

# La politique extérieure du Luxembourg : caractéristiques générales et réflexions d'ensemble.

**Sylvain SCHIRMANN**

Professeur d'Histoire contemporaine à l'Institut d'Études Politiques de Strasbourg (France)

Pays à peine aussi grand qu'un département de superficie moyenne en France et à peine plus peuplé (environ un demi-million d'habitants), le Luxembourg étonne lorsqu'on parle de politique extérieure de petite et moyenne puissance. Son positionnement ne correspond pas à l'importance intrinsèque que suggère sa superficie et sa population. Deux à trois éléments permettent aisément de le comprendre. Luxembourg-ville, la capitale, est d'abord siège d'institutions européennes et le traité d'Amsterdam en fait une des capitales européennes. La ville possède le siège de la Cour de Justice de l'UE, celui du secrétariat général du Parlement européen. Elle accueille ensuite 4 conseils des ministres de l'UE. Cette tradition remonte à 1951, lorsque la capitale grand-ducale obtint le siège de la Haute Autorité de la CECA, ainsi que la cour de justice de cette même Communauté.

Le Grand-Duché du Luxembourg est ensuite le pays qui a le plus fourni de présidents de la Commission européenne : 3 (Thorn, Santer, Juncker), contre 2 à la France, 2 à l'Italie, 1 à l'Allemagne, 1 au Royaume-Uni, 1 aux Pays-Bas et 1 au Portugal. La place financière du Luxembourg, enfin, est une des plus importantes en Europe et le Grand-Duché a globalement réussi jusqu'à aujourd'hui à en préserver les spécificités. Cette réussite luxembourgeoise mérite quelques explications.

Il faut d'abord partir du cadre luxembourgeois. Le Grand-Duché actuel naît en 1867 avec la signature du traité de Londres qui garantit son existence, démantèle la forteresse de Luxembourg et lui confère un statut de neutralité qui le préserve de l'intervention des puissances. La situation géographique du Luxembourg en fait régulièrement un objet de convoitise pour ses puissants voisins. Tour à tour Néerlandais (dans le cadre d'une union personnelle), Français (Napoléon III), Prussiens, ou plus récemment encore au lendemain de la Première Guerre mondiale (Belges), voire Allemands (à l'époque national-socialiste) ont tenté d'incorporer le Grand-Duché dans leur Etat. Ce positionnement « anxieux » a amené le Grand-Duché à développer une diplomatie qui, ne pouvant s'appuyer sur les instruments classiques de la puissance, a développé les outils du *soft-power* ou de la diplomatie de l'influence.

Progressivement s'est ainsi construite une tradition diplomatique luxembourgeoise, qui a permis au pays de préserver son indépendance et de répondre à ses intérêts. Cette tradition repose d'abord sur le

multiculturalisme luxembourgeois. La construction de l'Etat national luxembourgeois emprunte beaucoup à la France dans son fonctionnement : centralisme administratif, même système éducatif, etc... Le pays conserve cependant partout l'usage des trois langues (langues du système scolaire, comme de l'administration que sont le français, l'allemand et le luxembourgeois). L'absence jusqu'à une époque très récente d'université au Luxembourg, obligeait les élites grand-ducales à se former ailleurs, fréquemment en France, Allemagne et Belgique, parfois au Royaume-Uni, plus exceptionnellement aux États-Unis, réimportant à leur retour pratiques, idées et surtout réseaux. Ce multiculturalisme est un des grands atouts diplomatiques du Grand-Duché. Il permet une politique d'alliance qui sert au mieux les intérêts nationaux. Avant la Première Guerre mondiale, le Luxembourg, était par exemple, membre de l'Union douanière allemande (le Zollverein), tout en évitant soigneusement un alignement militaire, ou politique sur l'Empire de Guillaume II. Dans la même période, il continue à entretenir d'excellentes relations avec le voisin français.

