

Congrès AFSP Aix-en-Provence 2015

Section thématique 39

Peut-on parler de « régions-providence » ? Les politiques sociales entre européenisation et régionalisation

Le bénéfice et la production des politiques sociales dans l'espace de la Grande Région : des formes de régionalisation à partir du Grand-Duché de Luxembourg.

Dr Franz CLEMENT

**Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER)
(formerly CEPS/INSTEAD)
franz.clement@liser.lu**

Introduction

Cet article sera consacré à la production des normes sociales dans un Etat de l'Union européenne: le Grand-Duché de Luxembourg. Ce pays, vu la composition de son marché du travail, ne peut en aucun cas être considéré isolément. On le constatera, le marché y est régionalisé et même internationalisé. Cet état des choses fait que le Luxembourg, pour comprendre la manière dont y sont produites les normes sociales, ne peut être considéré indépendamment des régions voisines qui l'entourent et qui forment un territoire appelé « Grande Région ».

Dans un premier temps, nous allons donc présenter cet état de fait, montrer via des statistiques comment et en quoi le Luxembourg consiste ce jour en un marché internationalisé.

Nous introduirons ensuite un aspect plus théorique afin de montrer que le Grand-Duché est un pays « consociatif » de par l'évolution de la composition de son marché du travail.

Ensuite, nous entrerons dans le cœur du propos en montrant comment sont produites les normes sociales dans ce pays. Nous verrons la production d'origine européenne, puis par bilatéralisme. Nous nous intéresserons alors à la manière dont les travailleurs frontaliers peuvent être associés à la production des normes sociales dans ce petit pays où ils exercent leurs professions. Nous verrons comment certains déséquilibres peuvent se produire entre le Luxembourg et ses voisins pour constater que des normes d'ajustement peuvent exister.

Nous nous intéresserons brièvement encore aux aspects fiscaux du travail frontalier, ayant partie liée avec les normes sociales, puis tirerons quelques conclusions finales.

Le Luxembourg et la Grande Région : données de cadrage et de contexte

Le territoire dit de la « Grande Région » s'est progressivement construit depuis la fin des années soixante sous l'effet de la crise sidérurgique ayant affecté des zones contiguës situées dans 4 pays distincts. Complété au fur et à mesure par l'émergence d'institutions spécifiques jusqu'en 2003, l'espace institutionnel de la Grande Région comprend actuellement le Grand-Duché de Luxembourg, les entités fédérées belges que sont la Région wallonne, la Communauté française et la Communauté germanophone de Belgique, la Région Lorraine ainsi que les Etats (Länder) allemands de Sarre et de Rhénanie-Palatinat. Au cœur de cet espace, le Grand-Duché de Luxembourg, seul Etat indépendant, accueille chaque jour un nombre très important de travailleurs frontaliers en provenance des pays et régions limitrophes. Un quart de l'ensemble de tous les travailleurs frontaliers de l'Union européenne sont concentrés dans le seul Luxembourg tandis qu'un tiers de ceux-ci se retrouvent sur la totalité de l'espace de la Grande Région. Ces flux impressionnants s'expliquent par un déficit de qualifications professionnelles au Luxembourg, mais aussi par un attrait exercé par ce pays sur les voisins en ce qui concerne le niveau des salaires et celui des prestations sociales, ainsi que par la constante création d'emplois malgré la crise.

On peut situer la naissance de la Grande Région et de ses institutions à 1969, année durant laquelle une commission gouvernementale franco-allemande avait vu le jour, rejointe l'année suivante par le Luxembourg, afin d'aborder la reconversion industrielle nécessitée par la crise de la sidérurgie et des mines sévissant dans cet espace. Nous estimons toutefois que le texte véritablement fondateur de la Grande Région remonte à 1980, date à laquelle fut signé à Bonn un accord de coopération entre l'Allemagne, la France et le Luxembourg, rejoints plus tard par la Belgique.¹

Jetons à présent un œil sur des statistiques précises concernant la composition du marché du travail au Luxembourg.

Tableau 1. Composition du marché du travail au Grand-Duché de Luxembourg au 31 décembre 2013

Résidents de nationalité luxembourgeoise	104 502	28,6 %
Résidents de nationalités étrangères	99 945	27,4 %
Travailleurs frontaliers	160 964	44,0 %
TOTAL	365 411	100%
Résidents de nationalités étrangères et travailleurs frontaliers	260 909	71,4%

Source: Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS).

¹ F. CLEMENT, La construction sociale du territoire de la Grande Région: une confusion entre les concepts de coopération et d'intégration, Gouvernance & Emploi, numéro 2 CEPS/INSTEAD, Differdange, 2008, p. 2.

Tableau 2. Résidents et travailleurs frontaliers au Grand-Duché de Luxembourg au 31 décembre 2013

Résidents	204 447	56,0%
Travailleurs frontaliers	160 964	44,0%
TOTAL	365 411	100%

Source: IGSS.

On le voit, le taux de travailleurs frontaliers exerçant au Luxembourg est de 44% et approche donc près de la moitié du total des salariés exerçant dans ce pays, ce qui est considérable.

Tableau 3. Pays de résidence des travailleurs frontaliers exerçant au Grand-Duché de Luxembourg au 31 décembre 2013

Belgique	40 635	25,4%
France	80 417	49,8%
Allemagne	39 912	24,8%
TOTAL	160 964	100%

Source: IGSS.

Les frontaliers provenant de Belgique représentent plus d'un quart du total de l'ensemble, à quasi égalité avec ceux venant d'Allemagne. Les frontaliers français sont de loin les plus nombreux au Luxembourg.

Un pays « consociatif »

Le panorama dressé ci-dessus laisse penser que les travailleurs frontaliers exerçant au Luxembourg forment une réelle communauté partageant des intérêts communs. C'est exact dans un sens, c'est faux dans un autre comme nous allons le voir. Toutefois, le développement exponentiel du travail frontalier au Luxembourg depuis l'année 1985, date du grand démarrage économique du pays, a fait de ces travailleurs un véritable « pilier » de la société aux côtés des travailleurs résidents, dans des proportions quasi égales, comme nous l'avons constaté.

Le Grand-Duché de Luxembourg peut être considéré comme un pays « consociatif ». Le « consociativisme », théorie essentiellement développée dès les années soixante par Arend LIJPHART², veut que dans des pays (souvent de faible taille) soumis à des tendances divergentes, les élites s'accordent pour trouver entre elles des mécanismes d'accommodation rendant les clivages supportables et gérables. Si au Luxembourg, on avait longtemps constaté l'existence (et on le constate toujours) de clivages de nature idéologique et religieuse (démocrates-chrétiens, socialistes, libéraux), le développement du travail frontalier a entraîné la coexistence sur le marché du travail de deux piliers aussi : celui des travailleurs résidents et celui des travailleurs frontaliers.

