Muriel Bouchet

Profil économique d'un petit pays

Le concept de « petite nation » : le cas du Luxembourg

A l'étranger et même sur le territoire Grand-Ducal, le Luxembourg est souvent assimilé à une « petite nation », voire même à un micro-Etat. Il s'agit là d'un singulier raccourci, car le Luxembourg peut à de nombreux égards se comparer à des puissances « moyennes ».

Tout dépend en effet de l'indicateur utilisé, de l'espace géographique, de la dimension temporelle présidant à l'analyse et des seuils quantitatifs précis, un même pays pouvant alternativement paraître petit, grand ou moyen selon le critère considéré[1].

Ainsi, au sein de l'Union européenne, la position relative du Luxembourg varie énormément d'un indicateur à l'autre. Sa superficie paraît assurément pour le moins étriquée et selon ce critère, le Luxembourg est le plus petit pays de l'Union après Malte. Il en est de même avec la population, même si le Luxembourg est moins distancé en valeurs absolues de ce point de vue, puisqu'il se rapproche de l'Estonie et de Chypre. Ce dernier pays est même dépassé par le Grand-Duché lorsque l'emploi intérieur est considéré.

Le passage de critère « physiques » à des indicateurs plus économiques induit une montée en flèche du Luxembourg. En termes de PIB, tout d'abord, où il dépasse 8 autres Etats membres de l'Union européenne dont la Bulgarie ou la Croatie, souvent considérés comme beaucoup plus « grands ».

Certains indicateurs économiques plus ciblés accentuent encore cette impression, par exemple les exportations, le total bilantaire des établissements de crédit et surtout les actifs sous gestion des fonds d'investissement – à ce dernier égard, le Luxembourg est en effet la première nation de l'UE… Enfin, le Grand-Duché est tout sauf un « nain » en termes d'influence européenne, comme le révèle son activité diplomatique, son « statut » de pays fondateur, son rôle de « capitale » européenne ou encore le nombre de présidents luxembourgeois de la Commission européenne. Cet inventaire est loin d'être exhaustif…

Ce qui singularise véritablement le Luxembourg est une forte imbrication avec d'autres nations.

Le critère de la taille est donc à nuancer. Ce qui singularise véritablement le Luxembourg est, comme on le verra, une forte imbrication avec d'autres nations. Ces liens étroits vont en général souvent de pair avec la taille, mais pas seulement, la position géographique étant également importante de ce point de vue[2].

Le « petit » Luxembourg à la lumière de la littérature économique

Les indicateurs sont loin d'être convergents en ce qui concerne la nature de petit pays. La littérature économique de la « petite nation » renferme divers critères plus opérationnels et bien plus utiles que l'étiquette de nation de taille réduite, permettant de bien mettre en relief les diverses conséquences potentielles associées.

Une forte imbrication dans les transactions internationales de biens et services.

Un premier élément sur lequel insiste la littérature des « petits pays » est la taille réduite du marché domestique, qui contraint une petite nation à se projeter vers l'extérieur afin de trouver des débouchés et ainsi de réaliser des économies d'échelle[3], de réduire les prix de revient. Par ailleurs, ce pays dispose en général de faibles ressources naturelles et énergétiques, de sorte qu'il doit beaucoup importer pour satisfaire sa demande finale et intermédiaire.

Le Luxembourg correspond indiscutablement à ce cas d'école, comme en témoigne d'ailleurs l'importance de ses exportations et importations de biens et services, avec des ratios de quelque 223 et 190% de son PIB en 2017. A titre de comparaison, le ratio des exportations se limitait à 31% en France et à 47% en Allemagne en 2017 (86% en Belgique).

L'appartenance à un espace économique international, comme le Marché unique ou la zone euro, permet à un petit pays d'atténuer largement ces inconvénients que constitueraient des prix de revient plus élevés et des pénuries de ressources naturelles[4]. Un « effet frontière » est cependant susceptible de demeurer, ne fût-ce qu'en raison d'effets de culture, de l'obstacle de la langue, de différences de réglementations ou de modèles sociaux, notamment[5].

Muriel Bouchet est depuis le 1er février 2019 directeur de la Fondation IDEA asbl, où il travaille depuis un peu plus de quatre ans. Il s'est surtout spécialisé dans les domaines des finances publiques, de la sécurité sociale et des évolutions macro-économiques.

