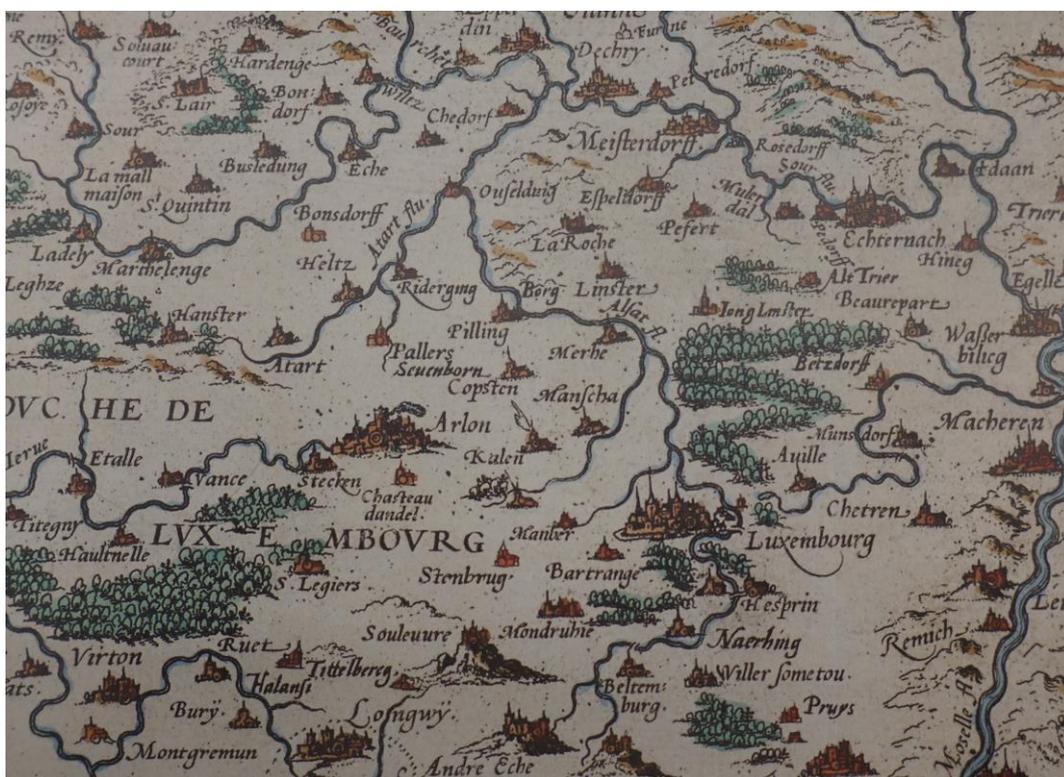


*Stratégies d'adaptation du Luxembourg  
requisies par la petite taille du pays*



La présente publication rassemble les contributions issues d'une série de conférences organisées par la Section entre octobre 2020 et juillet 2023 au sujet des stratégies d'adaptation du grand-duché à sa taille réduite. Les textes compilés ici exclusivement sur support électronique sont aussi consultables dans les ACTES annuels aux Volumes XXIV, XXV et XXVI.

Série de manifestations consacrées aux  
***Stratégies d'adaptation du Luxembourg requises  
par la petite taille du pays***

Table ronde (26.10.2020)

- [Introduction au sujet par Patrick Kirsch](#)
- [L'économie à l'exemple de la sidérurgie par Michel Wurth](#)
- [L'économie à l'exemple de la place financière par Jean-Jacques Rommes](#)
- [La médecine et les soins de santé par le Dr Guy Berchem](#)
- [Le droit par André Prüm](#)

Conférence du 20 septembre 2021

- [\*Que signifie la souveraineté pour un petit pays membre de l'Union européenne à l'ère de la mondialisation ? Quelles en sont les conditions ? Dilemmes et choix pour le Luxembourg\*](#) par François HEISBOURG

Table ronde (29.11.2021)

- [« La Culture » avec Carl ADALSTEINSSON, Stephan GEHMACHER, Erna HENNICOT-SCHOEPGES et Suzanne COTTER sous la modération de Julie-Suzanne BAUSCH.](#)

Conférence du 30 juin 2022

- [« L'immigration au Grand-Duché de Luxembourg : Perceptions, Défis et Perspectives »](#) Frédéric DOCQUIER

Conférence du 4 octobre 2022

- [« Immigration et développement durable au Luxembourg : Leçons de la théorie des petits États »](#) Harlan KOFF

Matinée-débat du 1<sup>er</sup> juillet 2023

- [« Visions pour le territoire luxembourgeois : Comment concilier croissance et transitions à l'horizon 2050 ? »](#)

Échange public sur les visions de développement du pays par les responsables du Ministère de l'Économie, du Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Fondation IDEA.

**L'illustration de la page de couverture est la première carte géographique montrant le Duché de Luxembourg (Anvers, de Jode, 1578/1593), collection de notre membre Jean Hoss**

## **INTRODUCTION AU SUJET**

**Par Patrick Kinsch**

Cette introduction tiendra en quatre points :

1. Le Luxembourg est un petit pays. Cette donnée est banale, et en même temps fondamentale. Elle l'a toujours été. La Section des sciences morales et politiques a décidé de l'étudier sous un angle particulier, celui des stratégies d'adaptation à la petite taille du pays, de leurs succès ou de leurs échecs.

Le fait de parler de « stratégies d'adaptation » implique que l'on soit conscient des inconvénients que comporte, *a priori*, sa petite taille pour un Etat, et qu'on les énonce. La petite taille a aussi des avantages, mais la question des stratégies pour compenser la petite taille ou s'y adapter est propre aux *inconvénients* de la petite taille.

Les stratégies d'adaptation dépendent *probablement* (ce n'est pas à moi de le dire en définitive, mais à nos conférenciers) des matières. Abstraitement, ces stratégies peuvent être

- la spécialisation (modèle plus viable en matière économique que, par exemple, dans le domaine des soins de santé – en matière médicale, il est évidemment impossible que le système médical d'un petit pays se spécialise exclusivement ou principalement dans le traitement de certaines maladies – ou, moins clairement et évidemment, dans le domaine du droit<sup>1</sup>);
- la coopération avec d'autres Etats<sup>2</sup>
- l'imitation d'un modèle étranger, c'est-à-dire l'importation d'éléments de ce système, qui peut elle-même prendre deux formes différentes : 1°, la forme du simple copiage ou de l'importation pure et simple (une stratégie qu'il n'y a d'ailleurs pas lieu de mépriser, et qui a son utilité dans certains domaines où elle permet de concentrer les ressources du Luxembourg sur autre chose); 2°, la forme, plus complexe, du rattachement volontaire au modèle culturel ou technique offert par un ou plusieurs Etats étrangers. Ce dernier phénomène peut s'expliquer par la conviction que dans certains domaines – par exemple, en matière juridique, celui du « droit commun » – il n'est pas impossible aux Luxembourgeois de mettre en œuvre, même à un haut niveau, des concepts et des solutions générales provenant d'un modèle préexistant, mais qu'en revanche il serait illusoire de les voir développer un modèle complet, exclusivement national<sup>3</sup>;

---

1 Dans ce dernier domaine, il existe une approche, partiellement suivie au Luxembourg pour des raisons diverses relevant toutes de l'idée générale de « pragmatisme luxembourgeois », de favoriser le droit dérogatoire (et donc par nature spécialisé) par rapport au droit commun ; pour une critique personnelle de l'importance qu'a prise cette approche au cours des dernière décennies, voir *Actes de la Section des sciences morales et politiques* 2018, spéc. pp. 170 et s.

2 Dans un intéressant article de Baldur Thorhallsson et Alyson Bailes, « Do Small States Need “Alliance Shelter” ? Scotland and the Nordic Nations » (*Security in a Small Nation*, A. Neal, dir., Open Books Publishers, 2017, p. 49 et s.), cette coopération de petits Etats avec des Etats plus grands est classée en trois grandes catégories : (1) *political shelter*, (2) *economic shelter* et (3) *societal shelter* ; cette dernière catégorie découlant de l'observation que « innovation and ideas are usually associated with large populations and free exchanges » : si un petit Etat ne peut pas avoir une « large population », il doit d'autant plus s'efforcer au libre échange des idées.

3 Cette conviction (qu'elle soit toujours justifiée ou non) peut en tout cas s'appuyer sur le concept de « societal shelter » au sens de Thorhallsson et Bailes, dans leur contribution citée dans la note précédente.

- souvent un mélange ou une combinaison de ces trois stratégies, et peut-être d'autres auxquelles je n'ai pas songé. Une question essentielle à traiter serait évidemment la mesure dans laquelle l'intégration du Luxembourg à l'Union européenne constitue elle-même une stratégie d'adaptation.

2. Le thème des problèmes spécifiques des petits Etats n'a évidemment pas été inventé par la Section des sciences morales et politiques de l'Institut grand-ducal. Il y a eu d'autres conférences, y compris au Luxembourg, spécialement en ce qui concerne l'économie des petits pays ; sur le plan international il existe même une revue scientifique, publiée depuis 2018 sur internet par l'*Islands and Small States Institute* de l'Université de Malte, appelée *Small States and Territories*, qui traite de ce thème (en général en se concentrant sur des Etats ou territoires anglophones, mais elle a également publié les actes d'une conférence sur la compétitivité des petits Etats, sous la direction entre autres de S. Allegrrezza<sup>4</sup> ; ou un article sur « Law, Small State Theory and the Case of Liechtenstein »<sup>5</sup>). De même, les universités d'un certain nombre de petits Etats et territoires ont formé un réseau, dont font partie les Universités de Malte, du Groënland, du Liechtenstein, de San Marino, de Gibraltar et d'Andorre<sup>6</sup>. Mais on remarquera l'absence dans ce réseau d'un petit Etat d'Europe qui a pourtant lui aussi une Université : le Luxembourg.

Cela peut justifier l'organisation d'un cycle de conférences par la Section.

3. La Section des sciences morales et politiques a par conséquent décidé d'organiser un cycle de conférences sur ce sujet précis, confié à des spécialistes des différents secteurs de l'activité sociale. Le sujet du cycle de conférences part des handicaps découlant, *a priori*, de la petite taille du Luxembourg et cherchera à déterminer comment le Luxembourg a pu les surmonter (parfois avec beaucoup de succès, notamment dans le domaine économique), mais aussi de voir quelles sont les limites de ces stratégies, c'est-à-dire quels sont les domaines dans lesquels la performance du Luxembourg ne sera jamais comparable, même en proportion, à celle d'Etats plus importants.

Nous avons essayé de trouver des intervenants qui ne soient ni des optimistes de circonstance, ni des pessimistes absolus et, en définitive, tout aussi irréfléchis que les optimistes de circonstance. Chacun des intervenants exprimera son propre point de vue et le soumettra à l'examen critique de ses auditeurs.

Aujourd'hui aura lieu la table ronde initiale de notre cycle de conférences, avec quatre intervenants :

- d'abord sur le thème de l'économie, où nous entendrons deux études de cas de deux membres de la Section : MM. Michel Wurth sur le Luxembourg de l'industrie et Jean-Jacques Rommes sur le Luxembourg du secteur financier. Deux observations dans ce contexte : 1°, il s'agit d'un thème primordial, tant l'économie peut être considérée comme l'exemple paradigmatique d'un domaine où les stratégies d'adaptation du Luxembourg ont connu un succès important et indéniable, s'il est mesuré par rapport à des critères inhérents à l'économie elle-même : la stabilité du système et la croissance (il n'a pas été demandé aux deux orateurs de soumettre ces objectifs à une critique externe). 2°, il n'est pas exclu qu'ultérieurement un autre membre de la Section nous présente une conférence plus générale et plus théorique sur l'économie luxembourgeoise sous l'angle de ses stratégies d'adaptation.

---

4 *Small States and Territories*, vol. 2, n° 1 (2019).

5 Wolf et P. Bussjäger, *Small States and Territories*, vol. 1, n° 2 (2018), p. 183 et s..

6 NUSCT – Network of Universities of Small Countries and Territories, [www.nusct.net](http://www.nusct.net).

- Ensuite, à propos de la médecine et des soins de santé, le docteur Guy Berchem, qui est à la fois président de la Section des Sciences Médicales et de l'Institut National du Cancer. Par ailleurs il est enseignant-chercheur et praticien de l'art médical (chef de service du Service d'Hémo-Cancérologie du CHL, directeur médical du Luxembourg Institute of Health et professeur honoraire d'oncologie médicale à l'Université du Luxembourg).
  - Enfin, à propos du droit, M. André Prüm, qui combine les qualités de président de la Section des sciences morales et politiques de l'Institut Grand-Ducal, de professeur de droit privé à l'Université du Luxembourg et de praticien des différents arts du juriste. Il a, entre autres, dirigé pendant longtemps le Laboratoire de droit économique qui a préparé des textes législatifs pour le compte du gouvernement.
4. A condition que la table ronde ait le succès que nous espérons, elle sera suivie d'autres conférences, dans des formats divers (conférences par un seul conférencier, conférences à deux...). Mais ne préjugeons pas du succès qu'aura la table ronde de ce soir ; écoutons plutôt les conférenciers.

*Les quatre conférences qui font suite à l'introduction à la Table ronde furent enregistrées et sont disponibles sur le site de la Section des sciences politiques et morales de l'institut grand-ducal :*

<https://igd-smp.lu/les-strategies-dadaptation-a-la-petite-taille-du-luxembourg/>

# L'ECONOMIE A L'EXEMPLE DE LA SIDERURGIE

Par Michel Wurth

Au cours de son histoire, l'économie luxembourgeoise a connu des mutations considérables, passant d'un état agraire incapable de nourrir sa population jusqu'au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle et provoquant des vagues d'émigration non seulement vers les Etats Unis mais également dans nos pays voisins, à un pays ultra développé basé sur l'industrie des services marchands qui représentent aujourd'hui 68,8 % de la richesse produite (PIB)<sup>1</sup>.

Le PIB est généré par une population en forte croissance provenant de vagues successives d'immigration ayant démarré avec l'éclosion de la sidérurgie, dont les descendants directs comptent aujourd'hui pour plus de la moitié de la population résidente (somme des résidents étrangers, des nationaux ayant acquis la (double) nationalité et des descendants directs d'étrangers) et par plus de 200 000 frontaliers qui comptent en sus pour 43 % de la population active.

Entre la période de pauvreté de la première moitié du 19<sup>ème</sup> siècle et le boom du début du 21<sup>ème</sup> siècle se trouve l'éclosion de l'industrie sidérurgique qui a dominé l'activité économique du pays pendant plus d'un siècle en transformant le Luxembourg d'un état agraire concentré sur lui-même en un pays fortement industrialisé dans un secteur qui était à la base de la révolution industrielle et totalement ouvert sur le reste du monde. Sans entrer dans le détail de la contribution de la sidérurgie dans les agrégats macroéconomiques, rappelons que la part de la sidérurgie dans le PIB a été en 1970 de 27,9 %. Et encore, ce chiffre est sous-estimé, car basé sur la nomenclature et les codes NACE de la comptabilité nationale, alors que du point de vue de l'analyse, il faudrait y ajouter la somme des valeurs ajoutées des activités directement liées à l'activité du secteur (activité minière, activités commerciales, sous-traitance, transformation de l'acier, ciment, sans mentionner les activités indirectement liées à l'activité principale). Dans le cas du Luxembourg, cette dépendance de l'économie du pays à un secteur était encore plus grande, puisqu'après l'absorption par l'ARBED de HADIR dans les années 60 et de MMRA en 1977, il était le fait d'un seul groupe de sociétés<sup>2</sup>.

La présente contribution n'a pas pour objet de retracer l'historique de la sidérurgie dans notre pays, mais de donner quelques éléments permettant d'expliquer et de comprendre comment un pays de 200 000 habitants en 1860 et de 300 000 habitants en 1950 et ayant une superficie de 2586 km<sup>2</sup> a su se hisser pendant près d'un siècle parmi les premiers producteurs de minerai de fer et d'acier au monde. Et de rappeler que l'acier n'est pas un métal précieux et rare mais le matériau le plus utilisé globalement et le fer de lance du développement économique appelé révolution industrielle. L'acier a permis la réalisation des grandes infrastructures publiques mais a été également un métal des plus stratégiques pour la fabrication des armes et pour l'industrie de la guerre qui a si dramatiquement affecté notre continent en 1870, en 1914/18 et ensuite en 1940/45.

Quels sont les facteurs objectifs permettant d'expliquer pourquoi et comment ce petit Luxembourg est devenu maître (des forges) d'un secteur stratégique parmi tous quelque 20 ans après la création de l'Etat en 1839 (pour prendre cette date qui fait débat au sein de l'IGD).

---

1 Statec 2020 - somme des valeurs ajoutées 2019 : Commerce, Horeca, transports et communication, Activités financières, activités immobilières, location et services aux entreprises, hors services d'administration publique, éducation, santé et protection sociale, services collectifs, sociaux, personnels et domestiques qui représentent 18,6 %.

2 Les services de l'ARBED ont établi vers 1982 une étude estimant le poids du groupe dans l'économie luxembourgeoise à l'attention du Gouvernement dans le cadre des négociations sur la restructuration de la sidérurgie luxembourgeoise en calculant la valeur ajoutée et les autres agrégats économiques dans une optique comptabilité consolidée (document archives ARBED déposées aux archives nationales).

J'en développerai six, dont deux sont politiques, deux économiques et deux liés à l'esprit d'entreprise, chacun de ces facteurs contribuant plus ou moins selon les cas à expliquer comment un petit espace peut devenir un champion mondial dans une activité économique donnée. Ces facteurs sont les suivants :

- Les facteurs politiques: une législation appropriée adoptée par un état souverain et la liberté de circulation des personnes, des biens et des capitaux
- Les facteurs économiques : la théorie du commerce international et la loi des économies d'échelle
- Les facteurs liés à la gestion d'entreprise : l'entrepreneuriat et la notion du centre de décision

La condition nécessaire au développement de la sidérurgie a été la présence de minerai de fer en grande quantité et assez facilement exploitable (quoique de qualité moindre) dans la mesure où le gisement lorrain monte du sud au nord pour pouvoir être extrait à ciel ouvert sur le territoire luxembourgeois, les mines lorraines descendant progressivement à plus de trois cents mètres sous terre. Sans minerai, pas de sidérurgie, encore que pour produire de l'acier en grande quantité, il fallait se fournir en charbon dont le Luxembourg ne disposait pas mais dont la grande région - Ruhr, Bassin d'Aix-la-Chapelle, Campine belge, Lorraine - était abondante. C'est à cause de la présence de grandes quantités de charbon et de minerai de fer que cette partie de l'Europe est devenue au 19<sup>ème</sup> siècle le bassin industriel le plus important au monde, facteur dont le petit Grand-Duché a su tirer avantage.

## **1. Les facteurs politiques**

La Guinée ou le Libéria détiennent aujourd'hui parmi les réserves de minerais les plus importantes et les meilleures au monde et pourtant le premier nommé ne produit à ce jour ni minerai, ni acier et le deuxième a une activité d'extraction représentant moins de 0,5 % de la production mondiale. L'abondance de la matière première en volume et en qualité ne suffisent donc pas pour ériger une grande industrie, dans la mesure où les conditions politiques - cadre législatif et liberté de circulation- ne sont pas remplies. Il faut y ajouter la géographie, car le fait d'être positionné entre la France, l'Allemagne et la Belgique ainsi que près du centre de gravité du grand marché intérieur (CECA, marché commun, marché unique) est pour le Luxembourg une condition sine qua non, non seulement de l'éclosion de la sidérurgie, mais également d'autres activités économiques (place financière, ITC,...) qui ont marqué la croissance de l'économie depuis le 19<sup>ème</sup> siècle.

### *1.1 La législation*

Dans le cas du Luxembourg, la législation minière et la politique des concessions minières ont jeté les bases de la sidérurgie<sup>3</sup> dans la mesure où elles ont réglé les droits de propriété du minerai en distinguant entre la propriété du sol et du sous-sol et en permettant à l'Etat de concéder des concessions d'exploitation de minerai moyennant des contreparties demandées aux bénéficiaires. En effet, la législation minière donnait à l'Etat les moyens de conditionner l'octroi d'une concession à la transformation de ce minerai de fer en fonte sur le territoire national. Le prix à payer n'était donc pas seulement un royalty ou une rente à verser à l'Etat et au propriétaire du sol par tonne de minerai extrait, mais l'obligation de réaliser des investissements industriels considérables avec tous les effets induits que nous connaissons en termes de création de valeur ajoutée, d'emplois, d'effets in- directs sur d'autres activités économiques, d'impôts.

---

3 Protectionnisme et richesse nationale dans le cadre du Zollverein. La politique des concessions minières du Grand-Duché de Luxembourg, 1868-1914 Conférence par Denis Klein in Revue Technique Luxembourgeoise 2011.

En d'autres termes, la législation minière offrait un formidable levier de croissance économique transformant l'économie et le territoire entre Rumelange, Schifflange, Esch (Terres Rouges, Belval), Differdange, Rodange et les concessions minières entre ces sites industriels et la frontière avec la France et la Belgique.

On peut noter ici que les contrats de concession conclus avec RTL et SES sont deux autres exemples où le législateur a joué un rôle de catalyseur d'activités qui sont devenus par la suite stratégiques pour le Luxembourg. Et les exemples cités par Jean-Jacques Rommes dans son étude de cas sur la place financière illustrent également le rôle du législateur dans le développement économique d'un petit espace souverain. Il faut en effet comprendre qu'il est plus facile pour les gouvernants d'un petit pays de légiférer dans l'intérêt d'un secteur d'activité économique spécifique étant donné qu'il y a moins d'intérêts contradictoires à prendre en compte.

Dans ce contexte, on a souvent distingué entre niches de souveraineté et niches de compétences, l'intervention du législateur étant une caractéristique essentielle des premières alors que d'autres facteurs, comme le savoir-faire, un écosystème universitaire, la géographie sont plutôt des facteurs expliquant les niches de compétence comme l'industrie horlogère suisse, la mécanique allemande, la Silicon Valley ou les régions touristiques. Dans le cas de la sidérurgie, le critère de la niche de souveraineté s'applique au minerai, alors que l'industrie sidérurgique a développé des compétences et a fait preuve d'esprit d'innovation qui lui ont permis de se hisser au top du niveau mondial, ce qui s'apparente davantage au concept de niche de compétence. La sidérurgie luxembourgeoise en témoigne encore aujourd'hui par le fait que l'usine de Belval est la plus importante au monde en termes de volume et de gamme de palplanches et que le train Grey de Differdange produit la plus grande gamme de profilés lourds.

## 1.2 *La liberté de circulation*

L'abondance de minerai de fer compétitif à l'échelle du continent européen n'a donné lieu au développement de la sidérurgie luxembourgeoise que parce que la libre circulation des personnes, des capitaux et des biens était établie à des degrés divers.

- La liberté de circulation des biens pour les importations nécessaires à la production (surtout le charbon) et pour l'exportation des produits sidérurgiques, sachant que l'importation de coke métallurgique est une condition sine qua non pour réaliser la transformation de l'oxyde de fer en fonte. Dans ce contexte, la construction à grande échelle d'un dense réseau de chemins de fer, parallèlement au développement de la sidérurgie, a grandement contribué à rendre cette liberté de circulation des biens effective, en particulier avec l'étranger (et a facilité l'accès à la mer, via Anvers et ultérieurement Rotterdam avec la canalisation de la Moselle, alors que le projet de canalisation de la Chiers n'a jamais vu le jour).
- D'autre part, le modèle économique d'une sidérurgie de dimension mondiale présuppose l'existence de marchés pertinents, ici d'exportation, car un pays de petite taille comme le Luxembourg n'offre aucun débouché intérieur. Le corollaire en est que l'absence de marché intérieur accroît la pression sur l'industrie qui doit être compétitive au niveau international, ce qui n'est pas nécessairement le cas dans un grand pays qui dispose d'un véritable marché intérieur. A titre d'illustration, la sidérurgie des pays de l'Est et de l'URSS n'a jamais été compétitive sur un plan international mais a connu une grande croissance au 20<sup>ème</sup> siècle du fait de la caractéristique stratégique de l'acier pour des applications civiles (infrastructures) ou militaires. Nous allons revenir sur ce point ci-dessous.

- La liberté de circulation des personnes, dans la mesure où la sidérurgie naissante n'avait ni les spécialistes, ni les bras pour satisfaire sa croissance, d'où les vagues d'immigration successives d'ingénieurs et techniciens allemands, de travailleurs italiens, puis portugais et plus récemment l'emploi massif de frontaliers<sup>4</sup>.

Comme le remarque Leboutte, Puissant et Scuto, « de 1871 à 1914 la population active agricole baisse de 60 % à 40 %, la population industrielle passe de 20 % à 40 % alors que le secteur des services regroupe environ 20 % de la population active. En 1913, les ouvriers mineurs et sidérurgistes (environ 19 000) représentent plus de la moitié du total des ouvriers et des artisans ». Et nul ne doute que dans une vision microéconomique, ce sont la qualité, la formation et l'engagement des femmes et des hommes qui font qu'une industrie est performante ou non. Et le « melting pot » de la sidérurgie a grandement contribué à sa réussite.

- La liberté de circulation des capitaux pour financer les investissements nécessaires à la croissance de la sidérurgie, également nommée industrie lourde, tant elle est intensive en capital. Dans notre pays, le capital n'était pas disponible pour financer la construction des usines requises pour transformer le minerai en fonte et plus tard en acier (après la découverte et l'utilisation du procédé Gilchrist Thomas acheté par N. Metz et tombé dans le domaine public en 1897). Ainsi la production sidérurgique luxembourgeoise était en 1913 le fait de cinq groupes industriels dont trois étaient contrôlés par des capitaux allemands (A), un belge (B) et un luxembourgeois (C), à savoir Gelsenkirchener Bergwerks AG (A) - Brasseurschmelz et Belval - avec 34 % de la production, ARBED (C) - usines de Dudelange et Esch - avec 31 %, la Deutsch-Luxemburgische (A) (Stinnes)-Differdange et Rumelange - avec 25 %, Ougrée-Marihaye (B) – Rodange - avec 8 % et Felten & Guillaume (A) de Cologne (AEG) - usine de Stein- fort - avec 3 %. Progressivement, l'ARBED en s'internationalisant et en ouvrant son capital à de grands investisseurs internationaux (Schneider et Société Générale de Belgique) a progressivement consolidé la sidérurgie luxembourgeoise en reprenant ou en absorbant successivement les usines de la Gelsenkirchener, Felten&Guillaume, HADIR et MMRA.

## 2. Les facteurs économiques

Deux lois économiques expliquent pourquoi les petits pays qui ont une économie performante se spécialisent dans quelques secteurs économiques ou ils excellent : la loi des économies d'échelle et la théorie des avantages comparatifs expliquant la dynamique du commerce international.

### 2.1 *La loi des économies d'échelle*

Cette loi énonce qu'une unité de production voit ses coûts unitaires baisser en accroissant sa production. La raison en est que l'augmentation de la production n'entraîne pas une hausse proportionnelle des coûts de production dans la mesure où certains facteurs de coût restent fixes, d'où une réduction du coût moyen.

---

4. Le Grand-Duché un don du fer par R. Leboutte, J. Puissant, D. Scuto in Un siècle d'histoire industrielle (1873-1973) Chapitre 2 1998.

Un exemple typique est constitué par un grand haut-fourneau dont le coût unitaire par tonne de fonte produite est forcément plus bas que celui d'une usine produisant le même volume mais disposant de deux fourneaux. La loi des économies d'échelle explique pourquoi les usines sont devenues plus grandes et ont pu réduire systématiquement leurs coûts unitaires avec le temps<sup>5, 6</sup>.

## 2.2 *La théorie des avantages comparatifs*

Elle est à la base de la théorie du commerce international et du libre-échange. Développée en 1817 par l'économiste anglais David Ricardo à l'aube de la première révolution industrielle, elle stipule qu'un pays a intérêt à se spécialiser dans la production des biens (et services) dans laquelle il dispose d'un avantage relatif par rapport aux autres pays. Dans la mesure où le libre-échange lui permet de vendre ses biens à l'étranger et d'y acheter ce qu'il ne sait produire (avec la même productivité ou les mêmes coûts absolus ou relatifs) chez lui, il maximise la valeur de sa production et donc le bien-être de sa population.

Ricardo plaidait pour l'ouverture de l'économie anglaise qui souhaitait exporter ses biens industriels à la pointe du progrès et heurtait les intérêts des propriétaires fonciers, dans la mesure où l'exportation de produits industriels allait de pair avec l'importation à plus bas prix de produits agricoles, avec comme corollaire une baisse (relative) des prix alimentaires (et des salaires) et donc une augmentation de la compétitivité coût de l'industrie. L'Angleterre était gagnante tant d'un point de vue sa croissance économique que pour conforter sa domination en matière de technologie ce qui lui permettait d'être pendant un siècle la principale puissance mondiale.

Appliquée à la sidérurgie luxembourgeoise, la théorie des avantages comparatifs trouve son origine dans la présence de minerai de fer transformé en fonte et ensuite en produits laminés dans les usines sidérurgiques luxembourgeoises modernes qui bénéficiaient d'économies d'échelle considérables et dont la production pouvait être vendue à l'étranger.

Dans le cas de la petite économie ouverte, les deux lois précitées doivent être vues ensemble en ce sens que le libre-échange garantit les débouchés nécessaires à la constitution de grandes usines permettant de faire jouer les économies d'échelle et donc d'établir la compétitivité coût dont la petite économie a besoin pour exporter. Il faut ajouter que la concomitance des deux lois s'applique principalement aux biens dont l'élasticité-prix de la demande est importante. Dans le cas contraire (par exemple celui de l'industrie horlogère suisse ou de l'industrie du luxe), les rendements d'échelle peuvent être peu importants, l'avantage compétitif provenant d'autres caractéristiques, dont par exemple la réputation ou la qualité du produit ou encore des brevets ou du savoir-faire.

On comprend que dans le cas du Luxembourg, l'adhésion au Zollverein a été une condition nécessaire au développement de la sidérurgie dans la mesure où elle garantit l'accès au grand marché allemand<sup>7</sup>. Dans la même logique, une constante des politiques économique et étrangère du Luxembourg ont toujours été l'ouverture sur l'extérieur, ce qui est illustré par son adhésion en tant que membre fondateur à la CECA en 1952 et aux traités ayant successivement créé et approfondi l'Union Européenne.

---

5 Leboutte, Puissant et Scuto op. c.

6 La loi des économies d'échelle et l'accroissement de taille des usines sidérurgiques n'expliquent pas la totalité des gains de « productivité », d'autres facteurs étant l'optimisation des inputs (matières premières), l'organisation des processus, l'automatisation etc.. En matière de coûts, on distingue généralement entre coûts fixes et coûts variables, les économies d'échelle résultant d'une variation non proportionnelle des coûts fixes par unité de variation de la production.

7 Luxembourg-une économie en constante mutation depuis le Zollverein par Michel Wurth et Lynn Zoenen in David & Goliath L'adhésion du Grand-Duché de Luxembourg au Zollverein allemand 1842-1918 ,2018.

Dans ce contexte, la dénonciation du Zollverein en 1918 et la création de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise en 1921 a constitué une grande menace pour la sidérurgie dans la mesure où elle signifiait un accès beaucoup plus difficile au marché allemand alors qu'à cette époque la Belgique était un des plus grands exportateurs d'acier au monde et n'offrait pas de débouché aux usines locales. Cette menace a été contrecarrée par la création par l'ARBED et la Société métallurgique des Terres Rouges de Columeta (Comptoir Luxembourgeois des Métaux) qui lui confiaient la vente de leurs produits sidérurgiques dans le monde afin de suppléer au marché allemand dorénavant moins ouvert. Columeta établissait un réseau de dizaines de bureaux, succursales et filiales dans le monde (Europe, Amérique du Nord et du Sud, Asie, Afrique et Moyen Orient...) avec comme objet d'y vendre les produits sidérurgiques luxembourgeois. L'autre groupe sidérurgique HADIR (ex Stinnes) en fit de même avec la constitution ensemble avec les usines de Rombas et de Dilling de SOGECO qui constitua jusqu'en 1926 26 filiales et agences à l'étranger<sup>8</sup>.

L'implantation du réseau de Columeta dans le monde à partir des années 1920 a contribué à positionner le Grand-Duché sur la scène internationale à une époque où les représentations diplomatiques luxembourgeoises étaient peu nombreuses. Ainsi, les bureaux de Columeta donnaient régulièrement un « coup de main » aux autorités luxembourgeoises dans leurs relations avec le pays en question et les responsables locaux des agences ou représentations se voyaient souvent offrir d'être nommés de consuls honoraires du Grand-Duché.

Les décisions précitées prises au lendemain de la première guerre par les sociétés sidérurgiques sont le reflet d'un esprit d'entreprise qui était grandement facilité par la présence dans les sociétés sidérurgiques d'un véritable centre de décision au Luxembourg.

### **3. L'entrepreneuriat et l'esprit d'entreprise**

L'exemple de la sidérurgie montre que son développement en tant que branche économique dominante du Luxembourg pendant un siècle a été rendue possible grâce à la vision et à l'action de générations d'entrepreneurs (dont certains étaient au début également principaux actionnaires) à fort ancrage local qui y ont établi leur véritable centre de décision. Ce faisant, la sidérurgie a été fortement ancrée tant dans la politique que dans la société luxembourgeoise qu'elle a influencées à maints égards avec comme corollaire une interaction de ces dernières qui en ont soutenu son développement. Gilbert Trausch rapporte ainsi que « au tournant des 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècles (1898-1913), la présence de la sidérurgie à la Chambre des Députés se situait dans une fourchette de 11 % et 21 % »<sup>9</sup>. Un tel « Etat dans l'Etat » influençait forcément des pans entiers de la politique et établissait une interdépendance réciproque, vue souvent comme étant une des caractéristiques du petit pays.

L'esprit d'entreprise est la condition nécessaire au développement de nouvelles activités mais n'est pas suffisant, du moins dans le cas de la sidérurgie (mais également de celui de la CLT ou de SES). Il faut qu'il soit complété par l'existence d'un vrai centre de décision avec des responsables sur place qui donnent naissance à un véritable écosystème, facteur d'ancrage local si important pour un petit pays.

L'apport de la sidérurgie au développement économique, à la législation et aux œuvres sociales, aux relations sociales, aux relations internationales ou encore à l'aménagement du territoire ont ainsi marqué profondément la société et le territoire et ceci jusqu'à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle, c.-à-d. à une époque où la crise avait provoqué la nécessité de lourdes restructurations diminuant progressivement la part de l'industrie sidérurgique dans les agrégats macro-économiques.

---

8 Les réseaux du fer par Gérald Arboit 2008 chapitre 6.

9 L'ARBED dans la société luxembourgeoise par G. Trausch 2000.

A titre d'illustration on peut citer les exemples suivants :

- dans le domaine économique: le maintien et la modernisation de l'industrie notamment grâce à la conversion dans les années 90 de la filière hauts-fourneaux par la filière des aciéries électriques recyclant la ferraille ; la participation de la sidérurgie à l'effort de diversification de l'économie par la création ou le développement de nouvelles activités industrielles (tréfileries, Galvalange, Circuit Foil, IEE, Luxcontrol, ...);
- dans le domaine social : la tradition du dialogue social et le modèle tripartite dit luxembourgeois qui a rendu possible la réduction des effectifs de quelque 30.000 personnes en 1975 à moins de 4.000 aujourd'hui sans recours à des licenciements ni à un plan social ;
- le territoire, fortement transformé par les investissements miniers et sidérurgiques entre Rumelange et Rodange à partir de 1870. Avant la crise sidérurgique, la sidérurgie occupait plus de 3000 ha, principalement dans le sud du pays et avait été à l'origine de la construction de milliers de logements pour ouvriers, employés et cadres. Depuis lors, plus de 2000 ha ont été réaffectés à d'autres usages, dont la création de nombreuses zones industrielles cédées principalement à l'Etat et, vision à l'initiative des responsables de la sidérurgie, la revalorisation des friches industrielles, en particulier Belval et dans le futur Schiffflange en de nouveaux quartiers de vie, d'habitations et d'activités économiques ou scientifiques.

Cet ancrage entrepreneurial est à voir de pair avec le fait que le centre de décision de la sidérurgie -du moins jusqu'en 2002, date de la création d'Arcelor- a été luxembourgeois et que la stratégie tant de l'activité sur le territoire national qu'à l'étranger a été définie au siège avec des yeux « luxembourgeois ». Ceci différencie le cas de la sidérurgie de celui de la place financière qui occupe aujourd'hui un poids macro-économique comparable à celui de l'industrie lourde entre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et les années 1970.

L'autre grande différence est que l'industrie sidérurgique était toujours concentrée autour d'un très petit nombre d'entreprises, voire par l'ARBED seule après 1977, alors que la Place financière se compose d'un grand nombre d'entreprises de toutes tailles, exerçant des métiers différents et le plus souvent filiales ou membres de groupes étrangers.

La compréhension des éléments constituant « la stratégie d'adaptation à la petite taille du pays » est fondamentale non seulement pour expliquer le passé mais également pour influencer l'avenir que chacun souhaite être aussi prometteur du point de vue économique que celui connu par le Luxembourg depuis les années 1870. Dans le cas de la sidérurgie, les caractéristiques les plus importantes me semblent avoir été les suivantes :

- un cadre propice grâce à l'existence de la minette dans un cadre géographique où notre pays se trouve au centre de l'Europe ;
- des entrepreneurs visionnaires et un Etat fixant des règles juridiques propices au développement de l'activité ;
- un modèle économique basé sur le libre échange qui procure des avantages comparatifs

En conclusion, on peut encore mentionner que la spécialisation qui est inhérente au succès économique d'un petit pays (comme démontré par les études de cas de la sidérurgie et de la place financière) comporte le risque d'une plus grande volatilité qui peut donner lieu à des séismes économiques bien plus violents que dans les grands pays et comporte donc un problème considérable pour la stabilité. Comme la sidérurgie est en sus un des secteurs les plus cycliques qui soit, la probabilité et l'ampleur d'une crise sont encore plus considérables ce que le pays et ses habitants ont ressenti à leurs dépens le plus durement entre 1975 et 1985. Le corollaire en est également que l'Etat doit adopter une politique financière plus prudente lui laissant la marge de manœuvre pour le cas où il devrait être amené à intervenir de façon contre cyclique. Et cette conclusion s'applique également dans l'hypothèse où l'origine d'une crise n'est pas économique, mais par exemple une pandémie.

# L'ECONOMIE A L'EXEMPLE DE LA PLACE FINANCIERE

**Par Jean-Jacques Rommes**

C'est une vérité de La Palice : Le Grand-duché vit bien, et vit tout particulièrement bien de sa place financière. Elle constitue la locomotive incontestée de l'économie nationale et le transfert de richesse de cette branche d'activité vers les autres est énorme. Le secteur financier luxembourgeois crée plus de 16 milliards de richesses par an et avec ses 51.000 salariés, il fournit au moins un quart du PIB national avec seulement 11% de la main-d'œuvre. Un cinquième des recettes fiscales de l'État luxembourgeois dépend directement du secteur financier.

La place financière elle-seule fait figure d'exemple-type de stratégie d'un petit pays et d'ailleurs, nous ne sommes pas le seul petit pays qui a tenté de s'établir comme place financière, même si nous sommes, avec Singapour et Hong Kong, celui qui a le mieux réussi. Certaines composantes essentielles de ce succès sont très liées à la petite taille du pays et elles sont assez mal comprises, par nos voisins certainement, mais par la population luxembourgeoise aussi.

## **Etendre le territoire**

Contrairement aux Région, Province ou Länder qui l'entourent, le grand-duché est un État souverain ce qui lui donne des pouvoirs très supérieurs à ses proches voisins, mais aussi une vulnérabilité que les dirigeants luxembourgeois ont intérêt à ne jamais oublier. Le Luxembourg n'a pas de « Hinterland », pas de réserves, pas de défenses. Sans ses voisins, il ne peut pas vivre. Historiquement, même sa souveraineté est celle que ses voisins ont bien voulu lui laisser.

Étant donné l'exiguïté de son territoire, mais aussi ses ressources naturelles limitées, le Luxembourg n'a jamais entendu vivre de façon isolée et autonome. Avec un marché forcément à l'extérieur de ses frontières, l'économie luxembourgeoise doit être au service des autres qu'elle doit convaincre de devenir ses clients. Zollverein, Union économique et monétaire belgo-luxembourgeoise, CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) et finalement Union européenne, ces espaces forment le territoire économique du Luxembourg.

