

« Ouni Ennerbriechong maximal 10 Joer an der Regierung ? »

Le pays ne serait pas le même si le couperet avait joué dans le passé

Pour moi, c'est « non » le 7 juin. Les apprentis sorciers qui ont concocté la question référendaire ont perdu de vue que notre « mir wölle bleiwe wat mir sinn » est tributaire de notre possibilité d'action dans les multiples organismes internationaux où les décisions se prennent au niveau ministériel. Notre acceptation aux postes de commande, mais aussi le poids des interventions au niveau ministériel de notre représentant, reposent sur des valeurs qui dans notre cas ont nécessairement dû être acquises et reconnues dans la durée : connaissance des dossiers certes, mais aussi mémoire du vécu ensemble, respect des convenances, bonnes relations avec l'appareil, familiarité avec les réseaux et, surtout, quelques solides amitiés..

Ces qualités sont d'autant plus requises que le pays ne dispose pas d'un puissant appareil de soutien. Priver le pays de la possibilité d'être représenté par un ministre ayant dix ans d'ancienneté ministérielle, et réélu au surplus (il est inconcevable qu'un ministre non réélu redevienne ministre) reviendrait à scier la branche sur laquelle nous sommes assis.

Le Luxembourg a sa chance, lorsque les circonstances internationales s'y prêtent, d'offrir à la communauté internationale le profil requis pour mener à bien une mission. En cas de mésentente ou de suspicion entre partenaires, ou encore lorsque le bon fil avec les deux partenaires qui comptent est important pour assurer leur bonne entente, le membre luxembourgeois du cénacle – toujours en stand by et de préférence non candidat - a toutes les chances d'être prié pour autant que la personne réunisse les conditions requises dont la principale est la confiance dans les qualifications de celle-ci. Or qui dit

confiance, dit durée Jean Claude Juncker (31 ans de présidence ministérielle, dont 20 comme membre du Conseil Européen) en 2005 lorsqu'il a été élu Président de l'Eurogroupe. En dérogation à la limitation du mandat à deux ans, il a été prié à 3 reprises de rester en fonctions, soit pendant 8 ans. Jacques Santer (22 ans de présence ministérielle, 10 comme Membre du Conseil Européen) s'est vu offrir la présidence de la Commission en juillet 1994 par le Conseil Européen. En cas d'extrême longévité ministérielle il est même permis de déroger à la règle de base de la diplomatie luxembourgeoise : ne jamais être candidat, mais toujours être prêt pour être prie. C'est le cas de Jean Claude Juncker qui a passé comme candidat les obstacles successifs que furent le choix du Parti Populaire Européen, celui du Parlement Européen et, enfin, celui du Conseil Européen. Dans les deux cas l'opposition du Royaume Uni ne put être maintenue contre des personnes dont la valeur avait pu être confirmée durant des décennies. Il n'est pas inutile de rappeler que chacun avait fait ses armes aux Affaires sociales, au Travail, au Budget et aux Finances, notamment en présidant les Conseils dits techniques afférents. Ce sont des secteurs clef du monde d'aujourd'hui où tout se tient.

Quelques performances après dix ans au Gouvernement

Paul Eyschen a ancré notre neutralité pour toute une génération avec une convention internationale qu'il a littéralement portée sur ses bras lorsqu'il avait 19 ans d'ancienneté comme Ministre d'Etat et président du Gouvernement (33 ans en comptant ses fonctions de « Directeur Général » de la justice ». Il s'agit de la Convention concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre sur terre du 18 octobre 1907. C'est la troisième des conventions de La Haye par lesquelles on essayait de domestiquer les guerres. Paul Eyschen – un spécialiste reconnu du droit international

public - avait suivi de près la négociation des conventions précédentes. C'est tout naturellement que la mission d'établir la convention sur la situation des neutres en cas de guerre lui fut confiée, vu la position du pays, vu aussi les qualifications et l'expérience de l'homme. (Pour la petite histoire, cette convention fut appliquée à la lettre – aussi par l'Allemagne hitlérienne - durant la « drôle de guerre » entre le 1^{er} septembre 1939 et le 10 mai 1940 - le minerai français et le coke allemand devinrent de l'acier luxembourgeois vendu à des conditions exclusivement commerciales aux belligérants.) Vincent Artuso, qui pourtant a décrit l'ambiance régnant dans le pays durant la drôle de guerre pour expliquer le contexte dans lequel la Commission administrative prit les choses en main, n'a pipé mot sur cette convention dont l'application avait fait l'unanimité du pays, syndicalistes de gauche compris). Dans son souci de préserver ce qui pouvait l'être, la Commission administrative s'est nécessairement référée à cette convention, d'où son peu de sympathie pour l'application au pays d'une autre Convention de La Haye, soit celle qui concerne la situation des pays occupés en cas de guerre (qu'il n'était pas occupé de déclarer).

