

BULLETIN
DE DOCUMENTATION



25^e Année

20 MARS 1969

N° 3

**La Politique Étrangère
du Gouvernement luxembourgeois**

Discours prononcé à la Chambre des Députés le 12 mars 1969 par
Monsieur Gaston Thorn, Ministre des Affaires Étrangères, dans le
cadre des débats budgétaires

DE DOCUMENTATION BULLETIN



N° 3

30 MARS 1989

25^e Année

La Politique Étrangère du Gouvernement luxembourgeois

Thèmes présentés à la Chambre des Députés le 12 mars 1989 par
Monsieur Gaston Thorn, Ministre des Affaires Étrangères, dans le
cadre des débats parlementaires.

La Politique Étrangère du Gouvernement Luxembourgeois

Le 12 mars 1969, Monsieur Gaston Thorn, Ministre des Affaires Étrangères, a prononcé à la Chambre des Députés, dans le cadre des discussions budgétaires, un discours sur la politique étrangère luxembourgeoise dont nous reproduisons le texte intégral ci-après :

Monsieur le Président,
Mesdames,
Messieurs,

Il est d'usage qu'à l'occasion des débats budgétaires le Ministre des Affaires Étrangères fasse le point de la situation. Je continuerai cette tradition, mais la commission parlementaire et le Conseil d'Etat s'étant interrogés sur l'utilité de nos services diplomatiques, je pense d'abord devoir donner mon sentiment là-dessus en ce début de législature.

Il est évident que dans le domaine des relations extérieures notre pays, plus qu'un autre, vit de la solidarité internationale, qu'il vit et survit souvent, grâce à elle. Que serait-il, que deviendrait-il s'il était réduit à ses seules dimensions, à ses seuls moyens ? A tous les égards — politique, économique, militaire, financier, commercial, scientifique — notre dépendance internationale est extrême. Le Gouvernement s'est attaché au fil des années à compenser cette faiblesse ou plutôt cette vulnérabilité par des relations extérieures étroitement nouées, à affirmer et consolider par un maximum de présence notre existence sur le plan international. Je voudrais donner à cet aspect de nos activités politiques une certaine importance dans mon exposé afin de rencontrer un nombre de critiques adressées à notre politique étrangère voire à notre organisation diplomatique.

L'année passée, mon prédécesseur vous avait donné des indications chiffrées très complètes démontrant que le coût relatif de nos services diplomatiques est considérablement inférieur à celui d'autres pays. Je crois qu'il serait utile de revenir encore une fois sur cet aspect des choses pour répondre à certaines critiques et je ne manquerai pas au cours de mon exposé de donner des chiffres précis qui vous convaincront que notre Ministère des Affaires Étrangères et nos services diplomatiques sont gérés avec un esprit d'économie qui ne pourrait être dépassé.

A ceux qui ne jugent que sur des résultats tangibles, je ferai remarquer qu'il est difficile de déterminer exactement les résultats concrets d'actions diplomatiques, parce que souvent ces activités ne peuvent, par la force des choses, porter leurs fruits qu'à long terme. Qu'il me soit permis de citer dans cet

ordre d'idées quelques phrases du professeur Georges Kennan : « La diplomatie consiste toujours quelque peu à servir des gens qui ignorent qu'ils sont servis, qui ignorent qu'ils ont besoin d'être servis, qui comprennent mal l'effort tendant à les servir et à l'occasion en médissent. Cette situation contribue à la tension qu'impose le service extérieur. Elle ne nuit point à mon avis à sa dignité, tout au contraire. »

J'ajouterais que si la politique du Ministère des Affaires Étrangères reste, bien entendu avant tout, l'expression des vœux du Parlement, son exécution dépend de facteurs qui échappent au contrôle du Parlement, du Gouvernement et même du Ministère des Affaires Étrangères. Alors que la fonction des autres départements est d'exécuter des politiques considérées comme pleinement réalisables, et plus ou moins sous contrôle national, celle du service diplomatique est d'essayer d'atteindre autant d'objectifs nationaux que le permet la confrontation avec les politiques menées par d'autres gouvernements souverains et d'importantes organisations internationales.

Depuis la deuxième guerre mondiale, le Luxembourg a abandonné son statut de neutralité en faveur d'une politique de sécurité collective et de coopération internationale, un certain nombre de développements ont continuellement ajouté de nouvelles dimensions aux tâches diplomatiques et ont par là grevé d'un fardeau supplémentaire les ressources de notre service extérieur.

Est-il encore besoin de rappeler que notre souveraineté nationale, notre indépendance, doivent être sauvegardées par un effort constant et non pas comme certains le souhaitent par des efforts sporadiques et isolés.

La Commission des Finances de la Chambre a remarqué dans son rapport du 15 octobre que notre politique de dépenses diplomatiques devra un jour être révisée avec tout le réalisme et le courage nécessaires. En d'autres mots, la Commission s'est posée la question de savoir si notre action diplomatique à l'étranger répond encore dans son ampleur actuelle, dans ses moyens, son personnel et son implantation géographique aux nécessités de l'heure.

Pour se faire une raison et une philosophie, il peut paraître utile de remonter d'abord dans le passé et de nous remémorer quelques situations — parmi

d'autres — dans lesquelles notre pays se trouvait, bien malgré lui, engagé sur le plan des relations internationales. Il est un fait qu'à une époque où notre indépendance et notre liberté apparaissent de plus en plus comme un don bien mérité de la Providence, on a chaque jour davantage tendance à oublier les dures leçons de l'histoire, et pourtant : Tous les manuels scolaires ont décrit la façon dont fut sauvegardée notre indépendance au cours de la conférence de Londres du mois de mai 1867. S'il est vrai que nos Ministres y aient été des observateurs plutôt que des participants actifs, alors que le sort même de notre pays était en jeu, cela fut sans doute en partie le résultat d'une absence de toute action antérieure continue sur le plan extérieur.

Un demi siècle plus tard des témoins oculaires ont raconté et décrit, d'une façon fort explicite, le déroulement de l'entrevue tristement célèbre qui eut lieu au Quai d'Orsay en 1918 entre M. Pichon et plusieurs membres du Gouvernement luxembourgeois. Inutile de rappeler l'enjeu. A titre d'explication pour ce cuisant échec de la démarche entreprise, les témoins ont avancé l'inexpérience des interlocuteurs luxembourgeois. Sans vouloir être juge, je dirai qu'il est évident qu'à un moment aussi crucial la simple improvisation ne pouvait être que d'un secours limité.

Par ailleurs et sans vouloir m'apesanter sur le sujet, je demanderai à ceux que ces problèmes intéressent de mettre en parallèle la fin de non recevoir que la Société des Nations opposa au début des années 1920 aux réserves dont le Luxembourg entendait assortir sa demande d'admission à l'Organisation mondiale et les multiples protocoles spéciaux ou autres avantages de toute nature que le Luxembourg a obtenus au cours de nombreuses négociations multilatérales après la deuxième guerre mondiale. Croit-on vraiment qu'il s'agit là du résultat d'un pur hasard ?

La sauvegarde de notre indépendance au cours et à la suite de la deuxième guerre mondiale a certes été achetée par le sang de nos martyrs, la bravoure de nos héros et la vaillance du peuple luxembourgeois et on ne saurait suffisamment le souligner. Malheureusement en Europe d'autres pays — qui ne nous le cédaient en rien pour ce qui est de ces hautes vertus — n'ont pas eu la même chance de se retrouver libres et prospères du jour au lendemain. Il ne faudrait pas penser que l'action menée à cette époque par la Souveraine autant que par le Gouvernement sur le plan international, c'est-à-dire une fois de plus par la voie diplomatique, n'ait été pour rien dans ce résultat heureux dont nous nous félicitons. Il faut apprécier valablement les divers facteurs qui assument un rôle déterminant dans le sort des Nations !

*

Une action diplomatique systématique par la mise en place de missions permanentes n'a été entreprise par le Luxembourg qu'au lendemain de la dernière guerre mondiale.

Je ne voudrais pas en refaire l'historique. Mais il n'est pas sans intérêt de rappeler que cette période

a été marquée par le renforcement systématique et de plus en plus poussé de la coopération internationale dans tous les domaines ou pour employer un slogan usé mais reflétant néanmoins une réalité effective : l'indépendance dans l'interdépendance.