Les pays disposant d'un grand marché intérieur peuvent se permettre de réfléchir dans les termes d'une économie nationale et ne saisissent le Marché unique que dans des activités où les économies d'échelle sont importantes - le charbon et l'acier d'antan, puis l'automobile, l'aviation, l'énergie, les télécommunications et la finance.

Michel Wurth vient de nous exposer comment la sidérurgie a désenclavé le pays. Depuis toujours, le capital à l'origine de l'économie de notre pays est venu d'ailleurs. Depuis toujours aussi, une partie du travail et des idées qui nous font vivre fut importée. D'ARBED jusqu'à Arcelor-Mittal, Goodyear, RTL, les banques et l'industrie des fonds d'investissement, notre secteur logistique, tout est là pour dépasser les frontières.

Dans cette démarche, un atout essentiel est souvent sous-estimé : le Luxembourg est un carrefour au milieu d'une région aux frontières des cultures. Il n'est pas facile de servir la France depuis Hambourg ou l'Allemagne depuis Lyon. A partir du Luxembourg, une place forte des services au milieu des grands, cela ne pose aucun problème. L'avantage comparatif à offrir des services à partir du Luxembourg est moins facilement donné pour

les produits manufacturés qui se transportent aisément au-delà des frontières culturelles. Cette caractéristique a grandement favorisé les services qui ont succédé à l'industrie lourde. De plus, et contrairement à la sidérurgie, une économie des services n'a pas besoin de matières premières locales.

Notre pays a parié sur l'ouverture totale qui permet de localiser ici des activités fournies aux clients dans d'autres pays, le plus souvent membres de l'Union européenne. En marge de la place financière, notre économie s'est construite de plus en plus sur le modèle d'une localisation à Luxembourg des centres d'activités de groupes servant l'ensemble du marché unique à partir d'une seule base européenne. La politique dite du « headquartering » cherche ainsi à établir les centres de décision d'entreprises multinationales dans un Luxembourg multilingue, politiquement stable et prévisible. Le succès du Luxembourg tient donc aussi au fait que, pour réussir, il a été obligé de s'adapter aux stratégies des grands groupes internationaux, ce que ne font pas les grands États.

### **Politiques de niches**

Si vous n'avez pas grand-chose, sauf votre souveraineté, il est normal que votre législation et votre politique fiscale déterminent votre stratégie.

La place financière de Luxembourg a profité depuis trois décennies d'avantages législatifs et réglementaires sur les plans les plus divers. On cite les réglementations souples, la flexibilité du législateur et des autorités administratives, des lois particulières innovantes et la réglementation plus contraignante de nos voisins. Je ne vais pas faire l'historique de la place financière dont les étapes ont maintes fois été décrites : Bourse et holding dès 1929, secret bancaire, absence d'obligation de dépôts de réserve, la BEI, Cedel (Clearstream), les OPCVM dès 1988, etc . Ces exemples le plus souvent cités ne sont que des aspects partiels d'un phénomène général.

L'impact global de ces avantages législatifs a été déterminant au point que l'on peut les considérer comme la cause de l'épanouissement du secteur financier. Nos entreprises peuvent se vanter d'avoir rempli leurs niches de créneaux porteurs, mais force est de constater que cet avantage n'est pas immuable.

D'abord, le cycle de vie des produits devient de plus en plus court que ce soit pour des raisons de marché, de concurrence ou pour des raisons réglementaires. Ainsi, si les holdings de la loi de 1929 auront réussi à vivre pendant 80 années, qui ose espérer que telle est l'espérance de vie de nos lois sur la titrisation et la SICAR (Société d'Investissement en Capital à Risque) ?

À cela s'ajoute la disparition de l'idée fondamentale à la base de la législation européenne, à savoir celle d'une harmonisation minimale avec une reconnaissance mutuelle. Aujourd'hui, la législation européenne a pour objectif déclaré d'harmoniser au maximum, d'éliminer les différences entre les États membres et de créer un niveau de législation égal (*level playing field*). L'intégration européenne et l'harmonisation des politiques affectent ainsi les niches de souveraineté qui rétrécissent dans la mesure où le centre de gravité décisionnel se déplace progressivement du niveau national vers le niveau européen. La surveillance bancaire, désormais largement centralisée en Europe, en est l'exemple-type.

De plus, la vague réglementaire bruxelloise n'est pas un mythe d'euroceptiques paranoïaques. Actuellement, le tout premier souci des professionnels de la finance est l'excès de réglementation qui fait qu'une part croissante des revenus des entreprises financières disparaît dans les exigences de reporting, d'audit et de compliance. Cette tendance est plus difficilement supportable pour les petits pays et pour les petites entreprises. Le Luxembourg en souffre plus que d'autres.

Il y a donc une certaine urgence à prendre conscience que le Luxembourg a vécu en grande partie sur l'inégalité des conditions légales dans un grand Marché unique. L'effritement d'avantages réglementaires ne peut être pallié que de deux façons :

- continuer et accroître l'effort de lois spécifiques susceptibles de maintenir une différence entre le Luxembourg et ses concurrents : l'effort nécessaire à cet égard mérite un investissement en temps et en hommes plus poussé que par le passé ;
- éviter systématiquement des lourdeurs légales, réglementaires et administratives qui ne sont pas imposées par la législation européenne : surtout dans les matières non-financières, le Luxembourg devrait retrouver le réflexe de profiter des lourdeurs de ses voisins au lieu de les imiter.

### **Fiscalité**

Parmi les niches de souveraineté, la législation fiscale a toujours eu un rôle primordial, au point que les deux notions sont souvent confondues. Les petits pays qui ont usé de cet instrument sont légion, souvent en complément de services financiers. Ils sont aujourd'hui accusés d'éroder la base fiscale des grands. Peu de débats sont à ce points illustratifs des différences d'intérêts entre grands et petits États. Le Conseil économique et social a décrit ce différent dans son *Analyse des données fiscales au Luxembourg de 2018*.

A partir du moment où une activité est localisée juridiquement – et fiscalement – dans un pays et que les produits et services livrés sont consommés dans un autre pays, la question se pose de savoir où est générée la richesse : le droit d'imposition revient-il au pays où se trouve le siège de la société ou au pays où a lieu la consommation finale ? Cette question est à la base de toutes les négociations récentes au niveau de l'OCDE et de l'UE, qui ont tendance à opter pour la deuxième solution. Or, un déplacement de la fiscalité vers le lieu de consommation ne vise pas seulement à imposer plus les entreprises concernées, mais surtout à répartir les ressources fiscales en proportion du poids démographique des États. Les intérêts divergents entre grands et petits États, entre États exportateurs et États à marché intérieur important sont au fond du débat.

C'est ce qui a joué dans la réforme de la TVA du commerce électronique ou dans celle du régime fiscal de la propriété intellectuelle conformément au Plan d'Action BEPS de l'OCDE. C'est ce qui est à la base des discussions actuelles sur l'imposition des géants du net (GAFA). C'est ce qui fait tout l'enjeu de la directive CCCTB ou ACCIS<sup>1</sup> : la consolidation vise en effet à répartir la taxation des revenus en fonction d'un schéma reflétant les activités de l'entreprise dans différents pays. La même idée se retrouve aussi derrière d'autres initiatives dites « anti-abus » de l'OCDE ou de l'Union européenne, telle l'initiative de la taxe sur les transactions financières qui concurrencerait, le cas échéant, la taxe d'abonnement luxembourgeoise sur les organismes de placement collectif.

La fin de ce débat marquera la fin de la niche fiscale pour les petits États.

### **Les ressources humaines**

Ce n'est pas un hasard si la place financière recrute bien au-delà des frontières luxembourgeoises. Les femmes et les hommes sont la ressource première d'une économie des services qui a besoin de spécialistes de haut niveau tout comme il a besoin d'employés et de cadres moyens au savoir-faire et à la conscience professionnelle aigus. Il devient de plus en plus difficile, et souvent même impossible, de trouver le personnel qualifié pour les tâches à haute valeur ajoutée que la place financière veut offrir à ses clients.

---

1 Common Consolidated Corporate Tax Base / Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés

En important en grand nombre ces experts vers notre petit pays, le profil de l'employé du secteur financier tend à se séparer du profil de l'habitant moyen du Grand-duché. Le pays risque de se voir divisé entre, d'une part, une fonction publique composée de nationaux luxembourgeois, électeurs en leur pays, d'autre part, des employés du secteur financier majoritairement étrangers, bien rémunérés et peu intéressés au pays dans lequel ils travaillent et, finalement, les autres salariés - eux aussi très souvent étrangers et employés à des tâches moins gratifiantes. Notre démographie galopante comporte autant de chances qu'elle comporte des défis dont la cohésion sociale n'est pas la moindre.

### **La diversification**

Le phénomène d'osmose entre le secteur financier et le reste de l'économie du pays est régulièrement décrit, notamment par les rapporteurs de budget des dernières années, comme une dépendance malsaine ou encore comme l'avènement d'un nouveau monolithisme après celui de la sidérurgie pendant tout un siècle. Sans aller jusqu'à rejeter en bloc cet avertissement, il est important de comprendre que les petits pays ne peuvent jamais être diversifiés comme les grands. Tous nos succès économiques ressembleront toujours à des dépendances. Pour l'instant, le secteur financier est composé de plus de 300 entreprises d'horizons divers et avec des activités diverses. Si la panacée contre le monolithisme est effectivement la diversification économique, il faut abandonner l'illusion que le rééquilibrage économique pourrait passer par un relatif affaiblissement, ou du moins une absence de promotion des intérêts du secteur financier.

La place financière est à l'image du petit pays qui l'héberge – pleine d'atouts et de forces intérieures ... et vulnérable quand même.

# LA MEDECINE ET LES SOINS DE SANTE

Par le Dr Guy Berchem

## 1. Perspective historique

Le système médical luxembourgeois s'est développé au cours des siècles d'une médecine essentiellement de campagne ou de très petites villes, basée sur le médecin généraliste qui, considéré comme un génie universel, exerçait la médecine ainsi que toutes ses sous-spécialités. Au niveau de la forteresse de Luxembourg évidemment, la médecine militaire jouait en plus certainement un rôle non négligeable.

Le versant hospitalier s'est développé déjà très tôt, en effet dès 698, l'hospice d'Echternach a prodigué des soins médicaux dans le cadre de son Abbaye. En 1308, fut fondé l'Hospice St Jean à Luxembourg et en 1596, l'Hospice de Wiltz, plus tard appelé Hôpital de la Sainte Trinité.<sup>1</sup>

Il s'agit ici d'établissements purement dirigés par des ordres religieux qui jusqu'à nos jours sont toujours en partie propriétaires ou même exploitants de certains de nos hôpitaux. Ceci est actuellement évidemment pondéré par le fait que l'état a très largement repris le flambeau au niveau du financement. On doit néanmoins noter que jusqu'au 20<sup>ème</sup> siècle, la majorité des personnes se font soigner plutôt à domicile par le médecin généraliste y compris pour les accouchements et la chirurgie.

Comme déjà évoqué plus haut, les hôpitaux militaires des occupants successifs ont également traité des civils, depuis 1680 jusqu'en 1840. En 1855 fut créé l'Hospice Civil d'Ettelbruck actuel Centre Hospitalier Neuro-psychiatrique de l'Etat ainsi que l'Orphelinat de Grevenmacher en 1869. A partir de 1873, furent alors créés successivement les hôpitaux aussi bien congréganistes ou laïques comme la Clinique d'Eich, les Hôpitaux de Clervaux St François, les Hôpitaux St François à Luxembourg, la Clinique Privée du Dr Schumacher, plus tard Clinique Ste Elisabeth, l'Hôpital de Niederkorn, l'Hôpital Ste Marie de Esch/Alzette et en 1884 fut créé une infirmerie de 8 lits à l'Usine de l'Arbed à Dudelange...

Déjà en 1920, on parle d'établir un hôpital laïc municipal au niveau de la ville de Luxembourg mais le Centre Hospitalier de Luxembourg devra attendre 1976 pour voir le jour.

Ce n'est qu'en 1930 que l'Hôpital de la Ville d'Esch fut créé et en 1936 que les Cliniques St Louis d'Ettelbruck furent fondées par le Dr Charles Marx.

Le premier gouvernement d'union nationale d'après la guerre (14 novembre 1945- 1<sup>er</sup> mars 1947) comportera pour la première fois un ministre de la Santé Publique (Dr Charles Marx jusqu'à son décès le 13 juin 1946 suivi de Monsieur Dominique Urbany)<sup>2</sup>. En 1946 fut alors créée la Maternité Grande Duchesse Charlotte route d'Arlon à Luxembourg, suivie 10 ans plus tard par la Clinique Sacré Cœur et la Clinique Privée Dr Bohler également à Luxembourg. Ce n'est qu'en 1956 que fut créée l'Entente des Hôpitaux, l'actuelle Fédération des Hôpitaux.

---

1 Roger Consbruck, Ministère de la Santé, 2010, Une brève histoire des hôpitaux au Luxembourg. (<https://sante.public.lu/fr/publications/h/histoire-succincte-hopitaux-lux-fr-de-en/index.html>)

2 [https://sip.gouvernement.lu/dam-assets/publications/brochure-livre/minist-etat/sip/livre/gouvernements\\_depuis\\_1848\\_-\\_version\\_2011/Gouvernements\\_depuis\\_1848-version\\_2011.pdf](https://sip.gouvernement.lu/dam-assets/publications/brochure-livre/minist-etat/sip/livre/gouvernements_depuis_1848_-_version_2011/Gouvernements_depuis_1848-version_2011.pdf)

En ce qui concerne le financement des structures hospitalières, on doit évoquer que, avant 1920, les patients étaient traités ou bien avec leurs moyens propres ou alors par des contributions charitables, dons ou legs. Ce n'est qu'avec l'évolution des mutuelles établissant des contrats progressifs avec les structures de Sécurité Sociale qu'une prise en charge progressive naîtra.

En 1956, le prix de journée sera négocié entre l'Entente des Hôpitaux, l'AMMD (Association des Médecins et Médecins Dentistes, Syndicat des Médecins) et la Sécurité Sociale. En 1992, une loi va finalement régler la budgétisation des établissements hospitaliers. En 1960, fut créée la Clinique Pédiatrique et en 1976, le Centre Hospitalier de Luxembourg, premier hôpital public, du moins pour sa construction pour laquelle les frais furent partagés entre l'Etat et la Commune de Luxembourg. En ce qui concerne son fonctionnement, le CHL est exploité comme un hôpital public universitaire, alliant le traitement à l'enseignement et à la recherche et rétribuant ses médecins uniquement sur base du salariat sans recours au privé. Par contre au niveau du financement, il fonctionne comme tous les autres hôpitaux en se finançant uniquement par une facturation à l'acte et en mettant dans un pot commun toutes ces recettes afin de rétribuer ses médecins.

## **2. Le système de santé actuel**

Après cette introduction historique, je vais maintenant m'intéresser plus au système de santé en lui-même et à son adaptation à la taille du pays.

Tout d'abord, je me pose la question à savoir si l'on parle bien ici d'adaptation ou plutôt de compétition car si l'on parle de compétition on doit se rendre compte qu'à l'instar de l'économie, on ne doit pas vraiment être compétitif avec l'étranger en médecine. En effet il est très peu probable que nous attirions de grands nombres de patients étrangers dans notre pays pour s'y faire traiter, mais par contre nous devons défendre un niveau de soins au moins égal à nos pays voisins afin de ne pas faire subir une perte de chance aux patients locaux.

On devrait donc plutôt parler d'un système adapté à la taille du pays et aux besoins de ses habitants, tout cela en restant évidemment finançable par notre activité économique. Par ailleurs, chose essentielle à mes yeux, il faut que le système soit équitable et qu'il ne se base pas, comme certains systèmes de santé notamment le système américain, sur une médecine à deux vitesses, une pour les riches et une pour les pauvres.

Si nous rentrons dans les détails de ce système de santé adapté, en 1986 on dénombrait 36 établissements hospitaliers : il en reste 12 en 2017. (Fig.1) Le Grand-Duché a un ratio de 4.7 lits pour 1000 habitants en 2017 et ce ratio est inférieur à celui de l'Allemagne qui en est à 8.1 lits/1000 habitants, de la Belgique qui est à 6.2 lits /1000 habitants et de la France qui à 6.1 lits/1000 habitants.<sup>3</sup> (Fig. 2)

---

<sup>3</sup> Carte Sanitaire 2017-2018 (<https://statistiques.public.lu/fr/actualites/conditions-sociales/sante-secu/2018/06/20180604/cartesanitaire2017.pdf>).

- **6 établissements aigus** (soit 2 251 lits aigus budgétisés) dont :
  - o 4 établissements généraux : 2 222 lits aigus budgétisés<sup>1</sup>
    - Centre Hospitalier du Nord (CHdN : 2 sites : Ettelbruck et Wiltz) : 327 lits
    - Centre Hospitalier de Luxembourg (CHL : 2 sites : Hôpital municipal - Maternité Grande Duchesse Charlotte - KannerKlinik / Clinique d'Eich) : 579 lits
    - Centre Hospitalier Emile Mayrisch (CHEM : 3 sites : Esch-sur-Alzette, Dudelange, Nieder Korn) : 612 lits
    - Hôpitaux Robert Schuman (HRS : 4 sites : Hôpital Kirchberg, Clinique Dr E.Bohler, ZithaKlinik, Clinique Sainte Marie) : 704 lits
  - o 2 établissements spécialisés :
    - Institut National de Chirurgie Cardiaque et de Cardiologie Interventionnelle (INCCI) : 19 lits
    - Centre National de Radiothérapie François Baclesse (CFB) : 10 lits localisés au CHEM
- **5 établissements de moyen séjour** dont :
  - o 1 établissement de réhabilitation psychiatrique : Centre Hospitalier Neuro-psychiatrique (CHNP) : 237 lits
  - o 1 établissement de rééducation gériatrique : Hôpital Intercommunal de Steinfort (HIS) : 30 lits  
NB : l'activité de rééducation gériatrique est aussi réalisée au sein des services de rééducation gériatrique du CHdN (30 lits), HRS (30 lits), et CHEM (30 lits)
  - o 1 établissement de rééducation fonctionnelle et de réadaptation : Rehazenter (RHZ) : 72 lits
  - o 1 établissement de convalescence : Centre de convalescence Château de Colpach : 100 lits
  - o 1 établissement d'accueil pour personnes en fin de vie : Haus OMEGA : 15 lits
- **1 établissement de cures thermales** : Mondorf (non analysé dans la présente mise à jour)

Fig.1

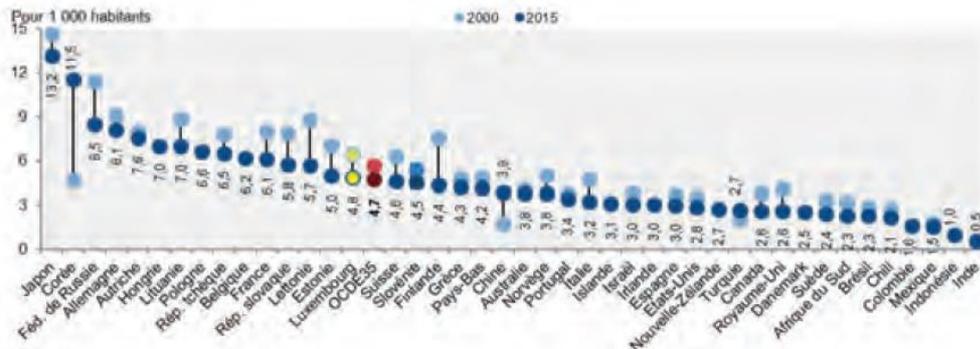


Fig.2

Lits d'hôpitaux pour 1000 habitants, 2000 et 2015 (OCDE)

On doit évidemment se poser la question si ce chiffre de 8.7 lits/1000 habitants est adéquat pour une médecine de qualité. Si on regarde à nouveau la carte sanitaire, il apparaît que de 2011 à 2016, l'occupation maximale par jour tourne toujours avec une grande constance aux alentours de 1960 patients ce qui fait un taux d'occupation de 74 %, on doit donc conclure qu'avec un pareil taux d'occupation, nos limites ne sont pas atteintes rapidement et que même en temps de crise, il reste une marge. Ceci est d'ailleurs vérifié au cours de l'année 2020 avec la crise du COVID qui a bien mis sous stress nos différents hôpitaux mais à aucun moment les patients n'ont pas pu être traités par manque de lit (il faut par honnêteté évidemment dire que ici d'autres activités étaient réduites pendant ce temps).

Si au cours des dernières années, nous avons pu garder stable ce taux d'occupation avec un nombre de lits relativement restreints c'est évidemment parce que nous avons adapté notre pratique médicale locale à l'évolution de la médecine, permettant maintenant de faire beaucoup d'actes en ambulatoire qui nécessitaient de longues hospitalisations auparavant.

(Fig. 3) Je donne ici comme exemple un accouchement qui dans les années 60 nécessitait encore une hospitalisation de 1 semaine et qui actuellement se fait quasiment en ambulatoire.

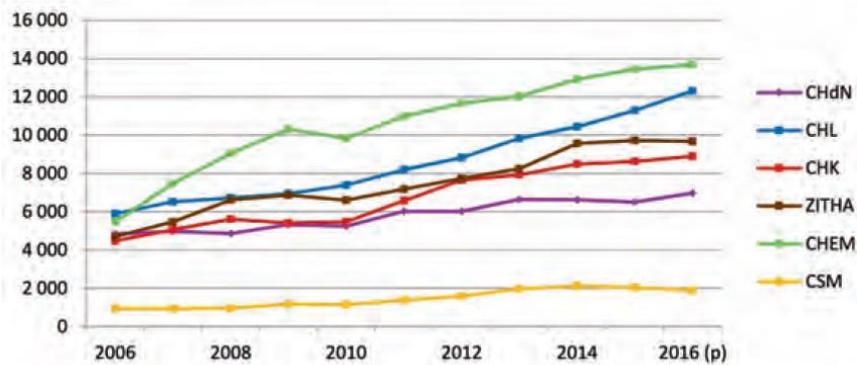


Fig. 3  
Evolution des hospitalisations de jour (ESMJ+PSA), par établissement, 2006-2016

Mais alors comment expliquer que, en même temps, la durée moyenne de séjour qui était de 7.4 jours en 2006 est restée tout à fait stable en 2015 ? L'explication ici est le fait que les hospitalisations qui donnaient lieu à des séjours courts d'environ 2 jours sont de plus en plus réalisées en hospitalisation de jour. De ce fait celles-ci sont exclues du calcul de la durée moyenne de séjour, ce qui induit une stagnation de la durée moyenne de séjour. On a donc ici une adaptation dans le sens d'une meilleure efficacité.

Posons-nous maintenant la question des types de pathologies présentés par les patients occupant ces lits. En 2015, ce furent les troubles mentaux qui occupèrent 14.8 % des lits, suivis des maladies de l'appareil cardio-vasculaire avec 12.8 % et les tumeurs avec 11.7 %. Les maladies de l'appareil ostéo-articulaire et les lésions traumatiques occupent les 4<sup>èmes</sup> et 5<sup>èmes</sup> places. Il est à noter qu'en 2015, les maladies infectieuses viennent loin derrière avec seulement 1.8 % mais je serai intéressé de voir ces mêmes statistiques pour l'année 2020 ou 2021 où, avec la crise du COVID 19, ces chiffres ont certainement augmenté.

Intéressons-nous maintenant à l'âge moyen des patients hospitalisés, cet âge moyen est relativement élevé car il se trouve entre 80 et 84 ans. Si on regarde néanmoins le nombre d'hospitalisations par année sans considérer les durées de ces hospitalisations, l'âge moyen est beaucoup plus faible et se trouve aux alentours de 50 à 54 ans. On doit donc considérer que les patients aux alentours de 50 ans sont plus souvent hospitalisés mais pour des temps plus courts.<sup>4</sup>

4 Source: données IGSS, traitement Direction de la Santé, activité opposable, résidents et non- résidents, établissements généraux aigus, hors activité de rééducation, présence à minuit et ESMJ (PSA incluses).

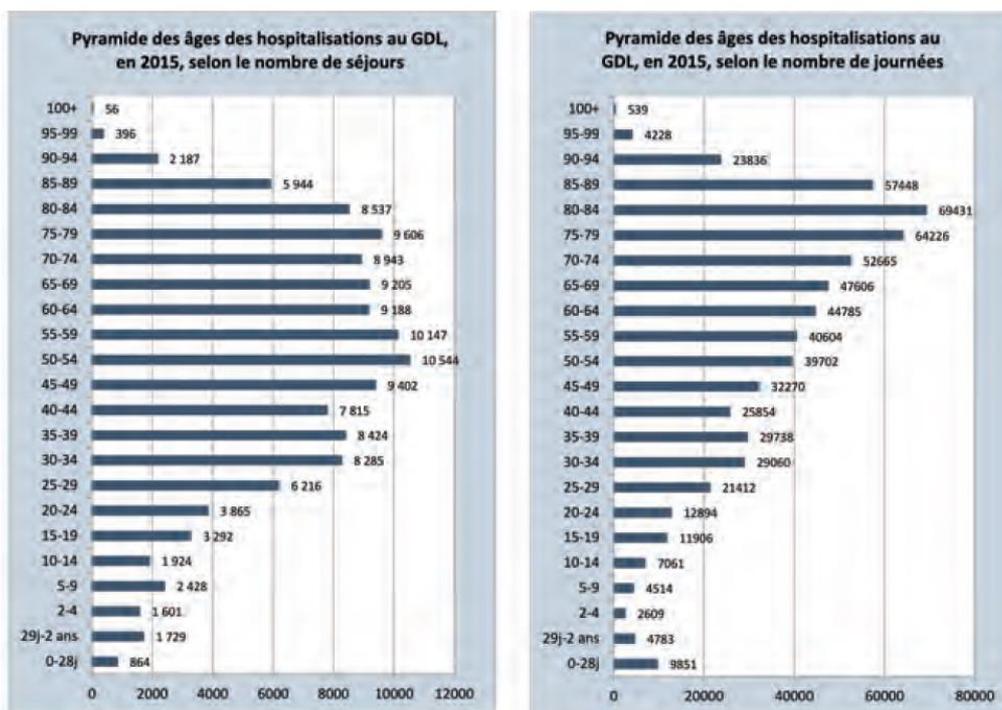


Fig. 4

Voyons maintenant ce qu'il en est des patients luxembourgeois transférés à l'étranger pour y être traités. Cela peut ou bien se faire en raison d'un manque de possibilités thérapeutiques dans un domaine très pointu ou tout simplement pour convenance personnelle. En 2015, on dénombrait 6.349 autorisations de prise en charge pour traitement stationnaire à l'étranger dont 64,3 % concernaient l'Allemagne. Ces autorisations concernaient principalement des troubles mentaux et du comportement (16,9 %), les maladies du système ostéo-articulaire (15,9 %), des tumeurs (12,4 %) et des maladies de l'œil (12,1 %). En regardant l'évolution des autorisations de prise en charge pour traitement stationnaire à l'étranger par pays de destination de 2007 à 2016, on note une légère mais nette diminution de ces autorisations passant d'environ 7.000 à 6.000 en quelque 10 ans.

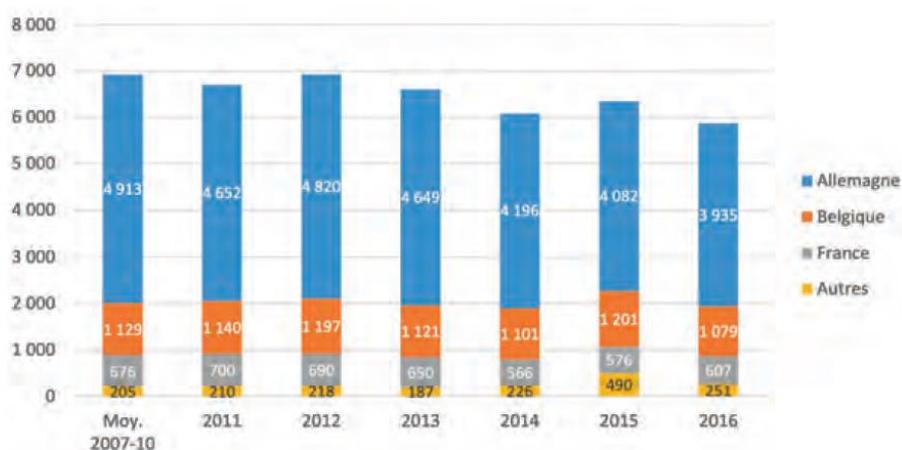


Fig. 5

Evolution des autorisations de prise en charge pour traitement stationnaire à l'étranger, par pays de destination, 2007-2016



examens réalisés avec ces appareillages fig. 8 a,b, il apparaît clairement que le nombre d'examen réalisés en 2015 pour 1000 habitants se trouve très clairement loin au-dessus de la moyenne de l'OCDE et se trouve même dans le peloton de tête avec le Japon et les Etats-Unis, notamment pour les examens scanners. Ceci montre bien qu'il ne suffit pas d'avoir un grand nombre d'équipements mais encore faut-il les utiliser avec un rendement optimal comme il semble être le cas au Luxembourg. Dans d'autres pays européens, ces équipements sont également placés dans des institutions plus petites et l'accès en est limité par remboursement uniquement de certaines indications ou d'un certain nombre par an.

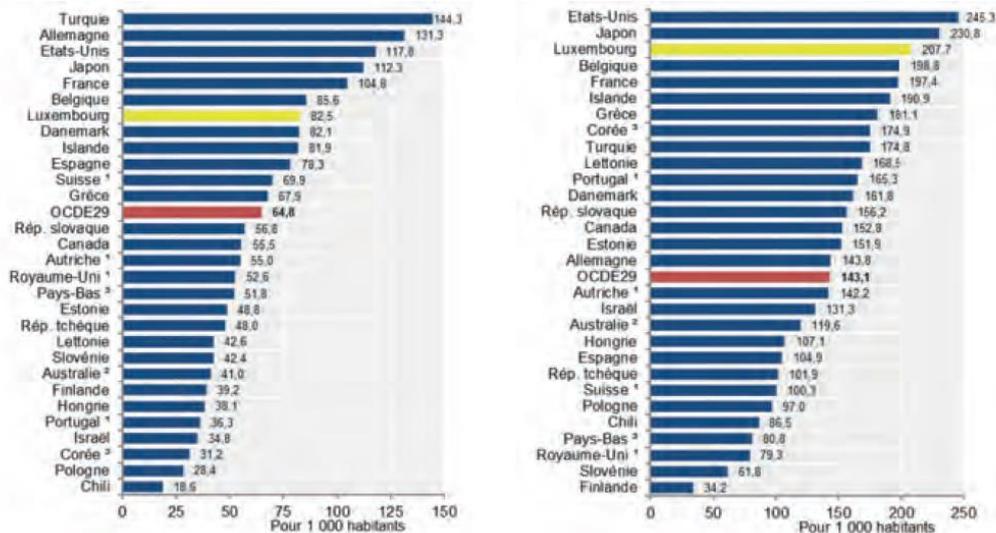


Fig. 8

a. Exam. d'IRM, 2015 (OCDE)

b. Exam. CT scanners, 2015 (OCDE)

Venons-en maintenant au financement de notre système de santé. J'avais déjà évoqué le fait que si les non-résidents constituent 34,7 % de la population protégée en 2015, la consommation des soins hospitaliers la même année par ces non-résidents ne s'élevait qu'à 5.2 % et ceci veut évidemment dire que toutes ces personnes non-résidentes contribuent à financer notre système de santé sans être vraiment à sa charge quand ils sont malades. On doit néanmoins pondérer cette constatation par le fait qu'il s'agit ici de personnes en moyenne plus jeunes (en meilleure santé) que leurs congénères résidents au Luxembourg.

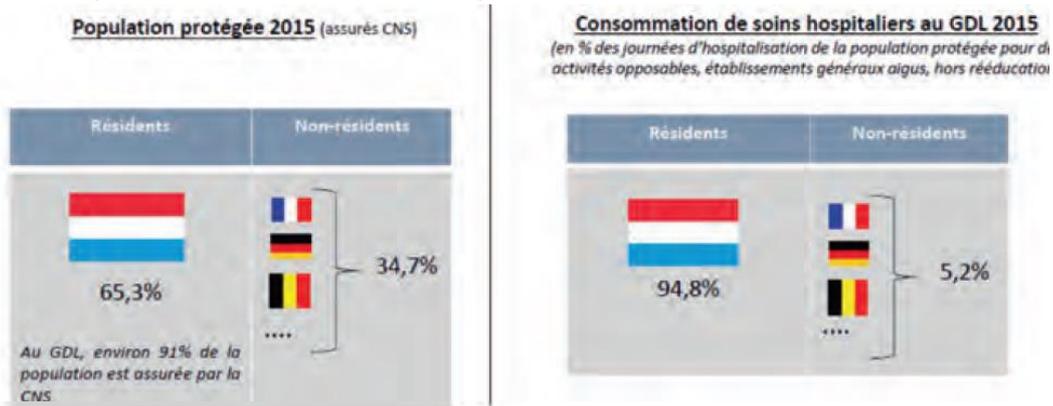


Fig. 9

Population protégée versus consommation de soins hospitaliers au GDL, 2015

Une autre caractéristique très importante de notre système de santé est la source de son financement qui est très majoritairement (84 %) issue de l'administration publique. Avec cela, nous nous trouvons très clairement dans les 5 premiers pays avec notamment le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Norvège.

Un autre atout du financement de notre système de santé est la relative jeunesse de notre

population comparée aux pays voisins. Ceci se manifeste par un taux de dépendance vieillesse dont nous voyons la projection de 2020 à 2060 dans le tableau ci-dessous.

Le taux de dépendance vieillesse se définit de la manière suivante : il s'agit du rapport entre le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus et le nombre de personnes de 15 à 64 ans. Cet indicateur Eurostat est dans cette projection clairement en faveur du Luxembourg et le reste jusqu'en 2060.

Venons-en maintenant aux dépenses de santé en fonction du GDP<sup>5</sup>. Les données de la Banque Mondiale que nous voyons dans le graphique ci-dessous montre clairement que ces dépenses sont plutôt en diminution comparées à nos pays voisins au cours des dernières années. Ceci est évidemment le reflet d'un GDP supérieur de notre pays par rapport à nos voisins et doit être pondéré par les dépenses en santé par personne et par an comme montré ci-dessous, pour lesquels nous nous trouvons dans le peloton de tête.

• **Un financement majoritairement public des dépenses de santé, gage de solidarité**

**Figure n°27: Benchmark international: Dépenses totales de santé par type de financement, 2009** (ou année la plus proche) [Source: OCDE, Panorama de la santé 2011]

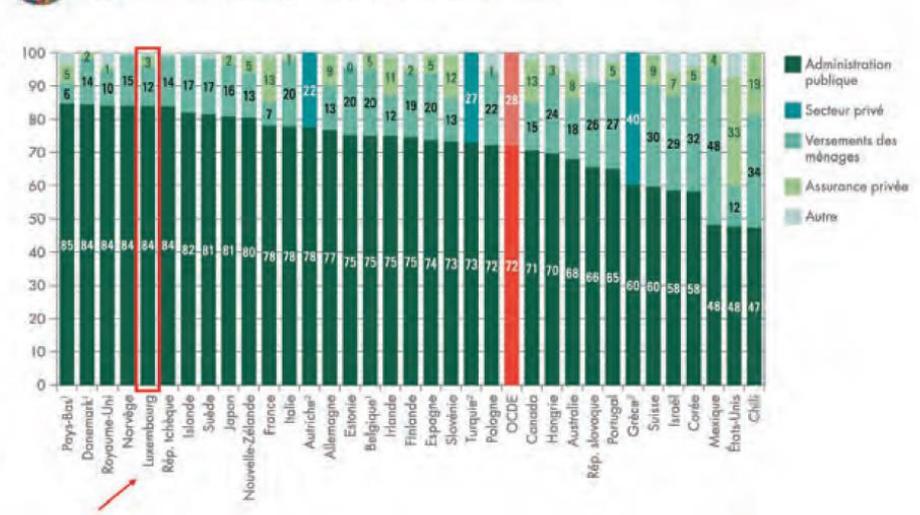


Fig. 10

Par 100 personnes	2015	2020	2030	2040	2050	2060
UE (28 pays)	28,8	31,7	39,1	46,4	50,3	51,6
Luxembourg	20,5	21,5	26,6	32,7	38,2	44,3
Allemagne	32,0	33,7	42,9	49,4	51,2	55,0
Belgique	27,9	30,0	35,8	39,9	41,4	43,5
France	29,2	32,9	39,7	45,1	45,1	43,4

Fig. 11

Taux de dépendance vieillesse projeté dans quelques pays européens, 2020-2060

Définition: Le taux de dépendance vieillesse projeté est le rapport entre le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus et le nombre de personnes de 15 à 64 ans. NB: cet indicateur Eurostat n'a pas de lien avec la dépendance physique des personnes âgées.

Mais, le plus important est évidemment l'utilisation qui est faite de cet argent et surtout la traduction des dépenses en espérance de vie, comme vous le voyez dans le graphique ci-dessous qui compare l'espérance de vie en fonction du coût sur les années 1970 à 2014. Nous voyons ici que ce ratio est largement plus favorable pour la plupart des pays de l'OCDE que pour les États-Unis. Le Luxembourg se trouve ici en très bonne place avec une espérance de vie dépassant les 80 ans pour une dépense en santé assez modérée aux alentours de 5.000 dollars par an. Dans cela, nous nous trouvons assez près du Canada, de la France et de l'Australie.<sup>6</sup>

5 <https://data.worldbank.org>

6 <https://ourworldindata.org/>

## Current health expenditure (% of GDP) - France, Belgium, Germany, Luxembourg, United States

World Health Organization Global Health Expenditure database ([apps.who.int/nha/database](https://apps.who.int/nha/database)).

License: CC BY-4.0

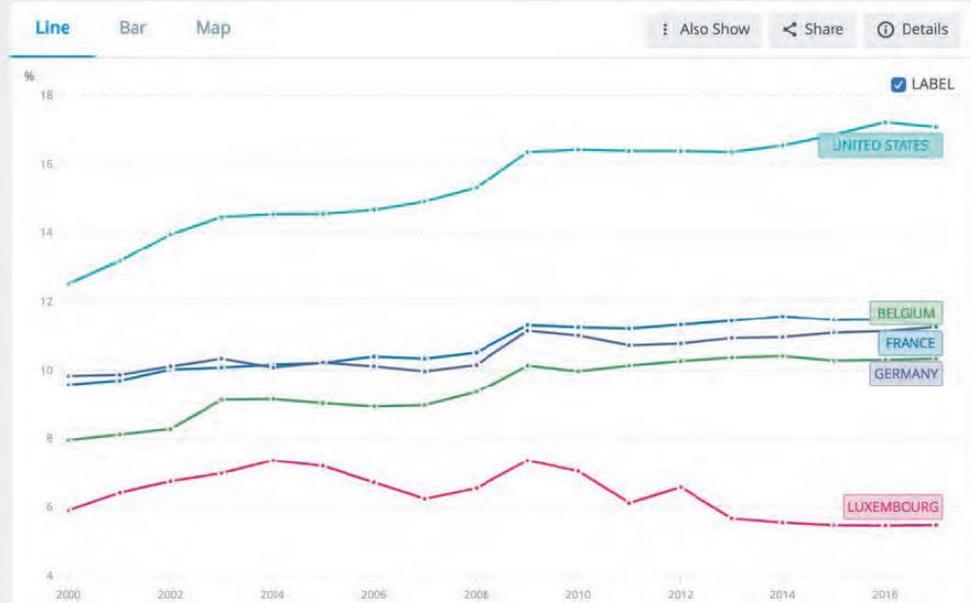
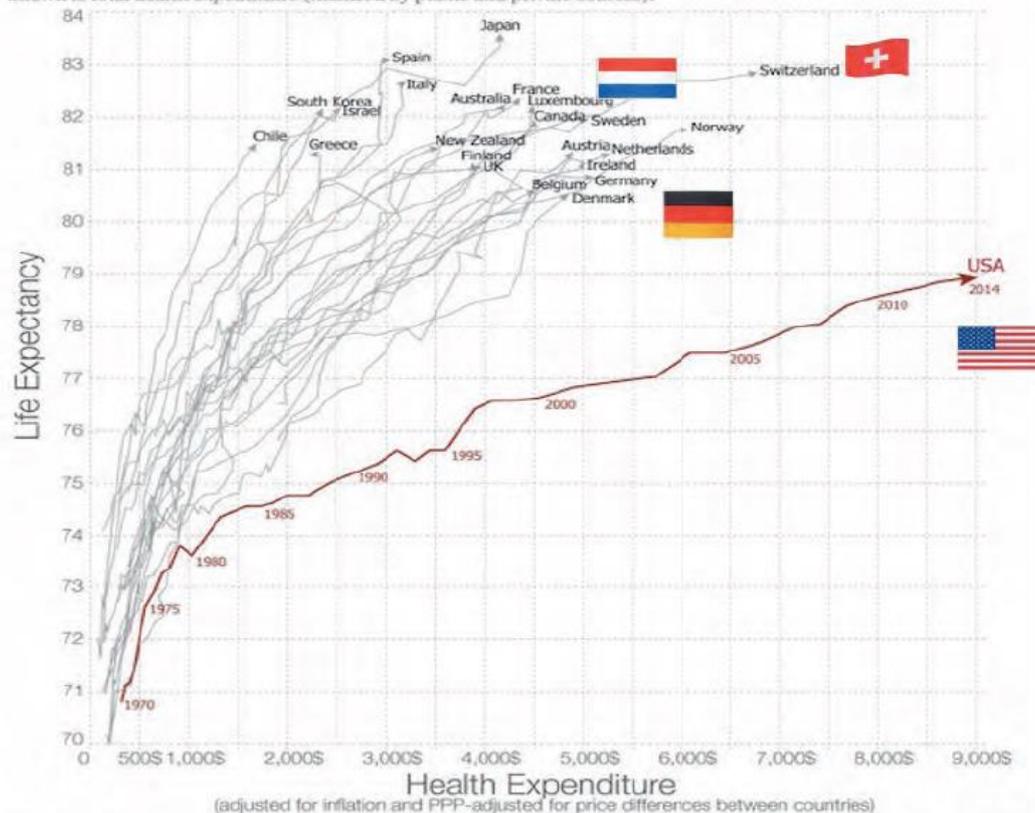


Fig. 12

## Life expectancy vs. health expenditure over time (1970-2014) Our World in Data

Health spending measures the consumption of health care goods and services, including personal health care (curative care, rehabilitative care, long-term care, ancillary services and medical goods) and collective services (prevention and public health services as well as health administration), but excluding spending on investments. Shown is total health expenditure (financed by public and private sources).



