

# De la politique extérieure du Grand-Duché de Luxembourg

Le paradigme norvégien, une voie politique pour la diplomatie luxembourgeoise ?

Texte paru sous ce titre dans *forum*, 189, janvier 1999.

## Prélude : le Luxembourg et l'affaire Cresson

L'anathème « Il faut fermer le Luxembourg » prononcé par la bouillonnante commissaire européenne Edith Cresson au cours de l'année passée mit de nouveau le Grand-Duché en fragile posture sur l'échiquier des relations intra-européennes. Or, abstraction faite des formulations aussi maladroites politiquement qu'inhabituelles dans le langage diplomatique, la sortie de l'ex-Premier ministre français contre le Luxembourg et sa place financière n'est pas le pavé dans la mare et ne saurait donc excuser la balourdise de la riposte où s'est empêtrée la classe politique luxembourgeoise. En effet, le bien-fondé des répliques luxembourgeoises se limita à la fois à l'étalage de sentiments offusqués et à une kyrielle de prises de position inconditionnelles se bornant à défendre bec et ongles ce que d'aucuns appellent « le pilier de l'économie grand-ducale ».

Du « nouveau coup injustifié contre la place financière » (Parti Démocratique) au « coup de canif » (Républicain Lorrain) en passant par la formule du président de la Commission européenne et du non moins Luxembourgeois Jacques Santer, « chaque place financière est un paradis fiscal par rapport à une autre place financière », les discours publics luxembourgeois chargeaient Edith Cresson tout en faisant preuve d'une attitude politique de type « union sacrée » qui sied si bien à la défense d'intérêts économiques prétendus nationaux. Quel mal à cela ? N'est-il pas usuel de réagir à des affirmations peu nuancées par des ripostes évitant le discours par trop feutré ? Toutefois, ce champ plein d'embûches que constituent les relations internationales devrait inciter davantage les responsables luxembourgeois à mettre en oeuvre une politique extérieure caractérisée à la fois par des argumentations politiques plus subtiles et surtout par une culture diplomatique plus élaborée. Cette approche nous est d'ailleurs démontrée d'une façon magistrale par les politiques de plusieurs petits pays de l'Europe septentrionale !

## **La valeur paradigmatique de la politique extérieure norvégienne**

C'est notamment la Norvège qui a su construire en quelques décennies une voie diplomatique originale que maints politologues de renom considèrent dès à présent comme la référence paradigmatique tout court en matière de politique étrangère pour les petites puissances. Auréolée à l'unanimité par la communauté internationale pour son rôle médiateur dans les « tractations secrètes d'Oslo » (entre Israël et les Palestiniens), la Norvège joue à fond depuis quelques années la stratégie de l'« everybody's darling ». Disposant d'un cercle de diplomates de haute volée formés durant les années 1980 par des politologues non moins brillants - nous songeons aux regrettés Holst et Rokkan -, la classe politique norvégienne a réussi à faire passer l'image d'une petite puissance à la politique étrangère au-dessus de tout soupçon et à l'engagement tiers-mondiste exemplaire. Ce véritable coup médiatique sert d'ailleurs à merveille les intérêts norvégiens, puisqu'à l'atout diplomatique de bénéficier d'un large crédit de confiance internationale s'est jointe l'opportunité bienvenue de voiler quelque peu une évidence tout autre de la Norvège de cette fin de siècle.

Autant la Norvège se complaît dans son rôle bien réel de médiateur en matière de tensions internationales, autant elle se doit de faire face à une réalité autrement norvégienne d'un pays richissime dont les gisements pétroliers polluent copieusement les eaux de la mer du Nord, voire de la mer arctique. Si l'on ajoute à cet état de fait économique peu soucieux d'intérêts autres que nationaux une politique plus qu'indulgente en matière de pêche au large, force est de constater que l'idée bien répandue d'une Norvège vertueuse et désintéressée, voire politiquement immaculée en prend un sacré coup ... sans que cela porte quelque préjudice à l'élogieuse réputation internationale dont, nous en sommes persuadé, ce pays continuera à jouir.

