

Gilbert TRAUSCH

L'ouverture sur l'Europe

publié IN: *Histoire du Luxembourg*, coll. Nations d'Europe, Hatier, Paris 1992, pp.185-214

La politique étrangère du Luxembourg, toujours empreinte d'une grande prudence, était traditionnellement basée sur deux grands principes, le besoin de sécurité et l'intégration dans un marché plus grand. Le traité de Londres (1867), établissant la neutralité désarmée du pays sous la garantie collective des grandes puissances, répond au premier tandis que le *Zollverein* (1842 à 1918) et l'Union économique belgo-luxembourgeoise (depuis 1922) répondent au second.

Une nouvelle politique de sécurité

L'invasion du 10 mai 1940 confirme, après celle du 2 août 1914, l'inefficacité du statut de neutralité. Le départ du Gouvernement en exil et la présence active du Luxembourg dans le camp des Alliés étaient les premiers signes d'un changement de politique. Un arrêté grand-ducal pris en exil (14 juin 1944) prévoit des mesures préparatoires à l'introduction du service militaire obligatoire. Le Gouvernement attend d'être rentré dans le pays et de constater l'assentiment de l'opinion publique avant de franchir le pas décisif (arrêté du 30 novembre 1944). Trois considérations semblent l'avoir inspiré: afficher la volonté du Luxembourg d'apporter une contribution à l'effort de guerre des Alliés; maintenir l'ordre dans le pays, à l'arrière de la ligne du front; affirmer la présence du Grand-Duché dans les arrangements militaires de l'après-guerre, à commencer par une participation luxembourgeoise à l'occupation de l'Allemagne.

La mise sur pied d'une armée luxembourgeoise s'avère plus difficile que prévu. Certes, les autorités pouvaient faire appel aux jeunes gens rescapés de l'enrôlement de force allemand et recourir à ceux qui s'étaient engagés dans les armées alliées, mais il fallait compléter la formation militaire des cadres. Dans un premier temps des conseillers britanniques viennent au Luxembourg. La première instruction est, en partie, assurée par des officiers et sous-officiers anglais. La formation en règle des aspirants-officiers ne pouvait se faire qu'à des écoles militaires étrangères. La Belgique et la France s'intéressent de près à ce problème et offrent leur collaboration, source évidente d'influences multiples. Le Gouvernement opte pour une solution de compromis en envoyant les aspirants-officiers, les uns à l'Ecole militaire de St-Cyr (Coëtquidan), les autres à l'Ecole militaire de Bruxelles. La solution s'avère peu heureuse, car le corps des officiers souffrira de graves dissensions liées à cette différence de formation et aux problèmes de promotion qui en sortiront.

Dans le climat d'euphorie de la Libération l'introduction de la conscription avait rencontré l'adhésion populaire. Elle ne repose cependant sur aucune tradition. La population est mal préparée à accepter dans la longue durée les sacrifices que la nouvelle politique militaire exige. Avec la détente internationale les critiques montent. On verra plus loin comment l'armée devient de plus en plus un enjeu de la politique intérieure.

L'introduction du service obligatoire en 1944 symbolise la volonté du pays de défendre à l'avenir son territoire. Par là même le Luxembourg répudie les stipulations du traité de Londres (1867) qui lui avait imposé une neutralité permanente et désarmée. Il faut une révision constitutionnelle qui n'a lieu qu'en avril 1948, pour rayer le principe de la neutralité

inscrit dans l'article premier de la constitution de 1868. Le Gouvernement ne l'a pas attendue pour mettre en oeuvre sa nouvelle politique étrangère.

Cette politique se reflète dans la volonté du Luxembourg de participer pleinement à la vie internationale et d'en assurer les obligations. Le Luxembourg signe la charte de San-Francisco (26 juin 1945) et devient donc membre fondateur de l'Organisation des Nations-Unies. Si théoriquement cette appartenance garantit sa sécurité, l'expérience de la Société des Nations n'incite guère à l'optimisme. La rupture progressive de l'entente entre les grands alliés et la montée des tensions internationales aboutissent à la guerre froide et poussent les Etats occidentaux à se rapprocher sur le plan militaire. La France et la Grande-Bretagne concluent le traité de Dunkerque (4 mars 1947). En janvier 1948, elles proposent de l'étendre aux pays du Benelux. Les négociations aboutissent au Pacte de Bruxelles (17 mars 1948). Les signataires s'engagent à se fournir une assistance mutuelle en cas d'agression. C'est pour le Luxembourg une garantie précieuse mais en même temps une lourde obligation qui pèsera sur la question du service militaire obligatoire. Un an plus tard le Luxembourg adhère à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

C'est donc dans un système d'alliances militaires que le Grand-Duché essaye de résoudre le problème de sa sécurité. J. Bech, en défendant cette nouvelle politique, insiste sur le fait que l'exiguïté de son territoire et la faiblesse de ses moyens démographiques ne doivent pas être pour le pays un prétexte pour se soustraire à ses responsabilités et obligations internationales. Certes, la contribution du Luxembourg pèse particulièrement peu dans le domaine militaire mais elle a l'avantage d'affirmer le rôle du Luxembourg comme partenaire à part entière sur le plan de l'Europe occidentale et de lui assurer un accès à l'information. On voit d'ailleurs mal le Luxembourg refuser sa participation du moment que ses deux partenaires du Benelux y adhèrent. Le geste du Luxembourg est donc aussi un geste de solidarité.

L'engagement militaire du Luxembourg qui est certainement le geste le plus significatif de la nouvelle politique étrangère est largement approuvé par l'opinion publique même si celle-ci, par la suite, renâcle parfois devant certaines de ses conséquences. Le Pacte de Bruxelles et l'OTAN sont approuvés à l'unanimité par les députés à l'exception des seules voix du parti communiste.

Quand surgit la question du réarmement de l'Allemagne les Luxembourgeois s'inquiètent davantage tant les blessures de la guerre sont encore peu cicatrisées. La solution européenne, imaginée par les défenseurs de la Communauté de défense, permet de faire passer cette pilule amère. A la Chambre des députés les communistes sont encore une fois les seuls à voter contre (1954). Au fond, le Luxembourg n'avait pas le choix. Il lui fallait bien, selon un mot de J. Bech, faire la politique étrangère de sa géographie.

Nouveauté et continuité et: le Benelux et l'UEBL

L'ouverture économique sur l'extérieur est un souci majeur du Luxembourg dès 1839 et une préoccupation vitale depuis l'industrialisation (1870-1900). On a vu plus haut comment l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) a pris en 1921 la relève du Zollverein. L'occupant allemand y a mis fin en 1940 en rattachant le Luxembourg au Reich.

Dès la libération, l'UEBL est remise en vigueur. L'épreuve commune de l'exil a rapproché les deux gouvernements et c'est dans un esprit nouveau que les deux partenaires relancent l'œuvre commune. Celle-ci va se redéployer dans un cadre nouveau, déterminé par trois facteurs: une période de croissance économique continue, les «trente glorieuses» qui contrastent avec la stagnation des années de l'entre-deux-guerres (si l'on fait abstraction des

années 1924-1929); la création du Benelux (1944) et de la Communauté européenne (1957). Ces deux ententes économiques se situent sur le même terrain que l'UEBL.