Pierre Werner est entré au Gouvernement Dupong/Bodson le 29 décembre 1953 (au le décès de Pierre Dupong) comme Ministre des Finances (et de la Force armée) sans être élu. Pierre Werner a succédé à Pierre Dupong (le 2 mars 1959) comme Président du gouvernement, poste qu'il il aurait dû abandonner le 29 décembre 1963 en cas d'application du couperet. Pierre Werner nous est resté après les élections de juin 1964 comme Président du gouvernement jusqu'au 14 juin 1974. Il y a eu près de 21 ans de présence gouvernementale continue, dont 15 comme Président du gouvernement. Pierre Werner a repris la fonction cinq ans plus tard, en 1979, qu'il abandonna en 1984 lorsqu'il renonçait à la vie

politique . Pour le bilan de l'action de Pierre Werner après 10 ans de présence ministérielle il faut prendre en considération également cette dernière période 1979-1984. En effet la cure d'opposition de quatre ans par laquelle devait passer le Président du gouvernement depuis 15 ans en 1974 doit être considérée comme un épisode d'une carrière en continu.

Ce n'est pas l'endroit pour faire le bilan de l'action de Pierre Werner dix ans après son entrée au Gouvernement, soit durant la période 1963 à 1974.et 1979 à 1984.

Pour établir le bilan complet du gâchis qu'aurait comporté l'application du couperet à l'action de Pierre Werner il suffira de se reporter à ses mémoires (Itinéraires luxembourgeois et européens, Volume 2) et au Livre de ses amis. Ceux qui éprouvent le besoin de travailler sur pièces seront servis au CVCE (Centre Virtuel pour la Connaissance de l'Europe de Sanen). On y a accès aux archives de la Famille Werner. On savait que Pierre Werner rédigeait lui-même les textes. Ce qu'on a appris, c'est qu'il disposait d'un extraordinaire réseau qu'il utilisait à plein pour faire passer ses projets. Cela n'a pas pu être acquis en quelques années.

Pour ma part, je retiendrai deux actions de Pierre Werner qui ont ancré la position du pays dans l'Europe tout en façonnant cette dernière.

Je mentionnerai seulement pour mémoire le rôle de Pierre Werner comme « Père de l'Euro ». Hans Tietmeyer, suppléant allemand au Comité Werner en 1970, par ailleurs ancien membre du Conseil de la Bundesbank et ancien Secrétaire d'Etat au Bundeswirtschaftsministerium, a donné le 21 octobre 2003 une conférence à Luxembourg avec pour thème « Du Plan Werner à l'Euro ». Ce texte est d'autant plus intéressant que Tietmeyer fut le

fer de lance des « économie d'abord » lors de la préparation du Plan Werner en 1970. Il faut rappeler ici que le Plan Werner n'eut qu'un accueil poli fin 1970 et début 1971. La fluctuation des changes fut précipitée par la décision de Nixon de février 1971 de décrocher le dollar de l'or.

Les différents mécanismes mis en place pour domestiquer les fluctuations des changes à l'intérieur de la Communauté se référaient certes aux mécanismes envisagés dans le Rapport Werner pour la 1^{re} étape de l'UEM, mais l'objectif ultime d'une monnaie commune n'était plus un sujet d'actualité.

Le Plan Werner, tout en n'étant pas approuvé, avait cependant des retombées décisives sur le développement de la place financière. Le Luxembourg, en mettant en œuvre unilatéralement des mécanismes prévus pour la 1^{re} et la 2^e étape, donnait du corps à l'argument irréparable que le pays faisait ce que tous devraient faire.

Les choses changeaient au Sommet de Hanovre de juin 1988. L'Acte Unique (suivi des accords de Schengen) était entré en vigueur. L'acte suivant devait logiquement être l'Union Economique et monétaire. Le Conseil Européen chargea Jacques Delors, président de la Commission, de présenter un rapport pour un plan d'union économique et monétaire devant aboutir à une monnaie unique.. Le projet soumis par Delors était un clone du Plan Werner, avec pour couronnement une monnaie unique.

Il y eut accord au Conseil européen de juin 1991 à Luxembourg sous la Présidence de Jacques Santer. Le projet de Traité sur l'Union européenne était approuvé formellement quelques mois plus tard sous présidence néerlandaise au Conseil européen de Maastricht, ville où il fut signé en février 1992, d'où le nom sous lequel le Traité est connu.