De ce constate découlent d'inévitables questions. A-t-on tenu compte de cette réalité ? A-t-on développé des mécanismes rendant cette coexistence supportable ? Les résidents et les

² Voir notamment à ce sujet les références suivantes :

LIJPHART, A. *Patterns of Democracy : Government Forms and Performances in Thirty-six Countries*. New Heaven: Yale University Press, 1999, 352 p.

LIJPHART, A. Typologies of democratic systems. *Comparative political studies*, 1968, vol. 1, n° 1, pp. 3-44.

LIJPHART, A. Consociational Democracy, *World Politics*, 1969, vol. 21, n° 2, pp. 207-225.

frontaliers sont-ils traités de façon égale ? Le bénéfice des politiques sociales est-il applicable aux deux piliers indistinctement ?

Nous allons tenter d'amener des éléments de réponse dans les lignes à venir.

La production des politiques sociales au Luxembourg et dans la Grande Région

Une production d'abord européenne

Si la situation sociale générale des travailleurs frontaliers exerçant au Luxembourg est régie essentiellement par le Règlement européen 883/2004³ concernant la coordination des régimes de sécurité sociale dans l'Union européenne, des conventions bilatérales ont été signées depuis longtemps en matières fiscale et sociale entre le Luxembourg et ses voisins. Ces conventions ne prévoient pas toujours les mêmes dispositions, mais globalement elles mettent à profit des travailleurs frontaliers des bénéfices sociaux importants. Ainsi, ces travailleurs frontaliers peuvent bénéficier de remboursements de sécurité sociale plus élevés que dans leurs pays de résidence, ainsi que d'allocations familiales complémentaires qui leur sont versées par le Luxembourg. Le tout entraîne une différenciation du traitement social entre ces travailleurs frontaliers et les travailleurs résidents de leurs pays respectifs qui, eux, ne bénéficient pas de pareils avantages.

Le règlement, le 883/2004 dispose en son article 1^{er}, f) : « Le terme « travailleur frontalier » désigne toute personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un Etat membre et qui réside dans un autre Etat membre où elle retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine ».

Le terme « travailleur frontalier » désigne bien tout travailleur occupé sur le territoire d'un Etat membre et résidant sur le territoire d'un autre Etat membre de l'Union. Par cette définition, deux critères sont ainsi mis en exergue. Le premier est de nature politique par la référence à deux Etats différents membres de l'Union. Le second critère est de nature temporelle puisque la formulation indique que le travailleur retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine dans l'Etat membre où il réside. Cette définition conserve donc la condition temporaire du retour quotidien ou hebdomadaire au domicile et celle de traverser une frontière. Toutefois, nous allons le voir, pareille définition ne s'applique qu'en ce qui concerne la protection sociale des travailleurs au sein de l'Union.

Signalons encore que le Règlement 883/2004, en son article 1^{er}, j) indique que le terme « résidence » désigne le lieu où la personne réside habituellement. Ceci revêt une certaine importance en ce sens qu'en parlant de frontaliers « belges », « allemands » ou « français », il est utile de préciser que c'est la résidence et non la nationalité de ces travailleurs qui est prise en compte. Les travailleurs frontaliers belges comprennent ainsi l'ensemble de ces travailleurs ayant leur résidence en Belgique, peu importe leur nationalité.

³ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

Un homme de nationalité turque, par exemple, domicilié à Arlon et étant salarié dans une entreprise à Luxembourg sera considéré comme « frontalier belge ».

Le Règlement 883/2004 est prolongé par un Règlement d'application, le 987/2009.⁴

Les règlements européens dont il a été fait mention ont créé et créent toujours des mécanismes de coordination, mais en aucun cas une harmonisation des systèmes de sécurité sociale valable pour tous les Etats membres de l'Union européenne. Ces systèmes varient donc d'un Etat membre à l'autre et sont fonction de cultures sociales particulières. Le quatrième considérant du Règlement 883/2004 énonce d'ailleurs : « Il convient de respecter les caractéristiques propres aux législations nationales de sécurité sociale et d'élaborer uniquement un système de coordination ». Des problèmes résultent bien entendu de ces différences, notamment en ce qui concerne l'absence de définition commune des conditions d'octroi des prestations sociales.

Dans le domaine fiscal en revanche, le droit européen ne trouve pas à s'appliquer. Ce sont des conventions bilatérales signées entre Etats qui vont déterminer le régime fiscal des travailleurs frontaliers. Cela signifie que la définition fiscale du travailleur frontalier pourra varier considérablement d'une convention à l'autre, en fonction de ce que les Etats auront pu convenir entre eux. Ces conventions fiscales bilatérales ont pour but essentiel d'éviter la double imposition des revenus provenant de divers Etats membres. Les règles et critères varient d'un cas à l'autre. On pourra ainsi trouver des dispositions comportant l'imposition du travailleur frontalier dans son Etat de résidence, dans l'Etat du lieu de travail ou même dans les deux simultanément, selon les cas.

Frontaliers et résidents : cassures et différenciations

Le fait que les normes sociales sont en quelque sorte coordonnées par l'Union européenne pourrait laisser croire que les travailleurs frontaliers exerçant au Luxembourg sont traités sur pied d'égalité avec les travailleurs résidents du pays. C'est globalement le cas. Il existe toutefois des matières dans lesquelles cette égalité est rompue. C'est le cas dans la problématique du paiement du chômage, par exemple.

Cet exemple est illustratif de l'internationalisation du marché du travail au Luxembourg et de ses conséquences. Il y a plusieurs années, une volonté européenne s'était faite pour que les allocations de chômage soient payées dans le pays de travail du travailleur licencié et non dans son pays de résidence. Le Luxembourg aurait été fortement pénalisé par ce système. En effet, si ce système avait été établi, le Luxembourg aurait été confronté au paiement d'allocations trop importantes pour les travailleurs frontaliers licenciés. Le taux de paiement des allocations au Luxembourg étant de 80% du dernier salaire durant douze mois, le budget aurait connu de sérieux problèmes. De plus, le service public national de l'emploi, l'ADEM

⁴ Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

(Agence pour le développement de l'emploi) aurait dû engager trop de nouveaux fonctionnaires pour traiter ces dossiers.