Car petite puissance, ne courant pas le risque d'être qualifiée d'Etat de petite dimension, la Norvège, en dépit de ses engagements contractés envers l'OTAN et malgré ses relations traditionnelles très soudées avec les autres pays nordiques, dispose grâce à son refus réitéré de s'intégrer dans une fédération politique supranationale d'une marge de manoeuvre diplomatique considérable. Ce fait politique, déjà remarquable en soi pour une petite puissance, aura de fortes chances de prendre dans les années à venir une tout autre envergure. Ainsi la politique extérieure norvégienne saura probablement bénéficier de la très lente progression du potentiel diplomatique et militaire de l'UE, qui risquera de connaître des déboires supplémentaires avec l'intégration très hâtive des pays de l'Europe centrale et orientale. Par ailleurs, cette plausible paralysie diplomatique de l'UE pourrait éventuellement être accompagnée sur le continent européen du rôle politique de plus en plus effacé de la Confédération helvétique. Nous convenons donc que la politique norvégienne de médiation aura une belle carte à jouer au niveau des relations internationales. Et comme la manne provenant du pétrole et du gaz de la mer du Nord permettra d'assurer le financement d'une politique de l'aide au développement généreuse, il n'y aura pas trop de soucis à se faire, du moins à moyen terme, pour l'image politique et l'avenir politico-économique de la Norvège.

## **Limites politiques et contraintes institutionnelles de la politique extérieure luxembourgeoise**

Y a-t-il des enseignements que la classe politique luxembourgeoise puisse tirer de ce paradigme norvégien ? Afin d'éviter le piège d'une prise de position politique entachée à la fois de l'arbitraire idéologique et de l'analyse apodictique, essayons d'y répondre par des réflexions analytiques portant sur les potentialités diplomatiques de l'Etat luxembourgeois à court et à moyen terme.

Doté d'une culture diplomatique dont la phase embryonnaire ne fut surmontée qu'après la Seconde Guerre mondiale, le Luxembourg, malgré son statut séculaire d'Etat souverain, n'a jamais su ni pu mettre en place une politique extérieure vraiment indépendante. Se limitant avant 1939 à une chétive politique de sauvegarde nationale basée sur des proclamations de foi, la politique extérieure luxembourgeoise connut un changement de cap avec l'abandon du principe de la neutralité désarmée et la mise en place d'une politique d'intégration dans le nouvel ordre international par le biais de l'adhésion aux systèmes d'alliances atlantique et européennes. Si la réorientation de la politique extérieure luxembourgeoise favorisa le développement d'une réelle activité diplomatique exécutée dans un cadre institutionnel digne de ce nom, il n'en reste pas moins vrai que la diplomatie grand-ducale se fit dorénavant dans un champ relationnel déterminé et par les décisions des organisations supranationales et par les exigences du « leadership » américain. En d'autres termes, le déploiement de la diplomatie luxembourgeoise se fait dans un contexte structurel dont l'essence politique consiste à limiter la marge de manoeuvre de tout Etat de petite dimension !

Que la puissance dirigeante du soi-disant monde libre se soit muée depuis la désagrégation du monde communiste en arbitre ès relations internationales ne semble guère avoir provoqué de nouvelles répercussions contraignantes pour le champ diplomatique luxembourgeois. Par contre, le processus de l'unification européenne, dont la classe politique luxembourgeoise se fait le chantre inconditionnel, ne cessera de limiter à coup sûr par le renforcement du principe de la souveraineté supranationale les pouvoirs de décision du plus petit Etat de l'UE. Car, contrairement au destin des membres-ténors de la construction européenne que sont la France, la RFA et le Royaume-Uni, le sort du Luxembourg ne sera pas sensiblement affecté par une éventuelle question constitutionnelle marquant le régime politico-institutionnel de l'Europe. Peu importe que l'Europe devienne une entité politique unifiée ou une nébuleuse confédération d'Etats-nations, compte tenu des rapports de force nationaux pouvant perdurer au sein du futur ensemble intra-européen, l'Etat luxembourgeois, - à défaut de peser sur les décisions politiques européennes -, devra davantage se plier aux exigences supranationales. Bref, le Luxembourg en tant qu'Etat de petite dimension n'a jamais pu appliquer et n'aura jamais la possibilité d'appliquer une politique extérieure vraiment souveraine ! Constat quelque peu décapant, mais qui a du moins le mérite de cerner au plus près la distinction entre les potentialités politiques d'une puissance fût-elle petite (Norvège) et le pouvoir souverain somme toute limité d'un Etat de petite dimension (Luxembourg) !

