

Crise de la sidérurgie et diversification économique

Source: DANESCU, Elena Rodica. Crise de la sidérurgie et diversification économique.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/crise_de_la_siderurgie_et_diversification_economique-fr-e696934b-baa7-4e33-ac94-0e26de1a9d11.html



Date de dernière mise à jour: 06/07/2016

Crise de la sidérurgie et diversification économique

En 1979, la sidérurgie européenne, affaiblie par une crise à répétition déclenchée au milieu des années 1960, bénéficie d'un certain redressement à la faveur d'un dispositif mis en place par Étienne Davignon, membre de la Commission européenne en charge de la politique industrielle¹.

Il s'agit d'un système de quotas de production fondé sur les dispositions du traité de Paris relatif à la CECA qui oblige la Haute Autorité, puis la Commission après la fusion des exécutifs, à veiller au bon fonctionnement du marché commun. En cas de dysfonctionnement, la Commission active un système d'intervention qui prévoit, en situation de crise, des recommandations impératives. Ces mesures visant à rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande – applicables au court et à moyen terme – comprennent non seulement un volet destiné à la Communauté, mais aussi un volet relatif au marché international et leur implémentation repose sur le dialogue entre les États membres, les producteurs d'acier (réunis au sein d'Eurofer) et la Commission. L'obligation juridique d'intervention s'accompagne d'une responsabilité sociale, car la restructuration de l'industrie sidérurgique est envisagée dans la solidarité: «les sacrifices [doivent être] supportés par l'ensemble de la collectivité et pas seulement par certains»².

Un plan de modernisation est parallèlement mis sur pied, avec l'objectif de transformer la sidérurgie en une branche économiquement stable, compétitive et socialement harmonieuse. Il stipule l'encouragement des investissements pour l'accroissement de la capacité de production, de la compétitivité et pour préserver un maximum d'emplois. Au même titre que les considérations techniques, ce plan prend en compte les besoins régionaux et sociaux des États membres. Les aides nationales, considérés responsables de fausser la concurrence du marché commun, sont interdites.

La Commission européenne se penche également sur les règles qui doivent régir le soutien que les États octroient aux entreprises sidérurgiques et en février 1980 impose un premier «Code des aides». Ces normes prévoient que les aides sont autorisées à condition d'être accompagnées par des plans visant la réduction de la capacité de production et l'assainissement du secteur. Avant la fin de 1985, toutes les aides doivent cesser et la sidérurgie européenne devra être capable de fonctionner par ses propres activités. Des aides spécifiques visant la recherche technologique et des mesures environnementales sont toutefois autorisées³.

Après une brève amélioration, la situation de la sidérurgie s'aggrave à nouveau. Sur le marché communautaire et international la demande d'acier chute brutalement et les prix s'effondrent, impactant ainsi les industries situées en aval. Pour les États membres, les conséquences économiques et sociales sont désastreuses et ce malgré d'importantes aides gouvernementales injectées dans cette industrie. Le marché commun de l'acier n'existe pratiquement plus. Dans ces circonstances, en vertu des articles 47 et 58 du traité de la CECA, la Commission déclare, le 31 octobre 1980, l'état de crise manifeste dans la sidérurgie pour une période allant d'octobre 1980 à juin 1981⁴. Le dispositif de crise sera prolongé jusqu'au 31 janvier 1984, mais ne sera finalement aboli qu'en juin 1988⁵.

Depuis les années 1960, la croissance et la richesse économique du Luxembourg sont créées essentiellement par la sidérurgie. En 1974, la part relative de la sidérurgie dans le PIB est de 25 %, son importance dans l'emploi s'élève à 16 %, tandis que les métaux représentent 70 % du total des exportations luxembourgeoises de biens⁶. Suite au premier choc pétrolier de 1973, une

profonde crise frappe la sidérurgie mondiale. Le Grand-Duché, détenteur d'une économie de petite taille et peu diversifiée, en est profondément affecté. Cette fois-ci, il ne s'agit pas d'un simple réajustement conjoncturel des marchés, mais d'une profonde crise de nature structurelle, qui durera plus de dix ans. La détérioration de la production s'avère permanente et irréversible. Entre 1974 et 1992, la production d'acier recule de plus de 50 % et les effectifs de la sidérurgie luxembourgeoise diminuent de deux tiers. Confronté avec cette situation dès son entrée en fonction, le gouvernement Thorn (1974-1979), avec le fort appui de l'opposition menée par Pierre Werner⁷ – met en place des mesures anticrise vouées à endiguer les licenciements massifs, à assurer le maintien du plein-emploi et à préparer la transition vers l'ère postindustrielle⁸. Des efforts budgétaires particuliers sont consentis pour mettre en route des travaux extraordinaires d'intérêt général (l'aménagement de zones industrielles et la réalisation des travaux d'infrastructure). En même temps, sont élaborés des instruments appropriés pour prévenir les licenciements et pour atténuer le chômage, tels que la «division anticrise» (DAC), la préretraite facultative des salariés de la sidérurgie et un fonds de chômage.