Data source: Health expenditure from the OECD; Life expectancy from the World Bank. Licensed under CC-BY-SA by the author Max Roser. The interactive data visualization is available at [OurWorldinData.org](https://OurWorldinData.org). There you find the raw data and more visualizations on this topic.

Fig. 13

Ces derniers chiffres nous propulsent dans le legatum prosperity index tout en tête de son classement suivi de Singapour et de la Suisse et ceci essentiellement à cause de la quasi couverture complète (95.2 %) de la population par l'Assurance Maladie et que seul 1.4 % des dépenses médicales sont supportées par les ménages luxembourgeois, soit le taux le plus bas parmi les pays de l'OCDE (réf. Trade Invest.lu).

Ceci ne doit pas nous faire oublier évidemment qu'il reste 5 % de la population résidente au Luxembourg qui n'est pas couverte et malheureusement ici, il ne s'agit pas que des fonctionnaires européens qui ont une autre couverture mais également de personnes qui sont « tombées » hors du système suite à des accidents de la vie.<sup>7</sup> (Fig. 14) Ces personnes vivants en marge de notre société n'ont pas de couverture sociale réelle ou ne sont pas capables de payer la quote-part que notre système de santé prévoit. De nombreuses ONG dont la Caritas, Médecins Sans Frontières et la Croix Rouge militent depuis de nombreuses années pour une couverture réellement universelle donc englobant également toutes ces personnes y compris les personnes en situation illégale.

		2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Population totale GDL</b>		518 347	530 946	543 360	556 319	569 604	583 458
dont personnes protégées résidentes	Nombre	481 890	492 555	501 925	510 673	518 165	526 733
	%	93,0%	92,8%	92,4%	91,8%	91,0%	90,3%
dont personnes non protégées résidentes	Nombre	36 457	38 391	41 435	45 646	51 439	56 725
	%	7,0%	7,2%	7,6%	8,2%	9,0%	9,7%

Fig. 14

*Evolution de la population protégée et non protégée résidente, 2011-2016*

*Population non protégée : calcul : population totale – personnes protégées résidentes Les personnes non protégées par l'assurance maladie (CNS) et résidant au Luxembourg comprennent notamment les fonctionnaires et autres agents des institutions internationales mais aussi des personnes sans assurance.)*

Vu que n'importe quel système de santé doit se fonder sur une recherche médicale solide ainsi que sur un enseignement médical, je vais m'occuper dans les deux chapitres suivants des aspects essentiels de la recherche et de l'enseignement médical au Luxembourg.

### 3. La recherche

Si la recherche médicale est existante au Luxembourg depuis au moins la moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, ceci est essentiellement un phénomène épisodique qui est financé par des fonds privés et largement entraîné par des enthousiasmes individuels.

Ce n'est qu'au cours des années 80 que le premier laboratoire de recherche sur le Cancer fut créé par le Professeur Mario Dicato, financé par une Fondation privée. En 1987, l'Etat, quant à lui, commence à s'investir dans la recherche. Entre 1987 et 1989, furent créés plusieurs centres de recherche publique (CRP) qui furent le centre Henri Tudor, le Centre Gabriel Lippmann, le CEPS/INSTEAD et également le CRP-Santé qui actuellement a été renommé en Luxembourg Institute of Health LIH. En 1999, le Luxembourg nomme pour la première fois un Ministre de la Recherche et c'est la même année que le Fonds National de la Recherche est créé. L'Université de Luxembourg quant à elle est créée en 2003 et au sein de cette Université, se développe également des laboratoires de recherche sur le cancer.

En 2015, après la transformation du CRP-Santé en Luxembourg Institute of Health, se crée également un département d'Oncologie rassemblant les différents acteurs dans le domaine au LIH. En parallèle, aussi bien l'Université que la Fondation cancer et Sang poursuivent le développement de laboratoires travaillant sur le cancer.

7 <http://statistiques.public.lu>

En terme de financement, on doit souligner qu'en mars 2000, l'Union européenne s'était fixée l'objectif ambitieux de devenir jusqu'en 2010, l'économie basée sur la recherche la plus compétitive au monde. Cette stratégie fut appelée la stratégie de Lisbonne.<sup>8</sup> Cet objectif devait avoir un impact significatif sur la croissance à long terme et l'emploi en Europe. Selon des études préliminaires, un tel investissement aurait entraîné une croissance supplémentaire du PIB allant jusqu'à 0,5 % et 400.000 emplois supplémentaires par an après 2010. Pour atteindre cet objectif, l'investissement dans la recherche aurait dû croître en moyenne de 8 % par an, partagé entre un taux de croissance de 6 % pour les dépenses publiques et un taux de croissance de 9 % pour l'investissement privé. La réalité reste néanmoins clairement en dessous de ces projections comme vous voyez ci-dessous (Fig. 15).

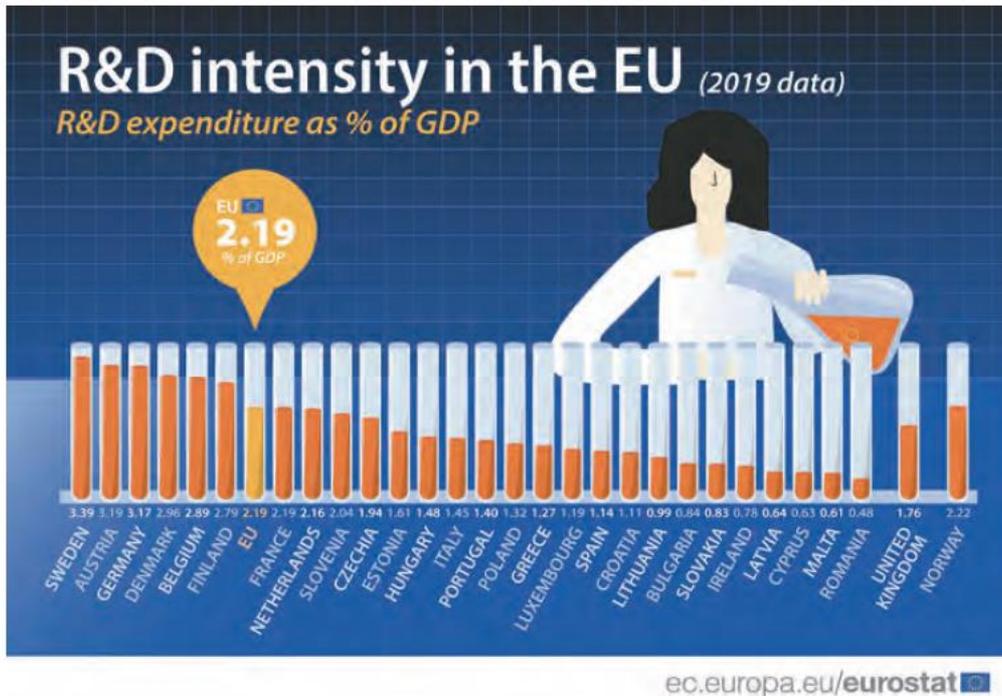


Fig. 15

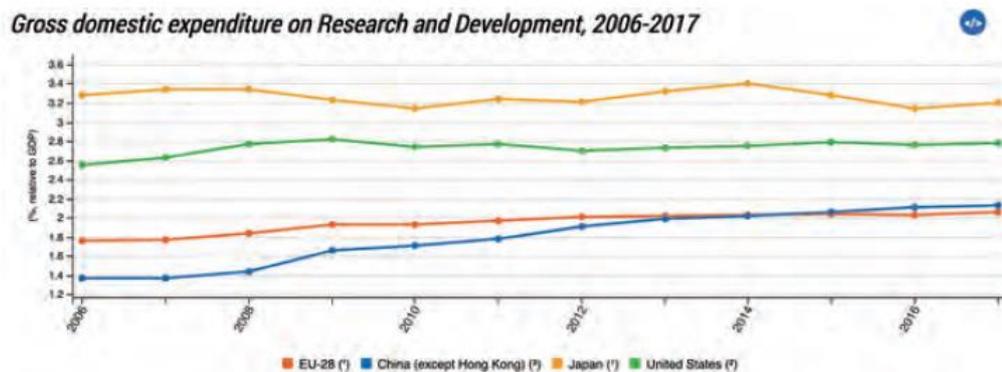


Fig. 16

*Si l'on note en effet une légère croissance des dépenses de recherche au Luxembourg durant cette période. L'augmentation, bien que comparable à celle des Etats-Unis dans la même période, est néanmoins très nettement inférieure à celle de la Chine pendant la même période.*

<sup>8</sup> European Union web site, Facing The Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004, Office for Official Publications of the European Communities, ISBN 92-894-7054-2, (the Kok report).

On doit néanmoins dire que si les objectifs de la stratégie de Lisbonne n'ont pas été suivis, le Gouvernement luxembourgeois a néanmoins multiplié par 10 les budgets actuels de l'activité de recherche après 2000. Entre 2011 et 2014 seulement, le Fonds National de la Recherche a engagé 36.000 millions d'Euros dans des projets de recherche.

Par ailleurs, l'état d'esprit « recherche » est devenu très largement international au Luxembourg, ce qui se reflète dans le fait que 87 % des scientifiques travaillant au Luxembourg sont des ressortissants non luxembourgeois et 70 % des publications de recherche sont co-rédigées avec des scientifiques étrangers.

En ce qui concerne les résultats, on doit très clairement noter qu'un des indicateurs clé de la valeur de la recherche qui est l'impact-factor des articles publiés a très nettement augmenté entre 2005 et 2010 et est toujours en nette augmentation à ce jour.<sup>9</sup> (Fig. 18)

#### 4. L'enseignement

Venons-en maintenant à l'enseignement médical universitaire au Luxembourg. Ici, nous devons reprendre d'abord une optique historique. Le « Kolléisch » a été fondé en 1603 sous le nom de Collège des Jésuites de la Ville de Luxembourg. L'ordre des Jésuites étant aboli par le Pape en 1773, il est devenu Collège Royal, assuré par le clergé séculier, très fort influencé par l'Université de Louvain. L'occupation française de 1795 à 1814 met fin à ces activités universitaires. Une école centrale est créée à sa place à partir de 1802 appelé Gymnase après la défaite de Napoléon I<sup>er</sup>.

En 1817, le Gymnase devient Athénée Royal et les cours supérieurs appelés cours académiques à partir de 1824 étaient créés. Ils enseignaient la métaphysique, la logique, les sciences physiques et mathématiques et visaient à compenser, dans une certaine mesure l'Université au Luxembourg. Les matières enseignées étaient en général nécessaires à l'admission dans une Université étrangère et surtout belge par la suite.

Après 1830 et la Révolution Belge, le Roi des Pays-Bas, Guillaume I<sup>er</sup>, cherche à empêcher les jeunes luxembourgeois à fréquenter les Universités Belges qui sont, selon lui, le foyer de la révolution anti-néerlandaise. Les diplômes universitaires belges ne sont plus reconnus au Luxembourg à partir de 1832 et un décret de 1835 oblige les étudiants luxembourgeois à étudier exclusivement dans les Etats de la Confédération Germanique. L'Athénée de Luxembourg devient alors une école préparatoire pour les universités allemandes.

En 1840, Guillaume II monte sur le trône, les cours supérieurs de l'Athénée sont rétablis et l'Etat luxembourgeois se donne la prérogative de conférer des diplômes universitaires. La loi organique de 1848<sup>10</sup> organise le système de diplôme universitaire et des cours supérieurs. L'Athénée dispensait des cours supérieurs préparant au grade de candidat, obtenu après 1 an seulement en Sciences Physiques et Mathématiques (Médecine et Pharmacie à partir de 1847) et en Philosophie et Lettres. Ceci constitue une sorte de « bachelier » car les études de médecine ne duraient que 4 années en France. Les diplômes devaient être attribués par des jurys d'examen au Luxembourg et les qualifications retenues ailleurs n'étaient pas reconnues en tant que tels au Grand-Duché. La loi oblige toutefois les étudiants à suivre des cours dans des Universités étrangères dont le contenu sera testé par des jurys luxembourgeois (collation des grades).

---

9 <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1848/07/23/n1/jo>; <http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-memorial-1848-85-fr-pdf.pdf>.

10 <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1848/07/23/n1/jo>; <http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-memorial-1848-85-fr-pdf.pdf>.

Il y avait une première année de Médecine dans le cadre de la collation des grades et ce cursus académique luxembourgeois était obligatoire pour tout étudiant voulant exercer au pays en Médecine, Pharmacie, Droit et Enseignement. Cette première année s'appelait « Cours Supérieur » et a été introduite en 1847 et s'est terminée avec la loi du 16 juin 1969 introduisant les cours universitaires<sup>11</sup>. Il n'y avait pas de reconnaissance internationale pour cette première année de cours supérieur du fait qu'elle faisait partie d'un système national.

### Luxembourg Public Investments in Public and Private R&D

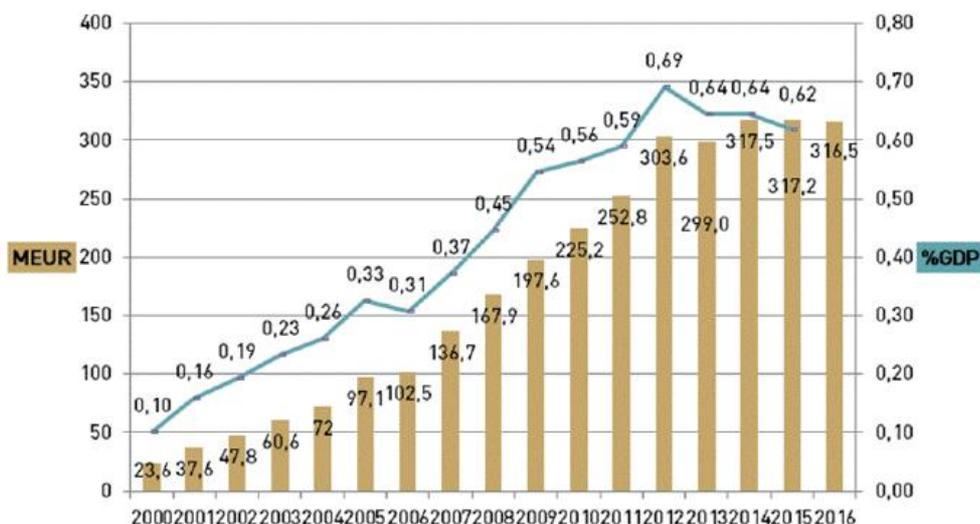


Fig.17

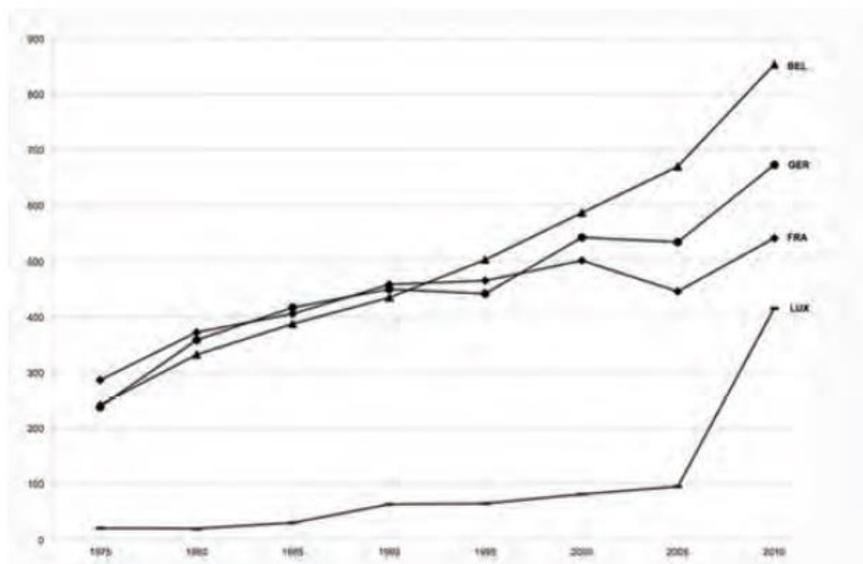


Fig. 18

Number of publications from Germany, France, Belgium and Luxembourg (per million inhabitants, 1975-2010)

Sous le Gouvernement Werner-Schaus II, le système de récompense académique datant de 1948 fut finalement aboli répondant ainsi aux exigences des étudiants de 1968. La loi du 18 juin 1969 stipulait que les diplômes d'autres pays seraient certifiés au Luxembourg. C'était donc la fin de ce système de collation des grades tant détesté. En 1970, les cours supérieurs ont été intégrés au nouveau centre universitaire de Luxembourg mais il ne s'agissait ici toujours que d'une première année de Médecine.

11 <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1969/06/18/n1/jo>

La loi du 11 février 1974<sup>12</sup> donnait entre autre un cadre aux cours universitaires avec la création du Centre Universitaire que présidait le Professeur Pierre SECK de 1987 à 1997. Par ailleurs, une formation de 3<sup>ème</sup> cycle, c'est-à-dire de spécialisation en médecine était possible essentiellement au Centre Hospitalier de Luxembourg depuis sa création dans les années 1970. Les Universités d'attache étant néanmoins toujours à l'étranger. En 2003, fut votée la loi créant l'Université du Luxembourg mais ce n'est qu'en 2019 que fut établi le premier Bachelier en Médecine et en 2020, un 3<sup>ème</sup> cycle de spécialisation en Oncologie et en Neurologie. Une faculté de médecine ainsi qu'un Master, complétant les études de médecine, restent toujours à ce jour à l'état de projets.

## 5. Conclusion

On peut donc voir que le système de santé luxembourgeois, bien que très fort marqué par la petitesse du pays a néanmoins réussi à se façonner suite aux guerres et aux révolutions du 19<sup>ème</sup> siècle. Ce système de santé, en même temps, souffre et profite de la petite taille de notre pays. Il en souffre évidemment par le manque de masse critique dans certains domaines et clairement par un manque au niveau de la recherche clinique qui, bien qu'existante, est néanmoins encore à développer. D'un autre côté, le manque d'une Faculté de Médecine à part entière, formant un nombre suffisant de généralistes et de spécialistes est un handicap tout à fait clair. Du côté des avantages, nous bénéficions certainement d'un apport financier essentiellement alimenté par un GDP très favorable et la présence de nombreux frontaliers qui financent notre système de santé. Ceci nous a permis, au cours de la dernière décennie, de créer des pôles d'excellence dans beaucoup de domaines et ces pôles sont tout à fait comparables en termes de compétence et de résultat à leurs équivalents étrangers. Je donnerai en exemple ici la cardiologie avec l'Institut National de Chirurgie Cardiaque et de Cardiologie Interventionnelle ou la cancérologie où un Institut National du Cancer (INC) à l'instar de l'INCA Français a été créé. Cet institut met par ailleurs en place des systèmes de labellisation selon les critères de la Deutsche Krebsgesellschaft ce qui assure une qualité équivalente à nos pays adjacents. On peut encore citer la mention de réseaux de compétence dans le plan hospitalier (devenu loi hospitalière) de 2018<sup>13</sup>. Ces réseaux ont essentiellement le mérite d'exister et de diriger le système de santé dans la direction du « pas tout partout », ce qui est évidemment un pas important dans la direction de la spécialisation des institutions et de la qualité en général. Malheureusement à ce jour que très peu de réseaux ont vu le jour dans la réalité. Ces exemples ne sont que le début de tout un système qui est en train de se mettre en place et qui, à terme, va assurer que la qualité de notre système de santé n'ait plus rien à envier à l'étranger.

Nous n'avons qu'à espérer qu'au niveau de l'Université, une vraie Faculté de Médecine verra le jour et favorisera les processus dont je viens de parler ci-dessus. Je pense que la prise de conscience suite à la pandémie du COVID-19 va très nettement changer l'état d'esprit, aussi bien des politiques que de la population dans notre pays et va les convaincre qu'un soutien aussi bien au niveau de la recherche que de l'enseignement ne peut qu'influencer positivement notre système de santé, qui par ailleurs est fort dépendant de la situation économique.

---

12 <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1974/02/11/n1/jo>

13 <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/03/08/a222/jo>

# LE DROIT

Par André Prüm

L'adaptation constante de l'ordre juridique aux besoins inédits et en constante mutation de nos sociétés constitue un défi malaisé, quel que soit le pays<sup>1</sup>. Elle requiert une analyse fine des transformations profondes de nos modes de vie et de travail dues aux progrès rapides de la science et des technologies, à un monde de plus en plus globalisé et à l'urgence de réagir aux changements climatiques, pour ne citer que ces quelques causes de l'accélération et l'importance de ces transformations.

Conçues jadis en vue d'offrir des solutions sur le long terme, de nombreuses règles de droit se voient décalées des nouvelles réalités ou confrontées à un risque d'obsolescence précoce. Parlements et gouvernements sont mis à l'épreuve pour édicter, souvent vite et sans relâche, de nouvelles normes. La pression s'avère d'autant plus importante que, sur bien des sujets, elle est relayée par des instances internationales, si celles-ci ne prennent carrément l'initiative d'imposer des changements législatifs, comme c'est le cas pour l'Union européenne. Inscrit désormais dans une instantanéité mouvante, le droit s'amplifie de règles en tous genres, ordonnées en strates complexes, qui sont de plus en plus le fruit de régulateurs spécialisés. Tout en devenant à bien des égards plus intrusifs, il n'est parfois que circonstanciel, voire expérimental.

Cette nouvelle façon de réglementer nos activités a, avant tout, naturellement trait à celles qui posent des risques immédiats. Elle sied difficilement à la réforme des grandes institutions juridiques classiques, tel le statut de la personne ou le contrat. Le besoin de les rafraîchir ne se fait pas moins sentir face aux transformations de nos sociétés. Leur révision requiert d'importants travaux préparatoires que les législateurs ne sont souvent plus à même d'accomplir sans aide externe, comme en témoignent les réformes récentes dans plusieurs pays européens, rendues possibles seulement grâce aux projets élaborés par des comités d'experts.

La modernisation du droit, quel que soit le domaine, est ainsi devenue une tâche de plus en plus délicate et difficile, auquel un État ne saurait faire face sans mobiliser d'importantes ressources. Elle constitue un véritable défi pour un petit pays comme le Grand-Duché de Luxembourg qui ne peut s'appuyer que sur un appareil étatique modeste. Le constat de l'insuffisance des moyens n'est pas nouveau. Déjà en 1936, la Chambre des députés regrettait « la lenteur désespérante avec laquelle notre législation progresse et s'adapte »<sup>2</sup>.

---

1 Sur le processus et les méthodes de modernisation du droit : RH Graveson, « Les méthodes de réforme du droit », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 19, 2, 1967, p.353-361; Arthur T. Vanderbilt, *Modernization of the Law*, 36 *Cornell L. Rev.* 433 (1951) ; L. C. B. Gower, "Reflections on Law Reform." *The University of Toronto Law Journal*, vol. 23, no. 3, 1973, pp. 257-269; J.N. Lyon, « Law Reform Needs Reform ». *Osgoode Hall Law Journal* (1974): 421-436; R.H.

2 Et de poursuivre : « Nous voulons parler tant de la révision et de la modernisation de nos grands codes, que des réformes plus modestes auxquelles il faudrait procéder au jour le jour. On comprendrait encore s'il s'agissait toujours d'élaborer, avec les faibles moyens dont nous disposons, une législation originale. Mais nous mettons aussi des années et des dizaines d'années à réaliser les réformes les plus simples, que les grands pays apportent aux codes dont ils nous ont dotés dans le temps. ... Cette lenteur ne se constate pas seulement lorsqu'il s'agit d'un texte de loi, mais encore lorsqu'il s'agit des mesures d'exécution des lois, ainsi que des arrêtés que le Gouvernement est appelé à prendre en vertu de l'extension de ses pouvoirs en matière économique. Ou est-il normal que l'entrée en vigueur d'une loi régulièrement votée par la Chambre des députés et dûment promulguée par le Souverain, soit retardée de cinq ou même de quinze années, parce que les mesures d'exécution nécessaires ne sont pas prêtes ? » Exposé des motifs de la proposition de loi ayant pour but de réformer a) la loi du 16 janvier 1866 sur l'organisation du Conseil d'État en ce qui concerne la composition du Comité du Contentieux et l'Institution d'une commission permanente de législation b) la loi du 18 février 1885 sur l'organisation judiciaire. *Chambre des députés, session ordinaire 1936-1937, n°4, p. 4.*

Depuis, la situation ne s'est pas fondamentalement améliorée. Les ministères n'y comptent qu'un nombre très restreint de fonctionnaires à même de préparer un projet de loi ou de règlement grand-ducal. Au ministère de la Justice, ils sont moins de dix. Les autres sont encore moins bien lotis en compétences juridiques. Or tout le poids y pèse sur le Gouvernement, puisque la Chambre des députés n'utilise, en pratique, son droit d'initier un projet de loi que de façon très parcimonieuse et sur des sujets à portée limitée.

Elle n'est d'ailleurs pas équipée pour entreprendre de grands chantiers de réforme législative<sup>3</sup>. Le projet de révision, somme tout assez modeste, de la Constitution, qu'elle a sur le métier depuis de longues années en atteste. Quant au droit d'initiative du Conseil d'État et des chambres professionnelles, il passe par l'intermédiation du Gouvernement et se heurte donc aux limites de moyens de ce dernier.

La tâche est très écrasante aussi pour les ministères, car ils doivent transposer un nombre croissant de directives européennes et veiller à la mise en conformité du droit national avec les règlements européens et les autres engagements internationaux du pays, dont la négociation a déjà consommé un temps souvent considérable<sup>4</sup>. Les ressources disponibles pour d'autres projets n'en deviennent que plus ténues.

Or, pour un petit pays comme le Luxembourg, l'enjeu de disposer d'un ordre juridique moderne et attractif est vital. Son économie en dépend largement, comme l'illustrent les conditions dans lesquelles s'est développée sa place financière, depuis une cinquantaine d'années. En tant qu'État souverain, le Grand-Duché est, non seulement, tenu de maintenir à jour un ordre juridique complet, en faisant face aux mêmes questions de société qu'un grand pays, mais contraint aussi de concourir sur le marché international des normes pour attirer les investissements étrangers indispensables à son économie. Il l'est d'autant plus que son marché domestique s'avère bien trop étroit pour nourrir des échanges susceptibles de générer la richesse nécessaire pour subvenir aux besoins du pays et de sa population et qu'il ne dispose pas non plus de ressources naturelles conséquentes. Seules des exportations massives de biens et surtout de services permettent de créer cette richesse. Mettre sa souveraineté au service de l'économie en développant une infrastructure législative et fiscale compétitive ne constitue pas une option par le Luxembourg, mais est une condition de survie.

Cette contrainte explique, en grande partie, la politique de niche poursuivie par les gouvernements successifs depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle. L'effort législatif se concentre sur des textes destinés à soutenir les secteurs économiques les plus profitables - l'activité minière comme l'a souligné Michel Würth ou celle de la place financière évoquée par Jean-Jacques Rommes à favoriser une diversification de l'économie notamment dans le domaine des technologies d'informations et de communication ou à rehausser l'image entrepreneuriale du pays dans les secteurs les plus innovants comme l'exploitation des ressources de l'espace. Le « droit commun » est, comme nous l'a rappelé Patrick Kinsch lors de sa conférence à notre section en octobre 2017<sup>5</sup>, largement délaissé au profit de règles qui ciblent des situations et activités spécifiques, souvent pour leur assurer un traitement privilégié.

---

3 Les 60 députés luxembourgeois peuvent compter en tout sur 47 collaborateurs.

4 Les statistiques de la Commission européenne sur les retards de transposition ou les transpositions incorrectes de directives européennes par les différents Etats-membres ne placent pour autant pas le Grand-Duché en mauvaise position. Dès lors, en 2019, le défaut de transposition était de 0,6 % pour le Grand-Duché c.à d. celui de la moyenne de l'UE et le défaut de conformité à 0,7 % légèrement en dessous de la moyenne. Dans le même ordre d'idées, les recours en manquement introduits contre le Luxembourg au cours des dernières années se tenaient à des niveaux moins élevés que celui d'autres pays. 2019: 11 recours contre le Luxembourg ; 28 contre la Belgique, 47 contre l'Allemagne et 34 contre la France. Au surplus, les recours sont moins nombreux qu'il y a une dizaine d'années : 2010 : 22 recours contre le Luxembourg ; 109 contre la Belgique, 57 contre l'Allemagne et 34 contre la France.

5 Patrick Kinsch, Le droit commun et l'avenir du droit luxembourgeois, Actes de la section des sciences morales et politiques de l'Institut grand-ducal, vol. XXI, 2018, p.119.

La tentation pour le Gouvernement de se focaliser sur ce droit dérogatoire est d'autant plus grande qu'il peut compter sur l'aide spontanée de grands cabinets d'avocats et le soutien non moins intéressé des firmes d'audit et de conseils pour lui apporter les idées et des projets de loi tout ficelés. Le problème des ressources se trouve résolu par une délégation du travail, parfois habilement orchestrée, au sein de comités, comme le Haut comité de la place financière. Le risque de légiférer sous influence de groupes d'intérêts (« regulatory capture ») est accepté au vu des bénéfices escomptés, du moins tant que les privilèges créés ne font pas trop réagir l'opinion publique.

Quoi qu'il en soit, notre propos ne consiste aucunement ici à critiquer la politique de niche menée avec succès par le législateur pour le bien être du pays. La question à laquelle nous nous attachons est de voir comment elle pourrait être dépassée en développant des solutions qui, tout en ayant égard à la rareté des ressources à la disposition du législateur, lui permettraient de s'engager dans une modernisation plus globale de l'ordre juridique.

### **Le rôle des juges**

L'accent placé sur une modernisation du droit par la voie législative mérite, à ce stade, un mot d'explication. Ce n'est point une perspective normativiste de l'ordre juridique qui nous y conduit, puisque nous concevons celui-ci comme un système plus large, dont font partie les dispositifs, justice en tête, mais aussi autorités sectorielles de régulation et de surveillance, destinés à assurer le respect des normes, et vivant qui intègre ainsi la manière dont le droit est appliqué, interprété, voire critiqué. L'adaptation du droit aux besoins de la société est aussi le fait de ces forces. Cependant, la pratique du système juridique luxembourgeois démontre qu'elles ne sont que rarement porteuses de grandes évolutions.

Il va de soi que la taille des juridictions luxembourgeoises est à l'image du pays. Le Luxembourg compte ainsi 10 fois moins de juges que la Belgique et 33 fois moins que la France<sup>6</sup>. La réunion de la Cour de cassation et de la Cour d'appel au sein de la Cour supérieure de justice en est un autre signe<sup>7</sup>.

Surtout, les tribunaux préfèrent, de manière générale, s'en tenir à une application textuelle des lois, fondée sur une exégèse peu ouverte à des interprétations créatrices<sup>8</sup>. Le « dogme de la complétude »<sup>9</sup> de la loi semble profondément enraciné dans la tradition judiciaire luxembourgeoise. Des solutions innovantes n'y trouvent leur chemin qu'une fois admises par un juge français ou belge.

Pour donner une impulsion aux tribunaux à contribuer plus activement au processus de modernisation du droit, nous pourrions songer à introduire dans le Code civil une disposition inspirée de l'article 4 du Code civil suisse qui, par son deuxième alinéa, permet au juge, à défaut de trouver une solution dans la loi ou une coutume, de régler le litige « selon les règles qu'il établirait s'il avait à faire acte de législateur »<sup>10</sup>.

6 Bien que leur nombre par habitant (2352) dépasse celui de la Belgique (4565) et plus nettement encore celui de la France (8046).

7 Que la Cour européenne des droits de l'homme a admis précisément en raison de la petite taille du pays, estimant qu'elle ne présentait pas dans une telle configuration un risque de manque d'impartialité des magistrats : CEDH, Thoma contre Luxembourg, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-31379> : « La Cour constate que les articles 36 et 37 de la loi sur l'organisation judiciaire, qui a été élaborée en tenant compte de la taille du pays et du nombre réduit des affaires de cassation, contiennent diverses dispositions destinées à garantir l'impartialité objective des magistrats de la Cour de cassation. Ce grief est en conséquence manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. »

8 Patrick Kinsch, art. cit. §32.

9 Michel Troper (2011). Chapitre II. Le « dogme » de la complétude in *Le droit et la nécessité* (pp. 19-29). Paris cedex 14, France: Presses Universitaires de France.

10 Jean-Pierre Sortais, *Réflexions sur la place de la coutume en droit français et suisse*, Mélanges en l'honneur de Bernard Dutoit, p. 311 ; disposition qui a déjà inspiré d'autres droits, comme le droit turc dans les années 1920 et est considéré aujourd'hui semble-t-il par la Chine à l'occasion de la préparation de son Code civil voir voir <https://www.letemps.ch/monde/suisse- inspire-modernisation-droit-chinois>.

Le cadre reste évidemment étroit et fonction des litiges portés devant les tribunaux, peu nombreux au Luxembourg. Les occasions pour dégager de nouvelles solutions resteraient donc rares. Toutefois, une telle règle représenterait une ouverture symbolique dans notre système civiliste marqué encore du sceau de la méfiance napoléonienne vis-à-vis du juge.

Quelle que soit l'ardeur des juges pour faire évoluer le droit, ils ne pourront le faire que de manière ponctuelle. Avant toute chose, leur rôle consistera à révéler les lacunes et imperfections de la loi, voire leur incompatibilité avec la Constitution. La liste des dispositions déclarées inconstitutionnelles est aisée à dresser à partir des arrêts de la Cour constitutionnelle. Leur réparation ou suppression devrait constituer une priorité pour le législateur. Tel ne semble pas être toujours le cas. L'inventaire des lacunes et imperfections est plus compliqué à établir, ne serait-ce qu'en raison des limites de l'accès à la jurisprudence (que l'obligation d'anonymisation des décisions n'a fait qu'accentuer). Une solution pourrait être d'en relever les principales dans le rapport annuel de la Cour Supérieure de Justice ou, à l'instar de ce que pratiquait un temps le Council of Law Reporting d'Angleterre et du Pays de Galles, de les répertorier à la Pasicrisie. Les corrections qu'elles appellent dans des domaines spécifiques pourraient aussi être confiées à des comités de revue thématiques, comme c'est le cas par exemple, au Delaware où une commission composée d'avocats et de magistrats entreprend annuellement une révision de la loi sur les sociétés sur la base des difficultés d'application relevées par les tribunaux. Dans une approche plus systématique d'adaptation du droit luxembourgeois aux situations concrètes, les avertissements et suggestions des juges doivent assurément être mieux pris en compte que cela n'est actuellement le cas.

### **Les réformes législatives**

Comme nous l'avons déjà observé, dans notre système de droit, la modernisation des règles passe essentiellement par l'adoption de nouveaux textes et par la réforme des textes existants. La tâche incombant au législateur luxembourgeois requiert de lui un effort constant pour maintenir l'ordre juridique globalement à jour tout en développant des solutions attractives et innovantes au profit de son économie. La première contrainte à laquelle il doit faire face est celle des ressources restreintes à sa disposition pour élaborer de nouvelles règles. Il faut simultanément qu'il tienne compte du fait que celles-ci, une fois adoptées, doivent s'appliquer à des situations évolutives que la loi ne peut jamais pleinement anticiper et donc intégrer dans ses choix les possibilités limitées qui existent au Luxembourg pour résoudre les problèmes d'interprétation des textes. Historiquement, cette double contrainte a été résolue en calquant les codes et les grands textes du droit luxembourgeois sur les droits français et belge<sup>11</sup>. La solution paraît a priori efficace. Elle a fait ses preuves. Néanmoins, elle comporte aussi des limites qu'il convient de cerner pour apprécier dans quelle mesure elle peut encore convenir.

Les capacités d'un pays à moderniser son droit ne dépendent pas seulement des ressources qu'il peut y dédier. Elles relèvent également de la manière selon laquelle les réformes vont être entreprises<sup>12</sup>. Une révision régulière des normes, comme l'introduction de nouvelles règles, requiert une méthode de réforme systématique et efficace. Au-delà des choix législatifs, il convient donc de s'intéresser aussi au processus de l'élaboration des projets de loi au Grand-Duché et de voir si celui-ci pourrait éventuellement être optimisé.

---

11 En accessoirement le droit allemand en ce qui concerne une partie de la législation fiscale.

12 J.N. Lyon, « Law Reform Needs Reform », art. cit.

## I. L'adossement du droit luxembourgeois sur les droits français et belge

### A) Origine et pratique de l'adossement

Les rares recherches consacrées aux spécificités des ordres juridiques des petits États<sup>13</sup> mettent en évidence trois traits caractéristiques : leur adossement sur un droit étranger, un système constitutionnel particulier, la dépendance des institutions judiciaires et légales de ressources externes<sup>14</sup>. Le constat sied sans doute mieux aux micro-États qu'aux petits pays comme le Luxembourg. Toutefois, il est révélateur de la liberté circonscrite dont jouit effectivement le Grand-Duché pour configurer en toute autonomie son droit.

Le socle de l'ordre juridique luxembourgeois privé est constitué des codes et lois dont le pays a hérité de l'époque napoléonienne. Leur maintien provisoire sur le territoire du futur Grand-Duché, en 1814, par les puissances alliées de l'époque s'est mué en une situation définitive<sup>15</sup>. De l'époque où il était administré comme 18<sup>e</sup> province du Royaume des Pays-Bas, le Grand-Duché ne garde, en revanche, pratiquement plus de textes, les plus significatifs - les deux lois du 10 janvier 1824 respectivement sur l'emphytéose et le droit de superficie - ayant été abrogés récemment au profit des régimes rénovés. La Constitution sur laquelle le Grand-Duché a pu véritablement s'affirmer comme pays souverain - celle du 9 juillet 1848- est calquée sur la Constitution belge de 1831. Comme l'a fait remarquer Francis Delaporte dans une brève contribution sur l'histoire du droit luxembourgeois, celui-ci « puise à deux sources révolutionnaires, sans que les Luxembourgeois n'aient jamais fait de révolution ! »<sup>16</sup>.

C'est à ces racines que le législateur luxembourgeois s'est essentiellement orienté, en confiant régulièrement la préparation de nouveaux textes à des professeurs belges ou français. Le Code pénal de 1879 a été élaboré par le professeur Jean Servais Guillaume Nypels et la loi de 1915 sur les sociétés commerciales par les professeurs Albert Nyssens et Jean Corbiau. La réforme des régimes matrimoniaux en 1974 a été préparée par les professeurs André Colomer et Claude Renard. Leurs instructions étaient de se calquer sur le texte français ou belge, sur lequel leurs projets prendraient appui, à condition d'amuïr les quelques imperfections déjà mises en évidence dans le pays d'origine.

