

Mario Hirsch, Le Luxembourg aux commandes: expérience, détermination et abnégation (Décembre 2004)

Légende: En décembre 2004, à la veille de la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne, Mario Hirsch, rédacteur en chef de l'hebdomadaire d'Lëtzebuenger Land, passe brièvement en revue l'expérience européenne du Luxembourg et analyse les grands dossiers figurant à l'ordre du jour de la prochaine présidence.

Source: Hirsch, Mario, Notre Europe - Études et Recherches. Le Luxembourg aux commandes: expérience, détermination et abnégation. [EN LIGNE]. [s.l.]: [24.04.2006]. Études et Recherches n°37. Disponible sur <http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/Etud37-fr.pdf>.

Copyright: (c) Notre Europe

URL:

http://www.cvce.eu/obj/mario_hirsch_le_luxembourg_aux_commandes_experience_determination_et_abnegation_decembre_2004-fr-cecaa97c-d76b-4ad3-9822-0d0024eee871.html

Date de dernière mise à jour: 22/10/2012

Mario Hirsch, *Le Luxembourg aux commandes : expérience, détermination et abnégation*

La présidence luxembourgeoise de l'Union européenne au premier semestre 2005

1. Le Luxembourg et ses présidences

Présent dès les débuts de l'intégration européenne en tant que membre fondateur des premières Communautés, le Luxembourg s'apprête à assumer sa onzième présidence pendant le 1er semestre 2005. Depuis la réforme du Conseil européen et du Conseil des ministres décidée à Séville en 2002, la tâche qui incombe au pays en charge a changé de nature. Grâce au programme de travail pluriannuel, qui couvre désormais six présidences semestrielles successives, et grâce au programme de travail annuel incitant les deux présidences d'une année à se concerter, l'accent est mis sur la cohérence du travail du Conseil et la continuité d'une présidence à l'autre.

Ce carcan, plus ou moins rigide voire préétabli, n'empêche toutefois pas le pays aux commandes d'influencer la marche de l'Union, en mettant en œuvre ses priorités politiques, de jouer de ses capacités d'innovation et d'arbitrage ainsi que du style personnel de ses dirigeants. L'on peut compter sur le gouvernement grand-ducal, dirigé par le démocrate-chrétien Jean-Claude Juncker (CSV) depuis 1995, pour mener à bien ce défi en faisant prévaloir son leitmotiv personnel comme quoi il faut amener les États membres à assumer leurs responsabilités en toutes circonstances¹.

1.1. Une longue expérience européenne

Pendant ses présidences précédentes, le gouvernement grand-ducal a toujours mis un point d'honneur à réaliser un parcours sans faute et à la satisfaction générale. Le Premier ministre Jean-Claude Juncker, pour qui ce sera déjà la deuxième présidence comme chef de gouvernement après l'expérience concluante du deuxième semestre 1997, dispose en outre de l'avantage non négligeable d'être aux affaires depuis presque 25 ans. Fin 1982 il est entré au gouvernement présidé par Pierre Werner (CSV) en tant que secrétaire d'État au Travail et à la Sécurité sociale pour être promu en 1984 ministre à part entière et ministre délégué des Finances, chargé du budget dans le gouvernement de Jacques Santer (CSV). Il est ministre des Finances à part entière depuis 1989. Cette longévité exceptionnelle fait qu'il est devenu la mémoire vivante du Conseil et qu'il sera difficile de lui faire prendre des vessies pour des lanternes, ceci d'autant plus que ses pairs chefs d'État et de gouvernement l'encourageaient encore récemment à briguer la succession de Romano Prodi à la tête de la Commission².

Les présidences tournantes illustrent l'habileté de la diplomatie luxembourgeoise, nonobstant les ressources forcément limitées du pays, pour qui la présidence a toujours été considérée comme une tâche particulièrement exigeante. De l'avis général, le Luxembourg, à l'instar d'autres petits pays, s'est généralement acquitté de façon plus qu'honorable de ses responsabilités. C'est particulièrement vrai en 1985, 1991 et 1997, avec la préparation de l'Acte unique, du traité de Maastricht et de la mise en œuvre d'une politique de l'emploi et de l'élargissement. La première présidence luxembourgeoise du Conseil des ministres de la Communauté (CEE) remonte à 1960. Les autres présidences 'ancienne manière' ont eu lieu en 1963, 1966, 1969 et 1972.

La plus remarquable fut certainement celle de 1966. Le fameux 'Compromis de Luxembourg' est redevable aux efforts et à la ténacité déployés par la présidence luxembourgeoise. Le 17 janvier 1966, le ministre des Affaires étrangères français, Maurice Couve de Murville, retourna finalement à la table du Conseil, après avoir pratiqué la politique de la 'chaise vide' pendant plus de six mois. Pierre Werner, cumulant la fonction de Président du Gouvernement avec celle de ministre des Affaires étrangères, amena le 30 janvier 1966 les partenaires à mettre d'accord sur ce que lui-même qualifia 'd'accord sur un désaccord'³. L'arrangement, censé protéger les intérêts nationaux vitaux d'un État membre, a permis de sortir d'une crise profonde. Caractérisant son approche, Pierre Werner a noté dans ses Mémoires: «J'ai conçu l'exercice de ma présidence comme devant assurer surtout la création d'une ambiance et d'un climat de négociation tenant compte des sensibilités à fleur de peau de partenaires aspirant à une entente. Celle-ci ne devait pas laisser de

perdant dans une empoignade de subtilités de langage camouflant un désaccord fondamental persistant»⁴.

La création du Conseil européen à partir de 1974 a modifié les règles du jeu. Le Luxembourg a présidé le Conseil européen à six reprises : en avril 1976, en décembre 1980, en décembre 1985, en juin 1991 ainsi qu'en novembre et décembre 1997.

En 1976, Gaston Thorn (DP), Premier ministre et ministre des Affaires étrangères en union personnelle à la tête d'une coalition centre-gauche (DP/LSAP), préside à la fois le Conseil Affaires étrangères et le Conseil européen. L'Europe est sous le choc de la crise du pétrole et elle doit faire face aux crises monétaires répétitives. La mise en oeuvre du rapport Werner portant sur la création d'une union monétaire est renvoyée aux calendes grecques et ne sera reprise que bien plus tard par la Commission européenne présidée par Jacques Delors. Les gouvernements ne sont pas prêts à débattre des institutions et de l'avenir de la Communauté, les questions monétaires sont mises entre parenthèses.

Le Luxembourg profite de sa présidence pour réaffirmer ses positions sur le Parlement européen. Mais les partenaires attendent de lui qu'il fasse des propositions sur le nombre et la répartition des sièges du Parlement à élire au suffrage universel en juin 1979. Se pose déjà la question de la surreprésentation du Luxembourg. Au deuxième semestre de 1980, c'est au tour de Pierre Werner de présider le Conseil européen, qui se tient à Luxembourg, les 1er et 2 décembre 1980. Ce sont des questions monétaires qui déterminent l'ordre du jour. Pierre Werner est bien placé pour apaiser les tensions entre partenaires. Le gouvernement britannique, présidé par Margaret Thatcher, avait revendiqué une réduction de la contribution britannique au budget communautaire. En outre, la préparation de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal préoccupe le gouvernement luxembourgeois. Dans une atmosphère de morosité et de pessimisme, les partenaires sont peu disposés à faire des concessions majeures.

Au deuxième semestre de 1985, il revient au successeur de Pierre Werner, Jacques Santer (CSV), de présider le Conseil européen avec un ordre du jour particulièrement chargé, à commencer par l'achèvement des travaux de la conférence intergouvernementale (CIG) sur le marché intérieur et la mise en oeuvre des balbutiements d'une coopération en matière de politique étrangère et de sécurité. Par ailleurs, la présidence luxembourgeoise doit traiter des sujets aussi controversés que la cohésion économique et sociale, la politique sociale, la possibilité de maintenir des législations plus avancées en cas d'harmonisation des législations liées au marché intérieur.

Suite à des négociations interminables, les partenaires se mettent d'accord sur une extension du vote à la majorité qualifiée, indispensable pour réaliser le marché unique dans les délais prévus. Cette innovation considérable augmentera, par ailleurs, substantiellement les pouvoirs du Parlement européen⁵.

1.2. Pragmatisme à la luxembourgeoise

Le pragmatisme à la luxembourgeoise fait merveille. Selon Jacques Santer, il fallait «réaliser vite ce qui pouvait être obtenu d'un commun accord plutôt que de laisser traîner en longueur une négociation»⁶.