Pour appuyer la diversification économique, encourager les investisseurs étrangers et rendre l'économie nationale plus compétitive, la Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI) voit le jour. Cet établissement bancaire de droit public est habilité à accorder des crédits d'équipement et des crédits à l'exportation aux entreprises, ainsi qu'à prendre des participations dans le capital de firmes luxembourgeoises.

En 1975, un Comité de conjoncture est créé, afin de surveiller étroitement l'évolution de la situation économique. Deux ans plus tard, le gouvernement institue un organe de concertation et de consultation supplémentaire, le Comité de coordination tripartite, qui réunit les représentants du gouvernement, du patronat et des syndicats. Dans ce cadre, en 1979, l'accord sur la restructuration et l'assainissement de la sidérurgie, relatif aux capacités de production et à l'emploi⁹ a été élaboré. La «tripartite de la sidérurgie» deviendra ultérieurement «le modèle luxembourgeois de concertation» reflétant l'accompagnement par l'entente et la solidarité sociale, la consolidation ou la restructuration des secteurs menacés¹⁰.

Le gouvernement Werner commence sa tâche sous les auspices d'une crise économique persistante.

De ce fait ses priorités sont focalisées sur la restructuration de la sidérurgie, principal atout industriel du pays, qui doit encore être menée à ses fins. «Elle suppose de délicats ajustements de l'emploi aussi bien que la ferme détermination de pratiquer avec une clairvoyance dynamique les investissements qui s'imposent. Les déficits répétés de [notre] balance commerciale grignotent le potentiel économique et financier de notre pays. Ils [nous] assignent des limites étroites de manœuvre sur le plan de la compétitivité internationale»¹¹. En même temps, un ambitieux programme de diversification économique, dont l'horizon dépasse la durée d'un mandat politique, est lancé. Il envisage l'expansion du secteur tertiaire et s'articule principalement autour du développement de la place financière, ainsi que de l'implémentation des industries de pointe, telles que l'audiovisuel et les satellites de télécommunication, capables de donner au pays des avantages concurrentiels incontestables et de générer de profondes mutations au niveau de l'emploi, des technologies et des capacités de production.

Pour assumer ces grands défis, le cabinet Werner accorde une place de choix au dialogue entre partenaires sociaux et avec le gouvernement, ainsi qu'à leur participation à la préparation et à la formulation des diverses politiques. «Le Gouvernement entend se prêter à cette politique de concertation économique et sociale, tout en assumant pleinement les responsabilités qui sont les siennes [...] et se mettre au service de ce réajustement national. Celui-ci doit orienter les esprits

et les aspirations de notre population et notamment des jeunes générations dans le sens d'une sensibilité plus accusée pour les impératifs de l'efficacité créatrice. [...]. Le partage équitable d'un revenu national moins expansif, le partage du travail disponible dans la communauté nationale, le partage des charges sociales entre les générations, domineront nos préoccupations et nos débats. [...] La grande famille des Luxembourgeois doit serrer les rangs pour affronter les défis spirituels, sociaux et économiques de notre temps [...]»¹².

Malgré les efforts déployés de tous bords, durant les années 1980 et 1981 la crise s'approfondit davantage. Les effets du second choc pétrolier de 1979 (flambée inflationniste, détérioration des balances commerciales, distorsion de la compétitivité, etc.) ébranlent davantage les économies nationales et approfondissent l'instabilité internationale. La tripartite de la sidérurgie siège quasiment en permanence. Pour venir au secours de la sidérurgie luxembourgeoise plongée dans une «crise manifeste», l'État renforce son intervention financière par le biais des mesures à caractère de «lois d'exception»¹³. Il soutient ainsi l'effort de restructuration et de modernisation par des allègements fiscaux (comme par exemple le report illimité des pertes) et par des aides à l'investissement. «L'immixtion obligée de l'État dans l'économie et spécialement dans la planification et l'allègement des coûts d'un secteur industriel déterminé sortent du cadre traditionnel des interventions de l'autorité publique dans notre pays»¹⁴.

Cependant, les aides financières étatiques prennent de plus en plus le caractère de subventions directes. Cette pratique finit par attirer l'attention de la Commission européenne qui accuse le Grand-Duché d'enfreindre le «code des aides» et met en doute la compatibilité du programme luxembourgeois avec les règles de concurrence du Marché commun. De surcroît, au premier semestre 1982, la sidérurgie américaine dépose des plaintes antidumping et antisubventions contre la plupart des sociétés européennes, faisant distinction entre les industries lourdement subventionnées de certains pays (France, Italie, Belgique, Grande-Bretagne) et celles considérées comme plus «orthodoxes» (Allemagne, Pays-Bas, Luxembourg). La Commission exige des négociations en vue d'une réduction volontaire des exportations vers les États-Unis, imposant à toutes les sidérurgies européennes des sacrifices proportionnels. Les exportations luxembourgeoises sont considérablement diminuées. Le gouvernement Werner entame des pourparlers avec la Commission et présente des arguments affirmant que l'aide nationale est moindre que dans les pays voisins¹⁵. La conséquence des échanges de correspondance et des discussions avec la Commission était que les décisions luxembourgeoises restaient en suspens, tout comme les actions de restructuration.