Tietmeyer a tenu sa conférence à Luxembourg le 21 octobre 2003, soit dix jours après l'arrêt du Bundesverfassungsgericht qui a donné le feu vert à un traité qui a comporté la mort du DM.

La conférence de Tietmeyer exprime bien l'euphorie qui existait à l'époque en Allemagne et dans le monde. Pour l'Allemagne, l'unification de l'Allemagne valait bien une messe – la troisième phase l'UEM comportant l'abandon du DM – et ce d'autant plus, la politique rigoureuse de la Bundesbank unique aidant, les disciplines budgétaires contenues dans le Traité devaient suffire selon les certitudes des néolibéraux en vogue à l'époque pour faire fonctionner l'Euro. En 1993, Kukuyama avait constaté la fin de l'histoire avec la démocratie pour tous et Milton Friedman avait constaté la fin des querelles grâce à l'acceptation du marché et de la discipline budgétaire. Ce fut une illusion. Pour accepter le lancement de la monnaie unique, l'Allemagne exigeait un Pacte de stabilité. Lorsque le 1^{er} janvier 1999 l'Euro a été effectivement lancé, Jacques Santer en tant que Président de la Commission et Jean Claude Juncker en tant que Président de l'Eurogroupe ont été sur les fons baptismaux. Si on avait appliqué le couperet dans le passé ils n'y auraient pas été.

Pierre Werner et les « accords de Luxembourg »

Il est établi que les « accords » de Luxembourg (17/18 et 28/29 janvier 1966) négociés sous la Présidence de Pierre Werner ont mis fin à la politique de la chaise vide du Général de Gaulle, et ce sans changer les traités. Pierre Werner avait alors 13 ans d'ancienneté comme membre du Gouvernement et n'aurait pas pu jouer son rôle si le couperet des 10 ans avait été d'application. Le système institutionnel existant de la Communauté – à l'avantage de l'Europe tout en protégeant le Luxembourg - était directement mis en cause

comme il résulte du discours de Couve de Murville du 17 octobre 1965 devant l'Assemblée Nationale. Couve a dénoncé le caractère injuste du système de vote à la majorité dans le Conseil où le poids des « petits » pays était jugé disproportionné par rapport à celui des grands, avec la circonstance aggravante que les petits pays étaient enclins à suivre les propositions de la Commission où les petits pays étaient surreprésentés. Le nécessaire accord de la Commission à la mise en minorité d'un Etat membre dans le Conseil n'était donc pas une garantie. Le plan était de mettre en place une coopération politique de type intergouvernemental encadrant les institutions communautaires. Pour illustrer ce que cela signifiait comme menace pour le Luxembourg il suffisait d'avoir présent à l'esprit le discours de 1962 de de Gaulle sur le Volapuk (provoquant le départ des ministres MRP) où le Luxembourg disparaissait parmi les « et coeterae ». Il ne fait plus de doute que de Gaulle voulait le changement du Traité qui était le premier volet du repositionnement international de la France, le second étant la sortie de la France du système militaire de l'Otan qui put être opérée en mars 1966 par simple lettre du Président de la République au Président Johnson.

La crise avait commencé le 1^{er} juillet 1965 à Bruxelles (7 heures du matin) lorsque Couve de Murville claqua la porte de la salle de réunion du Conseil au Ravenstein). Ce même 1^{er} juillet l'Italie inaugurait sa présidence de six mois du Conseil. Le Luxembourg devait reprendre le flambeau le 1^{er} janvier prochain. Le Luxembourg suivait la situation de très près, en première ligne à Bruxelles avec Albert Boirschette comme représentant permanent et Jean Dondelinger comme son adjoint. La présidence en cours et la future présidence y mirent en place la gestion courante d'un Conseil en crise. La pièce centrale en était un Comité des représentants permanents siégeant à Six (donc avec la France) au niveau des

adjoints. Ce dernier ficelait les décisions du Conseil qui étaient approuvées - sans réunion du Conseil où la chaise de la France était vide – par la procédure écrite.