Jacques Delors, dans ses Mémoires, a tiré le bilan suivant: «La présidence luxembourgeoise a pris les affaires en main avec beaucoup d'autorité... Cette présidence fut pour moi un moment de bonheur. Tout y concourait: l'absence d'arrière-pensées et les soucis de préséance ramenés au second plan. Ce fut un grand succès pour les Luxembourgeois»⁷. L'Acte unique européen, ficelé sous la Présidence luxembourgeoise, est signé à Luxembourg, le 17 février 1986.

Le premier semestre 1991 ramène le Luxembourg aux affaires, sur un arrière-fond de crise internationale : première guerre du Golfe, crise ouverte en Yougoslavie, désintégration de l'Union soviétique... La présidence est marquée par la conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire. Lors du Conseil européen de Luxembourg, le texte 'consolidé' d'un projet de traité sur l'UEM, présenté par la Présidence luxembourgeoise, est finalement accepté comme base de discussion pour la suite des négociations. Le traité signé à Maastricht le 7 février 1992 ne s'écarte guère du projet arrêté.

La préparation de l'échéance du 31 décembre 1992, date butoir pour l'entrée en vigueur de l'Acte unique et la réalisation du marché intérieur, constituait le deuxième grand chantier de cette présidence qui décrochera un accord politique sur le rapprochement des taux de TVA et d'accises, sur le passage au régime définitif de TVA ainsi que sur l'harmonisation vétérinaire et phytosanitaire.

1.3. Le Premier ministre comme 'homme orchestre'

Au cours du deuxième semestre de l'année 1997, le Conseil européen est présidé par Jean- Claude Juncker, qui a succédé début 1995 à Jacques Santer, nommé président de la Commission européenne. Cumulant les fonctions de Premier ministre, de ministre des Finances et de ministre du Travail et de l'Emploi, Jean- Claude Juncker est amené à présider trois Conseils des ministres, qui joueront un rôle-clé dans la préparation du futur Conseil européen sur l'emploi, ce qui fait de lui le véritable 'homme orchestre'.

Au cours de ce sommet pour l'emploi les 20 et 21 novembre 1997 à Luxembourg, les chefs d'État et de gouvernement adoptent une stratégie coordonnée pour l'emploi. Celle-ci se distingue par des lignes directrices communes, définies annuellement, pour encadrer les plans d'actions nationaux contre le chômage, tout en combinant les efforts de tous les acteurs concernés. C'est le début d'une politique macroéconomique coordonnée. Mais, hélas, les résultats concrets s'évaporent assez vite par la suite et l'exercice dégénère en routine. Néanmoins, le Luxembourg entend bien s'inspirer de ce précédent pour relancer la stratégie de Lisbonne.

La Présidence luxembourgeoise réussit aussi à avancer sur le chemin de la monnaie unique avec le plan de conversion des monnaies nationales en euro et la fixation anticipée des taux de change bilatéraux. Le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 est dominé par l'élargissement à douze nouveaux pays. Les Quinze se mettent d'accord sur une méthode et une procédure. Les candidats sont inclus dans une démarche évolutive, en fonction de leur degré de préparation. Il a été décidé d'ouvrir immédiatement les négociations avec Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la Slovénie et la République tchèque; le deuxième groupe de six pays a suivi en 1999. La Turquie, à qui aucune perspective sérieuse d'adhésion n'a été proposée, a très mal réagi à l'époque, n'acceptant pas d'être reléguée dans une troisième catégorie.

1.4. Défi considérable

Une présidence est pour un pays de la taille réduite du Luxembourg un défi considérable, surtout sur le plan des ressources humaines. Après tout, en temps normal le ministère des Affaires étrangères grand-ducal dispose d'effectifs inférieurs à ceux d'une représentation permanente à Bruxelles d'un pays de taille moyenne, et le réseau diplomatique luxembourgeois se limite à une présence dans une vingtaine de pays seulement. Partout ailleurs, c'est-à-dire dans plus de neuf dixièmes des pays du globe, les intérêts luxembourgeois sont représentés par les missions diplomatiques des Pays-Bas, arrangement qui remonte au XIXe siècle et à une époque où le Roi des Pays-Bas était également Grand-Duc de Luxembourg. Cette représentation extérieure des plus modestes, à laquelle s'ajoute l'absence d'une cellule d'analyse et de prospective, invite évidemment à une certaine retenue, un profil bas certain dans les domaines des relations externes, ce qui exclut d'emblée des initiatives de type "cavalier seul" ou "feu de paille". Faute de moyens propres, le Luxembourg a pris pour habitude de travailler en étroite collaboration avec les services du Conseil ou de la Commission, ce qui peut lui valoir en retour des succès d'estime comme c'était le cas en 1997 où la présidence s'est clôturée en beauté avec la venue à Luxembourg du président Arafat et du Premier ministre israélien Benjamin Netanyahu en marge du Conseil européen. La relation de confiance entre Jacques F. Poos (LSAP) et l'ambassadeur Miguel Angel Moratinos, respectivement ministre des Affaires étrangères et envoyé spécial de l'UE pour le processus de paix au Moyen-Orient, y était pour quelque chose⁸.

Pour assumer la surcharge importante de travail liée à la présidence de 2005, quelque 200 agents temporaires ont renforcé l'administration gouvernementale, notamment au niveau des Affaires étrangères et des missions diplomatiques. Le Luxembourg n'a pas lésiné non plus sur les moyens en se dotant d'un budget de l'ordre de 60 millions d'euros pour assumer ses responsabilités tout au long de sa présidence.

Le défi reste considérable. Il faut regretter à ce propos que le gouvernement issu des élections du 13 juin 2004 n'ait pas tenu compte des suggestions faites par le Conseil économique et social luxembourgeois (CES), dans un récent avis⁹, en faveur d'une "véritable stratégie d'influence auprès et au sein des institutions européennes". Il note à ce propos qu'entre la manière dont sont organisés les travaux du gouvernement et le mode de fonctionnement des instances européennes, un certain nombre de "déphasages" sont inévitables: «Les attributions du Conseil de l'UE dans une formation donnée sont souvent réparties au Luxembourg entre différents ministères et, de surcroît, il arrive que ces ministères relèvent de la compétence de ministres différents. Partant, le CES se pose la question de savoir si la configuration actuelle de l'organisation des ministères regroupe au mieux les capacités d'analyse, de réflexion et d'action nécessaires pour répondre aux exigences de l'UE...».

Dans cet avis, le CES suggère notamment de structurer le gouvernement en tenant notamment compte de l'éventail de compétences selon lequel fonctionne le Conseil de l'UE dans ses différentes compositions et ses neuf formations.

Il va falloir composer avec les moyens du bord et les responsables gouvernementaux vont tout faire pour se montrer à la hauteur des enjeux.

On peut-il est vrai faire preuve de cynisme à l'exemple du journaliste Luc Rosenzweig et de relativiser les mérites des petits pays et de leurs présidences réussies: «Les louanges adressés aux petites nations pour une présidence "réussie", disait-il, le sont en fonction du zèle mis par les "petits" à mettre en œuvre les idées des "grands", et non pas pour avoir fait passer à l'échelle européenne des préoccupations qui leur sont spécifiques»¹⁰.

Quoi qu'il en soit: une présidence fait toujours figure de cause nationale au Luxembourg. Ainsi, à la veille de la présidence de 1997, le principal parti d'opposition, le parti libéral DP, avait consenti à une trêve politique pendant six mois, permettant ainsi au gouvernement de ne pas avoir à se soucier trop de ses arrières. Même si une telle proposition n'a pas encore été formulée à l'heure qu'il est, le résultat est le même: la politique domestique luxembourgeoise fonctionnera au diapason de la présidence.

2 - Le Luxembourg et l'Europe: osmose presque parfaite

Le Grand-Duché a été et reste dans une très large mesure un élève modèle de l'intégration européenne, comme l'attestent encore régulièrement les sondages Eurobaromètre. Il s'est voué corps et âme à cette grande cause, fort de son ouverture internationale et de l'intégration dans des ensembles plus larges, ce qui est normal pour un pays aux dimensions aussi réduites, doté très tôt d'une économie surdimensionnée, la sidérurgie d'abord, le secteur financier et les services ensuite. La souveraineté nationale avait toujours un sens fort relatif, même si le pays a toujours su faire preuve de véritables talents de «marchand de souveraineté», parfois au grand dam de ses voisins comme dans la banque, l'audiovisuel (CLT/RTL) ou les télécommunications (SES/ASTRA)¹¹.

