

Bernard Reitel, Jean-Luc Piermay 19 janvier 2011

Des Cafés

Le Luxembourg est-il un petit Etat ?

Débat "Le Luxembourg est-il un petit Etat ?" animé par Bernard Reitel (Université de Mulhouse) le Mercredi 19 janvier à 18h30 au NUOVO CAFFE MILANO (23 Bd de la Victoire à Strasbourg, Tram Université).

Le Luxembourg se place à l'avant dernier rang des pays de l'Union européenne tant par sa superficie que par sa population, à peine supérieure à celle de la communauté urbaine de Strasbourg. Et pourtant, c'est une des capitales de l'Union, une place financière de premier ordre, un pays qui polarise des dizaines de milliers de travailleurs frontaliers et qui envoie sa jeunesse étudier dans les universités européennes. Comment expliquer ces spécificités ? Le Luxembourg vit-il au dépend de l'Europe ou en est-il un moteur ?

Pourquoi parler actuellement du Luxembourg ? Cela n'est pas sans lien, bien sûr, avec l'actualité, affaire Clearstream et propos désobligeants d'hommes politiques français vis-à-vis d'un Etat critiqué pour sa taille ou pour les conditions opportunistes de sa fondation, Etat tampon entre France et Allemagne. Le Luxembourg est habituellement discret sur la scène internationale, mais est-il pour autant un "petit Etat" ? La question sera d'abord débattue dans une optique de géopolitique (qu'est-ce qu'un "petit Etat" ?). Le cas de cet Etat au rôle très particulier peut-il seulement être défini par des critères classiques de géopolitique ? Enfin, dans les aspects économiques, seront recherchés les facteurs de puissance du Luxembourg.

En géopolitique, il est possible de classer les Etats du monde en fonction de plusieurs critères. A l'échelle de la planète, la superficie moyenne d'un Etat est de 700 000 km². Un "petit" Etat en a moins de 50 000 km² ; avec ses 2586 km², soit 1/3 de la superficie de l'Alsace, le Luxembourg remplit indéniablement cette condition, mais il fait partie de la liste avec 67 autres. Il faudrait aussi considérer la population qui est peu importante (environ ½ million d'habitants), mais également la densité qui est proche de 200 hab./km². D'autres facteurs peuvent être pris en compte : la forme et sa plus ou moins grande compacité, la situation par rapport aux axes de circulation, la localisation par rapport aux aires de peuplement, par rapport aux accès maritimes, par rapport à des Etats d'importance. Le Luxembourg est un Etat continental, du centre de l'Europe de l'ouest, juste à la marge de la dorsale européenne, juste à la marge de l'Europe des grandes métropoles, jamais loin des grandes concentrations urbaines. Paris, Francfort, la Ruhr, Bruxelles et la Randstad se trouvent à moins de 300 kilomètres. Plutôt que par la force, le Luxembourg est puissant par le *soft power*. Il n'est pas dépourvu de ressources territoriales. Il est un des six Etats fondateurs de l'ancêtre de l'Union européenne. Un président de la Commission Européenne fut Luxembourgeois ; le sont encore du Président de l'Euro-Groupe et le Commissaire européen à la justice. Enfin, l'Europe est très présente à Luxembourg, sous la forme d'institutions européennes. Oui, le Luxembourg est un micro-Etat. Mais pas seulement. Il est aussi un pays singulier qui semble jouir d'une certaine notoriété. Comment le qualifier ?