Une forte internationalisation des marchés du travail et des flux de revenus

Une forte ouverture au commerce international se traduit à bien d'autres niveaux. C'est clairement le cas du Luxembourg. En raison de sa position géographique et de sa prospérité économique, du fait également d'une dynamique démographique intérieure forcément en retrait par rapport aux exigences d'un marché du travail « survolté », le Luxembourg a besoin de recourir à des frontaliers et à une importante immigration nette. A cet égard, le Luxembourg se distingue résolument d'autres « petits » pays tels que Malte ou Chypre. Il suffit de rappeler le fait qu'à la fin 2018, l'emploi total se composait au Luxembourg de 45% de frontaliers, de 28% de résidents étrangers et de 27% de résidents luxembourgeois. Dans cette perspective, si l'on considère l'aire urbaine fonctionnelle du Luxembourg en y « incluant » les territoires dans lesquels plus de 15% de la population active occupée travaille au Grand-Duché, on ne parle plus d'un pays d'un peu plus de 600 000 habitants, mais d'un espace transfrontalier intégré de plus de 1,3 million d'habitants.

Cette situation ne manque pas de produire d'importants effets en termes de finances publiques. Les non-résidents représentent plus de 40% des cotisations sociales. Avec à la clef une considérable incidence sur les soldes publics, à un tel point que la majeure partie du surplus actuel des Administrations publiques grand-ducales est imputable au décalage entre la part dans les cotisations et les prestations sociales des frontaliers.

Quasiment tous les indicateurs économiques et sociaux sont affectés voire même biaisés par la forte imbrication du Luxembourg dans l'économie européenne. Il en est ainsi du taux de chômage, du taux d'inflation ou de la consommation.

Quasiment tous les indicateurs économiques et sociaux sont affectés voire même biaisés par la forte imbrication du Luxembourg dans l'économie européenne.

La notion souvent utilisée de PIB est enfin assez trompeuse dans le contexte d'une telle imbrication internationale du Luxembourg. En raison d'importants flux nets de salaires et de revenus du patrimoine vers le « reste du monde », le revenu national brut, qui exprime plus fidèlement le véritable « niveau de vie » du Luxembourg, était égal à 71% du PIB en 2017. Alors que les deux concepts sont pratiquement équivalents pour la plupart des autres nations européennes.

Vulnérabilité par rapport aux chocs

La quasi-totalité des auteurs traitant de la « petite nation » mettent l'accent sur la grande vulnérabilité aux chocs d'un tel pays, en insistant le plus souvent sur des chocs en provenance d'autres pays. Cette allégation pourrait être étendue aux chocs de nature interne cependant, les agrégats macroéconomiques étant souvent plus volatils car davantage concentrés sur un petit nombre d'entreprises ou d'acteurs que dans une grande économie diversifiée. Cette dernière sera en effet plus aisément en mesure d'amortir un choc donné, par exemple la banqueroute d'une entreprise ou la mauvaise conjoncture dans un secteur particulier, car un tel événement pourra y être plus aisément compensé[6] par un événement de sens inverse, survenant dans un autre secteur ou affectant une autre entreprise.

Or si le Luxembourg ne correspond pas parfaitement à l'image d'Epinal de la petite nation comme on l'a vu précédemment, son économie paraît en tout cas peu diversifiée d'un point de vue purement sectoriel, comme l'atteste notamment le poids important du secteur financier[7].

Il n'est pas certain que les « grands ensembles multinationaux » du type Union européenne ou zone euro, malgré leurs nombreux avantages par ailleurs, aident à atténuer la grande vulnérabilité aux chocs d'un pays très ouvert et assez « concentré » comme le Luxembourg – qui est exposé en outre à des aspects spécifiques au secteur financier (l'incidence marquée des cours boursiers sur le PIB ou les recettes publiques, par exemple).

Indivisibilité des coûts

La littérature des « petits pays » insiste également de manière répétée sur l'indivisibilité des dépenses publiques : certaines dépenses publiques, en matière de défense notamment, seraient assez (voire même pas du tout pour les biens collectifs purs) incompressibles, en clair ne se réduisent pas sensiblement à mesure que la taille des pays considérés diminue. Les dépenses publiques par résident seraient de ce fait diluées dans un « grand » pays et mécaniquement accrues dans un petit pays, ce qui nécessiterait une fiscalité plus élevée et/ou des déficits publics plus substantiels.