Dès le XIXe siècle il participe au Zollverein allemand (de 1842 à 1918). Son arrimage économique et monétaire à la Belgique dans le cadre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise intervient après la Première Guerre mondiale (de 1921 jusqu'à l'avènement de la monnaie commune). Les aspects non monétaires de la convention UEBL restent d'ailleurs en vigueur et viennent d'être reconduits. Le Luxembourg a joué un rôle très actif dans le rapprochement économique et politique des trois pays du BENELUX. Les premières bases ont été jetées par les gouvernements en exil à Londres pendant la Deuxième Guerre mondiale, mais l'Union économique BENELUX est entrée en vigueur en 1958 seulement. Elle a été progressivement mise en veilleuse au fur et à mesure que progressait l'intégration européenne; ne subsiste plus aujourd'hui que la concertation politique étroite entre les gouvernements des trois pays qui a été mise à mal par la crise de l'Irak¹².

2.1 Tout a commence au Luxembourg

L'aventure européenne a vraiment commencé au Luxembourg en juillet 1952. Au terme de pourparlers interminables, le ministre luxembourgeois des Affaires étrangères, Joseph Bech, propose que la Haute Autorité de la CECA commence «immédiatement» ses travaux à Luxembourg, suggestion de compromis acceptée alors que plusieurs villes étaient en lice. La Haute Autorité de la CECA, qui démarre le 10 août 1952, reste à Luxembourg jusqu'au milieu des années 1960, c'est-à-dire jusqu'à la fusion des organes exécutifs de la CECA, de la CEE et d'Euratom, d'où émergea la Commission européenne.

À plusieurs reprises, la «question du siège» donnera lieu à de vives discussions politiques. Aujourd'hui, la Commission et le Conseil ont leur siège à Bruxelles. Strasbourg a été confirmé comme siège du Parlement européen, tandis que les suivantes restent à Luxembourg:

- Le Secrétariat général du Parlement européen, quoique cela fasse plus de vingt ans que la dernière séance plénière s'y soit déroulée ;
- Quelques services de la Commission, notamment l'office statistique Eurostat ainsi que des unités du service de traduction, de l'administration et de différentes directions générales ;
- la Cour de Justice des Communautés européennes et le Tribunal de première instance ;
- la Cour des Comptes des Communautés européennes ;
- la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement ;
- l'Office des publications officielles, l'éditeur officiel de l'Union.

En avril, juin et octobre, le Conseil des ministres tient ses sessions à Luxembourg dans ses différentes compositions.

La ville de Luxembourg, avec moins de 80 000 habitants, compte plus de 9 000 fonctionnaires de l'Union européenne. Suite à l'élargissement, ce chiffre, qui ne tient pas compte des nombreux prestataires de services établis autour des institutions et directions installées à Luxembourg, va encore fortement augmenter, notamment dans les services linguistiques.

2.2 Une 'résilience' étonnante

En dehors de ces aspects, qui pèsent lourd sur la microéconomie de la capitale et du pays, le Luxembourg n'a eu que rarement maille à partir avec la démarche générale de la politique européenne, qui s'oriente le plus souvent dans un sens conforme à ses propres choix passablement libéraux et ouverts sur l'extérieur. Il n'y a qu'un domaine, où, depuis 1989, il doit batailler ferme pour préserver les bases de son succès économique retentissant : la fiscalité de l'épargne. L'affaire a commencé quand, en 1989, le Grand-Duché a fait usage de son droit de veto, la première et dernière fois, afin d'empêcher l'introduction d'une retenue à la source à l'échelle européenne. Quinze ans plus tard, le dossier reste très largement en l'état, ce qui prouve la 'résilience' du Luxembourg, même si entre-temps (c'est-à-dire depuis le Conseil européen de Feira), il a dû avaler la pilule amère de la retenue à la source, moindre mal par rapport à l'échange automatique d'informations entre administrations fiscales que la plupart de ses partenaires voulaient lui imposer, ce qui aurait signifié à coup sûr la fin du secret bancaire. La place financière de Luxembourg emploie près de 30 000 salariés et assure plus d'un tiers des rentrées fiscales du gouvernement, nonobstant la taxation modeste de ses activités.

Mais le Luxembourg a obtenu un délai de grâce jusqu'en 2013, dans la mesure où il s'abrite derrière la Suisse et vice versa. Il n'accepte les solutions européennes qu'à la condition que la Confédération helvétique et d'autres places off shore soient soumises strictement au même traitement. Mais il a surtout réussi à préserver le principe de l'unanimité en matière fiscale jusqu'à ce jour, ce qui veut dire qu'il gardera le dernier mot jusqu'à nouvel ordre¹³.

2.3 Du 'suivisme' vers l' 'activisme'

Pour le reste, la politique européenne luxembourgeoise fait généralement preuve d'un «suivisme» prudent, sauf les périodes où de fortes personnalités comme Joseph Bech, Pierre Werner, Gaston Thorn, Jacques Santer ou Jean-Claude Juncker étaient en charge¹⁴.

Depuis que Jean-Claude Juncker dirige le gouvernement (janvier 1995), la politique étrangère et européenne est devenue plus volontariste. Le Premier ministre est passé maître dans l'art de la «Public Diplomacy» en usant de sa facilité d'accès aux médias, avant tout audiovisuels et germanophones, pour lesquels il est devenu un interlocuteur privilégié. Mais il a opéré un recentrage de la politique étrangère, qui s'oriente maintenant de façon plus évidente que par le passé en fonction des options prises par Paris, Berlin et accessoirement Bruxelles, acceptant au passage une rupture avec les Pays-Bas. C'est devenu évident lors de la crise d'Irak lorsque le Luxembourg a rejoint le camp des opposants à une intervention militaire.

Non content de ce revirement spectaculaire des positions luxembourgeoises traditionnellement alignées sur les thèses américaines, le Luxembourg a accepté de participer à la fameuse réunion des chefs d'État et de gouvernement de l'Allemagne, de la Belgique et de la France, convoquée par le Premier ministre belge Guy Verhofstadt à Bruxelles et ridiculisé par d'aucuns comme «Pralinengipfel» ou «Chocolate Summit». Pour Jean-Claude Juncker cette initiative s'imposait pour doter l'Europe d'une politique de sécurité et de défense crédible, car l'action diplomatique ne serait convaincante, et donc efficace, que si elle pouvait également s'appuyer sur des capacités civiles et militaires réelles.

Il a justifié sa présence en disant : «Je ne suis pas venu à Bruxelles renforcer l'Europe de la défense avec le poids militaire luxembourgeois, mais je ne veux pas qu'une grande initiative européenne soit prise sans le Luxembourg, pays fondateur de l'Union...L'Europe avance au rythme de ses ambitions. Notre initiative est une de ces grandes ambitions. L'Europe a toujours suivi la même évolution. : au début nous étions trois seulement pour concevoir la monnaie unique. Chaque fois que l'Europe ne doute pas d'elle-même, qu'elle est capable de nourrir de grandes ambitions, elle surprend le monde»¹⁵.

3 Les grands dossiers à l'ordre du jour: attitudes luxembourgeoises

3.1 Perspectives financières 2007-2013

Le programme triennal du Conseil, adopté en décembre 2003, prévoit un accord politique sur les perspectives financières 2007-2013 en juin 2005, donc au terme de la Présidence luxembourgeoise. Celle-ci estime vital d'y parvenir car les circonstances politiques ne vont plus être aussi propices par la suite (présidence britannique, élections dans plusieurs États membres importants, ratification du traité constitutionnel etc.). En effet qu'en termes de calendrier et de moyens budgétaires, un accord en juin 2005 serait plus favorable pour les politiques communautaires en général et pour la politique de cohésion en particulier. Le gouvernement luxembourgeois est très attaché à ce dernier aspect, notamment en ce qui concerne les nouveaux pays membres et ceux qui vont rejoindre l'UE en 2007. Il est parfaitement conscient de la difficulté de l'exercice alors que les contraintes budgétaires nationales conditionnent les positions adoptées par les uns et les autres en matière de générosité ou de droits acquis, et que la question des soldes nets (compensation britannique) ne manquera pas d'empoisonner les débats.

En matière budgétaire, le Luxembourg a d'ailleurs un problème de crédibilité. Le Grand-Duché, pays le plus riche du monde en termes de revenu par tête d'habitant selon la Banque mondiale, apparaît également comme le plus important bénéficiaire net du budget communautaire, surtout dans les calculs de la Commission, qui a tendance à inclure les dépenses administratives, particulièrement importantes dans le cas de la Belgique et du Luxembourg en raison de la présence sur leur territoire de la plupart des institutions et organes de l'UE.

Le Luxembourg fait régulièrement valoir que les dépenses administratives servent l'Union dans son ensemble. En juillet 2004 lorsque la Commission a présenté ses propositions réformant le système des ressources propres en prévoyant un mécanisme de correction généralisé pour remplacer le mécanisme en

faveur du Royaume-Uni, elle avait inclus dans ses estimations des soldes budgétaires nets les dépenses administratives, ce qui lui a valu une réaction indignée du Luxembourg. Mais pour rester crédible dans ce dossier et pour éviter tout reproche de parti pris, le gouvernement envisage de renoncer d'avance à bénéficier d'un éventuel mécanisme correcteur généralisé, reconnaissant par là implicitement qu'il retire certains avantages de la présence d'institutions communautaires. Il entend faire cause commune avec la Belgique dans cette affaire.

