



Grand-Duché de Luxembourg
Ministère d'Etat

Bulletin de documentation

Service Information et Presse
Luxembourg, 3, rue de la Congrégation

7

1972

SOMMAIRE

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Introduction	1
Les relations avec la République Populaire de Chine	2
Les Problèmes Européens	
La Conférence des Chefs d'Etat ou de Gouvernement	2
Les Relations Est-Ouest	
La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe	6

La Politique Etrangère du Grand-Duché de Luxembourg

Au cours des débats budgétaires à la Chambre des Députés, Monsieur Gaston Thorn, Ministre des Affaires Etrangères, a fait le 16 novembre 1972 un exposé sur la politique étrangère du Grand-Duché de Luxembourg dont nous reproduisons le texte ci-après :

Introduction

Le moment est venu de me présenter à vous pour le rendez-vous traditionnel consacré à l'examen du projet de budget du Ministère des Affaires Etrangères. En guise d'introduction je désire expliquer brièvement la conception que j'ai donnée à ce discours.

Le mémoire écrit qui vous a été remis il y a quelques semaines couvre de façon, sinon exhaustive, du moins suffisamment complète, l'ensemble des activités de mon Département, de sorte que je pourrai me concentrer dans mon exposé oral sur les quelques grandes questions de l'actualité internationale qui sont susceptibles d'éveiller tout particulièrement votre intérêt d'hommes politiques. Je parlerai ainsi successivement :

- des problèmes européens, notamment à la suite du Sommet de Paris;
- des relations est-ouest, et plus particulièrement de la CSCE.

Avant de commencer mes remarques sur ces sujets cruciaux, j'aimerais cependant recommander à votre attention le mémoire écrit, qui seul vous permettra d'avoir une vue d'ensemble de la multiplicité et de la grande diversité des problèmes qui sont traités au jour le jour par mes services et dont j'assume la direction et la responsabilité.

Le Luxembourg, situé au cœur de l'Europe, fait partie, par vocation et par nécessité, d'un réseau dense et complet d'organisations internationales qui conditionnent dans une très large mesure aussi bien notre sécurité que notre vie économique, avec toutes les conséquences que cela implique sur le plan politique. Je parlerai tantôt en détail des Communautés Européennes et j'escompte que mes remarques rendront encore plus clair ce qui l'est déjà à vous tous qui, dirais-je par nécessité professionnelle — vous intéressez à ces problèmes, à savoir que les mesures prises dans le cadre communautaire ont l'incidence la plus directe sur de multiples aspects de notre vie quotidienne. La même remarque vaut mutatis mutandis pour l'U.E.B.L. et le Benelux, ainsi que pour l'O.T.A.N. et l'U.E.C. en ce qui concerne notre sécurité. Il est donc indispensable que nous assurions de façon constante la défense des intérêts

luxembourgeois dans les organismes dont nous sommes membres, et que nous participions de façon active et constructive à la formation de la volonté collective. Vous étonnerai-je en soulignant que le tiers des diplomates luxembourgeois en poste à l'étranger sont affectés exclusivement à des représentations permanentes auprès d'organisations internationales, alors qu'un deuxième tiers cumule de telles fonctions de représentation avec des tâches bilatérales ? Une telle structure d'un service diplomatique est sans doute unique au monde, et me semble prouver à l'évidence que nous n'avons à aucun moment sacrifié à des considérations de prestige dans l'établissement de notre réseau d'Ambassades. Il me semble au contraire que sur certains points nous sommes en-dessous du minimum acceptable, notamment dans cette moitié de nos postes qui ne sont desservis que par un seul fonctionnaire du cadre diplomatique.

Nos missions assument en effet également sur le plan bilatéral des tâches extrêmement variées et souvent fort concrètes dans la défense des intérêts du Luxembourg et des Luxembourgeois.

Les services du Département, et ce n'est que le reflet logique de ce qui précède, sont eux aussi occupés de tâches nombreuses et variées, parmi lesquelles le domaine multilatéral occupe une place de choix. J'aimerais seulement vous rappeler à cet égard que notre pays a assumé durant le premier semestre de cette année la présidence dans le cadre des Communautés Européennes. Il s'agit là d'une tâche importante et exaltante, et comportant d'ailleurs de grandes responsabilités que mes collaborateurs et moi-même avons remplies aussi bien dans les différents organismes de la CEE que dans ceux de la coopération politique et cela avec un nombre de fonctionnaires bien inférieur à celui que les autres pays peuvent y affecter. J'ai dit tâche exaltante, mais également écrasante au point que nous étions parfois arrivés au point de rupture au-delà duquel aucune charge supplémentaire n'aurait été acceptée. Je n'en suis que plus satisfait de noter que de l'avis unanime le Luxembourg « a fait une bonne présidence » ce qui contribue évidemment à l'autorité et au renom de notre pays dans les enceintes concernées.

Les relations avec la République Populaire de Chine

Avant d'entamer la partie la plus substantielle de mon exposé, j'aimerais vous faire part d'une évolution importante concernant nos relations avec la Chine.

Le problème de la Chine avait tenu une large place dans mon discours budgétaire de l'année passée. L'Assemblée générale des Nations Unies venait alors de voter à la large majorité que l'on sait pour l'admission des délégués de Pékin comme représentants légitimes de la Chine aux Nations Unies et, comme corrolaire, pour l'exclusion de ceux de Taipeh. Le Gouvernement luxembourgeois avait décidé de conformer son attitude future à celle adoptée par l'Assemblée générale, et je pus déclarer dans mon discours devant vous le 24 novembre de l'année passée que le Gouvernement « constatait qu'il n'y a qu'une seule Chine et que le Gouvernement de Pékin en est le représentant légal ». Dans les votes qui sont intervenus ensuite dans les organisations subsidiaires des Nations Unies et qui devaient décider de l'application à ces organisations de la résolution de l'Assemblée générale, le Luxembourg s'est conformé à ce principe. De même nos Ambassades à l'étranger ont reçu immédiatement instruction d'entretenir avec les représentants de la République Populaire de Chine, là où il y en avait, les contacts normaux qui existent entre Représentants d'Etats qui se reconnaissent, et ces contacts se sont en effet ainsi déroulés.