Toute nation cherche à faire reconnaître son identité ; mais c'est aussi souvent l'Etat qui crée la nation. Pour Raffestin (1980), le système sémique est un ensemble de valeurs et de symboles qui font sens pour la population ; les interactions entre la population et l'Etat d'une part le mettent en place et de l'autre en suscitent la réappropriation. Signifiant pour les nationaux, souvent obscur pour les étrangers, le système sémique est transmis notamment par l'école (culture, langue, apprentissage de l'histoire et de la géographie). Si l'on applique cette idée au Luxembourg, on s'aperçoit qu'un modeste duché prend sens à partir du XI^{ème} siècle. En devenant Grand-duché et membre de la Confédération germanique en 1815 (traité de Vienne), le territoire gagne en importance. La date importante suivante est 1839 : il est coupé en deux, la partie francophone étant rattachée à la Belgique, nouvellement constituée (1830) ; à cette date, il obtient aussi son autonomie (avec un Parlement et un souverain, en la personne du roi des Pays-Bas). Le Luxembourg entre dans le Zollverein en 1842. Il résiste à la volonté de Napoléon III de l'acheter, mais perd sa citadelle (1867). La fin de la première guerre mondiale confirme son indépendance. Le Luxembourg quitte le Zollverein en 1918, intègre en 1921 l'Union belgo-luxembourgeoise, en 1944 le Benelux (après la période sombre de l'annexion à l'Allemagne nazie), puis l'Europe. Au cours de l'histoire, le Luxembourg a donc changé de statut (avec une affirmation politique progressive), de taille (divisée par trois), mais a toujours fait partie d'un plus grand ensemble territorial (Saint-Empire Romain germanique, Zollverein, Benelux, « Europe »). Son système sémique actuel présente des traits contradictoires. Trois langues sont officielles, dont une seule est originale (le luxembourgeois, Lëtzebuergesch) est devenu officiel en 1984 et compte environ 300 000 locuteurs). La pratique d'une langue originale va de pair avec le cosmopolitisme. L'identité nationale est aussi fondée sur des manifestations propres (la Schueberfouer). Le pays est très ouvert à l'étranger (30 % de la population est étrangère, record d'Europe, dont un tiers de Portugais, avec l'originalité d'une dominante d'Européens). Il existe aussi une identité territoriale, malgré (ou en raison de) l'opposition nord-sud, avec quelques lieux forts et une politique d'aménagement du territoire ayant tendu d'abord à reconvertir la région minière et aujourd'hui à renforcer le nord. On pourrait ajouter le fait que, cas rare au monde, le nom du pays est identique au nom de la capitale et qu'il y a souvent une indifférenciation entre les deux.

Sur le plan économique, le Luxembourg fut d'abord un Etat rural très pauvre, avec de forts courants d'émigration vers le nouveau monde (un quart de la population est parti dans la deuxième partie du XIX^{ème} siècle). Comme les régions voisines, le pays s'est industrialisé dans les années 1860-1870 en exploitant comme ses voisins les ressources du sous-sol et en développant des activités sidérurgiques. L'intégration européenne des années 1960 et surtout 1970 s'est accompagnée d'un fort développement économique : mise en place d'une administration européenne, croissance des services financiers dans un contexte de reconversion (années 1970/80). Le Luxembourg a alors commencé à se différencier des Etats voisins ; la ville de Luxembourg a commencé à polariser les nouvelles activités économiques au détriment du bassin sidérurgique. Singularité en Europe : l'Etat tampon a laissé la place à un Etat d'interface. Le pays en a beaucoup joué : scolarité alternée en français et allemand (ce qui a favorisé l'insertion de l'anglais), rôle de négociateur entre ses deux voisins, rôle au sein des petits Etats de l'Union Européenne, formation des élites à l'étranger, mais dans plusieurs pays. La législation européenne est appliquée très vite au Luxembourg : le pays cultive la réactivité et la flexibilité. L'Etat a valorisé la différenciation du pays par rapport à l'extérieur : législation libérale ouverte à l'entreprise, rente de situation en tant que "paradis fiscal", secret bancaire, inventivité très forte en matière financière et émergence d'un véritable savoir-faire en ce domaine. Enfin, le Luxembourg est en train de devenir un Etat-métropole. Sur les 350 000 emplois, 110 000 sont considérés comme métropolitains (sur 230 000, Strasbourg en a 30 000), aux trois-quarts localisés dans l'agglomération principale ; 40 % concernent la finance,