Cela dit, il est en train d'évaluer les positions respectives assez tranchées pour identifier les paramètres d'un possible compromis en juin 2005. Cette échéance est importante si l'on veut éviter de bloquer tout le processus législatif qui devra suivre avant 2007. Le Luxembourg est aidé dans son rôle d'honnête courtier par le fait qu'il avait refusé, de signer la lettre des six principaux contributeurs au budget communautaire (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, France, Royaume-Uni, Suède) envoyée le 15 décembre 2003 à Romano Prodi. Les signataires y avaient exprimé leur détermination à veiller à ce que les dépenses durant les prochaines perspectives financières (2007-2013) soient stabilisées autour des niveaux de dépenses actuelles et qu'elles ne dépassent pas 1 pour cent du revenu national brut de l'UE.

Dans sa réponse écrite à une question parlementaire, Jean-Claude Juncker, en sa qualité de ministre des Finances, a rappelé le 15 octobre 2004 les raisons qui l'ont amené à prendre ses distances par rapport à cette initiative. D'abord le souci de la politique de cohésion. Dans une Europe élargie, les fractures territoriales, économiques et sociales ont considérablement augmenté, ce qui ne devrait pas laisser indifférent. En même temps, l'Union aurait arrêté en commun de nouvelles ambitions pour soutenir la croissance, en matière de politique extérieure et de défense ainsi que d'immigration, ce qui demande à l'évidence des budgets renforcés. Il estime donc que le seuil exigé par les Six est irréaliste.

La future Présidence luxembourgeoise sait aussi qu'en cas de désaccord persistant entre États membres, deux règles budgétaires dérivées de l'actuel accord inter-institutionnel entre le PE, le Conseil et la Commission (AII) peuvent servir la Présidence. Une de ces règles stipule en effet qu'en cas d'absence d'accord entre le Conseil et le PE et sauf dénonciation de l'AII, les plafonds pour 2007 et les années suivantes sont fixés en appliquant aux montants le taux d'augmentation moyen qu'ont connu les différentes rubriques sur la période 2000-2006.

En théorie donc, en cas d'absence de nouveau cadre financier, les plafonds valables pour 2007 seraient ceux de 2006 ajustés par des taux de variation relativement modestes. Avec toutefois comme conséquence que les dépenses autorisées pour la politique de cohésion seraient en baisse et que les moyens en matière de relations extérieures ne connaîtraient pour ainsi dire pas d'évolution, ce qui, à l'évidence, est à l'opposé des intentions affichées et risque de déclencher un conflit majeur avec la Commission et le Parlement. La Présidence, en cas de désaccord persistant au niveau du Conseil et avec le Parlement, peut aussi tirer avantage de dispositions des traités qui fixent une limite à l'évolution des dépenses non-obligatoires. Il s'agit du taux maximal d'augmentation, calculé sur la base de la moyenne de l'augmentation du revenu national brut communautaire et des budgets nationaux. Cette variable correspond plus ou moins au taux de croissance, que la Commission évalue en moyenne à 2,3 pour cent pour la période 2007-2013. Là aussi le résultat serait décevant eu égard aux ambitions affichées. En effet, si l'on applique ce mécanisme, les crédits d'engagement tendraient vers 1 pour cent du revenu national brut, ce qui comblerait d'aise les «Six», mais les principales catégories de dépenses devraient subir d'importantes réductions, notamment le fonds de cohésion, ce qui va à l'encontre des priorités de la présidence luxembourgeoise.

Le dossier des «perspectives financières 2007-2013» mobilisera toutes les ressources et astuces de la Présidence luxembourgeoise. Celle-ci, pour convaincre les partenaires de réconcilier les paroles avec les actes, saura tirer avantage du fait que ce dossier est intimement lié à celui de la révision à mi-parcours de la Stratégie de Lisbonne et de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance. Les chevauchements sont évidents et Jean-Claude Juncker, directement impliqué dans tous ces dossiers en raison de ses casquettes multiples, est particulièrement bien placé pour y réintroduire de la cohérence.

Mais l'exercice ne sera pas facile, d'autant moins qu'un accord nécessitera des coupes sombres dans les propositions de la Commission. Les mesures d'économie toucheront probablement le développement rural,

la politique de cohésion et certaines politiques internes et externes, qui représentent 700 milliards d'euros de dépenses sur la période. En moyenne, ces politiques devraient donc être soumises à des coupes de 18 pour cent selon des estimations provisoires. Pour réussir ce tour de force, il faudra en particulier convaincre ceux des anciens États membres, grands bénéficiaires de l'actuelle politique de cohésion, de lâcher suffisamment de lest le moment venu, en leur faisant comprendre que tout accord tardif leur coûterait plus cher encore. Lors d'une table ronde sur l'élargissement, le 12 mai 2004 à la Banque de Luxembourg, le Premier ministre Juncker a déclaré que le Luxembourg était prêt, en ce qui le concerne, à montrer la voie d'une nouvelle répartition des fonds structurels entre anciens et nouveaux États membres: «Je ne vois pas pourquoi le Luxembourg continuerait à profiter de ces fonds à un tel niveau, alors que les nouveaux adhérents, dont les économies subissent toujours des transformations, en ont autrement besoin»¹⁶.

3.2 La Turquie et les élargissements futurs

Lors de sa présidence du deuxième semestre 1997, la question turque avait déjà donné du fil à retordre au gouvernement grand-ducal. Celui-ci, à qui incombait la tâche de déblayer le terrain pour entamer les négociations sur l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale ainsi qu'à Malte et à Chypre dès le printemps 1998, s'acquittait honorablement de cette mission, mis à part le problème de la candidature turque, en faisant accepter une procédure acceptable pour les États membres et les pays candidats.

La situation actuelle montre d'ailleurs des parallèles frappants avec l'ambiance qui régnait fin 1997. Tout comme aujourd'hui, la présidence avait fort à faire pour séparer les questions de procédure des implications financières de l'élargissement. À l'époque, la pierre d'achoppement s'appelait «Agenda 2000», le document de réforme des finances de l'Europe, des fonds structurels et de la politique agricole commune élaboré par la Commission présidée par Jacques Santer. Les risques de «pollution ou de télescopage» avec l'élargissement étaient considérables, à l'instar de ce qui pourrait se passer maintenant avec les effets pervers de la question turque et les conséquences non encore digérées de l'élargissement du 1er mai 2004 sur le sort des «Perspectives financières 2007-2013» ou de la ratification du traité constitutionnel¹⁷. Il en va de même des forces en présence, notamment les pays membres contributeurs nets, bénéficiaires de la «cohésion» ou des bienfaits de la politique agricole commune, désireux de freiner les ardeurs de ceux qui entendent mettre en oeuvre une politique de redistribution généreuse à l'échelle de l'Europe élargie.

Le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 avait fini par entériner la démarche de la Présidence pour s'en tenir strictement aux questions de procédure et éviter les effets de débordement d'un dossier sur d'autres. Le tour de passe-passe consistait à «opérer une distinction claire dans la présentation et la mise en oeuvre du futur cadre financier entre les dépenses se rapportant à l'Union dans sa composition actuelle et celles réservées aux futurs adhérents»¹⁸.

En ce qui concerne l'élargissement, la méthode retenue satisfaisait tout le monde sans doute parce qu'elle faisait l'impasse sur la Turquie, en confirmant l'éligibilité de la Turquie à l'adhésion», mais en ajoutant que «les conditions politiques et économiques permettant d'envisager l'adhésion ne sont pas réunies». Cette fin de non recevoir sema la consternation en Turquie et Juncker en fut tenu personnellement responsable. Cette expérience a laissé chez lui des traces, quoiqu'il n'ait fait que céder au chantage grec et aux réticences de son ami, le chancelier Helmut Kohl. Mais depuis lors, suite notamment à des contacts fréquents en Turquie après l'arrivée au pouvoir de M. Erdogan, Juncker s'est ravisé: «Ce n'est pas moi qui ai changé, c'est la Turquie !... Du coup mes réticences sont tombées et je me suis rangé à l'avis de la Commission du 6 octobre 2004. Je crois que les conditions sont remplies pour lancer les négociations d'adhésion»¹⁹.