Le Benelux est conclu le 5 septembre 1944 à Londres par les Gouvernements en exil de la Belgique, des Pays-Bas (Nederlands) et du Luxembourg. Les contractants créent une union douanière qui vise à se transformer aussi rapidement que possible en union économique. L'impact psychologique dans cette deuxième moitié des années 1940 est considérable. Est-ce dû au sigle bien trouvé ou plutôt au fait que Benelux apparaît comme la seule réalisation face à l'échec des autres négociations économiques (projet d'union douanière franco-italienne) en 1949? En réalité, le Benelux n'est qu'une réussite mitigée.

Au départ le Benelux profite de facteurs favorables et souffre d'autres, défavorables. Les parties en présence sont de taille comparable, d'un côté les Pays-Bas et de l'autre la Belgique et le Luxembourg, car dans les premières négociations le Luxembourg n'apparaît qu'à travers l'UEBL. Les populations des pays concernés sont assez homogènes (culture, liens historiques, style de vie), leur économie est orientée vers une politique d'exportation. Les ressemblances de législation douanière sont fortes entre la Belgique et les Pays-Bas; elles remontent en effet à une source commune, la loi générale de 1822. La situation économique plus difficile des Pays-Bas, due aux souffrances plus grandes de la fin de la guerre (1944-1945), entraîne une pénurie plus prononcée de capitaux, un déficit plus lourd de la balance des paiements et une montée plus rapide des prix et des salaires. Après les premiers coups de trompette il faudra vite déchanter. Les progrès seront très lents.

L'Union douanière décidée en 1944 n'entre en vigueur que le 1^{er} janvier 1948 au niveau le plus bas: si les échanges se font sans paiements de droits de douane, le flux des marchandises est freiné par un système de licences et de contingentements; la circulation des capitaux est entravée et des droits d'accise et des taxes de transmission sont perçus à la frontière; en l'absence d'une caisse commune, chaque pays garde les recettes perçues à sa frontière extérieure.

Le 15 octobre 1949, toujours sur une base bipartite, est conclu un accord de «préunion» destiné à préparer l'union économique. Les accords ultérieurs, y compris le traité de l'union économique Benelux (signé seulement le 3 février 1958), sont négociés à trois, c'est-à-dire le Luxembourg devient un contractant indépendant.

Parmi les points positifs il faut retenir un prodigieux développement du commerce entre les trois pays, une fois le système des licences et des contingentements supprimé. En comparaison avec l'année de référence 1948 (= 100), le volume des marchandises que les Pays-Bas importent de l'UEBL en 1966 est de 664 alors que celui que l'UEBL importe des Pays-Bas est de 629. Le commerce intra-Benelux croît nettement plus vite que celui avec les autres pays. Ce succès réel ne doit pas masquer quelques échecs retentissants: pas d'unification des droits d'accise ni des taxes de transmission avec comme corollaire le maintien de contrôles aux frontières et surtout l'échec d'un marché commun agricole. Les écarts des coûts de production sont trop importants pour permettre une libre circulation. L'agriculture luxembourgeoise exige un régime spécial et l'article 67 du traité de l'union, en une vision fataliste, l'accorde «aussi longtemps que l'agriculture luxembourgeoise est déterminée par des facteurs naturels plus défavorables». La solution viendra de la CEE.

Le Benelux apparaît donc comme une réussite difficile et incomplète qui illustre bien la difficulté de passer d'une union douanière à une union économique. Depuis les années 1960 il est dépassé par la Communauté européenne. Assez curieusement ses déboires n'ont pas terni la réputation du Benelux souvent présenté, sans doute à tort, comme un modèle pour l'unification européenne. La comparaison avec un laboratoire pour l'intégration économique est plus juste, ne serait-ce parce qu'il a permis d'en mesurer les difficultés.

Le Benelux apparaît longtemps comme une voie à suivre. C'est le rapprochement politique des trois pays au cours des années 1945 à 1955 qui frappe le plus les observateurs et il leur apparaît comme une suite du rapprochement économique, ce qui ne correspond guère à la réalité. Alors que le Benelux peine à passer du stade de l'union douanière à celui de l'union économique, les Gouvernements des trois pays engagent une étroite concertation, voire coopération politique, notamment sur de grands problèmes tels que l'aide Marshall, le pacte de Bruxelles, la question allemande ou la relance européenne. C'est au cours de ces années-là que le Benelux arrive à se profiler face aux grandes puissances par son attitude collective. Il est, en fin de compte, plus réel sur le plan politique – ignorée par les conventions bénéluxiennes – que sur le plan économique qui est sa raison d'être. C'est l'époque du mythe Benelux.

Depuis lors le Benelux s'est peu à peu vidé de sa substance. Économiquement il s'est fait dépasser par la Communauté européenne. Pour des raisons diverses la volonté de coopération politique s'est effilochée. Les difficultés intérieures de la Belgique et les différends belgo-néerlandais n'ont pas permis d'approfondir les structures du Benelux qui apparaît de plus en plus comme une coquille vide. Dans la Communauté des Douze les trois pays du Benelux marchent le plus souvent séparément.

Si le Benelux en tant qu'union économique a fini par être dépassé par les progrès de l'unification européenne, il n'en est pas de même de l'UEBL. Bien au contraire, après les difficultés de démarrage et la crise des années 1930-1935, celle-ci prend un second souffle à partir de 1945. Première mesure à éclaircir l'atmosphère, l'avenant signé encore à Londres (31 août 1944) qui rétablit la parité entre le franc belge et le franc luxembourgeois supprimée en 1935 par décision des autorités luxembourgeoises. La méfiance entre les deux pays, née des séquelles de la Première Guerre mondiale, s'efface.

Nombreux sont les problèmes au lendemain de la guerre qui obligent les deux Gouvernements à se concerter: p.ex. répartir entre eux les livraisons de coke pour faire marcher l'industrie sidérurgique ou se mettre d'accord sur la répartition de l'aide Marshall qui est attribuée à l'UEBL et non aux deux pays séparément. Une série d'accords vise à résoudre des problèmes ponctuels qui surgissent le plus souvent d'un contentieux plus ancien (p.ex. les accises sur les alcools, la participation du Grand-Duché aux bénéfices de la Banque nationale de Belgique). C'est cependant la mise en vigueur du Marché commun qui conduit les deux partenaires à accepter le principe d'une révision – par pudeur on préfère parler d'un réexamen – de la convention de 1921 avant son expiration en 1972. Cette révision correspond justement à la volonté des contractants de moderniser l'union pour en assurer la survie. Le 29 janvier 1963, trois protocoles sont signés qui transforment en profondeur les relations entre les deux pays.