Malgré les divers actions et programmes mis en route depuis 1979, voire 1975, la sidérurgie luxembourgeoise n'a pas été assainie de manière durable. Les vicissitudes monétaires de la période compliquent encore plus la gestion de la crise sidérurgique. Au vu de la détérioration permanente des marchés et de l'épuisement des moyens financiers des entreprises sidérurgiques, le gouvernement décide de procéder à un examen en profondeur sur les véritables chances de survie de ce domaine vital pour son économie. Cette analyse s'impose d'autant plus qu'à l'automne 1982 la Commission européenne discute une nouvelle vague de réduction des surcapacités dans l'industrie sidérurgique. Or, ces débats sont susceptibles d'interférer sur l'approche et les intérêts des industriels luxembourgeois, qui doivent se clarifier au plus vite sur leurs forces et faiblesses, ainsi que sur la voie à emprunter.

Le gouvernement Werner continue sa politique de réduction des coûts de production, mais ses mesures touchant les salaires (ralentissement de l'évolution de l'échelle mobile, limitation du jeu de l'indice), elles déclenchent l'ire des syndicats au sein de la tripartite. Le climat social, un des atouts luxembourgeois dans le processus de réforme, se détériore sensiblement. Le 27 mars

une grande manifestation anti-crise paralyse tout le pays. Mais ces tensions ne sont pas propres au Luxembourg: en février et mars 1982, en Belgique, les sidérurgistes mènent deux actions dures et protestent avec force devant les bâtiments de la Communauté. Le gouvernement reste néanmoins inflexible à la pression de la rue et arrive à faire adopter une loi censée assurer la compétitivité générale de l'économie et l'emploi. Cette loi restreint l'indexation automatique des salaires et limite l'impact et l'échéance des ajustements indiciaires¹⁶. Elle introduit, en outre, un prélèvement spécial de 5 % sur les revenus, en guise de «contribution nationale d'investissement».

Pour procéder à cet examen en profondeur, la personne pressentie est Jean Gandois, expert français de réputation internationale, que Werner reçoit pour la première fois le 9 novembre 1982. Des inquiétudes liées à cette personnalité commencent à se faire jour en fin d'année, lorsqu'il devient notoire que le gouvernement belge l'avait également approché au sujet de la restructuration de la sidérurgie du royaume. Au Grand-Duché, on se demande si, associé aussi intimement aux projets luxembourgeois et belge, cet expert sera capable de maintenir une balance objective entre les intérêts des deux mandats. Finalement, ce double mandat s'avère très porteur pour les deux pays, car il ouvrira la voie à des fortes synergies belgo-luxembourgeoises. La mission de Gandois au Luxembourg contient trois volets: l'analyse du résultat de l'exploitation et de la situation industrielle au premier semestre de 1982, l'évaluation de l'instrument économique de l'ARBED (**A**ciéries **R**éunies de **B**urbach-**E**ich-**D**udelage) et la définition d'une stratégie d'avenir. Au printemps 1983, il remet son rapport au gouvernement Werner. Parallèlement, et sur une problématique similaire, il analyse la sidérurgie belge et en juillet de la même année son plan est adopté par le gouvernement Martens.

Dans son analyse visant le Luxembourg, Gandois propose un concept industriel comportant un ensemble d'investissements pouvant être financés et ayant une rentabilité économique assurée. Les conclusions du rapport Gandois peuvent être résumées comme suit: La sidérurgie luxembourgeoise dispose de certains atouts très solides, mais souffre aussi de handicaps qui pourraient être mortels. Le maintien d'une activité sidérurgique viable est un problème majeur pour l'équilibre social, économique et politique du Grand-Duché. Cet objectif suppose une restructuration mettant en valeur les meilleurs atouts du pays en ramenant les capacités et l'emploi à des proportions harmonisées. «Il s'agit de reculer pour pouvoir mieux sauter». Des efforts doivent être entrepris pour réaliser, au moins à terme, les grands équilibres du bilan des sociétés. Il faut négocier avec les groupes sidérurgiques impliqués des rationalisations qui soient d'intérêt commun et accentuer la rigueur de gestion des sociétés en réalisant les économies nécessaires. En dehors de l'effort propre des entreprises, la réussite de cette restructuration suppose l'intervention d'une solidarité nationale tempérant les rigueurs sociales et garantissant un déroulement techniquement et humainement harmonieux de la refonte de l'industrie sidérurgique dans ce pays. Concrètement, Gandois recommande une restructuration par étapes allant jusqu'en 1990, avec l'objectif d'adapter la production aux débouchés possibles sur le marché et de moduler les coûts en conséquence. Pour arriver à la réduction des capacités imposée par la Commission européenne, la concentration de la production sur les sites forts de l'ARBED et le démantèlement des installations moins performantes sont envisagés. La capacité de production proposée par Gandois ne s'éloigne pas beaucoup des exigences formulées par le «code des aides» de la Commission qui prévoit une diminution de 20 % par rapport à celle de 1980. Le volet social contient notamment des mesures pour conserver un maximum d'emplois à long terme, le drainage et la reconversion professionnelle des sureffectifs, l'encouragement de la mobilité du personnel. L'État luxembourgeois accompagne ce plan industriel d'un plan financier orienté principalement sur les investissements et sur la protection sociale.