Ce credo n'a pas été abandonné. Au milieu des années 1990, différents ministères ont confié des chantiers de réforme législative au Laboratoire de Droit Économique du Centre de recherche public Gabriel Lippmann<sup>17</sup>. La révision de la loi de 1915 sur les sociétés commerciales aboutissant à la loi de 2016 a prioritairement consisté à remettre le droit luxembourgeois en phase avec le droit belge tel qu'il avait été remodelé.

---

13 Petra Butler & Caroline Morris, *Small states in a legal world*, 1, Springer, 2017; Kevin E. Davis, *Law-making in small jurisdictions*, UTLJ, 56, 2006, p.151-184; Ranjit Hewagama, *The challenges of legislative drafting in small Commonwealth jurisdictions*, vol.36, 2010, p.117-123.

14 Sebastian Wolf, *Governance in small state legislatures, A theoretical framework and the case of Liechtenstein*, in Springer (Ed.), Wolf S. (eds) *State Size Matters*, 2016, pp. 83-97; Sebastian Wolf, *Die Erforschung von Politik und Recht in Kleinstaat und Monarchie – Eine konzeptionelle Einführung* in Springer (Ed.), Wolf S. (eds) *State Size Matters*, 2016, pp. 1-12; Sebastian Wolf, Peter Bussjäger & Patricia M Schiess Rütimann, *Law, small state theory and the case of Liechtenstein*, *Small states & territories*, vol.1, n°2, 2018, p.183-196.

15 Collectif d'auteurs, *Culture et droit civil au Luxembourg*, *Droit et culture Journées louisianaises*, Tome LVIII/2008, 2010, p.159-183.

16 Delaporte Francis, *Histoire du droit*, in Association Henri Capitant (Ed.), *Droit du Luxembourg*, Paris, LGDJ, 2016, p. 11 et s.

17 Cette équipe de recherche, que j'ai eu l'honneur de diriger depuis sa création en 1996, a été intégrée en 2005 dans l'Université du Luxembourg.

Plutôt que d'innover, le législateur luxembourgeois préfère se raccrocher à des solutions déjà éprouvées, selon le cas, en Belgique ou en France, ou pour ses initiatives le plus hardies, en Allemagne ou en Suisse. Hormis cette prudence, l'approche se fonde sur le souci de pouvoir bénéficier de l'apport jurisprudentiel et doctrinal belge ou français pour l'interprétation des textes. Par la force des choses, les textes ne seront jamais mis à l'épreuve au Luxembourg dans autant de situations diverses que dans leur pays d'origine.

Plus les lois luxembourgeoises retiennent les termes de leurs modèles français ou belges, plus il sera facile pour les juges luxembourgeois de reprendre les solutions qu'auront déjà dégagées les tribunaux français ou belges ou de puiser dans les travaux d'interprétation de ces pays.

Ils usent de ce confort de façon tellement naturelle que ces sources ne sont plus considérées comme étrangères, mais comme faisant pratiquement partie intégrante de l'ordre juridique luxembourgeois<sup>18</sup>.

La communauté des juristes luxembourgeois approuve ce raccrochement des nouvelles lois aux textes français ou belges. Même les initiatives spontanées, comme celle récemment du think-tank sur le droit de l'arbitrage, qui a préparé un avant-projet de loi sur les règles de l'arbitrage, – que le Gouvernement vient de reprendre à son compte, pratiquement sans retouches – s'y tiennent largement.

Toutefois, au cours des cinquante dernières années, une certaine autonomisation du droit luxembourgeois vis-à-vis des droits français et belge s'est fait jour. L'harmonisation d'un nombre croissant de règles au plan européen relatif aux domaines de plus en plus vastes a permis au législateur luxembourgeois de s'aligner sur les nouveaux standards européens. En présence de directives d'harmonisation minimale, son choix a été le plus souvent de ne pas dévier du minimum obligatoire, et ce, à l'inverse des droits belges ou français. Par exemple, le droit des sociétés luxembourgeois s'est progressivement détaché sur un certain nombre de choix fondamentaux de son modèle belge (choix que la Belgique a partiellement revu avec à l'adoption du nouveau Code des sociétés et des associations en 2019). Dans le même ordre d'idées, la transposition des directives qui régit les activités bancaires et financières a été opérée le plus souvent à minima. En cette matière nouvelle, le droit luxembourgeois n'était pour autant que très peu calqué sur des modèles étrangers. Au surplus, les sources d'interprétation sont ici européennes et la matière est en cours d'uniformisation, de sorte que le législateur luxembourgeois a de moins en moins à s'en soucier. Les seules questions sensibles sont celles susceptibles de toucher à la réputation de la place financière, pour lesquelles l'approche est aujourd'hui plutôt celle du « gold-plating ». Globalement, par son mouvement d'intégration, l'Union européenne décharge le Luxembourg d'une partie de sa tâche de veiller à la modernisation de son droit. Favoriser ce mouvement, tout en cherchant à l'influencer, peut ainsi constituer une façon pour le Grand-Duché de parer à sa petite taille<sup>19</sup>.

L'autre impulsion sous laquelle le droit luxembourgeois a pris quelques distances avec les droits belge et français provient de la politique précitée de niches législatives que le législateur a poursuivie en vue de ménager un avantage concurrentiel au Grand-Duché sur ces voisins.

---

18 Pour un autre exemple d'un pays relativement petit, bien qu'ayant une population deux fois plus importante que celle du Luxembourg, voir l'analyse du recours au droit comparé effectué par les tribunaux estoniens par Irene Kull. (2013). Comparative law in developing court practice in small jurisdictions : mission possible, R.D.U.S., 2013, Vol. 43, pp. 585-610

19 Kristin Haugevik & Pernille Rieker (2017) Autonomy or integration? Small state responses to a changing European security landscape, *Global Affairs*, 3:3, 211-221 et sur le poids du Luxembourg au sein des institutions européennes, Michèle Finck, The impact of EU law in Luxembourg :: Does size matter ? in Petra Butler & Caroline Morris, *Small states in a legal world*, op. cit., 65-86

La loi sur les holding de 1928, le règlement grand-ducal sur les contrats fiduciaires de 1983 (remplacé depuis par la loi du 27 juillet 2003), la loi sur la titrisation de 2004, l'introduction des sociétés en commandite spéciales en 2013 ou la loi de 2019 sur l'exploitation des ressources de l'espace, pour ne citer que ces quelques exemples, sont nées de cette motivation.

Nombre d'entre elles ont produit un effet économique considérable. Sur le plan juridique, ce sont surtout les concepts innovants sur lesquels elles reposent qui sont remarquables. Certains sont d'ailleurs venus enrichir, par une sorte d'effet revers, le modèle français (introduction de la fiducie dans le Code civil français, ou société de libre partenariat français).

À l'égard de l'ordre juridique dans son ensemble, ces textes représentent uniquement des touches ponctuelles. Quels que soient les efforts dédiés au développement de telles niches législatives, ils ne dispensent pas de définir une approche globale pour la modernisation du droit luxembourgeois et de se poser la question de savoir si celle-ci peut, voire doit, hors harmonisation européenne, continuer à procéder essentiellement d'emprunts aux droits belge et français.

## **B) Orientations futures**

Une réponse purement dogmatique (à laquelle s'est tenu le législateur luxembourgeois dans le passé) ne paraît plus indiquée. Des indications devraient être cherchées plutôt dans l'évaluation des conséquences qu'aurait le choix inverse d'un décrochement progressif des modèles belge ou français.

Deux réformes récentes entreprises, l'une en France, l'autre en Belgique nous offrent l'occasion, malgré nous, puisque le décalage nous est imposé, de nous faire une idée ce que peut représenter une telle situation. L'une et l'autre ont trait aux domaines cruciaux du droit privé, le droit des contrats et le droit des sociétés, où la logique des modèles français et belge a joué jusqu'à présent pleinement.

En 2016, la France a décidé de moderniser de façon assez substantielle les dispositions de son Code civil consacrées au contrat et aux obligations contractuelles. Elle s'apprête à compléter cette réforme par une refonte du régime de la responsabilité délictuelle. La Belgique se prépare, à son tour, à lui emboîter le pas. Dans ce domaine clé du droit civil, le Luxembourg risque donc de se retrouver isolé avec des textes qui en grande partie restent ceux de 1804. Ensemble avec Pascal Ancel, nous avons déjà eu l'occasion d'expliquer les raisons pour lesquelles nous sommes convaincus que le législateur luxembourgeois devrait sérieusement considérer à suivre ce mouvement de réforme, et ce, en s'adossant à nouveau sur le nouveau droit français, sous la réserve d'exclusions ciblées<sup>20</sup>. Notre conviction tient essentiellement à deux arguments. D'abord, l'imprécision et le vieillissement des textes, qui a obligé la jurisprudence à s'en distancer, affectent tout autant, sinon d'avantage, le Grand-Duché que la France et la Belgique. Ensuite, le nouveau décalage avec le droit français rend les références à celui-ci impossibles ou du moins incertaines alors qu'elles constituent une source essentielle pour les juges comme pour les praticiens du droit pour l'interprétation de dispositions à caractère souvent très général. Or, dans une matière aussi essentielle, le droit luxembourgeois ne peut à notre sens pas se permettre de fonctionner en vase clos.

---

20 Pascal Ancel & André Prüm, Réformer le droit des contrats ? : analyse comparée autour du droit luxembourgeois, Éditions Larcier, 2020, Introduction, p. 13-26.

L'adoption en 2019 du nouveau Code belge des sociétés et des associations confronte le Luxembourg à une situation comparable quoique moins cruciale. Les transpositions différenciées des directives européennes et certaines réformes opérées antérieurement en Belgique ont, en effet, déjà creusé nombre d'écarts que le Luxembourg a décidé, lors de la réforme d'ensemble de la loi de 1915, en 2016, de ne pas combler, par souci de conserver à son droit des sociétés un aspect globalement plus libéral. Au surplus, certains concepts et principes clés du droit des sociétés sont communs au droit français, de sorte que celui-ci sert également de source d'interprétation. Un colloque entre spécialistes belges et luxembourgeois des sociétés, tenu en début d'année, s'est attelé à évaluer l'opportunité pour le Luxembourg de suivre le nouveau Code belge des sociétés et des associations. Il en est ressorti que nos droits de sociétés respectifs servent au- jourd'hui des situations largement différentes si bien que les objectifs des législateurs se trouvent sur un certain nombre de questions désalignés<sup>21</sup>. La réforme belge ne devrait inspirer au législateur luxembourgeois plus que des améliorations ponctuelles de sa législation, mais ne justifierait pas une nouvelle réforme d'ensemble.

Quoique les deux cas de figure du droit des obligations et du droit des sociétés aboutissent ainsi à des constats différents, ils fournissent certaines indications quant à la stratégie classique d'adosser les réformes du droit luxembourgeois dans les matières générales sur les droits belge ou français.

Tout d'abord, il convient de comparer les situations concrètes que couvre la législation en cause pour vérifier si celles-ci appellent toujours la même politique législative. Depuis l'époque où il a hérité ou emprunté à la France ou à la Belgique ses grands textes de loi le Grand-Duché a développé sur le plan tant social qu'économique une identité propre. Toute réforme doit d'abord et avant tout se fonder sur les besoins et les intérêts bien compris du pays.

Dans une Europe de plus en plus intégrée, ceux-ci sont aujourd'hui dans bien des domaines communs à d'autres pays européens. Au-delà des questions faisant l'objet d'une harmonisation officielle par voie de directives, les droits nationaux d'autres pays comme les projets privés de règles communes, tels les principes européens du droit des contrats, peuvent être des sources d'inspiration précieuses pour le législateur luxembourgeois. Ils peuvent aussi lui servir d'étalon lorsqu'il vise à se positionner dans une concurrence réglementaire pour attirer certaines activités sur son territoire.

L'approche devrait ensuite être dictée par une appréciation précise des avantages et des inconvénients d'un alignement sur les textes en vigueur en France ou en Belgique. Pour reprendre l'exemple du droit des contrats, les premiers me semblent nettement l'emporter de sorte que le législateur ne devrait pas hésiter à suivre la réforme, en s'en écartant seulement sur les points où les nouvelles solutions ne correspondent pas aux besoins luxembourgeois.

En somme, il s'agit de ne plus craindre une certaine autonomie du droit luxembourgeois par rapport à ses modèles historiques. Néanmoins, celle-ci doit rester ciblée sur les situations où elle se justifie de façon concrète. Au-delà, les inconvénients d'un éparpillement des sources d'inspiration risquent de dépasser le confort que le Luxembourg a pu trouver dans les droits belge et français.

---

21 Isabelle Corbisier & André Prüm (dir), La réforme du droit belge des sociétés : un exemple à suivre pour le Luxembourg ? Editions Larcier 2021 (sous presse).

## II. Pour une préparation méthodique des réformes

### A) Rapide évaluation de la situation actuelle

L'initiative comme la préparation des réformes législatives est au Grand-Duché essentiellement le fait du Gouvernement. La raison tient d'abord au système des coalitions politiques où la Chambre des députés sert, en pratique, plus de relais à l'exécutif que de contre pouvoir. Au surplus, la Chambre des députés n'est guère équipée pour se lancer dans la préparation de projets de réformes ambitieux (pas plus que de leur évaluation ex-post). Les ressources publiques, toutes limitées qu'elles demeurent, sont concentrées dans l'administration des ministères.

L'idée d'impliquer davantage le Conseil d'État dans l'élaboration des projets de lois, défendue un temps<sup>22</sup>, cadre difficilement aussi avec le rôle prééminent que souhaite conserver le pouvoir exécutif.

La proposition faite en 1936 par certains députés de créer au sein du Conseil d'État une commission permanente de législation<sup>23</sup>, pour parer à l'incapacité des conseillers de gouvernement et chefs d'administration d'entreprendre l'indispensable modernisation des grands codes et plus généralement de préparer les réformes législatives importantes, ne pouvait dans ce contexte qu'être rejetée<sup>24</sup>.

Elle reposait pourtant sur une analyse lucide de l'impasse dans laquelle nous nous trouvions déjà à l'époque et de l'urgence d'en sortir par une solution structurelle<sup>25</sup>. Le débordement créé depuis par le flot incessant de textes de l'Union européenne qu'il fait transposer n'a fait que rendre la situation plus difficile.

---

22 proposition de loi ayant pour but de réformer a) la loi du 16 janvier 1866 sur l'organisation du Conseil d'État en ce qui concerne la composition du Comité du Contentieux et l'Institution d'une commission permanente de législation b) la loi du 18 février 1885 sur l'organisation judiciaire. Chambre des députés, session ordinaire 1936-1937.

23 proposition de loi ayant pour but de réformer a) la loi du 16 janvier 1866 sur l'organisation du Conseil d'État en ce qui concerne la composition du Comité du Contentieux et l'Institution d'une commission permanente de législation b) la loi du 18 février 1885 sur l'organisation judiciaire. Chambre des députés, session ordinaire 1936-1937., voir aussi l'article Rechts- und Gerichtsreformen paru dans la Luxemburger Zeitung le 30 janvier 1937

24 Loi du 20 juillet 1939 ayant pour objet la modification de la loi sur l'organisation du Conseil d'État, Comité du contentieux (Mém. 29 juillet 1939, n°51, p. 799) qui n'a pas suivi la proposition précitée

25 Extraits de l'exposé des motifs de la proposition de loi précitée, p. 4 et 5 : « En effet, qui est appelé par ses fonctions, dans notre pays, à veiller à l'adaptation et la modernisation de notre législation ? A qui incombe le soin de rédiger les projets de loi et qui est en mesure de se livrer utilement à ce travail ? Les ministres ? Ils n'ont pas les loisirs nécessaires. Les conseillers de Gouvernement et les chefs d'administration ? Beaucoup de projets de loi sont leur œuvre. Mais les chefs d'administration sont surtout absorbés par leurs devoirs quotidiens. Ils peuvent s'occuper de moins en moins des questions qui ne rentrent pas directement dans le cadre de leur administration. Les conseillers de Gouvernement, eux-aussi, sont chargés tous les jours d'avantage des affaires courantes de l'administration centrale. Si ces affaires courantes chassent de plus en plus de leurs bureaux la sérénité nécessaire au travail et à la recherche scientifiques. Une constatation nous frappe : à tous les degrés de l'échelle, chez nous, l'élaboration des lois s'opère tout à fait accessoirement à d'autres fonctions principales. Et pourtant l'œuvre de l'élaboration des lois n'est-elle pas une tâche importante, qui, dans un pays démocratique, devrait être confiée comme fonction principale à une élite ?

La tentative de parer au mal, entreprise il y a une dizaine d'années par l'institution d'une Commission de législation, a péniblement échoué. On se raconte que depuis sa création cette commission s'est réunie deux fois et que pas le moindre fruit de son travail l'a vu le jour. Cela a été fatal, puisque tous les membres de cette Commission sont largement absorbés par leur travail professionnel.

Il faut donc créer une Commission permanente de législation dont les membres exercent leurs fonctions à titre professionnel. C'est ce que prévoit la présente proposition de loi en disposant que les conseillers d'État, membre du Comité du Contentieux, composent d'office la Commission permanente de législation. ... L'utilité de cette Commission n'a pas besoin d'être prouvée. ... Du moment que sept juristes peuvent consacrer la majeure partie de leur temps à la rédaction des lois, leurs travaux peuvent avancer avec toute la célérité voulue. Seule la création d'un corps de rédacteurs professionnels permettra d'ailleurs d'attaquer et de mettre à bonne fin la grande réforme de nos codes, qui, avec les moyens dont nous disposons actuellement, ne pourrait jamais être envisagée. Les membres de la commission pourront s'habituer à l'art difficile de rédiger des textes de loi et de faire, du point de vue juridique, la toilette minutieuse de ces textes. La Commission étant composée de sept membres, ils pourront se répartir utilement le travail dans les différents domaines. Les projets sortis de la délibération d'une commission auront atteint un degré supérieur de maturité que ceux qui ne sont que l'œuvre de la méditation d'un seul.»

Le secours vient aujourd'hui en partie du secteur privé qui, à la fois souffle au gouvernement les idées de certaines réformes et lui prête son concours pour les préparer. La petite taille du pays favorise les contacts personnels entre les membres du Gouvernement et de la haute administration et les chambres et associations professionnelles comme les autres groupes d'intérêts. Une consultation régulière est organisée au sein de comités auxquels se sont adjoints différents ministères. Le ministère des Finances a été le premier en 2011, sous l'impulsion de Luc Frieden, à se doter d'un tel organe, le Haut comité de la place financière, présenté comme une sorte de « quadripartite entre les organes de régulation, les lobbies bancaires, les professionnels du secteur financier (juristes et experts en matière fiscale) et les représentants du Gouvernement. » Il a été suivi par le ministère de l'Économie avec le Haut comité pour l'industrie et le Haut comité pour le soutien des PME et de l'entrepreneuriat et dernièrement par le ministre délégué à la digitalisation Haut Comité à la transformation digitale. Que ce soit via ces enceintes ou de manière spontanée, les idées qui visent à ajouter un nouvel avantage compétitif à l'arsenal législatif luxembourgeois sont accueillies, de façon générale, très ouvertement<sup>26</sup>. Il va de soi que de telles initiatives ne s'intéressent guère au droit commun.

L'esprit de collaboration marque également la phase de discussion des projets de loi à travers la consultation systématique des chambres professionnelles et régulièrement, plus largement, d'autres parties intéressées. Le dialogue avec le Conseil d'État et les échanges entre la commission de la Chambre des députés, chargée de préparer le rapport et le Gouvernement, participent à leurs tours à la recherche du large consensus qui caractérise la culture politique luxembourgeoise.

La clé de voûte du système ne demeure pas moins le Gouvernement qui tient les rênes du processus de modernisation du droit luxembourgeois. En pratique, chaque ministre veille avec son administration à élaborer les projets de loi qui ressortent à son domaine de compétence. Le dépôt d'un projet à la Chambre des députés requiert certes une décision du conseil de Gouvernement, mais en amont le travail de préparation est entrepris par le ministre en charge. Une coordination interministérielle a lieu pour les sujets qui touchent aux compétences de plusieurs ministres. Elle n'est pas systématique. Ni le ministre d'État, ni le ministre de la Justice ne sont chargés de veiller à la cohérence de l'ordre juridique tel qu'il évolue au gré des nouveaux textes, de vérifier a priori la conformité des projets avec la Constitution, ou serait-ce que la qualité juridique des textes. Ce travail n'est effectué qu'a posteriori par le Conseil d'État<sup>27</sup>. Il lui incombe de ce fait une charge considérable<sup>28</sup>. Dans ses avis, il est obligé de relever de plus en plus souvent des imperfections, voire des erreurs manifestes qu'une préparation plus soignée des projets de loi aurait évitées. La solution ne nous paraît ni efficace ni opportune. Plutôt que de devoir filtrer la qualité et la cohérence de tous les projets de loi, le Conseil d'État devrait pouvoir se concentrer sur un contrôle a priori de constitutionnalité. Il éviterait ainsi de se trouver dans la position d'un donneur récurrent de leçons, offusquant, à tort, le pouvoir exécutif, et d'être accusé, également à tort, de constituer un goulot d'étranglement ralentissant le processus législatif.

---

26 Il existe de multiples exemples de lois adoptées sur une suggestion du secteur privé. Pour n'en citer que deux qui sont le fruit d'une initiative directe de l'Association des banques et des banquiers : loi du 22 mars 2004 sur la titrisation et loi 14 août 2000 sur le commerce électronique.

27 Bien qu'existe aujourd'hui un guide légistique qui devrait guider les administrations dans la préparation formelle des projets de loi, Marc Besch, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Éditions Larcier, 2019.

28 Comme en atteste déjà en 1956 l'exposé des motifs de la proposition de loi modificative de la loi du 16 janvier 1866 sur l'organisation du Conseil d'Etat (proposition N° 37 (600)) : « Le manque notoire de préparations que reçoivent certains projets et propositions de lois, avant d'être soumis à l'avis du Conseil d'Etat, illustre la tâche délicate de sa mission ».

Eu égard aux moyens limités dont disposent les ministères pour préparer des réformes législatives, l'évolution du droit luxembourgeois reste essentiellement réactive<sup>29</sup>. De nouveaux projets sont élaborés pour répondre à un besoin ressenti comme pressant ou une opportunité qu'il est urgent de saisir. Les ambitions manifestées dans les programmes de gouvernement se heurtent au cours des législatures à un manque de ressources pour les concrétiser. Les visions à plus long terme que requiert une véritable politique de modernisation méthodique du droit ont du mal à trouver leur voie dans les priorités politiques agencées sur un rythme temporel plus court. L'obstacle n'est pas propre au Luxembourg, mais il pourrait être exacerbé par sa petite taille qui favorise une attitude pragmatique au détriment d'une approche systématique de l'élaboration des réformes législatives. Les deux ne sont pourtant pas inconciliables à condition qu'elles rencontrent une volonté politique clairvoyante et que les bons instruments soient mis en place pour accompagner un processus de réforme à long terme. L'annonce récente par le ministère de la Justice d'assises du Code civil vient ici comme une lueur d'espoir d'une prise de conscience que certains de nos codes essentiels méritent d'être remis sur le métier.

### **B) Piste de réflexion pour une amélioration du processus d'élaboration des projets de réforme législative**

Dans les pays européens de tradition civiliste, la préparation des réformes législatives revient, comme au Grand-Duché, principalement au pouvoir exécutif, mais à la différence du Luxembourg, les ministères de la Justice y semblent fréquemment occuper une certaine responsabilité en vue de veiller à la cohérence des réformes avec le système juridique<sup>30</sup>. À l'inverse, les pays de common law s'appuient pour les réformes d'importance sur des commissions indépendantes du pouvoir exécutif qui soumettent leurs propositions directement au parlement<sup>31</sup>. Les deux modèles pourraient inspirer au Luxembourg une amélioration de sa capacité à préparer les grands chantiers législatifs qui l'attendent depuis trop longtemps.

Il fut un temps où le ministère de la Justice du Luxembourg s'appuyait lui-même d'une Commission d'études législatives. Dès 1929, une Commission de législation avait été instituée, sous l'égide du Directeur général de la Justice<sup>32</sup>. Composée initialement de cinq membres, elle a été progressivement élargie à dix membres, tous avocats, magistrats et juristes d'entreprise. Peu active jusqu'à ce que Léon Metzler en assure la présidence à partir de 1937, elle a préparé quelques avis et avant-projets de lois avant que la Seconde guerre mondiale ne mette rapidement un terme à ses activités<sup>33</sup>.

---

29 Comme l'observait Robert Krieps, du temps était encore avocat, dans une note au Bulletin du Cercle François Laurent de mai 1954 intitulée Inertie législative : « Chaque fois que des problèmes sont soulevés, que des nécessités se font jour qui ne se traduisent pas pour les électeurs par un avantage pécuniaire palpable notre législateur est inactif. Beaucoup de ceux qui votent les lois ne voient plus les problèmes que pose une législation démodée sur bien des points. Les initiatives parlementaires sont extrêmement rares et le plus souvent vouées à un échec rapide parce que mal préparées. ... Le législateur et le gouvernement ont, paraît-il, d'autres chats à fouetter. Mais il suffit que quelqu'un prenne l'initiative de proposer un texte avec une étude complète pour qu'il attire l'attention des responsables ; il suffit qu'ils fassent leur travail pour être certains de leurs bienveillants accueils. L'exemple de feu Léon Metzler leur est très significatif sur ce point ».

30 Darius Whelan, *The Comparative Method and Law Reform* (October 1, 1988). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2170672>, p.145 et s.

31 Pour une présentation générale des différentes Law Commissions, voir Daris Whelan, art. cit.

32 Arrêté du Directeur général de la Justice du 20 mars 1929 précisant que la Commission avait pour mission « 1) d'étudier les mesures pour conformer notre législation aux exigences de la vie moderne, 2) de proposer au Gouvernement les textes modificatifs avec un exposé des motifs, 3) de procéder à la codification de nos lois pour autant que cette codification n'est pas réalisée ». Composée initialement de cinq membres, elle a été progressivement élargie à dix membres, tous avocats, magistrats et juristes d'entreprise.

33 Parmi les sujets qu'elle a traités on peut citer son avis détaillé sur l'article 2103-4° du Code civil et des avant-projets de loi relative à la validation de la promesse d'arbitrage et la réforme du registre aux firmes.

Elle n'a été ressuscitée qu'en 1950 sous l'appellation « Commission d'Etudes Législatives »<sup>34</sup>. Sa mission a été revue en 1968 pour cibler plus directement la préparation d'« avis sur des réformes d'ordre législatif et réglementaire envisagés par le Gouvernement » et des projets de textes tout en reconnaissant à la Commission le droit de « proposer, de sa propre initiative au Ministre de la Justice les réformes qui lui paraissent souhaitables »<sup>35</sup>.

Il est prévu aussi d'instituer des groupes de travail spéciaux pour les différentes matières qui lui sont confiés et que la commission se réunira régulièrement en assemblée générale. Différents groupes sont ainsi formés pour s'occuper de sujets aussi variés que les réformes du Code pénal, du Code de procédure civile, de la loi sur les sociétés commerciales<sup>36</sup>, de la saisie pénale en matière immobilière, du divorce, de la responsabilité des instituteurs, des privilèges et hypothèques, de la faillite. Son statut a, à nouveau, été modifié en 1972 pour créer des sous-commissions à côté des groupes de travail spéciaux<sup>37</sup>, et sa composition générale étendue une dernière fois en 1976 dans le but de de lui permettre « de proposer dans les meilleurs délais possibles les réformes à réaliser dans les différents domaines du droit où les règles existantes ne correspondent plus aux conceptions juridiques et économiques modernes »<sup>38</sup>. Elle regroupait alors 30 membres : magistrats, avocats et notaires, connus pour leur excellence, dont le ministre s'attachait le concours pour élaborer et discuter les réformes essentielles dont il était en charge.

Actuellement, la Commission d'études législatives est tombée en désuétude. Seule la sous-commission en droit des sociétés est restée active. Les autres ont été remplacées au cours du temps au profit de comités ad hoc constitués sur une base temporaire et au gré des besoins. Cependant, certains d'entre eux, comme la commission des normes comptables ou la commission juridique du registre du commerce et des sociétés, fonctionnent de manière permanente.

Ce sont des raisons purement pratiques qui auraient expliqué l'abandon de la Commission d'études législatives et de ses sous-groupes. Après les dernières réformes d'une certaine ampleur engagées par les ministres Robert Krieps dans les années 70 et Colette Flesch au début des années 80, le ministère de la Justice n'aurait plus ressenti le besoin de maintenir des comités permanents. La possibilité de recourir au cas par cas sur des spécialistes pour le conseiller sur des sujets ciblés est censée lui offrir une plus grande flexibilité. La vérité tient peut-être aussi et avant tout au manque d'appétit pour des réformes d'ampleur durant plusieurs législatures jusqu'au milieu des années 2010.

Si ce pragmatisme présente peut-être quelques avantages, l'exemple de la sous-commission en droit des sociétés me fait penser qu'une commission permanente a aussi ses vertus<sup>39</sup>. Elle permet de garder une ligne de conduite dans une politique législative et peut trouver dans ses habitudes de travail une plus grande efficacité. Par ailleurs, rien n'empêche d'en revoir de temps à autre la composition pour être certain que les bons spécialistes se retrouvent autour de la table.

---

34 Arrêté du ministre de la justice Eugène Schaus du 21 décembre 1950 renommant la commission et renouvelant sa composition avec la nomination de 12 membres, magistrats, avocats et hauts fonctionnaires.

35 Arrêté du ministre de la Justice Jean Dupong du 4 avril 1968.

36 Arrêté ministériel du 19 septembre 1967, sous-groupe présidé pendant près de quarante ans par Me Jacques Loesch.

37 Arrêté du ministre de la Justice Eugène Schaus du 26 janvier 1972.

38 Arrêté du ministre de la Justice Robert Krieps du 13 décembre 1976.

39 Aux travaux de laquelle j'ai la chance de participer depuis 25 ans.

L'éclatement du travail entre des comités ad hoc, temporaires ou permanents, présente surtout l'inconvénient de n'offrir aucune solution pour veiller à ce que les réformes législatives soient entreprises et s'inscrivent de manière harmonieuse dans l'ordre juridique, ni pour assurer une qualité légistique aux projets. En ressuscitant la Commission d'études législatives avec une organisation efficace, nous pourrions parer ces faiblesses. Elle pourrait être rattachée comme d'antan au ministre de la Justice ou alternativement au ministre d'État dans l'hypothèse où celui-ci se verrait reconnaître une mission de coordination, voire de direction du Gouvernement sous la révision en cours de la Constitution. Au-delà de l'appréciation des avant-projets de lois en amont de leur adoption par le Gouvernement, une telle Commission pourrait également dresser de manière périodique un inventaire des lacunes et imperfections de nos lois afin qu'il puisse y être remédié de manière systématique. Par une telle mission prospective, elle se rapprocherait du rôle d'une Law Commission des pays de common law.

Signalons au passage qu'une codification de certaines matières permettrait aussi de révéler les incohérences qui s'y glissent inévitablement, tant qu'elle s'accroît par des lois dispersées, voire au sein des lois-cadres, telle la loi relative au secteur financier. Annoncée dans son programme de coalition, l'ambition du Gouvernement de codifier le droit bancaire et financier mériterait tout particulièrement d'être concrétisée rapidement, tellement ce domaine est aujourd'hui jalonné d'un enchevêtrement de règles et de définitions malaisées à concilier et dont nombre sont au surplus en contradiction avec les normes européennes<sup>40</sup>.

Il existe en vérité différents types de Law Commission à travers les pays de common law. Toutes présentent le trait commun d'être indépendantes du pouvoir exécutif<sup>41</sup>. Sans entrer ici dans une comparaison, la figure qui inspire nos réflexions est celle de la Law commission d'Angleterre et du Pays de Galles, laquelle sert de modèle dans de nombreux autres pays du système de common law<sup>42</sup>.

Constituée en 1965, elle a pour mission de proposer au parlement britannique des projets de réforme suivant l'objectif général selon lequel le droit reste « fair, modern, simple and cost effective »<sup>43</sup>, objectif qui ne devrait pas déplaire au Luxembourg. À cette fin, elle établit un programme pluriannuel qui doit être approuvé par le ministre de la Justice et le Parlement. Elle peut, par ailleurs, travailler sur demande d'un ministère<sup>44</sup>.

La Commission est composée de cinq commissaires exécutifs, c'est-à-dire à plein temps, en principe des professeurs de droit et des hauts magistrats, d'un directeur et jusqu'à trois commissaires qui ne dédient qu'une partie de leur temps à cette activité. Chaque commissaire exécutif a à sa disposition une petite équipe de juristes et de conseillers. Au sein de chacune d'elles, la Commission entreprend les recherches et consultations qui lui permettent de faire des recommandations systématiques au Parlement. Si la Commission doit se tenir à son programme de travail, elle prépare ses recommandations en toute indépendance.

---

40 Voir à ce sujet les observations dans le « Code de la place financière de Luxembourg » paru aux éditions Larcier en 2020 sous la direction de Jean Guill et d'André Prüm.

41 Pour une présentation des différentes formes de Law Commission voir: Darius Whelan, *The Comparative Method and Law Reform*, art.cit.

42 Leslie Scarman *Inside the English Law commission*, ABA J., vol. 57, 1971, p.867-870

43 UK Law Commissions Act 1965, consultable sous : <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1965/22>, pour les détails sur le statut de la Law Commission, de son programme de travail et des travaux en cours : voir : [www.lawcom.gov.uk/about/how-we-work/](http://www.lawcom.gov.uk/about/how-we-work/).

44 Protocol between the Lord Chancellor (on behalf of the Government) and the Law Commission du mois de mars 2010, consultable sous: [https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/lawcom-prod-storage-11jxou24uy7q/uploads/2015/06/lc321\\_Protocol\\_web.pdf](https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/lawcom-prod-storage-11jxou24uy7q/uploads/2015/06/lc321_Protocol_web.pdf).

Afin que celles-ci ne demeurent pas lettre morte, le ministère concerné est tenu de répondre à ses propositions dans un délai de 6 mois<sup>45</sup>, et le parlement les examinera via une procédure spécifique destinée à faciliter l'adoption des projets élaborés par le Commission.

Au cours des cinquante dernières années, 350 recommandations de réforme ont ainsi été élaborées par la Commission dont plus des deux tiers ont été adoptés en tout ou en partie. Par ailleurs, la Commission a pour mission de consolider les textes de lois existantes afin de les rendre plus claires et de les nettoyer des dispositions obsolètes en les réunissant éventuellement dans des codes.

La Law commission d'Angleterre et du Pays de Galles ensemble avec la Law Commission d'Écosse ont su s'imposer comme instrument clé de la modernisation des droits britanniques.

Ce succès mérite assurément d'être médité dans la perspective d'une amélioration du processus de réforme législative au Grand-Duché. Le modèle pourrait être acclimaté de différentes façons, pourvu que l'on soit prêt à accepter qu'une instance puisse suggérer des réformes en toute indépendance et de lui confier un minimum de moyens pour lui permettre d'accomplir son rôle. L'expérience du Laboratoire de droit économique pendant une quinzaine d'années laisse espérer qu'il ne s'agit pas d'un projet totalement irréaliste. La modernisation du droit luxembourgeois y gagnerait une approche plus systématique et méthodique et le débat politique autour des réformes ne s'en trouverait que rehaussé.

Quelle que soit la voie choisie, elle doit pouvoir s'appuyer sur un développement substantiel de la recherche sur le droit luxembourgeois.<sup>46</sup> L'Université du Luxembourg et la filiale du Max Planck Institut au Grand-Duché devraient en être les vecteurs naturels.<sup>47</sup> Des travaux importants ont effectivement été réalisés au cours des dernières années par quelques doctorants et professeurs de l'Université.

---

45 Protocol between the Lord Chancellor (on behalf of the Government) and the Law Commission, précité, art. 18.

infrastructure juridique, il s'avère malaisé à comprendre que la politique nationale de la recherche, mise en œuvre par le Fond National de la Recherche et l'Université, ignore largement le vaste champ de recherche qu'elle mérite

46 Outre les recherches sur le droit luxembourgeois en tant que tel, il conviendrait aussi de s'intéresser à la possibilité de concevoir, dans certains domaines, des textes dont l'application correcte pourrait être vérifiée par des robots. La Commission de surveillance du secteur financier collabore dans cette optique avec le centre de recherche interdisciplinaire Security and Trust de l'Université du Luxembourg pour automatiser le contrôle de la documentation des fonds d'investissement au regard des règles qui les gouvernent par le recours à des outils d'intelligence artificielle. Voir l'annonce sous : <https://www.cssf.lu/en/2019/10/partnership-cssf-snt/>. Sur les tentatives jusqu'à présent plutôt infructueuses de « codification robotique », voir Alexandre FLÜCKIGER, (Re)faire la loi : traité de légistique à l'ère du droit souple. Berne : Stämpfli, 2019, p.518 et s. et du même auteur, L'impact de l'intelligence artificielle sur l'écriture des lois : du code de lois à la loi encodée, in *LeGes* 30 (2019), p. 3.

47 Un cercle informel d'études sur le droit privé luxembourgeois, accueillant des praticiens, s'est également établi comme lieu d'échanges d'idées. Cependant, force est de reconnaître que la majorité des professeurs de l'Université et des chercheurs du Max Planck Institut luxembourgeois ne s'intéressent que trop peu au droit luxembourgeois. Leur désintérêt est encouragé par les critères d'évaluation de la recherche que croit devoir suivre l'Université dans une course (stérile) aux *rankings* internationaux et l'exclusion complète du droit luxembourgeois des domaines profitant des fonds de recherche. Sachant à quel point le bien-être du pays dépend de la qualité de son infrastructure juridique, il s'avère malaisé à comprendre que la politique nationale de la recherche, mise en œuvre par le Fond National de la Recherche et l'Université, ignore largement le vaste champ de recherche qu'elle mérite.

**QUE SIGNIFIE LA SOUVERAINETE**  
**POUR UN PETIT PAYS MEMBRE DE L'UNION EUROPEENNE**  
**A L'ERE DE LA MONDIALISATION ?**

**Par François Heisbourg**

*La conférence fut enregistrée et est disponible sur le site de la Section des sciences politiques et morales de l'institut grand-ducal : <https://igd-smp.lu/les-strategies-dadaptation-a-la-petite-taille-du-luxembourg-politique-etrangere-2/>*

**Quelques généralités sur les effets de la taille**

Sans méconnaître la donnée particulière que représente la taille d'un pays en termes d'exercice de la souveraineté, il est bon de se rappeler que la souveraineté est sous contrainte pour tous les États, quelle que soit leur taille, et parfois même à cause de l'immensité de celle-ci. La Russie, le plus grand pays du monde, est fort en peine d'affirmer autant qu'elle le voudrait sa souveraineté, partageant une frontière terrestre avec 14 pays, tentant d'atteindre ses objectifs avec un PIB inférieur à celui de l'Italie. Le pays le plus peuplé qu'est encore à l'heure actuelle la Chine vit avec trépidation sa dépendance par rapport à des chaînes de valeur par rapport auxquelles elle estime ne pas avoir suffisamment d'influence. La taille, territoriale, démographique, productive, donne une profondeur, une masse et une capacité de mobilisation qui les distinguent des « petits » mais ces derniers peuvent à leur tour être plus agiles et plus focalisés. La taille n'est pas une tare mais une donnée d'entrée, et force est de constater que la souveraineté de Singapour, plus petit que le Luxembourg, est à tout prendre plus substantielle que celle de la Malaisie ou même de l'Indonésie, infiniment plus grandes et peuplées.

L'éléphant n'est pas moins prisonnier de son écosystème spécifique que la souris : simplement, la souris ne doit pas prétendre faire ce que peut l'éléphant et vice versa.

En citant Singapour, je noterai aussi que celle-ci a fait de sa petitesse et donc de sa vulnérabilité par rapport à ses voisins proches et lointains un élément explicite de l'affirmation de sa souveraineté : le manuel de base des diplomates singapouriens s'appelle même le « little red dot », ce minuscule point rouge qui figure Singapour sur la carte. Le sentiment de vulnérabilité est mis au service de la souveraineté.

Reste que l'effet de taille crée des obligations négatives évidentes, dont on retiendra ici l'impossibilité de conduire des stratégies reposant sur l'attrition, le hasard, ou la mauvaise entente internationale générale : pas d'échange possible entre le territoire et le temps à la manière de la Russie face à Napoléon ou Hitler ; pas de coup de dés, parce que si l'on tire le mauvais numéro, on n'aura pas l'occasion de recommencer : le petit Qatar s'est vu soumettre à plusieurs années de blocus pour avoir parié sur le mauvais cheval ; pas de mauvaise entente généralisée à la manière de la guerre de la triple alliance qui a failli conduire à la disparition du Paraguay au 19<sup>e</sup> siècle.