Sous l'impulsion de Pierre Pescatore, secrétaire général au ministère des Affaires étrangères à Luxembourg, l'appareil institutionnel est réformé selon le modèle de la Communauté économique européenne. Un Comité de Ministres est mis en place à l'instar de ce qui se pratique à l'intérieur de la CECA et de la CEE. Ce Conseil des Ministres introduit l'élément politique dans un ensemble de rouages jusque-là de nature administrative. En même temps l'ancienne Commission mixte est remplacée par une Commission administrative qui assure la liaison entre les deux Gouvernements et qui surveille l'application de la convention. Comme le Comité des Ministres est forcément de nature intergouvernementale, on arrive en pratique à la parité entre les deux partenaires. Celle-ci ne change évidemment pas le rapport des forces mais «l'accord mutuel se substitue à l'ancienne obligation de consultation préalable» (P. Pescatore). Les protocoles de 1963, empreints de cet esprit pragmatique qu'on prête volontiers aux Belges et aux Luxembourgeois, donnent satisfaction parce que les deux pays arrivent à «un équilibre raisonnable de leurs intérêts». Les textes de 1963 parlent du régime monétaire comme d'une «association monétaire».

Par la suite, le fonctionnement de l'UEBL s'adapte au rythme des révisions décennales. A l'expiration de la convention initiale (1972) les deux contractants sont convenus de la prolonger de dix ans en dix ans. Ces révisions sont autant d'occasions pour trouver des solutions aux problèmes pendants (p.ex. distribution des recettes provenant des droits d'accises ou questions monétaires). Le volume de l'émission de billets luxembourgeois est fixé à 10% du volume effectif de la monnaie fiduciaire au Luxembourg. Compte tenu des accords de 1963 et de l'importance croissante des questions monétaires la dévaluation du franc belge (8,5%) le 21 février 1982, sans concertation avec le Gouvernement luxembourgeois, provoque de graves remous à l'intérieur de l'UEBL. Depuis lors les esprits se sont calmés mais les autorités luxembourgeoises ont pris un certain nombre de mesures qui permettraient au franc luxembourgeois de se décrocher du franc belge en cas de besoin. Au fond l'UEBL est une union monétaire «sans monnaie commune mais avec une monnaie privilégiée (le franc belge) et une parité consensuelle des deux monnaies» (P. Soldatos). Ajoutons encore que le franc luxembourgeois n'est toujours pas coté au marché des changes.

L'union économique entre la Belgique et le Luxembourg est une réussite évidente même si elle est discrète. Elle est le fruit d'une bonne volonté réciproque et d'un esprit profondément pratique. En l'absence de tout esprit de système les textes qui la régissent sont régulièrement adaptés et remis à jour. La structure de l'UEBL est ultra-légère. Ni siège et donc pas de bâtiment, ni fonctionnaires qui lui sont spécialement attachés. L'UEBL est encore la preuve qu'une union entre partenaires de taille très inégale peut fonctionner sans que les intérêts du petit soient nécessairement sacrifiés. Les deux pays y trouvent leur compte. La Belgique en retire une extension de son influence et donc de son rayonnement. Sa balance commerciale et sa stabilité monétaire y trouvent un avantage évident. Le marché luxembourgeois, pour étroit qu'il soit, dispose d'un pouvoir d'achat élevé. Le Luxembourg, quant à lui, a trouvé dans l'union avec la Belgique non seulement l'indispensable intégration économique dans un ensemble plus vaste mais encore une solution à son problème monétaire sans subir, comme ce fut le cas dans l'union avec l'Allemagne (*Zollverein*), de graves atteintes à son indépendance politique. A l'encontre des craintes initiales, la Belgique s'est révélée un partenaire respectueux de la souveraineté du petit Luxembourg. Au referendum du 28 septembre 1919 les Luxembourgeois avaient opté massivement pour l'union économique avec la France. Sans vouloir succomber à la tentation de faire de l'histoire au conditionnel, il est évident que le Luxembourg n'aurait pu trouver auprès de la France la même compréhension, tout simplement parce que le rapport des forces n'était pas le même.

L'avenir de l'UEBL dépend de deux facteurs. D'abord du rythme de l'évolution de la Communauté européenne vers une union économique et monétaire. Il va de soi qu'un grand marché européen sans frontières avec une harmonisation fiscale et une monnaie unique mettraient en cause la raison d'être même de l'UEBL. Les accords de Maastricht (décembre 1991) se proposent de le réaliser. On n'y est pas encore et pour le moment l'UEBL garde quelques longueurs d'avance. Son avenir dépend encore de l'évolution intérieure de la Belgique. Les deux grandes communautés linguistiques qui se sont formées en son sein gardent-elles un intérêt égal pour une union avec le Grand-Duché?

Les premières tentatives européennes: l'OECE et le Conseil de l'Europe

Quand le secrétaire d'Etat G. Marshall lance le 5 juin 1947 son plan d'aide à l'Europe, le Luxembourg réagit favorablement et figure parmi les 16 pays européens qui se réunissent à Paris le 12 juillet, à l'appel de G. Bidault et d'E. Bevin, pour envisager une coopération économique. Celle-ci doit aboutir à la création de l'OECE, l'Organisation européenne de

coopération économique (16 avril 1948). A la Chambre des députés qui approuve l'adhésion du Luxembourg à l'unanimité (moins les voix des communistes), le rapporteur situe bien le problème et en même temps l'étroitesse de la marge de manœuvre du pays: «Conscient de ses intérêts bien compris et de ses devoirs à l'égard de l'unité économique européenne, il doit prendre position et occuper sa place dans cette nouvelle organisation. L'exiguïté de son territoire n'a pas permis dans le passé à notre pays de faire une politique économique propre, confinée à l'intérieur de ses frontières. D'où la conclusion d'unions avec ses voisins».

Les structures de l'OECE selon le schéma intergouvernemental avec vote à l'unanimité arrangent bien les autorités luxembourgeoises. Elles veulent bien voir dans la non-prise en considération des abstentions «un assouplissement intéressant à la règle du veto» mais saluent surtout «le respect de la souveraineté des Etats participants» qui est un principe précieux pour un petit pays comme le Luxembourg. Lors d'une conférence de l'OECE à Paris (2 novembre 1949) qui doit entraîner une large libération des échanges commerciaux, Bech lance un avertissement «car on ne peut demander à un pays d'aller jusqu'à souscrire à l'avance à la ruine éventuelle d'une de ses industries vitales». Le ministre luxembourgeois pense évidemment à la sidérurgie et insiste sur un «alignement au départ» des conditions de concurrence. Il laisse planer la possibilité pour le Luxembourg de «déclarer à l'organisation ne pas être en mesure d'appliquer pleinement la décision sur la libération des échanges».

A l'aube de l'aventure qu'est le processus d'unification européenne, le Luxembourg est pleinement conscient des embûches qui guettent un petit pays. Dans leurs déclarations les hommes politiques luxembourgeois ont tendance à se montrer anxieux et à sous-estimer les capacités de réaction de l'économie luxembourgeoise, mais cela fait, sans doute, aussi partie de leur tactique.