Avec l'entrée en vigueur du Règlement européen 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale le 1^{er} mai 2010 pour certains aspects et le 1^{er} mai 2012 pour d'autres aspects, certaines dispositions qui concernent les salariés frontaliers changent. Toutefois, rien ne changera directement pour le salarié frontalier qui tombe dans le chômage au Luxembourg. Il doit s'inscrire à l'administration compétente de son pays de résidence et il touchera les indemnités de chômage dans son pays. Avec le nouveau Règlement, le Luxembourg sera cependant obligé de rembourser à l'administration du lieu de résidence la totalité du montant des prestations versées par celle-ci au chômeur pendant les trois premiers mois de l'indemnisation. Parallèlement à l'inscription au chômage dans son pays de résidence, la personne concernée pouvait déjà avant 2010 s'inscrire à l'ADEM comme demandeur d'emploi, mais sans avoir droit aux mêmes services que les salariés résidents. Ceci a changé en vertu du nouveau règlement européen, à partir du 1er mai 2012. A partir de cette date, le chômeur résident à l'étranger, dont le dernier emploi était au Luxembourg et qui s'est inscrit au chômage dans son pays de résidence peut, toujours à titre complémentaire, s'inscrire à l'ADEM comme demandeur d'emploi. Il bénéficiera alors des mêmes services et mesures, notamment d'activation, que les chômeurs qui ont leur résidence au Luxembourg, mais il sera aussi assujéti au contrôle qui y est exercé et il doit respecter les conditions fixées par la législation luxembourgeoise. Les allocations au tarif luxembourgeois ne lui seront toutefois pas applicables.

Le président de la Confédération syndicale indépendante-Luxembourg (OGB-L) a adressé un appel au ministre du travail et de l'emploi de tout faire afin que les administrations compétentes des quatre pays de la Grande Région mettent en place un système de collaboration efficace dans l'intérêt des personnes à la recherche d'un emploi.⁵ Ce système n'a toutefois pas pu encore voir le jour.

L'affaire dite des « bourses d'études » a été un autre élément montrant une différence de traitement entre résidents et frontaliers.⁶ Alors que le Luxembourg versait des allocations d'études aux enfants de ses travailleurs, tant résidents que frontaliers, le pays décida il y a quelques années de supprimer ce système et de le remplacer par le versement de bourses d'études à ses seuls résidents. Plusieurs travailleurs frontaliers ont usé d'un recours qui a abouti devant la Cour européenne de justice.

La Cour avait certes relevé que la condition de résidence était propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi par le Luxembourg visant à promouvoir la poursuite d'études supérieures et à augmenter, de manière significative, la proportion des titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur résidant dans ce pays. En effet, la probabilité d'une installation au Luxembourg et d'une intégration au marché du travail luxembourgeois au terme des études supérieures, même lorsque ces études ont été effectuées à l'étranger, est plus importante s'agissant des étudiants résidant au Luxembourg au moment où ils vont entreprendre leurs études supérieures qu'en ce qui concerne les étudiants non-résidents.

⁵ www.ogbl.lu, 21 janvier 2010.

⁶ Cour de justice de l'Union européenne, communiqué de presse n° 74/13. Luxembourg, le 20 juin 2013. Arrêt dans l'affaire C-20/12 Elodie Giersch e.a./ Luxembourg.

Cependant, la Cour a jugé que le régime d'aide financière en cause présentait un caractère trop exclusif. En effet, en imposant une condition de résidence préalable de l'étudiant sur le territoire luxembourgeois, la réglementation contestée privilégiait un élément qui n'était pas nécessairement le seul élément représentatif du degré réel de rattachement de l'intéressé au Luxembourg. Ainsi, il était possible qu'un étudiant non-résident puisse également avoir un rattachement suffisant au Grand-Duché permettant de conclure à l'existence d'une probabilité raisonnable de le voir revenir s'y installer et se mettre à la disposition du marché du travail de cet État membre.

Tel est le cas, par exemple, lorsque cet étudiant réside seul ou avec ses parents dans un État membre frontalier du Luxembourg et que, depuis une durée significative, ses parents travaillent au Luxembourg et vivent à proximité de cet État membre. La Cour a précisé à cet égard qu'il existait des mesures moins restrictives permettant d'atteindre l'objectif poursuivi par le législateur luxembourgeois. Par exemple, dans la mesure où l'aide octroyée peut consister en un prêt, un système de financement qui subordonnerait l'octroi de ce prêt, voire du solde de celui-ci, ou son non-remboursement, à la condition que l'étudiant qui en bénéficie revienne au Luxembourg pour y travailler et y résider après avoir achevé ses études à l'étranger, serait mieux adapté à la situation particulière des enfants des travailleurs frontaliers. De surcroît, afin d'éviter un «tourisme des bourses d'études» et de s'assurer que le travailleur frontalier parent de l'étudiant présente des liens suffisants avec la société luxembourgeoise, l'octroi de l'aide financière pourrait être subordonné à la condition que ce parent ait travaillé au Luxembourg pendant une période minimale déterminée.

Enfin, tout risque de cumul avec l'allocation d'une aide financière équivalente qui pourrait être versée par l'État membre dans lequel l'étudiant réside, seul ou avec ses parents, pourrait être évité par la prise en compte d'une telle allocation pour l'octroi de l'aide versée par le Luxembourg. Dans ces circonstances, la Cour répond que la réglementation luxembourgeoise contestée va au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par le législateur. Partant, cette réglementation est contraire au principe de la libre circulation des travailleurs.

De cette décision de justice a découlé ensuite l'attribution du bénéfice d'une autre norme sociale aux travailleurs frontaliers : les chèques-services⁷. Ces chèques permettent aux parents de placer leurs enfants dans des crèches. Là aussi la notion de résidence a disparu au bénéfice de celle de l'exercice d'un emploi au Luxembourg.

Ce que nous avons vu jusqu'à présent nous amène à un constat. La production de normes sociales au Luxembourg et aux travailleurs y exerçant découle d'abord d'une impulsion européenne. Tantôt cette impulsion se voit contredite dans les faits par une législation interne, tantôt elle fait l'objet d'une modulation directement au niveau européen. Dans ce dernier cas, avec la problématique du paiement du chômage, l'Europe modalise directement elle-même un dispositif de production sociale. Dans les autres cas que sont les bourses d'études et les chèques services, l'Europe a rappelé au Luxembourg le respect du principe de libre-circulation à l'intérieur de l'Union. Bref, deux poids, deux mesures...

⁷ Les chèques services accessibles aux frontaliers, Luxemburger Wort, 10 février 2015.