Le 30 juin 1983, la Chambre des députés vote un ensemble de lois qui habilite le gouvernement de poursuivre la restructuration de la sidérurgie conformément aux conclusions du rapport Gandois¹⁷. Trois semaines plus tard, le gouvernement belge adopte à son tour le plan industriel spécifique proposé par Gandois. Dans les plans industriels tant luxembourgeois que belge, l'expert identifie aussi trois défis auxquels la sidérurgie européenne devra faire face à l'horizon 2000, dans un environnement international de plus en plus compétitif. Il s'agit, premièrement, du progrès technologique, dont l'implémentation absorbera des investissements majeurs; ensuite, de l'accroissement de la concurrence dans des produits de très haute qualité; et enfin, de la nouvelle politique européenne de l'environnement qui invitera à des adaptations technologiques et investissements supplémentaires.

Pour mener à bien l'assainissement sidérurgique, en mars 1983 la Commission européenne encourage les États membres à recourir à la collaboration transnationale et fixe janvier 1984 comme date limite de communication des restructurations exigées. Le gouvernement du Grand-Duché recherche une coopération avec ses homologues français et belge en vue de susciter des synergies et des échanges de production. Les tractations avec les Français échouent d'emblée vu la divergence d'intérêts de l'absence de complémentarité réelle entre capacités de production basées au Luxembourg et en Lorraine. En revanche, avec la Belgique, une stratégie commune s'amorce. Même s'il appartient aux groupes privés des deux pays de s'entendre sur leur stratégie mutuelle, un accord suppose le patronage des deux gouvernements respectifs. Après une rencontre préparatoire entre ministres de ressort déroulée à Luxembourg, les délégations conduites par Pierre Werner et respectivement Wilfried Martens se réunissent à deux reprises, les 18 et 23 novembre 1983. Jean Gandois est sollicité pour dresser un schéma montrant les avantages et les contraintes découlant pour chaque partenaire du modèle de synergie envisagé. Le 13 janvier 1984 les sociétés impliquées paraphent l'accord de synergie, que les deux gouvernements saluent dans une déclaration conjointe.

Au printemps de 1984, après que la Commission européenne avait mis fin aux subventions désordonnées, apparaissent les premiers signes positif d'un redressement des prix de l'acier à l'exportation.

À cinq mois de la fin de son mandat, le gouvernement Werner achève la partie essentielle de la restructuration technique et financière de la sidérurgie luxembourgeoise, en fixant clairement les principaux jalons pour la rénovation de cette industrie. Le point final de la reconstruction financière allait être réalisé au cours de la législature suivante, avec Jacques Santer à la tête du gouvernement.

«L'évolution ultérieure allait confirmer à la fois la justesse d'une politique de crise fondée sur le traité de la CECA, que d'aucuns croyaient déjà mis au rancart et de celle de la communauté nationale [luxembourgeoise] qui avait osé trancher dans le vif pour assurer la survie d'activités industrielles profondément ancrées dans [nos] traditions économiques. [...] Dans le chambardement qui accompagnait cette évolution, une politique volontariste se manifestait qui était également le signe d'une émancipation nationale. Jamais depuis les débuts de l'ère industrielle, les pouvoirs publics s'étaient vu attribuer un rôle d'orientation et de responsabilité en relation avec le principal secteur économique du pays aussi vaste qu'au cours de ce lustre d'années. Traditionnellement la configuration de l'industrie du pays s'élaborait presque exclusivement dans les conseils d'administration des grandes sociétés capitalistes. Les autorités publiques faisaient plutôt figures d'observateurs et d'enregistreurs»¹⁸.

Dans sa politique de diversification économique, le gouvernement Werner mise principalement sur le secteur des services. La consolidation de la place financière et le développement de

l'audiovisuel, notamment à travers le projet des satellites de télécommunications, constituent ses priorités.

Pierre Werner connaît la place financière en profondeur. Après ses débuts professionnels dans la finance, en 1946 il réalise, à la demande du gouvernement, l'étude menant à la réorganisation du système bancaire au Luxembourg. Nommé ensuite commissaire au contrôle des banques, il devient responsable de la mise en place d'une autorité de régulation, de l'organisation du marché du crédit et de la collaboration financière internationale. Très tôt, il se familiarise avec les nouvelles institutions financières internationales multilatérales que sont le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. À partir des années 1960, le centre financier international de Luxembourg est façonné par les divers gouvernements Werner successifs (dans lesquels celui-ci détient aussi le portefeuille des Finances) et devient un véritable laboratoire pour l'étude de divers phénomènes monétaires ou pour l'implémentation en première de l'unité de compte européenne. À l'époque du plan par étapes pour l'UEM de 1970, Werner met en place un groupe de réflexion informel pour la place financière. Celui-ci réunit des spécialistes luxembourgeois et internationaux réputés et permet de déceler les tendances d'avenir et d'ébaucher les meilleurs scénarios d'évolution¹⁹.