Face à l'aide Marshall, le Luxembourg et la Belgique se trouvent dans une position particulière. D'importantes fournitures à l'armée américaine ont procuré à l'UEBL une considérable réserve en dollars. Grâce à cette situation favorable les deux pays ont pu développer plus rapidement leur commerce et améliorer plus vite le niveau de vie de leurs populations. Pour permettre aux autres pays d'importer des produits venant de l'UEBL la Belgique et le Luxembourg leur ont consenti de larges crédits. Les Pays-Bas notamment, en position plus difficile, en ont profité; les crédits accordés à l'extérieur par l'UEBL au moment du lancement du Plan Marshall se montaient à 13 milliards de francs belges (300 millions de dollars). Les deux pays étaient peut-être arrivés au bout de leurs possibilités et l'argent Marshall vient à point nommé pour relancer les exportations de l'UEBL. L'intérêt principal du Luxembourg dans le Plan Marshall réside moins dans une aide directe que dans le rétablissement économique et financier des autres pays européens, clients habituels de l'UEBL.

Lors des diverses conventions conclues à cette occasion (p.ex. convention de coopération économique européenne, accord de coopération avec les Etats-Unis) le Luxembourg signe en tant qu'entité politique à part alors que l'aide américaine qui tient largement compte de la balance des paiements (celle-ci est commune aux deux pays) est accordée à l'union économique. Le partage donne des indications sur les rapports à l'intérieur de l'UEBL. Les sommes données à titre de don (de loin la partie la moins importante de l'aide Marshall) est partagée selon le critère démographique (1:29). Les prêts accordés à des conditions très favorables (2,5% d'intérêts par an avec un remboursement étalé sur 35 ans commençant en 1956) sont répartis sur la base des capacités de production des deux pays (1:17) tandis que les crédits conditionnels (qui doivent passer aux pays débiteurs de l'UEBL) sont accordés selon le volume de l'échange commercial à l'intérieur de l'union économique (1:10). L'aide directe et les prêts sont utilisés pour la modernisation de l'agriculture et de l'industrie des petites et moyennes entreprises. La sidérurgie n'en profite pas. Le Gouvernement présente également une série de grands projets dont plusieurs portent sur l'aménagement hydroélectrique de certains sites de la Haute et de la Basse-Sûre.

A noter encore parmi les projets la canalisation de la Moselle et l'électrification des chemins de fer.

Le Conseil de l'Europe représente une tentative d'union sur le plan politique. Tout comme l'OECE il ne dépasse pas le stade intergouvernemental. Au Comité des Ministres le Luxembourg «a bien le droit de dire non, et personne ne peut le forcer de dire autrement, si ce n'est pas son intention» (député M. Rasquin). Quant à l'Assemblée consultative dans laquelle J. Bech voit à la fois «la création la plus audacieuse mais aussi la plus aléatoire dans l'ensemble du nouvel organisme», le Luxembourg y obtient 3 sièges sur 87 (3,4%).

La grande aventure: la CECA et le siège européen

L'OECE comme le Conseil de l'Europe sont des organisations dans lesquelles la souveraineté des Etats est intégralement respectée. Le Luxembourg profite de l'égalité en droit de tous les membres et de la règle de l'unanimité. Cette situation change radicalement quand Robert Schuman propose le 9 mai 1950 la création d'une Communauté européenne du charbon et de l'acier selon les modalités élaborées par Jean Monnet.

Cette proposition est pour le Grand-Duché un défi extraordinaire. Certes, il ne possède pas de charbonnages mais la sidérurgie occupe une place à part dans la vie économique du pays: elle représente 75% de sa production industrielle, 88% de ses exportations totales et occupe 25% de sa population active. Selon un porte-parole du Gouvernement «notre sidérurgie conditionne toute la vie économique et sociale du pays. C'est à elle que nous devons notre prospérité et notre niveau de vie si enviés par nos voisins. Mais en plus de cette source de richesse, elle est le support le plus efficace de notre liberté et de notre indépendance politique» (N. Hommel).

Le risque est donc de taille mais l'intérêt de la proposition Schuman est également exceptionnel. Le Luxembourg exporte la quasi-totalité de sa production d'acier: à peine 3% sont utilisés dans le pays.

Prod. d'acier en 1000 t.	RFA	France	Belgique	Pays-B.	Italie	Luxbg.
1949	10.913	9.152	3.489	428	2.055	2.272
1950	14.019	8.652	3.778	490	2.362	2.451

Le Luxembourg dépend très étroitement de ses marchés extérieurs. De 1842 à 1918 il a disposé du marché allemand (*Zollverein*), en 1919 (referendum du 28 septembre) il a recherché le marché français qui lui a été refusé. Voilà que le Plan Schuman lui offre l'un et l'autre. De plus, il lui garantit le libre accès aux matières premières, c'est-à-dire au charbon de la Ruhr.

Il n'empêche, le Plan Schuman soulève de grandes inquiétudes. Il y a d'abord une inquiétude existentielle, plutôt diffuse: le Luxembourg n'est-il pas le seul des Six à mettre sous un contrôle commun l'essentiel de sa production industrielle? Il y en a d'autres, plus sectorielles et donc plus précises. La déclaration du 9 mai 1950 ayant parlé de «l'égalisation dans le progrès des conditions de vie de la main-d'œuvre de ces industries» (charbon et acier), les syndicats luxembourgeois craignent un nivellement des salaires vers le bas. Les salaires luxembourgeois sont, en effet, de 20% supérieurs à ceux de la Belgique et de 60% à ceux de la France. Les syndicats trouvent leur apaisement quand ils constatent que l'égalisation n'est qu'un simple objectif à atteindre progressivement sans intervention de la Haute Autorité.

Le patronat s'inquiète surtout de l'égalité des conditions de production, c'est-à-dire de ses capacités concurrentielles. La question de la péréquation du charbon belge l'inquiète particulièrement (subventions accordées au charbonnages belges) car elle serait de nature à rompre l'équilibre entre la sidérurgie belge et luxembourgeoise. La question est de taille car en 1950 le marché belge absorbe près de 50% de la production sidérurgique luxembourgeoise.

A un moment donné le Gouvernement luxembourgeois se raidit et menace de refuser sa signature. Le négociateur luxembourgeois, A. Wehrer, dit que «le Gouvernement luxembourgeois ne pourrait pas recommander au Parlement de ratifier une convention internationale qui pourrait constituer pour notre économie générale la source de telles difficultés et même la possibilité de la ruine de notre industrie sidérurgique». Le Luxembourg obtient dans le traité, une disposition de sauvegarde qui dit que «la Haute Autorité devra tenir compte de l'importance toute particulière de la sidérurgie dans l'économie générale du Luxembourg et de la nécessité, d'éviter des perturbations graves dans les conditions spéciales d'écoulement de la production sidérurgique luxembourgeoise qui ont résulté pour celle-ci de l'Union économique belgo-luxembourgeoise». Cette clause très vague est destinée à apaiser les craintes d'ailleurs exagérées du Luxembourg. La Haute Autorité n'aura pas à intervenir. Il reste l'aspect politique du problème. Le petit Etat réussit à faire entendre sa voix quand des intérêts vitaux sont ou semblent être en jeu. Il en avait déjà été ainsi en 1921 lors de la négociation de l'union économique avec la Belgique quand le Luxembourg a obtenu des dispositions dérogatoires pour son agriculture.