Pendant la Guerre 1914 - 1918, le Luxembourg tente de soigner aussi bien les blessés alliés qu'allemands, héberge des ressortissants belges, etc. Cette politique du balancier n'est pas sans risque. Au lendemain de la Grande Guerre, la Belgique revendiqua par exemple l'intégration du Grand-Duché dans la province belge du Luxembourg. La France s'y opposa, mais obligea le Luxembourg et la Belgique à conclure entre eux l'UEBL (Union économique belgo-luxembourgeoise). Dans cet ensemble économique et monétaire, Luxembourg renonça à sa souveraineté monétaire et sa sidérurgie fut freinée par la politique belge. En tout état de cause, les responsables grand-ducaux n'obtenaient pas ce qu'ils souhaitaient, leur intégration dans un système d'alliance français. Au lendemain de la catastrophique opération d'occupation de la Ruhr (un danger mortel pour la sidérurgie luxembourgeoise) par la France, les élites luxembourgeoises ouvrirent une voie pour assurer indépendance et sécurité. Elles travaillèrent à des politiques de rapprochement franco-allemandes, puis au-delà de rapprochement entre les principaux Etats de l'espace rhénan.

L'exemple probant de cette réorientation est l'œuvre d'Emile Mayrisch, le patron de l'ARBED, le grand trust sidérurgique luxembourgeois, qui construisit d'abord à travers le comité de documentation et d'information franco-allemand un lieu de rencontre entre élites

françaises et allemandes. Sa propriété, le château de Colpach, vit ainsi défilier du beau monde : de Jean de Pange, en passant par Wladimir d'Ormesson, Thomas Mann, Konrad Adenauer ou encore André Gide, voire Louis Viénot. Il profita à cette fin du carnet d'adresse de son épouse, Aline de Saint Hubert. Persuadé que le choc franco-allemand était avant tout culturel, qu'il fallait que Français et Allemands se connaissent, échangent sur leurs identités, Mayrisch consacra une partie de ses richesses à cette fin. Tout comme il mit tout en œuvre pour qu'un rapprochement s'opère entre sidérurgistes de l'espace rhénan. C'est pour ce but qu'il porta sur les fonds baptismaux la première entente internationale de l'acier, signée à Luxembourg en septembre 1926.

Ce cartel, conclu entre sidérurgistes allemands, français, belges, sarrois et luxembourgeois, avait son siège à Londres. Il reposait sur des cotisations, des prix fixés, un partage des marchés, une réflexion sur les conditions de productions. Il répondait à la volonté des acteurs de réguler le marché selon leurs normes et à éviter une interférence des Etats dans le jeu d'un marché, dont le fonctionnement serait fixé par les producteurs. Bref, Mayrisch venait de fonder une « CECA privée ». À sa mort en 1928, les autorités grand-ducales s'inspirèrent de son exemple pour leur politique étrangère. Elles se réjouirent de la politique de Briand et de Stresemann, approuvèrent le projet de lien fédéral européen de Briand, puis après son échec, participèrent la négociation de la convention d'Ouchy (signée en juin 1932) avec la Belgique et les Pays-Bas, qui aboutit à la construction d'une zone de libre-échange entre les trois Etats dans un délai de 10 ans, avec un calendrier précis de réduction des droits de douane et une invitation lancée aux Etats qui voudraient les rejoindre sur la base de l'acceptation des acquis.

La création d'un « BENELUX » était en route. Le Luxembourg avait ainsi épousé dès l'entre-deux-guerres la voie du multilatéralisme, tenté de peser sur le rapprochement franco-allemand en l'encourageant fortement et cherché à s'insérer dans un ensemble de puissances moyennes.

Cela n'empêcha pas le Luxembourg d'être menacé à nouveau dans son existence en 1940. Envahi en mai 1940, annexé de fait le Luxembourg fut intégré dans le III<sup>e</sup> Reich. Son gouvernement prit lui le chemin de l'exil à Londres, pendant que la Grande-Duchesse trouva refuge outre-Atlantique. La sortie de la Seconde Guerre mondiale, les modifications paradigmatiques des relations internationales de la fin des années 1940 et du début des années 1950 favorisèrent le Grand-Duché, dans la mesure où il put s'appuyer sur la tradition héritée de la période précédente, plus conforme aux attentes de l'heure.