Une production par bilatéralisme en second lieu

Nous en avons déjà fait part plus haut. Si l'Union européenne assure la coordination des régimes de sécurité sociale, elle laisse la place à des conventions bilatérales particulières entre Etats, réglant davantage en détails certains aspects de sécurité sociale, notamment les prestations comme la maternité, l'assurance accident, la pension de vieillesse, les allocations familiales, etc. Avec certains pays de l'Union européenne, le Luxembourg a conclu des conventions bilatérales contenant des dispositions qui accordent des droits plus étendus que ceux prévues dans le règlement communautaire 883/2004 ou qui règlent des situations spécifiques.

Dans les relations avec les Etats de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse, les accords bilatéraux qui existaient avant l'entrée en vigueur des règlements communautaires ne sont plus applicables, en ce qui concerne les branches et les personnes qu'ils visent et dans les cas qu'ils régissent, dès lors que sont applicables les dispositions du règlement communautaire 883/2004.

Néanmoins ces conventions restent applicables dans la mesure où les champs d'application personnels et matériels sont plus larges que ceux des règlements, ainsi que dans les cas où certaines dispositions bilatérales ont été expressément maintenues en vigueur moyennant inscription aux annexes des règlements communautaires. Les dispositions de conventions bilatérales conclues avant la date d'application du règlement ne restent applicables que si elles sont plus favorables pour les travailleurs migrants ou si elles concernent des situations spécifiques et exceptionnelles liées à des circonstances historiques et ont un effet limité dans le temps.

Avec ses voisins, le Luxembourg a établi la convention belgo-luxembourgeoise du 24 mars 1994, entrée en vigueur le 1er juin 1995, concernant la sécurité sociale des travailleurs frontaliers. Signalons aussi la convention avec la France du 7 novembre 2005, entrée en vigueur le 1er septembre 2008, concernant des dispositions ponctuelles en matière de sécurité sociale.

Cette production de normes sociales par bilatéralisme ne consiste pas réellement en un système sui generis. Au contraire, c'est un système complémentaire destiné à préciser et à détailler les normes européennes de base. C'est là que des particularismes peuvent être introduits entre un Etat et d'autres Etats avec lesquels il conclut pareilles conventions. D'où à nouveau (même si c'est peu le cas ici), une possibilité de traiter différemment un même public selon son Etat de provenance.

Le rôle des travailleurs frontaliers dans la production des normes sociales nationales au Luxembourg

Le Grand-Duché de Luxembourg offre à ses travailleurs frontaliers la possibilité de contribuer toutefois à l'édiction de politiques sociales, et ce via le mécanisme des « chambres professionnelles ».

Les chambres professionnelles ne sont pas des institutions très répandues en Europe, du moins au sens où on les entend au Grand-Duché. On les trouve au Luxembourg, en Autriche et dans les Etats allemands de Brême et de Sarre. Jusqu'au 1^{er} janvier 2009, on trouvait six chambres professionnelles au Grand-Duché. Tout d'abord, trois chambres patronales : la Chambre de commerce, la Chambre des métiers et la Chambre d'agriculture. Il y avait aussi trois chambres du salariat : la Chambre de travail, la Chambre des employés privés, la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Le 1^{er} janvier 2009 s'est opérée une fusion entre la Chambre de travail et la Chambre des employés privés dans le cadre de ce qui s'appelle au Luxembourg le « statut unique », consistant dans le rapprochement entre les statuts professionnels d'ouvrier et d'employé⁸ La nouvelle chambre résultant de cette fusion est la Chambre des salariés.

C'est la loi du 4 avril 1924⁹ qui organise la représentation des employeurs et des travailleurs au niveau de la catégorie socioprofessionnelle par la création de chambres professionnelles à base électorale. Si cette législation initiale a ensuite subi plusieurs modifications ultérieures, la loi du 4 avril 1924 indique que les chambres professionnelles sont associées de façon organique à la procédure d'adoption des lois et des règlements d'exécution des lois. Elles peuvent donc jouer un rôle important sur le plan législatif par les avis qu'elles rendent. C'est là leur rôle essentiel, un rôle consultatif. Ainsi, le Gouvernement doit demander leur avis sur des projets de lois et de règlements qui ont trait à la politique économique, financière et sociale : droit du travail, sécurité sociale, fiscalité, environnement, formation professionnelle initiale et continue, éducation.

D'autres missions des Chambres professionnelles visent notamment à la sauvegarde et la défense des intérêts de leurs ressortissants, à la surveillance et au contrôle de l'exécution des contrats de service individuels et collectifs, à la présentation d'observations à la Chambre des Députés sur l'emploi des crédits du budget de l'Etat alloués pour les exercices écoulés et leur avis sur les nouvelles allocations à proposer pour l'exercice suivant, à des propositions concernant la surveillance de l'enseignement professionnel de leurs ressortissants et une participation active à l'organisation de l'apprentissage et des cours de perfectionnement professionnel. L'exécution de ces obligations légales engendre bien d'autres activités. Ainsi, il incombe naturellement aux chambres professionnelles de conseiller et de renseigner les salariés en matière d'interprétation des textes légaux régissant le contrat de travail, la fiscalité, l'assurance pension, l'assurance maladie, l'assurance accident, les allocations de chômage. L'information des ressortissants se fait également par le biais de la publication de matériels d'information.

⁸Loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé et modifiant: 1. Le Code du travail; 2. le Code des assurances sociales; 3. la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension; 4. la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale; 5. le chapitre VI du Titre I de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire; 6. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 7. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, Mémorial A, numéro 60, 15 mai 2008.

⁹ Loi du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale, Mémorial A, numéro 21, 3 mai 1924.

Mais il faut signaler une autre particularité encore. La loi du 13 mai 2008 portant introduction du statut unique confère à la Chambre des salariés le droit de désigner des représentants des salariés auprès des organismes de sécurité sociale et des assesseurs auprès des juridictions de sécurité sociale. Par ce fait, la Chambre des salariés constitue l'acteur central de la représentation des salariés dans les instances de sécurité sociale. Ainsi, la Chambre des salariés désigne les six délégués représentant ses ressortissants au sein de la Caisse nationale de santé (CNS) qui a remplacé l'Union des caisses de maladie et les caisses de maladie des ouvriers, des employés privés, des agriculteurs et des indépendants. La CNS prend les décisions essentielles concernant le niveau de cotisations sociales versées par les salariés ainsi que l'envergure des prestations accordées à ceux-ci. Elle désigne encore les huit délégués des salariés siégeant au comité directeur de la Caisse nationale de l'assurance pension (CNAP) ainsi que les assesseurs représentant les assurés auprès du Conseil arbitral des assurances sociales et du Conseil supérieur des assurances sociales. Ces deux juridictions sont compétentes pour statuer sur les litiges concernant l'affiliation, l'assujettissement, les cotisations, les amendes d'ordre et les prestations sociales en matière de sécurité sociale. En outre, elle propose les représentants des salariés appelés à siéger en tant qu'assesseurs devant les trois juridictions du travail du pays siégeant à Luxembourg, Esch-sur-Alzette et Diekirch. Enfin, la Chambre des salariés est présente dans diverses commissions consultatives nationales pour y défendre les intérêts des salariés comme par exemple la Commission de grâce, le Conseil supérieur de la statistique, le Comité consultatif à la formation professionnelle à caractère tripartite, le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, etc.¹⁰