Un observateur superficiel peut effectivement se poser la question de savoir ce que nous avons été chercher dans ce tourbillon effréné, alors que rester simplement ce que nous étions aurait constitué une panacée si sympathique et peu coûteuse. Le monde, hélas, ne s'est pas arrêté avec nous. Et nous ne serons demain jamais exactement ce que nous fûmes hier et pour maintenir l'essentiel nous devons nous adapter. Au fur et à mesure que se sont développés davantage les processus d'intégration, les reconnaissances de solidarité réciproque, on a vu apparaître un phénomène dont nous soupçonnions bien l'existence, mais dont nous ne devrions interpréter que petit à petit le sens réel : nous constituons un « cas spécial ». Que l'intégration européenne se poursuive à travers la communauté du charbon et de l'acier, qu'il se soit agi de l'armée européenne, des communautés économique et atomique, chaque fois il y avait un cas spécial du Luxembourg et en conséquence la nécessité d'y pourvoir moyennant des protocoles spéciaux. Que dans le cadre d'un développement continu des transports par voie fluviale en Europe, une idée déjà ancienne à laquelle nous avons même donné auparavant notre attache — à savoir la canalisation de la Moselle —, se concrétise et offre à une région de notre pays des possibilités nouvelles d'industrialisation (et en conséquence d'enrichissement) dont la nature et la négligence de l'homme l'avaient privée jusqu'alors, une fois de plus nous devenions un cas spécial avec pour conséquence que, non seulement les travaux à réaliser devaient l'être sans la moindre participation financière de notre part digne de ce nom, mais encore moyennant un dédommagement préalable à notre profit. Que dans le cadre d'une alliance régionale à caractère défensif nous nous trouvions placés au centre même de la partie la plus exposée ne nous empêchait pas d'invoquer des raisons particulières justifiant une dérogation à la règle généralement admise qui veut qu'une prime d'assurance soit équitablement répartie entre tous les assurés. Que — dans un monde caractérisé par le rapprochement entre les peuples, par la multiplication des moyens de communication ainsi que par le fossé grandissant entre la richesse des uns et la misère des autres — des pays prônant les mêmes idéaux que nous s'efforcent de mettre en pratique, d'une façon si modeste soit-elle, les règles les plus élémentaires d'une justice distributive ne nous empêche pas de faire état une fois encore de notre situation particulière et d'opposer aux timides efforts entrepris par le Gouvernement dans ce domaine des sarcasmes (cf. cas de l'école d'infirmières au Rwanda), une hostilité ouverte, un esprit chagrin ou encore la conclusion que « notre politique de dépenses diplomatiques (dont l'aide au développement et la coopération internationale forment la partie essentielle, précisément sujette à accroissement au cours des années à venir) devra être révisée avec tout le réalisme et tout le courage nécessaires. »

Dois-je rappeler qu'à travers le monde nous ne sommes pas seuls et que si tous les pays souverains sont à un certain égard égaux, il y en a qui malheureusement le sont plus que d'autres et que ce sont précisément ces derniers qui font la loi, de sorte que nous sommes bien obligés de les convaincre de la pertinence des arguments que nous avançons, de leur faire admettre que nous constituons réellement un cas d'espèce digne d'un traitement spécial.

A l'époque des diligences nous l'avons fait, avec une grande bonne volonté certes, mais avec un succès parfois aléatoire (dont je me suis borné à citer quelques exemples) et, en considérant les choses rétrospectivement, on peut dire en contractant une sérieuse dette de reconnaissance envers la Providence.

A la suite des bouleversements que le monde a connus, notre pays ne peut plus limiter exclusivement son action diplomatique à ses seuls voisins géographiques immédiats. Sa présence ailleurs ne revêt pas le caractère d'une position de prestige dénuée de justification, mais répond à une nécessité vitale inéluctable.

D'aucuns feront sans doute état « des accords sur les représentations diplomatiques communes qui nous lient à la Belgique et aux Pays-Bas ».

C'est méconnaître la nature même de ces accords. Ceux-ci ont en effet un caractère purement « supplétif ». Notre ligne de conduite ne coïncide pas toujours — loin de là — avec celle de nos partenaires du Benelux. Malgré toute la bonne volonté dont ils font preuve à notre égard, ce serait rechercher l'impossible que de leur demander de défendre un certain point de vue, en représentant leur pays, et de soutenir aussitôt après la thèse contraire au nom du Luxembourg. A la longue notre politique étrangère, sur des points qui nous affectent spécialement, finirait, contrairement à nos intentions, à la traîne de nos partenaires.

L'économie qui en résulterait pour nos finances publiques serait même insignifiante. Car si jamais un jour la représentation néerlandaise ou belge devait dépasser le caractère « supplétif » qu'elle revêt en ce moment, les deux pays ne manqueraient pas de nous demander le remboursement des frais qu'elle leur cause, conformément aux dispositions expresses des conventions régissant la matière.

Le Conseil d'Etat se demande dans son avis s'il ne conviendrait pas de reconsidérer l'organisation du Département des Affaires Etrangères dont les dépenses se sont accrues, de 1967 à 1969, à concurrence de 31%.

Les chiffres dont a disposé le Conseil d'Etat à l'époque ont subi par après de légères modifications. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit en l'occurrence d'une augmentation importante qu'il convient d'analyser de plus près.

Il faut relever que le budget du Ministère des Affaires Etrangères est légèrement inférieur à 100 millions de francs sur un budget global de l'Etat de plus de 11 milliards de francs, de sorte que la part du Département des Affaires Etrangères est inférieure à 1% du budget.

Les crédits mis à la disposition du Département des Affaires Etrangères peuvent être divisés en deux catégories dont la première concerne les frais de personnel du Ministère ainsi que les dépenses de personnel et de fonctionnement des Ambassades, Représentations permanentes et Consulats. La deuxième catégorie comprend en quelque sorte les dépenses opérationnelles, c'est-à-dire en ordre principal les contributions luxembourgeoises aux diverses organisations internationales dont nous faisons partie ainsi que l'aide aux pays en voie de développement.

Pendant la période envisagée, les dépenses de personnel et de fonctionnement ont augmenté de 11% environ, ce qui reflète dans une certaine mesure la progression du coût de vie chez nous et à l'étranger. Par contre les dépenses relatives aux organisations internationales et à l'aide aux pays en voie de développement ont augmenté dans la même période de plus de 67%, c'est-à-dire à une cadence plus de six fois plus élevée. Or ces dépenses résultent pour la plupart de conventions internationales approuvées par la Chambre des Députés et ne dépendent donc pas du Ministère des Affaires Etrangères.

Pour ce qui est de l'aide aux pays en voie de développement, à laquelle j'ai déjà fait allusion, les Nations Unies ont recommandé que les pays industrialisés y consacrent 1% de leur produit national. Notre pays est encore loin de cet objectif malgré l'augmentation des crédits prévus à cet effet. Il faudra donc sans doute escompter à l'avenir de nouvelles augmentations substantielles, étant donné que dans ce domaine nous figurons parmi les pays industrialisés dont les contributions sont les moins élevées.

Chacun sait que l'aide aux pays sous-développés est un des problèmes majeurs de notre époque. Aussi nos partenaires du Benelux y consacrent-ils en 1969 plus de cinq milliards de nos francs, c'est-à-dire plus de 2% de leur budget global.

Lors des débats budgétaires en décembre 1967, mon prédécesseur, Monsieur le Président Grégoire, a déjà eu l'occasion d'exposer dans les détails la question de l'organisation des services extérieurs du Département des Affaires Etrangères. Depuis lors les mesures de rationalisation et d'économie ont été poursuivies notamment par la réalisation de la fusion de notre Représentation permanente auprès de l'OTAN avec l'Ambassade à Bruxelles et en ce qui concerne les dépenses de certaines Ambassades et de plusieurs Consulats.

Il est toutefois nécessaire de constater qu'il existe des limites à cet égard. L'ensemble du poste gestion du Ministère des Affaires Etrangères et de ses Représentations à l'étranger est de l'ordre de 48 millions de francs, soit environ 0,4% du budget global de l'Etat.

Etant donné que nous disposons en tout de 500 à 600 militaires, il est évident que la défense de notre pays en cas de crise grave dépendrait presque entièrement de l'intervention de nos alliés sur la base des engagements conclus dans le cadre de l'OTAN. Nos industries se trouvent dans l'obligation d'exporter plus de 80% de leur production et certaines parmi les plus importantes exportent même plus de 95%.