**Que faire ?**

Reste à définir des recommandations positives de ce que vous qualifiez d'adaptation, qui pourrait aussi être désigné par le terme de gestion, à savoir la gestion de la donnée d'entrée qu'est l'effet de taille.

Dans votre invitation, vous en relevez trois.

Tout d'abord la spécialisation. Le « petit » peut encore moins que d'autres ignorer la loi de Ricardo sur les avantages comparés : la Chine ou les États-Unis peuvent prétendre vouloir tout faire, même si l'optimum économique ne le recommande pas ; Singapour ou le Luxembourg ne le peut pas. La spécialisation est une obligation et conduite avec compétence, elle assurera au pays concerné une surperformance dans tel ou tel domaine : ce fut la sidérurgie au Grand-Duché naguère puis l'industrie bancaire et financière. Pour prendre un autre exemple, c'est aujourd'hui le caractère devenu incontournable de la production de semi-conducteurs dédiés à Taïwan, notamment via la Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC) dont sont tous deux dépendants les puissances rivales que constituent la Chine de Pékin et les États-Unis. Certes, Taïwan est nettement plus important que le Luxembourg mais il ne représente que 2% de la population de la Chine continentale qui prétend procéder le moment venu à son absorption de gré ou de force. Certes, il est possible d'arguer que l'acquisition d'une spécialisation qui vous rend utile voire indispensable dans un secteur stratégique comme jadis l'acier ou aujourd'hui les composants électroniques vous confère une forme de protection. A l'heure actuelle, TSMC sert peut-être de parapluie mais la pression accrue, y compris militaire, de Pékin n'en apporte pas la preuve. La Chine vit mal sa dépendance par rapport à TSMC. Cela peut devenir une raison de plus de régler le sort de Taïwan une fois pour toutes. En poussant le bouchon analytique un peu loin, l'on pourrait faire valoir qu'il peut y avoir quelques avantages à faire passer les succès de sa spécialisation sous le radar. Mais pas trop loin : après tout, dès lors que le secret bancaire et le dumping fiscal sont devenus à la fois trop visibles et trop dommageables aux yeux de ses partenaires, le Luxembourg n'a-t-il pas fait l'expérience de ce qui peut se passer avec des spécialisations qui attirent la foudre plus qu'elles ne protègent la souveraineté parce qu'elles réussissent trop bien ?

L'imitation d'un modèle étranger est également citée. C'est en quelque sorte ce qui se pratiqua dans les pays centre-européens soumis au joug de l'URSS jusqu'à la chute de l'empire soviétique : cela portait d'ailleurs un nom officiel qui dit tout par rapport à notre sujet, à savoir la « souveraineté limitée », alias la doctrine Brejnev formulée dans la foulée de l'entrée des armées du Pacte de Varsovie en Tchécoslovaquie en 1968.

La coopération avec d'autres États est naturellement une des voies. Nous en avons connu les bienfaits entre 1867 et 1914, avec la neutralité et le départ de la garnison prussienne scellées par le traité de Londres, mais aussi les limites avec l'invasion allemande de 1914 et de 1940. Avec la fin de la Deuxième guerre mondiale nous avons bénéficié d'une période de coopération non seulement plus longue mais aussi plus organique avec la construction européenne : celle-ci se traduit certes par des transferts et des partages de souveraineté, mais à l'instar de tous les États membres, y compris de nos voisins plus considérables. Pour la première fois, le Luxembourg siège à la table des grands avec les mêmes droits et les mêmes devoirs : rien que du bonheur, en somme, même si cela n'interdit pas les différends. Mais ceux-ci se déroulent dans un cadre formalisé et apaisé, d'où est bannie l'idée même du recours à la force. Point même d'équivalent donc de ce que fit en 1964 la France avec son blocus envers la principauté de Monaco...

Cette heureuse gestion de la souveraineté n'aurait pas été possible sans le facteur que représente depuis 1949 l'Alliance atlantique. En temps ordinaire, il était difficilement concevable pour le Luxembourg de devoir recourir à la force armée pour affirmer son autorité, sauf de manière symbolique : avec l'OTAN, le Grand-Duché n'avait pas de soucis particuliers à se faire de ce côté-là, et sa dépendance en la matière n'était pas différente de ce qu'elle est pour la majorité des pays membres. Cerise sur le gâteau, en tant que membre de l'OTAN comme de l'UE, le Luxembourg peut apporter ou non son soutien politique (et marginalement militaire) à telle ou telle initiative : contre les guerres du Vietnam et d'Irak, pour les guerres de Corée et d'Afghanistan, et plus récemment en faveur de l'autonomie

stratégique européenne, le plus souvent en accord avec nos trois voisins immédiats.

En termes de souveraineté comme de positionnement stratégique nous avons pu préserver nos marges de manœuvre, et en termes relatifs nous les avons accrus grâce à notre présence autour de la table de l'UE et de l'Alliance, bénéficiant de ce fait aussi de ce que les épidémiologues en ces temps de pandémie appellent l'immunité grégaire.

Nul besoin d'une force armée coûteuse, comme celles dont se sont dotées le Qatar ou Singapour, ou même les pays plus exposés d'Europe comme les États baltes face à la Russie et ses « petits hommes verts » et son révisionnisme affiché ou la Grèce face à la remuante Turquie : un souci limité à un coût modeste. Une diplomatie compétente qui s'est forcément développée tant au plan bilatéral pour tenir le siège dans les instances multilatérales et qui a su faire élire le Luxembourg au Conseil de Sécurité en 2013-14, plus professionnelle aussi que naguère : personne n'a envie de se souvenir des déclarations pour le moins prématurées il y a près de trente ans sur le thème de l'Heure de l'Europe a sonné, au début de l'atroce guerre de Bosnie que seule dénoua le recours à la force des armes par l'OTAN quatre ans et plus de cent mille morts plus tard. Cet investissement diplomatique est à la fois nécessaire, utile et financièrement parfaitement supportable. Enfin, dans ce contexte qui était aussi celui d'une mondialisation économique aux couleurs de l'Occident, le Luxembourg ne paraissait pas devoir investir lourdement dans les moyens de renseignement. Dans la mesure où il avait eu à s'en mêler, les effets ne furent pas des plus heureux ; il est vrai aussi que le Luxembourg n'était pas le seul dans ce cas.



Pour résumer, le monde des sept décennies écoulées n'était pas si mal fait du point de vue de la souveraineté du Grand-Duché.

### Quo vadis ?

Qu'en sera-t-il à l'avenir ? Les changements en cours dans le monde et, à son échelle, dans le Grand-Duché obligent à revoir ce récit d'une souveraineté heureuse et à reconsidérer certains choix.

Tout d'abord, la mondialisation change profondément de nature tout comme sa toile de fond institutionnelle et géopolitique. Nous avons découvert avec la pandémie que la mondialisation n'exigeait plus autant que naguère la circulation des êtres humains : le nombre de passagers entre la Chine et le reste du monde était encore calée cet été à moins de 2% du niveau de 2019, les vols transatlantiques peinent à atteindre le quart du niveau d'avant la pandémie. Nous savions déjà que le commerce international des marchandises avait moins crû pendant la décennie 2010-2019 que le PIB mondial : la circulation des biens n'est plus le moteur de la mondialisation. Dorénavant, la mondialisation est tirée par l'économie numérique et les bigdata.

La mondialisation a cessé d'être principalement américaine puis euro-atlantique, au profit du pivot asiatique et spécialement chinois. Si les normes qui l'encadrent sont encore à dominante européenne – tel le GSM hier, le RGDP aujourd'hui et peut-être demain les règles en matière d'intelligence artificielle –, la Chine met le turbo en la matière, poussant les feux pour s'imposer en matière d'élaboration des standards techniques mondiaux et des normes juridiques internationales. Le léninisme de marché chinois cède la place à plus de Lénine et moins de marché. Elle se protège derrière sa Grande Muraille numérique tout en considérant le reste du monde comme son marché de plus en plus exclusif, comme nous le voyons avec la 5G, entre autres. Si l'on parle parfois de découplage entre les économies occidentales et la Chine, la Chine opère vigoureusement ce découplage, traversant la politique dite du « double circuit » du président Xi comme via le made in China ou la « disparition » des PDG récalcitrants.

À l'occasion de la pandémie, nous avons assisté à l'adoption accélérée d'une arrogance de grande puissance souvent portée par des ambassadeurs qui se qualifient eux-mêmes de loups combattants tout en traitant de nom d'oiseaux les ressortissants de leur pays d'accréditation : tel est le cas en France, en Suède, en Tchéquie etc. La Chine n'est par ailleurs pas un allié et ses objectifs idéologiques et géopolitiques sont différents des nôtres.

D'une manière générale, la mondialisation évolue vers un schéma bipolaire, avec d'un côté les États-Unis, éventuellement unis avec l'UE pour élaborer des normes et standards communs – les prolégomènes en seront les discussions du nouveau conseil UE-USA à Pittsburgh le 29 septembre –, de l'autre la Chine, les autres régions de la planète servant de champ de concurrence géoéconomique ou de bataille géopolitique.

Les États-Unis, nous le savons, sont quant à eux profondément divisés, et tentés par un désengagement progressif, visible bien sûr en Afghanistan, mais de façon plus large et plus précoce au Moyen-Orient et en Méditerranée, avec les épisodes libyens (2011) et la crise dite de la ligne rouge en Syrie en 2013. La crise ukrainienne est gérée davantage par l'Europe que par les US. À l'opposé, il y a un sujet d'importance, et c'est le seul, sur lequel il y a un consensus dans cette Amérique divisée, et c'est la politique à l'encontre de la Chine. Face à cette superpuissance émergente, les autres sujets stratégiques passent au second rang, y compris l'Europe. Enfin, Washington s'appuie progressivement davantage depuis une dizaine d'années sur des instruments financiers, monétaires et juridiques dans sa concurrence avec la Chine et comme outils de coercition contre certains régimes : Iran, Russie de Poutine etc. Le problème pour l'Europe, c'est qu'elle subit les dégâts collatéraux

: third-party sanctions, FATCA, poids de la ‘compliance’ par rapport aux exigences américaines dans le domaine bancaire, exploitation politique et financier du droit de seigneurage du dollar. Ce sont là des formes de contrainte sur la souveraineté des pays européens d’un tout autre ordre que la dépendance militaire par rapport à puissance américaine pendant et après la Guerre froide, dépendance librement acceptée.<sup>1</sup>

L’Europe aussi change, notamment de par le développement de ses compétences dans le domaine numérique comme par un début de mise en ordre par rapport à la prédation technologique de la Chine, avec la mise en place de systèmes de screening au niveau des institutions européennes comme des États membres – mais j’ignore où ça en est au Luxembourg. C’est important mais très partiel. De même la poussée européenne vers l’harmonisation fiscale se renforce, face à ce qui sont des combats d’arrière-garde de l’Irlande, des Pays-Bas, du Luxembourg etc. A l’inverse, l’Europe ne change guère dans ses fondamentaux s’agissant des principes qui régissent les politiques de sécurité et de défense : ce sont les pays membres qui en sont les principaux producteurs et qui le demeureront. Par ailleurs, malgré un début de débat en Allemagne sur l’extension de la prise de décision à la majorité qualifiée à la politique extérieure lato sensu, il n’est pas clair que cela changera.

Ces propos visent à résumer quelques grandes tendances, et en retenant notamment les évolutions pouvant affecter un repositionnement luxembourgeois.

### **Dilemmes et choix luxembourgeois**

Dans ce nouveau contexte, l’actuelle spécialisation luxembourgeoise dans le domaine financier ne se déroule plus sur un registre apolitique ou sur toile de fond d’une mondialisation animée par la pure concurrence économique et régulée par le monde occidental. La scène sera dominée par l’hostilité croissante entre des États-Unis luttant contre le déclin relatif et une Chine, superpuissance idéologique, liée de surcroît par un partenariat stratégique à une Russie révisionniste.

En parallèle, ce que les Français, entre autres, qualifient de dumping fiscal est devenu d’autant plus précaire que le sujet est devenu inextricablement mêlé à la régulation du secteur numérique, en général comme dans ses déclinaisons américaines (GAFAM...) ou chinoises. Le temps où Amazon et Huawei sont installés dans le même immeuble du Kirchberg est destiné à passer.

Politiquement, l’activité des Titans du numérique n’est pas franchement populaire en Europe, tout d’ailleurs comme aux États-Unis, surtout quand ils joignent au pillage des data une capacité remarquable à ne pas payer d’impôts dans les mêmes conditions que d’autres acteurs économiques.

Le Luxembourg ne reste certes pas inerte : passage apparemment réussi au transfert automatique des données, attraction (en concurrence avec Dublin, Amsterdam, Francfort, Paris...) des activités envisageant de quitter la City et Canary Wharf... J’y ajouterai la remarquable réussite du Luxembourg dans le domaine spatial, dans le sillage de la SES, avec toutes sortes de sociétés notamment en matière de surveillance spatiale.

---

<sup>1</sup> « Avec l’invasion de l’Ukraine par la Russie en février 2022, les États-Unis ont repris stratégiquement la main en Europe. Cette décision découle en grande partie de la volonté américaine ne pas subir de perte de crédibilité face à la Chine qui pourrait tirer des conséquences négatives d’un éventuel échec de l’Occident dans la crise ukrainienne. Pour les États-Unis, défendre l’Ukraine est ainsi devenu aussi une façon de défendre Taïwan. Reste à savoir si le successeur du président Biden voudra ou pourra soutenir cette politique du « en même temps ». *Note de l’auteur.* »

Cela est peu connu du grand public, et ce n'est pas un mal de rester en dessous du radar : si Deng Xiaoping à la tête de la Chine estimait en son temps qu'il fallait « cacher son brillant », cela peut aussi valoir pour le Grand-Duché, d'autant plus que l'espace est un des grands domaines de l'affirmation de la souveraineté.

Cela vaut donc la peine d'être prudent lorsque l'on prétend se prononcer sur la souveraineté des corps célestes, comme le fit il y a quelque temps un ministre luxembourgeois.

On retrouve ici un dilemme déjà connu dans l'histoire du pays – comment améliorer ses positions en matière de spécialisation sans attirer sur soi, en cas de succès, une attention pas forcément bienveillante de plus puissant que soi. En somme, ne pas devenir un paratonnerre qui attire la foudre.

En la matière, j'invite les uns et les autres à s'intéresser à la manière dont l'Estonie, pays qui compte 1,3 millions d'habitants, zéro frontaliers, s'y prend pour affronter le même problème. Son choix, lié en partie aux éléments de la division soviétique du travail du temps de l'URSS a été celui de l'économie numérique voire de la société numérique : c'est là que sont nés Skype et les cartes à puce à vocation universelle. Comme le Luxembourg, ce pays a l'habitude de se poser de façon récurrente, consciente et volontariste la question de sa prochaine spécialisation.

Un second dilemme que pose le monde qui nous attend, c'est le besoin accru dans ce nouveau monde d'investir davantage dans les fonctions régaliennes de l'État alors que les ressources humaines du pays sont voisines de celles de l'agglomération toulousaine. Fort heureusement, le domaine militaire classique, celui impliquant le recours aux armes, n'est que peu concerné dans le cas du Grand-Duché : aucun État ne menace ni ne menacera ses frontières ; donc il n'y a pas de défi dépassant le montant de la cotisation qui permet d'être assis à la table autour de laquelle se prennent les décisions. Cela suppose quand même de payer les 2% du PIB que les membres de l'Alliance atlantique se sont décidés dès 2014 à dépenser d'ici 2024, décision postérieure à l'annexion russe de la Crimée et bien avant l'élection de Donald Trump.

Je rappelle que le Luxembourg en était à 0,62% du PIB en 2019, avec 341 millions d'euros. Il faudrait passer à plus d'un milliard pour atteindre les 2%. Au niveau militaire classique, cela ne pèserait guère par rapport aux plus de 250 milliards d'euros que dépensent chaque année en matière de défense les pays membres de l'OTAN.

Le Luxembourg devrait cependant y regarder de plus près. Au plan politique, le fait de pouvoir afficher un objectif multilatéral atteint est une bonne chose en soi, au sein de l'OTAN comme dans les relations bilatérales de défense. Dans les temps troublés qui nous attendent, notamment par rapport à une Amérique qui s'interrogera toujours plus sur le partage du fardeau dans une Europe qui la distrait de sa priorité chinoise, cela peut être un bon investissement. Il y a aussi une considération opérationnelle : un pays qui dépend de façon aussi extrême des flux de la mondialisation doit évidemment avoir une cyberdéfense particulièrement robuste pour assurer la défense de ses infrastructures critiques et protéger ses data. A cet égard, il pourrait être utile de faire un benchmarking avec Singapour, qui se trouve face aux mêmes problèmes. Je pense entre autres à la capacité numérique d'Horizon Scanning de la petite république asiatique.

Cela amène au sujet si délicat du renseignement, que j'ai évoqué plus haut. Avec la révolution numérique et le rôle inédit des big data joint au développement des senseurs modernes, notamment spatiaux, le renseignement n'est plus simplement une affaire de cabinets noirs. Sa collecte, son évaluation, sa diffusion et son exploitation sont devenus des outils de souveraineté, au même titre que la défense et la diplomatie.

Dans le cas français, et je le cite car historiquement le renseignement a été longtemps considéré comme un sac à problèmes, de l'affaire Dreyfus au Rainbow Warrior, cette égalité de statut est acquise, avec les réformes engagées en 2009 et auxquelles j'avais apporté ma pierre à l'époque.

Un petit pays de 620 000 habitants ne peut évidemment rivaliser avec les grandes centrales, ou même avec la Suisse et Singapour nettement plus peuplés. J'observerai cependant qu'un petit pays comme l'Estonie montre ce qu'il est possible de faire, et pour cela il suffit d'aller sur le site de son agence de renseignement avec un rapport annuel public, qui est, ma foi, un modèle de ce qui peut être fait, en s'en tenant à la pointe émergée de l'iceberg. J'ajoute aussi qu'il ne s'agit pas de tout faire, mais d'avoir une connaissance suffisamment fine des activités liées à la mondialisation au Luxembourg. Cela ne peut qu'intéresser nos alliés et voisins à un moment où cette mondialisée devient plus qu'hier le théâtre de rivalités géopolitiques. L'objectif est en l'occurrence d'être suffisamment pris au sérieux pour pouvoir échanger avec nos partenaires dans les meilleures conditions.

Je m'en tiendrai à ces propos à ce stade, en notant quelques-uns des exemples que j'ai cités. La souveraineté est à la portée des petits pays comme des grands, dès lors qu'ils en ont l'aspiration et qu'ils s'en donnent les moyens, même s'il faut aussi plus de chance que nous en avons eu en 1914 et 1940./.

## LA CULTURE

**Avec Carla Adalsteinsson, Stéphan Gehmacher, Erna Hennicot-Schoepges  
et Suzanne Cotter sous la modération de Julie-Suzanne Bausch**

*La Table ronde fut enregistrée et est disponible sur le site de la Section des sciences politiques et morales de l'institut grand-ducal : <https://igd-smp.lu/les-strategies-dadaptation-a-la-petite-taille-du-luxembourg-culture/>*

*Suzanne Cotter*

*Directrice du Mudam Luxembourg – Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean de 2018 à 2021*

Par comparaison avec des institutions analogues ailleurs en Europe, un système public de soutien financier généreux pour les institutions culturelles à Luxembourg offre un contexte privilégié dans lequel travailler et mener à bien la mission culturelle du musée. Nous sommes cependant confrontés à des forces paradoxales qui poussent une institution culturelle telle que le MUDAM à évoluer afin de satisfaire - et, nous l'espérons, dépasser - les attentes du public et d'assurer la pertinence culturelle du musée aussi bien de nos jours que pour les générations futures.

L'histoire du Luxembourg comme région ancienne et jeune nation dont la population est bien inférieure à 1 million d'habitants doit être abordée au regard de l'histoire du pays et de son autodéfinition en tant que lieu aux frontières poreuses géographiquement et culturellement tel que l'illustre la réalité polyglotte du quotidien. Le fait que le Luxembourg soit une capitale européenne est à mon avis l'expression vivante de cette porosité ainsi que d'une capacité et d'une volonté à voir l'Europe et le monde selon des perspectives multiples et coexistantes. D'après son histoire, telle que je la comprends, un musée tel que le MUDAM est né d'une vision d'avenir nationale pour un Luxembourg post-industriel au sein d'un monde globalisé et dont la culture est un élément central.

Les défis auxquelles il est confronté s'apparentent à ceux relevés par d'autres jeunes musées contemporains dédiés aux arts de nos jours qui ont ouvert leurs portes à travers l'Europe au début du XXI<sup>ème</sup> siècle, soit dans les années 90, soit au début de ce siècle comme MUDAM. Il y en a plusieurs. Ces défis reflètent avant tout l'adhésion, la conscience et l'appréciation du public non seulement pour l'art, mais aussi pour le musée comme espace démocratique, comme espace d'inspiration et de réflexion, ainsi que comme lieu de mobilisation et d'échange avec la production culturelle et son patrimoine.

Au cours de ces 25 dernières années, depuis sa création dans les années 90 jusqu'au début de la troisième décennie du XXI<sup>e</sup> siècle où on se trouve aujourd'hui, le MUDAM a eu pour projet de relever ces défis, de développer ses publics et de mobiliser les collectivités par le biais de ses expositions temporaires, de l'enrichissement de sa collection et de ses programmes publics et éducatifs. Un élément clé de ce travail est l'importance d'ancrer un projet culturel tel qu'un musée contemporain dans le lieu dans lequel il se situe. Dans un pays aussi petit que le Luxembourg, cela doit s'accorder avec la vision d'un public qui s'étend au-delà des frontières nationales et qui serait le vecteur d'une dynamique d'appréciation positive de la valeur culturelle du musée à travers l'appréciation des autres. Une offre culturelle en termes de contenu artistique et de programmation, à la qualité, à l'intelligence et à la générosité ambitieuses, est la force motrice d'une telle dynamique et ne doit pas être limitée si le musée souhaite rayonner avec succès.

Le musée doit aussi pouvoir répondre à l'évolution des perceptions du monde telles qu'elles apparaissent dans les œuvres des artistes et à la façon dont elles sont accueillies à travers le monde. De nos jours les artistes, l'étude leurs travaux, les œuvres et les personnes qui viennent voir leurs œuvres au musée sont extrêmement transnationaux et conscients des défis imbriqués posés par la crise environnementale, les technologies numériques et la justice sociale. Cette reconnaissance de la transnationalité et du lien entre la culture, l'économie et le social bouleverse le système de pensée en termes de territoire défini politiquement et remplace les idées d'échelle par les concepts de flux et de points de convergence et d'intersection. Ainsi, collaborer et mobiliser le potentiel des imaginaires collectifs et la diversité des points de vue peut être un moteur puissant pour encourager une production culturelle dont l'impact et la portée seraient considérables. À l'instar d'une approche du musée comme ensemble des sphères culturelles coexistantes et rayonnantes à travers le temps et l'espace, du plateau du Kirchberg à l'Europe et au reste du monde, les échanges et les collaborations potentielles forment, eux-aussi, une constellation de connexions et de possibilités. Afin de faire de cette vision du musée une réalité, un cadre institutionnel à la fois solide et fluide est essentiel.

Pour revenir au début de cette réflexion et au privilège de travailler au sein d'une institution tant soutenue par l'État, les musées et les institutions culturelles en général devraient, à mon avis, - tout en faisant preuve d'une transparence et d'une responsabilité irréprochables - être encouragés à opérer selon un principe d'autonomie et ne pas être absorbés par la machine administrative des entités gouvernementales et l'organisation interne du service public dont le fonctionnement, qui a des raisons en soi bien-sûr, peut être en porte-à-faux par rapport à la fluidité, l'adaptabilité et l'ouverture intellectuelle et culturelle qui nourrissent l'ambition culturelle. Les institutions et les professionnels qui la dirigent ont besoin de voir leur vision soutenue et de pouvoir les réaliser avec une énergie et une créativité qui transcende l'idée d'un petit pays.

### ***Matthew Studdert-Kennedy***

***Head of the Artistic Planning Division –Philharmonie Luxembourg***

Pour commencer, même si le pays est petit, on est assez avide de la musique au Luxembourg. Selon une étude récente commandée par le ministère de la Culture, on dénombre plus de 500 événements de concerts professionnels par an au Grand-Duché.

Une grande partie de ses événements sont programmés à la Philharmonie et cela demande effectivement une stratégie. J'essaie de rester objectif et je parle en tant que personne qui a travaillé pour une série d'institutions, dans des contextes et pays différents.

En ce qui concerne les stratégies, il y a trois thèmes interconnectés dont j'aimerais évoquer, le premier, les artistes et les ensembles, le deuxième, le public et pour le troisième, j'offre quelques exemples de stratégies que je considère particulièrement pertinentes dans notre pays de petite taille.

### ***Les Artistes***

Une partie importante de la politique de la Philharmonie consiste à attirer les meilleurs artistes, les plus célèbres du monde, pour qu'ils se produisent au Luxembourg. Comment les attirer ici?

On doit accepter que la taille de notre pays et la taille de notre ville font que nous ne sommes pas en première position sur la feuille de route artistique. Un grand artiste ou un grand orchestre en tournée, par ex. Lang Lang ou l'Orchestre philharmonique de New York, pense rarement d'abord au Luxembourg. Il est plus probable qu'un musicien commence par viser Vienne, Paris, Berlin ou Londres.

Une partie du rôle de ceux d'entre nous qui travaillent dans le domaine des arts au Luxembourg consiste donc à communiquer de manière diplomatique pour inviter, suggérer des idées et simplement rappeler à nos collaborateurs que nous sommes là.

Nous ne sommes peut-être pas les premiers sur la feuille de route artistique, mais d'autres facteurs importants ont une influence évidente.

Les artistes se posent des questions comme : est-ce que la salle est-elle bonne ? Quelle est la qualité de l'accueil ? Comment est le public ?

Oui – les salles de la Philharmonie sont excellentes, reconnues au niveau mondial en termes de beauté et d'acoustique

Oui – on travaille sur la qualité de l'accueil ... sur notre flexibilité ... Nous bénéficions bien sûr du fait que nous sommes une carte routière qui fait de nous une étape pratique pour les artistes et les orchestres.

Le Luxembourg a bénéficié pendant des centaines d'années d'être un pays de passage et maintenant nous le sommes aussi pour le business musical. On est un arrêt en tournée entre les salles de concert à Paris et Cologne, Dortmund ou Essen, ou entre Bruxelles et Francfort ou Genève ou Lyon.

Il est clair que la stratégie consistant à construire une belle salle de concert ici au Luxembourg porte ses fruits et que, même si nous ne sommes pas les premiers, nous sommes bien placés sur la carte des itinéraires.

### ***Le Public***

Pays de petite taille oui, mais avec une portée géographique qui touche aussi bien les publics français et belges que les publics allemands de la Grande région, sans parler du public Luxembourgeois et multiculturel qui vit ici.

Ainsi, une stratégie claire, lorsqu'il s'agit de programmation, consiste à atteindre ces différents publics avec des offres distinctes. Quelques exemples très simples :

Bien sûr, il y a des artistes locaux ou des Luxembourgeois célèbres qui vivent ailleurs et qui attirent un public principalement luxembourgeois.

Anne-Sophie Mutter touche en même temps un public principalement germanique.

Un récital de Mélodies françaises avec la chanteuse Sabine Devieille touche un public particulièrement francophone.

Et quand on parle du public Luxembourgeois, il faut mentionner le festival Atlantico que la Philharmonie a commencée il y a 5 saisons ; une célébration des cultures lusophones que nous devons clairement offrir au Luxembourg.

Nous avons de la chance d'avoir ces différents publics qui se répartissent également en différentes tranches d'âge et nous avons plus que partout ailleurs l'opportunité d'offrir un tel spectre artistique de la culture musicale ; une offre riche et diverse qui nourrit à la fois nos communautés, mais crée aussi des rencontres avec des cultures qui nous sont moins connues. Cela fait partie de notre rôle d'offrir au public ce qu'il veut, mais aussi de le conduire vers des découvertes.

### ***Les Stratégies***

Quelques exemples de stratégies que je considère particulièrement pertinents dans notre

petit pays et tout cela sous la bannière de différentes formes de coopération et collaboration:

Il est bien sûr essentiel que les meilleurs artistes locaux soient mis en scène, mais comment pouvons-nous amplifier leur offre ? On met ensemble par exemple notre Orchestre Philharmonique du Luxembourg et Gast Waltzing avec la chanteuse Angelique Kidjo ou bien le trio de jazz Reis, Demut, Wiltgen avec une star du saxophone, Joshua Redman, et ainsi on donne une dimension internationale à nos artistes.

Nous créons un projet particulier pour le CAPE chaque année avec l'OPL. Dans un tel pays, créer une concurrence ne sert à rien et donc, notre discussion est évidemment « Comment créer quelque chose de spécifique pour Ettelbruck ? »

Notre pays n'a pas d'opéra. Par contre, nous présentons de l'opéra au Grand théâtre qui coproduit, en apportant des productions, des chanteurs, des metteurs en scène et des décors créés dans les opéras d'Europe. Ils ajoutent au mélange notre orchestre local et créent ainsi un projet d'opéra à la fois adapté à la taille du pays avec deux ou trois représentations d'un titre bien connu. Tout ça à un coût raisonnable et en même temps nous aidons à donner vie à une production d'opéra et à la présenter à un public plus large.

Un dernier exemple de coopération est le projet Red Bridge - trois grandes institutions - le Mudam, la Philharmonie et le Grand Théâtre - offrant leurs espaces, leur temps et leur expertise à un artiste majeur par ex. dans les années précédentes Anne Teresa de Keersmaecker ou William Kentridge.

Il est difficile d'imaginer un tel projet dans un endroit plus grand. Il est vrai que cela arrive parfois dans d'autres villes, mais dans une ville de la taille de Los Angeles ou Athènes, de tels événements peuvent rapidement se perdre. Nous pouvons offrir de plus grandes toiles dans un petit endroit grâce à notre capacité de coopération.

S'il y a une conclusion à tirer du tableau que j'ai essayé de brosser, c'est peut-être notre capacité à interconnecter nos publics, nos artistes locaux et internationaux et nos institutions. La force de notre pays au niveau de la culture est justement dans sa stratégie.

***Carl Adalsteinsson***  
***Directeur artistique du***  
***Centre des Arts Pluriels Ettelbruck(CAPE) ASBL***

Brève présentation du CAPE – Centre des Arts Pluriels Ettelbruck

Le CAPE, situé au centre du pays et à la porte des Ardennes, à environ 20 minutes au nord de la capitale, est un centre culturel régional aux multiples facettes. Disposant de 3 salles de spectacle, il offre une programmation culturelle professionnelle, diversifiée et de haute qualité. Proposant une centaine de manifestations par saison, pour toutes tranches d'âge et dans toutes les disciplines d'expression artistique (musique, théâtre, théâtre musical, danse, art plastiques & visuels, film) ainsi que dans la médiation culturelle, le CAPE est ouvert à tous, amateurs d'art ou curieux, spectateurs avertis ou novices en quête de découvertes.

Depuis son ouverture en 2000, le CAPE s'est établi dans la vie culturelle de la Grande Région en tant que structure professionnelle pour la diffusion de spectacles de renom international. Grâce à son rayonnement et à ses collaborations étroites avec de nombreux acteurs culturels, il constitue également un solide tremplin pour les talents émergents et la jeune création luxembourgeoise.

Le CAPE est e.a. membre du Réseau luxembourgeois des Centres Culturels Régionaux.

- Une stratégie d'adaptation ou un simple laisser-faire ?

Il faut dire que le nombre et aussi la variété de structures et établissements culturels au niveau national, régional ou local est considérable face à la petite taille du Luxembourg. Et quelle évolution d'infrastructures nous avons pu observer depuis la première « année culturelle » en 1995 !

Après 1995, il y avait au niveau du gouvernement le souci de décentraliser l'offre culturelle afin qu'un citoyen habitant dans n'importe quel coin du Grand-Duché puisse profiter d'une offre culturelle. Deux administrations étatiques ont donc été implantées en dehors de la capitale, le CNL à Mersch et le CNA à Dudelange. Au niveau des Centres Culturels, la ministre de la Culture à l'époque, suite aux avis d'experts chargés de la rédaction d'un état des lieux des infrastructures culturelles, avait prévu que l'État devrait soutenir (financièrement) trois initiatives locales en leur attribuant des missions « régionales » et ne pas desservir qu'une commune, mais toute une région : L'ancien « Schluethaus » au sud à Esch/Alzette (aujourd'hui le centre culturel Kulturfabrik), le centre de conférences et de culture à l'est, à Echternach (aujourd'hui le Trifolion), et le Centre des Arts Pluriels au nord, à Ettelbruck.

Malgré cette vision bien intentionnée, le Grand-Duché peut compter aujourd'hui sur une dizaine de centres culturels régionaux avec des équipes et programmations professionnelles plus encore quelques grands centres culturels municipaux (Artikuss à Soleuvre, CELO à Hesperange, Schungfabrik à Kayl) et deux grands projets sont actuellement en phase de construction (Grevenmacher, Pétange). L'autonomie communale (sacro-sainte) joue son rôle ici comme le désir de proposer une programmation de qualité aux citoyens, mais le risque de suroffre est réel, car le marché de la promotion utilisé par tous les opérateurs est national.

- Défi 1 : La culture en région ou une culture régionale ?

Le terme de la « décentralisation de l'offre culturelle » est noble et son application reste très importante. Mais quelle est la définition exacte du terme « régional » au Grand-Duché ?

Cette appellation prête à confusion, car les citoyens et les frontaliers ressentent quand-même plutôt un bipôle entre la capitale (« d'Etat ») et la province.

Est-ce que c'est une bonne stratégie d'adaptation de faire une différence entre le « central » et le « décentralisé » ? Est-ce que la qualité de l'offre culturelle décentralisée est autant estimée par les habitants que celle de la capitale ?

- Défi 2 : Quelle stratégie d'adaptation pour la 'culture' (régionale) dans les médias ?

Un réel défi des structures culturelles implantées en région par rapport au paysage médiatique : la disparition des rédactions culturelles. L'offre culturelle a augmenté quantitativement de manière exponentielle, mais le nombre de journalistes engagés dans les rédactions culturelles baissent.

Des quotidiens ont récemment disparu ou la rubrique 'culture' est renommée en rubrique 'lifestyle'. Toute cette offre culturelle, surtout celle qui est générée en dehors de Luxembourg-Ville, n'est pas assez reflétée ou suivie de manière critique dans les médias.

**Erna Hennicot-Schoepges**  
**Ministre (1995-2004)**  
**de la Culture, de l'Enseignement supérieur et**  
**de la Recherche**

Le titre de cette série de conférences de l'Institut Grand-Ducal pose problème pour la culture : l'espace culturel est universel, par conséquent la culture ne s'adapte pas seulement à un espace défini, mais représente les capacités intellectuelles et artistiques de l'humanité. Citons la définition de l'UNESCO :

« La **culture**, dans son sens le plus large, est considérée comme l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société, un groupe social ou un individu. Subordonnée à la nature, elle englobe, outre l'environnement, les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions, les croyances et les sciences. » (Déclaration de Mexico juillet - août 1982)

En y ajoutant les Conventions de l'Unesco sur le Patrimoine Matériel et Immatériel, le débat s'élargit considérablement, non seulement pour la petite taille du Luxembourg, mais globalement. Les nombreux conflits dans le monde ont souvent leur origine dans le refus de l'autre, de son histoire et de son patrimoine.

Cette dimension dépassera évidemment les frontières géographiques d'un pays, voire d'une région ou d'un « État-Nation », pour s'articuler autour de ce qui représente les capacités intellectuelles et affectives de la société.

Lors de la création des États-Nations, peu a été tenu compte des traits distinctifs, donc de la culture, ou de l'identité des sociétés, les frontières laissant au 21<sup>e</sup> siècle des pays multiethniques, ou multiculturels, voire multilingues, avec toutes les disparités concernant l'accès aux ressources naturelles, comme l'eau potable et les sources d'énergie. Les conflits armés qui en résultent appellent à des réflexions qui dépassent les égoïsmes nationaux et les frontières actuelles.

Visionnaire, André Malraux, écrivain et Ministre de la Culture, a répondu au questionnaire d'un journal danois à la question sur l'avenir : « Je pense que la tâche du prochain siècle, en face de la plus terrible menace qu'ait connue l'humanité, va être d'y réintégrer les dieux. »<sup>1</sup> D'autres citations mentionnent la Phrase de Malraux comme suit : « le 21<sup>e</sup> siècle sera religieux ou ne sera pas.

La fondation de l'Union Européenne n'a toujours pas dépassé le stade des « États-Nations », toutefois l'occupation de l'Ukraine par les troupes de Vladimir Poutine a soudé le Conseil des Ministres des 27 États-Membres. Leur unanimité pour combattre l'agression sur le territoire européen laisse des perspectives pour l'avenir.

L'Institut Grand-Ducal a lancé des séries de conférences sur les stratégies possibles de l'adaptation du Luxembourg aux enjeux du futur, économiques et politiques, ainsi que dans le domaine culturel. Un examen des principes énoncés par la déclaration de l'Unesco est peut-être utile aux stratégies à suivre.

---

1 Malraux Antibiographie Laurent Lemir éditions Jean-Claude Lattès 1955

Après la 2<sup>e</sup> guerre mondiale l'évolution au cours du 21<sup>e</sup> siècle peut éclaircir maintes situations actuelles et les changements profonds qui se sont opérés dans notre société. En suivant les principes de la déclaration de l'Unesco, quelques réflexions :

#### - Les traits distinctifs

à sauvegarder sont liés à la façon du « vivre ensemble ». Le voisinage, c'est à dire les voisins, qui se connaissaient, qui prenaient part à la vie de l'autre, est en voie de disparition. Le voisin, c'était d'abord la personne, entre voisins on s'entre-aidait, la tradition de prendre part à un décès par la collecte d'argent pour les fleurs déposés avec la banderole « Vun den Noperen » (de la part des voisins) a disparue de longue date. L'accueil du voisin était l'accueil d'une personne, voire d'une famille.

Le voisinage est évidemment lié directement à l'urbanisme et aux structures des communes. Afin de sauvegarder cette culture de la proximité entre voisins les plans d'aménagements et l'architecture devraient en tenir compte.

Quelle stratégie adopter dans les immeubles ? Les projets d'architecture de créer dans les immeubles des espaces d'utilisation commune, afin de promouvoir le « vivre ensemble » ne manquent pas. Toutefois, la question du prix final d'un logement est certainement une entrave non négligeable. Les promoteurs publics pourraient en tenir compte dans leurs projets.

Comment promouvoir le voisinage tenant compte de l'exiguïté des habitations, du manque de communication et parfois même des effets négatifs d'une vie en commun mal maîtrisée ? L'initiative de l'UE de créer une journée du voisinage n'a été que peu suivie. Le « vivre ensemble » dans les immeubles vaudrait une analyse sociologique approfondie.

#### - Les traits spirituels

étaient avec l'omniprésence du catholicisme et la pratique religieuse un important élément de communication.

La phrase de Malraux nous appelle à un niveau universel à accorder à la spiritualité l'envergure d'une possible résolution de conflits. La laïcité ne propage que peu la réflexion profonde. Des techniques comme le Yoga connaissent une grande popularité chez les adultes. Pour les enfants, le moment de réflexion, comme l'était jadis la prière avant le début des cours, a disparu.

Quels seraient les initiatives à prendre pour promouvoir la prise de conscience que chacun a des ressources profondes, qui lui confèrent une dignité propre et une responsabilité envers les autres ? Les excès de consommation et les déviations qui en résultent pourraient être une explication pour de nombreux problèmes psychologiques chez les jeunes et les adultes.

On ne peut nier que la religion pratiquée par le plus grand nombre de la population avait créé au Luxembourg une société de respect et de solidarité

#### - Les traits matériels

qui distinguent notre pays sont liés à une large couverture sociale, dont résulte aussi son attractivité pour la main d'œuvre non-résidente. Cette situation économique posera problème dans un avenir pas trop lointain pour les systèmes de couverture sociale, les retraites et les financements de la sécurité sociale. Ces stratégies sont évidemment du domaine politique.

Comment promouvoir l'accès à la culture, si les besoins de base ne sont pas couverts ? Les jeunes générations se trouvent face à des avenir incertains, leurs préoccupations se tourneront prioritairement vers les besoins matériels.

La culture n'a pas seulement un prix, mais aussi un coût. Les dépenses pour les infrastructures culturelles sont des investissements pour l'avenir, souvent qualifiés de superfétatoires. Les stratégies d'avenir doivent veiller à une coopération optimale entre les producteurs d'événements à une couverture géographique adéquate, ainsi qu'à une dotation en personnel adéquate.