Une question particulièrement délicate des négociations – pas seulement pour le Luxembourg – est celle de la supranationalité. C'est l'aspect le plus novateur, le plus révolutionnaire du Plan Schuman. Le Luxembourg disposait d'une certaine expérience en la matière par les abandons de souveraineté (p.ex. le droit de fixer les tarifs douaniers) qu'il a été obligé de consentir dans le *Zollverein* et l'UEBL. Dans la CECA la barre est placée bien plus haut. J. Bech aimait illustrer la position difficile des petits pays face à la supranationalité en citant un proverbe: «tandis qu'un gros devient maigre, un maigre passe de vie à trépas». Voici comment le Ministre des Affaires étrangères a décrit l'attitude de son pays: «nous avons, dès le début des négociations, réclamé que les pouvoirs de la Haute Autorité fussent strictement circonscrits et limités et que l'exercice des pouvoirs par la Haute Autorité fût soumis au contrôle d'organes politiques et susceptibles d'annulation ou de révision par une Cour indépendante».

La place du Luxembourg dans les institutions de la CECA est une question essentielle. Quelle part et à quel niveau? Est-ce qu'on tiendrait compte de critères démographiques ou économiques (sidérurgiques)? Il était difficile de dénier au Luxembourg une place de membre à part entière car il produisait plus d'acier que l'Italie ou les Pays-Bas. Il sera donc directement représenté dans la Haute Autorité: chacun des trois pays de Benelux obtient un siège alors que les deux grands (France, RFA) en obtiennent deux chacun, le 9^e mandat étant coopté. A l'Assemblée commune le Grand-Duché obtient 4 sièges sur 78 c'est-à-dire 5% alors que sa part dans la population est de 300.000 sur 150 millions, c'est-à-dire 0,2%. Dans tout système à caractère fédéral les petits sont surreprésentés mais dans le cas du Luxembourg cette particularité, est très prononcée. J. Bech invoque deux facteurs pour expliquer la place du Luxembourg dans cette première Communauté européenne: «si nous avons toutefois pu obtenir une représentation supérieure aux proportions indiquées (démographie), c'est grâce au principe de l'égalité juridique des Etats et à cet autre argument absolument spécial à notre pays, celui de l'incidence prépondérante de notre sidérurgie sur notre économie générale». Le Luxembourg a donc sa place au Conseil spécial des ministres où chaque pays membre est représenté par un délégué. Une fois le principe de l'égalité juridique des Etats acquis, l'introduction d'une pondération pour les votes à la majorité devient tout à fait acceptable. La menace du Luxembourg, à un moment donné, de ne pas signer le traité créant la CECA était un geste en l'air. De par sa situation géographique, ses intérêts économiques et son souci de sécurité le Grand-Duché était bien obligé d'adhérer au

Plan Schuman. Tel avait déjà été le cas pour l'OECE, le Conseil de l'Europe d'un côté, le Pacte de Bruxelles et le Pacte atlantique de l'autre. Cette absence de véritable choix restreint sinon annule la marge de manœuvre du petit Etat.

Quand le Gouvernement luxembourgeois énumère, dans une conférence, toutes les raisons qui l'ont poussé à signer le traité de Paris créant la CECA (18 avril 1951), le Ministre de France à Luxembourg note malicieusement que le seul argument non invoqué est «le fait que le Luxembourg ne pouvait pas ne pas adhérer». Le Grand-Duché n'est cependant pas le seul Etat à souffrir de cet handicap. La Belgique, p.ex. n'est pas dans une situation fondamentalement différente. Face à ces contraintes péremptoires les objections et les oppositions des intérêts professionnels – les milieux patronaux de la sidérurgie dans le cas de la CECA, la Centrale paysanne quelques années plus tard quand il s'agit de la CEE – pèsent peu. La décision luxembourgeoise est prise sur le plan politique sans que le Gouvernement se laisse beaucoup impressionner par les plaintes des maîtres de forge. Leurs craintes sont excessives et leur argumentation est affectée d'une faiblesse fondamentale qu'on retrouve dans un long plaidoyer de Léon Metzler, ancien directeur du contentieux de l'Arbed. A la fin d'une large mise en garde (Le Plan Schuman dans la perspective luxembourgeoise) il avoue: «Notre pays, il va sans dire, ne saurait faire cavalier seul». Dès lors la stratégie du Gouvernement luxembourgeois se réduit en grande partie à défendre les intérêts du pays et à convaincre ses partenaires de lui accorder, le cas échéant, des clauses dérogatoires. J. Bech est passé maître dans cet art qui ne se pratique pas sur le devant de la scène, en pleine table des négociations, mais dans les couloirs, en des conversations discrètement exploratoires.

Un chiffre encore pour montrer que les appréhensions luxembourgeoises n'étaient pas toutes dénuées de bien-fondé. De 1951 à 1966 la production d'acier des six pays membres de la CECA augmente de 125%. Celle du Luxembourg de 42%. Le Grand-Duché n'est certainement pas le pays qui a le plus profité, du Plan Schuman.

L'avantage le plus visible que le pays retire de son adhésion à la CECA est pour ainsi dire une valeur ajoutée *in extremis*, le siège. Cette question, à laquelle tous les partenaires pensaient mais qu'on ne pouvait aborder qu'à un stade très tardif, est en apparence d'ordre secondaire et pourtant elle met en jeu de multiples intérêts, allant de calculs de politique intérieure au prestige à l'extérieur. Cela explique que cinq des six membres – seule la RFA s'abstient – posent une candidature. Deux villes tour à tour proposées par la France, Strasbourg et Sarrebruck, ont une haute valeur symbolique à côté de laquelle Liège, Luxembourg, La Haye ou Turin ne font guère le poids. Les ministres des Affaires étrangères des Six, réunis à Paris (23 juillet 1952), se trouvent rapidement dans une impasse pénible. Faute d'accord sur le siège la Haute Autorité n'allait pas pouvoir démarrer. A la dernière minute une manœuvre conjointe d'Adenauer et de Bech permet une sortie honorable. Le chancelier persuade le Ministre des Affaires étrangères de retirer la candidature de Luxembourg, ce qui lui permettra de proposer ensuite Luxembourg comme siège provisoire, ménageant par là les susceptibilités des pays réclamant le siège définitif. C'est également pour ces raisons que le Luxembourg est qualifiée de «lieu de travail»: pour sortir de l'impasse on décide de commencer les travaux à Luxembourg en attendant un accord sur le siège définitif qu'on espère rapide. La Haute Autorité et la Cour de Justice s'installeront donc à Luxembourg tandis que l'Assemblée commune ira à Strasbourg où siège déjà l'Assemblée du Conseil de l'Europe.

J. Bech a pris un risque calculé. En tant que simple lieu de travail le statut de Luxembourg est précaire. La manœuvre du Ministre luxembourgeois repose sur une double conviction: primo, il n'y aura pas d'accord rapide sur un siège définitif; secundo, Luxembourg aura donc le temps de consolider sa position et d'acquiescer de la légitimité. Beaucoup dépend évidemment de l'évolution du contentieux franco-allemand autour de la Sarre. Les dates sont éloquentes sous ce rapport: le 24 juillet 1952, Luxembourg est choisi comme lieu de travail et la Haute Autorité doit commencer ses activités le 10 août; début août Adenauer et

Schuman doivent se rencontrer pour discuter du problème sarrois et à la mi-septembre une réunion des ministres des Affaires étrangères des Six aura lieu à Luxembourg. Si un accord franco-allemand sur une éventuelle européanisation de la Sarre en sortait, le siège serait transféré de Luxembourg à Sarrebruck. L'échec de ce simple lieu de travail se transforme néanmoins insensiblement en siège, certes provisoire mais siège quand même. La question ressurgit avec le traité de Paris (23 octobre 1954) par lequel la France et la RFA s'accordent pour donner à la Sarre un statut européen qui devra toutefois être ratifié par les Sarrois. Il est entendu que le siège de la CECA ira à Sarrebruck.