La Fondation IDEA asbl

Existant depuis environ 5 années, IDEA est un Think Tank créé par la Chambre de Commerce qui veut promouvoir le débat public, d'une part en l'alimentant par des analyses socio-économiques et d'autre part en proposant des pistes novatrices pour relever les grands défis d'avenir. Ce « laboratoire d'idées » invite le public à discuter contradictoirement les analyses, idées et propositions qu'il publie. Il organise à cet effet régulièrement des conférences-débats, des tables rondes et des ateliers thématiques sur des sujets très divers en relation avec l'avenir socio-économique du Luxembourg. Sur www.fondation-idea.lu l'internaute trouve l'ensemble des analyses, idées, publications, vidéos et infographiques élaborées par IDEA. Le site propose également aux personnes intéressées la possibilité de s'abonner à une newsletter, leur permettant d'être régulièrement informées sur l'ensemble des publications et événements proposés par IDEA.

Cet argument ne semble guère valoir pour le Luxembourg, à première vue. Un « biais petit pays » serait plutôt susceptible de se manifester dans les domaines régaliens – à savoir la défense (souvent citée dans la littérature), la justice ou la sécurité. Or par rapport à ses trois voisins, le Luxembourg se caractérise certes par des dépenses publiques totales par tête élevées, mais pas du tout dans les domaines où la littérature entrevoit un biais à la hausse dans les « petits pays ». La défense offre un exemple emblématique, avec en 2016 une dépense par résident de 380 €, contre 396 € en Allemagne, 307 en Belgique et 608 en France[8].

Proximité et cohésion

Le caractère de « petite nation » va aussi de pair avec certains avantages selon la littérature économique, dont la flexibilité politique et l'aptitude d'une petite nation à exploiter des « niches de souveraineté »[9]. Notamment en raison du fait que les pouvoirs publics ne s'apparentent nullement à une « lasagne institutionnelle » au sein d'une petite nation, où la dimension régionale est souvent absente ce qui faciliterait les contacts entre l'Etat central et les communes (et au-delà les administrés). L'absence d'un échelon intermédiaire (régional) serait de nature à faciliter la prise de décision politique. Cette proximité et les avantages associés sont souvent évoqués au Luxembourg, mais à l'évidence cet atout est atténué – en matière de politique du logement par exemple – par une interprétation très extensive de l'autonomie communale et par des problèmes de gouvernance au sein des plus petites communes.

Un autre avantage supposé de la petite taille est un degré élevé de cohésion sociale, qui faciliterait grandement la prise de décision politique et favoriserait l'adoption de mesures « proactives ». Là également, le Luxembourg semble se départir quelque peu du « paradigme de la petite taille ». Plus que nombre de grandes nations, il se caractérise en effet à maints égards par son caractère éminemment composite. Il suffit de considérer deux chiffres pour s'en convaincre : 48% de sa population est de nationalité étrangère et les personnes de nationalité luxembourgeoise ne représentaient que 27% de l'emploi intérieur en 2018. Le Luxembourg est donc tout sauf un monolithe – même si cette grande disparité ne se manifeste que partiellement en ce qui concerne l'électorat. On ne saurait mieux illustrer la spécificité du Luxembourg, qui correspond bien plus à l'idée de grande diversité internationale qu'à l'image d'Epinal du pays « petit, donc forcément homogène ».

Le Luxembourg, une « grande ville » ?

Au total et à beaucoup d'égard, le Luxembourg paraît difficilement comparable au « petit pays » typique, comme on vient de le voir. Un document de travail publié par la fondation IDEA a également évoqué la faible « comparabilité » entre le Luxembourg et divers « petits Etats » et considère en revanche que dans de nombreux cas, le Grand-Duché serait plus comparable à des métropoles étrangères[10]. On ne saurait mieux exprimer le fait que la spécificité du Luxembourg n'est pas tant son caractère de « petit pays » (expression ne voulant pas dire grand-chose au final…) que sa forte imbrication au sein de la Grande Région et de l'Europe et les dynamiques économiques associées. Le document de travail précité met en tout cas en évidence la similarité entre le Luxembourg et certaines métropoles du point de vue de la croissance de la population (élevée), du PIB par habitant (élevé) ou du nombre de frontaliers / navetteurs (élevé). Ce constat n'est pas sans conséquences quant à la nature de la politique économique à mettre en œuvre.