#### - Les traits intellectuels

Dès le début de la création du Grand-Duché, le gouvernement de l'époque avait décrété que les citoyens devaient connaître la langue des voisins, parce qu'ils seraient obligés à chercher du travail dans les pays voisins. En 1843 la loi imposait l'enseignement de l'allemand et du français à l'école et ceci pour toutes les communes. L'opposition des communes, qui plaidaient que leurs voisins parlaient une des deux langues et n'avaient pas besoin d'apprendre l'autre, n'était pas acceptée. La constitution laissait au législateur la charge de légiférer sur le régime des langues, ce qui eut lieu en 1984.

Les institutions créées par la suite, pour élaborer un statut de langue au dialecte, ont bien porté leurs fruits, alors que les différences de la langue parlée dans les différents cantons n'ont pas encore de statut, voire de stratégie de sauvegarde de leur authenticité.

Le multilinguisme précoce a par ailleurs fait ses preuves, les capacités des enfants de comprendre et de mémoriser plusieurs langues différentes sont prouvées, à condition de tenir compte du fait qu'à l'âge précoce l'enfant rattache la langue à la personne. Bien avant la scolarisation, l'apprentissage d'une langue se fait avant l'apprentissage de la lecture à l'école. Nous estimons pas les capacités des petits enfants, à condition bien sûr de leur parler et d'exercer leurs facultés auditives.

Les excès de l'emploi du digital pourraient avoir des effets négatifs, notamment pour la croissance, trop peu thématiques en ce moment. Les stratégies pour l'emploi des nouvelles technologies digitales dans les domaines de l'éducation seraient à contrebalancer par des techniques culturelles, ciblées sur les facultés auditives, sans oublier le chant, manuelles et sensorielles.

#### - Les traits affectifs

d'une société sont aussi des témoins du vivre-ensemble. La pratique musicale a joué un grand rôle dans l'histoire du grand-duché. La création de l'Union Grand-Duc Adolphe, suite au conseil du Prince Henri en 1863, a eu lieu suite à l'existence des nombreuses fanfares dans les localités. La musique a rassemblé les citoyens, renforcé le vivre ensemble. Le rôle de l'UGDA a été déterminant pour l'extension de l'enseignement musical au niveau des communes, alors que sa présence à l'école a quelque peu disparue.

Les nombreuses chorales engagées dans les services religieux sont en voie de disparition. Une stratégie d'avenir serait de promouvoir le chant à l'école primaire. A chaque école sa chorale enfantine : pratiquer le chant pour développer la voix et l'oreille sont des facultés essentielles pour la compréhension de l'autre. La stratégie de cultiver et promouvoir les sensibilités affectives de l'être humain par la musique n'a pas d'alternative. Elle est fondamentale pour le développement d'une société.

La scène culturelle ne peut se concevoir seulement dans l'exiguïté du territoire, la culture a besoin d'échanges internationaux. Depuis toujours les artistes étaient de grands voyageurs, indépendants de leur « nationalité » d'origine, ils étaient de tous les temps orientés bien au-delà de l'espace géographique de leur origine. La meilleure stratégie est de permettre et de promouvoir ces échanges.

La définition de la culture par l'Unesco fait référence à la société, un groupe social ou un individu. Dans son ouvrage sur l'Identité, Francis Fukuyama<sup>2</sup> se réfère à la dignité de tout individu, à la diversité de son vécu, sa provenance et sa culture. L'identité d'une Nation devrait reposer sur la reconnaissance commune de cet aspect multiculturel. Une stratégie pour l'UE, selon Fukuyama, serait de définir la nationalité en fonction du « Iussoli » au lieu du « Ius sanguinis ».

Or le débat sur le principe de la nationalité, accordant des privilèges aux nationaux, refusés à ceux qui n'ont pas le - voire les - passeports requis, serait à entamer à l'échelle internationale.

La crise sanitaire a durement touché le secteur de la culture. Le manque à gagner était de taille, mais plus encore l'absence du public a été durement ressentie par les artistes. Toutefois les initiatives individuelles ont été la preuve que grâce aux nouvelles technologies la communication a été possible. Une reconnaissance et un remerciement à tous les artistes qui nous ont aidé à passer cette période est de mise.

Orientée vers la consommation, le matérialisme ambiant a transformé fondamentalement la société. A la question de ce qui reste s'il n'y a plus de quoi dépenser, le repli sur les capacités d'apprendre, d'écouter, de lire, voire de pratiquer les arts, la stratégie serait de promouvoir le retour à l'essentiel, aux facultés intellectuelles et affectives de l'être humain, au recueillement et à la recherche de la paix intérieure.

La crise politique actuelle et la perspective de l'accueil de nombreux réfugiés appelle à des stratégies effectives pour le « vivre ensemble » sans distinction de nationalité, ni de provenance culturelle.

---

2 Francis Fukuyama Identität Wie der Verlust der Würde unsere Demokratie gefährdet Hoffmann und Campe 2020.

## **L'IMMIGRATION AU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG :** **PERCEPTIONS, DEFIS ET PERSPECTIVES**

**Par Frédéric Docquier**

*La conférence fut enregistrée et est disponible sur le site de la Section des sciences politiques et morales de l'institut grand-ducal :*

<https://igd-smp.lu/limmigration-au-grand-duche-de-luxembourg-perceptions-defis-et-perspectives/>

### **1. Contexte**

En guise de mise en perspective, cette première section analyse les tendances migratoires de long terme dans le monde, dans les pays riches, en Europe et au Grand-Duché de Luxembourg. Elle met en évidence des changements importants dans la taille et dans la structure de l'immigration dans tous les pays industrialisés, ce qui explique vraisemblablement pourquoi la question migratoire est devenue une source majeure de débats médiatiques et politiques.

Entre 1960 et 2020, le stock mondial de migrants internationaux est passé d'environ 92 à 280 millions. Les migrants sont entendus ici comme les personnes vivant légalement dans un pays autre que leur pays de naissance. Ceci exclut les migrants illégaux et les demandeurs de protection internationale en attente d'une décision sur la recevabilité de leur demande. En termes relatifs et jusqu'il y a peu, la croissance du stock de migrants internationaux a été quasiment équivalente à celle de la population mondiale, ce qui implique que la part des migrants dans la population mondiale a fluctué autour de 3% jusqu'en 2010 (Ozden et al. 2011). Entre 2010 et 2020, l'augmentation du stock de migrants internationaux a été plus rapide que celle de la population mondiale, amenant la proportion moyenne de migrants internationaux à 3,6% en 2020 (Nations Unies, 2022).

En revanche, la population d'origine étrangère a augmenté beaucoup plus rapidement que la population totale dans les pays industrialisés, faisant passer la proportion moyenne d'immigrés de 4,5 à 12,0 % (+7,5 points de pourcentage). Comme illustré sur la Figure 1.a, cette tendance concerne à la fois l'Europe – où la part des immigrés est passée de 3,9% en 1960 à 13,9% en 2020 dans l'ex-Union européenne des quinze (+10,0 points de pourcentage en EU15) – et les Etats-Unis, où la part des immigrés est passée de 5,5 à 15,4% sur la même période (+9,9 points de pourcentage).

Un autre fait remarquable, illustré sur la Figure 1.b, est que cette évolution s'explique principalement par l'afflux d'immigrants en provenance des pays en développement – entendus ici comme les pays dont le revenu par habitant actuel est inférieur à 13.205\$ (en ligne avec la classification de la Banque mondiale). Dans l'Union européenne, la part des immigrés originaires des pays du sud est passée de 1,2% en 1960 à 9,1% en 2020 (+7,1 points de pourcentage) ; aux Etats-Unis, cette part est passée de 1,4 à 11,3% sur la même période (+9,9 points de pourcentage). Les causes profondes des tendances sont connues : on peut épinglez les disparités de croissance démographique entre les pays riches et les pays pauvres, les inégalités économiques, la mondialisation accrue, l'instabilité politique, les chocs climatiques, etc. L'évolution sociodémographique mondiale pour les prochaines décennies est telle que les pressions migratoires vont vraisemblablement s'intensifier au cours du 21ème siècle.

Ce qui est certain, c'est que cette immigration en provenance de pays géographiquement, économiquement, politiquement et culturellement plus distants est un phénomène visible (surtout dans les grandes métropoles) qui engendre des craintes au sein de la population des pays d'accueil.

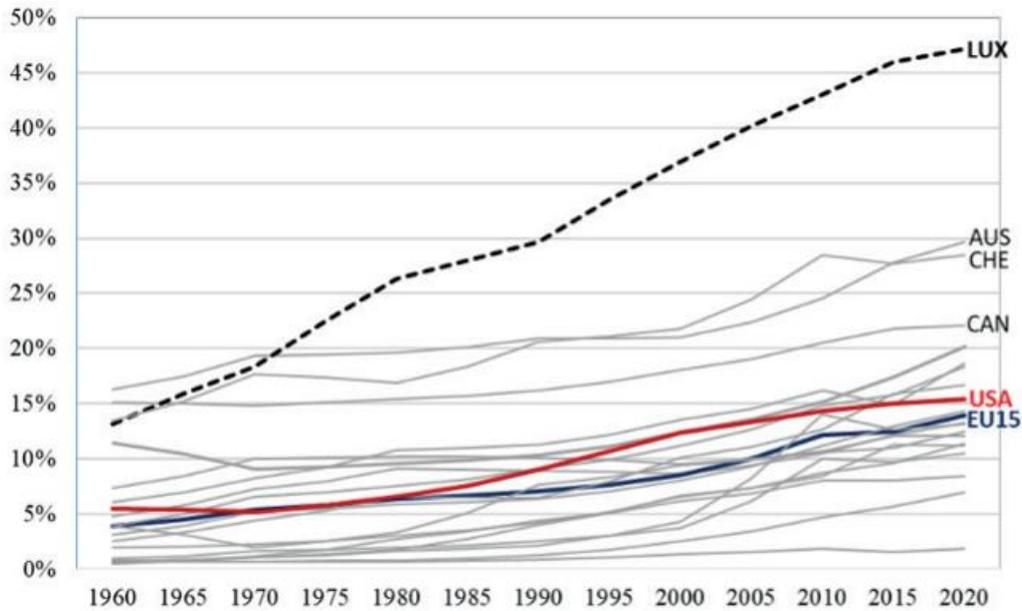
Ces craintes portent sur le niveau de qualification des migrants récents (souvent jugés comme moins qualifiés que les natifs), les effets économiques (finances publiques, concurrence avec les natifs peu qualifiés sur le marché du travail), et les implications culturelles (difficultés d'intégration, perte d'identité, théorie du grand remplacement, etc.).

L'immigration est devenue un enjeu politique majeur et une cause de la montée du populisme identitaire, comme l'ont montré le référendum sur le Brexit au Royaume-Uni ou les résultats des dernières élections européennes. Les travaux empiriques sur l'économie politique de l'immigration ont mis en évidence des liens entre la montée de l'immigration et les attitudes envers les immigrants (Mayda 2006, Card et al. 2012) ou envers la redistribution (Moriconi et al. 2019, Alesina 2021, Alesina 2023). D'autres études ont identifié un effet causal positif de l'immigration sur le vote pour l'extrême droite dans des contextes aussi variés que les États-Unis (Mayda et al. 2022), la France (Malgouyres 2017), le Royaume-Uni (Colantone and Stanig 2018, Becker and Fetzer 2016, Becker et al. 2017), l'Allemagne (Dippel 2015), l'Italie (Barone 2016), l'Espagne (Mendez and Cutillas 2014), l'Autriche (Halla et al. 2017), le Danemark (Harmon 2018, Dustmann et al. 2019), la Suisse (Brunner and Kuhn 2018), ou l'Europe occidentale en général (Guiso 2017 et al., Edo et al. 2019, Moriconi et al. 2022, Moriconi et al. 2019).

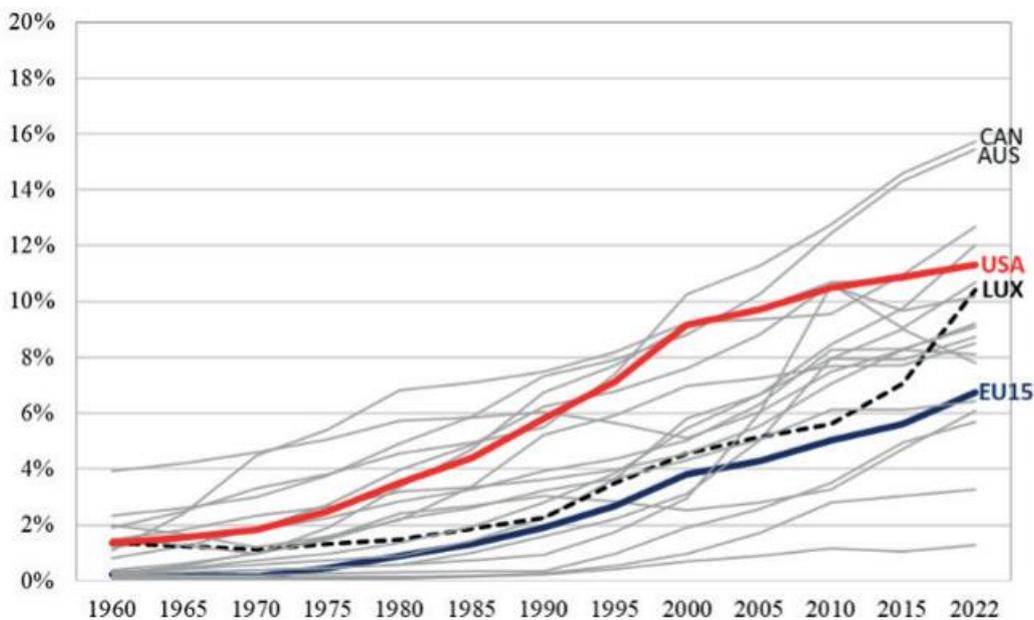
Au Grand-Duché de Luxembourg, les tendances migratoires sont plus spectaculaires que dans les autres pays industrialisés. Entre 1960 et 2020, la part des immigrés est passée de 13,1 à 47,1% (+32,8 points de pourcentage, comme illustré sur la Figure 1.a). On pourrait penser que ce taux record est le reflet de la petite taille du pays. Toutefois, si on exclut les micro-états (entendus ici comme les pays où la population est inférieure à 100.000 habitants), la corrélation entre la proportion d'immigrés de première génération (ou la proportion de réfugiés) et la taille des pays est proche de zéro. En moyenne, l'immigration dépend davantage du niveau de richesse et de la politique d'accueil des pays. Le Luxembourg fait donc figure d'exception dans le paysage international. Si on ajoute à cela que les travailleurs frontaliers représentent environ 45% de la force de travail, l'ouverture à la main d'œuvre étrangère du Grand-Duché de Luxembourg est davantage comparable à celle de villes-régions comme Bruxelles (45% d'immigrés, dont 20% d'immigrés non-européens, et 47% de navetteurs), ou des régions frontalières telles que le canton de Genève (41% d'immigrés, 50% de navetteurs). En revanche, économiquement, le Grand-Duché de Luxembourg (260 habitants par km<sup>2</sup>) n'est pas comparable à ces autres régions très denses et urbanisées (1.800 habitants par km<sup>2</sup> dans le canton de Genève et 7.500 habitants par km<sup>2</sup> à Bruxelles). Enfin, sur la même période 1960-2020, la part des immigrés originaires des pays en développement est passée de 1,3 à 10,4% (+9,1 points de pourcentage, comme illustré sur la Figure 1.b). La contribution relative de cette immigration est moins importante que dans le reste des pays riches (en particulier, le Canada, l'Australie ou la Suisse), mais la contribution absolue est supérieure à celle de l'ex- Union européenne des quinze.

## Figure 1. Tendances migratoires dans 20 pays de l'OCDE (1960-2020)

### 1.a. Part des immigrés dans la population totale



### 1.b. Part des immigrés en provenance des pays en développement



Notes : Les immigrés sont définis comme les personnes installées dans un pays autre que leur pays de naissance. Les données 1960-2010 proviennent de la base OPSW (Ozden et al. 2011) ; celles pour la période 2010-2020 proviennent de la plateforme des Nations Unies (2022). Les pays en développement sont définis comme les pays avec un revenu par habitant inférieur à 13.205\$ en 2022, selon le critère de la Banque mondiale. Les 20 pays représentés sont les 15 pays de l'ex-Union européenne des quinze (et sa moyenne), l'Australie, le Canada, le Japon, la Suisse et les Etats-Unis.

Le Grand-Duché de Luxembourg apparaît donc comme un laboratoire à ciel ouvert pour étudier les questions d'intégration, de vivre-ensemble et d'impact économique et social de l'immigration. Que pensent les Luxembourgeois de l'immigration ? Quels sont les défis du moment ? Quelles sont les enjeux politiques ? Ce sont les questions traitées dans le reste de cet article.

## 2. ATTITUDES VIS-A-VIS DE L'IMMIGRATION

Pour mesurer la manière dont l'immigration est perçue par les résidents du Luxembourg, appuyons-nous sur l'*Enquête sur le Racisme et les Discriminations Ethno-Raciales*, menée en ligne entre le 25 juin et le 31 août 2021 à la demande de la Chambre des Députés du Luxembourg. Le volet quantitatif de l'enquête porte sur la population âgée de 18 ans et plus résidente au Grand-Duché de Luxembourg en juin 2021 (voir Bienvenue et al. 2021). Il mesure les attitudes par rapport au racisme, aux discriminations à caractère ethno-racial et à l'immigration. L'enquête vise à la fois la population née au Luxembourg et les sous-populations immigrées, y compris les populations les plus à risque de discrimination et de racisation.

Soulignons que les perceptions mesurent le ressenti de la population et ne reflètent pas nécessairement l'existence de discriminations ethno-raciales réelles dans la société. Elles peuvent s'avérer non fondées ou motivées par des inégalités de résultat observées (ex : difficulté de trouver un emploi ou un logement), mais explicables par d'autres caractéristiques individuelles (ex : l'âge, la connaissance de la langue, le type de visa), voire collectives (ex : la productivité moyenne du groupe ethnique dont fait partie le répondant).

Les questions relatives à l'immigration sont exprimées comme suit :

« Concernant vos opinions sur l'immigration au Luxembourg, êtes-vous plutôt d'accord ou pas d'accord avec les propositions suivantes: (i) La présence d'immigrés enrichit l'identité du pays ; (ii) Les immigrés au Luxembourg y rendent la vie meilleure ; (iii) Le Luxembourg a besoin des immigrés pour pérenniser son économie et son système de protection sociale; (iv) Au Luxembourg, les immigrés sont trop nombreux ; (v) En cas de pénurie de logement, les Luxembourgeois devraient être prioritaires ; (vi) Tous les immigrés devraient apprendre à parler le luxembourgeois ». Les répondants ont la possibilité de ne pas se prononcer, ou de répondre qu'ils sont « Tout à fait d'accord », « Plutôt d'accord », « Plutôt pas d'accord », ou « Pas du tout d'accord ». Aussi, le fait d'être d'accord avec les assertions (i) à (iii) traduit une attitude positive vis-à-vis de l'immigration, alors que le fait d'être d'accord avec les assertions (iv) à (vi) traduit plutôt une attitude négative.

Les principaux enseignements sont synthétisés dans la Figure 2. Les moyennes nationales sont représentées sur le panel du haut, avec les attitudes positives en vert, et les attitudes négatives en rouge. Le panel du bas décompose les attitudes négatives (les parts représentées en rouge sur le panel du haut) par pays/région de naissance, par niveau de diplôme, par classe d'âge ou par groupe ethnique.

En colonnes 2.a à 2.c, le fait d'être d'accord avec l'assertion est considéré comme une attitude positive vis-à-vis de l'immigration (représenté en vert), et le fait d'être en désaccord traduit une attitude négative (en rouge). En colonne 2.a, on constate que 77,2% de la population pensent que l'immigration enrichit l'identité du pays. Après élimination des non réponses, 13,0% des résidents sont en désaccord avec cette assertion. Ces attitudes négatives sont statistiquement plus élevées chez les personnes nées au Luxembourg mais demeurent limitées (18,6%). Elles sont plus faibles chez les ressortissants du Portugal, des pays limitrophes, des pays non-européens et des pays d'Afrique sub-saharienne. Soulignons que les personnes nées au Luxembourg incluent des immigrés de seconde génération. Nous ne pouvons distinguer les immigrés de seconde génération dans nos analyses dans la mesure où ils sont trop peu nombreux dans notre échantillon.

En colonne 2.b, on observe que 65,6% de la population pensent que les immigrés rendent la vie meilleure au Luxembourg.

Environ 16,7% des résidents sont en désaccord avec cette assertion. De nouveau, les perceptions négatives sont statistiquement plus élevées chez les personnes nées au Luxembourg (25,0%) et les âgés, mais limitées.

Elles sont plus faibles chez les 35-54, les ressortissants du Portugal, des pays limitrophes, des pays non-européens et d'Afrique sub-saharienne.

La colonne 2.c montre que 77,1% de la population pensent que les immigrés contribuent à l'économie et à la soutenabilité de la protection sociale. Seuls 10,9% des résidents sont en désaccord avec cette assertion. Ces attitudes négatives sont statistiquement plus élevées mais limitées chez les personnes nées au Luxembourg (15,2%); elles sont plus faibles chez les ressortissants du Portugal et des pays limitrophes.

En colonnes 2.d à 2.f, le fait d'être d'accord avec l'assertion est considéré comme une attitude négative vis-à-vis de l'immigration (représenté en rouge), et le fait d'être en désaccord traduit une attitude positive (en vert). En colonne 2.d, on observe que 26,0% des résidents pensent que les Luxembourgeois devraient être prioritaires en cas de pénurie de logement ; cette part est statistiquement plus élevée chez les Musulmans; elle est plus faible chez les ressortissants du Portugal. Elle n'est pas statistiquement différente chez les personnes nées au Luxembourg.

En colonne 2.e, il ressort que 27.9% des résidents pensent que les immigrés sont trop nombreux au Luxembourg. De nouveau, cette part n'est pas statistiquement différente chez les personnes nées au Luxembourg. Elle est statistiquement plus faible chez les hautement qualifiés et les ressortissants des pays limitrophes.

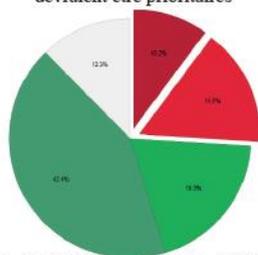
Enfin, en colonne 2.f, on constate que 67,0% des résidents pensent que les immigrés devraient apprendre le luxembourgeois. Fait remarquable, cette part élevée dans tous les groupes, quelle que soit leur origine. Toutefois, elle est statistiquement plus élevée chez les personnes nées au Luxembourg (82,4%), les âgés, les moyennement et hautement qualifiés. Elle est plus faible chez les ressortissants du Portugal, des pays limitrophes, des (autres) pays européens, et des pays non-européens.

En résumé, malgré la taille et les changements de structure de l'immigration, entre 75 et 85% des personnes nées au Luxembourg pensent que l'immigration est globalement un plus pour la richesse culturelle du pays, l'économie et la qualité de vie au Grand-Duché de Luxembourg. L'enquête nationale conforte donc les études menées à partir des enquêtes sociales européennes de 2002 et 2014, qui positionnaient le Luxembourg à la troisième place du classement des pays européens (sur 34 pays) en matière d'attitudes positives vis-à-vis de l'immigration. Ceci est vraisemblablement lié au rôle majeur que les immigrés jouent dans l'économie luxembourgeoise. Dans de nombreux pays européens, les immigrés ont des taux de participation et d'emploi plus faibles que les natifs, et sont moins éduqués. Au contraire, la Figure 3 montre qu'au Grand-Duché de Luxembourg, les immigrés ont des taux de participation au marché du travail et des taux d'emplois similaires à ceux des natifs, et sont largement représentés dans les catégories les plus éduquées. Leur contribution fiscale est vraisemblablement positive, et ils sont très présents dans les professions génératrices d'innovations (finances, santé, recherche, etc.) ou dans des emplois moins qualifiés délaissés par les travailleurs natifs (HORESCA, construction, services aux ménages). Sur le plan culturel, le fait qu'environ trois quarts de la population immigrées soit issue de pays européens aide également à l'intégration.

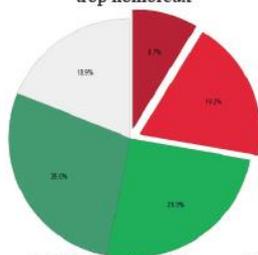
Néanmoins, l'enquête nationale montre également qu'une fraction non négligeable des répondants nés au Luxembourg pense qu'il y a trop d'immigrés ou que les Luxembourgeois devraient être prioritaires sur le marché du logement en cas de pénurie. Une fraction écrasante de la population née au Luxembourg pense que les immigrés devraient apprendre à parler le Luxembourgeois, qui peut traduire une crainte d'érosion des racines identitaires à long terme.

Figure 2. Attitudes (négatives) vis-à-vis de l'immigration au Grand-Duché de Luxembourg (2/2)

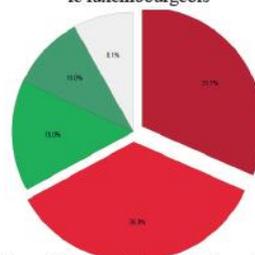
2.d. En cas de pénurie de logement, les Luxembourgeois devraient être prioritaires



2.e. Au Luxembourg, les immigrés sont trop nombreux



2.f. Tous les immigrés devraient apprendre à parler le luxembourgeois



Légende. 'Tout à fait d'accord' en vert foncé ; 'Plutôt d'accord' en vert vif ; 'Plutôt pas d'accord' en rouge vif ; 'Pas du tout d'accord' en rouge foncé ; 'Pas de réponse' en blanc.

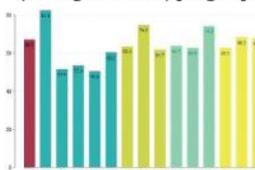
Attitudes négatives (en rouge ci-dessus) par groupe



Attitudes négatives (en rouge ci-dessus) par groupe



Attitudes négatives (en rouge ci-dessus) par groupe

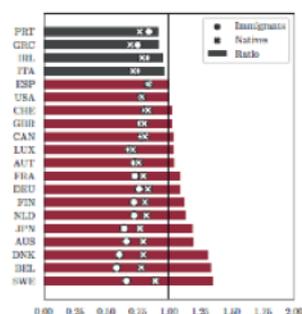


Légende. Moyenne nationale en rouge ('All'). Moyennes par pays de naissance (‘LU’ = Luxembourg ; ‘PT’ = Portugal ; ‘Front’ = pays frontaliers ; ‘AutEU’ = autres pays européens ; ‘nonEU’ = pays non européens). Moyennes par niveau de diplôme en jaune foncé (‘LS’ = Primaire ; ‘MS’ = Secondaire ; ‘HS’ = Supérieur) . Moyennes par classe d'âge en vert d'eau (‘18-34’ = âgé de 18 à 34 ans ; ‘35-54’ = âgé de 35 à 54 ans ; ‘55+’ = âgé de 55 ans et plus). Moyennes par groupe à risque en jaune vif (Mus = personnes auto-identifiées comme musulmanes ; Noir = personnes auto-identifiées comme de couleur noire ; SSA = personnes nées en Afrique sub-saharienne).

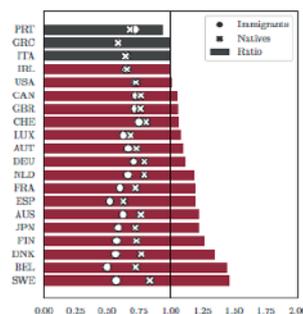
Figure 3. Caractéristiques des immigrés et de la population native de 20 pays de l'OCDE (2010)

Histogramme = rapport entre la valeur observée chez les natifs (croix) et celle observée chez les immigrés (ronds)

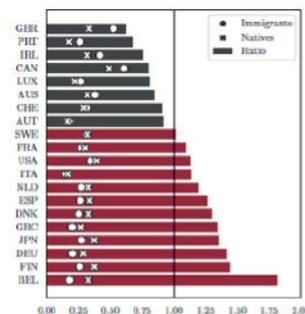
3.a. Taux de participation sur le marché du travail



3.b. Taux d'emploi



3.c. Part des diplômés du supérieur



Légende. Les croix en blanc représentent les taux/parts observés chez les personnes nées dans le pays ; les ronds en blanc représentent les taux/parts observés chez les immigrés. Les barres de l'histogramme représentent les rapports entre les taux/parts observés chez les natifs et ceux observés chez les immigrés. Les données proviennent des recensements internationaux autour de l'année 2010, compilées par Burzynski et al. (2018).

### 3. LE DEFI DE L'INTEGRATION DES RESSORTISSANTS DES PAYS TIERS

Le Grand-Duché de Luxembourg a une longue tradition d'immigration de travail et en matière d'intégration, la comparaison des performances des pays européens révèlent que le Luxembourg se comporte bien en termes absolus. En termes relatifs, lorsqu'on compare l'immigré moyen au natif moyen, le Luxembourg se situe autour de la moyenne européenne en matière de logement, de décrochage scolaire ou de santé. Le Luxembourg fait mieux que la moyenne en ce qui concerne les indicateurs relatifs au marché du travail (participation, emploi, chômage), et moins bien que la moyenne en termes d'accès à l'emploi public et d'acquisition de la nationalité. Comme expliqué plus haut, les comportements moyens des immigrés sont principalement guidés par la forte présence des immigrés européens, représentant trois quarts de la population née à l'étranger.

L'intégration plutôt réussie des immigrés au Luxembourg cache des disparités selon les régions d'origine. En particulier, les indicateurs se dégradent lorsqu'on se concentre sur les ressortissants des pays tiers (population née à l'extérieur de l'Union européenne et n'ayant pas la nationalité européenne), dont la part relative dans l'immigration totale augmente rapidement. La Figure 4 compare la situation des ressortissants des pays tiers et des natifs luxembourgeois en matière de taux d'emploi (mesuré comme la part des personnes en emploi dans la population âgée de 15 à 64 ans en 2017) et le taux de pauvreté relatif (mesuré comme proportion de personnes dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté national, c'est-à-dire à la moitié du revenu médian des ménages, en 2019). Malgré l'environnement économique florissant, la Figure 4.a montre que le taux d'emploi des ressortissants des pays tiers est d'environ 10 points de pourcentage inférieur à celui des natifs et ce, malgré des taux de participation similaires (OECD, 2020).

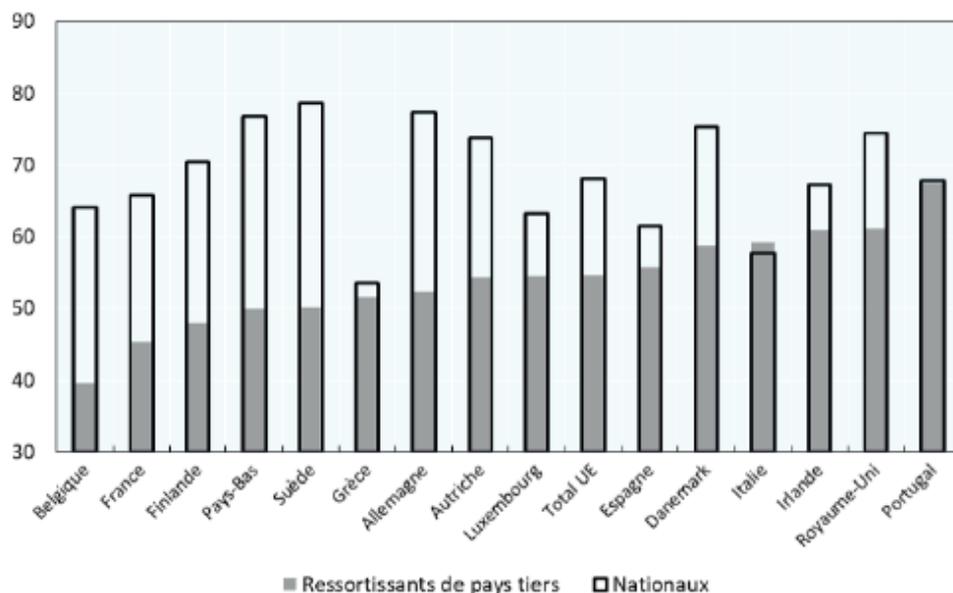
Sur la Figure 4.b, la situation relative des ressortissants des pays tiers en matière de pauvreté relative est la plus élevée au sein des pays de l'OCDE. Selon l'OCDE (2020), cet écart est en augmentation. Avec un taux de pauvreté de 46.6%, les ressortissants des pays tiers ont 4,2 fois plus de chance que les natifs luxembourgeois d'être en situation précaire (et 1,9 fois plus de chance que les ressortissants de l'Union européenne). A titre de comparaison, ce rapport est d'environ 3,5 en Belgique, France et Suède, et autour de 1,5 en Irlande et au Royaume Uni. Bien entendu, le revenu médian du Luxembourg est supérieur à celui des autres pays européens, mais le coût de la vie y est également plus élevé (en particulier le coût du logement). Cette différence avec les natifs traduit une difficulté d'intégrer les ressortissants des pays tiers dans l'économie. Comme le montre la Figure 1.b, la part des ressortissants des pays en développement s'est considérablement accrue ces dernières années, du fait d'une immigration croissante en provenance de Chine, du Monténégro, de l'Inde, du Cap Vert, du Kosovo, du Brésil, de la Russie, du Maroc ou de la Turquie. L'intégration des ressortissants des pays tiers constitue donc d'un enjeu majeur pour le pays, avec des implications potentiellement fortes sur la cohésion sociale et le vivre ensemble (Albanese et al. 2019).

Les descendants des ressortissants des pays tiers rencontrent également des difficultés importantes, tant sur le plan scolaire que pour s'insérer sur le marché du travail. Selon les études PISA de 2015, les enfants nés au Luxembourg de parents immigrés ont des résultats en compréhension à l'écrit de 43 points inférieurs (soit environ un an de scolarité de retard) à ceux nés de parents natifs (OCDE 2018). Fait remarquable, cette situation concerne également les descendants de parents d'origine portugaise qui sont souvent relégués vers des filières techniques et professionnelles et à terme, sont sous-représentés parmi les diplômés du supérieur.

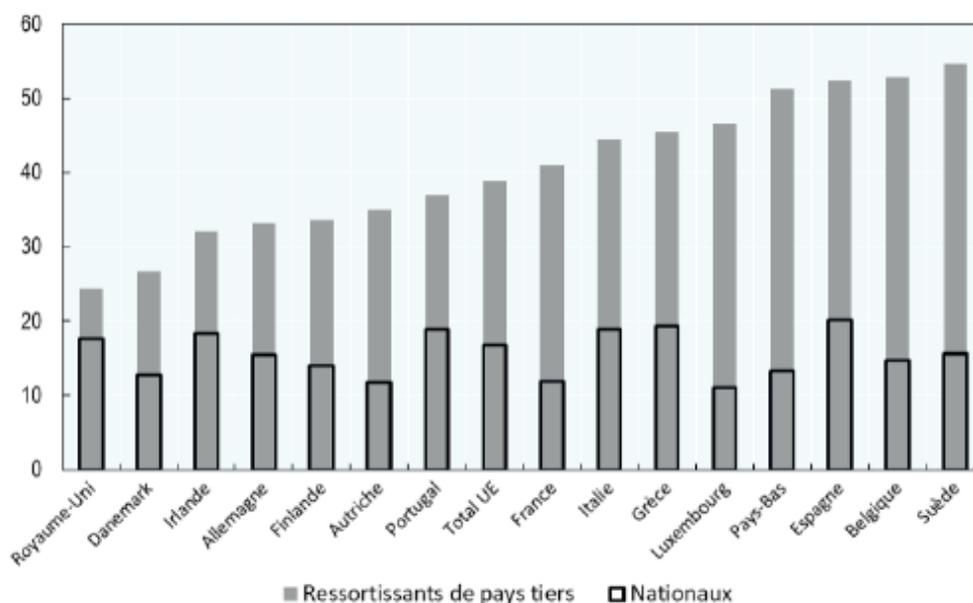
Ces difficultés d'intégration des ressortissants des pays tiers concernent tant les hommes que les femmes et tous niveaux d'éducation. Toutefois, comme c'est généralement le cas dans la plupart des pays européens, la situation sur le marché du travail des bénéficiaires de protection internationale est encore moins favorable. Le Luxembourg ne fait pas exception à la règle. L'étude de l'OCDE (2020) souligne que le taux d'emploi des ressortissants syriens et érythréens avoisine 35% au Luxembourg, et celui des Afghans est d'environ 28%. Depuis le début des années 2000, le Luxembourg est l'un des pays de l'OCDE qui accueille relativement le plus de demandeurs d'asile (environ 3.500 demandes d'asile par million d'habitants), seulement dépassé par la Grèce en 2019. De nouveau, l'intégration des bénéficiaires de protection internationale est un enjeu majeur pour les années à venir.

## Figure 4. Intégration des ressortissants des pays tiers au Luxembourg

### 4.a. Taux d'emploi (population 15-64 ans en 2017)



### 4.b. Taux de pauvreté relative (population de 16 ans et plus en 2019)



Notes : Les ressortissants des pays tiers sont les résidents qui n'ont ni la nationalité d'un des États membres de l'Union européenne ou de la zone Schengen, ni la nationalité d'un pays associé à l'Union européenne. Les données proviennent de l'étude de 2018 de l'OCDE « Trouver ses marques 2018: Les indicateurs de l'intégration des immigrants ». Les moyennes UE tiennent compte des taux qui ne peuvent pas être publiés individuellement en raison de la taille insuffisante des échantillons.

#### 4. LE RACISME ET LES DISCRIMINATIONS FREINENT-ILS L'INTEGRATION ?

L'intégration pour le moins compliquée des ressortissants des pays tiers et des bénéficiaires de protection internationale est un phénomène général en Europe. Les raisons sont bien connues : méconnaissance de la langue, distance culturelle, manque de réseau, et pour les réfugiés, manque de préparation de la migration, traumatismes physiques et psychiques, contraintes familiales, etc. D'autres facteurs locaux contribuent-ils à renforcer ces difficultés d'intégration ?

L'existence de discriminations à caractère ethno-racial – entendues ici comme des distinctions ou exclusions fondées sur des caractéristiques personnelles telles que la couleur de peau, le pays d'origine ou la nationalité, le langage et la prononciation, la consonance du nom et prénom, la religion, l'habillement et les pratiques culturelles – peut constituer un frein majeur. Les discriminations peuvent résulter de comportements racistes pleinement assumés, ou de l'existence de préjugés et stéréotypes plus ou moins in-conscients. L'*Enquête sur le Racisme et les Discriminations Ethno-Raciales* permet de cerner l'importance du racisme « idéologique » et des stéréotypes dans la société luxembourgeoise, ainsi que les perceptions des pratiques de discrimination et de racisation en tant que témoin ou en tant que victime.

**Le racisme idéologique.** – L'enquête pose deux questions sur le racisme idéologique : (i) Concernant les races humaines, de laquelle des affirmations suivantes (*les races humaines n'existent pas ; toutes les races humaines se valent ; il y a des races supérieures/inférieures à d'autres*) vous sentez-vous le/ la plus proche ? Concernant les réactions racistes, de laquelle des affirmations suivantes (*rien ne justifie les réactions racistes ; des expériences négatives justifient parfois les réactions racistes*) vous sentez-vous le/la plus proche ?

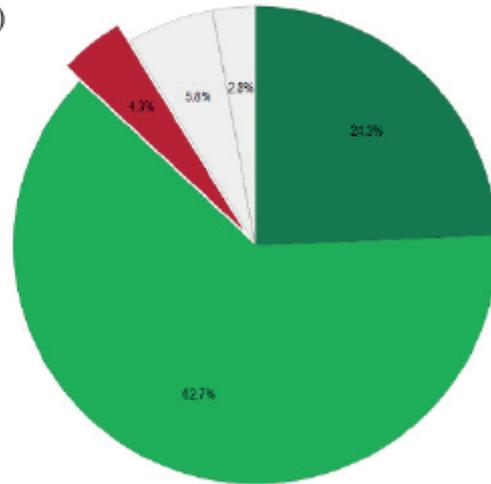
La Figure 5 montre que la part des résidents, y compris les Luxembourgeois, établissant une hiérarchie entre les races (4,3%) est sensiblement plus faible que celle identifiée en France (où cette part s'élève à 9% dans le Baromètre-Racisme de 2018) et en Belgique (où 32% des répondants estiment qu'il y a des races plus douées que d'autres dans le Baromètre de la tolérance 2008-09). Il en va de même pour la part des répondants justifiant des réactions racistes (15,2%). De plus, l'enquête révèle que les parts des répondants souhaitant éviter un voisin (11,1%) ou un supérieur hiérarchique (6,3%) d'un type ethno-racial particulier sont faibles. Notons que lorsque les répondants souhaitent éviter un voisin ou un supérieur hiérarchique, les types ethno-raciaux les plus cités sont les Arabes, des Musulmans et des personnes de couleur noire... mais aussi des Luxembourgeois.