Dès la signature du traité de Paris les autorités françaises exercent des pressions sur le Gouvernement luxembourgeois qui leur oppose une résistance ferme. Dans cette question le Luxembourg dispose de l'appui de ses partenaires du Benelux, de plus en plus irrités par le bilatéralisme franco-allemand. Le résultat négatif du referendum sarrois (23 octobre 1955) fait écrouler le savant échafaudage du traité de Paris. Sarrebruck est écartée et Luxembourg apparaît de plus en plus comme un siège définitif même en l'absence de tout texte formel à ce sujet. Il faut dire que les autorités luxembourgeoises avaient fait de gros efforts pour relever le défi que la décision des Six du 24 juillet 1952 leur avait lancé. J. Monnet s'est plu à reconnaître leur efficacité.

Le choix de 1952 est une décision riche en conséquences pour le Luxembourg. Selon le mot de Jean Monnet «une petite ville est devenue un carrefour d'Europe». C'est le début d'un long processus qui fait de la capitale du Grand-Duché une des villes les plus cosmopolites d'Europe (48% d'étrangers en 1990). La naissance d'une grande place financière au cours des années soixante et soixante-dix accentue cette ouverture sur l'extérieur à laquelle la petite dimension du pays confie un caractère unique. Les retombées intellectuelles et économiques de cette européanisation sont évidentes mais provoquent par moments des réflexes de défense de la part des Luxembourgeois.

Le 9 mai 1950, Robert Schuman expose le plan d'une communauté du charbon et de l'acier, le 18 avril 1951 le Gouvernement luxembourgeois signe le traité d'adhésion, le 13 mai 1952 le parlement luxembourgeois le ratifie. Le Luxembourg est engagé dans l'aventure européenne. Mais c'est la date du 24 juillet 1952 (choix du siège) qui en fera une réalité vécue au quotidien.

De la CED à la CEE

Le débat sur la Communauté du charbon et de l'acier est à peine lancé que surgit l'idée d'une armée européenne, véritable Communauté de défense, destinée à permettre le réarmement de la RFA. Le problème est délicat, compte tenu des souffrances du pays au cours de l'occupation allemande, éloignée à peine de cinq à six ans. Une fois de plus il ne peut être question de rester à l'écart. Si l'Allemagne doit être réarmée, c'est encore le cadre européen qui paraît le plus approprié aux Luxembourgeois.

La Communauté européenne de défense (CED), tant calquée dans ses structures sur la CECA, le Luxembourg trouve donc une place équivalente: l'un des neuf membres du Commissariat (aux prérogatives supranationales) sera Luxembourgeois; à l'Assemblée le pays a droit à 4 députés sur un total de 87 (4,6%). La CED soulève toutefois quelques problèmes spécifiques qui tiennent à la faiblesse démographique du Luxembourg. Celui-ci ne peut mettre à la disposition de la Communauté une unité de base complète, c'est-à-dire 13.000 hommes. De plus, une unité homogène luxembourgeoise aurait entraîné pour la jeunesse luxembourgeoise le risque d'un anéantissement dans une seule bataille. Un protocole spécial renvoie «le volume des forces militaires luxembourgeoises, leur organisation, les modalités de leur intégration éventuelle et de leur emploi» à un accord à conclure entre la CED et le Luxembourg. «Cet accord fixera également le temps de service

actif des forces luxembourgeoises, compte tenu des conditions de leur emploi et de tout autre élément particulier de la structure démographique et industrielle du Grand-Duché». Une fois de plus la diplomatie luxembourgeoise a pu faire la preuve de sa capacité d'obtenir des dérogations qui prennent en compte la situation particulière du pays.

Dans la foulée de la CED (traité de Paris signé le 27 mai 1952) certains pensent pouvoir forcer le rythme en utilisant l'article 38 pour créer une Communauté politique. Une Commission *ad hoc* chargée d'élaborer un premier projet de constitution est composée de 26 représentants dont 2 pour le Luxembourg (7,7%). On sait que ce projet s'écroule avec le rejet de la CED par l'Assemblée nationale française. Il est cependant intéressant de voir la part faite au Luxembourg. Dans un système bicaméral le Luxembourg a droit à 12 députés sur 268 (4,5%) dans la Chambre des peuples et à 4 représentants sur 87 (4,6%) dans le Sénat. Face à un exécutif dont la composition (par Etats) n'est pas fixée d'avance, le Luxembourg compte beaucoup sur le Conseil des Ministres, organe intergouvernemental par excellence. Lors de l'élaboration du projet de constitution le représentant luxembourgeois, l'ancien Ministre Nicolas Margue, est intervenu à plusieurs reprises pour consolider les prérogatives du Conseil.

Le refus de l'Assemblée nationale française (30 août 1954) de ratifier le traité sur la CED provoque une grave crise. La relance européenne qui s'ensuit et qui est associée à la conférence de Messine (1^{er} au 2 juin 1955) est due à une initiative du Benelux, elle-même suscitée par J. Monnet. Deux conceptions s'opposent à l'intérieur du Benelux: celle de P.-H. Spaak se veut réaliste et préconise la voie plus modeste de l'intégration par secteurs (p.ex. énergie, transports), en cela conforme aux vues de Monnet. Celle de W. Beyen est une vision plus ambitieuse. Elle plaide pour un grand marché commun administré par un organe supranational. Le mémorandum Benelux se tient pour l'essentiel à la conception de Beyen, quitte à se rabattre, en cas de besoin, sur l'approche par secteurs. Dans sa version finale le mémorandum évite soigneusement toute allusion à la supranationalité.

Tout laisse penser que J. Bech était plus proche des vues de Spaak. L'idée d'un grand marché avec une totale liberté de circulation des biens et des personnes ne l'enthousiasmait guère. A la conférence de Messine qu'il préside, le Ministre luxembourgeois présente les thèses en présence sans prendre position. On sait que le Conseil des Ministres charge un groupe de travail, présidé par Spaak, d'explorer les voies esquissées et de lui faire des propositions. Ce qui aurait pu être un enterrement de première classe se révélera, sous l'impulsion de Spaak, une véritable force de traction.

Le Comité Spaak se met au travail en s'appuyant d'un côté, sur le travail d'experts, de l'autre sur les délégations nationales des Six. Celle du Luxembourg est conduite par Lambert Schaus, ambassadeur du Luxembourg à Bruxelles, assisté d'une petite équipe (3 personnes).