C'est ainsi que progressivement nous avons pu nous rendre compte des conceptions que l'on se faisait à Pékin sur le développement des relations de la Chine avec les pays de l'Europe Occidentale et du désir d'établir avec le Luxembourg aussi des relations diplomatiques normales. De notre côté, il nous est apparu qu'alors que le Président Nixon se rendait à Pékin, que la Grande-Bretagne et les Pays-Bas normalisaient leurs relations avec Pékin, que la République Fédérale d'Allemagne à son tour en établissait, il nous est apparu que dans ces conditions le Luxembourg, siège des Communautés, ne pouvait rester le seul parmi les pays membres de celle-ci à ne pas avoir des relations normales avec le Gouverne-

ment de Pékin, d'autant moins que celui-ci ne manquait pas une occasion pour confirmer tout l'intérêt qu'il portait à la construction européenne.

Je voudrais dire ici mon appréciation pour la compréhension qu'ont marquée dans cette affaire délicate toutes les parties intéressées. Elle a permis que soit ouvert dans la dignité un chapitre nouveau dans nos relations avec ce grand pays.

Je voudrais dire ici également que tout ce que nous avons vu et entendu au cours de l'année écoulée me confirme dans mon espoir que le problème des relations futures entre la République Populaire de Chine et l'île de Formose trouvera une solution pacifique et acceptable pour toutes les parties en cause. Ce n'est pas la moindre des raisons qui nous ont permis d'établir entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République Populaire de Chine des relations diplomatiques normales.

J'espère vivement que nos relations avec la Chine pourront toujours être caractérisées par l'esprit de compréhension et de franchise qui a été si évident au cours des conversations qui ont amené la signature du communiqué commun sino-luxembourgeois, publié en ce moment même à Pékin et à Luxembourg et dont j'ai voulu réserver la primeur à cette Chambre. Le communiqué dit :

« Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République Populaire de Chine ont décidé de se reconnaître mutuellement et d'établir des relations diplomatiques à partir du 16 novembre 1972.

Les deux Gouvernements déclarent que leurs relations seront gouvernées par les principes du respect mutuel de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, de la non-ingérence mutuelle dans les affaires intérieures, de l'égalité et des avantages réciproques.

Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg confirme qu'il reconnaît le Gouvernement de la République Populaire de Chine comme le seul Gouvernement légal de la Chine. »

LES PROBLÈMES EUROPÉENS

La Conférence des Chefs d'Etat ou de Gouvernement

J'ai annoncé au départ que je concentrerai mon exposé sur quelques grands thèmes fondamentaux et je vais tout de suite en entamer le premier; je serai bien entendu disposé et heureux de répondre à vos questions concernant tous les aspects de mon Département et notamment ceux que je n'aurai pas abordés dans mon exposé introductif.

Après la signature du Traité d'adhésion du Royaume Uni, de l'Irlande et du Danemark aux Communautés européennes, la Conférence des Chefs d'Etat ou de Gouvernement est sans doute l'événement le plus marquant dans la vie européenne de ces dernières années.

En optant pour une préparation minutieuse, nous étions bien conscients que la Conférence au Sommet serait l'occasion pour les responsables politiques, au plus haut échelon, des pays de la Communauté d'aborder un certain nombre de questions précises, dans un souci de dégager des solutions concrètes ou des orientations politiquement engageantes. Les résultats répondent très largement à cette attente.

Ceci s'applique en premier lieu à l'Union Economique et Monétaire. On peut juger superflue — peut-être même suspecte — l'affirmation répétée de la volonté commune d'atteindre les objectifs que, à la suite du plan Werner, le Conseil des Communautés

avait déjà fixés voici 18 mois. C'est oublier que, depuis mars 1971, parmi d'autres difficultés, plusieurs crises monétaires successives, l'effritement du système monétaire international, avaient fait naître dans les esprits les plus résolus des doutes sur la capacité et la volonté de la communauté de réaliser ces objectifs. C'est oublier aussi que les Etats qui adhèrent maintenant aux Communautés et qui n'ont pas disposé comme les Six d'une période de quatorze années pendant lesquelles ceux-ci ont jeté les fondements de leur future Union économique et monétaire, auraient pu faire valoir les incontestables difficultés qu'ils éprouvent à respecter des calendriers aussi serrés et à accomplir des mutations aussi chargées de conséquences pour chacun d'entre eux.

Voilà pourquoi l'affirmation solennelle par les responsables politiques des Etats membres du caractère irréversible de l'Union économique et monétaire et de leur volonté de la réaliser dans les délais prévus est d'une importance capitale sur laquelle il ne faudrait pas se méprendre.

Mais il y a plus. Par une série de raisonnements d'une logique implacable, on pouvait soutenir l'affirmation que l'Union économique et monétaire, qui à ses débuts vise essentiellement ces deux domaines clés, doit fatalement avoir des conséquences capitales dans un certain nombre d'autres domaines. Il était à prévoir qu'elle affecterait le développement économique des régions les unes par rapport aux autres, qu'elle aurait d'importantes conséquences sur le plan social, sur celui des rapports entre pouvoirs publics, employeurs et travailleurs, sur la coopération dans le domaine industriel, sur le développement de la technologie.

Grâce à cet effort de préparation qui, précisément, a privé en partie le sommet de son caractère spectaculaire, des appréciations réalistes de ce qui est possible, mais aussi de ce qui est indispensable de faire dans un proche avenir dans tous les domaines ont pu être dégagées. Sans évidemment pouvoir résoudre les problèmes, les Chefs d'Etat ou de Gouvernement ont tracé un cadre et fixé des échéances à l'intérieur desquels un certain nombre d'importantes réalisations doivent être accomplies, souvent encore dans l'année à venir.