Le Luxembourg est à de nombreux égards comparable à une métropole.

Identification des défis… et ébauches de réponses possibles

La « déconstruction » du concept de petit pays dans le cas particulier du Luxembourg permet d'affiner les constats. Avant même d'être un « petit pays » à proprement parler, le Luxembourg est une économie très imbriquée dans son environnement international, du point de vue des agrégats économiques ou du marché du travail. Avec d'importantes implications en termes de volatilité du PIB ou de financement de la sécurité sociale, sans oublier l'indispensable cohésion sociale.

Le degré d'ouverture élevé du Luxembourg implique une forte vulnérabilité aux chocs économiques. Avec la possibilité de spirales positives, mais également négatives[11]. Le Luxembourg est à de nombreux égards comparable à une métropole. Or en France par exemple, Apostolopoulos[12] a montré que la dynamique d'attraction est profondément différente d'une ville à l'autre. Les rétroactions via les finances publiques peuvent encore renforcer de tels « cercles vicieux » : un choc induisant un décrochage du PIB va induire une hausse du ratio des dépenses publiques, qui pourrait à son tour requérir un alourdissement de la fiscalité. Cette dernière pénalisant l'attractivité économique du Luxembourg (forts « effets de volume » sur la base taxable dans une économie très imbriquée internationalement), il s'ensuivrait une nouvelle baisse de l'activité et ainsi de suite… Le choc sidérurgique des années '70 ne s'est pas traduit par une telle spirale, mais uniquement parce que le Luxembourg a alors pu mobiliser efficacement ses « niches de souveraineté ». Une évolution de ce type pourrait s'avérer plus difficile à mettre en œuvre dans l'environnement actuel, avec des niches de souveraineté parfois amoindries.

On ne saurait trop souligner l'importance de l'existence de « buffers », financier et autres, afin de prévenir ou d'enrayer toute spirale économique négative au Grand-Duché. On songera par exemple à un fonds souverain suffisamment alimenté et plus largement à des finances publiques solides non seulement à court terme mais également de manière préventive, afin d'être en mesure d'amortir efficacement l'incidence de tout choc économique majeur.

Il s'agit dans la même perspective d'éviter l'apparition de tout « goulet d'étran-

glement » pouvant enrayer la dynamique économique nationale – on songe (notamment) au logement, à la disponibilité des compétences appropriées (capital humain[13]), au cadre institutionnel[14] et juridique, aux infrastructures de transport (ou autres). Du fait de l'importance pour notre économie de la disponibilité de main-d'œuvre frontalière (compte tenu aussi du déclin probable de la population en âge de travailler au sein de la Grande Région au cours des décennies à venir), le Grand-Duché doit développer non seulement ses infrastructures internes, mais (surtout) aider au développement et à l'amélioration d'infrastructures de transport plus performantes vers ces bassins d'emplois que sont par exemple Saarbrücken, Liège et le « sillon lorrain ». Il importe également de veiller à ce que la main-d'œuvre intérieure soit disponible non seulement pour les administrations publiques, mais également pour le segment marchand de l'économie, une carence de main-d'œuvre qualifiée se manifestant pour de nombreux métiers.

En guise de conclusion

En d'autres termes, le Luxembourg doit bien analyser ses spécificités, identifier les défis associés et avoir une vue d'ensemble des différentes interactions en cause. Au-delà même de l'économie, comme l'a indiqué Guy Schuller[15] avec son « triptyque » cohésion / motivation / attractivité, le Luxembourg doit également, pour casser une image de « petit pays » quelque peu empreinte de fatalisme, améliorer son image. On songe dans cette perspective à un rôle moteur en matière de finance verte ou de fonds « éthiques », à une meilleure « mise en scène » de l'apport culturel du Luxembourg, au confluent des aires « latine » et « germanique », au rôle de moteur du Luxembourg dans la construction européenne – et on en passe. ◆

1 Il n'y a pas de consensus sur la définition de « petit pays » : voir Edward A.G. Robinson, *The Economic Consequences of the Size of Nations*, Proceedings of a conference held by the international economic association, MacMillan, 1960, ou encore Eloi Laurent/Jacques Le Cacheux, *Taille des pays et stratégies de croissance*, Revue de l'OFCE, 112, Janvier 2010.