Juncker a aussi pris le risque de se mettre à dos ses amis politiques de la CDU/CSU en récusant publiquement l'alternative d'un «partenariat privilégié» préconisée par Angela Merkel. Cette idée viendrait trop tard, car depuis 1999 tous les gouvernements européens sans exception n'ont eu de cesse d'encourager les espoirs d'adhésion et il serait trop tard maintenant pour faire marche arrière²⁰. Dans son propre parti, le CSV, la cause semble entendue²¹, tout comme elle l'est au sein de la classe politique luxembourgeoise. Un seul parti, le populiste ADR, qui représente environ dix pour cent de l'électorat et cinq des soixante sièges à la Chambre des Députés, a pris jusqu'à présent fait et cause contre l'adhésion de la Turquie, tablant

manifestement sur l'effet contagieux du débat de plus en plus animé dans les pays voisins et sur les réticences d'ores et déjà manifestes à travers tous les sondages d'une majorité de la population luxembourgeoise devant la perspective de nouveaux élargissements.

Le gouvernement luxembourgeois est donc en principe favorable à l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie mais il souligne en même temps qu'il faut garder à l'esprit qu'il s'agit d'un «processus ouvert». Le cas de la Turquie serait différent des négociations d'adhésion précédentes, et il est donc légitime de le préciser. Dans une prise de position officielle, le gouvernement a «salué le travail complet et nuancé» fourni par la Commission dans son rapport sur la Turquie du 6 octobre 2004²². Il en a fait siennes les conclusions selon lesquelles ces négociations, «sont un processus ouvert dont le résultat ne peut être garanti d'avance.» Une éventuelle adhésion devrait être préparée de façon minutieuse «afin que ni l'UE ni la Turquie ne souffrent des conséquences d'une adhésion mal préparée».

En ce qui concerne l'ouverture des négociations, la Présidence luxembourgeoise ne voit pas d'inconvénient à ce qu'elles commencent au 1er semestre 2005, mais elle est consciente qu'il sera très difficile d'avoir l'accord de tous les États membres sur cette façon de procéder. Après le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 à Bruxelles, le Premier ministre Juncker semble s'être fait une raison du report probable de l'ouverture des négociations fin 2005, début 2006²³.

À Luxembourg, on est tout à fait conscient et quelque peu alarmé des débats en Allemagne, en Autriche, en France et dans plusieurs autres pays. Il s'agit d'avoir une idée claire de ce que pensent les États membres et de voir si un «langage supplémentaire fort» est indispensable, tout en veillant en même temps à ne pas trop importuner la Turquie. C'est pourquoi on n'était pas très chaud pour l'argument procédural et passablement dilatoire avancé par d'aucuns, dont la France, et qui consiste à dire que la Commission doit terminer son travail avant le début des négociations, pour justifier un report de l'ouverture des négociations jusqu'après le Conseil européen de décembre 2005 et éviter ainsi que soit pollué la ratification du traité constitutionnel par la question turque. Lors d'une conférence de presse en marge du sommet de novembre 2004, M. Juncker a fourni un avant-goût de ce qui lui paraît désormais nécessaire : «Si la Turquie quittait le sentier des réformes et retournait aux vieux démons, les négociations devraient pouvoir être interrompues à tout moment. Elles ne comportent aucune forme d'automatisme ni d'automatisme».

On le voit : À la veille du Conseil européen de décembre 2004, on semble très loin de la résolution prise lors du Conseil européen de Copenhague : «Si, en décembre 2004, le Conseil européen décide, sur la base d'un rapport et d'une recommandation de la Commission, que la Turquie satisfait aux critères politiques de Copenhague, l'Union européenne ouvrira sans délai des négociations d'adhésion avec ce pays». Le gouvernement luxembourgeois regrette le «poussissement» du dossier, dont il risque de faire les frais une fois de plus, comme le craint le vice-Premier Ministre et ministre des Affaires Étrangères Jean Asselborn (LSAP), s'il devait se confirmer que le «sans délai» promis s'enlise dans des procédures interminables ou des conditionnalités sans fin.

Comme la Présidence néerlandaise entend conclure les négociations avec la Bulgarie et la Roumanie, il appartiendra à la Présidence luxembourgeoise de trouver des formulations susceptibles d'encourager la Roumanie à redoubler d'efforts pour être fin prête en 2007. Si les négociations sont finalisées pour la fin de l'année, le traité d'adhésion pourra être signé sous Présidence luxembourgeoise.

En ce qui concerne la Croatie, les Luxembourgeois ont moins d'états d'âme que les Néerlandais. Mais ils se rendent compte que les conditions pour l'ouverture de négociations, prévue en principe pour début 2005, ne sont pas réunies aussi longtemps que la Croatie n'a pas vraiment amélioré sa coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex- Yougoslavie de La Haye en intensifiant ses efforts en vue d'arrêter des personnes recherchées pour crimes de guerre. Il s'agit donc de maintenir la pression sur la Croatie.

En matière d'élargissement, le Luxembourg, qui avait une attitude très généreuse et ouverte, a succombé lui aussi à la frilosité ambiante, à la dernière minute. La Chambre des Députés a adopté à la veille de l'entrée en vigueur du traité d'adhésion des dix nouveaux pays membres le 1er mai 2004, une modification de la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers qui régleme l'accès au marché du travail luxembourgeois des futurs

ressortissants communautaires²⁴. En clair, le Luxembourg a fait usage, à l'instar de tous les pays membres actuels sauf l'Irlande, des dispositions du traité d'adhésion qui les autorisent à ne pas appliquer immédiatement les dispositions sur la libre circulation des travailleurs. Il revendique une période de transition de deux ans. Lors de l'adhésion du Portugal en 1986, le Luxembourg, dont la population résidente comprend près de 15 pour cent de ressortissants portugais, avait obtenu une période de transition de dix ans avant que ne joue la libre circulation de la main d'œuvre, mais il avait renoncé quelques années plus tard à s'abriter derrière cette clause de sauvegarde, parce que la déferlante ne se matérialisait pas. Fort de cette expérience, le Premier ministre Juncker avait pris son bâton de pèlerin en Autriche et en Allemagne avant l'élargissement pour convaincre les autorités et les opinions publiques que les craintes d'un déferlement de l'Est vers l'Ouest n'étaient pas fondées. Mais il affirme avoir été mis en minorité au sein de son propre gouvernement, ce qu'il a regretté publiquement²⁵.

En fait, même au Luxembourg, l'ouverture d'esprit de la population a évolué dans le sens d'une plus grande réticence. Selon le sondage Eurobaromètre effectué en automne 2003, 43 pour cent des sondés souhaitent que l'Union intègre seulement certains pays. Près d'un tiers ne veut voir accéder aucun pays supplémentaire et seulement 15 pour cent sont ouverts à tous les pays qui veulent devenir membre. Lors du sondage précédent, effectué en avril 2003, 23 pour cent étaient encore en faveur d'un élargissement tous azimuts. Le pourcentage de ceux en faveur d'un élargissement sélectif est en progression constante, tout comme l'est le pourcentage de ceux qui entendent verrouiller le nombre des membres de l'Union.

3.3 Questions institutionnelles et traité constitutionnel

Tout au long des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Union, le gouvernement luxembourgeois a bataillé ferme pour préserver une représentation adéquate des pays moins peuplés dans les instances et institutions, une démarche classique de la diplomatie grand-ducale, à savoir la sauvegarde du principe de l'égalité statutaire entre États membres. En même temps, il était soucieux d'éviter une dérive vers l'intergouvernemental et un affaiblissement par trop marqué de la Commission. Tout au long des discussions institutionnelles, il s'est montré l'un des plus fervents adeptes de l'extension de la «méthode communautaire» à d'autres champs politiques²⁶.

Ce parti pris a traversé toutes les prises de position officielles comme un fil conducteur depuis des années, voire des décennies. Ainsi, pour ne donner qu'un exemple : dans l'exposé des motifs qui accompagnait le projet de loi portant approbation du Traité de Nice, le gouvernement se félicitait de ce que «l'équilibre institutionnel» ait été préservé et que «la place du Luxembourg dans les instances communautaires, tant à travers la représentation égalitaire de tous les États membres dans la composition des institutions qu'à travers la représentation au Parlement» reste intacte²⁷.