Qu'on ne se trompe pas sur la portée de tels engagements. L'expérience des vingt dernières années nous enseigne que, dès lors qu'on s'engage dans l'engrenage des contingences économiques, il restera permis d'hésiter, parfois de reculer d'un pas, mais il ne sera pas possible de rebrousser chemin. Aussi absurde qu'il est d'imaginer aujourd'hui un des pays membres du Marché Commun quittant la Communauté, aussi irréaliste est-il de penser que le jour, assez proche, où existeront des politiques communes à l'échelle européenne dans les domaines de l'économie, de la conjoncture et des budgets, des rapports sociaux, du développement régional, les pays membres de la Communauté pourront gérer leurs politiques propres en faisant abstraction de ce qui se passe dans le cadre communautaire.

Moins réussie fut certes la tentative de la conférence de définir les grandes lignes des relations extérieures futures de la Communauté élargie.

Le problème des relations entre les Communautés et les Etats-Unis a été discuté assez longuement, mais ne trouve son reflet que dans un passage très bref de la déclaration, qui dit que « la Communauté est déterminée à entretenir un dialogue constructif avec les Etats-Unis d'Amérique, le Japon, le Canada et les autres partenaires commerciaux industrialisés, dans un esprit d'ouverture et en utilisant les formes les plus appropriées ». Je ne trahirai pas de secret en disant que la délégation luxembourgeoise avait dès les travaux préparatoires au Sommet défendu l'idée de la création d'un instrument spécial de dialogue entre la Communauté et les Etats-Unis. Cette idée n'a cependant pas rencontré un appui unanime, en raison notamment du précédent qu'elle constituerait, et qui pourrait obliger la Communauté dans un esprit de non-discrimination à créer une multiplicité d'organes de dialogue. Cette objection n'est pas dénuée de fondement, mais je pense quant à moi que les Etats-Unis restent de loin le partenaire le plus important de l'Europe, et qu'il est indispensable d'entretenir avec eux un dialogue systématique et organisé. Je retiens comme un des résultats du sommet la reconnaissance de cette exigence de fond, dont les modalités de mise en œuvre sauront être trouvées. Cela est nécessaire dans l'intérêt de tous, car, faute de se parler, on se prive du seul moyen de résoudre les problèmes, et on en crée de nouveaux reposant sur des malentendus. Il est clair aussi que les Etats-Unis, s'ils ne trouvent pas un interlocuteur européen avec lequel aborder les problèmes politiques, économiques et autres auront recours aux discussions bilatérales, et personne n'aura alors le droit de leur faire le reproche d'essayer de diviser les Européens.

Quant aux relations futures de la Communauté avec les pays de l'Est européen, les Chefs d'Etat ou de Gouvernement ont réaffirmé leur volonté de voir continuer cette détente à laquelle tous les peuples d'Europe sont attachés, de voir se développer une coopération franche et loyale au bénéfice mutuel. J'en reparlerai d'ailleurs dans le chapitre que je consacrerai à la C.S.C.E.

A partir du 1^{er} janvier de l'année prochaine, la politique commerciale commune sera appliquée pleinement dans nos relations avec les pays de l'Est européen. Du point de vue luxembourgeois, une communautarisation progressive des relations économiques d'ensemble avec ces pays est certainement souhaitable, ne fût-ce que parce qu'elle accroîtrait nos propres responsabilités, nécessairement limitées à l'heure actuelle et souvent difficilement défendables face à des concurrents qu'avantage non seulement leur dimension, mais le fait d'être ressortissants de pays à l'égard desquels les pays socialistes — selon les conjonctures politiques du moment — appliquent des stratégies dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles ne sont pas conçues pour favoriser l'unification européenne.

Une large fraction de l'opinion publique aussi bien que les pays en voie de développement eux-mêmes attendaient de la Conférence des engagements précis sur l'aide que l'Europe élargie apporterait au tiers monde. La déclaration de Paris témoigne, certes, de la prise de conscience par les responsables euro-

péens de l'urgence et de l'importance de ce problème. Pourtant, les Chefs d'Etat ou de Gouvernement n'ont pas avec précision désigné les moyens par lesquels la Communauté doit traduire en politique des vœux et des intentions.

Il avait été question, avant même que ne se réunisse cette Conférence, de fixer en commun, en pourcentage par rapport au produit national brut de chaque pays membre, les contributions minimales d'aide sur fonds publics aux pays en voie de développement. Cette solution n'a pas été retenue. Le Gouvernement luxembourgeois aurait pu difficilement souscrire un tel engagement qui aurait imposé à notre pays une charge financière égale en pourcentage à celle d'autres pays qui continuent à assumer dans le monde des responsabilités particulières fondées sur l'histoire ou la culture commune, ou encore sur des intérêts économiques et commerciaux, et pour qui de ce fait l'aide à certains au moins des pays en voie de développement se présente sous des aspects différents que tel ne saurait être le cas pour le Luxembourg.

Nous devons être conscients cependant que l'effort que nous accomplissons maintenant devra s'accroître sensiblement dans les années à venir.

La partie des discussions des Chefs d'Etat ou de Gouvernement consacrée aux problèmes institutionnels et de coopération politique est apparemment de celles qui soulèvent le moins d'enthousiasme, j'ajoute franchement que le Gouvernement luxembourgeois, pour sa part, n'y trouve pas non plus les motifs de satisfaction qu'il aurait souhaités.

Nos regrets portent surtout sur le désaccord qui subsiste entre gouvernements quant aux pouvoirs à conférer à l'Assemblée parlementaire européenne et quant à l'élection au suffrage universel de ce Parlement.

Le Gouvernement luxembourgeois s'est toujours prononcé en faveur de l'élection au suffrage direct, cela notamment et énergiquement lors du sommet de Paris. Il continuera à adopter la même position lorsque la question viendra à nouveau en discussion au Conseil, ou dans d'autres enceintes. Je n'ai pas besoin de m'étendre là-dessus.