## **Le Luxembourg face au paradigme norvégien : entre négation et application trop confidentielle**

Et pourtant, à défaut de pouvoir utiliser le modèle norvégien dans son intégralité, la classe politique luxembourgeoise pourrait néanmoins adopter quelques orientations programmatiques de la diplomatie norvégienne qui ont pour nom médiation politique et aide au développement. Pays multiculturel s'il en est, communauté d'hommes se caractérisant par une paix socio-politique stable, le Luxembourg par sa pratique quotidienne des relations intercommunautaires et transfrontalières se prêterait à merveille à la réalisation d'une diplomatie privilégiant la médiation et la pratique du consensualisme politique. Economie de petite dimension assurant sa richesse par une hyperouverture, Etat souverain mettant sa législation au service d'une production bancaire plus que florissante, le Grand-Duché des années 1990 dispose de moyens financiers considérables pour mener une politique tiers-mondiste qui aurait valeur de modèle.

D'aucuns peuvent nous rétorquer que tout au long du processus de l'unité européenne les gouvernements luxembourgeois ne cessent de fournir avec un succès certain un travail de médiation au sein des différents conseils et commissions. Et ces mêmes contradicteurs nous rappelleront à coup sûr, dans le même ordre d'idées, les accords de Schengen et le beau parcours de l'équipe gouvernementale, sinon de son Premier Ministre, lors de la dernière « présidence européenne ». Quant aux initiatives gouvernementales concernant l'aide au développement, on avancera que le Luxembourg peut se prévaloir d'un rapport « montant investi par habitant » défiant toute concurrence au niveau mondial. Bref, l'Etat grand-ducal accomplit très bien ses missions en affaires étrangères ... et par conséquent, les critiques style Cresson à l'étranger et les prises de position s'écartant de la pensée unique nationale sont toutes dénuées de considérations quelque peu objectives et tiennent de la mauvaise foi !

Est-ce vraiment si simple que cela ? Pourquoi lit-on alors régulièrement dans la presse internationale des articles où le Luxembourg est apostrophé de « coffre-fort de l'Europe » ? Pourquoi les médias européens qualifient-ils si souvent notre pays « d'Etat à la législation plus que bienveillante à l'égard des épargnants étrangers » ? Et pourquoi finalement ne vante-t-on que très rarement à l'étranger l'engagement médiateur et humanitaire de l'Etat luxembourgeois ?

De grâce, évitons d'avancer une fois pour toutes la thèse si commode du complot figolé dans les chancelleries étrangères ! Essayons de nous débarrasser définitivement de la tactique diplomatique puisant dans l'argumentaire du petit surdoué mal-compris et mal-aimé ! La situation hautement déplorable que la classe politique européenne arrive à charger de façon presque continue le Luxembourg ne peut hélas s'expliquer que par deux truismes. Primo : le Grand-Duché est politiquement vulnérable. Secundo : vulnérable sur le plan politique, l'Etat luxembourgeois devient la proie facile d'incriminations sur le plan éthique. Nul doute que les griefs contre la place bancaire ne soient largement justifiés. De même, il est hors de doute qu'une éventuelle reconsidération juridique supranationale portant sur la législation bancaire luxembourgeoise équivaldrait à une mise à mort de la petite économie grand-ducale. Ce qui amène, hélas, les politiques luxembourgeois à défendre par des moyens diplomatiques une priorité économique absolue, quoique condamnable. Si nous joignons à cette situation politique déjà fragile en soi

l'application d'une politique étrangère par trop confidentielle en matière de médiation internationale et d'engagement humanitaire, il y a de quoi être inquiet !