Il convient d'être prudent avec les comparaisons internationales dans la mesure où le contexte et le mode d'enquête peuvent différer entre les pays. A quelques exceptions près, ces pourcentages ne varient pas statistiquement entre les sous-populations distinguées (selon le pays de naissance, l'âge, l'éducation, l'identité culturelle). On peut raisonnablement conclure que le racisme idéologique (de type « suprémaciste ») est clairsemé au Luxembourg. C'est un point très positif dans la mesure où les discriminations générées par un racisme idéologique sont les plus difficiles à éradiquer (Alesina et al. 2018).

## Figure 5. Le racisme « idéologique » au Luxembourg

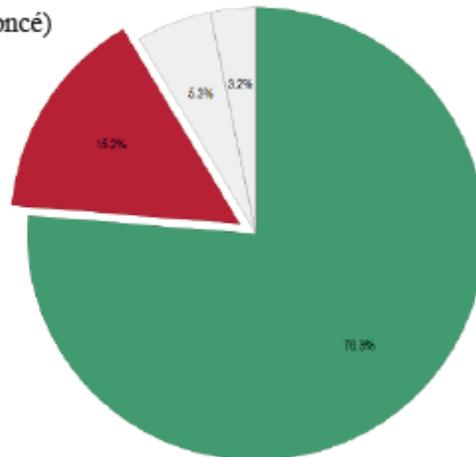
5.a. Concernant les races humaines, de laquelle des affirmations vous sentez-vous le/la plus proche ?

- Les races humaines n'existent pas (vert foncé)
- Toutes les races humaines se valent (vert vif)
- Il y a des races sup./inf. à d'autres (rouge)
- Je ne me prononce pas (blanc)
- Je ne sais pas (blanc)



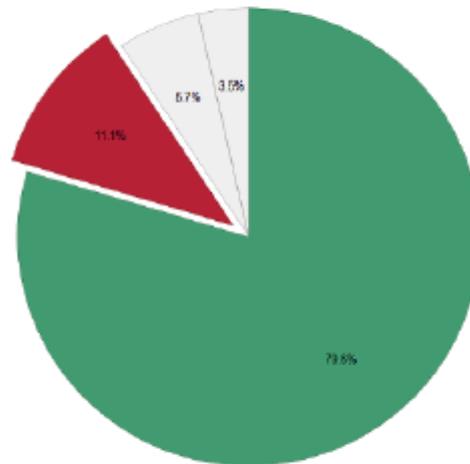
5.b. Concernant les réactions racistes, de laquelle des affirmations vous sentez-vous le/la plus proche ?

- Rien ne justifie les réactions racistes (vert foncé)
- Des expériences négatives justifient parfois les réactions racistes (rouge)
- Je ne me prononce pas (blanc)
- Je ne sais pas (blanc)



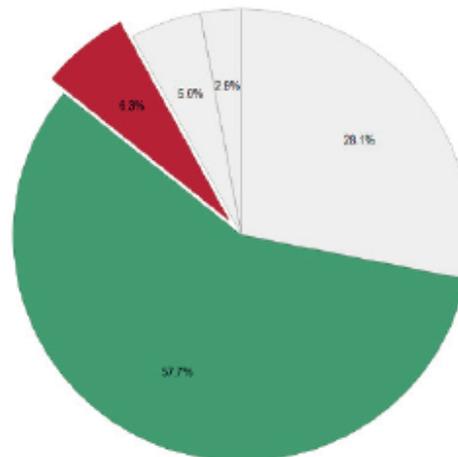
5.c. Si vous pouviez choisir votre nouveau voisin, souhaiteriez-vous éviter un type ethno-racial en particulier ?

- Non, le type ethno-racial n'a pas d'importance (Vert)
- Oui [et vous pouvez choisir trois groupes max] (Rouge)
- Je ne me prononce pas (blanc)
- Je ne sais pas (blanc)



5.d. Si vous pouviez choisir votre supérieur hiérarchique, souhaiteriez-vous éviter un type ethno-racial en particulier ?

- Non, le type ethno-racial n'a pas d'importance (Vert)
- Oui [et vous pouvez choisir trois groupes max] (Rouge)
- Je ne me prononce pas (blanc)
- Je ne sais pas (blanc)



Légende : Enquête sur le Racisme et les Discriminations Ethno-Raciales (Bienvenue et al. 2021). Moyennes nationales.

**Les stéréotypes.** – Néanmoins, l'enquête révèle également que les stéréotypes sont bien ancrés dans la société luxembourgeoise. Les études de psychologie sociale ont depuis longtemps montré que les stéréotypes sont des raccourcis inconscients et simplistes qui permettent aux humains de prendre des décisions plus faciles et rapides – ce qui les incite à y adhérer sans réfléchir. Ces stéréotypes sont forgés par les événements historiques, l'éducation, l'entourage privé, les réseaux sociaux, les médias, etc. Dans l'enquête, les répondants sont amenés à se prononcer sur sept stéréotypes spécifiques ; ils peuvent répondre qu'aucun groupe ethno-racial n'est concerné par le stéréotype, ou bien associer le stéréotype à un ou plusieurs groupes ethno-raciaux prédéfinis. Trois stéréotypes concernent plus de 30% de la population :

- 45,7% des résidents pensent que certains groupes ethno-raciaux ont tendance à ne pas interagir avec les autres. Les principaux groupes cibles sont les Musulmans, les Roms, les Luxembourgeois, les Portugais et les Asiatiques.
- 31,7% des résidents pensent que certains groupes sont responsables d'une hausse de la violence et de la criminalité. Les principaux groupes cibles sont les personnes de couleur noire, les ressortissants des pays de l'est, les Roms et les Musulmans.
- 30,3% des résidents pensent que certains groupes ont du mal à respecter les règles de bon voisinage. Les principaux groupes cibles sont les Roms, les Musulmans, les personnes de couleur noire, les Portugais, les ressortissants des pays de l'est.

Il est difficile de s'exprimer sur l'ampleur de ces stéréotypes ou de procéder à des comparaisons internationales. Néanmoins, quelle que soit leur origine, les stéréotypes négatifs, conscients ou inconscients, conduisent vraisemblablement à des pratiques discriminatoires qui peuvent s'avérer systémiques.

**Les discriminations à caractère ethno-racial.** – Dans l'enquête, les répondants sont questionnés sur leur ressenti des discriminations en tant que victime. La question posée, « Au Luxembourg, vous est-il personnellement arrivé d'être la cible de discrimination(s) en raison de vos caractéristiques ethno-raciales ? », est décliné par secteur ou lieu d'activité, avec la distinction entre les huit secteurs suivants : (i) sur le lieu de travail ; (ii) dans l'enseignement (en tant qu'individu ou en tant que parent) ; (iii) lors de la recherche d'un emploi ; (iv) lors de la recherche d'un logement ; (v) sur les réseaux sociaux ; (vi) lors d'un contrôle de police ; (vii) dans les loisirs ou dans le sport ; (viii) dans le domaine de la santé et l'accès aux soins. Les répondants ont le choix entre six réponses possibles : « très souvent », « souvent », « de temps en temps », « très rarement » ou « jamais ». La Figure 6 donne la part cumulée des répondants ayant répondu « très souvent », « souvent » ou « de temps en temps ».

Pour chacun des secteurs, la Figure 6.a compare la moyenne nationale, la part observée chez les personnes nées au Luxembourg, et la part observée chez les ressortissants des pays tiers. En moyenne, les discriminations les plus fortes sont observées sur le lieu de travail (17,3%) et dans l'enseignement (17,3% également), suivis de la recherche d'emploi (15,5%), de la recherche de logement (13,7%), des réseaux sociaux (11,2%), des contrôles de police (10,0%). Le sport, les loisirs, la santé sont des secteurs relativement épargnés. Les ressortissants des pays tiers perçoivent une discrimination beaucoup plus élevée que les personnes nées au Luxembourg sur le marché du travail et lors de la recherche d'un logement. Au contraire, les différences entre luxembourgeois et ressortissants des pays tiers ne sont pas significatives dans l'enseignement et lors de contrôles de police. De nouveau, soulignons que les immigrés de seconde génération font partie des personnes nées au Luxembourg.

Comme illustré sur la Figure 6.b, trois groupes à risque ressortent des analyses, les personnes qui s'auto-identifient comme de couleur noire (barres en noir sur l'histogramme), les personnes qui s'auto-identifient comme musulmanes (barres en vert), et les personnes nées au Portugal (barres en rouge).

Dans ces groupes, le part des répondants percevant une discrimination sur le marché du travail, le marché du logement et dans l'enseignement varie généralement entre 25 et 35%. En particulier, conformément à l'enquête *Being Black in Luxembourg*, plus de 40% des personnes de couleur noire ressentent une discrimination sur le lieu de travail. Chez les portugais, 35% ressentent une discrimination dans l'enseignement, en tant qu'individu ou en tant que parent.

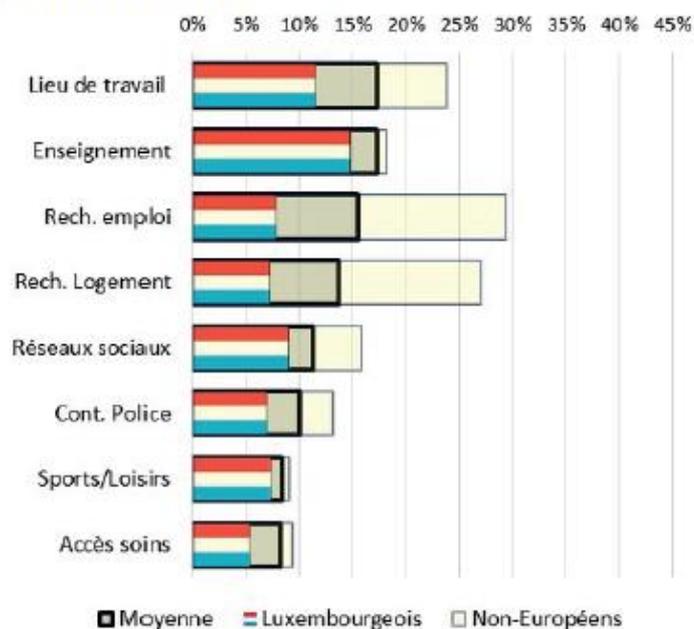
Parmi les principales expériences vécues, on épinglera un ressenti de traitements inégalitaires, des paroles ou gestes déplacés, des commentaires sur l'accent ou sur la méconnaissance des langues. Les cas d'agression physique sont très rares. Des difficultés à verbaliser le racisme ou à qualifier certains actes de racistes ou discriminatoires (par peur, déni, hésitation, etc.) sont importantes. En ce qui concerne la déclaration des expériences, plus de deux tiers des victimes affirment ne pas les déclarer et un dixième seulement affirment le déclarer, principalement à des amis ou membres de la famille (59%). Ceci souligne le risque d'une invisibilité des discriminations. Par conséquent, la discrimination ethno-raciale prend la forme de micro-agressions susceptibles de ne pas être ressenties par l'ensemble de la population.

Et pourtant, lorsque la population est interrogée sur son ressenti des discriminations en tant que témoin (et non en tant que victime), ses perceptions sont très proches du ressenti des groupes à risque. La question posée est « Au Luxembourg, diriez-vous que les discriminations s'expriment dans les lieux/activités énumérés ci-dessous [ndlr : les mêmes secteurs qu'à la question précédente] de manière très répandue, plutôt répandue, rare, ou n'existent pas ? ». La barre en jaune sur la Figure 6.b donne la part cumulée des répondants ayant répondu (très ou plutôt) répandue. Elle révèle que la population a conscience que les discriminations existent, et surestime même l'ampleur dans l'accès au logement/emploi et sur les réseaux sociaux.

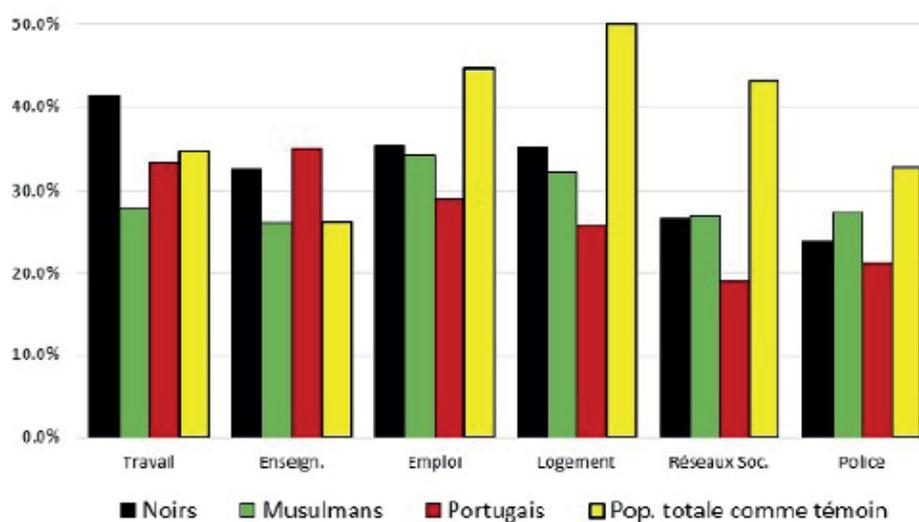
Près de la moitié des résidents âgés de 18 ans et plus pensent que les discriminations fondées sur la couleur de peau, la méconnaissance de la langue luxembourgeoise, l'origine présumée, les signes culturels distinctifs sont plutôt ou très répandues au Luxembourg. Ce ressenti général est observé dans toutes les sous-populations, y compris chez les personnes nées au Luxembourg. Ces conclusions génèrent des attentes claires au niveau de la population. Environ la moitié des répondants pensent que l'identification et la sanction des pratiques discriminatoires sont insuffisantes (66,1% chez les personnes de couleur noire). Environ 68% de la population (et 80% des Portugais, Musulmans et personnes de couleur noire) plaident pour des nouvelles décisions dans plusieurs domaines – principalement le monde de l'entreprise, l'enseignement et le marché du logement– et sous forme d'actions prioritaires – encourager les initiatives favorisant la mixité et l'inter-culturalité, renforcement des sanctions et des campagnes de sensibilisation à l'anti-discrimination, l'interculturalité et diversité.

## Figure 6. Perceptions des discriminations ethno-raciales au Luxembourg

### 6.a. Ressenti comme victime par secteur



### 6.b. Ressenti comme victime dans les groupes à risque et comme témoin



Notes : Enquête sur le Racisme et les Discriminations Ethno-Raciales (Bienvenue et al. 2021). Pourcentages cumulés de répondants qui déclarent être victimes 'très souvent', 'souvent' ou 'de temps en temps' de discrimination pour des motifs ethno-raciaux. Moyennes par groupe et par secteur. Les barres en jaune sur la Figure 6.b donne la part de la population ressentant une discrimination très ou plutôt répandue en tant que témoin, sans pour autant se sentir victime du phénomène.

## 5. Conclusion : quelle politique d'intégration pour demain ?

Comme les autres pays européens, le Grand-Duché de Luxembourg a mis en œuvre une politique visant à faciliter l'accueil et l'intégration des immigrés, à assurer l'égalité des chances et ainsi à promouvoir la cohésion sociale. L'efficacité des mesures existantes n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation ou d'un monitoring systématique. Or, de nombreuses études académiques ont évalué l'impact des politiques publiques sur l'intégration économique et sociale des immigrés, et quelques règles de bonne pratique se dégagent de ces analyses (Albanese et al. 2019):

- Les cours de langues ont des effets positifs sur la maîtrise des langues et l'intégration économique lorsqu'ils ne sont ni trop longs (des effets de lock-in sont observés au-delà de 1.000 heures) ni trop courts (un volume inférieur à 300 heures est insuffisant). De plus, les programmes à la carte avec réussite certifiée montrent davantage d'efficacité (Gonzales Garibay et De Cuyper 2013, Lochmann et al 2016).
- Les formations civiques sont utiles si elles sont dispensées rapidement après l'arrivée dans le pays d'accueil (Rinne 2012).
- Les mesures de coaching et de placement sur le marché du travail (ex : prises de contact avec les entreprises/employeurs par les agences d'emploi) sont coûteuses mais efficaces, surtout chez les peu qualifiés (Batisti et al. 2019, Andersson Joonas et al. 2015 et 2016).
- Les politiques d'activation/insertion professionnelles avec stages subventionnés et formations linguistiques en entreprise fonctionnent bien (Sarvimäki et Hämäläinen 2016, Clausen et al. 2009, Heinesen et al. 2011).
- Les restrictions à l'emploi des demandeurs de protection internationale, même de courte durée, sont contre-productives à moyen et long terme (Marbach et al 2018, Fasani et al. 2021).
- Informer les natifs sur leurs biais inconscients (stéréotypes, préjugés) et sur les inégalités de traitement qui peuvent en découler réduit les discriminations (Alesina et al. 2018).
- Favoriser l'accès à la nationalité est un catalyseur de l'intégration économique et sociale (Gathmann and Keller 2018, Hainmueller et al. 2017).

Au Grand-Duché de Luxembourg, depuis 2008, les immigrés peuvent participer au Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI). Il s'agit d'un programme volontaire ouvert aux ressortissants des pays tiers et de l'Union européenne. Il comprend une formation dans une des trois langues nationales, dont la durée varie entre 120 et 240 heures, une formation civique et une journée d'orientation. Les faiblesses de ce programme incluent le faible taux de participation en général (inférieur à 10%), celui des populations les plus vulnérables en particulier (deux tiers des participants sont européens), et l'ambition limitée en termes de certification et d'heures de formation (durée inférieure au seuil de 300 heures recommandé dans les évaluations d'impact). Les changements récents dans la structure de l'immigration et les difficultés d'intégration sous-jacentes nécessitent des ajustements graduels et appellent à une évaluation rigoureuse des incitants à participer au CAI et de ses effets sur les performances des immigrés.

Les immigrés bénéficient également de Plans d'Action Nationaux (PAN) donnant lieu à de nombreuses actions menées de manière décentralisée par les autorités locales et un monde associatif dynamique. Au niveau communal, un Plan Communal d'Intégration (PCI) est supposé permettre aux responsables de structurer et coordonner ces actions et mesures locales.

Ce PCI est en vigueur dans un nombre limité de communes et touche un nombre inconnu d'immigrés. Il devrait être renforcé à l'avenir. Le PAN intégration prévoit un cadre général, stratégique et durable pour la mise en place de ces mesures d'intégration décentralisées. Il procède par appels à projets sur des thématiques prioritaires qui sont publiées chaque année, et offre un support financier important aux associations. Le PAN s'appuie sur une approche *bottom-up* originale et pertinente, qui vise à stimuler, à travers un appel public à candidatures et des instruments de financement flexibles, la génération d'idées innovantes par les acteurs de terrain. L'efficacité de cet ensemble de mesures est incertaine, et l'analyse des actions du passé est impossible étant donné l'absence de collecte systématique de données sur les « intrants et extrants ».

Les programmes de coopération au développement DIV aux Etats-Unis (*USAID Development Innovation Venture*) et FID en France (*Fonds d'Innovation pour le Développement*) suivent également cette approche *bottom-up*, mais imposent aux « innovateurs » de réfléchir à une évaluation d'impact de leur intervention. Tournons-nous dès lors vers le futur. Il serait opportun de requérir des innovateurs qu'ils assurent le monitoring des effets de leurs actions et des retombées sur les publics cibles, même à petite échelle. En second phase, un partenariat avec le monde de la recherche permettrait de soumettre les innovations les plus prometteuses à une évaluation scientifique rigoureuse avant un éventuel passage à l'échelle. Ceci peut contribuer à générer un impact élevé et durable, et à améliorer le rapport coût-efficacité des politiques publiques.

S'agissant des demandeurs de protection internationale, ils participent au Parcours d'Intégration Accompagné (PIA), visant l'apprentissage des langues nationales et administratives ainsi que la compréhension du fonctionnement de la vie quotidienne au Luxembourg. Le programme est obligatoire et implique une formation linguistique ou d'alphabétisation en français d'environ 120 heures (incluant 100 mots en luxembourgeois), et une séance d'information sur la vie au Luxembourg. Ici aussi, l'ambition du programme est limitée. Les formateurs du PIA font face à des publics hétérogènes en termes de motivation, de niveau linguistique d'entrée, de contraintes familiales, etc. L'accroissement rapide du nombre de demandeurs de protection internationale implique une réflexion sur l'absence de suivi des acquis et de certification, les liens entre les conditions d'hébergement et l'intégration, l'accompagnement professionnel post-formation, etc.

A l'ère des *evidence-based policies*, le moment semble opportun pour la mise en place d'une analyse rigoureuse de l'impact des programmes d'intégration, et pour identifier ce qui peut être amélioré et réorganisé. L'enjeu est important étant donné les tendances migratoires et les perspectives que les déséquilibres démographiques et changements climatiques laissent entrevoir dans les prochaines décennies.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Albanese, A. & A. Alieva & P. Bourgeon & F. Docquier & J. Machado & D. Margerit & M. Tenikue & B. Verheyden (2019). La politique d'intégration au Luxembourg: mise en perspective et enseignements des recherches récentes. Rapport du LISER pour la Direction de l'Intégration du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.
- Alberto A. & M. Carlana & E. La Ferrara & P. Pinotti (2018). Revealing Stereotypes: Evidence from Immigrants in Schools. NBER Working Papers, n. 25333.
- Alesina, A. & A. Miano & S. Stantcheva (2023). Immigration and redistribution. *Review of Economic Studies*, 90(1): 1-39.
- Alesina, A. & E. Murard & H. Rapoport (2021). Immigration and preferences for redistribution in Europe. *Journal of Economic Geography*, 21(6): 925-954.
- Andersson Joona, P. & A.W. Lanninger & M. Sundstöm (2015). Improving the Integration of Refugees: An Early Evaluation of a Swedish Reform, IZA Discussion Papers 9496.
- Andersson Joona, P. & A.W. Lanninger & M. Sundstöm (2016). Reforming the Integration of Refugees: The Swedish Experience. IZA Discussion Papers 10307.
- Barone, G. & A. D'Ignazio & G. De Blasio & P. Naticchioni (2016). Mr. Rossi, Mr. Hu and politics. The role of immigration in shaping natives' voting behavior. *Journal of Public Economics*, 136: 1-13.
- Battisti, M. & Y. Giesing & N. Laurensyeva (2019). Can Job Search Assistance Improve the Labour Market Integration for Refugees? Evidence from a Field Experiment. *Labour Economics*, 61.
- Becker, S. & T. Fetzer (2016). Does migration cause extreme voting? Working Papers, 306: Center for Competitive Advantage in the Global Economy and the Economic & Social Research Council.
- Becker, S. & T. Fetzer & D. Novy (2017). Who voted for Brexit? A comprehensive district-level analysis. *Economic Policy*, 32(92): 601-650.
- Bienvenue, J.Y. & F. Docquier & M. Guadarrala Sanz & M. Tenikue & A. Uljarevic (2021). Enquête sur le racisme et les discriminations ethno-raciales au Luxembourg. Rapport du LISER pour la Direction de l'Intégration du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.
- Brunner, B. & A. Kuhn (2018). Immigration, Cultural Distance and Natives' Attitudes Towards Immigrants: Evidence from Swiss Voting Results. *Kyklos*, 71(1): 28-58.
- Burzynski, M. & F. Docquier & H. Rapoport (2018). The changing structure of immigration to the OECD: what welfare effects on member states? *IMF Economic Review*, 66(3): 564-601.
- Card, D. & C. Dustmann & I. Preston (2012). Immigration, wages, and compositional amenities. *Journal of the European Economic Association*, 10(1): 78-119.
- Clausen, J. & E. Heinesen & H. Hummelgaard & L. Husted et M. Rosholm (2009). The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark. *Labour Economics*, 16(4): 409-417.
- Colantone, I. & P. Stanig (2018). The trade origins of economic nationalism: Import competition and voting behavior in Western Europe. *American Journal of Political Science*, 62(4): 936-953.

- Dippel, C. & R. Gold & S. Heblich (2015). Globalization and its (dis)- content: trade shocks and voting behavior. *NBER Working Papers*, 21812.
- Dustmann, C. & K. Vasiljeva & A. Piil Damm (2019). Refugee Migration and Electoral Outcomes. *Review of Economic Studies*, 86(5): 2035-2091.
- Edo, A. & Y. Giesing & J. Oztunc & P. Poutvaara (2019). Immigration and Electoral Support for the Far Left and Far Right. *European Economic Review*, 115: 99-143.
- Fasani, F. & T. Frattini & L. Minale (2021). Lift the Ban? Initial Employment Restrictions and Refugee Labour Market Outcomes. *Journal of the European Economic Association*, 19(5): 2803–2854.
- Gathmann, C. & N. Keller (2018). Access to Citizenship and the Economic Assimilation of Immigrants. *Economic Journal*, 128(616): 3141-3181.
- Gonzalez Garibay, M. & P. De Cuyper (2013). The evaluation of integration policies across the OECD: a review. Policy Research Centre on Integration, Antwerp University.
- Guiso, L. & H. Herrera & M. Morelli & T. Sonno (2017). Demand and supply of populism. CEPR Discussion Papers, 11871.
- Halla, M. & A. Wagner & J. Zweimuller (2017). Immigration and voting for the far right. *Journal of the European Economic Association*, 15(6): 1341-1385.
- Hainmueller, J. & D. Hangartner & G. Pietrantuono (2017). Catalyst or Crown: Does Naturalization Promote the Long-Term Social Integration of Immigrants? *American Political Science Review* (2017).
- Harmon, N. (2018). Immigration, Ethnic Diversity and Political Outcomes: Evidence from Denmark. *Journal of Scandinavian Economics*, 120(4): 1043-1074.
- Heinesen, E. & L. Husted & M. Rosholm (2011). The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark. IZA Discussion Papers 5632, Institute of Labor Economics (IZA).
- Lochmann, A. & H. Rapoport & B. Speciale (2016). The Effect of Language Training on Immigrants Economic Integration: Empirical Evidence from France. *European Economic Review*, 113: 265-296.
- Malgouyres, C. (2017). Trade shocks and far-right voting: evidence from French presidential elections. Banque de France, Working Papers.
- Marbach, M. & J. Hainmueller & D. Hangartner (2018). The Long-Term Impact of Employment Bans on the Economic Integration of Refugees. *Science Advances*, 4(9).
- Mayda, A.M. (2006). Who is against immigration? A cross-country investigation of individual attitudes toward immigrants. *Review of Economics and Statistics*, 88(3): 510-530.
- Mayda, A.M. & G. Peri & W. Steingress (2022). The political impact of immigration: Evidence from the United States. *American Economic Journal: Applied Economics*, 14(1): 358-89.
- Mendez, I. & I. Cutillas (2014). Has Immigration affected Spanish presidential elections results? *Journal of Population Economics*, 27: 135-171.
- Moriconi, S. & G. Peri & R. Turati (2019). Immigration and voting for redistribution: Evidence from European elections. *Labour Economics*, 61(101765).
- Moriconi, S. & G. Peri & R. Turati (2022). Skill of the immigrants and vote of the natives: Immigration and nationalism in European elections 2007- 2016. *European Economic*

**Review**, 141:103986.

Nations Unies (2022). World Population Prospects 2022: Methodology of the United Nations population estimates and projections. Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

OCDE (2018). Trouver ses marques 2018 – Les indicateurs de l'intégration des immigrés. OECD : Paris.

OECD (2021). Vers un parcours d'intégration réussi – Le fonctionnement du système d'intégration et ses acteurs au Grand-Duché de Luxembourg. OECD : Paris.

Ozden, C. & C. Parsons & M. Schiff & T. Walmsley (2011). Where on Earth is Everybody? The Evolution of Global Bilateral Migration 1960-2000. **World Bank Economic Review**, 25(1): 12-56.

Rinne, U. (2012). The Evaluation of Immigration Policies. IZA Discussion Paper No. 6369.

Sarvimäki, M. & K. Hämäläinen (2016). Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs. **Journal of Labour Economics**, 34(2): 479-508.

**IMMIGRATION ET DEVELOPPEMENT DURABLE AU**  
**LUXEMBOURG :**  
**LECONS DE LA THEORIE DES PETITS ETATS**

**Par Harlan Koff**

*La conférence fut enregistrée et est disponible sur le site de la Section des sciences politiques et morales de l'institut grand-ducal : <https://igd-smp.lu/immigration-et-developpement-durable-au-luxembourg-lecons-de-la-theorie-des-petits-etats-par-harlan-koff/>*

**Introduction**

La plupart des observateurs de l'immigration au Luxembourg considèrent le pays comme un "exemple de réussite". Ils le reconnaissent en indiquant le pourcentage élevé de la population née à l'étranger, le faible niveau de racisme et de xénophobie dans les débats publics sur l'immigration, l'absence relative de violence anti-immigrants, la modération de la ségrégation géographique des immigrés en matière de logement et l'intégration des étrangers sur les marchés du travail luxembourgeois. Joel Fetzer, un professeur américain qui étudie les politiques migratoires en Europe, est même allé jusqu'à écrire un livre intitulé *Luxembourg as an Immigration Success Story* (Fetzer, 2011). De même, le Luxembourg est considéré comme un pays engagé dans le développement durable. Il a récemment adopté une ambitieuse loi sur le climat, le gouvernement offre des transports publics gratuits et la société civile s'est fortement engagée en faveur du développement durable. Ces points de vue sont souvent avancés dans le cadre de la théorie des petits États. Selon cette approche, les petits États comme le Luxembourg favorisent la cohésion sociale et le développement durable parce qu'ils sont vulnérables en raison de leur petite taille territoriale et parce qu'ils se caractérisent par une gouvernance efficace.

Si de nombreux travaux sur le Luxembourg défendent cette vision, il existe d'autres points de vue. Des travaux récents tels que ceux de Kolnberger et Koff (2021) et de Thomas (2016) présentent une vision plus nuancée de la politique d'immigration au Luxembourg. Dans le domaine de la durabilité, des études sur la Grande Région, telles que celles de Koff et Maganda (2015), Carr et Hesse (2020) et Reckinger (2021), mettent en évidence des défis importants liés aux marchés du logement, à la mobilité et aux systèmes alimentaires transfrontaliers. Ces études semblent contredire les opinions publiques.

Les politiques luxembourgeoises en matière de migration et de développement durable semblent présenter de nombreux paradoxes. Alors que les politiques promeuvent la solidarité et la durabilité, les marchés économiques du pays semblent en fait les compromettre. Ces caractéristiques sont souvent identifiées comme étant celles des petits États. C'est pourquoi cette contribution analyse les réponses luxembourgeoises en matière d'immigration dans le cadre de la théorie des petits États. Elle s'interroge sur l'efficacité des politiques luxembourgeoises de promotion migrants. Elle examine ensuite dans quelle mesure les politiques migratoires du pays sont réellement durables. Il montre comment les stratégies luxembourgeoises d'intégration des migrants sont à la fois efficaces et inefficaces. Après cette introduction, qui explique la théorie des petits États, la deuxième partie aborde les politiques d'immigration luxembourgeoises. La troisième partie aborde cette question dans le cadre de la durabilité. Elle est suivie par les conclusions de la contribution.

## La théorie des petits États

Les premiers travaux dans le domaine des études sur les petits États ont mis l'accent sur la vulnérabilité en termes de sécurité militaire et économique, les chercheurs faisant valoir que les petits États devaient adhérer à des alliances pour survivre, tant sur le plan politique qu'économique (Keohane, 1969 ; Handel, 1981).

Cela a été souligné dans l'élaboration des politiques luxembourgeoises, où les responsables publics réaffirment souvent les engagements du Luxembourg envers des organisations régionales telles que l'Union Européenne ou des organismes internationaux tels que les Nations Unies. Lorsqu'ils sont interrogés sur les politiques nationales, telles que l'immigration, les fonctionnaires affirment souvent que le Luxembourg suit les normes régionales ou mondiales.

En réponse à cette approche, d'autres observateurs, tels que Katzenstein (1985, 2003) ou Cooper et Shaw (2009), ont mis l'accent sur l'action des petits États dans les économies mondiales (Katzenstein) ou dans la diplomatie (Cooper et Shaw) qui a favorisé l'innovation et la prospérité parmi les petits États. Les petits États sont décrits comme étant à la fois vulnérables et adeptes de la gouvernance des risques (Koff et Maganda 2015 ; Kolnberger et Koff, 2021). Högenauer et al. (2021) montrent que le Luxembourg était particulièrement vulnérable à la pandémie de Covid-19 en raison de sa dépendance à l'égard de l'ouverture des frontières et de la coopération économique transnationale, alors que, dans le même temps, sa réponse en matière de gouvernance des risques sanitaires était l'une des plus efficaces d'Europe. On retrouve un discours similaire dans les discussions sur le changement climatique, où les petits États sont considérés comme particulièrement vulnérables à ce phénomène, mais sont également identifiés comme des leaders dans l'action climatique (au Luxembourg, beaucoup soulignent l'engagement du pays dans la finance verte).

La théorie des petits États englobe ces paradoxes. Les petits États sont perçus comme cosmopolites et économiquement mondialisés, mais socialement conservateurs (voir Clement 2013). En termes de gouvernance de l'intégration, les petits États sont souvent décrits comme engagés dans le bien-être social, mais exclusifs dans la décision d'accès à ces programmes (voir Burlacu et O'Donoghue 2013). Enfin, les petits États sont souvent présentés comme des modèles de consensus et de médiation, mais les consultations sont souvent menées à huis clos, ce qui dénote un manque de transparence dans la prise de décision (Katzenstein 1985). Ces contradictions apparentes sont censées découler de six caractéristiques de gouvernance :

- (1) les petits États ont des populations relativement homogènes ;
- (2) Les petits États sont ouverts aux économies internationales ;
- (3) les petits États créent des niches dans les économies mondiales ;
- (4) les petits États favorisent la solidarité sociale en raison des notions perçues de vulnérabilité aux chocs ;
- (5) les petits États amplifient leur influence à travers les régions ; et
- (6) les petits États ont des gouvernements efficaces et efficients en raison de leur propension aux relations interpersonnelles.

La dernière caractéristique est la plus intéressante pour notre compréhension du Luxembourg. D'une part, il existe un engagement formel considérable en faveur de la prise de décision démocratique et de la transparence dans le pays. D'autre part, il existe des réseaux politiques très puissants qui établissent souvent des barrières informelles à l'inclusion. Les études sur l'intégration des migrants soulignent ce paradoxe en se concentrant sur la coexistence des marchés du travail transnationaux et de la citoyenneté cosmopolite, d'une part, et des hiérarchies sociales nationales, d'autre part.

Cette coexistence de l'inclusion et de l'exclusion indique que les petits États, tels que le Luxembourg, ne devraient pas nécessairement être présentés comme des réussites absolues en termes de stratégies d'intégration. Toutefois, leur véritable innovation réside dans leur capacité à gérer avec succès les migrations en tenant compte de ces paradoxes de manière à préserver l'équilibre social.

### Les paradoxes de l'immigration au Luxembourg

Dans leur article de 2021, Kolnberger et Koff soulignent les paradoxes qui caractérisent les politiques migratoires du Luxembourg. En général, le nativisme est largement absent des discussions luxembourgeoises sur l'immigration et la discrimination est ouvertement condamnée. Par exemple, le Luxembourg n'a pas connu de montée de l'extrême droite dans son système politique, ce qui est souvent considéré comme un indicateur du sentiment anti-immigrant. Néanmoins, des experts locaux, tels que Fernand Fehlen, ont affirmé que les mouvements d'extrême droite sont rejetés moins pour des raisons identitaires qu'au nom de la stabilité socio-économique. Fehlen soutient que tant que le Luxembourg est dans une bonne position économique, l'extrême droite restera en marge (Ziemetz 2018). En effet, lors des élections européennes de 2019, le parti conservateur-populiste *Alternativ Demokratesch Reformpartei* (ADR), qui détient quatre des 60 sièges à la Chambre des députés luxembourgeoise, s'est aligné sur le mouvement citoyen anti-immigrés Wee2050 - nee2015 (<https://nee2015.lu>). Le parti n'a obtenu que 10 % des voix et aucun siège au Parlement européen, ce qui contraste avec le succès des partis d'extrême droite lors de ces élections sur le reste du continent (Rankin 2019).

Si ces résultats indiquent l'absence de nativisme politique à grande échelle dans le pays, cela ne signifie pas nécessairement un soutien généralisé aux immigrés sur le plan politique. Les entretiens cités par Kolnberger et Koff (2021) mettent en évidence des attitudes ambivalentes à l'égard de la migration. Lorsqu'on leur a demandé de citer des "exemples positifs" d'intégration des migrants, seules 12 des 27 personnes interrogées ont répondu par l'affirmative. Des opinions similaires ont été exprimées lors d'une série de questions relatives à la cohésion sociale et à la migration. À la question de savoir si l'immigration constitue une menace pour la cohésion sociale au Luxembourg, 13 personnes interrogées ont répondu "oui", zéro a dit "non" et 14 ont choisi de ne pas répondre. La question suivante était : "La cohésion sociale au Luxembourg est-elle menacée par la 'distance culturelle' croissante des nouveaux groupes de migrants ?" Quinze fonctionnaires étaient d'accord avec l'idée d'une menace accrue pour la cohésion, trois n'étaient pas d'accord et neuf n'ont pas répondu. (Kolnberger et Koff, 2021) De telles attitudes sont également soutenues par des études sur l'opinion publique liée à l'immigration. Par exemple, Callens, Meuleman et Valentova (2015) indiquent que l'augmentation de l'intensité des contacts avec les étrangers chez les Luxembourgeois a diminué le soutien aux politiques d'assimilation, mais n'a pas nécessairement conduit à des perceptions plus favorables du multiculturalisme. De même, Berzosa et Valentova (2010) montrent que l'âge affecte les attitudes envers l'immigration exprimées par les résidents luxembourgeois (les jeunes sont plus acceptants), mais il n'est pas nécessairement significatif lorsqu'il est considéré dans le cadre d'autres catégories, telles que les origines des parents. En général, les hypothèses testées concernant l'opinion publique à l'égard des migrants n'indiquent ni une forte acceptation ni un fort rejet de l'immigration.

Ces tendances sont évidentes dans la recherche comparative sur les migrations au Luxembourg. L'indice des politiques d'intégration des migrants (MIPEX pour son acronyme en anglais) mesure les politiques d'intégration des migrants dans tous les États membres de l'Union Européenne, en Australie, au Canada, en Islande, au Japon, en Corée du Sud, en Nouvelle-Zélande, en Norvège, en Suisse, en Turquie et aux États-Unis.

Il a développé 167 indicateurs pour créer un instrument multidimensionnel qui évalue et compare les mesures prises par les gouvernements pour promouvoir l'intégration des migrants. L'indice est intéressant parce qu'il présente des données qui ne confirment pas nécessairement la place du Luxembourg en tant que "exemple de réussite dans les affaires migratoires". En effet, le Luxembourg n'est classé que 15e sur 38 États avec un score global d'intégration de 57 sur 100 (<http://www.mipex.eu/key-findings>), derrière des pays aux débats migratoires conflictuels comme l'Italie, l'Espagne et les États-Unis. Plus précisément, les scores individuels semblent confirmer la vision nuancée de l'intégration des migrants dans le pays. Les scores les plus élevés du Luxembourg se retrouvent dans les catégories politiques, telles que "Réunion de famille" (68/100), "Résidence permanente" (64/100), "Participation politique" (81/100) et "Accès à la nationalité" (68/100). Les scores nationaux les plus faibles concernent la "Mobilité de la main-d'œuvre" (42/100), la "Santé" (48/100) et "l'Éducation" (43/100).

En fait, l'intégration socio-économique durable reste le défi le plus important pour les migrants au Luxembourg, malgré les marchés du travail transnationaux et le caractère international du pays. Le tableau 1 met en évidence cette situation en illustrant les problèmes à long terme auxquels quatre groupes de migrants (demandeurs d'asile, migrants hautement qualifiés, migrants faiblement qualifiés et travailleurs frontaliers) sont confrontés en matière d'intégration socio-économique.