Pour la délégation luxembourgeoise ces négociations destinées à préparer un marché commun de 150 millions d'habitants s'annoncent compliquées. Le Grand-Duché apporte peu à ce marché, d'abord parce qu'il est petit, ensuite parce qu'il a déjà donné l'essentiel, sa sidérurgie. De plus, le peu qu'il apporte – son agriculture – pose un problème. Au cours des travaux du Comité Spaak le Luxembourg est donc amené à soumettre des problèmes à part, souvent mal perçus par les autres partenaires. Il en est ainsi de la libre circulation des personnes à l'encontre de laquelle il fait valoir sa faiblesse démographique.

Tout au long des discussions la délégation luxembourgeoise observe une grande retenue et intervient peu dans le débat général. L'attitude du Luxembourg se distingue par une grande méfiance à l'égard des experts. Ces derniers, intéressés par des solutions globales et par l'ordonnance logique des textes, sont en général peu ouverts aux desiderata luxembourgeois qui sont autant de demandes de dérogations.

Sur le plan économique le principal problème est celui de l'agriculture. Depuis de longues décennies celle-ci profite de dispositions protectionnistes (du *Zollverein* au GATT en passant par l'UEBL et le Benelux). La délégation luxembourgeoise plaide pour une clause dérogatoire mais n'obtient qu'une satisfaction partielle. Le Luxembourg accepte le principe de l'intégration et obtient, par un protocole additionnel, des mesures de protection (p.ex. restrictions quantitatives) pour une période de douze ans. Le Gouvernement luxembourgeois s'engage à prendre, en attendant, les mesures nécessaires à une intégration complète. A l'expiration du délai de grâce le Conseil des Ministres décidera à la majorité qualifiée (donc pas de possibilité de recourir au veto) s'il y a lieu d'accorder une prolongation. L'agriculture luxembourgeoise est pour ainsi dire placée sous haute surveillance. En 1970, le Conseil décide d'abolir la clause de sauvegarde, décision rendue possible grâce aux mesures prises par les autorités luxembourgeoises (p.ex. la loi d'orientation agricole du 23 avril 1965).

Sur le plan social le Luxembourg craint une harmonisation dans la mesure où elle mettrait en péril l'avance sociale du pays. C'est la libre circulation des personnes qui est le cauchemar du Luxembourg, traditionnellement un pays d'immigration. Au moment des négociations la part des étrangers est de 11% par rapport à la population totale et de 27% par rapport à la population active. Les autorités luxembourgeoises ont peur d'une invasion de travailleurs étrangers, notamment italiens. Une clause de sauvegarde très vague fait l'objet d'un protocole additionnel. Il y est dit que la réglementation de la Commission «tient compte en ce qui concerne le Luxembourg, de la situation démographique de ce pays». L'invasion tant redoutée ne se produit pas. Bien au contraire, l'encre du traité de Rome est à peine sèche que l'immigration italienne se tarit si bien que le Luxembourg est amené à faire appel aux Portugais. (Le même scénario se répète en 1985 au moment de l'adhésion du Portugal. Le Luxembourg obtient une clause dérogatoire lui permettant de contrôler pendant une période transitoire le flux de l'immigration portugaise. Le Gouvernement vient d'y renoncer, bien avant l'expiration du délai).

Sur le plan politique la question essentielle est celle de la représentation du pays dans les institutions. La place obtenue par le Luxembourg dans la CECA (et prévue pour lui dans la CED et l'Union politique) est un acquis précieux qui lui permet d'entrer dans la CEE comme membre à part entière. Sur les 9 commissaires de la Commission 1 sera Luxembourgeois (dans la Communauté des Douze 1 sur 17). Au Conseil des Ministres, qui est de nature intergouvernementale, la pondération joue pour les votes à majorité qualifiée (total des voix: 17, majorité qualifiée: 12, part du Luxembourg; 1; dans l'Europe des Douze les chiffres sont les suivants: 76 – 54 - 2). Dans l'Assemblée commune il y a 6 députés luxembourgeois sur un total de 142, ce qui fait 4,2% (Parlement européen des Douze: 6 députés sur 518, c'est-à-dire 1,2%).

Ces chiffres montrent à quel point le petit partenaire est surreprésenté dans la Communauté européenne, ce qui est la règle dans tout ensemble de nature fédérale ou confédérale. Cette constatation s'applique aussi à la Belgique et aux Pays-Bas et à d'autres petits et moyens Etats. Elle est seulement plus prononcée dans le cas du Luxembourg. La surreprésentation s'applique aussi à certains grands Etats que les prétentions des petits irritent parfois, p. ex. à la France par rapport à la RFA. Dans un organisme fédéral le respect scrupuleux du rapport démographique entraînerait l'écrasement pur et simple des petits pays.

Ces chiffres montrent encore que la part du Luxembourg dans la Communauté a diminué à chaque élargissement. Dans l'Europe des Six sa part – et partant son influence – était plus substantielle que dans celle des Douze. Qu'en restera-t-il dans une Communauté à Quinze ou Vingt?

La CEE telle qu'elle était définie par les traités de Rome ne comportait aucune dose de supranationalité. Le Gouvernement luxembourgeois s'en est fort bien accommodé, se sachant plus vulnérable que ses partenaires. Dans toutes les négociations européennes, de

la CECA à la CEE en passant par la CED et l'Union politique, le Luxembourg a toujours vu sa planche de salut dans le Conseil des Ministres.

Pour être complet on dira un mot du traité d'Euratom à l'égard duquel le Luxembourg est resté, très en retrait. Il accepte de ne pas entrer dans la Commission, limitée à cinq membres. Sa participation financière est de l'ordre de 0,2 %. L'échec d'Euratom ne permet guère d'apprécier la justesse de la position luxembourgeoise.

Avec la signature des traités de Rome (25 mars 1957) la question du siège des nouvelles Communautés revient au premier plan. J. Monnet plaide pour un siège unique qu'il aurait volontiers vu à Luxembourg et il parle de la création d'un district européen, un peu selon le modèle américain. Le Gouvernement luxembourgeois est réticent et défend plutôt la thèse du siège éclaté. Comment interpréter son attitude?

Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte. La volonté de concentrer les trois Communautés (CECA, CEE et Euratom) en un même lieu faisait courir au Luxembourg le risque de perdre ce qu'il avait, c'est-à-dire la CECA à laquelle il tenait beaucoup. Il aurait été illusoire de sa part de compter sur l'appui des autres et cela d'autant plus que la Belgique allait présenter la candidature de Bruxelles, ville susceptible de rallier beaucoup de suffrages. Si, par pure hypothèse, toutes les institutions européennes étaient concentrées à Luxembourg, le Grand-Duché ne risquait-il pas d'être submergé par le nombre de fonctionnaires étrangers qui viendraient s'y installer?

En fin de compte le Gouvernement luxembourgeois ne pose qu'une candidature conditionnelle pour l'ensemble des institutions, donc une candidature pour la forme tout en laissant entendre qu'un établissement des nouvelles communautés à Bruxelles lui conviendrait. Deux réunions du Conseil des Ministres (janvier et juillet 1958) n'aboutissent qu'à un constat d'échec. Certes, le Luxembourg en s'opposant au départ de la CECA y a contribué mais le désaccord était général. C'est donc dans le désordre et dans le provisoire – car même Bruxelles ne peut faire l'unanimité – que les Communautés se mettent au travail: les nouvelles à Bruxelles, l'ancienne (la CECA) à Luxembourg. Monnet en est très déçu: «Qu'y pouvais-je, si le Luxembourg voulait à la fois garder la CECA et ne pas perdre son âme, selon l'expression de Bech qui craignait une seconde invasion européenne»?