Dès qu'il revient au pouvoir en 1979, sous l'impulsion de son Premier ministre, le gouvernement entame l'amélioration de l'infrastructure législative et institutionnelle de la place financière. Son objectif est d'assurer, à long terme, la compétitivité de la place financière luxembourgeoise avec les autres places financières internationales. Simultanément, d'autres activités du secteur tertiaire – assurances, réassurances, commerce international, marketing, bureaux d'études, informatique, expertises comptables et juridiques, formation – sont encouragées. Pour réfléchir à cette problématique et proposer des mesures concrètes, une commission gouvernementale est aussitôt créée.

C'est ainsi que le cadre juridique et réglementaire pour les fonds d'investissement qui leur accorde un statut fiscal particulier prend forme²⁰. Une forme nouvelle d'organisme – la Société d'investissement à capital variable (SICAV) – basée sur une spécificité luxembourgeoise instituée dans les années 1950 par le ministère des Finances, émerge également. Pour attirer les activités dans le domaine des assurances et réassurances, un régime approprié est élaboré. Avec le temps, cette branche devient un autre atout luxembourgeois. La place financière s'enrichit aussi d'un marché de l'or, les transactions étant exonérées de taxes. Notons également la loi qui entérine le secret bancaire, et qui place la profession de banquier au même plan de la confidentialité que celle du médecin. Alors que le développement de l'euromarché est à la base de l'essor de la place financière dans les années 1970, le *private banking* prend le relais une décennie plus tard. Par ailleurs, on constate que la place financière a vécu sans encombre à travers les turbulences monétaires des années 1980, notamment la dévaluation du franc belge du 22 février 1982. Elle continue à progresser, mais au ralenti. Alors que le nombre d'établissements bancaires augmente modestement, celui des organismes de placement collectif explose littéralement. (En 1980, 76 fonds d'investissements représentent un actif net global de 118 milliards de francs. En 1988, 473 organismes rassemblent un patrimoine équivalent à 1 668 milliards de francs). L'économie luxembourgeoise exploite ainsi à sa faveur des obstacles fiscaux, notamment la retenue à la source, que ce genre de sociétés rencontrent dans leurs pays d'origine.

Grâce à une politique de niches, doublée d'une rapidité décisionnelle et d'une importante flexibilité, la place financière prend une nouvelle orientation et s'impose comme nouveau moteur de la croissance luxembourgeoise.

Au début des années 1980, le gouvernement Werner s'engage dans un autre domaine d'avenir – l'audiovisuel. Conforté par son expérience en matière de radio et télévision acquise depuis les années 1950 à travers la Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion (CLT), le Grand-Duché s'attaque à un créneau nouveau: les satellites de télécommunication. En effet, lors de la conférence de l'Union internationale de télédiffusion déroulée en 1977 à Genève, le pays se voit attribuer cinq fréquences de diffusion directe par satellite. Les délégations allemande et françaises, déjà partenaires dans une entente technologique de profil, sont inquiètes du débordement sur leurs territoires de la diffusion d'un éventuel satellite luxembourgeois. La mise est le juteux marché publicitaire. Elles parviennent finalement à imposer des restrictions d'exploitation commerciale à leur voisin.

Revenu aux affaires, Werner commence à suivre de près le dossier des satellites, qui ouvrait de généreuses perspectives de diversification économique. Il discute à plusieurs reprises avec le directeur général de la CLT, qui, ambitionnant de faire de cette société le *leader* européen en matière des satellites, incite sans relâche les actionnaires et le gouvernement à prendre des décisions. L'État luxembourgeois a l'intention d'allouer ses fréquences satellitaires à la CLT, mais en raison des risques politiques et financiers, les partenaires se montrent prudents.

En considération des réticences manifestées par les gouvernements voisins, Werner prend l'initiative de s'adresser à ses homologues pour les assurer de sa volonté de coopération et de concertation, «sans préjudice toutefois des droits souverains [luxembourgeois] en matière de radiodiffusion». Dans la ligne de partenariat existant pour la CLT, le gouvernement français est le premier à être contacté. Le 20 novembre 1981, Werner rencontre à Paris le Premier ministre Pierre Mauroy, dont la préoccupation est persistante. Des aspects techniques, financiers, mais aussi politiques, déontologiques et éthiques d'une possible collaboration sont abordés. Mais «ce qui le tracassait plutôt était l'aspect culturel d'une entreprise qui pourrait résulter dans un arrosage sur l'Europe des programmes médiocres, susceptibles de saborder les efforts des Européens pour affirmer leur culture spécifique. Il visait par-là évidemment une inondation par des programmes américains»²¹. La France ne veut pas d'un «satellite Coca-Cola»!

Pour examiner ces questions et pour négocier un arrangement franco-luxembourgeois, une commission mixte d'experts est instituée. Malgré ses réunions itératives, les travaux de la commission n'avancent guère, car la délégation française change systématiquement de présidence. Sans vouloir s'exprimer de façon explicite – car un autre contentieux, visant la réduction de la capacité de la centrale nucléaire de Cattenom, l'opposait déjà à son voisin – la France montre qu'elle n'a aucune intention de collaborer avec le Luxembourg. En réalité, elle envisage de lancer son propre satellite sur une des fréquences dont elle dispose et d'en confier l'exploitation à la CLT. Des échos font état que le gouvernement français ne donnerait son accord à un satellite luxembourgeois que si les actionnaires français prennent le contrôle de la CLT, y compris de la direction générale. Pour le Grand-Duché, une telle éventualité serait inacceptable. Dans ces circonstances, le blocage s'installe et jusqu'au printemps 1982 c'est le statu quo.