L'unanimité requise au Conseil ne sera cependant pas réalisable dans un proche avenir, car la discussion dure, mais sincère et correcte de cette question au Sommet a montré clairement que plusieurs pays membres ne sont pas disposés à donner leur accord à une proposition d'élections directes. Il faut prendre acte avec regret et noter que la procédure prévue à l'article 138 ne saurait être mise en application pour l'instant.

Une solution alternative qui a été examinée surtout dans les milieux parlementaires depuis plusieurs années est celle qui consisterait pour chaque pays de décider individuellement de l'élection au suffrage universel direct de ses représentants au Parlement européen. J'ai moi-même, du temps où je siégeais au Parlement européen, réfléchi assez longuement sur cette question. L'idée présente en effet des aspects séduisants, bien qu'elle se heurte à des difficultés juridiques résultant du texte, sinon de l'esprit

de l'article 138 lui-même, ainsi qu'à des problèmes techniques assez considérables. Je me propose d'en entretenir plus en détail votre commission des affaires étrangères. A supposer ces obstacles surmontés, il y aurait lieu d'approfondir l'examen des implications politiques. Le Gouvernement luxembourgeois n'a pas arrêté sa doctrine officielle à cet égard, et en ce qui me concerne personnellement, je ne suis pas encore arrivé à une conclusion nette, encore que mes premières réflexions soient plutôt sceptiques. Je me demande en effet si ce serait dans l'intérêt du Parlement européen lui-même d'y voir siéger deux catégories de députés, dont les uns seraient élus directement et les autres désignés par leurs parlements nationaux. Est-ce que cela ne créerait pas des sentiments d'irritation et de frustration chez ces derniers, et nuirait par là au bon fonctionnement du Parlement et aux relations entre ses membres ?

L'effet escompté d'une telle mesure prise par certains pays, ce serait évidemment d'exercer une contagion sur les autres afin de les amener à prendre la même mesure, et d'aboutir ainsi progressivement à l'élection directe dans tous les pays. Je crains cependant que la réaction, au moins dans l'un ou l'autre pays visé, ne soit en sens contraire et aboutisse plutôt à un durcissement de la position négative, et même à une opposition systématique contre le Parlement comme tel. Or, si l'élection directe est certes désirable, il faut reconnaître et admettre cependant que le Parlement dans sa composition actuelle ne manque pas d'une parfaite légitimité démocratique. Il faudrait bien entendu que tous les pays désignent systématiquement les parlementaires de haut niveau et couvrant tout l'éventail politique. J'aimerais répéter ici une suggestion que j'avais annoncée à ce propos — et qui a été reprise par M. Brandt — et qui consisterait à ce que les chefs de groupes politiques aux parlements nationaux soient désignés comme suppléants au Parlement européen, de façon à pouvoir y siéger lors de débats très importants. L'élément positif de la déclaration finale du sommet sur ce point est que les neuf pays membres sont d'accord pour transférer au Parlement des pouvoirs accrus et cela notamment dans le domaine du contrôle budgétaire et dans la structure institutionnelle de l'Union économique et monétaire à partir de la deuxième étape. On est loin bien entendu de l'attribution au Parlement d'une compétence législative complète, mais il pourra, et il devra néanmoins s'agir de pouvoirs importants dans un domaine d'activité dont tous les parlements se sont toujours préoccupés vivement dès leur création. Le Gouvernement luxembourgeois exercera toute l'influence dont il peut disposer dans les instances communautaires afin que les décisions de principe inscrites dans la déclaration de Paris soient traduites dans les faits.

Quant aux règles de fonctionnement des institutions, la Conférence au Sommet n'a pas pris les décisions que souhaitaient tous ceux qui connaissent les difficultés du Conseil et de la Commission de faire face à la multiplicité des problèmes et au nombre constamment accru de décisions qu'ils ont à prendre. En ce qui concerne la désignation, dans chaque Gouvernement, d'un Ministre ou Secrétaire

d'Etat chargé uniquement des affaires européennes, l'idée n'a pas été retenue. Il a été considéré qu'il appartient à chaque Gouvernement de s'organiser en sorte qu'il puisse activement et valablement participer à tous les travaux dans les instances ministérielles européennes.

Enfin, je ne voudrais pas quitter ce terrain sans attirer votre attention sur l'importance que revêt l'engagement de la Conférence d'utiliser désormais, chaque fois que cela paraît juridiquement possible, l'article 235 du Traité de Rome, qui permet au Conseil, sur proposition de la Commission et avis de l'Assemblée, d'élargir le champ de ses propres compétences chaque fois qu'apparaît la nécessité de prendre des décisions dans des domaines qui, pour n'être pas visés directement par le Traité, n'en constituent pas moins des actes nécessaires pour atteindre les objectifs posés aux Communautés. Ceci permettra précisément à celles-ci de s'affirmer en tant que cadre naturel à l'intérieur duquel se développent les politiques nécessaires pour la réalisation de l'Union économique et monétaire, et d'autres. Une telle orientation me paraît décisive : elle traduit la volonté des chefs d'Etat ou de Gouvernement de profiler toujours davantage la personnalité de la Communauté en faisant d'elle le centre de décision dont la construction européenne a un si impérieux besoin.

Le problème de l'unification politique européenne a été discuté sous son aspect général et sous l'aspect particulier de la coopération en matière de politique étrangère. Vous vous souviendrez que le paragraphe final de la déclaration, reprenant l'idée déjà esquissée dans le préambule, indique que les chefs d'Etat et de Gouvernement se sont donnés comme objectif majeur de transformer avant la fin de l'actuelle décennie l'ensemble des relations des Etats membres en une union européenne. On peut noter que cette idée a été présentée et annoncée dans l'excellent climat de travail qui a caractérisé l'ensemble des discussions du Sommet, et que personne ne pourra se soustraire au message presque sentimental que comportent les termes d'« union européenne ». Il n'en reste pas moins que la notion est extrêmement vague, et qu'à part les bonnes intentions la réunion au sommet n'a guère donné d'indications précises pour la rédaction du rapport que les institutions de la Communauté ont été chargées d'élaborer sur ce sujet avant la fin de 1975. La délégation luxembourgeoise a tenté d'en savoir un peu plus sur les intentions des uns et des autres, mais sans grand succès.