De même, nous trouvant dans l'impossibilité de produire nous-mêmes la plupart des produits dont nous avons besoin, nous sommes obligés d'importer ceux-ci de l'étranger. La plus grande partie des capitaux industriels est en mains étrangères et nous dépendons de l'étranger pour l'apport des capitaux nécessaires pour la création de nouvelles industries de même que pour l'acquisition des connaissances techniques indispensables pour le bon fonctionnement des industries de pointe.

Plus de 25% de la main-d'œuvre totale occupée au pays est de nationalité étrangère. Dans certaines professions ce pourcentage est beaucoup plus élevé et peut atteindre même 80%.

L'importance relative des relations étrangères est nettement plus grande pour un petit pays que pour un grand pays; cela résulte clairement des quelques situations de fait que je viens de citer. Les grands pays peuvent en effet se suffire davantage à eux-mêmes et ils sont donc moins dépendants de l'étranger. Les affaires internationales, extérieures ne sont jamais vraiment des Affaires Étrangères pour un pays qui est un petit pays. En outre le nombre toujours croissant d'organisations internationales pose de plus en plus de problèmes à tous les pays grands et petits. Il va de soi qu'un petit pays comme le nôtre doit résoudre les mêmes problèmes avec des effectifs beaucoup plus réduits que les grands pays.

La conclusion logique des développements qui précèdent semble être que, relativement parlant, le budget des relations étrangères d'un petit pays devrait être plus élevé que celui d'un grand pays. Cet argument vaut avant tout pour ce qui est de la partie du budget consacrée au personnel et à la gestion des affaires.

Je viens déjà de relever que notre pays consacre en tout 48 millions à cet objectif, soit environ 0,4% du budget global. Or une analyse des budgets des pays qui nous entourent et qui se trouvent dans une situation économique comparable montre que ces pays consacrent un pourcentage nettement plus élevé, qui est en moyenne le double du nôtre, à ce même objectif.

Les membres de la Chambre se faisant les interprètes d'une partie de l'opinion publique ont trop souvent tendance à exagérer l'importance de nos relations diplomatiques à l'étranger et quand je dis importance, je pense surtout au nombre de nominations diplomatiques à l'étranger.

A ce sujet, je dois donc rappeler que les $\frac{3}{4}$ de nos diplomates sont accrédités dans des Etats membres de la Communauté Européenne : à Paris, Bonn, Rome, La Haye, Bruxelles, et dans cette dernière ville notre représentation permanente auprès des Communautés. Je pense que personne ne contestera sérieusement l'utilité et même l'importance de ces relations diplomatiques; certains vont jusqu'à dire qu'il ne s'agit même plus, en ce qui concerne ces six missions, de relations extérieures, mais de relations intérieures à la Communauté Européenne.

Nous avons encore une mission diplomatique à Londres et je pense ne plus avoir besoin de rappeler les raisons profondes voire historiques qui nous ont

amenés à nouer des relations plus étroites avec le Royaume-Uni. Il me semble qu'aucun membre de cette Chambre ne pourrait songer à remettre en question le maintien de ce poste à un moment où le Royaume-Uni entend entrer dans la Communauté Européenne et où par ailleurs notre Ambassadeur à Londres est en même temps notre représentant permanent auprès de l'UEO.

Le Grand-Duc est encore représenté à Berne, ce qui, je me permets de le rappeler, ne date pas d'hier, même si au cours de la législature précédente le chargé d'affaires a été remplacé par un ministre plénipotentiaire avec rang d'ambassadeur. Dans la mesure où notre représentant diplomatique à Berne cumule avec ces fonctions celles de représentant auprès des différentes organisations internationales établies à Genève il assume un travail considérable.

Pour le surplus il n'y a que deux autres pays étrangers, dans lesquels nous avons accrédité un représentant avec résidence fixe : il s'agit des Etats-Unis et de l'URSS, c'est-à-dire des deux grandes puissances mondiales et de nos deux grands alliés de la dernière guerre. Ceci devrait logiquement déjà suffire comme justification, sans qu'on fasse intervenir des considérations d'équilibre politique, même si nous avons avec l'un de ces pays des relations plus étroites, voire plus importantes, qu'avec l'autre.

Monsieur le Président, je pense avoir exposé très clairement la situation et j'espère que nous n'aurons plus besoin de rouvrir ce débat chaque année. Je suis persuadé que les honorables membres de cette Chambre sont parfaitement conscients de ce que le monde se rétrécit et qu'à une époque où les parlementaires ressentent le besoin de cultiver les relations internationales dans le cadre de l'Union Interparlementaire, où des délégations de votre Haute Assemblée siègent dans des organismes parlementaires du Benelux, de la Communauté Européenne, de l'UEO, du Conseil de l'Europe et de l'OTAN, il ne saurait être sérieusement question de remettre en cause la représentation gouvernementale à ces mêmes échelons.

Commerce extérieur

La balance commerciale du Grand-Duché, légèrement déficitaire au cours des années 1964, 1965 et 1966, est redevenue positive en 1967.

Cette évolution favorable s'est maintenue en 1968 puisque nous clôturons l'année avec un solde positif d'environ 1 milliard 800 millions de francs.

D'après les chiffres disponibles, nos exportations atteignent environ 28 milliards et nos importations 26 milliards 200 millions, ce qui se traduit par une augmentation de 7,5%, respectivement de 9% par rapport à l'année écoulée.

Il convient toutefois de relever que le déséquilibre temporaire de notre balance commerciale n'était pas imputable à une réduction sensible de nos exportations, mais trouvait sa raison essentielle dans les investissements massifs de capitaux réalisés et par les firmes étrangères et par le Gouvernement lui-même pour installer au pays des industries moyennes nouvelles. Nul ne peut douter de la sagesse de cette

politique et des effets bénéfiques qu'en retirera l'économie luxembourgeoise.

Si, à l'époque, des voix ont pu se manifester qualifiant la politique gouvernementale comme trop ambitieuse, surtout eu égard à la disponibilité réduite de la main d'œuvre, force est de constater aujourd'hui que le mouvement irréversible de la modernisation de notre industrie lourde et de notre agriculture réduira sensiblement le nombre des travailleurs y trouvant une occupation et qu'il s'avère dès à présent indispensable d'attirer au Luxembourg de nouvelles industries moyennes aux fins de maintenir le plein emploi.

Une augmentation assez sensible de l'écoulement de nos produits sidérurgiques — qui représentent encore $\frac{2}{3}$ de nos exportations totales — a pu être enregistrée. Si les prix sont demeurés longtemps stationnaires, une tendance à la hausse s'est cependant manifestée au cours des derniers mois et cette hausse est variable selon les produits. Dans l'ensemble on peut donc conclure que la conjoncture actuelle dans le secteur acier peut être qualifiée comme tout à fait satisfaisante.

Mentionnons comme facteurs positifs l'augmentation des demandes d'acier sur le marché allemand et la prorogation pour la durée d'une année de la caisse communautaire de péréquation des six pays de la C.E.E. pour l'approvisionnement en coke.

Ce qui devient quelque peu inquiétant, ce sont les velléités de protectionnisme qui se font de plus en plus fortes aux Etats-Unis d'Amérique.

On sait qu'après l'Allemagne et la Belgique le marché américain constitue actuellement le meilleur débouché pour la sidérurgie luxembourgeoise.

Si le Gouvernement américain s'est refusé jusqu'à ce jour à donner suite aux pressions des milieux intéressés et n'a pas encore décrété des mesures restrictives, cela est dû sans doute en grande partie à un arrangement d'autolimitation des exportations d'acier sur le marché américain auquel viennent de souscrire les principaux pays producteurs. Il faut mentionner que cet arrangement, en ce qui concerne le Luxembourg, lui laisse la possibilité de maintenir en pratique ses exportations traditionnelles.

Ce qui est redouté par les exportateurs, c'est que le nouveau Gouvernement américain, sous la pression grandissante des milieux industriels américains, ne puisse se laisser entraîner dans une politique commerciale plus protectionniste.

Les doléances accumulées et par les Etats-Unis à l'égard de la politique commerciale du Marché Commun (surtout dans le secteur agricole) et par la Communauté des Six à l'égard des pratiques commerciales américaines (p. ex. l'américan selling price) rendent indispensables que les deux partenaires procèdent à brève échéance à un examen de ces doléances réciproques et avisent aux moyens de trouver une solution satisfaisante.

Lors de sa récente visite en Europe, le Président Nixon s'est déclaré en faveur d'un pareil dialogue, nous a dit récemment M. Jean Rey.