### **Pour un centrage plus marqué de la politique extérieure luxembourgeoise autour de deux activités diplomatiques : apologie des engagements médiateur et humanitaire**

Heureusement, cette situation assez alarmante n'est pas frappée du cachet de l'irréversibilité. Au lieu de se laisser entraîner sur l'échiquier des relations internationales dans des joutes politico-économiques qui font perdre à l'Etat luxembourgeois dans le meilleur cas de figure toute sa crédibilité sur le plan moral, il serait plus qu'opportun de mener une politique étrangère résolument médiatique. Effectivement, le déficit qui porte le plus grand préjudice au Luxembourg, c'est son assez déplorable image de marque par trop liée à sa place financière. Il serait donc hautement souhaitable que le Luxembourg réussisse à se libérer de l'image du vilain petit canard boiteux par un message médiatique axé sur la formule du « petit pays, porteur de valeurs humaines généreuses ».

Qu'il nous soit permis à cette fin d'exposer quelques propositions sous forme d'interrogations. Est-il politiquement si irréfléchi de proposer aux responsables politiques d'un Etat de petite dimension, qui de surcroît est tenu d'honorer ses engagements européens, une voie diplomatique dont la spécificité rendrait perceptible l'engagement luxembourgeois au niveau des relations internationales ? Est-il utopique d'envisager une politique étrangère luxembourgeoise marquant de sa propre empreinte un processus de médiation ? En admettant le bien-fondé de ces réflexions, ne serait-il pas politiquement bénéfique pour le Luxembourg que ses décideurs fassent preuve d'une réelle initiative diplomatique ? L'élaboration d'une diplomatie luxembourgeoise agissante permettrait de se dégager, tout au moins occasionnellement, de ces travaux de médiation chapeautés par les autorités de l'UE qui condamnent si souvent le Luxembourg à des besognes de type « exécutant », voire « voix de son maître » ; l'épisode dit de « l'affront turc » orchestré par la RFA et exécuté par le Luxembourg lors du sommet de Luxembourg en décembre 1997 en constitue l'exemple parfait ! Les lecteurs incrédules nous répliqueront que l'influence politique du plus petit Etat au sein de l'UE ne lui permet guère de choisir sa mission, pour ne pas dire sa tâche diplomatique ... ce qui est, du moins partiellement, vrai. Mais il est pour le moins étonnant que les gouvernements luxembourgeois n'arrivent que très rarement à monnayer leurs ingrates tâches diplomatiques par l'attribution de missions de négociation à responsabilité autrement profitables sur le plan médiatique !

Comment expliquer cet état de fait regrettable ? Peut-on l'imputer au manque de confiance qu'inspire le savoir-faire politique luxembourgeois à certains des responsables politiques européens ? Si cette attitude semble être assez répandue parmi les eurosceptiques de tout bord et parmi la classe politique britannique, il est à noter que la majorité des politiques européens expliquent plutôt les carences de la diplomatie luxembourgeoise par ses potentialités réduites en matière de ressources humaines. Effectivement, le nombre global de fonctionnaires - Ministère d'Etat et Ministère des Affaires étrangères confondus -, auquel peut recourir la diplomatie

luxembourgeoise, dépasse tout au mieux la centaine. Il va donc de soi que l'application d'une politique extérieure plus ambitieuse nécessiterait avant toute chose une révision à la hausse très conséquente de l'effectif des fonctionnaires-diplomates accompagnée de la mise en place d'une structure de formation professionnelle assurée par des spécialistes reconnus.

Serait-il bien raisonnable de pourvoir l'Etat luxembourgeois des années 2000 d'une telle restructuration logistique permettant tout au plus à moyen terme la mise en application d'une politique étrangère à la fois originale, volontariste et humanitaire ? Il n'est point aisé - nous en convenons - d'y répondre par l'affirmative. Contournons le piège de la réponse directe en nous référant pour les besoins de notre propos au paradigme norvégien ! Le pays nordique a entamé sa dynamique diplomatique à une époque où son budget annuel refusait toute folie financière. Et en dépit de toute sagesse budgétaire, malgré son bon sens inné, le peuple puritain acquiesça à la réorientation de la politique extérieure menée par le gouvernement social-démocrate de sa Majesté la Reine de Norvège. Bien sûr, les potentialités matérielles et intellectuelles de la Norvège dépassent largement celles du Grand-Duché de Luxembourg ; évidemment - nous venons de le démontrer-, une petite puissance souveraine ne peut être comparée à un Etat de petite dimension. Mais le message politique à tirer du paradigme norvégien ne se situe pas à ce niveau-là ! S'il y a une leçon à retenir pour les responsables luxembourgeois, c'est du côté de la volonté politique qu'il faut regarder ! A l'origine de la décision norvégienne de changer l'allure de la diplomatie se trouva la détermination politique ... et non la contrainte, ni l'abondance du fric !