Je me permettrai de rappeler — et ce sera un rappel purement historique ne comportant aucun jugement de valeur — que le Sommet du 18 juillet 1961 a parlé de l'union de l'Europe, et que le terme « union européenne » figure dans les textes précis élaborés par la Commission Fouchet, et notamment dans la deuxième version du plan de ce nom. Une différence positive par rapport à la situation d'alors est que les travaux de la Commission Fouchet se situaient sur le plan intergouvernemental, alors qu'il a été décidé au Sommet qu'il appartiendrait aux institutions de la Communauté de donner un contenu positif à l'union européenne, version 1972 ; je suis convaincu que les représentants luxembourgeois dans ces institutions,

aussi bien sur le plan gouvernemental que sur le plan parlementaire, ne manqueront pas d'y apporter une contribution utile.

En ce qui concerne la coopération dans le domaine de la politique étrangère, souvent, mais abusivement appelée simplement « coopération politique », les chefs d'Etat et de Gouvernement ont donné instructions aux Ministres des Affaires Etrangères d'élaborer d'ici au 30 juin 1973 un second rapport sur les méthodes permettant d'améliorer la coopération politique. Sur le contenu de ce rapport deux directives ont été données dont l'une, concernant l'intensification de la coopération à tous les niveaux et notamment le doublement du nombre des réunions des Ministres des Affaires Etrangères est de procédure, alors que l'autre est d'une grande importance sur le fond : la déclaration finale du Sommet confirme en effet que l'objectif de la coopération est de définir les positions communes à moyen et à long terme, ceci en contact étroit avec les institutions de la Communauté pour les matières qui ont une incidence sur les activités communautaires. Les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont ainsi reconnu et noté solennellement l'étroite interdépendance qui existe entre la politique étrangère des Etats membres et les activités communautaires les unes agissent fatalement et nécessairement sur les autres, et ce sera l'une des tâches essentielles des rédacteurs du 2^e rapport de traduire cette constatation de fond dans des procédures de coopération appropriées.

Je suis convaincu également d'une autre interdépendance, qu'on n'est pas encore prêt à reconnaître d'une façon générale, et qui est celle de la politique étrangère et de la défense; tôt ou tard cependant nous devons nous pencher en commun sur le problème d'une défense commune pour l'Europe.

Avant de passer à un autre sujet, je tiens à relever que la Communauté élargie absorbe plus de 85% des exportations luxembourgeoises, et intervient pour plus de 90% dans l'approvisionnement de notre marché.

Il n'existe guère de pays qui soit davantage tributaire du commerce extérieur que le Grand-Duché : cet aspect des attributions de mon Ministère revêt pour notre économie nationale un intérêt primordial.

On pouvait craindre en 1971 que les perturbations monétaires ne remettent en cause la liberté du commerce international, si laborieusement acquise au cours des dernières décennies.

Nous constatons cependant avec satisfaction que l'esprit de solidarité a prévalu et que les Gouvernements ont refusé de se laisser entraîner dans l'engrenage de mesures de protection et d'interventions restrictives qui, par l'effet de la généralisation, auraient pu provoquer une paralysie du Commerce mondial.

Finalement l'année 1972 a tout de même connu une reprise de l'activité économique, suivie d'une accélération de la croissance des échanges commerciaux des pays industrialisés.

En particulier après deux années de régression des exportations d'acier, la demande de produits sidérur-

giques connaît de nouveau une tendance ascendante depuis le début de 1972. En même temps les prix de certains produits sidérurgiques ont enregistré une légère hausse par rapport au niveau moyen assez médiocre de 1971.

Les statistiques actuellement disponibles permettent de constater que nos importations connaissent une évolution plus dynamique que l'année dernière. On peut estimer la progression à quelque 8 à 10% par rapport à 1971.

LES RELATIONS EST-OUEST

La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe

J'en viens à la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Comme vous le savez, dès la semaine prochaine, les chefs de mission de 34 pays européens et d'Amérique du Nord vont se réunir à Helsinki sous la présidence d'un haut fonctionnaire du Ministère des Affaires Etrangères finlandais pour échanger de façon multilatérale les vues de leurs gouvernements sur une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Le Luxembourg sera représenté à ces conversations par notre Ambassadeur à Moscou, accrédité à cette fin également à Helsinki.

Au cours de cette phase préparatoire, les Etats participants devront pouvoir se rendre compte que les sujets qu'ils veulent aborder au cours de la conférence elle-même pourront effectivement y être discutés de façon approfondie et qu'il y a des chances raisonnables que cette discussion pourra conduire à des résultats satisfaisants. Un ordre du jour précis et non équivoque et un déroulement de la conférence à deux niveaux et en trois étapes nous semblent donner à ce sujet les meilleures assurances. Ce type de conférence, d'inspiration française, prévoit au début et à la fin des réunions au niveau des Ministres des Affaires Etrangères, encadrant une phase prolongée de travaux en commissions.

Personne ne saurait dire à l'heure actuelle quelle sera la durée de la phase de préparation, mais nous voulons espérer que des progrès suffisamment rapides et concrets pourront être faits pour qu'on puisse envisager de convoquer la conférence elle-même dans le courant de l'année 1973.

Depuis les années 60, la propagande d'inspiration communiste à l'exception d'une brève accalmie en 1968, alors qu'on était occupé ailleurs — à Prague, pour ceux qui auraient oublié — n'a pas cessé de faire miroiter devant les opinions publiques occidentales les perspectives d'une détente qui déboucherait sur une coopération appelée paneuropéenne et mutuellement avantageuse et d'une sécurité qui, assurée sur de nouvelles bases, permettrait de renoncer aux coûteux efforts de défense et aux alliances qui les concrétisent.