A Luxembourg, Pierre Werner cumulait depuis la sortie d'Eugène Schaus du gouvernement (en 1964) les fonctions de ministre des affaires étrangères avec celle de Président du Gouvernement. Pierre Werner eut comme soutien direct Pierre Pescatore, Secrétaire général du Ministère des affaires étrangères. Comme cheville ouvrière des rédacteurs du Traité à Val Duchesse ce dernier avait le double avantage de connaître la partie écrite et la partie non écrite du Traité de Rome. Il disposait d'un réseau unique de relations en Europe du fait que ses jeunes collègues de Val Duchesse étaient parvenus entretemps, comme lui, aux postes de commande. A Luxembourg, la consigne était – c'était du Werner pur – « pas de vagues ». Pierre Werner n'était pas de ceux (Spaak, Luns, Schröder) qui s'agitaient à proposer des formules de sortie de la crise mais et dont l'action allait à hue et à dia. Pierre Werner observait et attendait son heure avant d'agir. Né en France d'un père y ayant gagné sa vie, il était proche du pays (les tombes familiales des Werner sont à Kayl, à quelques encablures de la France). Entré au Gouvernement comme junior en décembre 1953, il a dû souffrir des problèmes non résolus de la Quatrième République, notamment ceux la décolonisation sous toutes ses facettes. La politique européenne de la France était aléatoire. La Communauté européenne de défense échoua sous Mendes France, relayée par l'Union l'Union Occidentale qui n'en était qu'une ombre. La CECA commençait à fonctionner en août 1953, la question sarroise avait pu être résolue et la Moselle fut canalisée. Mais la IV.ième République pouvait-elle être à la hauteur des obligations que lui imposait le Traité de Rome ?

Pierre Werner devint Président du Gouvernement en mars 1959, soit 15 mois après l'entrée en vigueur du Traité de Rome et 13 mois après le 8 mai 1958 lorsque de Gaulle revint aux affaires. Il rencontra de Gaulle devenu Président de la République dans les meilleures conditions possibles lors de la navigation sur la Moselle devenue navigable (mai 1964). Les contacts de Pierre Werner s'étendaient naturellement à la famille démocrate chrétienne en France. Il n'est pas concevable qu'il n'ait pu avoir d'affinités avec un certain Jean Lecanuet, démocrate catholique comme lui, qui devait jouer son rôle dans le dénouement de la crise.

Depuis juillet 1964 Pierre Werner cumulait les fonctions de Ministre des affaires étrangères et de ministre du Trésor (finances communautaires) avec celle de Président du Gouvernement. Il était aussi ministre de la Justice, donc directement concerné par le litige sur la majorité qualifiée. Il incarnait en quelque sorte tous les éléments du puzzle. Pierre Werner était l'interlocuteur direct de Couve de Murville que de Gaulle avait chargé de la mission de placer et de déclencher la mine, puis, lorsqu'elle ne fonctionna pas, de la désamorcer. Couve et Pierre Werner que tout distinguait devaient au moins avoir pour point commun de sortir tous les deux de la Rue Saint Germain où la règle de base en politique étrangère est de savoir se mettre dans la peau de l'autre pour réussir. Ceci était en tout cas le point fort de Pierre Werner et la clef d'une sortie de crise réussie. Mais il y avait probablement quelque chose de plus profond. Couve était un sentimental inhibé. Lorsque, sur ordre du Général il déclarait à un Conseil des Ministres consterné que la France n'allait plus coopérer à la préparation du mandat de négociation pour l'accession du Royaume-Uni à la Communauté européenne (le 28 janvier 1963, à 7 heures du matin, Ravenstein Bruxelles) Eugène Schaus, notre ministre des Affaires Etrangères à l'époque, fut le seul

à serrer - fort ostensiblement m'a rapporté Albert Borchette - la main à Couve lorsque celui-ci sortit de réunion. Couve : « Cela, je ne l'oublierai jamais. » L'équipe luxembourgeoise avait en outre un certain crédit du fait de son allergie aux excès protocolaires auxquels Hallstein et , de Gaulle de l'autre, attachaient une signification politique.

Les résultats des élections présidentielles en France devaient changer les données (1^{er} tour le 5 décembre, 2^e tour le 19 décembre 1965.) De Gaulle s'était porté candidat, estimant non nécessaire de faire campagne contre Mitterrand, Lecanuet, Marcilhacy et d'autres candidats. . Jean Lecanuet avait construit sa campagne autour du thème de la nécessité d'une politique européenne proactive comme garant du financement de la politique agricole commune dont dépendait l'agriculture française. Lecanuet réunit sur lui plus de 15% de voix qui s'ajoutaient à celle des recueillies par Mitterrand pour mettre le Généra en ballottage. De Gaulle intervint une seule fois dans la campagne. Dans une longue interview accordée le 16 décembre au journaliste Michel Droit. de Gaulle passait sous silence la crise européenne qui visiblement le gênait aux entournures à la veille du 1^{er} janvier 1966 lorsque la majorité qualifiée devait entrer en application dans le Conseil.