Pendant ce temps, le gouvernement Werner peaufine le projet d'un satellite luxembourgeois de télévision – LuxSat – et définit notamment ses structures financières auxquelles le ministère des Finances porte un soin particulier, tout en recherchant un partenaire fiable pour sa mise en place. Celui-ci ne tardera pas à émerger des milieux américains de la haute technologie en la personne de Clay Whitehead, ancien conseiller du président Richard Nixon et chef du *U.S. Office of Telecommunication Policy*. En cette qualité il avait mis en œuvre la politique de

libéralisation et de démocratisation des activités télévisuelles aux États-Unis. Lors d'une entrevue confidentielle organisée par Adrien Meisch, l'ambassadeur luxembourgeois à Washington, Whitehead expose à Werner ses vues sur l'avenir du système de télécommunications et les avantages d'un satellite luxembourgeois de moyenne portée. Sa mise en fonction nécessiterait des adaptations de fréquences par rapport à ce qui avait été convenu à la conférence UIT de Genève en 1977 – fréquences de longue portée –, donc des interventions gouvernementales spéciales. Les satellites de moyenne portée, plus rares, s'avèrent moins onéreux que les autres tant pour la mise en place que pour l'exploitation et plus efficaces comme effets, car ils peuvent héberger jusqu'à 16 canaux, tandis que les autres n'arrivent qu'à 6. Pour le Grand-Duché c'est la solution idéale. Whitehead propose de créer une société d'études (intitulée *Coronet Research*) et d'entreprendre, à ses frais et risques, les démarches techniques et économiques permettant au gouvernement luxembourgeois de juger la valeur de son concept. Il demande seulement la priorité de négociation concernant les fréquences présentées à l'UIT dans le secteur *Fixed Satellite Service*. Il passe à l'action suite au «feu vert» luxembourgeois. Le programme dénommé «GDL-Coronet» commence à prendre forme.

Cette initiative est ainsi menée par l'État luxembourgeois pour ne pas porter préjudice aux négociations en cours ni avec la CLT d'une part, ni avec le gouvernement français d'autre part, concernant LuxSat. Dans les milieux internationaux prévalait l'opinion que le gouvernement luxembourgeois n'utilise ce projet qu'en guise d'arme pour obtenir l'optimum de concessions dans les négociations avec la France. De surcroît, la propagation du projet de bouche à oreille fait apparaître d'autres signes d'hostilité. Eutelsat – l'entreprise commune des administrations nationales européennes en charge de communications – critique les nouvelles fréquences choisies par Luxembourg et entrevoit des «conséquences sérieuses». Le Grand-Duché est obligé d'envisager d'autres options. En même temps, les bruits qui courent font apparaître bon nombre d'intéressés pour exploiter les nouvelles fréquences luxembourgeoises.

En février 1983 la Chambre des députés demande à la CLT, par un vote unanime, de faire connaître ses intentions sur les fréquences satellitaires luxembourgeoises offertes auparavant. En mars 1982, à travers une lettre de Werner aux actionnaires de la CLT, le gouvernement pose son ultimatum: faute d'une prise de position jusqu'au 15 mai, la Compagnie ne pouvait plus réclamer les fréquences en question et l'État luxembourgeois pouvait en disposer. En même temps, la France renchérit son offre à la CLT en lui offrant non seulement ses fréquences, mais aussi un canal de programme francophone via un satellite français. En ce moment, le malaise franco-luxembourgeois est à son comble.

Face aux entraves et pressions exercées par la France, la diplomatie luxembourgeoise passe à l'offensive tant au sein du Conseil de l'Europe que dans le cadre de la conférence intergouvernementale sur la création d'un espace audiovisuel européen initiée par la France même. Le ministre des Affaires étrangères Colette Flesch insiste avec force sur la garantie de la liberté de circulation de l'information, de la pluralité de ses sources, ainsi que de «l'existence d'un large éventail de moyens de communication indépendants et autonomes». Les efforts luxembourgeois sont payants, car la déclaration finale de cette conférence, adoptée le 29 avril 1982, inscrit clairement que les démarches des pays européens en matière audiovisuelle devait se baser sur trois principes: «liberté de circulation de l'information; respect des cultures européennes et de la spécificité de leur expression; coopération audiovisuelle».