Si l'on entend par détente, une diminution de la menace, et si l'on compare la période de confrontation, de guerre froide et parfois même de guerre chaude des années 50 et 60 à celle que nous vivons

Les exportations suivront probablement un rythme de progression analogue. Il en résulte qu'il n'y aura donc pas de modification sensible de notre balance commerciale, qui reste largement positive.

Quant aux perspectives, nous enregistrons avec satisfaction que les prévisions générales établies par les services de la C.E.E. tablent sur une accélération de l'activité économique au cours des prochains mois, de sorte qu'on peut s'attendre à une intensification de nos échanges commerciaux dans un avenir prévisible.

aujourd'hui, on doit bien constater qu'il y a eu en effet un progrès au moins dans les relations entre les Etats de l'Est et de l'Ouest de l'Europe et entre les grandes puissances : la guerre de Corée, les rebondissements répétés et sanglants de la crise du Moyen Orient, Suez, la menace permanente et souvent dramatique de crise à Berlin, les douloureux conflits de la décolonisation, l'affaire du Congo, la confrontation dangereuse autour de Cuba ne sont que les plus spectaculaires des événements qui ont mis aux prises directement l'Est et l'Ouest et dont chacun aurait pu être l'étincelle provoquant une nouvelle conflagration mondiale. Au fur et à mesure que s'ouvrent les archives et que sont publiées les mémoires des hommes d'Etat, il devient d'ailleurs évident que les peuples sentaient juste quand ils vivaient dans l'inquiétude, tellement les échanges écrits et oraux entre protagonistes de l'époque étaient acerbes, violents, pleins de préventions et de menaces à peine voilées. Que ces menaces n'aient jamais été mises en exécution, que les adversaires aient toujours finalement trouvé le moyen de ne pas se trouver acculés au bord du gouffre vers lequel ils s'avançaient est sans doute dû à cet « équilibre de la terreur » qui existe entre la puissance des uns et celle des autres et qui fait que toute confrontation avec les armes suprêmes comporte le risque presque inévitable de l'autodestruction.

La dissuasion, comme d'ailleurs la menace, requièrent l'addition de deux facteurs : la capacité et l'intention. Et si l'Occident a pu résister aux multiples tentatives de chantage auxquelles il fut exposé, c'est parce qu'il s'était donné les moyens de rendre crédible sa détermination de ne pas céder : c'est parce que l'Occident a intégré ses moyens de défense, concerté sa politique et fait jouer dans les moments de crise la solidarité qui lie les membres de l'Alliance atlantique que les menaces ont finalement été écartées et que, malgré toutes les émotions, l'Europe occidentale connaît depuis plus d'un quart de siècle la paix et la sécurité qui lui ont permis de se relever des ruines de la guerre et de prendre son essor vers une prospérité sinon sans lacunes, du moins sans précédent.

Tout le monde est aujourd'hui raisonnablement convaincu que ni l'Occident ni les pays socialistes

n'ont actuellement une quelconque intention belliqueuse. C'est à la fois une leçon que nous avons les uns et les autres tirée des événements des 25 dernières années et une base sur laquelle les relations entre les États de ce continent pourront être établies avec moins de préventions, avec plus de confiance, avec comme but la coopération et non plus la confrontation. Je ne connais aucun gouvernement qui ne se félicite de ces développements et des perspectives nouvelles qu'ils ouvrent. Encore faut-il que les leçons du passé ne soient pas perdues et que nous sachions clairement où nous en sommes à l'heure actuelle, quels sont les buts que nous voulons atteindre et quels sont les progrès possibles dans l'avenir prévisible.

Le premier des grands chapitres de l'ordre du jour probable de la conférence concerne la sécurité.

Il faut bien constater qu'il existe des divergences fondamentales entre nos conceptions et celles des pays de l'Europe de l'Est sur le sens à donner à ce mot magique.

L'Union soviétique entend par sécurité essentiellement la reconnaissance de l'état des faits géographiques et politiques, créés en Europe Centrale à la suite de la dernière guerre mondiale : — C'est l'inviolabilité des frontières qui constatent les bouleversements opérés sous l'étendard de l'armée rouge. — C'est la consécration de la permanence des régimes établis à la même époque et sous le même couvert et dont tous ne sont pas encore universellement reconnus. C'est l'engagement de ne pas recourir à la force ou à la menace de la force pour modifier cet état de choses. C'est enfin la tentative d'accréditer la doctrine de l'internationalisme socialiste et de la souveraineté limitée autrement dit de la doctrine Brejnev.

J'ajouterai qu'une bonne partie de ces objectifs ont d'ores et déjà été atteints. Personne ne conteste plus en Europe les frontières issues de la deuxième guerre mondiale. Le Gouvernement fédéral allemand en a solennellement reconnu l'inviolabilité par les traités de Moscou et de Varsovie. La reconnaissance diplomatique formelle par tous les États européens de la République démocratique allemande et son admission, ensemble avec la République fédérale aux Nations Unies, seront la conséquence logique et sans doute rapide de la normalisation des relations entre les deux États en Allemagne, telle qu'elle est prévue au Grundvertrag qui vient d'être paraphé. Enfin, l'Occident a clairement démontré à plusieurs reprises que, quels qu'aient été ses sentiments de révolte et de colère, il n'entendait pas intervenir dans les affaires intérieures des pays membres du pacte de Varsovie.

Si nous, occidentaux, nous insistons donc aujourd'hui pour qu'on discute de la sécurité en Europe à la conférence de sécurité, c'est parce que, pour nous, la sécurité ne peut pas se résumer à l'inviolabilité des frontières et au non-recours à la force, l'un et l'autre de ces principes étant relativés par la doctrine de la souveraineté limitée. La sécurité pour nous, c'est l'ensemble des principes de droit international qui doivent gouverner les relations entre États où qu'ils se trouvent, et quel que soit leur régime politique.

