

Ben Fayot

# Rares ruptures

## Les six crises gouvernementales du Grand-Duché de Luxembourg (1919-2013)

Qu'un gouvernement arrête ses travaux avant terme est suffisamment rare au Luxembourg pour qu'on essaye de situer cet événement dans une perspective historique.

S'il y a eu des crises gouvernementales au XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, l'histoire des crises gouvernementales « modernes » ne commence qu'après 1919 avec une nouvelle Constitution, un nouveau système politique et une nouvelle loi électorale. La loi électorale de 1919, en introduisant le scrutin proportionnel, a contribué à la naissance de tendances organisées en partis et aux coalitions de partis, puisque les majorités absolues d'un seul parti sont rares dans un tel système<sup>1</sup>.

### Éloge de la lenteur politique

En comparaison avec d'autres pays qui ont opté pour le scrutin proportionnel, notre pays se caractérise par une extrême stabilité de très longue durée. Ainsi, il n'y eut que six crises en 94 années de vie politique, de 1919 à 2013, et entre celle de 1968 et celle de 2013, 45 années se sont écoulées dans une grande stabilité gouvernementale, à tel point que le pays s'en vante comme d'une image de marque.

Cette stabilité nous est tellement familière que personne ne réfléchit aux conditions qu'elle présuppose pour fonctionner, ni aux conséquences qu'elle entraîne irrémédiablement.

Ces conditions, c'est d'abord l'existence de partis stables et fortement enracinés,

changeant peu au fil des années, avec des personnalités dirigeantes qui durent longtemps. C'est encore l'existence de partis qui sont d'accord sur l'essentiel des fondamentaux, comme la démocratie parlementaire, l'ouverture sur l'Europe, le respect des institutions et de l'équilibre institutionnel, un large accord sur l'État social

---

**Puisqu'il n'y a jamais de véritable alternance, pas mal de citoyens réclament « un nouveau départ » par les élections. Mais ils oublient que le système n'est pas fait pour cela.**

---

et l'économie de marché. Donc, des partis qui se connaissent bien et qui peuvent s'accommoder facilement aux autres, tout en restant opposés sur quelques points vraiment conflictuels, mis le plus souvent entre parenthèses pour pouvoir gouverner. Pour participer au pouvoir, les partis doivent s'éloigner des extrêmes et se retrouver autour du centre.

Les électeurs se lassent parfois de ce fonds commun et aimeraient voir triompher des positions plus tranchées, au lieu des compromis savants entre les partis et les intérêts des groupes de pression, qui sont la règle dans un tel système. Puisqu'il n'y a jamais de véritable alternance (c'est-à-dire un remue-ménage complet d'une législature à l'autre), pas mal de citoyens réclament « un nouveau départ » par les élections. Mais ils oublient que le système n'est pas fait pour cela. Car les électeurs veulent rester libres de faire leur choix, non pas

tellement – et de moins en moins – entre des partis, mais entre des personnalités les plus diverses, et pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la politique. Ces deux logiques – la logique de personnes et la logique de partis – s'opposent et s'annulent, et de cette opposition naît le charme discret de notre vie politique et l'éloge de la lenteur politique.

Rappelons encore que les victoires électorales sont souvent étriquées, et les tremblements de terre électoraux rares. Ensuite, pendant la période gouvernementale, les conciliabules interfractionnels de la majorité sont fréquents pour clarifier les points restés obscurs dans les programmes. Il s'agit dans tous les cas de sauvegarder une discipline gouvernementale indispensable à la stabilité si choyée par les électeurs eux-mêmes.

Dans un tel système tout entier tendu vers le consensus, les ruptures avant terme sont rares et toujours révélatrices de stress dans et entre les partis au pouvoir et/ou de maux profonds dans la société.

### Les six crises

L'histoire politique de notre pays depuis 1919 révèle six crises, avec celle entamée le 10 juillet 2013, sans parler des réaménagements internes des différents gouvernements.

---

Ben Fayot est député à la Chambre à laquelle il fut élu une première fois en 1984. Après y avoir siégé durant 19 ans – interrompus par une décennie (1989-1999) au Parlement européen –, il ne se représentera plus aux élections de cet automne.

nements qui ont touché des personnalités isolées.