Quant aux courants de nos exportations dans lesquelles, signe encourageant, les produits de nos industries moyennes prennent une importance toujours grandissante, on peut les résumer comme suit pour 1968 :

En ce qui concerne les exportations, notre principal client a été la République Fédérale d'Allemagne qui a absorbé 30% de nos exportations. Elle est suivie de la Belgique avec 21%, de la France avec 11%, des Etats-Unis avec 9%, des Pays-Bas avec 8,4%, etc.

La Grande-Bretagne a acheté 2,2% de nos produits exportés et l'ensemble des pays de l'Est 0,4%.

Nos exportations vers les pays du Marché Commun ont représenté 73,3%.

Quant à nos importations, c'est la Belgique qui a été notre principal fournisseur (37%), viennent ensuite la République Fédérale d'Allemagne (33,4%), la France (12,6%), les Pays-Bas (5,7%), les Etats-Unis (1,3%) et la Grande-Bretagne (1,3%).

Nos importations des pays de l'Est représentent 0,3%. 90,3% de nos importations proviennent des pays de la Communauté européenne.

Il est frappant de constater la part extrêmement modeste que prennent les pays de l'Est dans notre commerce, alors que d'autres pays européens réalisent de grands efforts pour activer leurs échanges avec ces pays.

Les raisons essentielles de cet état de choses sont sans doute les suivantes :

a) les pays de l'Est ne sont pas, en règle générale, importateurs d'aciers. Ils sont plutôt exportateurs de ces produits;

b) les affaires conclues avec ces pays se font généralement moyennant accord de crédit à moyen et à long terme. Les exportateurs luxembourgeois ne sont pas outillés pour s'engager dans cette voie;

c) les possibilités d'assurance contre le risque offertes à nos exportateurs par le Ducroire luxembourgeois restent, malgré les efforts réalisés par le Gouvernement, assez limitées et nullement comparables à ce qui existe dans ce domaine dans d'autres pays;

Bien que l'évolution de nos échanges commerciaux soit tributaire de la conjoncture économique internationale, il est néanmoins raisonnable de s'attendre à ce que nos exportations continuent en 1969 à se développer favorablement.

Au cours de l'année écoulée notre produit national brut a augmenté de 3%. Sur la base des éléments actuellement disponibles, les services de la Commission de Bruxelles prévoient que le taux d'expansion sera en 1969 pour le Luxembourg de 3,5%. Si l'on constate que ces mêmes services prévoient par contre une augmentation du produit national brut allant de 4,5 à 6% pour les autres pays du Marché Commun, cela doit néanmoins nous inciter à la réflexion.

L'économie luxembourgeoise ne serait-elle plus en mesure de se développer au même rythme que celle de ses partenaires ?

Le Gouvernement a décidé d'introduire la T.V.A. à partir du 1. 1. 1970 et vient également d'en fixer les taux. Il ne peut y avoir de doute que l'introduction de la T.V.A. se répercutera favorablement sur les exportations luxembourgeoises. Jusqu'à ce jour les exportateurs étrangers se sont trouvés, en effet, dans une position concurrentielle plus favorable que les nôtres. D'une part ils bénéficient de ristournes supérieures à l'exportation et d'autre part, des taxes supérieures sont appliquées à l'importation des produits étrangers.

Aide aux pays en voie de développement

Aux premiers mois de l'année écoulée s'est déroulée à New Delhi la deuxième Conférence des Nations-Unies sur le Commerce et le Développement.

Dans l'ensemble les résultats immédiats de la Conférence ont été très modestes. Plusieurs pays en voie de développement n'ont pas manqué de manifester leur déception à ce sujet.

Vous savez, Messieurs, que l'un des objectifs essentiels visés par les pays en voie de développement est de se voir attribuer un régime de préférences généralisées. Les négociations à ce sujet se poursuivent entre les pays en voie de développement d'une part, et les principaux pays industrialisés d'autre part, que ce soit dans le cadre du Conseil de l'UNCTAD, du GATT ou de l'O.C.D.E.

Les pays de la C.E.E. viennent de fixer la position communautaire qu'ils entendent adapter dans ce domaine lors du dernier Conseil des Membres de la C.E.E. Si la Communauté économique européenne n'est pas prête, à ce stade, à accorder des préférences généralisées pour des produits agricoles, elle s'est, par contre, déclarée d'accord pour accorder des préférences généralisées à un certain nombre de produits industriels et de produits agricoles transformés, originaires des pays en voie de développement.

Ceci constitue une décision importante qui sera mise en exécution si les principaux autres pays industrialisés sont prêts à avancer dans la même voie que les pays de la C.E.E.

En ce qui concerne une participation financière directe aux besoins des pays en voie de développement, le Gouvernement luxembourgeois est resté fidèle à la politique générale qu'il a adoptée dès le début et qui consiste à concentrer son action principale sur une participation financière aux programmes des organisations internationales, Programme des Nations-Unies pour le Développement (P.N.U.D.), programmes de financement des Communautés européennes, programmes de stages des diverses organisations internationales.

La construction d'une école d'infirmières à Rwamagana en République Rwandaise, seul programme bilatéral que le Gouvernement luxembourgeois a été en mesure d'accepter, fait de bons progrès. Cet objet fait partie d'une série de programmes que la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg exécutent dans le cadre d'une coopération des trois pays du Benelux.

Au moment où je dois commencer à passer brièvement en revue les différentes organisations interna-

tionales auxquelles nous participons, je pense devoir donner cette année la priorité au Benelux.

Les événements de ces dernières années ont malheureusement prouvé que l'Europe intégrée construite entre partenaires égaux, n'était pas encore définitivement enracinée dans les esprits de tous les Européens. Sans vouloir examiner dans le détail telle ou telle version des entretiens qu'a eu il y a quelques quatre ou cinq semaines le Président de la République Française avec l'Ambassadeur de Grande-Bretagne, j'enregistre seulement avec une grande inquiétude qu'à la suite de ces entretiens il a été question dans la presse internationale de grandes et de petites puissances européennes, de certains pays qualifiés pour faire partie d'un inner-cercle ou directoire politique et d'autres qui, selon certains, n'auraient pas les qualifications requises, et que, de cas en cas, certains envisageraient non pas de consulter préalablement sur l'orientation politique de l'Europe, mais qui ne seraient informés de pareille consultation qu'à posteriori.

J'ai été très heureux d'apprendre de la bouche même de Monsieur le Ministre Debré, lors de ma récente visite à Paris, que quelque soit l'origine de ces rumeurs qui ont suscité notre inquiétude, le Gouvernement français entendait respecter scrupuleusement l'esprit et la lettre des Traités de Rome et de Paris, et que dans son esprit il n'existe pas de partenaires privilégiés. J'enregistre avec la même satisfaction que le Gouvernement britannique maintient sa volonté d'entrer dans la Communauté telle qu'elle existe et agit actuellement de façon à ne pas porter atteinte aux institutions et aux principes qui régissent la vie communautaire.

Pour éviter tout malentendu futur, il me paraît souhaitable que les dix petits pays, et il s'agit en l'occurrence aussi du Benelux, réaffirment clairement leur position. Nous sommes d'avis que l'Europe ne sera vraiment l'Europe et qu'il ne pourra y avoir de vraie politique européenne que le jour où la Grande-Bretagne fera partie de la Communauté; nous avons fait savoir par ailleurs qu'une communauté sans la France ou sans l'Allemagne ne serait plus l'Europe. Mais que personne ne s'y méprenne, une Communauté Européenne sans les trois pays du Benelux ou dans laquelle ces pays ne joueraient plus le rôle qu'ils jouent actuellement, serait également impensable. La Communauté Européenne créée dans les années 50 est fondée sur le rapprochement et la réconciliation franco-allemande. Il ne faudrait cependant jamais oublier que les pays du Benelux sont le ciment et le garant de cette réconciliation. Fondateurs de la Communauté, nous entendons rester des membres à part entière et j'ai pu me convaincre de ce qu'à La Haye et Bruxelles on pense de même et qu'il convient donc d'intensifier les consultations et de resserrer les liens dans le cadre du Benelux.

Benelux

Deux sortes d'activités ont dominé les travaux du Benelux pendant l'année en cours.

Ce sont, d'une part, la poursuite de l'harmonisation des législations et réglementations nationales des

trois pays partenaires et, d'autre part, la préparation de la Conférence Intergouvernementale du Benelux.