Or, peut-on déceler un réel désir, une authentique volonté d'accentuation volontariste dans les activités diplomatiques luxembourgeoises à l'heure actuelle ? Au risque de nous répéter, nous observons peu de changements décisifs, tant sur le plan de l'évolution des structures qu'au niveau de la politique de médiation. Par contre, les directives gouvernementales portant sur l'aide au développement semblent apporter une bonne brise bien sympathique dans les lieux aseptisés occupés par les services du Ministère des Affaires étrangères ! Ainsi l'enveloppe budgétaire réservée aux projets de développement extra-européens connaît-elle depuis quelques années une hausse substantielle. Bien qu'il importe de souligner cet engagement gouvernemental, il n'en demeure pas moins que la politique tiers-mondiste du Luxembourg n'est pas exempte de tout reproche.

Relevons dans ce contexte les graves lacunes structurelles qui risqueront d'affecter à brève échéance la politique tiers-mondiste du Luxembourg. N'est-il pas choquant qu'un Etat richissime, de surcroît bien intentionné, risque de louper sa politique d'aide au développement à cause d'un encadrement humain peu approprié ? N'est-il pas navrant qu'un pays comptant parmi les plus riches de la planète, soit incapable de développer une politique de soutien économique selon ses capacités financières parce qu'une pénurie latente de ressources humaines qualifiées requises pour encadrer des projets gouvernementaux le lui interdit ? Qu'on ne nous sorte point un quelconque argument relatant la démotivation, voire l'indifférence de la société civile luxembourgeoise en ce qui concerne la politique d'aide au développement ! A l'heure où nous écrivons ces quelques lignes, de jeunes Luxembourgeois se mettent au service d'organisations tiers-mondistes étrangères après avoir suivi des cours de formation professionnelle très poussée dans des centres d'accueil dont se sont dotés maints pays européens, notamment ceux de l'Europe

du Nord. Lorsqu'on se réfère en outre au foisonnement des ONG dû en grande partie à des initiatives privées au cours de la dernière décennie, force est de reconnaître que la société luxembourgeoise fait preuve d'une volonté d'action humanitaire que l'on aimerait voir non seulement acceptée mais substantiellement renforcée par une diplomatie à la fois politiquement plus volontariste et humainement plus engagée. Or, la réussite de celle-ci passera et par le renforcement des structures diplomatiques nationales et par la professionnalisation accrue des ressources humaines au service d'une politique extérieure luxembourgeoise digne de ce nom !

### **En guise de conclusion ... une question ouverte !**

Car, honorables responsables gouvernementaux ... d'avant et d'après juin 1999, une prochaine confrontation diplomatique « à la Cresson » vous guette à coup sûr. Notre profonde conviction en un tel scénario politique nous conduit ainsi à une conclusion sous forme de questionnaire public : Honorables politiques luxembourgeois, entendez-vous réagir à une future charge pleinement justifiée contre la place bancaire luxembourgeoise en vous obstinant à jouer à l'enfant moralement irresponsable, quoique gâté ? ... Ou essayerez-vous en revanche, de contrebalancer la prochaine mise en accusation internationale du Luxembourg par l'adoption du paradigme norvégien qui, dans le contexte d'un Etat de petite dimension aux engagements supranationaux, conduirait à la réalisation d'une politique extérieure à l'identité propre, mais consciente de l'irréversibilité de ses engagements pris dans la construction européenne ? Ce qui aurait même, dans le pire des cas de figure envisageables au niveau des relations internationales, le mérite de substituer des traits nobles, comme l'engagement politique désintéressé et l'action humanitaire, à l'image de profiteurs éhontés qui nous colle tellement aux basques !

**Claude WEY**