Des élections sociales sont organisées tous les 5 ans au Luxembourg. Elles permettent aux salariés de désigner leurs représentants dans les délégations d'entreprises, comme c'est le cas dans d'autres pays, mais aussi de composer la fameuse Chambre des salariés. Toute personne disposant d'un contrat de travail comme salarié au Luxembourg est invité à prendre part au vote, tant à l'électorat actif que passif. Cela signifie que les travailleurs frontaliers peuvent non seulement émettre un vote, mais aussi se porter candidats sur les listes des organisations syndicales à l'occasion de ces élections. Ceci revêt toute son importance quand on sait que cette Chambre des salariés est associée au processus législatif par le biais d'avis. Clairement, le système luxembourgeois permet à des travailleurs frontaliers n'habitant pas le Luxembourg et n'ayant pas la nationalité luxembourgeoise, de devenir membres de cette Chambre en y étant élus et donc de participer au processus législatif d'un pays qui n'est pas le leur et dans lequel ils n'habitent pas.

Qu'en est-il à présent de la participation des travailleurs frontaliers à la Chambre des salariés en particulier ?

10 Loi du 7 septembre 1987 modifiant et complétant la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création des chambres professionnelles à base élective, Mémorial A, numéro 78, 17 septembre 1987 ; Loi du 13 juillet 1993 portant modification a) de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective b) de la loi du 27 juillet 1992 portant réforme de l'assurance maladie et du secteur de la santé c) du code des assurances sociales d) de la loi du 26 février 1993 concernant le travail volontaire à temps partiel, Mémorial A, numéro 50, 13 juillet 1993.

Lors des élections sociales de 2003 à l'ancienne Chambre des employés privés, selon une source interne au LCGB, les pourcentages de votants étaient les suivants : ¹¹

Tableau 4. Estimation du taux de participation aux élections de 2003 à l'ancienne Chambre des employés privés - Luxembourg

Pays de résidence des travailleurs frontaliers	Hommes	Femmes
Belgique	28,3%	31,5%
Allemagne	20,9%	18,5%
France	19,4%	19,7%
Luxembourg	44,0%	43,4%

Source: Lëtzebuurger Chrëschtliche Gewerkschaftsbond (LCGB).

A l'issue des élections de novembre 2013, ce sont cette fois 8 frontaliers qui ont été élus : 5 résident en Belgique et 3 en France. Le taux global de participation est estimé à 35%.

¹¹ F. CLEMENT, Intégration et représentation sociopolitique des travailleurs frontaliers au Luxembourg, in : Le travail frontalier au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux. Pratiques, enjeux et perspectives, sous la direction de Rachid Belkacem et Isabelle Pigeron-Piroth, Presses Universitaires de Lorraine, Nancy, 2012, pp. 419.

Tableau 5. La répartition des 60 sièges de la Chambre des salariés suite aux élections sociales de novembre 2013

OGB-L ¹²	LCGB ¹³	ALEBA ¹⁴	FNCTTFEL ¹⁵	SYPROLUX ¹⁶
38	15	4	2	1
63,0%	25,0%	7,0%	2,0%	3,0%

Source : Chambre des salariés du Luxembourg (CSL).

Pendant la campagne électorale préalable aux élections sociales de novembre 2008 et 2013, les deux principaux syndicats luxembourgeois, l'OGB-L et le LCGB, ont lancé une campagne d'information pour les travailleurs frontaliers. Plus précisément, les syndicats ont tenu des réunions d'information dans les villes frontalières telles que Sarrebruck en Allemagne, Thionville en France et Arlon en Belgique. L'OGB-L a aussi lancé trois sites internet dans le but de s'adresser aux travailleurs frontaliers belges, français et allemands. L'OGB-L était alors d'avis que les travailleurs transfrontaliers devaient être considérés comme des employés contribuant au quotidien à la richesse et à la diversité du pays et qu'il était par conséquent nécessaire pour eux de connaître leurs droits. Pour sa part, le LCGB avait consacré une partie de son site internet aux travailleurs frontaliers. Des affiches électorales de campagne ont aussi été collées par les syndicats luxembourgeois tout le long des routes belges, françaises et allemandes, ce qui ne s'était jamais vu auparavant. Des spots publicitaires avaient été diffusés dans les cinémas de certaines villes de la Grande Région, comme à Arlon et Bastogne. Des affiches furent placardées dans les autobus assurant des lignes transfrontalières, mais aussi dans certains journaux belges. Des gadgets électoraux furent encore distribués. La CSL est allée encore plus loin en faisant passer des accords entre les postes luxembourgeoise et des pays limitrophes de manière à faire acheminer vers le Grand-Duché des enveloppes contenant des bulletins de vote qui n'auraient pas été affranchies, et ce aux frais de la CSL elle-même. C'est un budget d'approximativement 400 000€ qui a été mobilisé pour favoriser la participation en vote en 2013.¹⁷

Pour l'OGB-L, la faible participation des travailleurs frontaliers dans les élections sociales peut s'expliquer par une mauvaise interprétation du modèle luxembourgeois de la démocratie sociale. Toutefois, malgré plusieurs efforts déployés par les organisations syndicales en vue de fournir des informations, l'intérêt parmi les travailleurs frontaliers dans les élections sociales est resté faible, comme nous l'avons déjà indiqué. Cela peut être attribué à un certain nombre de facteurs. Ainsi, le taux de syndicalisation assez faible en France, ainsi que nous en avons déjà fait mention, pourrait expliquer le manque de volonté de la moitié des frontaliers à participer au scrutin. D'autre part, des disparités significatives apparaissent dans la structure de l'emploi salarié qui comprend les ressortissants luxembourgeois, résidents migrants et travailleurs frontaliers. Des disparités existent également dans les types de candidats participant aux élections. En outre, tout le monde ne partage peut-être pas les positions des organisations syndicales luxembourgeoises ou leur message. Il est possible qu'en conséquence de cette situation, la représentativité d'un organisme tel que la Chambre des salariés peut être affectée et perçue par certains travailleurs transfrontaliers comme un organe essentiellement national, malgré les campagnes d'information sur le rôle de l'institution.

¹² Organisation syndicale indépendante – Luxembourg.