La Charte des Nations-Unies, la Déclaration de cette même organisation concernant les relations amicales entre les États, d'innombrables résolutions, communiqués, déclarations adoptés, proclamés, signés lors de conférences ou à l'occasion de visites officielles les répètent à satiété. Notre presse, notre opinion publique ont raison quand elles estiment que pour nous ces principes vont de soi, que leur répétition plus ou moins solennelle n'ajoute rien à notre pratique ni à nos convictions.

Je ne me fais aucune illusion quant au comportement des autres, et cela, quelque précis et quelque contraignants que puissent être les textes proposés et adoptés, à la conférence de sécurité.

Il me semble néanmoins que nos pays occidentaux qui connaissent à l'intérieur le règne du droit, et qui, surtout les petits et moyens États, dépendent pour leur survie du respect des normes internationales du droit et de la justice, il me semble que ces pays se doivent d'insister pour que tous les pays européens sans exception et quel que soit leur régime politique puissent se prévaloir des droits et obligations que comportent les principes des relations pacifiques entre États. Il faut que toutes les frontières soient inviolables, que tous les peuples soient à même de choisir en toute souveraineté et sans ingérence extérieure leur mode de vie et la voie de leur développement, que tout emploi et toute menace de la force, sous quelque prétexte que ce soit, soient bannis entre tous les États, même et je dirai surtout dans cette région de l'Europe où à trois reprises au moins depuis la dernière guerre, la force armée étrangère a été utilisée, les frontières d'États souverains violées et le cours de développements internes brutalement renversé par l'ingérence extérieure. Nos récents contacts avec des pays d'Europe orientale nous ont d'ailleurs convaincus qu'il ne s'agit pas là d'un objectif exclusivement occidental et qu'une discussion sérieuse, mais sans doute difficile, à ce sujet sera possible à la conférence.

La sécurité en Europe a également des aspects militaires. Comment le nier alors que l'Europe centrale est le théâtre de la plus puissante concentration militaire qui ait jamais existé en temps de paix. Ce n'est plus, Dieu merci, le baril de poudre de la guerre froide.

L'existence et le déploiement de cette masse de moyens militaires ne se justifie, du moins de notre côté que par la présence de forces opposées de l'autre côté. Encore y a-t-il lieu de relever la disparité des forces en présence, non seulement dans leur niveau actuel, mais aussi dans la tendance de leur développement : au renforcement continu des forces soviétiques en Europe, répondent régulièrement dans tel ou tel pays occidental les projets de réduction et de « rationalisation » des efforts de défense.

Je n'ai pas l'intention d'entrer maintenant dans les complexités de la négociation que les pays qui participent au programme de défense intégrée de l'Alliance atlantique ont proposée voici quelques années déjà au sujet d'une réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe et pour lesquelles une invitation en bonne et due forme vient d'être lancée.

Il me semble qu'il y a une double relation indiscutable entre cette négociation et la conférence de sécurité : d'un côté on ne peut pas s'imaginer que les Etats s'engagent à conduire leurs relations réciproques suivant des principes pacifiques, renoncent à l'usage de la force et à sa menace, tout en maintenant, voire en accroissant, l'énorme potentiel militaire déjà en place. De l'autre côté, et une fois les deux négociations engagées, il n'est guère concevable que le déroulement de l'une n'ait aucune espèce de répercussion sur le déroulement de l'autre. Bref, il me semble raisonnable de demander qu'un même esprit de conciliation, de confiance et de coopération anime les deux négociations. Leur déroulement parallèle permettra de s'en rendre compte. La somme de travail à faire ne permettra d'ailleurs pas à la conférence de sécurité et de coopération en Europe de se terminer avant que ne commence, sans doute en automne, la véritable négociation sur les réductions de forces.

Ceci dit, nous estimons qu'il ne serait pas opportun que la conférence de sécurité passe totalement sous silence les aspects militaires de cette sécurité. Autant il est vrai que la négociation elle-même sur les réductions de forces intéresse en tout premier lieu les membres des alliances militaires, autant il est indéniable que la situation militaire générale est indivisible et dépasse le cadre plus restreint des négociations MBFR. Il serait donc utile, pensons-nous, que la conférence de sécurité adopte une déclaration sur les principes généraux du comportement des forces militaires de tous les pays participant à la conférence et qu'elle adopte un certain nombre de mesures tendant à renforcer la confiance, mesures qui n'affecteraient guère concrètement la situation militaire, ni l'équilibre des forces en présence, mais seraient plutôt une indication de la nouvelle confiance qui doit régner dans les relations entre Etats européens également en ce qui concerne le comportement de leurs forces militaires.

Le deuxième grand volet dont nous voulons aborder la discussion à la conférence concerne la coopération entre les Etats européens dans les domaines de l'économie, de la science, de la technique et de l'environnement. Si je puis être beaucoup plus bref en ce qui concerne ce chapitre de l'ordre du jour, ce n'est pas parce qu'il serait moins important ou que nous serions réticents à l'aborder. Au contraire, c'est peut-être sous ce point que la conférence pourra donner les orientations les plus concrètes.

Au Sommet de Paris, les Etats membres des Communautés se sont en effet déclarés résolus à promouvoir à l'égard des pays de l'Est une politique de coopération fondée sur la réciprocité.

Les Six d'abord, depuis le début de l'année les Neuf, se sont efforcés, ensemble avec la Commission des Communautés, de dégager une position harmonisée dans la préparation du volet économique de la conférence. Les matières relevant directement de la compétence des Communautés vont encore être soumises à un examen approfondi par les institutions communautaires. Lors de la phase préliminaire et à la conférence elle-même des propositions ne seront in-

roduites en ce qui concerne ces matières qu'au nom de la Communauté, leur réalisation éventuelle dépendant de toute façon d'un accord avec celle-ci.

La conférence permettra sans doute de définir des orientations nouvelles dans les relations économiques avec les pays de l'Est, sans cependant servir elle-même de cadre à des négociations proprement dites. La Communauté et ses Etats membres s'efforceront d'y apporter une contribution positive tout en insistant auprès de leurs interlocuteurs qu'une amélioration de la coopération européenne ne saurait avoir pour effet de freiner le développement de la Communauté. Par contre il doit être bien entendu aussi que la coopération proposée ne vise pas à modifier les structures politiques ou le régime social des pays de l'Europe orientale.