La première crise éclata en 1925, quand le Parti de la droite perdit sa majorité absolue lors du vote en deuxième lecture le 20 janvier 1925 sur la convention ferroviaire avec la Belgique. Les élections générales anticipées du 1<sup>er</sup> mars 1925 qui suivirent donnèrent une majorité étriquée au gouvernement de Pierre Prüm, soutenu par une coalition hétéroclite de centre gauche, dont le Parti ouvrier<sup>2</sup>. Ce gouvernement se retira à son tour le 23 juin 1926 et fut remplacé par une coalition du Parti de la droite et des radicaux (libéraux), avec Joseph Bech comme ministre d'État. Soit dit en passant : les élections générales de 1925 n'avaient rien réglé sur le fonds, sauf à enlever la majorité absolue au Parti de la droite, resté certes parti dominant, mais forcé désormais de chercher un partenaire pour gouverner.

La seconde crise suivit le « non » au référendum du 6 juin 1937 sur la loi d'ordre, dite « Maulkuerfgesetz ». Ce résultat désavoua la coalition du Parti de la droite et des radicaux au pouvoir. Les élections dans la circonscription du centre et du nord, qui eurent lieu normalement le même jour que le référendum, virent une percée du Parti ouvrier et une débâcle des radicaux. À la suite d'après négociations, mais sans nouvelles élections générales<sup>3</sup>, le ministre d'État Joseph Bech dut céder son poste à Pierre Dupong, qui se mit à la tête d'un gouvernement de coalition du Parti de la droite avec le Parti ouvrier et les radicaux.

Après la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement de 1937 fut remplacé le 13 novembre 1945 par un gouvernement d'union nationale<sup>4</sup>, qui démissionna le 12 février 1947. Il fut remplacé sans passer par de nouvelles élections par une coalition du CSV avec le Groupement patriotique et démocratique. La raison essentielle de cette crise était, outre la méfiance générale entre les partis, l'impossibilité pour les quatre partis au gouvernement de s'accorder sur une démarche commune sur le plan social (les salaires des cheminots, l'indexation des salaires), comme celui de la reconstruction et de la remise en ordre des infrastructures, en particulier des chemins de fer.



Collusion au boulevard Royal, 1919 © Photothèque de la Ville de Luxembourg

Les deux dernières crises gouvernementales du XX<sup>e</sup> siècle eurent lieu le 10 décembre 1958 et le 30 octobre 1968, chaque fois vers la fin de la législature, à l'instar de celle d'aujourd'hui.

La première se déclencha à propos d'un blâme proposé par l'opposition DP (parti libéral) à l'adresse du ministre des Transports, le socialiste Victor Bodson, en relation avec une affaire de corruption liée à la construction de la station de contrôle de Sandweiler. Le groupe CSV était d'avis que le ministre aurait dû transmettre l'affaire au Parquet et présenta à son tour une motion dans laquelle il déclara « ne pas pouvoir partager [l']appréciation » du ministre socialiste, motion qui fut adoptée par le CSV et le DP. Le groupe socialiste se solidarisa avec Victor Bodson, et les ministres socialistes présentèrent leur démission.

La seconde arriva après une première démission du gouvernement CSV-LSAP le 25 novembre 1966, qui avait été raccommodé fin novembre 1966<sup>5</sup>. Le gouvernement Werner-Cravatte présenta sa démission le 30 octobre 1968 après avoir constaté lors des débats budgétaires l'impossibilité de trouver un accord au sein de la coalition sur le financement de mesures pour les fonctionnaires et les retraités.

Les deux crises entraînent chacune des élections anticipées un mois et demi après la crise (et non pas trois mois, comme aujourd'hui), celles du 1<sup>er</sup> février 1959 et du 15 décembre 1968.

### Sortir la droite du pouvoir

Quand le Parti de la droite remporta la majorité absolue en 1919, il était clair qu'une des constantes de la lutte politique

allait être de déloger ce parti du pouvoir. Cependant, le parti dominant (Parti de la droite, puis fin 1944, CSV) ne sera remplacé qu'une seule fois en 1925 par une coalition d'alternance de plusieurs partis, qui a duré un an à peine. Cette coalition, qui s'était faite contre la convention ferroviaire, était divisée sur de nombreux autres points, en particulier sur la question sociale. Elle se brisa d'ailleurs sur un projet de loi sur le congé ouvrier. Le Parti de la droite revint au pouvoir sans nouvelles élections avec un partenaire libéral.