Pas de doute, en 1958 le Gouvernement, et son Ministre des Affaires étrangères en tête, ne se sont pas battus pour faire de Luxembourg le siège unique des institutions et donc la capitale de l'Europe. A ceux qui leur reprochent d'avoir raté une chance historique on ne peut que répondre que cette chance n'a pas vraiment existé. Aucun des cinq autres partenaires n'était prêt à s'engager pour Luxembourg.

Il est vrai encore qu'en 1958 les milieux conservateurs – mais ils ne sont pas les seuls – ont peur de l'impact de cette euro-concentration sur un pays aussi petit. La population du Grand-Duché de 1991 comprend 28% d'étrangers. Avec les fonctionnaires (et leurs familles) aujourd'hui établis à Bruxelles le pourcentage serait de l'ordre de 37%. Imagine-t-on au Kirchberg, outre les installations actuelles, les bâtisses que sont Berlaymont, Charlemagne, Borschette, etc., véritables silos à fonctionnaires?

La question du siège refait surface en 1964 avec le projet de fusion des trois exécutifs communautaires. Le 28 juillet, le Gouvernement luxembourgeois demande des compensations pour le départ de la Haute Autorité. Le traité de fusion est signé le 8 avril 1965: Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg restent «lieux d'installations provisoires des institutions communautaires». En compensation le traité garantit à Luxembourg les institutions communautaires à caractère judiciaire et financier. Sur le plan pratique restent à Luxembourg ou viennent s'y installer la Cour de Justice, la Banque européenne d'investissement, la Cour des Comptes, certaines directions de l'ancienne CECA à vocation

financière, l'Office statistique, l'Office des publications et le secrétariat du Parlement européen.

En 1990, il y a environ 8.000 agents européens à Luxembourg (dont un millier de Luxembourgeois). Avec leurs familles cela fait 4% de la population totale et 13-14% des étrangers (après déduction des agents luxembourgeois).

Les grandes lignes de la politique européenne

Au cœur de la première phase de construction européenne il y a l'obligation de tenir compte des réalités géopolitiques qui ne se laissent guère de place au choix. Du moins le choix imposé correspond-il aux inclinations du pays. Le Luxembourg n'est pas dans le cas de certains Etats d'Europe centrale qui après la guerre ont dû entrer, compte tenu là aussi de facteurs géopolitiques, dans un système d'alliances qui leur déplaisait.

Le Luxembourg entre dans la ronde européenne avec la ferme conviction que l'enjeu final est d'ordre politique même si la Communauté en train de se construire se définit par l'économie. Faisant allusion aux négociations pour la Communauté économique le chef de la délégation luxembourgeoise affirme: «l'idée qui est à la base de notre position est autant politique qu'économique». Le Gouvernement s'est persuadé très tôt (dès la CECA) que l'œuvre d'unité déboucherait tôt ou tard sur une union politique.

Dans cette optique il importe de tirer la leçon du passé. Est bon pour le Luxembourg, tout ce qui rapproche la France et l'Allemagne, car le Grand-Duché pourra enfin sortir du champ des tensions franco-allemandes et ne devra plus trembler pour son indépendance à chaque affrontement entre ses deux voisins; bon également tout ce qui attache la RFA au bloc occidental au point de l'empêcher de dériver vers l'Est et de succomber à ses vieux démons; bon enfin, tout ce qui permet d'éviter un bilatéralisme franco-allemand trop poussé dont le Luxembourg ne pourrait que pâtir. Sur tous ces points il se trouve d'ailleurs sur la même longueur d'ondes que ses deux partenaires du Benelux.

Pour un petit Etat comme le Grand-Duché l'enjeu est évidemment énorme s'il ne veut pas abdiquer comme Etat. C'est pourquoi il entend participer à l'œuvre européenne en tant que membre à part entière. Tout au début des négociations du Benelux il avait encore accepté que les négociations se fissent sur la base de l'Union économique belgo-luxembourgeoise, ce qui était conforme à la logique de la convention de 1921, mais ne correspondait plus à la nouvelle assurance internationale prise par le Luxembourg. Désormais il prend part à toutes les négociations en tant que partenaire égal (en droit) et affirme ses prérogatives d'Etat souverain. Au moment des difficiles négociations sur les clauses dérogatoires au bénéfice de l'agriculture luxembourgeoise (1956) le négociateur luxembourgeois note: «Nous n'accepterons jamais que la constitution du marché commun entraîne la disparition de notre Etat». Les insistance luxembourgeoises suscitent parfois des réactions d'impatience chez les grands partenaires communautaires, 30 ou 140 fois plus nombreux.

Pour amortir des réactions de ce genre la diplomatie luxembourgeoise, marquée par la personnalité de J. Bech (ministre des Affaires étrangères de 1926 à 1959), prend souvent une position en retrait. Bech lui-même excelle à ce jeu et réussit à ne jamais exaspérer ses collègues étrangers. Le Grand-Duché peut encore faire appel à la solidarité bénéluxienne qui en ces années 1948-1958 a une certaine consistance qu'elle perdra par la suite. Il trouvera ainsi l'appui de ses deux voisins du Nord dans les questions du siège (fin 1954) et des dérogations agricoles (1956).

La peur qui saisit périodiquement les Luxembourgeois devant le vertige européen, ne les empêche pas d'afficher aussi un optimisme de bon aloi. Le rapporteur des traités de Rome à la Chambre des députés luxembourgeoise, Nicolas Margue, rassure ses compatriotes: «Il est prouvé par l'expérience historique qu'aucune union économique ne nous a été défavorable jusqu'ici».

L'entrée dans la Communauté européenne comme membre fondateur ouvre au Luxembourg l'accès à la grande politique. Bech avait déjà essayé d'utiliser les réunions de la Société des Nations à Genève pour mettre en avant le Grand-Duché mais les possibilités étaient restées très limitées. Une première percée s'opère avec la participation du Luxembourg à l'OECE, au Conseil de l'Europe et à l'OTAN mais il y est un peu noyé dans le nombre des participants. La création d'une Communauté européenne à Six ouvre des perspectives particulièrement intéressantes. Le Luxembourg participe dès 1950 à l'ensemble des négociations et a accès à toute l'information. Il peut se faire valoir, faire entendre sa voix et obtenir la prise en considération de ses intérêts vitaux.

Le Luxembourg a d'abord envisagé la construction européenne sous l'angle de ses intérêts nationaux. Cette approche est légitime et conforme à celle que pratiquent les autres États, à commencer par les plus grands. Il serait erroné de limiter à cela la contribution du Grand-Duché. Ses hommes politiques et ses diplomates savent qu'au-delà de leur pays ils servent l'Europe. Représentant un petit pays, sans appétit de puissance, à cheval sur la culture française et allemande, ils aspirent à jouer au rôle d'intermédiaire, d'honnête courtier. Ils y arrivent par moments, selon les circonstances.