fut engagé auprès de la Banque Générale pour laquelle il travailla pendant les années de guerre. En 1939, il épousa Henriette Pescatore, ils eurent trois fils et deux filles. Elle décéda en 1984. A la fin de la guerre, Pierre Werner fut nommé à un emploi à mi-temps au Ministère des Finances. Il gagna la confiance de Pierre Dupong, qui était alors Ministre des Finances. Ayant rédigé un projet de dévaluation de la monnaie luxembourgeoise, il fut nommé à la tête de la Banque monétaire luxembourgeoise en 1945. Le 29 décembre 1953, six jours après la mort de Pierre Dupong, Pierre Werner fut nommé Ministre des Finances. De 1954 à 1974, il assura de nombreuses charges ministérielles, entre autres celles de Premier Ministre, de Ministre des Affaires Etrangères et de Ministre des Finances. Pierre Werner fut à nouveau Premier Ministre de 1979 à 1984.

La détermination de Pierre Werner de voir s'installer une Union économique et monétaire au sein des Communautés européennes, comme un pas en avant non seulement vers une intégration monétaire mais aussi vers une union tous-jours plus proche dans les sphères économiques et politiques, venait de sa prise de conscience que rien d'autre ne pouvait pourvoir l'Europe d'une stabilité économique si nécessaire mais dont elle était dépourvue.

L'histoire récente nous a appris que les dévaluations protectionnistes des années 30 ont conduit à l'inflation, au chômage et au chaos social et politique. Pierre Werner a compris ce que les

rapport pour le gouvernement au sujet de problèmes de surveillance bancaire, fut nommé au poste, nouvellement créé, de Commissaire au contrôle des banques. A partir de 1949, il combina cette tâche avec celle de Conseiller du gouvernement. Dans ces deux positions, il fut impliqué dans la surveillance bancaire, le marché du crédit et la coopération financière internationale – spécialement le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et le Benelux.

« Au cours de mes études universitaires au milieu des années trente, je m'étais emballé pour les théories monétaires et je suivais les cours d'illustres experts en la matière comme Charles Rist, Jacques Rueff et d'autres. Il n'était dans mon engouement aucune considération de grippe-sou. Je m'étais rendu compte du puissant impact du comportement monétaire des Etats sur l'économie et le social, en général sur le partage des richesses entre les nations et les individus. J'entendais percer les secrets des rouages de cette machinerie. L'abstraction des théories monétaires n'arrivait pas à me rebuter. L'effort aurait pu paraître gratuit et sans espoir de conséquences pratiques, étant donné le régime monétaire étatique du Grand-Duché.

Toujours est-il que lorsque j'entrais au Ministère des Finances à l'automne de 1944 comme attaché à mi-temps, je me trouvais confronté avec des dossiers faisant appel à mes connaissances acquises. Ces dossiers m'ont accompagné pendant toute ma carrière administrative et politique. »

Pierre Werner¹

¹ Paul Margue et Marie-Faule Junghlut, Le Luxembourg et sa monnaie, Institut Monétaire Luxembourgeois, 1990, p. 180.

PREFACE

Pierre Werner en ses qualités de Premier Ministre et de titulaire d'autres portefeuilles ministériels, a pu mettre ses talents de négociateur et le fruit de ses longues réflexions sur les problèmes monétaires, au service de son pays comme de l'intégration de l'Europe. Il était convaincu que les progrès de l'Union monétaire étaient liés au renforcement de la solidarité économique, sociale et politique. Le rapport du groupe placé sous sa présidence, remis aux chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres de la Communauté européenne en 1970, contient les éléments essentiels de ce qui deviendra 30 ans plus tard, le cadre de l'Union économique et monétaire européenne.

Les qualités du visionnaire étaient doublées des qualités de l'homme d'action, de l'homme d'Etat, profondément engagé au service des causes qui l'animaient. Ces qualités n'étaient que le reflet d'une personnalité forgée par un idéal élevé, confrontée aux difficultés qui furent celles du siècle écoulé.

En tant que membre de son Conseil, Pierre Werner a contribué activement à l'institution et au lancement des opérations de la Banque centrale du Luxembourg dans le cadre du système européen de banques centrales. Sa présence fidèle aux manifestations de la Banque, ses interventions fermes, précises et engagées lors des réunions du Conseil, resteront dans la mémoire de tous, comme des éléments marquants. C'était un honneur et un privilège pour la Banque de bénéficier, dès sa fondation, du concours d'une personnalité ayant agi si efficacement au bénéfice de l'intégration monétaire européenne.

La Banque centrale du Luxembourg lui restera à jamais reconnaissante.
Ces quelques mots traduisent aussi mon émotion profonde et servent à introduire l'hommage de Michael Palmer à Pierre Werner.

Yves Mersch
Président
Banque centrale du Luxembourg

par Michaël PALMER

Pierre Werner et son rapport

UN HOMME ET SA VISION

BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG



un hommage

1913 – 2002

PIERRE WERNER

IN MEMORIAM