Lors de toutes les autres crises, le Parti de la droite ne fut jamais contesté comme principal parti de gouvernement. En 1937, le Parti ouvrier deviendra un parti de gouvernement, parce qu'il s'était patiemment structuré et avait élargi sa base électorale<sup>6</sup>. En 1947, 1959 et 1968, les crises aboutirent à un changement du partenaire de coalition au bénéfice du Groupement (respectivement du Parti démocratique), les socialistes passant chaque fois dans l'opposition<sup>7</sup>, où ils se refirent une santé. En 1974, le CSV passa dans l'opposition de son propre gré, constatant l'érosion constante de sa base électorale les 20 dernières années<sup>8</sup>.

### Pourquoi ces crises ?

Chacune de ces crises gouvernementales a marqué un moment fort dans l'histoire politique du pays. Elles s'expliquent par les conditions et les problèmes du moment, comme par le rapport de force des partis au pouvoir. Enfin, ce sont des mouvements tectoniques au sein des partis qui poussent à la confrontation plutôt qu'à l'apaisement.

Ainsi, en 1925-1926, l'Europe est déchirée par les conséquences d'une Première Guerre mondiale désastreuse. Au Grand-Duché, les clivages sociaux sont profonds. C'est le capitalisme pur et dur. La société luxembourgeoise se trouve dans un processus difficile de réorientation économique vers la Belgique, avec un antagonisme anti-belge parfois virulent dans l'opinion publique. En même temps, le champ politique se restructure : les libéraux se divisent entre une gauche moderniste et un libéralisme traditionnel plus conservateur; le parti socialiste devient parti ouvrier

(parti de classe) en 1924 et commence sa montée en force dans l'opposition ; le Parti de la droite reste le parti dominant, mais perd définitivement sa majorité absolue en 1925.

Les années trente sont des années de crise économique, sociale et politique. Hitler est au pouvoir en Allemagne depuis 1933, les tendances autoritaires et fascistes montent un peu partout en Europe. Au Luxembourg, l'extrême gauche communiste se développe. Le référendum de juin 1937 exprime un profond déchirement de la société luxembourgeoise et marque le refus d'un régime autoritaire. Le Parti de la droite, tout dominant qu'il est, est tiraillé entre l'aile sociale (Pierre Dupong) et l'aile rurale conservatrice (Joseph Bech).

---

### Suivez mon regard : une crise en fin de législature ; une crise entre CSV et LSAP ; comme en 1959 et en 1968 le perdant sera-t-il celui qui l'a provoquée ?

---

En 1947, les partis n'arrivent pas à s'entendre pour reconstruire ensemble le pays. Dès la fin de la guerre, les problèmes sociaux surgissent dans un pays exsangue et revendicatif. Le Parti communiste, qui est sorti renforcé de la guerre, est à la fois au gouvernement et dans l'opposition. Le syndicalisme ouvrier est divisé entre socialistes et communistes. Le Groupement patriotique et démocratique – mouvement antiparti, en fait – rassemble des libéraux, d'anciens du Parti de la droite et des personnalités venues de la Résistance en quête de renouveau national.

Dans les années cinquante, le pays est encore en reconstruction. Alors que la coalition au pouvoir est formée par le CSV et les socialistes depuis 1951, les polémiques sont permanentes entre les partis au pouvoir. Le LSAP s'était refait une santé dans l'opposition entre 1948 et 1951, avec des revendications fortes autour du service militaire obligatoire ou encore sur l'impact de l'Église catholique sur la société. Il peine à prendre la posture de gestionnaire.

Mai 1968 fait souffler un vent de fronde sur des sociétés engourdis. Les deux crises

de 1958 et 1968, si proches dans le temps, ont, à mon sens, une même raison politique profonde. C'est que le CSV reste certes le parti dominant, mais il est talonné de plus en plus par un LSAP en passe de devenir le grand parti populaire de centre-gauche. En 1954, le CSV dispose encore de 26 sièges, contre 17 pour le LSAP ; en 1964, ce dernier en a 21 et le CSV 22. Dans la coalition CSV-LSAP de 1964 à 1968, il apparaît que deux grands partis ont beaucoup de mal à s'entendre, et rarement une coalition a été si agitée que celle de 1964-1968. À la suite des élections du 15 décembre 1968, le LSAP entre en crise, car sous l'impulsion de l'aile syndicale, il refuse de trouver un compromis de gouvernement avec le CSV, se scinde en 1970 et retrouve le gouvernement en 1974 dans une coalition avec le DP.

