

# Le Luxembourg et l'UE

Luc Scholtes

Devenue une grande puissance économique au plus tard dès la création du marché unique en 1992, l'Union européenne (UE) a récemment fait des efforts afin de mieux se positionner dans la politique étrangère. Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, a créé le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Or, malgré la création de cette structure européenne, nous ne pouvons pas parler d'une véritable politique extérieure commune, le SEAE ne s'occupant que de la mise en œuvre : « le SEAE n'est pas un ministère européen des Affaires étrangères (...) Le SEAE assure que la politique étrangère de l'UE est correctement exécuté »<sup>1</sup>. Aujourd'hui, l'Union et ses citoyens sont représentés au niveau global à travers un réseau de 139 délégations, représentant l'UE entre autres en Australie, au Chili, en Égypte, au Népal et au Zimbabwe ; au total, l'UE entretient des représentations auprès de 163 pays et institutions internationales. Il s'agit du sixième plus grand service diplomatique du monde, comptant 3 909 employés – dont 1 724 à Bruxelles et 2 185 au sein des délégations – doté, pour 2014, d'un budget de 519 millions d'euros réparti entre le siège (41 %) et les délégations (59 %) ; la Commission complète le budget des délégations de l'UE en leur allouant quelque 270 millions d'euros par an<sup>2</sup>.

Le rôle du SEAE est de « rendre l'action extérieure de l'UE plus cohérente et efficace et de renforcer ainsi l'influence de l'Union européenne dans le monde »<sup>3</sup>. Néanmoins, le SEAE n'est pas un ministère européen des Affaires étrangères qui remplace les ministères des États membres<sup>4</sup> – comme le ministre luxembourgeois des Affaires étrangères, Jean Asselborn, a remarqué en 2010 : « il faudra veiller à ce que le Luxembourg développe son propre réseau de postes diplomatiques et consulaires dans des pays où il existe des intérêts luxembourgeois spécifiques »<sup>5</sup>. Récemment, les délégations de l'UE ont commencé à héberger des ambassades des États membres : cette forme de colocation permet une collaboration plus efficace, sans mentionner la réduction des coûts pour les États membres. La création d'un tel service diplomatique européen peut entraîner des bénéfices

particulièrement pour les petits États membres. Ainsi, le Grand-Duché peut profiter de la réduction des coûts et d'une coopération plus efficace dans un dossier spécifique. Elle profite aussi de l'UE en tant que plateforme globale et ainsi il est plus facile de réaliser les buts nationaux sur la scène internationale<sup>6</sup>. En effet, le poids de l'UE est supérieur au poids d'un seul État membre et favorise l'accomplissement des buts qui sont dans l'intérêt commun. Or, il ne faut pas oublier que l'UE, malgré le pouvoir attribué aux institutions européennes, se base sur les États membres et les décisions prises par ceux-ci. Avant que l'UE puisse agir à travers ses institutions dans un certain domaine, les États membres doivent céder volontairement leur souveraineté au niveau européen sur le sujet en question. Étant donné que la politique étrangère touche au noyau de la souveraineté nationale des États membres, le Traité de Lisbonne leur donne la liberté de définir leur propre politique extérieure. Ceci crée des défis importants parce que les intérêts ne sont pas toujours les mêmes comme l'ont montré les différentes positions dans la crise en Ukraine.

## Le Luxembourg et l'influence sur la politique étrangère de l'UE

Malgré la présence des grands États dans les médias en ce qui concerne la politique étrangère de l'UE, la participation de petits États membres – la majorité des États membres de l'UE sont à considérer comme « petits » – dans les activités internationales de l'UE n'est pas sans intérêt. Quant à son influence sur la politique étrangère de l'UE pendant les dernières années, le Luxembourg est considéré par le think tank European Council on Foreign Relations (ECFR) comme leader surtout dans l'aide humanitaire, l'aide au développement et l'assistance aux réfugiés syriens. Contrairement à des États majeurs comme l'Allemagne, la France et l'Espagne, le Grand-Duché n'est pas considéré comme un « slacker »<sup>7</sup>, donc

---

**C'est surtout au niveau militaire que l'UE est un nain sur la scène globale et il en résulte qu'elle se base toujours plus sur le « soft power » que le « hard power »**

---

Luc Scholtes poursuit des études de Master en sciences politiques à l'Université de Berne (Suisse).

comme étant à la traîne, un fait remarquable, tenant compte du fait que l'ECFR n'utilise cette dénomination que pour 11 des 28 États membres dans le cas de la politique extérieure de l'UE<sup>8</sup>. Par conséquent, on ne doit surtout pas négliger ou sous-estimer l'impact potentiel des États membres plus petits sur la politique étrangère de l'UE. Un État membre très actif dans un certain dossier peut entraîner des bénéfices pour l'ensemble de l'UE. Cependant, il est important de placer l'analyse concernant l'influence de la politique extérieure luxembourgeoise dans la politique internationale de l'UE dans un contexte global. Vu que l'UE n'est pas un État national, mais plutôt une construction *sui generis*, elle ne bénéficie pas du statut de membre dans une panoplie d'organisations internationales. D'un point de vue purement démographique, l'UE est petite comparée à l'Inde ou la Chine. Au niveau économique, l'UE peut être considérée comme un géant. Elle se place au premier rang selon le produit intérieur brut nominal<sup>9</sup> mais il faut aussi tenir compte de la croissance rapide des économies en voie de développement. C'est surtout au niveau militaire que l'UE est un nain sur la scène globale et il en résulte qu'elle se base toujours plus sur le « soft power » que le « hard power ».