¹³ Fédération luxembourgeoise des syndicats chrétiens.

¹⁴ Association luxembourgeoise des employés de banques et assurances.

¹⁵ Fédération Nationale des Cheminots, Travailleurs du Transport, Fonctionnaires et Employés Luxembourgeois.

¹⁶ Syndicat des chemins de fer, lié au LCGB.

¹⁷ Rencontre avec M. Jean-Claude REDING, Président de la CSL, le 16 septembre 2013.

Globalement, les résultats chiffrés des élections à la Chambre des salariés indiquent que le nombre de ces travailleurs frontaliers qui participent au processus électoral a été très limité. Ainsi, les travailleurs frontaliers ne semblent pas être vraiment concernés par l'élection des délégués au niveau des associations professionnelles qui représentent leurs intérêts. Toutefois, la question concernant leur participation serait clairement affirmée si la croissance du nombre de travailleurs transfrontalier devait se poursuivre de manière à dépasser durablement le nombre des résidents. Dans ce cas, il serait en effet inconcevable que la majorité des salariés ne se sentent pas concernés par la gouvernance du marché de l'emploi sur la base du fait qu'ils habitent sur d'autres territoires que sur celui où ils exercent leur activité salariée.

Aussi intéressant que ce processus participatif puisse paraître, il nous faut toutefois apporter un bémol en ce sens qu'à ce jour aucune recherche de quelque nature que ce soit n'a permis de démontrer en quoi l'impact des élus frontaliers à la CSL consistait exactement, pas plus que le degré de prise en compte de leurs avis dans l'ensemble ou des avis globaux de la CSL dans le processus législatif national. Cela ouvre d'intéressantes pistes de recherche.

Des mécanismes transfrontaliers compensatoires en guise d'ajustement social

Si les travailleurs frontaliers semblent quelque peu se désintéresser de leur activité potentielle à la Chambre des salariés, ils se montrent indirectement actifs dans la production sociale nationale par le biais des impôts qu'ils paient au Luxembourg, le principe étant que ces travailleurs sont en effet soumis à l'impôt dans leur pays de travail et non de résidence. Cette situation étant mentionnée, il est légitime de se poser la question de savoir si les Etats limitrophes du Luxembourg ne souffrent pas d'un certain manque à gagner, les empêchant de mener des politiques sociales internes, en particulier dans les zones frontalières avec le Grand-Duché. C'est évident. La Belgique et le Luxembourg, et eux seuls, ont d'ailleurs imaginé un mécanisme compensatoire que nous allons à présent décrire. A nouveau, il s'agit d'un accord bilatéral démontrant que l'impôt des frontaliers n'est pas traité de manière égale selon leur pays de provenance.

Un résident belge travaillant au Grand-Duché paiera donc ses impôts au Luxembourg, la convention belgo-luxembourgeoise ayant fixé le principe de l'imposition dans le pays du lieu de travail. Nous ne rentrerons pas ici dans certaines subtilités et exceptions prévues par la convention. Cette situation n'exonère toutefois pas ces travailleurs frontaliers belges de s'acquitter de taxes en Belgique, tant au niveau de la commune dans laquelle ils résident que de la région, par exemple.

Cette situation entraîne bien entendu une perte dans la perception de l'impôt par la Belgique. Ce déséquilibre défavorable aux autorités belges avait depuis longtemps été pointé du doigt. En effet, dès la création de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) en 1921, il avait ainsi été prévu que les droits d'accises et de douanes perçus par les deux Etats soient redistribués entre eux selon des clés de répartition. Ces clés étaient basées sur l'évolution de la population et des recettes d'accises et étaient révisables pour des périodes de dix ou deux ans selon les cas. Initialement prévu pour une durée de cinquante ans, l'accord UEBL était ensuite révisable tous les dix ans. Le mécanisme allait subir des changements importants dès 1975 via ce qui a été appelé la « compensation Martelange » du nom de cette localité belge

bien connue située sur la frontière grand-ducale et partagée entre le Luxembourg et la Belgique. A l'origine de l'accord, on trouve l'accroissement du côté grand-ducal de Martelange du nombre de stations-services délivrant des produits pétroliers, entre autres. En 1975, le système de répartition des recettes fut modifié, les différences des taux de taxation entre la Belgique et le Luxembourg ayant entraîné le fait que beaucoup de Belges effectuaient des achats à meilleur prix au Luxembourg. La compensation prévoyait que 7% des recettes perçues par le Grand-Duché étaient transférées à la Belgique. Les choses évoluèrent toutefois au début des années 2000 par un nouvel accord conclu entre les deux Etats.¹⁸

A partir de l'année 2002, la « compensation Martelange » fut supprimée. Toutefois, afin de tenir compte des effets induits par le travail frontalier et afin de permettre à l'Etat fédéral belge d'assurer le financement des communes belges dont un nombre de plus en plus significatif de résidents exerçaient une activité professionnelle au Grand-Duché, un montant forfaitaire fut déterminé de manière à être déduit de la part des recettes communes revenant au Grand-Duché, pour *in fine* être ajouté à la part revenant à la Belgique. Les montants conclus furent les suivants : 24 millions d'euros pour 2002, 20 millions pour 2003, 15 millions pour 2004 et les années suivantes. Le montant de 15 millions d'euros allait aussi être indexé annuellement au taux de 2% dès 2005. L'accord prévoyait aussi que dès l'année 2004, l'Etat belge utiliserait le montant ainsi perçu pour assurer le financement des communes belges détentrices de travailleurs frontaliers exerçant au Luxembourg. La répartition du financement s'effectuerait en fonction des revenus professionnels perçus au Luxembourg, déclarés par les résidents belges de ces communes à l'impôt des personnes physiques. C'est ainsi par exemple que pour l'année 2005, au sein des 44 communes de la Province belge de Luxembourg, les montants redistribués s'étaleraient de seulement 3575€ pour la commune de Rendeux à 4 155 284€ pour celle d'Arlon.¹⁹

Les quelques lignes qui précèdent nous démontrent à nouveau la possibilité d'un traitement différencié concernant ici la possibilité de produire des politiques d'un point de vue financier. Le système mis en place entre le Luxembourg et la Belgique n'existe, ni avec l'Allemagne, ni avec la France. Tout ceci démontre encore qu'une même population de travailleurs frontaliers peut se voir divisée quant au traitement particulier qui peut lui être réservé selon les cas.

Du domaine social au domaine fiscal

Les quelques lignes qui suivent vont peut-être paraître hors propos, mais il nous a paru utile d'aborder brièvement quand même quelques aspects de la situation fiscale des travailleurs frontaliers afin de démontrer, là aussi, encore une fois, que des traitements particuliers peuvent être réservés aux frontaliers, cette fois par leur pays de résidence et non d'emploi.