### Constantes

Depuis 1919, le système est bien rodé autour des trois grandes tendances, plus ou moins vigoureuses en fonction des aléas de l'histoire : le Parti de la droite (respectivement le CSV) gouverne comme pivot avec, en alternance, les libéraux et les socialistes.

La véritable alternance qui rejette tous les partis gouvernants dans l'opposition est rare. Elle a surgi brièvement et de façon incomplète en 1925-1926 ; l'union nationale en 1945-1947 était une mesure exceptionnelle pour gérer l'immédiat après-guerre. Le Parti démocratique avait gouverné avec le CSV de 1969 à 1974 et il continuera à le faire après l'interlude de 1974-1979. De la sorte, les ruptures politiques sont le plus souvent moins radicales que cela pouvait en avoir l'air sur le moment. Il est clair aussi que de 1974 à 1979, le LSAP nouveau, qui, après la scission de 1970, s'était réorienté plus à gauche, était freiné dans certains domaines par un DP plus gestionnaire qui sortait d'une coalition avec le CSV<sup>9</sup>.

Les crises gouvernementales n'ont jamais remis en question les fondamentaux de la politique luxembourgeoise. Au-delà des crises régnait la continuité. Certes, l'économie de marché, le projet européen ou encore l'ancrage dans le monde politique et militaire occidental furent fortement

contestés par le Parti communiste, et le Groupement patriotique et démocratique de l'immédiat après-guerre fustigeait le système des partis à la suite de la Résistance, mais le fonds commun des partis au gouvernement n'était pas en danger.

### Et 2013 ?

Suivez mon regard : une crise en fin de législature, comme en 1959 et 1968 ; une crise entre CSV et LSAP, comme en 1959 et 1968 ; le perdant sera-t-il celui qui l'a provoquée (le CSV en 1959, le LSAP en 1968) ? Depuis 2008, à la suite de la crise financière, le Luxembourg vit dans un état de stress permanent. Le pays n'arrive plus à boucler son budget et doit s'endetter tout en aspirant à continuer comme au temps des caisses pleines. Des réformes sont nécessaires, tout le monde s'en accorde, mais difficiles à faire accepter par les corporatismes en tous genres. Le procès du « Bommeleeër » et l'enquête sur le Service de renseignement de l'État sont venus aggraver ce stress. Le 10 juillet 2013, la coalition CSV-LSAP, habituée à gouverner ensemble (de 1984 à 1999, de 2004 à maintenant), calera.

De l'exaspération qui en est née, les partis parlent déjà des coalitions possibles, contre les habitudes également bien enracinées de ne pas révéler leurs intentions post-électorales avant les élections. Les leçons de l'histoire – la dernière date d'il y a 45 ans ! – sont assez largement oubliées.

Ce n'est que justice. Car entre 1968 et 2013, la société et donc aussi le paysage politique ont beaucoup changé. La société s'est tertiariée. La base sociale des partis est beaucoup moins évidente qu'il y a 40 ans. Où sont les bataillons ouvriers du parti ouvrier de 1968 ? Où sont les petits commerçants et artisans du Groupement et du DP des années cinquante et soixante ? Où sont les bataillons de paysans qui arrivaient encore à infliger une défaite électorale au CSV en 1959<sup>10</sup> ? Et plus récemment, où sont les écolos purs et durs qui refusent le capitalisme et la croissance pour sauver la planète ?

Le paysage politique a changé fondamentalement. Et donc les partis, tous les partis.

Le CSV n'est plus le parti d'il y a 20 ou 30 ans. Il n'a plus rien à voir avec le parti très conservateur d'autrefois fortement implanté dans le monde rural. Il n'est pas très éloigné du parti socialiste sur les questions sociales et le refus d'un capitalisme néolibéral. Sur les questions sociétales, il a aussi changé, certes lentement, prudemment, mais acceptant par exemple un saut qualitatif essentiel en matière d'IVG ; on ne sait pas encore où il en est à propos des relations entre l'État et l'Église catholique.

Le recentrage des Verts ces dernières années en a fait un parti potentiel de gouvernement de centre gauche. Comme le DP, il affectionne une démarche moderniste propre à plaire aux couches moyennes de la société.