Par conséquent, il y a une certaine tendance à la surestimation de soi, l'UE étant « uniquement » un vrai leader sur la scène globale dans l'aide au développement, les politiques environnementales et en tant que puissance économique. Ainsi, malgré une zone d'influence de plus en plus globale qui résulte de la mondialisation, l'UE doit tout d'abord être considérée comme un acteur régional (le continent européen et son voisinage). La zone d'influence de l'UE peut être visualisée par des cercles concentriques : l'UE exerce la plus grande influence au noyau, c'est-à-dire au niveau de ses États membres, tandis que son influence devient plus faible vis-à-vis des pays candidats et diminue encore vis-à-vis des pays tiers<sup>10</sup>. Par conséquent, il faut relativiser les mots prononcés par Louis Michel, Commissaire européen au Développement et à l'Aide humanitaire de 2004 à 2009 : « (...) nous pouvons en tant qu'Européens véritablement façonner un monde plus juste et plus équitable, et donc peser sur le destin du monde.<sup>11</sup> »

### **Dominance des relations économiques dans la diplomatie ?**

Durant les dernières décennies, l'économie a commencé à jouer un rôle de plus en plus important dans la diplomatie. Cette impression devient plus forte si on considère par exemple le nombre des consulats honoraires entretenus par le Grand-Duché<sup>12</sup>. Louis Michel, actuellement député européen, résume cette évolution en constatant : « En principe, les diplo-

mates ont horreur d'être instrumentalisés à des fins mercantiles, mais il faut s'y faire. » Donc, il se pose la question de l'importance de la diplomatie traditionnelle aujourd'hui et si celle-ci poursuit encore des buts politiques. Pour les petits États membres de l'UE et surtout pour le Luxembourg, la différence entre politique interne et politique extérieure semble fluide. L'économie luxembourgeoise dépend fortement du degré de son ouverture et il va sans dire que les frontaliers allemands, belges et français sont essentiels pour l'économie du Grand-Duché<sup>13</sup>. On peut donc conclure que l'influence luxembourgeoise sur les affaires européennes dépasse la taille géographique du Grand-Duché – il s'agit d'influence sans pouvoir. La taille petite ainsi que des ressources limitées ne sont pas forcément gênantes, mais il faut les considérer plutôt comme des opportunités<sup>14</sup>. Ainsi, s'il y a la volonté politique, le Luxembourg peut continuer d'exercer une influence significative sur la scène internationale via sa politique étrangère. ♦

1 Page 5 du rapport d'examen du SEAE (2013) : [http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_fr.pdf)

2 Rapport spécial par la Cour des comptes européenne intitulé « La mise en place du Service européen pour l'action extérieure », n° 11, page 6 : [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14\\_11/SR14\\_11\\_FR.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_11/SR14_11_FR.pdf)

3 Délégations de l'UE sur le site du SEAE : [http://www.eeas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://www.eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm)

4 Page 5 du rapport d'examen du SEAE (2013) : [http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_fr.pdf)

5 « Dans sa réponse à une question parlementaire de Félix Braz, Jean Asselborn souligne que la priorité du gouvernement luxembourgeois à l'égard du Service européen d'action extérieure est de favoriser son essor » sur le site Europaforum.lu : <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/10/qp-braz-seae/index.html>

6 Article intitulé « EU foreign policy after Lisbon: what role for small state diplomacy? » par Skander Nasra, 14 août 2011, E-International Relations : <http://www.e-ir.info/2011/08/14/eu-foreign-policy-after-lisbon-what-role-for-small-state-diplomacy/>

7 Profil du Luxembourg sur le site de l'ECFR : <http://www.ecfr.eu/scorecard/2014/countries/luxembourg>

8 La Finlande, le Danemark, la Lettonie, l'Estonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, Malte et la Roumanie

9 18 495 349 millions de dollars en 2013

10 Entrée « Cercles concentriques » dans le glossaire « Synthèses de la législation européenne » : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/concentric\\_circles\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/concentric_circles_fr.htm)

11 Discours « La nouvelle politique de développement de l'Union européenne » par Louis Michel au Parlement européen à Bruxelles le 29 septembre 2005 : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-05-563\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-05-563_fr.htm)

12 Représentations consulaires du Grand-Duché à l'étranger, Ministère des Affaires étrangères et européennes : <http://www.mae.lu/content/download/45862/372838/version/1/file/Liste+Consulaire+%C3%A0+1%27%C3%A9tranger+%28%29.pdf>

13 Article intitulé « Letter From Luxembourg » par Mario Hirsch, publié le 29 mai 2015 sur le site du think tank Carnegie Europe : <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=60247>

14 idem