Tout ce serait sans doute déroulé dans le meilleur des mondes entre le Luxembourg et la Belgique, si en 2014 n'était survenue une polémique concernant la fiscalité des frontaliers.

¹⁸ Décision du Comité de Ministres de l'Union économique belgo-luxembourgeoise modifiant la décision du 24 octobre 1975 concernant l'application de l'article 8 de la convention coordonnée instituant l'Union économique belgo-luxembourgeoise, Mémorial B numéro 70, 31 décembre 2001.

¹⁹http://www.frontaliersbelges.be/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=54&limitstart=4.

Début de l'année 2014 en effet, plusieurs travailleurs frontaliers belges furent contactés par l'administration fiscale de leur pays qui leur demandait de bien vouloir justifier et prouver leur activité effective au Luxembourg.

L'administration fiscale belge applique ainsi un principe lié à l'article 15 de la convention fiscale de 1970 selon lequel le résident belge frontalier est redevable de l'impôt en Belgique pour les jours d'activité qui seraient prestés hors du territoire luxembourgeois. Le fisc belge s'adresse donc à des résidents belges disposant en principe d'un contrat de travail au Luxembourg afin de vérifier l'exercice effectif de celui-ci sur le territoire du Grand-Duché. Il s'ensuit que plusieurs travailleurs belges se trouvent aujourd'hui encore dans l'obligation de fournir des preuves et de justifier leur présence physique quotidienne sur le territoire grand-ducal auprès de l'administration fiscale belge.

Le journal luxembourgeois « Paperjam » écrivait sur le sujet :²⁰ « Ce n'est pas la première fois, tant s'en faut, que le fisc belge fait résonner les sphères luxembourgeoises. Après les « plaques jaunes »²¹ ou les sociétés fictives, c'est aux salariés d'entreprises luxembourgeoises, soupçonnés – sans raison particulière – de passer du temps de travail imposable en Belgique, que les services du royaume s'attaquent. Non sans une certaine hargne. « Selon un processus ciblé », dit-on à Bruxelles, au SPF (service public fédéral) Finances. Pourtant, les exemples s'accumulent et commencent à remonter : on en parle dans les cercles économiques belgo-luxembourgeois, sur les réseaux sociaux. Les associations de frontaliers sont saisies de cas, les syndicats commencent à être sollicités, des avocats sont sur le coup et il se dit que, de chaque côté de la frontière, des élus sont sensibilisés. En fait, le fisc belge a reçu des directives pour contrôler les revenus exonérés. Les revenus luxembourgeois étant, par nature et par convention bilatérale, exonérés des impôts directs belges (mais évidemment imposables au Grand-Duché), une masse de travailleurs frontaliers se font, ces dernières semaines, demander des comptes. »

La question dans ce débat est donc celle de la présence effective de ces travailleurs au Grand-Duché et des moyens à produire pour le prouver. Comme moyens de preuve, fournir un contrat de travail, une attestation signée de l'employeur, des notes de frais, des tickets de parking ou de restaurant, des attestations de cours ou formations pourraient constituer des éléments probants paraissant évidents. Le hic est que bien des frontaliers, ne s'attendant pas à pareils contrôles n'ont pas conservé ce genre de preuves. Le problème s'avère d'autant plus aigu, qu'aux dires de plusieurs frontaliers contrôlés, le fisc n'accepte pas certains moyens probants comme les contrats ou attestations de travail.

Selon le quotidien « L'Avenir Luxembourg »²², la CSC a écrit au ministre belge des Finances, Koen GEENS en indiquant notamment : « Les déclarations sur l'honneur ne seraient pas plus recevables. Les attestations patronales sont également rejetées car pouvant être établies a posteriori et donc selon l'administration, pouvant être de complaisance ». Les frontaliers se trouvent alors dans une certaine forme d'impossibilité de fournir d'autres moyens de preuves de leur présence quotidienne au Luxembourg. Josy ARENS député fédéral jusqu'à mai 2014²³ et bourgmestre d'Attert, s'est adressé dans un premier temps via une interpellation orale au

²⁰ <http://www.paperjam.lu/article/fr/frontaliers-victimes-de-harcelement-fiscal-belge>.

²¹ Il s'agit ici de véhicules immatriculés au Luxembourg où les plaques d'immatriculation sont à fond de couleur jaune. Certains travailleurs frontaliers utilisent ces véhicules pareillement immatriculés selon divers usages.

²² http://www.lavenir.net/article/detail.aspx?articleid=DMF20140404_00458599.

²³ Josy ARENS a été élu député wallon de la circonscription Arlon, Marche-en-Famenne, Bastogne lors des élections au Parlement wallon du 25 mai 2014.

ministre des Finances : « Monsieur le ministre, je vous remercie pour cette réponse malheureusement incomplète. En effet, je demande vraiment au gouvernement de garantir la sécurité juridique des travailleurs frontaliers en précisant les documents qui sont jugés probants par l'administration. C'est là que se situe le fond du problème. Ainsi, quand les copies des contrats de travail sont jugées insuffisantes aux yeux de l'administration ou les déclarations sur l'honneur ne sont plus recevables, ces travailleurs frontaliers sont dans une situation où ils ne savent plus quels documents fournir pour prouver leur présence au Grand-Duché. Par conséquent, je vous poserai la question par voie de courrier, afin d'obtenir cette certitude et pouvoir donner des garanties juridiques aux travailleurs frontaliers belgo-luxembourgeois ».

Le ministre GEENS s'est trouvé dans l'impossibilité d'apporter une réponse précise sur les preuves recevables par son administration. Une partie de sa réponse, plutôt évasive, fut la suivante : « Afin de vérifier que les conditions d'exonération sont remplies, l'approche de contrôle prévoit qu'une demande de renseignement est envoyée aux contribuables. Ce questionnaire vise à déterminer le type de revenus et si l'activité a effectivement été exercée à l'étranger ».²⁴

Jacques DELACOLETTE, responsable pour les frontaliers belges à l'OGB-L, a donné des précisions quant à l'action du fisc belge en déclarant à la presse²⁵ que les contrôles étaient plutôt ciblés et qu'ils avaient déjà touché environ 1200 personnes en date du 9 mai 2014, soit approximativement 3% des frontaliers belges exerçant au Luxembourg. Le fisc belge semblerait cibler davantage les frontaliers habitant loin du Grand-Duché. Jacques DELACOLETTE précise : « C'est vrai que le centre des impôts de Namur se montre nettement moins compréhensif que celui d'Arlon. (...) Les travailleurs des entreprises qui battent pavillon dans les deux pays sont aussi particulièrement visés par l'administration belge ». Dans le collimateur, tout particulièrement, se trouveraient les secteurs du bâtiment et du commerce. Dans les conséquences, les redressements resteraient rares. D'après les chiffres obtenus par le journal grand-ducal « L'Essentiel », 85% des contrôles n'auraient pas de suite. Seuls 15% poseraient problème, une seule personne aurait été redressée pour plus de 15 000 euros.