Parce qu'il n'était pas très content de la tournure prise par les travaux de la Convention européenne, le gouvernement luxembourgeois avait pris l'initiative de convoquer le 1er avril

2003 à Luxembourg une réunion informelle de sept États membres «qui partagent globalement la même conception de l'Europe, basée notamment sur un renforcement de la méthode communautaire, un équilibre entre les institutions ainsi que sur l'égalité entre tous les États membres». Cette initiative, qui réunissait les Premiers ministres et ministres des Affaires étrangères du Benelux, de l'Autriche, de la Finlande, de l'Irlande et du Portugal, avait été annoncée dans un mémorandum Benelux du 4 décembre 2002. À l'issue de la rencontre, M. Juncker résuma l'accord trouvé comme suit : «Nous avons l'intention de barrer la route à tout risque de dérapage intergouvernemental et d'ouvrir la voie à une méthode communautaire renforcée». Dans le même état d'esprit, la réunion informelle de Luxembourg s'était prononcée contre l'idée de voir le Conseil des ministres présidé par un président à temps plein, élu à l'extérieur du Conseil européen, ce qui aurait pour effet de réduire le président de la Commission au rôle de «simple assistant de ce dernier». En même temps, la «fronde des sept nains»²⁸ tomba d'accord sur le maintien du principe «un pays, un commissaire» jusqu'à nouvel ordre. Après, c'est-à-dire une fois le nombre de 27 commissaires atteint, une rotation, basée sur la stricte égalité entre pays membres, pourrait jouer.

Cette initiative est d'ailleurs restée sans véritable lendemain, car peu après, Juncker a opéré un volte-face et

s'est montré nettement plus accommodant en se rapprochant des thèses défendues par la France et l'Allemagne, notamment en ce qui concerne le futur président du Conseil européen. Il s'est réconcilié avec cette idée à la condition que le cumul de la fonction de président du Conseil avec celle de chef de gouvernement ne soit pas exclu d'emblée. Ses détracteurs domestiques ne se sont pas fait prier pour établir un lien entre ce revirement et le fait que Juncker convoiterait personnellement la nouvelle fonction le moment venu²⁹.

Conformément au programme stratégique pluriannuel du Conseil 2004-2006 et au programme opérationnel des présidences luxembourgeoise et britannique pour 2005, il appartiendra à la Présidence luxembourgeoise de veiller «à entamer les procédures de ratification sans tarder et à les mener à bien le plus rapidement possible, de sorte que le nouveau traité puisse entrer en vigueur au plus tard au début de l'année 2006»³⁰. Même s'il est d'ores et déjà acquis que cet objectif ne sera pas respecté en raison du fait que le référendum britannique est reporté à 2006, le gouvernement luxembourgeois a déjà essayé de mettre un peu d'ordre dans les procédures de ratification, du moins là où elles vont faire l'objet d'un référendum. En octobre

2004, Jean Asselborn, le ministre des Affaires étrangères, a envoyé une lettre à ses homologues des pays fondateurs en les invitant à réfléchir à une démarche commune et à une concertation quant aux dates des référendums. Cette démarche n'a pas été couronnée de succès en raison des agendas nationaux et de cultures politiques très divergentes.

Y compris au Luxembourg la date fait d'ailleurs problème et a déjà donné lieu à une polémique. Dans un premier temps, le Premier ministre avait proposé de coupler la consultation populaire avec les élections communales d'octobre 2005, pour se faire accuser immédiatement, y compris par le LSAP, son partenaire de coalition, de vouloir faire bénéficier le CSV, son parti, de l'«effet Juncker», comme il avait si bien réussi lors du double scrutin (national et européen) du 13 juin 2004. Le CSV avait fait un de ses meilleurs scores de l'après-guerre avec 36 pour cent des voix lors des législatives et même 37 pour cent aux européennes (un gain de six points par rapport à ses résultats décevants lors des élections de 1999).

Sollicité par ses pairs européens de se porter candidat à la succession de Romano Prodi, Jean-Claude Juncker, avait résisté à ces pressions. Son parti a tiré avantage de sa préférence affichée pour la prolongation de sa présence à la tête du gouvernement en donnant à l'électeur la consigne suivante : «Si vous voulez que Jean-Claude Juncker reste votre Premier ministre, votez pour lui et son parti, le CSV». Message reçu cent sur cent !

Finalement, les partis parlementaires sont tombés d'accord pour faire jouer l'effet Présidence. Le référendum luxembourgeois sur le traité constitutionnel aura lieu le 10 juillet 2005, donc dix jours après la clôture de la Présidence luxembourgeoise. «L'effet Juncker» jouera certainement là aussi, mais au seul bénéfice de l'engagement des Luxembourgeois (et des ressortissants communautaires qui pourront participer à cette consultation à condition de s'être inscrits en temps utile sur les listes électorales pour les élections européennes de 2004 ; le Luxembourg compte une population résidente d'origine étrangère de près de 40 pour cent, dont les trois-quarts sont des ressortissants communautaires).

La participation des ressortissants communautaires au référendum, non encore arrêtée, fait d'ailleurs déjà l'objet d'une polémique. Des voix se lèvent pour dire qu'elle serait parfaitement anticonstitutionnelle car il s'agirait d'un vote qui engage la souveraineté du pays. L'engagement européen semble avoir bien besoin d'un coup de pouce au Luxembourg comme ailleurs. Selon un sondage récent, 59 pour cent de la population résidente approuveraient certes le traité constitutionnel, mais 17,4 pour cent le rejetteraient, alors que les «sans opinion» s'élèvent à 23,5 pour cent³¹.

Le Grand-Duché n'a pas une tradition de démocratie directe très développée. À ce jour, il n'y a eu que deux référendums qui sont allés à l'encontre des consignes de vote des gouvernants du moment. En 1919, lors du premier référendum, l'électorat a certes opté pour le maintien de la monarchie constitutionnelle et héréditaire, mais sur la question du rattachement économique, il a préféré la France à la Belgique. Suite à la fin de non-recevoir de la France, on a dû quand même se contenter de la Belgique, qui avait les préférences du gouvernement et de l'industrie lourde. En 1937, l'électorat, appelé à se prononcer sur l'interdiction du

Parti communiste, a rejeté à une courte majorité une loi afférente (dite «loi muselière») adoptée pourtant déjà par la Chambre des Députés à une large majorité.

Cette fois-ci, le gouvernement entend se mettre à l'abri de mauvaises surprises de ce genre. Préalablement au référendum du 10 juillet 2005, la Chambre des Députés sera appelée à se prononcer sous forme d'une résolution sur le projet de traité constitutionnel qui dira en substance que le projet deviendra loi si le peuple appelé aux urnes le veut bien.

3.4 Pacte de stabilité et stratégie de Lisbonne

Ces dossiers, qui sont d'ailleurs liés, vont occuper la Présidence luxembourgeoise tout au long de son mandat.

Même s'il n'a jamais éprouvé de difficultés particulières à veiller à la conformité de ses finances publiques avec les critères de convergence de Maastricht (traditionnellement le budget de l'État grand-ducal est en suréquilibre, mis à part les trois derniers exercices où il a été clôturé avec un léger déficit ; l'endettement n'atteint même pas 4 pour cent du PIB), le Grand-Duché a fait preuve d'une très grande compréhension vis-à-vis de ceux des États membres qui éprouvent de sérieuses difficultés avec lesdits critères et qui font l'objet de procédures pour déficit excessif. Comme il n'a jamais hurlé avec les loups en exigeant une application stricte des critères et des sanctions, contrairement aux Pays-Bas et à l'Autriche par exemple, il peut se targuer d'une neutralité et d'une objectivité certaines dès lors qu'il s'agit d'arbitrer entre les positions des uns et des autres.

Il semblerait d'ailleurs que les pays membres en délicatesse avec les critères de convergence (la France et l'Allemagne en particulier) veulent éviter à tout prix que la réforme du pacte de stabilité soit clôturée sous Présidence néerlandaise. Il est vrai que le ministre hollandais, Gerrit Zalm, s'est montré particulièrement intraitable sur ces questions, contrairement à M.Juncker, nettement plus accommodant et compréhensif envers ses puissants voisins.

De surcroît, M.Juncker est, en sa qualité de ministre des Finances, le seul négociateur et signataire encore en fonction du traité de Maastricht et de ses dispositions sur l'Union monétaire. Lors du Conseil européen de Dublin de 1996, il a été un médiateur efficace entre les positions divergentes de la France et de l'Allemagne lors de la rédaction du pacte. Enfin, il sera, à partir du 1er janvier 2005, non seulement président en exercice du Conseil, mais aussi président de l'Eurogroupe. Il occupera cette dernière fonction pendant une période de deux ans renouvelable, ce qui lui permettra d'aborder la réforme du pacte en profondeur et dans la durée. Ses pairs lui ont confié ce mandat le 10 septembre 2004.