C'était à la Présidence luxembourgeoise de jouer, avec Pierre Werner à sa tête. En un mois (séance extraordinaire du Conseil à Luxembourg les 17/18 et 28/29 janvier 1966) la Communauté était de nouveau sur les rails Des achèvements uniques étant réalisés durant les cinq mois restants de la présidence luxembourgeoise (fusion des Institutions avec confirmation des arrangements sur les sièges, financement de la politique agricole, finalisation du Kennedy round). . Les Traités n'avaient pas été changés et personne n'avait perdu la face (du moins en apparence) . Le mérite en revient à Pierre Werner.

Les documents relatifs à ces journées folles journées de janvier 1966 (y compris les notes et compte-rendus de notre Ministère des affaires étrangères) sont accessibles sur le site du CVCE (Centre Virtuel des Connaissances de l'Europe) de Sanen.

Le obstacle immédiat à résoudre avait été que la France refusait une réunion du Conseil à Six, alors que le juriste qu'était le Professeur Hallstein affirmait que le Conseil ne pouvait pas siéger valablement sans la Commission. Pierre Werner réunit un Conseil à Cinq qualifié d'extraordinaire qui devait être unique. Lorsque, faute d'un accord lors de la réunion il fallait en organiser une deuxième, Pierre Werner décida qu'il n'y aurait qu'une seule session mais en deux séances.....Le Conseil extraordinaire avait comme ordre du jour la discussion sur l'état de la Communauté. En fait il s'agissait de traiter les doléances de France sur le comportement de la Commission et le maniement de la majorité qualifiée dans le Conseil qui était d'application dès le 1^{er} janvier 1966. . Couve visiblement ne s'était pas spécialement préparé sur le premier thème. Dans le TEE amenant la délégation française à Luxembourg il avait chargé un collaborateur du Quai d'Orsay de lettre quelque chose sur papier. Ce papier fut le fameux « Décalogue » qu'un Couve peu à l'aise dut lire devant le Conseil lorsque le président lui demander de spécifier les demandes de la France sur le sujet. Pierre Werner lui fit remarquer que les deux premiers points concernaient le Conseil, soit eux-mêmes. Les points restants (devenus l'Heptalogue) touchaient aux modalités de la collaboration entre Commission et Conseil lesquelles devaient, comme le prescrit le Traité , être organisés d'un commun accord.

Les ministres étaient soulagés avec la proposition de faire discuter les points au Comité des Représentants (ambassadeurs) avec Emile Npoël comme représentant de la Commission). Les problèmes y furent réglés quelques jours après la fin de la session au cours d'une

brève réunion. Le Conseil était invité de se concentrer sur les vrais problèmes, soit son programme durant les prochains six mois et la recherche d'une réponse aux demandes de la France au sujet du maniement du vote à la majorité qualifiée. Le Président obtint assez facilement un accord sur un programme de travail ambitieux dans lequel chacun retrouvait ses intérêts (Fusion des Institutions ; Kennedy Round, Financement de l'agriculture par des ressources propres). Ce programme de travail fut mené à bien sous la présidence du Conseil par Pierre Werner.

Il restait la question de la majorité qualifiée sur laquelle la position du Général s'était braquée et qui paraissait insoluble. Après des heures de discussions et rencontres, Pierre Werner eut l'idée de génie qu'il y avait accord pour se mettre au travail tout en étant en désaccord sur le recours à la majorité. Pour les uns un vote pouvait avoir lieu à la longue en cas de nécessité, l'autre position étant que la discussion devait perdurer. Ceci allait faire partie du Communiqué.

Les « accords » étaient pratiquement morts lorsque, durant la guerre des Malouines dans laquelle l'Angleterre de Madame Thatcher avait besoin du soutien de la France. Celle-ci n'hésitait pas à participer à la mise en minorité du Royaume Uni sur le prix commun des céréales. Dans les couloirs, la délégation de la France expliquait que les « accords » de Luxembourg ne s'appliquaient pas aux décisions budgétaires..... Avec l'entrée en vigueur de l'Acte unique le recours à la majorité qualifiée devenait courant pour les décisions de rapprochement des législations touchant le marché intérieur. A ce que je sache, c'est la première fois que dans un accord à portée constitutionnelle les parties ont constaté ouvertement leur désaccord sur la question de fond, tout en s'engageant à collaborer étroitement pour le reste. La formule allait faire école sous les termes consacrés « agree to disagree ».

Henri ETIENNE (hetienne@pt.lu)