En fin d'année, un nouveau facteur se fait jour, avec la publication d'une version provisoire du rapport demandé par le gouvernement français à l'expert Gérard Théry au sujet de sa politique satellitaire. Le rapport met en doute l'opportunité du programme entamé par la France en raison

des technologies dépassées et recommande l'orientation vers des directions nouvelles. On constate que la vision de Whithead pour le Luxembourg était à l'avant-garde. Au sein du gouvernement français le chemin à prendre donne lieu à des controverses, suite auxquelles Pierre Mauroy approche Werner pour reprendre les négociations. La délégation française est menée par Georges Fillioud, secrétaire d'État et ami du président Mitterrand. Werner nomme son proche collaborateur Jacques Santer, ministre des Finances, à la tête de la délégation luxembourgeoise. Les tractations commencent en janvier 1984. C'est une année électorale – car le scrutin législatif et européen est programmé le 17 juin – et ceci va peser sur le cours des événements. Dans les discussions, la France, invoquant son accord technologique avec l'Allemagne, laisse entendre qu'elle parle aussi avec l'assentiment de son partenaire. Étant donné que deux canaux – un francophone et un autre germanophone – sont susceptibles de fonctionner sur les mêmes fréquences satellitaires de la CLT, la France demande aux Luxembourgeois de faire un choix. Mais le Grand-Duché estime que les programmes en allemand ne doivent pas être de mise dans un acte juridique franco-luxembourgeois et écarte d'emblée ce sujet de l'agenda. Il devient clair que la conclusion des pourparlers n'interviendra pas d'aussitôt. Des nouvelles négociations sont programmées début mai.

Dans la même période, le gouvernement luxembourgeois rédige le cahier des charges pour l'exploitation de son satellite (GDL-Coronet), qui repose sur une condition essentielle. «Pour garantir la permanence du contrôle d'un dispositif télévisuel assurant la pérennité de la vocation du Grand-Duché dans ce secteur, seul un satellite sous obédience luxembourgeoise était capable de donner satisfaction». Le projet luxembourgeois ne portait pas préjudice aux projets de la CLT, notamment à sa participation à l'exploitation du satellite français. Mais la CLT devra accepter l'obédience luxembourgeoise du satellite GDL, ce que les actionnaires français réfutaient avec force. Leur opposition est tellement forte qu'ils menacent de retirer tous leurs services du Luxembourg, où la société est implantée depuis 1934, pour aller les installer à Paris!

Le gouvernement luxembourgeois procède, le 21 mai, à un examen approfondi de la situation, en évaluant, à la lumière des oppositions rencontrées, les risques politiques et économiques à assumer. Son choix se résume à deux solutions avec des conséquences diamétralement opposées: continuer son projet contre vents et marées, ou adhérer à la poursuite du partenariat avec la CLT (et, en même temps, à la solution proposée par la France). Le Grand-Duché décide ainsi de constituer sa propre société – la Société Luxembourgeoise des Satellites (S.L.S) – concessionnaire des fréquences et de signer avec la société d'exploitation du promoteur américain, sous-concessionnaire, un contrat de concession basé sur un cahier des charges. Ce sera chose faite le 25 mai et Werner l'annonce publiquement. Relayée par la presse internationale, cette nouvelle fera l'effet d'une bombe. Le Quai d'Orsay demande des explications au Grand-Duché, tandis que Cheysson interpelle Colette Flesch, dans une réunion informelle à Paris, ensuite à Washington, avec de vifs reproches. Quelques jours plus tard, lors du sommet franco-allemand de Rambouillet, «le Président Mitterrand exprimait les soucis que lui causait le projet GDL au Chancelier Kohl. [...] Selon Genscher, Ministre des Affaires étrangères de la RFA, l'initiative luxembourgeoise n'aurait pas été perçue par Monsieur Kohl comme causant des problèmes à la RFA»²².

Werner choisit de ne plus se présenter aux élections, mettant ainsi un terme à sa carrière politique. À la tête d'un nouveau gouvernement chrétien-socialiste, Jacques Santer reprend le projet et le mène à sa fin en 1985. L'évolution de l'audiovisuel a donné raison à tous ceux qui ont soutenu le projet: la Société Européenne des Satellites est devenue de nos jours le deuxième opérateur mondial et couvre la totalité de la surface de la Terre. La CLT qui avait fait l'option des satellites français, n'y a finalement plus trouvé goût. Devenu président de son conseil

d'administration (1985-1987), Werner œuvre à ce que la CLT se rapproche de la SES, car le gouvernement luxembourgeois lui accorde toujours sa préférence. Mais c'est bien plus tard qu'un véritable rapprochement s'opère. En 1989, sous la présidence de Gaston Thorn et vu les succès du satellite Astra, la CLT fait appel au premier canal luxembourgeois.

¹ Il s'agit des plans Davignon I et Davignon II de décembre 1977. Ces dispositifs préconisent l'arrêt des aides publiques, la réduction des capacités annuelles de production de 32 millions de tonnes d'acier (sur un total 126 millions) échelonnée sur 5 ans et la disparition de 250 000 emplois, ainsi que des mesures protectionnistes pour limiter les importations, négociées avec le Japon et les États-Unis. Cf. Commission des Communautés européennes CCM (77) 688 final. Bruxelles: 9 décembre 1977. *Communication from the Commission to the Council*, Étienne Davignon.

² DAVIGNON, Étienne. *L'avenir de la sidérurgie européenne*. In *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 68^e année, n° 4, octobre-décembre 1980, p. 516.