Dès sa nomination il s'est engagé à «tout faire pour accroître la capacité de croissance de la zone euro»³². Auparavant, il avait déjà plaidé à de multiples reprises pour une application pragmatique et intelligente du pacte, surtout en automne 2003, lorsque la pression de faire montre d'une sévérité exemplaire vis-à-vis de la France et de l'Allemagne se faisait de plus en plus forte: «L'intérêt de l'Europe n'est pas de s'acharner avec de bons arguments théoriques sur la France, l'Allemagne et l'Italie. Souvenons-nous que ces trois pays représentent 75 pour cent du PIB de la zone euro. Lorsqu'on veut avoir une bonne politique économique, il faut réfléchir à deux fois avant de tirer et d'exiger l'application mécanique du pacte. Si, en fonction d'une interprétation technique du pacte, nous obligeons ces États à baisser leurs déficits budgétaires en rognant sur les dépenses d'investissement, nous courons le risque de voir la reprise conjoncturelle s'éloigner. Il est plus sage de laisser du temps à ces pays pour assainir leurs finances à condition qu'ils opèrent en même temps des réformes structurelles, ce qui est le cas. L'assainissement des finances publiques est essentiel, la stabilité de la monnaie aussi, mais également une stabilité économique durable et fertile en emplois»³³.

Juncker a été certes accusé par l'opposition locale de quitter les chemins de la vertu et de l'orthodoxie monétaires pour gagner les faveurs de la France et de l'Allemagne dans la poursuite de ses ambitions personnelles au niveau européen, mais il a eu beau jeu de rétorquer qu'un pays à l'économie ouverte et surdimensionnée comme celle du Luxembourg, où le commerce extérieur est une dimension essentielle du bien-être, ne peut ignorer la situation économique sur ses principaux marchés qui sont d'abord ses voisins

immédiats. Mais quant au fond, l'opposition locale, à savoir la social-démocratie luxembourgeoise (LSAP), redevenue entre-temps (depuis août 2004) le partenaire de coalition du CSV de Juncker, était d'accord avec cette analyse, adepte qu'elle est d'une solide portion de keynésianisme et d'une relance par la demande.

Quoi qu'il en soit, lors de la réunion décisive de l'Écofin du 25 novembre 2003 sur la mise en œuvre des procédures de sanction contre l'Allemagne et la France, le vote du Grand-Duché a fait la différence et rendu possible une décision d'interrompre les procédures de sanction, contre l'avis de la Commission³⁴.

Quant à ses idées sur la réforme, M. Juncker se veut réaliste et modeste, soucieux surtout de ménager les susceptibilités de la Commission et de la Banque centrale européenne. Pour l'instant, ses réflexions tournent autour des aspects suivants :

- prise en compte des cycles économiques (réduire la dette en période de bonne conjoncture, laisser jouer les stabilisateurs automatiques en cas de ralentissement) ;
- prise en compte du critère du montant de la dette et de son évolution ;
- comptabilisation intelligente des excédents : il ne s'agit pas de comptabiliser comme déficit des excédents mis de côté en période de vaches grasses au moment où un Gouvernement les utilise lorsque la conjoncture tourne au ralenti ;
- il n'est pas partisan non plus d'exclure du calcul du déficit des dépenses comme la recherche et les investissements militaires, parce que cela consisterait, selon lui, à ouvrir la boîte de Pandore.

Fidèle à sa ligne de conduite de faire montre de flexibilité dans l'interprétation et l'application du pacte, Juncker a sévèrement critiqué la Commission lorsque celle-ci a introduit le 13 janvier 2004 un recours contre les conclusions de l'Écofin du 25 novembre 2003: «Nous avons agi dans le strict respect du traité». En prenant en considération les efforts de la France et de l'Allemagne pour réduire leurs déficits budgétaires, les ministres des Finances auraient abouti au même résultat que la Commission entend atteindre par une autre voie. Le recours introduit par la Commission contre l'Écofin comporterait cependant le risque de «nuire gravement à l'image publique de l'Union européenne», a déclaré en substance Juncker³⁵.

Pour ce qui est de la stratégie de Lisbonne, la Présidence luxembourgeoise est quelque peu gênée aux entournures car le Luxembourg est loin d'être un élève modèle. Le benchmarking montre en effet qu'il est à la traîne et en sous-performance caractérisée dans au moins quatre domaines importants, dont l'eGovernment, le taux d'emploi des travailleurs âgés, la recherche et la formation, la transposition des directives marché intérieur. Ainsi, par exemple, en ce qui concerne l'emploi des salariés âgés de 54 ans et plus, le taux luxembourgeois se situe, avec à peine 30 pour cent, nettement en dessous de la moyenne communautaire de 40 pour cent et forcément très en deçà de l'objectif visé des 50 pour cent³⁶.

Il appartiendra à la Présidence luxembourgeoise de procéder, selon le Programme stratégique pluriannuel 2004-2006, à un réexamen à mi-parcours de la stratégie lors du Conseil européen de printemps 2005. Jeannot Krecké (LSAP), le ministre de l'Économie et du Commerce extérieur, qui va piloter ce dossier, entend s'attaquer aussi aux contre-performances luxembourgeoises. Mais il veut procéder de manière circonspecte en validant Lisbonne et en soulignant les progrès accomplis; en gardant intacts les trois piliers et en veillant tout particulièrement au bon équilibre entre l'économique, le social, l'environnemental et le réglementaire; en trouvant enfin la bonne méthode pour relancer la mécanique³⁷.

En fait, le principal défi de la Présidence luxembourgeoise sera probablement de réconcilier Lisbonne avec les autres objectifs poursuivis par l'UE (Pacte de stabilité et de croissance, Grandes orientations de politique économique, politique de concurrence, politiques sociales, politiques fiscales etc.) dans un paquet cohérent. Le gouvernement luxembourgeois entend tirer parti des principales recommandations du groupe présidé par Wim Kok qui plaide pour une «redynamisation» de la stratégie qui passe forcément par une «plus grande responsabilité politique».

Le gouvernement luxembourgeois fait le constat, tout comme le groupe Kok, que la «méthode ouverte de coordination» n'a pas tenu ses promesses, loin s'en faut. Il reviendra donc à la Présidence luxembourgeoise de redéfinir les procédures, qui devraient devenir plus contraignantes. Il devra aussi adrégrésser le problème de coordination entre les différentes stratégies. Pour ce faire, il peut s'appuyer sur les résultats plutôt concluants en matière de stratégie de l'emploi obtenus lors de la Présidence luxembourgeoise de 1997³⁸. Il saura aussi tirer partie, notamment dans les discussions lancinantes autour des «perspectives financières

2007-2013», d'une suggestion du rapport Kok de parvenir à «une meilleure traduction des priorités de l'Union européenne dans son budget». Mais la Présidence luxembourgeoise va aussi s'employer à rebaptiser la stratégie de Lisbonne en «modèle social européen pour tous», comme l'a suggéré Jean-Claude Juncker lors du Conseil européen de novembre 2004 à Bruxelles, cédant à son penchant avéré pour la concertation sociale³⁹.

Conclusion

Le Luxembourg aborde sa 11ième présidence avec la conviction que, malgré ses moyens forcément limités, sa capacité de faire avancer l'Europe demeure intacte et peut s'appuyer sur une vaste expérience. Dans le passé, il a en effet réussi à faire avancer réellement les dossiers européens le temps d'une présidence, parce que, la plupart du temps, il s'y est attelé sans parti pris et avec un engagement à toute épreuve.

Sa position «naturelle» d'arbitre entre les États membres, facilitée par sa situation géographique privilégiée entre la France et l'Allemagne reste une donnée permanente et forte qui réussit à donner une impulsion réelle à sa démarche européenne.

Le Luxembourg reste dans une très large mesure un bon élève de la classe européenne, même s'il a perdu quelque peu de son aura d'élève modèle. Une certaine dose de réalisme bien compris a pris le dessus, ce qui est nouveau dans un pays qui a dû se rendre à l'évidence qu'en matière d'intégration européenne l'idéalisme et l'abnégation ne sont pas toujours payants.

Au fil des ans, le Luxembourg a aussi appris à défendre ses intérêts propres dans cette Europe qui ressemble de plus en plus à une «foire d'empoigne», mais il le fait avec une retenue plus grande que d'autres et sur un nombre très limité de dossiers, ce qui fait que sa capacité d'honnête courtier reste très largement préservée.

1 Depuis les élections législatives du 13 juin 2004, M. Juncker se trouve à la tête d'une coalition de son parti démocrate-chrétien (CSV) avec le Parti ouvrier socialiste luxembourgeois (LSAP). Cette coalition a remplacé celle entre le CVS et le parti libéral (DP), qui a gouverné de 1999 à 2004. Le DP a été sévèrement sanctionné en juin 2004, perdant un tiers de ses sièges et presque 8% des suffrages. Le LSAP a légèrement progressé en gagnant un siège, mais le grand vainqueur a été le CSV avec un gain de plus de 6% en voix.

2 Voir comme exemple de la multitude d'articles du genre «appel du pied» l'article paru en première page de la Frankfurter Allgemeine Zeitung le 17.12.2003 : «Juncker soll es richten».