Je voudrais enfin dire une fois pour toutes que la Communauté, qui accueillerait certes avec satisfaction une reconnaissance formelle de la part des pays de l'Est, ne recherche pas cependant à la conférence une telle reconnaissance qui en tout état de cause n'est pas négociable. La Communauté est en effet consciente que la reconnaissance juridique appartient, pour employer la terminologie marxiste, au domaine des superstructures qui s'adaptent automatiquement aux données de base économiques. Si j'ai bien compris, l'URSS et les pays de l'Est commencent à prendre conscience de ces données fondamentales depuis un certain temps.

C'est dans le domaine de la coopération et si, comme nous le souhaitons, la conférence est couronnée de succès, que le problème se posera évidemment de la suite qu'il faut lui réserver. Il y aura des orientations à poursuivre, des décisions de principe à mettre en œuvre. Nous ne nous refuserons donc certainement pas, le moment venu, c'est-à-dire vers la fin de la conférence, à une discussion sur les suites institutionnelles qu'il convient de lui donner dans le domaine de la coopération. Mais je dis très franchement que nous entendons veiller avant tout à éviter la prolifération des institutions qui à un titre ou à un autre s'occupent des problèmes européens. Beaucoup d'institutions existantes font un travail excellent et il est souhaitable que la conférence stimule leurs activités : je pense notamment à la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, et à l'Unesco. Des mécanismes supplémentaires ne devraient, à notre avis, être envisagés que s'ils répondent à un objectif clairement défini par la conférence et qui n'est de la compétence d'aucune des organisations existantes.

Mais l'essentiel de notre position, je le répète, c'est que la discussion de la suite de la conférence se fasse en connaissance et en raison des résultats de celle-ci.

J'en viens finalement au 3^e volet de l'ordre du jour de la conférence, le volet culturel et humain. Il me serait difficile d'exagérer l'importance que nous attachons à cette question. Peut-on s'imaginer que les Etats européens, oubliant leurs querelles du passé, établissent leurs relations officielles sur de nouvelles bases qu'on appellerait d'amitié, de bon voisinage et de coopération, engageant entre eux une négociation pour la réduction mutuelle et équilibrée de leurs forces, peut-on s'imaginer que ces mêmes Etats continuent d'être méfiants, mesquins, voire même bru-

taux quand il s'agit des contacts entre leurs citoyens? Y a-t-il un meilleur moyen d'éviter que ne renaisse la méfiance que de permettre à tous les Européens de s'informer le plus largement possible sur ce qui se passe, se pense et se dit dans les autres pays?

Bien sûr, les échanges culturels entre nos pays et ceux de l'Europe de l'Est ont pris un essor considérable ces dernières années. Nous-mêmes, nous avons signé avec l'Union soviétique un accord culturel. Aujourd'hui même et demain les délégations des deux pays sont réunies ici à Luxembourg pour élaborer un programme d'échanges dans le cadre de cet accord. Ces échanges officiels sont certes importants et utiles, mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit quand nous disons que le but que nous voulons atteindre c'est une plus libre circulation des personnes, des idées et des informations.

Ce but, ce n'est pas demain que nous allons l'atteindre, mais ce n'est pas parce que la route est longue que nous devrions refuser de nous y engager. Nous nous rendons parfaitement compte des difficultés réelles qui existent et dont certaines, comme les différences de niveaux de développement et le manque de devises qui en résulte sont parfaitement légitimes. En ce qui nous concerne, nous sommes prêts à discuter de l'ensemble de ces questions dans un esprit raisonnable et constructif. Mais nous devons demander que soit clairement exprimée la volonté commune des Etats européens de mettre fin dans l'Europe de la détente et de la coopération à la situation inhumaine des familles séparées et dont la réunion se heurte à des tracasseries administratives insurmontables si ce n'est à un refus pur et simple d'inspiration politique. Il n'y a rien de plus poignant que les pétitions qui s'accumulent à ce sujet dans nos dossiers, ni de plus triste que l'impuissance dans laquelle nous sommes le plus souvent, hélas, pour ap-

porter une aide efficace. Il faut que nos journalistes puissent faire selon leur conscience leur métier partout en Europe, comme peuvent le faire les journalistes étrangers chez nous. Il faut que cesse d'être un acte répréhensible et souvent encore punissable la recherche de l'information aux sources non officielles et le contact non autorisé au préalable avec l'étranger. Et je ne cite que ces exemples pour bien montrer qu'il ne s'agit pas de propagande, mais de problèmes bien réels, bien concrets, bien humains.

Je ne vous cacherai pas que nos contacts avec les pays de l'Est n'ont pas jusqu'ici été très rassurants à ce sujet. Nous devons sans doute nous attendre sur ce point comme sur celui de la sécurité à des discussions longues, compliquées et souvent difficiles. Mais dans la mesure où justement nous aimerions que les progrès de la détente et de la coopération, la confiance et les relations d'amitié entre pays européens n'existent pas seulement sur des papiers quelque officiels et solennels qu'ils soient, nous ne pouvons pas refuser d'aborder les problèmes difficiles et nous devons insister pour que nos propositions sur les points essentiels que je viens d'indiquer soient examinées de façon approfondie et que cette discussion mène à des progrès réels.

Voilà ce que je voulais dire au sujet d'une conférence qui inspirera sans doute beaucoup d'espoirs et qui, étant la première de son genre depuis le Congrès de Vienne, ne manquera pas d'être qualifiée d'historique. Nous l'avons préparée soigneusement et de façon approfondie. Nous nous y rendons avec un esprit constructif et avec des propositions raisonnables et concrètes. Il dépend évidemment de tous les participants qu'elle justifie les espoirs, contribue à la sécurité, intensifie la coopération, et, sécurité et liberté étant inséparables, rende plus aisés les contacts intellectuels et humains entre Européens.