Une constatation s'impose. D'après les dispositions du Traité du Benelux, il ne devrait plus, à l'heure actuelle, subsister des entraves à la libre circulation des marchandises entre les trois pays partenaires. L'Union douanière parfaite aurait, depuis des années, dû se transformer en union économique parfaite. Tel n'est pourtant pas le cas. Il subsiste dans chacun des trois pays des entraves assez nombreuses et de nature différente empêchant cette liberté complète des échanges. Nous nous trouvons donc manifestement en infraction avec les dispositions même du Traité.

En analysant de plus près la question, on aboutit à la conclusion suivante :

Une liberté complète des échanges présuppose une unification ou du moins une harmonisation suffisante des législations en vigueur dans les trois pays. Si le Traité du Benelux prescrit, après une période déterminée, un libre échange complet des marchandises, il ne fait que recommander une politique coordonnée en matière économique, financière et sociale.

Or, c'est ce manque de coordination suffisante des différentes politiques qui se trouve à la base des entraves subsistantes à la libre circulation des marchandises. C'est la raison pour laquelle au cours de l'année écoulée, de grands efforts ont été déployés dans tous les secteurs du Benelux pour aboutir dans tous les domaines possibles à une harmonisation suffisante permettant de réaliser les objectifs du Traité.

C'est ainsi qu'un grand nombre de recommandations d'harmonisation ont été adoptées, surtout dans le secteur des denrées alimentaires dans lequel les positions communes ont pu être élaborées pour le contrôle sanitaire et hygiénique. La Convention Benelux relative à la métrologie a été approuvée par le Comité de Ministres et transmise pour avis au Conseil Interparlementaire Consultatif. Dans le domaine de l'établissement d'une procédure commune pour l'agrément des spécialités pharmaceutiques, une solution communautaire est en vue.

Si un grand pas en avant a donc pu être réalisé en matière d'harmonisation, il n'en demeure pas moins qu'il reste une liste, il est vrai, assez limitée, de produits dits sensibles pour lesquels une solution satisfaisante n'a pu être trouvée, et qui continueront donc, du moins pendant un certain temps, à faire exception à la règle de la libre circulation. Les Gouvernements, lors de la prochaine Conférence intergouvernementale, auront à examiner le bien fondé de ces exceptions et à prendre les décisions qui s'imposent.

J'en arrive donc à la Conférence intergouvernementale Benelux — décidée d'assez longue date — qui a dû être remise à différentes reprises, mais dont la date, j'espère définitive, vient d'être fixée aux 28 et 29 avril prochains à La Haye.

Quel est le but poursuivi par la Conférence intergouvernementale de Benelux ?

Il s'agit avant tout de procéder à un examen de conscience. Où en sommes-nous dans la réalisation du Benelux, où, d'après les dispositions mêmes du Traité

devrions-nous être, jusqu'où pouvons-nous aller à trois dans le cadre de la Communauté à Six, bref, quelle raison d'être et quel avenir garde le Benelux dans une intégration plus vaste ?

Je ne veux en aucune façon anticiper sur les travaux et les résultats de la Conférence projetée. Je me bornerai à dire que le Gouvernement luxembourgeois s'est toujours montré favorable à la convocation d'une pareille conférence et qu'il estime, à la lumière surtout des derniers événements, que cette prise de conscience des partenaires du Benelux s'avère extrêmement utile. Il s'agit d'abord d'aviser aux moyens de parachever le Benelux. J'ai déjà eu l'occasion de relever que dans des domaines déterminés, notamment en ce qui concerne la libre circulation des marchandises, les pays du Benelux se trouvaient en infraction avec les prescriptions du Traité. Il s'agit d'aviser ensuite aux possibilités de supprimer les contrôles aux frontières intra du Benelux, soit en arrivant par une harmonisation suffisante des législations à rendre ce contrôle inutile, soit dans la mesure où le contrôle demeure nécessaire, de le déplacer à l'intérieur du pays.

Il s'agit encore d'examiner comment on pourrait, par une modification des structures administratives, donner une impulsion nouvelle au Benelux, à procéder donc à ce qu'il a été convenu d'appeler « relance du Benelux », et à cette fin je ne puis que souhaiter que la conférence soit utilement préparée.

Par ailleurs, il s'agit d'examiner par quelle procédure les pays du Benelux pourraient améliorer encore leur collaboration et coopération pour tous les problèmes importants d'ordre politique, que ceux-ci se posent dans le cadre du Marché Commun, de l'U.E.O., du NATO ou dans d'autres enceintes internationales. Il s'agit finalement d'examiner comment la collaboration des Gouvernements du Benelux peut s'étendre efficacement à des domaines qui ne tombent pas sous l'application stricte des dispositions actuelles du Traité.

Voilà, je crois, esquissé dans les grandes lignes, quel pourrait être le genre des problèmes sur lesquels la prochaine Conférence intergouvernementale aura à se prononcer.

Le Gouvernement luxembourgeois, pour sa part, est disposé à aborder la discussion de tous les problèmes qui seront évoqués à cette conférence dans un large sens de coopération benéluxienne, puisqu'il demeure convaincu que le Benelux continue à garder une signification réelle dans une intégration plus vaste et que son maintien et la bonne entente entre les trois partenaires demeurent un des meilleurs garants de l'avenir prospère et indépendant de chacun des trois pays.

Alliance Atlantique et Relations Est-Ouest

Au cours de l'année écoulée deux événements majeurs ont, dans ces domaines, marqué de façon décisive les relations internationales : l'occupation de la Tchécoslovaquie par les forces armées de l'URSS

et de quatre autres pays membres du Pacte de Varsovie et le récent voyage en Europe du Président Nixon.

Les dramatiques événements du mois d'août dernier, qui sont encore dans toutes les mémoires, ont déjà fait l'objet d'un débat à la Chambre des Députés, de sorte que je n'ai plus besoin d'y revenir dans le détail.

Sur le plan militaire ils ont considérablement augmenté l'incertitude sur notre continent, et cette incertitude est constamment entretenue et ravivée, à la fois par la tension persistante entre l'URSS et la République Fédérale, — comme elle vient encore d'éclater à propos de Berlin, — et par les difficultés sans cesse rebondissantes entre l'Union Soviétique et certains pays socialistes, notamment la Roumanie et la Yougoslavie. A cette aggravation de la situation en Europe Centrale correspond, sur le flanc sud de l'Alliance en présence navale soviétique renforcée en Méditerranée.

Sur le plan politique les événements de Prague ont sérieusement entamé le capital de confiance et d'espoir que des années de détente et de développement croissant des relations économiques, techniques, culturelles et politiques avaient accumulé entre les pays de l'Est et de l'Ouest. La brutalité de l'intervention militaire soviétique et la justification doctrinale de cette intervention par la théorie de la « Communauté Socialiste » ont brusquement fait apparaître l'abîme qui sépare la conception soviétique de la coexistence pacifique de la conception occidentale, en même temps que les limites imposées du côté communiste — le cas échéant par la force — au processus de libéralisation des régimes internes à l'Est d'une part, à la poursuite par l'Occident d'une politique de détente, d'autre part.

Cette crise des relations Est-Ouest que nous regrettons profondément et dont la responsabilité incombe aux pays agresseurs a eu au moins un effet salutaire : A ceux qui dans une imprudente euphorie avaient tendance à l'oublier elle a rappelé avec insistance l'inéluctable nécessité de l'Alliance Atlantique et de la solidarité agissante des pays membres.

Dans le communiqué publié à l'issue de la réunion du Conseil qui s'est tenue à Bruxelles les 15 et 16 novembre dernier, les 15 gouvernements ont donné la réponse collective de nos pays au second coup de Prague. C'est un document remarquable par la fermeté, la prudence et l'esprit constructif dont il témoigne. Il est possible qu'à la veille de notre campagne électorale, il ait passé chez nous quelque peu inaperçu. C'est la raison pour laquelle je me permets d'en rappeler ici les parties essentielles : Les pays alliés ne se bornent pas à condamner énergiquement l'occupation de la Tchécoslovaquie, mais ils adressent en même temps une sérieuse mise en garde à l'URSS contre les suites d'une nouvelle « intervention soviétique » ayant une influence directe ou indirecte sur la situation en Europe ou en Méditerranée qui provoquerait une crise internationale aux conséquences graves ». Tout en regrettant le grave préjudice porté par l'intervention en Tchécoslovaquie à l'espoir de régler les problèmes en suspens et d'établir en Europe

un ordre pacifique durable, risquant ainsi de compromettre certains des résultats déjà obtenus dans le domaine de la détente, « les gouvernements déclarent que l'établissement entre l'Est et l'Ouest de relations sûres, pacifiques et mutuellement avantageuses reste l'objectif politique conforme aux valeurs occidentales ».