Tableau 1. Intégration et exclusion à court et à long terme des groupes de migrants au Luxembourg

	Court terme	Long terme
Demandeurs d'asile	88% des réfugiés sont globalement satisfaits de leur vie au Luxembourg – le logement et les services sont fournis par l'Etat ; 68% de taux d'acceptation des nouvelles demandes des demandeurs d'asile	70% trouvent un emploi mais seulement 50% ont des contrats à long terme ; 21% restent dans des emplois précaires ; les dortoirs restent physiquement isolés des villes voisines ce qui limite l'interaction sociale.
Migrants hautement qualifiés	Augmentation continue du nombre de permis de séjour délivrés aux catégories "travailleur salarié", "carte bleue européenne" et "personnes transférées au sein d'une entreprise". La loi de 2018 permet aux étudiants et aux chercheurs de rester pendant 9 mois après avoir terminé leurs études avec succès ; Les salaires ne correspondent pas au coût de la vie, en particulier pour les employés de l'Union européenne ; Facilitation de l'intégration sociopolitique grâce à la citoyenneté européenne à plusieurs niveaux. L'exclusion du marché de l'emploi, notamment en raison des barrières linguistiques ; Les citoyens de l'UE bénéficient de taux d'emploi supérieurs à ceux des citoyens luxembourgeois, mais les ressortissants de pays tiers ont de faibles taux d'emploi ; les syndicats et les ONG mobilisent le discours sur l'intégration des migrants.	Il ne sont pas citoyens et donc exclus du vote ; Les salaires élevés et les droits à la protection sociale soutiennent les familles, mais la ségrégation géographique imposée par le coût élevé du logement entrave la cohésion sociale.

Migrants peu qualifiés	L'exclusion du marché de l'emploi, notamment en raison des barrières linguistiques ; Les citoyens de l'UE bénéficient de taux d'emploi supérieurs à ceux des citoyens luxembourgeois, mais les ressortissants de pays tiers ont de faibles taux d'emploi ; les syndicats et les ONG mobilisent le discours sur l'intégration des migrants.	Les droits de vote locaux et l'accès aux services sociaux (sur-représentation des ressortissants de pays tiers); Inégalités dans le système éducatif dues à l'origine sociale et au contexte migratoire des élèves. Les ressortissants de pays tiers sont sur-représentés dans le programme de revenu d'inclusion sociale (REVIS) ; le taux de chômage des citoyens natifs était de 3,9 % en 2017, contre 5,8 % pour les résidents de l'UE et 16,5 % pour les ressortissants de pays tiers.
Travailleurs frontaliers	Représentent 45 % de la main-d'œuvre luxembourgeoise ; Ouverture des frontières, Schengen et marché du travail transfrontalier ; augmentation des contrats intérimaires et de la flexibilité du travail ;	Absence de droits sociaux qui restent nationaux ; Intégration économique des marchés transfrontaliers et inclusion économique

**Source :** Kolnberger et Koff (2021) sur la base des rapports officiels du gouvernement.

D'autres études récentes confirment ces résultats. Par exemple, Lord, Cassiers et Gerber (2014) confirment la ségrégation socio-spatiale à laquelle les migrants sont confrontés sur les marchés du logement luxembourgeois malgré l'absence d'attitudes nativistes dans le pays. Cette ségrégation n'est en fait pas basée sur des considérations sociales, mais résulte des prix du marché qui empêchent l'accès au logement. De même, Beine et al. (2022) examinent la réponse du Luxembourg aux demandeurs d'asile Ukrainiens depuis l'invasion de ce pays par la Russie en 2022. Ces auteurs montrent comment ce groupe a eu des difficultés à obtenir des opportunités d'emploi à moyen terme malgré le fait que, contrairement aux demandeurs d'asile précédents d'autres régions du monde, ils bénéficient d'un accès immédiat à l'emploi (sous réserve des règles applicables au marché du travail national), à la formation professionnelle, à un hébergement/logement convenable, à l'aide sociale ou aux moyens de subsistance, aux soins médicaux, à l'éducation publique (pour les personnes de moins de 18 ans), au regroupement familial et à d'autres services. Plus généralement, les migrants non européens ont rencontré des difficultés économiques au Luxembourg malgré un environnement politique favorable. Les indicateurs officiels du STATEC montrent que la plupart des ressortissants de pays tiers sont employés dans les "Industries de l'hébergement et de la restauration", suivies par les "Activités de services administratifs et de soutien" et le "Commerce de gros et de détail ; réparation d'automobiles et de motocycles" (National Contact Point du EMN 2018, p. 14). Ainsi, les ressortissants de pays tiers sont surreprésentés dans la catégorie "risque de pauvreté" (7,6 % de citoyens et 24,9 % d'étrangers) ainsi que dans les taux de chômage, les taux d'emploi temporel et l'emploi à temps partiel.

Ces tendances montrent que le marché du travail est généralement caractérisé par l'inégalité, malgré la stratégie d'immigration relativement ouverte du pays, qui comprend l'octroi de droits sociaux importants. Les différents groupes d'immigrants, tels que les demandeurs d'asile/réfugiés, les migrants économiques hautement ou faiblement qualifiés et les travailleurs trans-frontaliers, sont tous confrontés à d'importants obstacles à l'intégration socio-économique collective à long terme. C'est pourquoi l'État social luxembourgeois joue un rôle si important dans les politiques migratoires du pays. D'une part, les travailleurs migrants contribuent financièrement de manière significative au système de protection sociale au Luxembourg, ce qui légitime la migration dans les débats politiques luxembourgeois (voir Callens et al. 2012). À l'inverse, certains migrants sont surreprésentés dans le système de protection sociale, ce qui affecte également l'opinion publique.

C'est l'un des paradoxes que la théorie des petits États aborde. Les migrants comme les citoyens peuvent compter sur le système de protection sociale du pays pour relever les défis de l'intégration à long terme qui caractérisent la société luxembourgeoise. Alors que le Luxembourg dépend d'un marché du travail transnational ouvert qui offre des opportunités à court terme aux individus, le même système reproduit les obstacles à l'intégration à long terme de nombreux immigrants qui n'ont pas les compétences spécifiques (notamment linguistiques) correspondant aux besoins de ces marchés. Cette situation préserve les hiérarchies sociales qui continuent d'exister dans le pays en dépit d'un cadre politique engagé en faveur de l'intégration des migrants. En outre, comme dans la plupart des petits États, les politiques sociales luxembourgeoises offrent une solidarité aux migrants qui ne trouvent pas de solutions d'emploi à long terme.

Pour ces raisons, l'État-providence semble être la clé du succès de l'intégration au Luxembourg. Il convient toutefois de s'interroger sur la durabilité de ce système. Le Luxembourg a le taux de croissance démographique le plus élevé d'Europe depuis 2000 (Statec-Atlas démographique 2020), ce qui est principalement dû aux migrations. Il se classe au premier rang mondial en termes de PIB nominal par habitant (116 727 USD en 2020 selon Statistics Times 2020). En 2018, les dépenses sociales représentaient 22,4 % du PIB du pays (OCDE 2020), soit environ 15,88 milliards USD. Ces investissements dans la solidarité sociale sont également considérés comme des caractéristiques définissant les petits États. Cependant, la durabilité de cette approche reste incertaine en raison des coûts sociaux et économiques que ce système générera à l'avenir. C'est l'objet de la section suivante.

### **Les enjeux économiques et développement durable au Luxembourg selon la théorie des petits États**

Comme indiqué dans l'introduction, le gouvernement luxembourgeois a pris des engagements politiques importants en faveur du développement durable dans le pays. Si la théorie des petits États met l'accent sur la propension à promouvoir le bien-être en réponse à la vulnérabilité perçue comme résultat de la petite taille du territoire (Katzenstein, 1985), elle ne s'interroge pas nécessairement sur la manière dont les politiques économiques contribuent à cette vulnérabilité. Il s'agit d'une question essentielle lorsque on aborde la question du développement durable dans un pays. Une étude récente de Moldes et al. (2021) a montré comment les politiques publiques ont augmenté les inégalités et l'exposition aux chocs extérieurs en plusieurs pays pendant la pandémie de Covid-19, ce qui accroît la propension de ces pays à la vulnérabilité socio-économique. La recherche de Moldes et al. (2021), qui s'inscrit dans le cadre de la recherche sur la cohérence des politiques pour le développement durable (PCSD), a intégré l'analyse des politiques publiques dans la recherche sur les impacts de la pandémie de Covid-19. Cette étude a établi un lien entre des choix politiques spécifiques et la mise en place de trois conditions clés : l'exposition aux chocs externes, la capacité institutionnelle à répondre aux crises et les inégalités sociales. Selon les auteurs, ces conditions ont affecté la capacité d'un État à répondre à la pandémie.

Cette approche politique peut être utilisée pour indiquer comment les petits États contribuent à la fois à la durabilité et à l'atténuation des menaces qui pèsent sur elle par le biais de leurs choix politiques. Le tableau 1 ci-dessous de Koff (à paraître en 2023), compare ces choix dans des secteurs politiques clés de quatre petits États de différentes régions du monde : Belize, Cabo Verde, Luxembourg et Singapour. Il place le Luxembourg dans ce contexte comparatif afin de comprendre si la taille détermine les choix politiques. Ces États suivent-ils des stratégies politiques similaires parce qu'ils sont tous petits, même s'ils sont situés dans différentes parties du monde et ont des niveaux de revenus différents ? L'étude révèle effectivement certaines variations dans les choix politiques de ces pays (qui seront abordées plus loin). Toutefois, le tableau confirme deux tendances importantes dans les études sur les petits États : tous ces pays s'engagent à la fois dans des politiques économiques ouvertes et dans des programmes sociaux visant à remédier à la vulnérabilité.

Cette mise en contexte réaffirme la discussion des politiques luxembourgeoises dans la section précédente sur les migrations. D'une manière générale, elle confirme que les petits États, y compris le Luxembourg, s'engagent en faveur du bien-être et de la durabilité au niveau national dans leurs choix politiques liés à l'environnement et au bien-être social. Cependant, les politiques migratoires semblent s'inscrire dans un contexte de croissance démographique et économique.

Par conséquent, les petits États semblent activement compromettre leurs propres objectifs de durabilité en poursuivant des économies internationales ouvertes. Au Luxembourg, cela est particulièrement évident dans les domaines du commerce et du tourisme, où l'internationalisation des marchés reste la priorité politique. Le seul secteur où ce phénomène est atténué en termes de politique est celui de la finance, car le Luxembourg a pris un engagement politique fort en faveur de la finance verte. Il a lancé la *Luxembourg Sustainable Finance Initiative* (LSFI) en 2020 afin de disposer d'une agence de coordination dans le domaine de la finance durable. Depuis lors, le Luxembourg a joué un rôle de premier plan dans ce domaine, puisque 54,6 % de l'ensemble des actifs des fonds OPCVM (organismes de placement collectif en valeurs mobilières) luxembourgeois sont des fonds environnementaux, sociaux et de gouvernance, ce qui représente 2,2 billions d'euros d'actifs totaux enregistrés au Luxembourg en 2022 (PWC, 2023). Bien que les investissements financiers puissent être durables, l'objectif du Luxembourg est de devenir un leader international dans ce domaine, ce qui montre néanmoins que le projet de politiques liées à la finance est tourné vers l'extérieur et orienté vers la croissance.

Tableau 2. Politiques actuelles dans quatre petits Etats, par certains secteurs

	<i>Tourism</i>	<i>Trade</i>	<i>Finance</i>
<i>Belize</i>	<p>Avoid over-dependency on tourism and improve inter-sectoral linkages</p> <p>Prioritize value over volume</p> <p>Conserve heritage and protected areas</p>	<p>Promote Competitiveness</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Institutional Capacity- building</li> <li>2. Supply Capacity-strengthening</li> <li>3. Enhancement of Market Access;</li> <li>4. Trade Facilitation</li> </ol>	<p>Maintain appropriate levels of government spending to contain imports and so maintain the stability of the exchange rate</p> <p>Contain public sector external debt and debt service payments to sustainable levels</p> <p>Provide infrastructure development to stimulate investment and economic activity and hence growth in GDP</p> <p>Promote social policies to assist the most vulnerable groups in society</p>
<i>Cabo Verde</i>	<p>Inclusive tourism that benefits all islands and takes advantage of Cabo Verde's natural environment, history and culture</p> <p>Diversify opportunities for tourists as a means to stimulate the creation of employment in the sector, and in particular</p> <p>Focus on growth</p>	<p>Promotion of strategic partnerships with Portugal and Portuguese-speaking countries, ECOWAS, China, Brazil.</p> <p>Use diplomacy to generate trade</p> <p>Further inclusion in open and polycentric economies.</p> <p>African Continental Free Trade Agreement</p> <p>Industrialization, infrastructure and technology</p>	<p>Focus on partnerships with Diaspora</p> <p>Investments in Green economy, blue economy and digital economy</p> <p>South-South Cooperation</p>

<i>Agriculture</i>	<i>Health</i>	<i>Unemployment</i>	<i>Family</i>
<p>Increase production and productivity, promote investment, and encourage private sector involvement in agribusiness enterprises</p>	<p>National Health Insurance (NHI) scheme.</p> <p>Only in poorest regions; inequality and fragmentation</p>	<p>The relief provided would be \$150 every 2 weeks for recently unemployed persons and \$100 every 2 weeks for the long term unemployed.</p> <p>Once an applicant has been approved, they would receive the relief payment every two weeks for a 12-week/3-month period.</p>	<p>A very wide range of basic health, education and social sector programmes.</p> <p>Total social expenditure has hardly been impacted by the economic recession and the country's large debt burden.</p> <p>Lack of funding and transparency hurts the plan</p>
<p>Implement income-generating policies and strategies that make the sector more market orientated with tourism and exports as the principal target market</p> <p>Introduce effective and efficient production techniques, the intensification of crop productivity, especially horticultural, fruit farming and vegetable production</p> <p>Climate mitigation strategies</p>	<p>universal access to health care and providing primary health care services.</p>	<p>65% of the insured's reference salary (disability pension if the insured ceased work due to a disability) is paid for up to two months (up to three months for those with more than 24 months of contributions). An additional month of the unemployment benefit is paid if aged 35 or older (two months if aged 50 or older).</p>	<p>a large number of initiatives covering a varied universe of areas of interventions, both at the central power - the existence of 95 social protection activities spread over 82 programs and 14 institutions such as the level of local Government - with about 206 initiatives and 181 programs.</p>

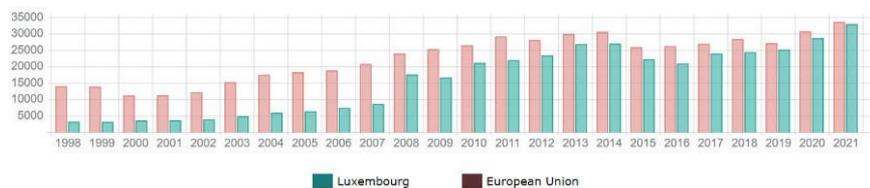
<p><i>Luxembourg</i></p>	<p>Develop quality, accessible and innovative tourism products and services.</p> <p>The professionalization of tourism structures at the national, regional and local levels.</p> <p>Adapting to digitalisation, for promotion, information and tourism products.</p> <p>Supporting the sustainable development of tourism.</p> <p>Develop new lead markets and adjusting the product offer to fit.</p> <p>Develop rural tourism</p>	<p>Open, balanced and responsible trade policy, ensuring that markets are opened up in full compliance with the objectives of sustainable development and the fight against climate change.</p> <p>Establishment of green “economic activity zones”</p>	<p>Sustainable Finance Strategy also aims to further develop Luxembourg’s role as an international hub for sustainable finance, contributing to the global fight against climate change and helping to achieve the sustainable development goals.</p>
<p><i>Singapore</i></p>	<p>Focus on yield-driven quality growth.</p> <p>As such, STB and tourism industry players have to work collaboratively to continue to innovate and create value for visitors.</p> <p>Competitivity.</p>	<p>Maintain open markets, promote competition, and support businesses and workers</p> <p>Economic transformation agenda aimed at building a value-creating economy that is open and connected to the world, and based on innovation and digitalization.</p> <p>Carbon tax regime and energy efficiency measures.</p>	<p>Maintain a sound and sustainable fiscal system</p> <p>balanced budgets</p> <p>Sound and sustainable fiscal policies provide macroeconomic stability and the conditions that are conducive for growth. In addition, it plays a critical role in enhancing Singapore’s long-term capabilities for growth.</p> <p>We seek to achieve a progressive fiscal system that fosters continued social mobility and uplifts the vulnerable in society.</p>

<p>Viability and competitiveness of agricultural holdings;</p> <p>Restoring, preserving and enhancing the ecosystems linked to agriculture and forestry;</p> <p>Efficient use of resources and climate-related aspects;</p> <p>Social inclusion and local development in rural areas.</p>	<p>Universal coverage; EU health cards</p>	<p>The amount of the full unemployment benefit corresponds to 80 % of the worker's previous gross salary thus determined, or 85 % if the person has one or more children for whom he or she is granted a tax relief. Up to 12 months</p>	<p>In 2020, the total benefits paid by the <i>Zukunftskess</i> amounted to 1,259.606.560,69 euros and most of the budget was for family allowances, which 116,773 families benefited from.</p>
<p>Food laws focused on ensuring consistent foreign supply of safe food and agricultural products.</p>	<p>Universal health coverage through a mixed financing system.</p>	<p>No unemployment benefits system</p>	<p>Pro-natalist- pro-traditional family policies</p> <p>Apartment allowances</p> <p>Social development allowances</p> <p>Baby Bonus subsidy- higher starting with 3rd child</p> <p>Paid maternity leaves</p> <p>Parenthood tax relief</p>

Source : Koff (2023)

Pour ces raisons, de nombreuses questions se posent concernant les engagements du Luxembourg en matière de développement durable, qui sont similaires à celles soulevées ci-dessus en ce qui concerne les migrations, notamment dans le domaine économique. Tout d'abord, la richesse du Luxembourg joue un rôle important dans ses engagements en matière de bien-être. Ce qui distingue le Luxembourg en comparaison avec Belize et Cabo Verde, c'est la générosité de ses engagements sociaux dans le temps. Il peut se permettre de verser de généreuses allocations familiales, de santé et de chômage. Cela est rendu possible par les finances du pays. Tout d'abord, la richesse générale du Luxembourg a continué à augmenter malgré la pandémie de Covid-19 (alors que les économies des petits États plus pauvres comme le Belize et le Cabo Verde se sont en fait contractées pendant la pandémie). Son PIB est passé de 60 milliards d'USD en 2015 à 69 milliards d'USD en 2019 (avant la pandémie) et à 85 milliards d'USD en 2021 (après la pandémie) (The World Bank, 2023). Deuxièmement, la dette publique, même si elle augmente de manière significative, reste modérée. C'est ce qu'illustre la figure 1.

Figure 1. Comparaison de la dette brute par habitant entre le Luxembourg et l'Union Européenne



Source : <https://www.worlddata.info/europe/luxembourg/debt.php>

Malgré l'augmentation de la dette par habitant du Luxembourg, qui est passée de 25.240 USD en 2019 à 32.994 USD en 2021, ce chiffre reste inférieur à la dette par habitant de l'UE, qui est de 33.695 USD.

La question relative à ces statistiques concerne l'impact transnational du Luxembourg sur le développement durable. Cet impact peut être envisagé à trois niveaux. Le premier niveau est celui de la perspective internationale. Le pays est classé 8e dans l'édition 2021 du Global Financial Centres Index, qui analyse la taille et la croissance des marchés financiers dans plus de 60 pays. Le Luxembourg se classe au quatrième rang si l'on considère le même indice avec des paramètres plus larges de l'environnement des affaires. Il est considéré comme le centre financier le plus international au monde (Luxembourg Trade & Invest, 2021), en grande partie grâce à l'immigration générée par ce secteur. Le marché de la distribution de fonds d'investissement du pays couvre plus de 70 pays dans le monde. (Gouvernement du Luxembourg, 2023).

Si l'industrie financière luxembourgeoise soutient le système de protection sociale évoqué ci-dessus de différentes manières (y compris par l'immigration), elle a également eu un impact négatif sur le développement durable transnational. Par exemple, le Luxembourg n'obtient qu'un score de 35,6 sur l'indice des retombées du développement durable, ce qui le place en avant-dernière position, juste devant Singapour. Cet indice évalue les impacts environnementaux et sociaux transnationaux intégrés dans le commerce, l'économie et la finance, ainsi que la sécurité. Les indicateurs pour lesquels le Luxembourg obtient les scores les plus bas sont les suivants : Le score des paradis fiscaux pour les entreprises, le score du secret financier et le transfert des bénéfices des multinationales (Sustainable Development Index, 2022). Par conséquent, le secteur financier favorise la durabilité au niveau national, à la fois directement et indirectement, mais il compromet le développement durable dans des contextes transnationaux en raison du rôle qu'il joue dans l'économie mondiale. L'augmentation générale de l'instabilité financière mondiale avec des risques cycliques de récessions depuis 2008 est une menace constante pour la durabilité du secteur financier luxembourgeois qui pourrait miner le système social du pays étant donné la dépendance économique du pays à l'égard de la finance.

Le deuxième niveau par lequel la relation du Luxembourg avec le développement durable est complexe est lié à la Grande Région du pays. Cette Grande Région est un espace de coopération transfrontalière entre le Luxembourg, la Rhénanie-Palatinat et la Sarre en Allemagne, la Lorraine, en France et la Wallonie et la Communauté germanophone en Belgique. Elle couvre un territoire de 65.401 km<sup>2</sup> et compte plus de 11,6 millions d'habitants. La Grande Région est un espace de coopération politique dans lequel les autorités des territoires respectifs collaborent pour relever des défis communs dans les domaines de la mobilité et du développement régional, de l'économie et de la compétitivité, de la sécurité, de la culture et de l'environnement. Plus important encore, la Grande Région est un marché du travail transnational dans lequel plus de 200 000 travailleurs traversent quotidiennement les frontières (Grande Région, n.d.).

Tout comme les flux migratoires plus traditionnels, l'importance des travailleurs transfrontaliers dans la Grande Région luxembourgeoise représente des opportunités et des défis pour la durabilité du modèle migratoire du pays. D'une part, ces travailleurs sont essentiels à la réussite de l'économie nationale et contribuent économiquement à l'État-providence luxembourgeois.

D'autre part, les spécialistes de la dynamique de la protection sociale dans la Grande Région soulignent les difficultés qui se posent en matière de distribution des prestations pour les travailleurs transfrontaliers. Thomas (2016) a souligné la nécessité d'une pression de l'Union Européenne pour obliger le Luxembourg à verser des subventions à l'éducation aux enfants des travailleurs frontaliers. Burlacu et O'Donoghue (2013) ont mis en évidence les inégalités en matière d'assurance chômage qui existent dans la Grande Région. Clément (2013) illustre comment les différences de salaires et la distribution de l'aide sociale au niveau national ont affecté la représentation politique des travailleurs frontaliers dans la Grande Région en termes de droits sociaux. Par conséquent, cette situation reflète également les paradoxes soulevés par la théorie des petits États. Les travailleurs transfrontaliers en bénéficient par des salaires plus élevés que les travailleurs de leur communauté d'origine. Cependant, ils ne jouissent pas des mêmes droits sociaux que les travailleurs luxembourgeois, ce qui contribue aux tensions politiques dans la Grande Région. En outre, à mesure que le Luxembourg s'enrichit, les inégalités se creusent dans la Grande Région.

Ceci est en fait évident dans la troisième relation entre le modèle économique luxembourgeois et la durabilité. La migration et la mobilité trans-frontalière contribuent à la croissance qui soutient l'État social du pays. Cependant, le modèle économique luxembourgeois a également contribué à des tendances socio-économiques inquiétantes au sein du pays, en dépit d'engagements politiques nationaux forts en faveur de la durabilité et du bien-être. À l'instar de la dynamique de la Grande Région, le Luxembourg a été témoin d'une augmentation des inégalités. Bien que le Luxembourg dispose du revenu disponible par habitant le plus élevé de l'UE, la pauvreté n'a cessé d'augmenter depuis 2000, à un rythme plus rapide que dans n'importe quel autre État membre de l'UE. Il s'agit d'un problème systémique. Selon Georgi et al. (2019), 47 % de la population tomberait sous le seuil de pauvreté sans transferts sociaux et, même avec ces transferts, 21,5 % des Luxembourgeois sont menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale. Cette proportion est l'une des plus élevées de l'UE. Le nombre de travailleurs pauvres, principalement des personnes âgées de 18 à 24 ans, augmente plus rapidement que dans tout autre État membre de l'UE (Georgi et al., 2019). En 2018, 105.620 personnes au total vivaient avec moins de 2.013 euros par mois (pour une personne seule). Au 1er janvier 2018, la pension minimale par personne s'élevait à 1.772 euros. Le revenu minimum garanti était de 1.401 € (Toussaint, 2019).

Outre l'augmentation de la pauvreté, deux autres difficultés ont contribué à cette situation. Premièrement, le modèle économique du Luxembourg a renforcé un marché de l'emploi segmenté qui a favorisé des hiérarchies économiques claires. Seulement 25 % de la main-d'œuvre du pays est luxembourgeoise. L'important secteur public, qui employait 40.007 citoyens essentiellement luxembourgeois en 2017, est financé par le secteur privé qui emploie 336.039 migrants, dont 116.328 citoyens de l'UE, 17.886 citoyens non européens et 201.825 travailleurs transfrontaliers (Statec 2019). Le secteur public est en fait en expansion, ce qui entraîne un besoin d'expansion de la main-d'œuvre privée. Selon le *Luxembourg Times*, le nombre d'employés du gouvernement, y compris les fonctionnaires, les enseignants et les autres travailleurs de l'éducation, a augmenté de plus de 5 % l'année dernière. Le secteur public a augmenté de 20 % en cinq ans. Lorsque la première série de statistiques a été publiée en 2003, la main-d'œuvre de l'État comptait moins de 20.000 personnes, soit une augmentation de près de deux tiers en près de deux décennies (Luxembourg Times, 2021).

La deuxième question qui a contribué à accroître les inégalités au Luxembourg et dans la Grande Région est l'état du marché immobilier local. Le prix moyen d'un logement au Luxembourg s'élève à près de 900.000 euros.

Dans le canton de Luxembourg, le prix moyen est de plus de 1,3 million d'euros. Le loyer moyen d'un appartement dans le pays est de plus de 1.500 euros par mois. Cette situation empêche de nombreux travailleurs frontaliers de vivre dans le pays. Elle oblige également de nombreux citoyens luxembourgeois à chercher à se loger au-delà des frontières, dans la Grande Région (Fick, 2021).

Une étude récente présentée par Gaston Reinesch, gouverneur de la Banque centrale du Luxembourg, a montré que le Luxembourg se caractérise par le niveau de croissance nominale annuelle des prix du logement le plus élevé en Europe, ainsi que par le taux de croissance nominale annuelle des prêts hypothécaires le plus élevé de tous les pays de la zone euro. Le pays se classe deuxième derrière les Pays-Bas pour le pourcentage de la dette des ménages par rapport au revenu disponible (Reinesch, 2022). Selon Georgi et al. (2021), le logement représente en moyenne 36 % du budget des ménages, et 42 % pour les ménages à faible revenu. Contrairement à d'autres secteurs sociaux, le gouvernement luxembourgeois n'est pas intervenu activement dans le domaine du logement. Georgi et al. (2021) notent que le gouvernement ne fournit des logements sociaux qu'à 5.000 personnes alors qu'il y a un besoin d'au moins 40.000 unités. Le Luxembourg se classe au dernier rang de l'Union européenne pour la fourniture de logements sociaux, ce qui affecte l'intégration des travailleurs transfrontaliers et des migrants qui résident dans le pays. Cette situation agit comme un mécanisme qui mine à la fois la marginalisation territoriale des migrants et la durabilité du développement basé sur la croissance du Luxembourg. Elle renforce également l'idée que les petits Etats investissent dans la solidarité sociale autant pour maintenir la stabilité et l'ordre social que pour fournir une protection sociale.

### **Conclusion**

Les petits États sont souvent reconnus pour s'être imposés comme des acteurs efficaces de l'économie mondiale et de la politique multilatérale. Ils sont considérés comme des pays stables sur le plan national, tant sur le plan politique que social, et sont donc souvent identifiés comme des modèles de gouvernance réussis. C'est surtout le cas des petits États plus riches comme le Luxembourg. Si les engagements financiers diffèrent selon les niveaux de richesse, la plupart des petits États offrent une protection sociale, des allocations familiales, une assurance chômage, une santé et une éducation universelles. Une caractéristique qu'ils partagent tous est qu'ils tentent de remédier aux vulnérabilités par le biais de la politique sociale. Ces caractéristiques ont été regroupées et identifiées comme la théorie des petits États afin de montrer un modèle de gouvernance visant à maintenir les équilibres sociaux et à prévenir la marginalisation au sein de leurs populations.

Le Luxembourg illustre cette approche par un système généreux de prestations sociales, dont certaines sont généralisées et d'autres ciblées sur les populations marginalisées. La contribution ci-dessus a montré comment les migrants et les travailleurs frontaliers occupent des places contradictoires dans ce système. D'une part, ils sont nécessaires pour le rendre financièrement viable. D'autre part, les migrants, en particulier ceux qui viennent de l'extérieur de l'Union européenne, sont les plus dépendants de ce système.

Le véritable problème de cette approche de la gouvernance est qu'elle génère des vulnérabilités en même temps qu'elle les résout. Les petits États comme le Luxembourg ont besoin d'économies ouvertes pour générer des richesses qui sont réinvesties dans l'État social. Ces économies ouvertes favorisent précisément l'inégalité qui doit être combattue par les programmes sociaux. Cette inégalité s'accroît à la fois au Luxembourg et entre les entités de la Grande Région. Rugani et al. (2018) l'illustrent par l'établissement de l'*Index of Sustainable Economic Welfare* (ISEW).

Par conséquent, le Luxembourg ne devrait pas être considéré comme un pays ayant réussi à intégrer les migrants au sens traditionnel du terme, car ce n'est pas nécessairement le cas. Son véritable succès réside plutôt dans le maintien de l'équilibre et de la stabilité sociale par le biais des transferts sociaux. Nous devons toutefois nous interroger sur la durabilité de ce modèle, car l'augmentation des inégalités exerce une pression accrue sur le système social. Les migrants sont de plus en plus nécessaires pour contribuer à un système économique qui continue à promouvoir les inégalités. Il s'agit là d'un paradoxe que le Luxembourg a pu résoudre avec succès en raison de sa petite taille. Toutefois, à mesure qu'il s'accroît démographiquement, ce paradoxe pourrait devenir problématique et compromettre une cohésion sociale durable.

### **Bibliographie**

- Beine, M., Docquier, F., Machado, J., Nienaber, B. and Sommarribas, A. (2022) Ukrainian Refugee Crisis Tests Luxembourg's Humanitarian and Integration Policy. Research Note.
- Berzosa, G. and Valentova, M. (2010) Does age influence attitudes toward immigrants among different groups of Luxembourg residents? LES CA- HIERS DU CEPS/INSTEAD, Cahier n°2010-29.
- BIL (2023). Housing prices in Luxembourg and the Greater Region. <https://my-life.lu/en/housing-prices-in-luxembourg-and-the-greater-region-10016/> (consulted 5 March 2023).
- Burlacu, I., and O'Donoghue, C. (2013). The impact of unemployment on the welfare of mobile workers in the European Union. *Regions & Cohesion*, 3(2), 69–90.
- Callens, M.-S., Meuleman, B., & Valentova, M. (2015). Perceived Threat, Contact and Attitudes towards the Integration of Immigrants. Evidence from Luxembourg. (Working Papers; No. 2015-01). LISER.
- Callens, M.-S., Valentová, M., and Meuleman, B. (2012). Do attitudes towards the integration of immigrants change over time? A comparative study of natives, second-generation immigrants and foreign-born residents in Luxembourg. LISER WP 2012–14. Luxembourg: LISER.
- Carr, C. and Hesse, M. (2020). Mobility policy through the lens of policy mobility: The post-political case of introducing free transit in Luxembourg, *Journal of Transport Geography*, 83, 102634. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2020.102634>.
- Clément, F. (2013). La représentation sociopolitique des travailleurs au Luxembourg et dans l'espace de la Grande Région. *Regions & Cohesion*, 3(2), 1–21.
- Claveres, G. (2020). Housing and inequality: The case of Luxembourg and its cross-border workers. OECD Economics Department Working Papers No. 1608. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/666babc1-en.pdf?expires=1679773604&id=id&accname=guest&checksum=44FBEB65E-0B98FC121EC1435135714B8> (consulted 15 March 2023).

- Cooper, A. and Shaw, T. (Eds.) (2009). *The diplomacies of small states: Between vulnerability and resilience*. London: Palgrave Macmillan.
- EMN National Contact Point (2018). *2018 annual report on migration and asylum*. Luxembourg: EMN National Contact Point.
- Fetzer, J. (2011). *Luxembourg as an immigration success story*. Lanham: Lexington Books.
- Fick, M. (2021). Housing prices on the rise despite Covid crisis. <https://today.rtl.lu/news/luxembourg/a/1702372.html> (consulted 5 March 2023).
- Georgi, J. et al. (2019). *Inequalities in Luxembourg: Rich Country, with an Alarming Increase of People Living in Poverty and Need*. <https://www.sdgwatcheurope.org/wp-content/uploads/2019/06/15.3.a-report-LU.pdf> (consulted 17 March 2023).
- Grande Région (n.d.). *The Greater Region at a Glance*. <https://www.grande-region.net/en/The-Greater-Region-at-a-Glance> (consulted 15 January 2023).
- Handel, M. (1981). *Weak states in the international system*. London: Frank Cass.
- Högenauer, A. L., Sarapuu, K., and Trimikliniotis, N. (2021). Guest editorial: small states and the governance of the COVID-19 pandemic. *Small States & Territories* 4(1), 3–12.
- Katzenstein, P. (1985). *Small states in world markets*. Ithaca: Cornell University Press.
- Katzenstein, P. (2003). Small states and small states revisited. *New Political Economy*, 8(1), 9–30.
- Keohane, R. (1969). Lilliputians' dilemmas: Small states in international politics. Book review essay. *International Organization*, 23(2), 291–310.
- Koff, H. (forthcoming 2023). *Insecurity of their own making? – A comparative policy coherence for sustainable development analysis of small state governance*. In Kolnberger, T. and Koff, H (Eds.). *Agency, Security and Governance of Small States: A Global Perspective*. London: Routledge.
- Koff, H., & Maganda, C. (2015). Against the current: Transboundary water management in small states on two continents. *Water International*, 40(2), 231–250.
- Kolnberger, T. and Koff, H. “Addressing seeming paradoxes by embracing them: small state theory and the integration of migrants” *Comparative Migration Studies*, (2021). 10.1186/s40878-021-00222-8.
- Lord, S., Cassiers, T. et Gerber, P. (2014). *L'impact des migrations internationales et des mobilités résidentielles sur l'évolution socio-spatiale des agglomérations de luxembourg et bruxelles*. *Environnement Urbain / Urban Environment* 8, <https://journals.openedition.org/eue/278#quotation>. (consulted 8 January 2023).
- Luxembourg Times (2021). *Luxembourg's ballooning public sector grows 5% in year*.

<https://www.luxtimes.lu/en/luxembourg/luxembourg-s-ballooning-public-sector-grows-5-in-year-60ddabb4de135b9236b028ef>. (consulted 15 January 2023).

Luxembourg Trade & Invest (2022). Luxembourg among the top 10 financial centres in the world. <https://www.tradeandinvest.lu/news/luxembourg-among-the-top-10-financial-centres-in-the-world/#:~:text=Luxembourg%20ranks%208th%20in%20the,international%20of%20any%20financial%20centre>. (consulted 15 March 2023)

Moldes Anaya, S., Koff, H., Da Porto A., Lipovina, T. (2022). Addressing COVID through PCD: policy coherence for vulnerability in development and its relationship to the coronavirus pandemic” Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal. 41 (1), 129-155. <https://doi.org/10.1108/EDI-08-2020-0253>.

OCDE. (2020). Social spending. <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm>. (consulted 30 June 2020).

PWC (2023). Sustainable Finance in Luxembourg. <https://www.pwc.lu/en/sustainable-finance/sustainable-finance-in-luxembourg.html> (consulted 16 March 2023)

Rankin, J. (2019). MEPs create biggest far-right group in European parliament. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2019/jun/13/meps-create-biggest-far-right-group-in-european-parliament>. (consulted 28 May 2020).

Reckinger, R. (2021). Pathways to designing a truly sustainable food system for Luxembourg: Take-home messages from crises. *Sozialalmanach 2021*. Schwéierpunkt: Wéi ee Lëtzebuerg fir muer? Raus aus der Krissee wohin? Pp. 179-192.

Reinesch, G. (2022). Residential Real Estate Prices in Luxembourg.

Rugani, B. Marvuglia, A. and Pulselli, F. (2018). Predicting Sustainable Economic Welfare – Analysis and perspectives for Luxembourg based on energy policy scenarios. *Technological Forecasting and Social Change*, 137, 288-303. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.08.005>.

Statec (2019). Statistics portal. <https://statistiques.public.lu/en/index.html>. (consulted 10 June 2020).

Statec-Atlas démographique (2020). [https://map.geoportail.lu/theme/atlas\\_demographique?version=3&zoom=8&X=667917&Y=6394482&lang=fr&layers=&opacities=&bgLayer=basemap\\_2015\\_global&rotation=0](https://map.geoportail.lu/theme/atlas_demographique?version=3&zoom=8&X=667917&Y=6394482&lang=fr&layers=&opacities=&bgLayer=basemap_2015_global&rotation=0). Accessed 10 June 2020. <https://www.bcl.lu/en/publications/Blog/Blog-14/index.html> (consulted 20 February 2023)

Statistics Times (2020). Projected GDP per capita ranking 2020. <http://statisticstimes.com/economy/projected-world-gdp-capita-ranking.php>. Accessed 1 June 2020.

The World Bank (2023). GDP (current US\$)- Luxembourg. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=LU> (Consulted 15 March 2023)

Thomas, A. (2016). Degrees of inclusion: Free movement of labor and the unionization of

migrant workers in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 54(2), 408–425.

Toussaint, T. (2019). More than 105,000 Luxembourg residents affected by poverty. RTL. <https://today.rtl.lu/news/luxembourg/a/1418974.html> (consulted 5 March 2023)

United Nations. (2023). Sustainable Development Report. <https://dashboards.sdgindex.org/map/spillovers> (consulted 16 March 2023).

Valentova, M. and Berzosa, G. (2010). Attitudes toward immigrants in Luxembourg - Do contacts matter? CEPRS/INSTEAD Working Paper No 2010-20.

Worlddata.info (2023). Gross debt in Luxembourg. <https://www.worlddata.info/europe/luxembourg/debt.php> (consulted 15 March 2023).

Ziemetz, C. (2018). Sociologist Fernand Fehlen believes far-right position in Luxembourg will be untenable following elections. RTL. <https://today.rtl.lu/news/luxembourg/a/1250085.html>. Accessed 10 June 2020.

**Visions pour le territoire luxembourgeois :  
Comment concilier croissance et transitions à l'horizon 2050 ?**

---

L'objet de la matinée était de clore la série des conférences et Tables rondes sur la stratégie d'adaptation des petits pays en se concentrant sur le territoire. Comment organiser un territoire exiguë confronté à une croissance forte de sa démographie et de son économie ? La matinée cherchait à y répondre en faisant dialoguer plusieurs instances qui réfléchissent professionnellement sur l'aménagement du territoire du Grand-duché. Les techniciens de haut niveau ont présenté les travaux récents de leurs ministères ou institution, ensuite les responsables politiques de ses instances y ont débattu sur leurs conclusions et projets.

Le public a pu assister aux présentations suivantes :

- *Luxembourg Stratégie*, direction de prospective économique du Ministère de l'Économie qui explore des futurs possibles et prépare les transformations à long-terme par Pascale JUNKER, Conseiller, Chargée de direction Luxembourg Stratégie au Ministère de l'Économie
- *Une nouvelle culture de planification territoriale à travers l'instrument PDAT et le processus Luxembourg in Transition* du Département de l'Aménagement du territoire par Marie-Josée VIDAL, Premier Conseiller de Gouvernement, Coordinatrice générale au Département de l'Aménagement du territoire
- L'étude de la Fondation IDEA « *Une vision territoriale pour le Luxembourg à long terme - Fir eng kohärent Entwécklung vum Land* » par Vincent HEIN, Senior economist, Fondation IDEA

Les présentations étaient suivies d'un débat animé par la journaliste Madame Caroline MART entre

- Monsieur Franz FAYOT, Ministre de l'Économie
- Monsieur Claude TURMES, Ministre de l'Aménagement du territoire
- Monsieur Michel WURTH, Président d'IDEA

*La Table ronde fut enregistrée et est disponible sur le site de la Section des sciences politiques et morales de l'institut grand-ducal : <https://igd-smp.lu/matinee-debat-vision-pour-le-territoire-luxembourgeois/>*