Le LSAP cherche à affirmer sa posture de deuxième parti du pays pour influencer de façon déterminante la gouvernance du pays. Au cours de sa dernière participation gouvernementale, il s'est trouvé confronté à une critique de plus en plus acerbe de la Gauche et du Parti communiste sur la gestion de la crise économique et financière.

Il y aura donc des élections anticipées le 20 octobre 2013. Dans la campagne qui s'ouvre, le CSV annonce sa volonté de rester le parti dominant au gouvernement, le LSAP laisse toutes les options ouvertes et n'exclut donc pas une coalition tripartite inédite pour envoyer le CSV dans l'opposition. Cette coalition s'est faite sur le rapport de la commission d'enquête, se fera-t-elle sur les problèmes du pays ?

Évidemment, il faudra des majorités solides sur un programme non pas de gestion, mais de réformes. En 1926, deux députés arrivèrent à renverser la majorité. En 1974, la majorité DP-LSAP au pouvoir arriva à 31 députés (sur 59), ce qui permit à un député de la majorité de faire la loi à la fin de la législature. Avec le CSV en coalition soit avec le DP, soit avec le LSAP, les majorités étaient toujours confortables et pouvaient s'accommoder des états d'âme de l'un ou de l'autre député déviant.

### 1919-2019

La prochaine législature ira donc de 2013 à 2018. En 2019, on « fêtera » le 100<sup>e</sup> anniver-

saire du système politique mis en place par nos aïeux de 1919, avec pas mal d'arrière-pensées conservatrices. Par exemple celle d'empêcher que les partis ne soient trop puissants, les options politiques pas trop claires en sauvegardant le régime des notables d'avant 1919, en partie en tout cas.

Ce centenaire devrait être une bonne occasion de faire l'inventaire des aspects positifs et des défauts de notre façon bien à nous d'exercer la démocratie. Peut-être que les jeunes qui prendront la relève en octobre 2013 auront-ils l'esprit assez ouvert pour s'en occuper enfin sérieusement ? C'est un défi que je leur lance ! ♦

1 En fait, ce n'est qu'entre 1919 et 1925 que le Parti de la droite a obtenu la majorité absolue (1919 : 27 sièges sur 48 ; 1922 : 26 sièges sur 48).

2 Le Parti ouvrier n'entra pas au gouvernement, mais fut récompensé de son soutien par la présidence de la Chambre (René Blum).

3 Jusqu'en 1954, le Parlement était renouvelé tous les trois ans chaque fois par deux circonscriptions (le nord et le centre ; le sud et l'est). En 1925, des élections générales avaient eu lieu, mais non en 1937.

4 La coalition comprenait quatre ministres du CSV, deux du Parti ouvrier (AP), un ministre du nouveau Groupement patriotique et démocratique, un ministre communiste et un commissaire général qui appartenait au Groupement.

5 Le jeune député Jean Spautz (CSV) avait proposé, pendant les débats budgétaires de 1966, d'abolir le service militaire obligatoire, sans en référer ni au ministre d'État Pierre Werner, ni aux partenaires de coalition. Les socialistes qui avaient toujours critiqué massivement le service militaire, alors que le CSV l'avait défendu, étaient furieux.

6 De 8 sièges en 1925, il passa à 18 sièges (sur 55 en 1937) et cela de façon continue, avec 12 sièges en 1928 (sur 52 députés) et 15 en 1934 (sur 54 députés).

7 Le 1<sup>er</sup> février 1959, le LSAP perdit 1 siège, mais le CSV 5. En 1968, le LSAP perdit 3 sièges, le CSV 1 seul.

8 Le CSV eut 18 sièges en 1974, malgré une augmentation du nombre de députés de 56 à 59, contre 26 en 1954, 20 en 1959, 22 en 1964, 20 en 1968.

9 Voir dans les années soixante-dix et quatre-vingt, Renée Wagener, „Méi Sozialismus!“ Lydie Schmit und die LSAP 1970-1988, Fondation Lydie Schmit, 2013, en particulier p. 159 et ss. sur la question de l'IVG, ou encore p. 163 sur le Service de renseignement.

10 En 1959, le CSV perdit 2 sièges dans le nord, passant de 60,7 % (!) en 1954 à 47,4 % des voix en 1959.