Mais nous savons que des progrès substantiels sur la voie de la détente et dans les relations Est-Ouest dépendent d'abord et surtout de la volonté des deux superpuissances, les Etats-Unis d'Amérique et l'Union soviétique. Dès le début de son mandat le Président Nixon avait fait connaître sa décision de reprendre le dialogue avec l'URSS en matière de sécurité et de désarmement qui avait été interrompu par les événements de Prague. Avant de commencer les négociations avec l'Est, le Président a voulu prendre contact avec ses alliés européens en vue de recueillir leur sentiment à ce sujet ainsi que sur les grands problèmes mondiaux. A cet effet, il vient d'accomplir un important voyage dans les principales capitales européennes dont l'escale à Bruxelles et sa visite au siège de l'OTAN nous concernent plus directement.

Tout au long de ce voyage, dont tous les commentateurs s'accordent à reconnaître le succès, le Président a développé ses idées sur les relations entre les Etats-Unis et l'Europe et sa conception d'un nouveau *partnership atlantique*, basé sur l'interdépendance des deux continents et des pays membres de l'Alliance et revivifié sans cesse par une consultation sincère et permanente entre partenaires égaux et indépendants.

Il est difficile de surévaluer la signification morale et politique de ce voyage, par lequel M. Nixon a inauguré son mandat de Président, ainsi que l'importance des déclarations faites et des assurances données.

Après des années où l'attention des Américains était surtout retenue par la guerre du Vietnam qui accaparait leurs meilleures énergies, les Etats-Unis remettent l'accent sur leurs relations traditionnelles avec notre vieux continent et veulent assumer de nouveau pleinement les responsabilités que leur imposent leur puissance et les intérêts économiques, politiques et de sécurité qu'ils ont en commun avec les nations européennes. Au lendemain des événements de Tchécoslovaquie, à la veille des négociations vitales avec l'URSS, au début de sa présidence, le Chef de l'Administration américaine vient en Europe pour proposer à ses partenaires atlantiques de renforcer et revivifier l'Alliance en faisant de la consultation politique le moyen fondamental de son développement et de son adaptation à un monde en évolution. A l'effort de défense il veut ajouter l'effort de réflexion, à côté de l'instrument militaire efficace, qui reste indispensable à notre sécurité et sans lequel l'Alliance perdrait sa crédibilité, il veut perfectionner l'instrument de coopération politique, en plus de la mise en commun des armes il souhaite la mise en commun des cerveaux. A l'avenir, l'OTAN ne doit pas seulement servir à résoudre les crises, mais à les prévenir. *Partnership atlantique*, renforcement de l'Alliance par une solidarité accrue entre les Etats-Unis et une Europe indépendante et des con-

sultations partout où nos intérêts sont en cause, voilà sans doute des idées encourageantes que nous accueillons avec satisfaction de la part du plus puissant de nos partenaires. Au moment où nous nous apprêtons à commémorer le 20^e anniversaire de la signature du Traité de l'Atlantique Nord, la nécessité de l'Alliance paraît plus évidente que jamais.

Nations Unies

En dehors de la situation en Tchécoslovaquie, trois drames sanglants ont causé pendant les 15 derniers mois d'indicibles souffrances humaines : Ce sont les conflits du Vietnam, du Moyen Orient et du Nigéria-Biafra.

De ces quatre grands problèmes, un seul a figuré à l'ordre du jour de l'ONU, celui du Moyen Orient; des trois autres elle n'a pas été formellement saisie. C'est souligner suffisamment l'impuissance politique dans laquelle se débattent les Nations Unies. Et pourtant, l'organisation mondiale reste pour la plus grande partie de l'humanité l'unique espoir de connaître un jour une vie plus digne à l'abri de la paix et de la misère.

La position du gouvernement luxembourgeois à l'égard de ces trois problèmes a été exposée par mon prédécesseur dans son intervention devant l'Assemblée Générale des Nations Unies à laquelle je me permets de renvoyer.

Coopération politique européenne

Face à ces développements inquiétants en Europe et un peu partout dans le monde, l'Europe, je parle de l'Europe occidentale, est restée dans une inquiétante passivité.

Cette faiblesse et cette paralysie de l'Europe dureront aussi longtemps que nos pays n'auront pas pu s'accorder sur les finalités politiques de l'organisation future de notre continent et sur les lignes directrices d'une politique étrangère européenne. Ce sont les deux aspects d'un même problème qui est essentiellement politique et de la solution duquel dépendra en fin de compte tout progrès substantiel et durable de la construction européenne, également dans d'autres domaines.

La reprise du dialogue politique entre gouvernements intéressés européens, interrompu depuis si longtemps, pouvait paraître comme un premier pas pour permettre à nos pays de dépasser leurs divergences et à l'Europe occidentale de retrouver son autorité et son influence sur notre continent et dans le monde.

A cette fin l'Union de l'Europe Occidentale, par sa finalité politique, la souplesse de son organisation et sa composition offrait parmi les organismes internationaux existants un cadre approprié. En effet les sept pays groupés à l'UEO, les Six du Marché Commun et la Grande-Bretagne, peuvent être considérés par leur position géographique, leur puissance économique, leur histoire et leur rôle politique, comme le noyau, le centre de gravité de l'Europe occidentale.

A la réunion du Conseil ministériel de l'UEO qui s'est tenue à Rome en octobre dernier, le Ministre des Affaires Etrangères de Belgique a donc soumis à ses collègues des propositions concernant l'organisation de consultations obligatoires sur une liste de sujets sur lesquels les gouvernements membres se seraient engagés à ne plus prendre de décision ou d'initiative sans s'être préalablement concertés avec leurs partenaires.

Les propositions de M. Harmel avaient été très favorablement accueillies par la plupart des pays, mais à cause des réticences françaises à s'engager dans cette voie, aucune décision n'a pu être prise à Rome. Par la suite, le gouvernement italien s'était chargé de soumettre de nouvelles propositions à la réunion du Conseil qui devait se tenir à Luxembourg en février. Comme on se rappelle, les divergences de vues existantes entre les différentes délégations n'avaient pas permis de se mettre d'accord sur un ordre du jour précis pour Luxembourg. Malgré cela et grâce à la bonne volonté et l'esprit de conciliation de tous, les travaux se sont finalement déroulés dans une ambiance détendue et à l'issue d'une discussion très nourrie, le Conseil est arrivé aux conclusions suivantes :

Toutes les délégations ont manifesté leur volonté d'améliorer les consultations en matière de politique étrangère dans le cadre de l'UEO. L'unanimité s'est faite sur le principe de tenir en cas de besoin des réunions d'urgence et des réunions restreintes pour garantir l'efficacité des délibérations. Par ailleurs, les Etats du Benelux, devant ce Conseil, ont décidé que, préalablement à toute décision relative à une liste de questions de politique étrangère, ils consulteront leurs partenaires de l'UEO, soit au niveau du Conseil ministériel, soit des représentants permanents en vue de favoriser l'adoption de positions prises d'un commun accord et harmonisées autant que possible. Les délégations britannique, italienne et allemande se sont associées à cette proposition. La délégation française a réservé sa position sur tous les aspects de fond et de procédure de la proposition Benelux; elle fera connaître sa position au plus tard au cours de la prochaine réunion ministérielle.

Le Conseil permanent a été chargé de mettre au point les procédures applicables à la convocation d'urgence et aux réunions restreintes ainsi que d'examiner encore de façon plus large en dehors des propositions faites toute autre proposition de nature à améliorer les consultations dans le domaine de la politique extérieure dans le cadre de l'UEO.

Compte tenu des positions de départ divergentes des différentes délégations, ce résultat pouvait être considéré comme fort satisfaisant et laissait entrevoir la possibilité de trouver une procédure de consultation acceptable à tous les Gouvernements.

Mais une semaine après, de nouvelles difficultés surgirent entre la France et ses six partenaires à l'occasion de la convocation par le Ministre britannique des Affaires Etrangères d'une réunion d'urgence pour discuter du problème du Moyen Orient. La France, estimant que cette réunion était inutile parce que le problème avait déjà été amplement dis-

cuté à Luxembourg et que depuis lors aucun élément nouveau n'était intervenu, s'y opposa en invoquant la règle de l'unanimité qui selon son interprétation de l'article 8 du Traité serait requise aussi bien pour la convocation d'une réunion que pour l'établissement de l'ordre du jour. En même temps le Représentant français auprès de l'UEO faisait savoir que son Gouvernement ne participerait plus aux activités du Conseil aussi longtemps qu'il n'aurait pas reçu des assurances que la règle de l'unanimité serait dorénavant intégralement respectée. Depuis lors le Représentant français n'a plus siégé aux réunions du Conseil.