2 Voir notamment l'intervention de Mario Hirsch dans le cadre d'un colloque sur les petits Etats organisé à Schengen en 2008 (compte-rendu : http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2008/05/colloque-petits-etats/index.html).

3 Voir notamment Nicolas Chatelais, *Taille de pays et croissance en Europe*, document de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne 2011, 81, 201

4 Voir Serge Allegrezza, *The economy of Luxembourg*, in Lino Briguglio (éd.), *Small States and the European Union – Economic perspectives*, New York, Routledge, 2016. L'auteur présente diverses études empiriques suggérant "that small country size, in an open and fair context, may not matter". Dans la même perspective, voir Andrew Rose, "Size Really doesn't Matter: in Search of a National Scale Effect", NBER Working Paper n°12191, avril 2006 et Olfa Alouini, « Taille des pays, performance économique et économie politique de la zone euro », Revue de l'OCDE, 112, janvier 2010 (qui met en exergue un clivage lié à l'union économique et monétaire).

5 Voir Alesina Alberto, Spolaore Enrico et Wacziarg Romain, "Trade, Growth and the Size of Countries", *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1B, ed. by Philippe Aghion/Steven N. Durlauf, Amsterdam, Elsevier, 2005. Les auteurs ont identifié de tels effets résiduels de frontière, ayant pour effet de pénaliser la croissance économique dans de plus petits Etats, sans pour autant avancer des explications précises de ce phénomène.

6 Voir pour cet effet de compensation Gaston Reinesch, « Existe-t-il un déterminisme de la très petite dimension ? », *forum* n°93, janvier 1987, https://www.forum.lu/wp-content/uploads/2015/11/1897_93_94_Reinesch.pdf.

7 Même s'il importe de ne pas grossir le trait. On sait en effet (voir notamment Patrice Pieretti, Arnaud Bourgain et Philippe Courtin, *Place financière du Luxembourg – Analyse des sources de ses avantages et de sa dynamique*, De Boeck, 2007) que le secteur financier connaît une assez forte diversification interne au Luxembourg.

8 Source : Eurostat, Statec et calculs IDEA.

9 André Bauler, *Les fruits de la souveraineté nationale – Essai sur le développement de l'économie luxembourgeoise de 1815 à 1999 : une vue institutionnelle*, Caisse centrale Raiffeisen, Luxembourg, 2001.

10 Apostolopoulos Dimitrios, *From States to Cities: Should Luxembourg be compared to Metropolises Rather than States*, document de Travail n°10, Fondation IDEA asbl, novembre 2018, http://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2018/11/Working-Paper_From-States-to-Metropolises.pdf.

11 Voir aussi Patrice Pieretti, Skerdiladja Zanaj, et Benteng Zou, *On the long run economic performance of small economies*, CREA Discussion Paper 2012-14, décembre 2012. Dans un cadre différent surtout basé sur la variable « investissements directs », les auteurs mettent également en évidence, à travers un modèle de deux régions de taille inégale, les risques de basculement d'une « petite » économie d'un état à l'autre, l'un impliquant une disparition progressive de son capital productif.

12 Op. cit.

13 Voir Guy Schuller, *Des déterminants de développement économique du Luxembourg : Tendances et perspectives*, *forum*, n°221, novembre 2002. L'auteur y affirme « Dans la mesure où les niches de souveraineté sont appelées à disparaître, il conviendra de dégager des créneaux de spécificités, de « savoir-faire » (qu'il s'agira de bien cerner et d'exploiter), qui constitueront les « nouveaux avantages comparatifs ». Voir aussi Reinesch, Gaston, 1987, Op. cit.

14 Voir notamment Bauler, André, Op. cit.

15 Schuller, Guy, 2002, Op. cit.

Foto von Sam Cid via Unsplash