³ Cf. Décision n° 257/80 CECA de 1980 sur les aides de la sidérurgie; Décision n° 2320/81 de la CECA de la Commission du 7 août 1981 instituant des règles communautaires pour les aides spécifiques à la sidérurgie. In *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 228 du 13 août 1981.

⁴ *Quatorzième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes en 1980*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1981.

⁵ Décision n° 2448/88 CECA de la Commission du 19 juillet 1988 instaurant un régime de surveillance pour certains produits pour les entreprises de l'industrie sidérurgique. In *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 212 du 5 août 1988.

⁶ Voir STATEC (SCHULLER Guy, coord.). *Luxembourg. Un demi-siècle de constantes et de variables*. Luxembourg: Le Phare, 2013.

⁷ Voir: <http://www.cvce.eu/education/unit-content/-/unit/d1cfaf4d-8b5c-4334-ac1d-0438f4a0d617/56412be8-8d4e-42bc-a502-3a2f220fe77f>.

⁸ *Loi du 26 juillet 1975 autorisant le gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et assurer le maintien de l'emploi*. In *Mémorial. Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg*. Recueil de législation, Série A, N° 29, 17 avril 1998. Source: <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1998/0029/a029.pdf>.

⁹ *Loi du 8 juin 1979 sur la restructuration et la modernisation de la sidérurgie*. In *Mémorial. Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg*. Recueil de législation. Série A, N° 48 du 20 juin 1979, p. 1008. Source: <http://www.legilux.public.lu/rgl/1979/A/1008/1.pdf>.

¹⁰ Le tripartisme économique et social qui émerge dans la vie luxembourgeoise sous l'effet de la dépression est un concept que Pierre Werner avait à l'esprit à l'époque du [rapport Werner](#), en estimant que «la concertation avec les partenaires sociaux et leur association à la préparation de la politique communautaire comptent parmi les éléments essentiels de la réussite de l'union économique et monétaire». Cf. *Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté (rapport Werner)* Luxembourg, 8 octobre 1970, supplément au Bulletin 11/1970, p. 19. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes. Voir aussi *Note concernant l'état de l'union économique et monétaire à issue du plan par étapes*. Commission européenne, secrétariat du groupe «Plan par étapes», OR II/24/70. Bruxelles: 3 avril 1970. *Archives familiales Pierre Werner*, réf. PW 048.

¹¹ Déclaration gouvernementale. Déclaration faite par Monsieur Pierre Werner, Président du Gouvernement, le 24 juillet 1979 à la Chambre des Députés. In *Bulletin de documentation*, n° 3/1979. Luxembourg: Service information et presse, ministère d'État du Grand-Duché de Luxembourg, juillet 1979, pp. 25-38, cit. p. 25.

¹² Ibid. p. 26 et p. 38.

¹³ *Loi du 1^{er} juillet 1981* concernant des mesures de nature à favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie. In *Mémorial. Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg*. Recueil de législation. Série A, N° 41 du 1^{er} juillet 1981, p. 968. Source: <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1981/0040/a040.pdf>.

¹⁴ WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 249.

¹⁵ «J'étais outré de cette rigueur à notre égard, qui ne tenait pas compte de notre intérêt vital et surtout du fait que notre

pays s'était abstenu de suivre les autres États partenaires dans leur frénésie d'expansion des capacités sidérurgiques largement financées avec des moyens publics. Nous nous étions tenus strictement aux règles de concurrence du Marché commun. Je m'en exprimais avec fermeté devant la presse en citant, entre autres, les chiffres suivants: entre 1975 et 1979 l'aide nationale à la sidérurgie s'élevait chez nous à 13 francs par tonne, contre 1 800 francs en Belgique, 700 à 900 francs en France, 900 à 1 000 francs en Italie, 1 500 à 1 600 francs en Grande-Bretagne». Cf. WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 254.

¹⁶ *Loi du 8 avril 1982 fixant des mesures spéciales en vue d'assurer le maintien de l'emploi et la compétitivité générale de l'économie*. In *Mémorial. Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg*. Recueil de législation. Série A, N° 24 du 8 avril 1982, p. 766. Source: <http://www.legilux.public.lu/rgl/1982/A/0766/1.pdf>.

¹⁷ *Loi du 1^{er} juillet 1983 concernant des mesures de nature à favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie*. In *Mémorial. Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg*. Recueil de législation. Série A, N° 48 du 1^{er} juillet 1983, p. 1134. Source: <http://www.legilux.public.lu/rgl/1983/A/1134/1.pdf>.

¹⁸ WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 274.

¹⁹ Voir Corpus de recherche – *Une relecture du rapport Werner du 8 octobre 1970 à la lumière des archives familiales Pierre Werner*. Source: <http://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/ba6ac883-7a80-470c-9baa-8f95b8372811>.

²⁰ *Loi du 25 août 1983 relative aux organismes de placement collectif*. In *Mémorial. Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg*. Recueil de législation. Série A, N° 68 du 30 août 1983. Source: <http://eli.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1983/08/25/n1>.

²¹ WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 285.

²² WERNER, Pierre. *Itinéraires*. T. II, p. 298.