C'est dans le cadre du multilatéralisme que s'inscrit la politique extérieure du Grand-Duché. Un multilatéralisme à plusieurs niveaux : le Benelux, la construction européenne, l'Alliance atlantique et les organisations internationales. Ce multilatéralisme présente plusieurs avantages pour le Grand-Duché.

- La sécurité d'abord. Elle est possible à travers l'Otan, dont le Luxembourg est membre et aux missions de laquelle il participe de différentes manières. Elle est aussi un fruit du fonctionnement de l'Europe communautaire, dans la mesure où il n'est plus l'objet des rivalités de ses puissants voisins.

- Un renforcement de la puissance et de l'influence. Le Luxembourg sait à la fois jouer des rivalités de ses partenaires européens pour obtenir le siège d'institutions européennes (cf. la CECA ou encore l'affaire de la fusion des exécutifs.). Il sait s'appuyer sur le Benelux pour être au cœur de mécanismes de relance de la construction européenne, comme dans le cas du Mémoire de Benelux qui débouche en 1955 sur la conférence de Messine et la relance européenne. Il sait jouer les « messieurs bons offices » au moment des crises européennes : il suffit de se souvenir du rôle du Luxembourg dans la sortie de la crise de la chaise vide en 1966. Ce sont ses responsables politiques qui animent missions et projets communautaires (le plan Werner, voire récemment Juncker).

- Un fondement de la puissance économique. la CECA a été fondamentale pour la sidérurgie luxembourgeoise, qui n'a plus eu de problèmes de matières premières, ayant accès aux ressources des 5 autres partenaires. L'acier grand-ducal a pu s'implanter sur les marchés voisins et, grâce à l'Europe, le pays a su dans ce secteur entreprendre une reconversion industrielle et participer aux reconfigurations industrielles du secteur sidérurgiques (Arcelor-Mittal, dont le siège est à Luxembourg en est un exemple parlant). L'Europe a permis au pays de sortir de la mono-industrie, pour se transformer en économie de services, dont le fleuron est le secteur financier qui se développe dès les années 1960 à Luxembourg. Sa fortune dépend des puissants voisins.

- Une terre d'expérimentation. C'est autour de l'espace grand-ducal que se sont multipliées des expériences diversifiées de coopération transfrontalière. Celles-ci le font coopérer avec des *Länder* allemands, des provinces belges, des régions françaises et aucun espace du Luxembourg n'est hors du périmètre de ces différentes coopérations, ce qui fait que le pays se nourrit de toutes ces dynamiques. Luxembourg est ainsi la ville des migrations de travail quotidiennes pour un demi-million de personnes (belges, allemands, français). Cela confère à la ville-capitale et à l'Etat un périmètre d'influence directe par la richesse qu'elle distribue bien au-delà de sa géographie nationale.

- Une représentation diplomatique à travers le Benelux présente tout autour de la planète et dans toutes les structures internationales. Pour mémoire, signalons que le service des affaires extérieures du Luxembourg dispose d'un peu plus de 100 personnes, dont 27 postes de résidents permanents !

Mais une telle politique étrangère peut également vous faire passer pour un pays mû par ses seuls intérêts. Après la chute du Mur et la fin de la Guerre froide, certains Etats, voire même certains commissaires s'en prirent à la place financière luxembourgeoise. En 1998, Edith Cresson, avait lancé de façon bouillonnante : « il faut fermer le Luxembourg ». Cet anathème fut suivi par

d'autres (rappelons Sarkozy, ou par des affaires financières « troubles » : Clearstream) qui jetèrent un doute sur l'image lisse que le Grand-Duché souhaitait donner de lui-même. Les répliques indignées des responsables luxembourgeois et une attitude d'union sacrée chargèrent toujours les tenants de tels propos. Elles n'en traduisirent pas moins un embarras obligeant à repenser l'approche diplomatique usuelle.