puis les services aux entreprises, les institutions européennes. En revanche, les médias, l'enseignement supérieur et la recherche sont sous-représentés. Un point fort est aussi constitué par les fonctions de fret (5ème aéroport européen, 23ème du monde, en position centrale en Europe). Certes, il y a des métropoles plus puissantes, surtout dans un contexte de crise financière. Mais l'Etat œuvre à renforcer le caractère métropolitain : label de Capitale européenne de la culture, grands équipements (Philharmonique), création d'un pôle universitaire avec le choix de développer des formations de niveau Master et de rayonnement international. Un effet du caractère métropolitain est l'importance des emplois transfrontaliers (150 000, dont la moitié vient de France, un quart de Belgique et un quart d'Allemagne). Cette progression a été très rapide et a à peine été entravée par la crise. En revanche, les grandes villes voisines qui pour la plupart sont plus peuplées que la ville de Luxembourg ont du mal à résister à la polarisation. Dans ce contexte, l'enjeu est maintenant la mise en place d'une gouvernance transfrontalière pour éviter que les tensions ne deviennent trop fortes.

Le Luxembourg est un micro-Etat, avec la singularité d'être au cœur de l'Europe et de collectionner les couples antinomiques (petite taille et situation de grand enjeu, identité et ouverture, souveraineté et forte intégration économique, rôle prédominant de l'Etat et législation libérale, différenciations internes et centralisation métropolitaine, rôle d'intermédiation et d'interface, etc.). Est-il un Etat modèle par son originalité, par sa construction, par son fonctionnement ? Au risque d'être provocateur, peut-on le qualifier d'Etat voyou ou d'Etat prédateur ? La réalité est plus complexe. Les grands Etats ont de nombreux avantages : leur population, leur territoire notamment. Dans un monde global, les petits Etats ne peuvent jouer que sur leur situation, leur petite taille (proximité entre les acteurs, flexibilité), leur statut d'Etat (le Luxembourg en joue beaucoup) et leur différence.

Questions

le Luxembourg n'est-il pas trop grand comparé à des Etats comme Andorre ?

Disons qu'il a une bonne taille en termes de ressources, de connaissance des rouages européens, d'attractivité économique.

La caractéristique des petits Etats n'est-il pas de délaissier une part de leur souveraineté ?

En effet, les petits Etats ne possèdent pas tous les attributs de la souveraineté. Le Luxembourg n'a pas de véritable armée. Mais la question se pose différemment : on investit peut-être d'autant plus dans les éléments de souveraineté dont on dispose réellement.

Peut-on comparer les attributs de la métropolité et les attributs de la souveraineté étatique ?

La métropolité s'est construite par défaut, sur les ruines de la sidérurgie (et de l'Etat ARBED, pourrait-on dire), et surtout depuis l'an 2000. Un avantage pour la promotion métropolitaine de Luxembourg a été le rôle important de l'Etat et le rôle longtemps faible de la commune de Luxembourg.

La petitesse du pays permet-elle une démocratie de proximité ? La chose législative y est-elle plus facile ?

La recherche du consensus est un principe important de résolution des conflits. De plus, le multilinguisme et la formation universitaire des élites dans plusieurs pays étrangers font qu'il n'y a pas de pensée unique.

Le Luxembourg n'a-t-il pas aussi de grandes faiblesses, comme le fait que le prix de l'immobilier chasse du pays les nationaux les plus pauvres ?

Oui, le cas est classique autour des métropoles. La différence est qu'il y a ici des frontières. La spéculation est forte au Luxembourg et, durant la crise, les prix n'y ont que stagné. De même, les étudiants luxembourgeois présents se déclarent moins optimistes sur l'avenir de leur pays (précarité de certaines formes de développement, coût de la vie très élevé, évasion commerciale).

© Les Cafés Géographiques - cafe-geo.net