A l'interprétation française s'oppose avec des nuances celle des autres pays membres, parmi lesquels le Luxembourg, et d'après laquelle l'article 8, prévoyant expressément un Conseil organisé de manière à pouvoir assurer ses fonctions en permanence, le Secrétaire général n'a pas besoin de l'accord unanime de tous les membres pour convoquer une réunion du Conseil ou en établir l'ordre du jour.

D'autre part, si les décisions du Conseil doivent être prises à l'unanimité, l'absence ou l'abstention d'un membre n'implique pas par elle-même absence d'unanimité; cette interprétation se base sur les procédures adoptées depuis toujours au Conseil de Sécurité. Ceci dit, nous pouvons, en ce qui nous concerne, donner à la France les assurances les plus formelles que nous ne voulons en aucune façon faire de l'U.E.O. une Cour d'appel des Communautés Européennes, ou encore nous en servir comme d'un biais pour tourner l'obstacle de l'opposition française à l'adhésion britannique au Marché Commun; et je suis convaincu que telle est également la position de nos autres partenaires.

C'est dans cette querelle de procédure qui, est-il besoin de le dire, recouvre des causes plus profondes d'ordre politique, qu'éclata l'incident franco-britannique, communément appelé affaire Soames, ce qui n'était pas de nature à rassénérer l'atmosphère.

En ma qualité de Président en exercice du Conseil j'ai offert mes bons offices à nos partenaires, mais au cours des entrevues que j'ai eues depuis avec M. Debré et avec mes collègues du Benelux, il est apparu que dans le climat actuel une initiative de conciliation aurait peu de chances d'aboutir et qu'il faut d'abord laisser les esprits s'apaiser et les choses se décanter.

Quant au fond, qui voudrait contester que la situation politique actuelle en Europe n'est pas satisfaisante et que ce climat alourdi pèse également sur le Marché Commun dont il risque de compromettre le fonctionnement normal et le développement. Pour sortir de cette impasse il n'y a qu'un moyen : Reprendre le dialogue entre gouvernements intéressés. Le gouvernement luxembourgeois a toujours considéré la coopération politique comme essentielle pour progresser dans la construction politique. C'est là une constante de la politique étrangère luxembourgeoise des dernières quinze années, et le Gouvernement actuel compte rester fidèle à cette ligne.

Dans le passé nous avons, partout où cela semblait utile et possible, préconisé le dialogue politique, à

Six comme cela fut envisagé à la conférence au sommet de Rome de 1967, à Sept comme il est maintenant proposé, ou même dans un cadre plus vaste. L'idée de consultations en matière de politique étrangère nous est donc fondamentalement sympathique, et je crois que c'est là une attitude tout à fait naturelle de la part d'un petit pays. Il nous semble d'ailleurs que cette idée prend une signification nouvelle à la suite du voyage du Président Nixon et de sa volonté déclarée de consulter ses partenaires atlantiques non seulement là où leurs intérêts directs sont en cause, mais sur tous les grands problèmes mondiaux. On voit mal le sens et l'efficacité d'une pareille consultation aussi longtemps que du côté européen on ne fait aucun effort en vue d'arriver à un point de vue commun ou du moins concerté sur les problèmes où les intérêts de notre continent sont directement engagés.

Intégration Economique dans les Communautés Européennes

Les développements européens ont des incidences directes et profondes, souvent même déterminantes sur les activités économiques du Grand-Duché. Notre participation active aux travaux communautaires revêt de ce fait un caractère contraignant. Elle nous astreint à des engagements et à des prestations dont l'utilité apparaît évidente à la lumière de ce qui précède, mais dont l'opinion publique ne saisit pas toujours l'ampleur ou les conséquences pratiques. Et je ne parle pas d'obligations temporaires comme l'est notre tour de présidence du Conseil des Communautés et de ses organes, quoiqu'il constitue une charge particulièrement lourde durant cette période tourmentée de nos politiques étrangères.

Sur le plan technique, l'événement marquant de 1968 a été la mise en place de l'union douanière industrielle à la date du 1^{er} juillet 1968. Cela signifie que les Communautés s'entourent maintenant d'un tarif douanier unique à l'égard des pays tiers. D'autre part, il n'y a plus de droits de douane entre les Etats membres.

Mais il ne faut pas oublier pour autant que l'étape du 1^{er} juillet est seulement un pas parmi d'autres dans notre longue marche vers l'intégration. Pour nos Etats industriels qui ne sont pas économiquement complémentaires mais plus souvent concurrents, cette intégration postule non seulement la fin des douanes, mais aussi — et surtout — des disciplines économiques communes qui sont seules susceptibles de modeler ce continent dans une entité cohérente et économiquement viable, dotée d'une pensée et d'une action communes et susceptible d'effacer progressivement les inégalités entre les peuples et les groupes sociaux, par le rapprochement vers le haut des niveaux de vie et de culture.

Passer de l'Europe des marchés à l'Europe des économies, signifie donc qu'on entreprend une sorte de saut périlleux afin de dépasser les politiques nationales et de se soumettre à des régimes communs ou intégrés. Car lorsque les frontières sont ouvertes, il devient de plus en plus difficile et surtout irration-

nel que chaque Etat poursuive une politique économique et sociale indépendante, s'il n'est pas assuré que les partenaires appliquent à leur tour des politiques acceptables pour tous ou, pour exprimer l'idée d'une façon plus communautaire, des politiques acceptables pour la majorité des membres.

On n'échappera pas à ce mécanisme de freinage tant que l'accord des Six devra se faire au niveau du dénominateur national commun, c'est-à-dire sur la base du compromis le plus modeste, au lieu de se placer dans une optique communautaire ou même une conception préférée — et surtout dans une perspective unitaire à plus longue échéance, indispensable si l'on veut trouver des réponses conjuguées dans les domaines de la politique sociale, des transports, des fiscalités ou des mouvements de capitaux, on dégage les grandes options en matière énergétique, agricole, industriel, régional ou celui de la recherche scientifique technique et des applications nucléaires. L'interdépendance entre les différents domaines rend le problème plus aigu : le retard de l'un entraîne pour d'autres la paralysie.

Les préoccupations que j'ai évoquées s'expriment dans les propositions présentées au Conseil européen pour renforcer les Communautés, c'est-à-dire hâter le processus d'intégration.

Dans le contexte, il faut noter que la période transitoire du Traité de Rome écherra normalement le 31 décembre de cette année. Cette échéance doit coïncider avec la mise en place de nombreuses mesures d'intégration, qui font l'objet d'une étude que la Commission européenne nous a communiquée, ce qui permet de faire le bilan des dossiers en suspens et des actions à entreprendre à brève échéance ... à moins que la période transitoire ne soit prolongée en droit ou en fait. (La décision afférente devrait être prise à l'unanimité par le Conseil sur proposition de la Commission; de toute façon, la prorogation ne pourrait s'étendre qu'à trois années au maximum.)

Parmi les grands dossiers européens je voudrais m'arrêter brièvement aux suivants, à défaut de pouvoir les analyser tous.

J'ai déjà évoqué les problèmes que pose la réalisation de l'Union économique, je n'y reviens pas. M. Buchler parlera plus en détail de l'agriculture.

Le mémorandum présenté en décembre par M. Mansholt, est une des pièces maîtresses de ce dossier, dont la discussion mettra à dure épreuve les convictions européennes de tous les Etats membres. Pour sa part, la France a doré et déjà déclaré que s'il était porté atteinte à la préférence communautaire et à la solidarité financière des Six pour les dépenses agricoles communes, sa participation au marché commun industriel serait remise en cause. Il s'agit en un mot d'un dossier non seulement difficile, mais véritablement explosif, tout comme le suivant qui concerne l'élargissement.

Il est de notoriété que notre partenaire français, contrairement à nos vues, assimile l'éventuelle adhésion de la Grande-Bretagne, de la Norvège, du Danemark et de l'Irlande à une mutation profonde du système actuel qui bouleversait tous nos équilibres et tous nos mécanismes, tant à l'intérieur qu'à l'exté-

rieur. Mais au lieu de craindre celle-ci, nous sommes de ceux qui la souhaitent, en estimant qu'elle aura plus d'effets bénéfiques que défavorables, et qu'en tout cas il faudrait commencer à en étudier tous les aspects, comme l'a proposé la Commission européenne dans son avis qui remonte déjà à septembre 1967.