Si les autorités défendent ce qu'elles appellent « le pilier de l'économie nationale », elles restent cependant à la merci des évolutions des relations internationales en la matière. Elles le font d'un côté avec un relatif succès, liant leur position à la position d'autres places financières (comparaison avec la Suisse), ou introduisant un début de transparence dans le secteur financier, voire coopérant en matière d'évasion fiscale, ce qui a permis au pays d'échapper à l'inscription sur la liste des paradis fiscaux. Mais elles connaissent également la fragilité d'une telle situation. Dès lors comment se positionner compte tenu des contraintes nouvelles. Trois éléments peuvent être cités, reposant tous sur une tradition luxembourgeoise. Le Luxembourg a une pratique quotidienne des relations intercommunautaires et transfrontalières. Elle se prête à merveille à une diplomatie privilégiant la médiation. Médiation d'abord dans la vie de l'Europe communautaire.

L'Etat national luxembourgeois, que l'Europe devienne une entité politique fédérale unifiée ou une nébuleuse confédération d'Etats-nations, devra se plier à certaines décisions de nature supranationales concernant sa place financière. Or en se faisant de plus en plus le champion de l'entité politique unifiée, en cherchant à être médiateur entre les espaces européens (franco-allemands, est-ouest), le Grand-Duché espère peser sur des évolutions qui amèneront - espère-t-il - les Etats à accepter des exigences supranationales. C'est le moyen de contrecarrer la vulnérabilité politique du Grand-Duché. Il suffit, pour s'en convaincre, de regarder les positions du Grand-Duché au moment du projet constitutionnel européen, puis son engagement en faveur du traité de Lisbonne ou encore en faveur de l'accord de Dublin pour une politique européenne des réfugiés, et enfin l'action d'un Jean-Claude Juncker en faveur de la relance de la construction européenne.

Médiateur, le Luxembourg peut l'être au niveau des engagements internationaux marqués du sceau de

l'humanitaire. Pour corriger l'image d'un pays trop lié à sa place financière, il se raccroche à la formule « du petit pays, porteur de valeurs humaines généreuses ». Le Grand-Duché dès les années 1990 augmente l'aide au développement, et de fait le Luxembourg peut se prévaloir d'un rapport montant investi par habitant qui le classe au premier rang de l'UE (près de 1,1% de son PIB, contre 0,7% pour la France par exemple ou l'Allemagne). Mais il faut le faire savoir et l'accompagner d'engagements humanitaires (législation ONG, organisations d'aide...), et d'une vision tiers-mondiste.

La réorientation nécessaire a mis en lumière certaines carences : potentialités réduites en matière de ressources humaines, formations professionnelles, réorganisations logistiques. C'est là que le bât blesse : potentialités matérielles, intellectuelles, capter l'engagement de jeunes luxembourgeois qui se projettent dans certaines actions humanitaires. C'est donc la structuration de l'appareil diplomatique qui devient une nécessité pour réadapter la politique étrangère compte tenu du nouveau contexte. Elle sera toujours marquée du sceau du multilatéralisme : Europe, atlantisme et environnement régional<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La présente conférence repose sur la bibliographie suivante :  
 TRAUSCH Gilbert, *Histoire du Luxembourg*, Paris, Hatier, 1992  
 TRAUSCH Gilbert, *Joseph Bech. Un homme dans son siècle, cinquante années d'histoire luxembourgeoise (1914-1964)*, Luxembourg, ISP, 1978  
 SCHIRPMANN Sylvain, *Quel ordre européen ? De Versailles à la chute du III<sup>e</sup> Reich*, Paris, A. Colin, 2006  
 BARTHEL Charles, *Au service de l'humanité, Histoire de la Croix rouge luxembourgeoise*, Luxembourg, 2014  
 BARTHEL Charles, *Bras de fer. Les maîtres de forges luxembourgeois, entre les débuts difficiles de l'UEBL et le Locarno sidérurgique des cartels internationaux. 1918-1929*, ISP, Luxembourg, 2006  
 BARTHEL Charles, *Le Luxembourg et l'Europe. Bibliographie sélective des titres parus de 1945 à nos jours*, [ouvrage collectif], Centre d'Études et de Recherches Européennes Robert Schuman, Imp. Centrale, Luxembourg, 1994  
 BARTHEL Charles, « *Émile Mayrisch et le pacte international de l'acier des années vingt* », in: *Journal of European Integration History*, 1(2006), pp.43-65