3 Werner, P., 1992, Itinéraires luxembourgeois et européens, t. II, Editions St. Paul, Luxembourg, p.78

4 *ibid.*, p. 79

5 Heintz, M./ Hirsch, M., 1998, L'Union européenne et la présidence luxembourgeoise, CRISP/CH1588-1589 Bruxelles, p.11 et ss.

6 Santer, Jacques : Déclaration devant le Parlement européen à Strasbourg (11.12.1985)

7 Delors, J, 2004, Mémoires, Plon, p. 219.

8 Jacques F. Poos a d'ailleurs tiré le bilan de son expérience avec la PESC dans un article remarqué. «Une ingénierie bien particulière : la PESC», paru dans l'hebdomadaire luxembourgeois d'Lëtzebuurger Land le 6 février 1998.

9 Conseil économique et social, 2004, Avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, Luxembourg, pp. 6-16.

10 Le Monde, 25 mars 1997.

11 Sur le rôle de pionnier du Luxembourg dans les domaines de l'audiovisuel et de la communications, voir les contributions suivantes de l'auteur : «European Broadcasting Policy in the Doldrums», in Demac, D., ed. : Tracing New Orbits, Columbia University Press, New York, 1986 et «La pugnas políticas, económicas y diplomáticas en torno a los satélites de teledifusión en Europa» in Richieri, G., ed., Los satélites de televisión en Europa, Fundesco, Madrid, 1988.

12 Sur ces différents aspects, voir Entringer, H., 1997, La présence européenne à Luxembourg, Éditions d'Lëtzebuurger Land, Luxembourg ; Fally, V., 1992, Le Grand-Duché de Luxembourg et la construction européenne, Éditions Saint-Paul, Luxembourg ; Hirsch, M., 2003, «Benelux : ein Motor der europäischen Integration», in Kneipp, D./Stratenschulte, E., éd. : Staatenkooperation in

der EU, Leske+Budrich, Opladen ; Trausch, G. éd., 1994, Le Luxembourg et l'Europe, Centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman, Luxembourg ; Von Kunitzki, N. 1982, L'UEBL : Un mariage sexagénaire en crise, Éditions d'Letzebuenger Land, Luxembourg.

13 Cf. Le quotidien belge L'Écho, 18.5.04 : «Le Luxembourg et la Suisse ont gagné leur pari» et la Frankfurter Allgemeine Zeitung du 7.9.04 : «Die Mitgliedstaaten bleiben die Herren der Steuerpolitik».

14 Pour une appréciation générale de la politique étrangère et européenne du Luxembourg, voir les contributions suivantes de l'auteur : «La situation internationale des petits États : des systèmes politiques pénétrés», in : Revue française de science politique, vol. XXIV, n°5, 1974 ; «Die Logik der Integration», in : Europa-Archiv, Folge 13/1974 ; «Influence without Power : Small States in European Politics», in : The World Today, March 1976 ; «Who is in charge of the destinies of Small States ?» in : Hoehl, O., éd., 1983, Small States in Europe and Dependence, Universitätsverlag Braumüller, Wien ; «Estrategia y capacidad negociadora de un pequeno pais en el proceso de integración europeo. El ejemplo de Luxemburgo», in : Moreira, C., ed., 1992, Pequeños Países en la Integración. Oportunidades y Riesgos, CIESU/FESUR, Montevideo.

Pour une appréciation régulière de la politique européenne du Luxembourg, voir nos contributions à Weidenfeld, W., éd., 2002 et 2004, EuropaHandbuch, Bundeszentrale für politische Bildung/ Bertelsmann Stiftung, Berlin/Gütersloh.

15 Bulletin d'information et de documentation du gouvernement luxembourgeois, n° 2/2003, pp.43-44.

16 Bulletin d'information et de documentation du gouvernement luxembourgeois, n°2/2004,p.80.

17 Voir sur ces parallèles Heintz,M./ Hirsch,M., 1998, L'Union européenne et la présidence luxembourgeoise de 1997, Bruxelles : CRISP.

18 Conclusions de la Présidence, 13.12.1997, Luxembourg.

19 Le Figaro, 29.10.04.

20 «Juncker : Zu spät für privilegierte Partnerschaft», in : Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.9.04.

21 Voir Engel, F. (2004), «Üsküdar est en Europe», in :d'Letzebuenger Land, 5.11. Dans cet article remarqué le secrétaire général du groupe parlementaire CSV balaie tous les arguments habituellement avancés par la droite contre l' accession de la Turquie.

22 Communiqué du Service Information et Presse du gouvernement, Luxembourg, 6.10.04

23 Déclarations reproduites dans le quotidien luxembourgeois Tageblatt le 6.11.04

24 Projet de loi n° 5314, déposé à la Chambre des Députés le 18 mars 2004 !

25 D'Letzebuenger Land, 21.5.04.

26 Une interview accordée par M. Juncker au magazine autrichien Profil (05.01.04) résume fort bien les vues luxembourgeoises. Voir aussi le «bilan mitigé» qu' il a tiré des travaux de la Convention dans un entretien publié le 3.10.03 dans l'hebdomadaire luxembourgeois d'Letzebuenger Land.

27 Document parlementaire n° 4783, 19.4.2001. Le rapport de la Commission parlementaire des Affaires étrangères et européennes sur ce projet de loi, adopté le 5 juin 2001, note à ce propos : «Notre pays, comme chaque État membre, est tiraillé sans cesse entre deux exigences. L'une consiste à définir, au fil des évolutions historiques, le pré carré de la souveraineté nationale à sauvegarder. L'autre demande une approche positive de l'intégration puisque l'expérience a montré, depuis que le Grand-Duché existe, qu'un petit pays comme le nôtre doit son existence justement à l'ouverture sur l'extérieur dans un environnement pacifique. La cohérence entre ces deux exigences détermine la politique européenne de notre pays. Elle n'empêche pas une défense résolue des moyens d'influence acquis au fil des années et de la représentation adéquate d'un petit pays dans les organes de décision, comme c'est le cas dans toute structure de nature fédérale. Elle ne nous dispense pas d'être un acteur positif et offensif en faveur de l'intégration. D'autre part, au-delà des belles et nobles déclarations que peut susciter la construction européenne, celle-ci ne peut cacher les enjeux de pouvoir entre les principaux acteurs politiques. Ceux-ci se sont révélés clairement dans la dernière phase de la Conférence intergouvernementale. On ne peut que souhaiter que l'esprit de partenariat et de solidarité qui a animé la construction européenne depuis le début persiste au-delà de la volonté de pouvoir des grands États manifestée ici et là. Sinon, le retour à une Europe des démons anciens du nationalisme serait fatalement inscrit dans notre histoire».

28 Bulletin d'information et de documentation du gouvernement luxembourgeois, n°2/2003, p.50.

29 D'Letzebuenger Land, 5.4.2003.

30 Déclarations de M. Juncker à RTL Télé Letzebuerg du 1er juillet 2003 et réactions subséquentes de la classe politique luxembourgeoise.

31 Conseil de l'Union européenne, 2003, document 15896/03.

32 Sondage RTL/ILReS : les résultats ont été publiés dans le quotidien luxembourgeois Tageblatt du 30.10.04.

33 Le Monde, 13.09.2004.

34 La Croix, 23.10.2003.

35 Le Monde, 27.11.2003. Voir aussi l'analyse suivante d'Arnaud Leparmentier (Le Monde 29.11.03): „Pour la première fois, le petit Luxembourg a tout fait basculer en Europe. Il a permis à la France, l'Allemagne et l'Italie de constituer une minorité de blocage pour contrer la Commission et ouvrir la voie à la suspension du pacte de stabilité. L'affaire rappelle qu'un pays pèse essentiellement quand il est en mesure de faire ou de défaire une majorité. Or le Luxembourg a beau avoir un nombre de voix dix fois supérieur à ce que devrait lui laisser espérer sa population, il en a joué, en cinquante ans, pour la première fois cette semaine“.

36 Interview avec le Deutschlandfunk, 13.01.04.

37 Cf. l'interview avec Romain Bausch, PDG de SES Global, membre luxembourgeois du groupe Kok, dans le quotidien luxembourgeois Luxemburger Wort du 5.11.04. Voir aussi l'article de Serge Allegrezza, le directeur du Statec, l'office statistique du gouvernement, „Pour un pacte de stabilité et de croissance luxembourgeois“, d'Letzebuenger Land, 4.06.04.

38 Voir son discours lors de l'ouverture de la Foire d'automne de Luxembourg du 16.10.04

39 Voir Heintz, M./ Hirsch, M., 1998, L'Union européenne et la Présidence luxembourgeoise de 1997, CRISP, Bruxelles, pp.11-28. et Siweck, J.L.: „Name and Shame“, d'Letzebuenger Land, 5.11.04.