S'il s'avère impossible de réaliser l'élargissement dès à présent, il nous paraît — et le nouveau Gouvernement ne s'éloigne pas des vues préconisées par le Gouvernement précédent — qu'il faudrait pour le moins prendre des mesures efficaces pour faciliter l'élargissement ultérieur et rapprocher les deux camps européens. A notre sens, les arrangements commerciaux qui sont actuellement discutés sur la base de propositions franco-allemandes, joints à une coopération technologique et à une procédure de contacts telles que les ont proposées le Benelux et l'Italie seraient utiles pour autant qu'ils soient conçus dans la perspective d'un élargissement ultérieur. De même, nous estimons qu'il faut applaudir aux essais d'étendre au delà des frontières communautaires les cadres du droit des brevets et les normes de la société européenne, car ces élargissements à la carte correspondent à une nécessité économique certaine.

Les rapports commerciaux et financiers des Six avec leurs associés d'Afrique et de Madagascar devront être confirmés et approfondis à brèves échéances dans une nouvelle Convention qui remplacera l'actuel accord d'association, car ce dernier viendra à échéance au début de l'été.

Sur les grandes orientations de la nouvelle Convention, les Six se sont déjà exprimés d'une façon positive. Il s'agira maintenant de préciser les améliorations qui pourraient être ajoutées aux procédures éprouvées par l'expérience, et de définir l'ampleur et la nature des interventions d'ordre financier, sans qu'il soit question — au contraire — de faire moins à l'avenir que par le passé.

Si l'on peut se réjouir de l'évolution positive dans ce domaine important, par contre l'état de la coopération des Six en matière atomique ne laisse d'être préoccupant, car la crise au sein d'Euratom risque de mettre à néant les efforts entrepris depuis 12 ans pour une action commune dans le domaine de la politique nucléaire et plus généralement, de recherche scientifique et technologique. Une véritable crise de confiance en est résultée. En ce qui concerne les activités de 1969, le Conseil a pu récemment négocier un compromis qui réalise un certain équilibre entre un programme commun et des programmes complémentaires, c'est-à-dire multilatéraux, dont les participants n'englobent pas tous les Etats membres, c'est-à-dire ne sont que partiellement communautaires. Il faut espérer qu'un accord sur l'avenir d'Euratom puisse se trouver au cours des mois à venir, car les Six se sont engagés à adopter une série de mesures communes avant le 1^{er} juillet 1969, et notamment d'arrêter de nouveaux programmes pluriannuels de recherches, d'étudier une politique industrielle coordonnée dans le secteur nucléaire de déterminer de nouvelles attributions scientifiques et technologiques pour les Centres communs de recherches.

Je voudrais enfin confirmer que le Gouvernement luxembourgeois fait tout son possible pour contribuer à résoudre le problème du personnel d'Euratom d'une façon qui assure aux institutions de pouvoir continuer leur travail dans l'efficacité, et qui soit en même temps équitable pour les fonctionnaires et agents d'Euratom que préoccupe, à juste titre, leur avenir au sein de la fonction publique européenne.

Je voudrais pour terminer aborder quelques problèmes d'ordre institutionnel. Par les traités européens les pouvoirs nationaux se sont dessaisis d'une large tranche de leurs compétences en faveur des institutions européennes. Formellement, le gros de ces pouvoirs est dévolu au Conseil, c'est-à-dire au profit des exécutifs nationaux réunis en Conseil de Ministres européen qui par son essence n'est pas un organe supranational, indépendant et neutre. C'est un fait bien connu, d'autant plus que sur le plan normatif autant que financier, ce Conseil exerce des prérogatives importantes, affectant l'ensemble des citoyens et mobilisant des sommes phénoménales, qui sont pour l'essentiel à charge des ressources nationales.

Pendant quelques années, on pouvait penser que le Conseil des Six se laisserait porter par la vague fédéraliste qui effacerait les traditionnelles préoccupations purement nationales. Mais il faut bien constater que cet espoir ne s'est pas réalisé, malgré certains grands compromis spectaculaires conclus en Conseil dans une optique transnationale.

Ici à la Chambre comme ailleurs, on se préoccupe depuis des années de l'actuelle répartition des pouvoirs et plus exactement de la transposition des compétences parlementaires vers les exécutifs. Mais à défaut de stipulations permettant une adaptation des textes existants, on ne voit pas bien de quelle façon la situation pourrait être redressée, si ce n'est sur la base d'un accord unanime de tous les Six, bien difficile à réaliser dans les circonstances actuelles.

Le problème se posera d'ailleurs lorsque l'attribution de ressources propres à la Communauté, au sens de l'article 201 du Traité de Rome sera discutée. Il en sera de même au moment où le règlement financier agricole (c'est-à-dire la répartition entre les Six des budgets destinés à l'agriculture) sera renégocié, et où les moyens financiers à attribuer à l'action communautaire dans le domaine agricole seront arrêtés. Enfin, ce problème institutionnel ardu et fondamental fera surface lors des discussions sur la fusion des trois Communautés — ou fusion des traités pour laquelle la Commission a annoncé un mémorandum.

Le Gouvernement veut donner dès à présent l'assurance que dans les négociations futures, il s'emploiera en faveur d'une franche démocratisation des procédures européennes, notamment en matière budgétaire.

Sur le plan institutionnel, il faut encore noter que les mandats du Président Rey et des Vice-présidents

de la Commission viendront à échéance le 30 juin prochain et qu'on devra donc pourvoir à la reconduction des mandataires actuels, ou à de nouvelles désignations. Il n'est que naturel que cette perspective incite à formuler les appréciations les plus élogieuses à l'égard des actuels détenteurs de ces hautes fonctions, en y englobant bien sûr, notre hommage aux autres membres du collège des Commissaires européens.

En conclusion de ce débat, je soulignerai deux choses qui, à mon sentiment, doivent être les deux grands objectifs de l'année qui est devant nous. Tout d'abord la réforme de l'OTAN, à laquelle nous restons profondément attachés en tant que instrument irremplaçable pour garantir notre sécurité et assurer la paix dans le monde par la solidarité de tous les peuples qui des deux côtés de l'Atlantique se considèrent comme appartenant à une même communauté d'esprit. Les idées ont fait leur chemin depuis quelques années et à la suite du voyage européen du Président Nixon, on se croit confirmé dans l'idée que l'OTAN demain ne serait plus exactement ce qu'elle fut hier et ce n'est que normal dans la mesure où toute organisation doit périodiquement s'adapter pour se renforcer. Le Luxembourg, respectueux de ses engagements, devra assumer sa part de responsabilité et si intrinsèquement sa contribution n'a qu'une valeur de moindre importance, il faudra veiller à ce qu'elle soit adaptée à nos possibilités pour qu'elle ne soit pas purement symbolique mais aussi efficace.

L'autre objectif, et je terminerai là-dessus, c'est la construction d'une Europe intégrée où depuis quelque temps nous cherchons vainement notre second souffle. Le Luxembourg s'est toujours prononcé pour un certain élargissement de la Communauté, de même que les gouvernements successifs ont insisté sur le renforcement de la Communauté existante. Il me paraît absolument injustifié de vouloir opposer un élargissement raisonnable et indispensable au renforcement. Le gouvernement luxembourgeois insiste pour que ces efforts soient menés de pair, car il n'y a aucune contrariété d'intérêts.

Depuis des mois, pour ne pas dire depuis des années, on lit dans la presse internationale des difficultés politiques qui opposent parfois les uns aux autres certains membres de la Communauté. Il nous semble absolument illogique et sans espoir que pour discuter de ces difficultés on se consulte à deux, à trois, à quatre, à cinq, puis à sept, voire à quinze et dix-sept, mais à aucun prix à six et j'espère que bientôt les six membres de la Communauté actuelle qui ont réalisé tant de choses ensemble et qui ont encore tant de choses à réaliser pour ne pas faillir à leur tâche et pour ne pas décevoir l'opinion publique européenne, se rencontreront pour discuter de tous les problèmes, encore à évacuer en exécution des traités, mais aussi pour parler de Politique, avec un grand P, car seulement une pareille discussion ou confrontation peut faire progresser l'Europe.