Archives nationales de Luxembourg, *Lëtzebuerg am Däitschen Zollveräin*, Catalogue d'exposition du 14. 12. 2017 au 25. 05. 2018, Luxembourg, 2017  
 CVCE, *L'UEM à la croisée des chemins. La pensée de Pierre Werner et son actualité au XXI<sup>e</sup> siècle*, Luxembourg, CVCE, 2013  
 DANESCU Elena, MUNOZ Susana, (eds), *Pierre Werner et l'Europe : pensée, action, enseignements*, Bruxelles, Peter Lang, 2015  
 WEY Claude, « De la politique extérieure du Grand-Duché de Luxembourg. Le paradigme norvégien, une voie politique pour la diplomatie luxembourgeoise ? », in *Forum n° 189*, Luxembourg, Janvier 1999  
 WURTH Hubert, « La politique étrangère du Luxembourg » in *revue internationale et stratégique*, n° 61, 2006/1, Paris, A. colin, pp. 217 à 226  
 SCHROEDER CORINNE, *L'émergence de la politique étrangère du Grand-Duché de Luxembourg vue à travers le ministère des affaires étrangères (1945-1973)*, thèse soutenue à l'université catholique de Louvain-la-Neuve, 2014 (sous la direction de Michel Dumoulin et Charles Barthel).

**Resum**

L'article de Sylvain Schirmann "La politique extérieure du Luxembourg: caractéristiques générales et réflexions d'ensemble" remarque l'importance symbolique de Luxembourg au cœur de l'espace européen. En effet, la capitale Luxembourg-Ville est le siège de nombreuses institutions européennes (la Cour de Justice, le Tribunal de première instance, la Cour des comptes et le Banque européenne d'investissement, le Secrétariat général du Parlement européen, par exemple). Par une analyse historique, celui-ci approfondit le cadre du multilatéralisme en abordant plusieurs avantages pour le Grand-Duché. L'État national luxembourgeois tend à corriger l'image du pays trop liée à sa place financière. C'est pourquoi, une réorientation politique est indispensable. Ainsi, la structuration de l'appareil diplomatique est perçue comme un moyen de réadapter la politique étrangère. Compte-tenu du nouveau contexte, une réorientation et une adaptabilité sont nécessaires pour cet État.

**Abstract**

Sylvain Schirmann's article "Luxembourg's foreign policy: general characteristics and overall reflections" underlines the symbolic importance of Luxembourg at the heart of the European area. Indeed, the capital Luxembourg-Ville is the seat of European institutions (the Court of Justice, the court of First Instance, the Court of Auditors and the European Investment Bank, the General Secretariat of the European Parliament, for example). Through a historical analysis, it deepens the framework of multilateralism by addressing several advantages for the Grand duchy. The national state of Luxembourg tends to correct the image of the country too linked to its financial place. That is why a political reorientation is indispensable. Thus, the structuring of the diplomatic apparatus is seen as a means of readjusting foreign policy. Given the new context, a reorientation and adaptability are necessary for this state.

**Résumé**

L'article de Sylvain Schirmann « La politique extérieure du Luxembourg : caractéristiques générales et réflexions d'ensemble » souligne l'importance symbolique du Luxembourg au cœur de l'espace européen. En effet, la capitale Luxembourg-ville est le siège d'institutions européennes (la Cour de Justice, le Tribunal de première instance, la Cour des comptes et la Banque européenne d'investissement, le Secrétariat général du Parlement européen, par exemple). Par une analyse historique, celui-ci approfondit le cadre du multilatéralisme en abordant plusieurs avantages pour le Grand-Duché. L'État national luxembourgeois tend à corriger l'image du pays trop liée à sa place financière. C'est pourquoi, une réorientation politique est indispensable. Ainsi, la structuration de l'appareil diplomatique est perçue comme un moyen de réadapter la politique étrangère. Compte-tenu du nouveau contexte, une réorientation et une adaptabilité sont nécessaires pour cet État.