La problématique fiscale que nous avons mise ici en exergue a toutefois des conséquences sur le plan social. Certains travailleurs frontaliers belges, pour diverses raisons, se sont vus contraints d'effectuer des remboursements d'impôt au fisc belge, mais aussi des allocations familiales différentielles indûment perçues à l'administration luxembourgeoise.

Signalons qu'en date du 16 mars 2015, la Belgique et le Luxembourg ont signé un accord à l'amiable²⁶ permettant rétroactivement au 1^{er} janvier 2015, à des frontaliers belges d'exercer leur profession jusqu'à concurrence de 24 jours par an en dehors du territoire luxembourgeois. Pareilles modalités avaient déjà été conclues plus tôt avec l'Allemagne, mais à concurrence de 19 jours. Le mécanisme n'existe purement et simplement pas entre le Luxembourg et la France à ce jour. Ceci démontre à nouveau le traitement différencié accordé aux frontaliers

²⁴ http://www.lavenir.net/article/detail.aspx?articleid=dmf20140404_00458594.

²⁵ <http://www.lesentiel.lu/fr/news/europe/story/21124592>.

²⁶ Accord amiable conclu sur base de l'article 25, paragraphe 3 de la Convention belgo-luxembourgeoise préventive de la double imposition et concernant le traitement fiscal des professions dépendantes, Luxembourg, 16 mars 2015.

selon leurs pays de résidence au niveau fiscal. Ceci démontre encore que le pays d'emploi qu'est le Luxembourg accepte pareilles modulations et donc pareil traitement différencié.

Un vade mecum a ensuite été édité en matière de preuve de la présence physique au Luxembourg, recensant dix moyens probants différents.

Conclusions

L'arrivée progressive, mais massive, de travailleurs frontaliers au Grand-Duché a entraîné l'instauration de mécanismes de gouvernance adaptés sur le marché du travail. Certes, ne perdons pas de vue que malgré l'internationalisation croissante du marché du travail luxembourgeois, la gouvernance de celui-ci reste bel et bien nationale. Comme nous l'avons relevé, le Luxembourg est un état souverain et, en dehors, des délégations de pouvoir transmises à l'Union Européenne, aucun autre Etat n'a de droit d'immixtion dans ses affaires intérieures. Même si le marché national du travail s'est fortement régionalisé et internationalisé, il est donc logique que le marché du travail soit toujours gouverné de manière nationale par les accords et les décisions gouvernementales et parlementaires. Mais constatons que cette souveraineté est bien parvenue à s'adapter aux réalités du travail frontalier par le biais de mesures appropriées destinées aux frontaliers, adoptées par des représentants grand-ducaux.

Les choses pourraient peut-être devenir plus sensibles si le phénomène de développement du travail frontalier venait à s'accroître pour être durablement majoritaire dans l'avenir. Bien entendu, la crise actuelle, sévissant depuis l'automne 2008, a quelque peu stabilisé ce mouvement, mais de manière sans doute passagère. Dans l'hypothèse future d'une reprise toujours davantage à la hausse du travail frontalier, certaines questions viendront à se poser inévitablement. Peut-on en effet imaginer que les travailleurs frontaliers exerçant au Luxembourg continuent à s'absenter de la gouvernance du marché du travail sur lequel ils se trouvent ? Pourront-ils continuer à participer en faible nombre aux élections sociales à la Chambre des salariés ? Comment assurer une cohabitation harmonieuse entre ces deux piliers du salariat que sont les travailleurs résidents et les frontaliers, en maintenant la souveraineté nationale et en assurant une meilleure participation des travailleurs frontaliers aux instances nationales ?

Tout ceci a pour conséquence que dans les deux piliers du salariat luxembourgeois, le pilier « travailleurs résidents » bénéficie d'une certaine autonomie vu qu'il est gouverné par les institutions de l'Etat dans lequel ses membres résident. Le pilier des travailleurs frontaliers quant à lui, n'a pas cette autonomie, puisqu'il dépend des institutions nationales luxembourgeoises. La division du marché du travail en deux piliers du salariat a fait de ceux-ci des piliers dont l'autonomie n'est pas la même. Nuançons toutefois ce propos immédiatement. En effet, ce manque d'autonomie du pilier « travailleurs frontaliers » n'est valable que sur le marché du travail et dans le domaine de la production d'éventuelles normes sociales. Ces travailleurs ne sont nullement concernés par d'autres mesures prises au niveau national luxembourgeois vu qu'ils ne résident pas sur le territoire grand-ducal. Des modifications législatives en matière, par exemple, d'euthanasie ou d'avortement, ne les concerneront jamais. Ils seront seulement affectés par les modifications touchant les conditions de travail et leurs conséquences comme les implications en matière de sécurité

sociale. Le pilier des travailleurs frontaliers ne manque d'autonomie finalement que dans un domaine certes important, mais limité.

Finalement, le véritable enjeu dans l'autonomie du pilier des travailleurs frontaliers ne se jouera que sur la participation active de ces travailleurs à la gouvernance nationale du marché du travail et par conséquent à la production de normes sociales. Partant du principe que la souveraineté nationale du Luxembourg doit être préservée, les travailleurs frontaliers ne pourront réellement jouer de rôle actif et rendre leur pilier davantage autonomisé qu'en acceptant volontairement de maximiser leur participation dans les institutions nationales où il est possible d'influer. Nous rejoignons là les prises de position du politiste et juriste français Michel FIZE qui œuvre, certes dans un autre contexte, à une maximisation de la participation des personnes aux institutions représentatives démocratiques, notamment dans les institutions du dialogue social.²⁷ D'ailleurs les partenaires sociaux s'y emploient en proposant, par exemple, de réaliser des changements législatifs dans les dispositifs légaux régissant les élections sociales afin d'encourager une meilleure participation des frontaliers.

Nous avons beaucoup axé notre propos en présentant les mécanismes mis à disposition des travailleurs frontaliers pour leur permettre d'assurer leur représentation dans ce pays de travail qu'est le Luxembourg. Nous avons indiqué que la part des travailleurs frontaliers dans l'ensemble des salariés ne cessait de prendre de l'ampleur, même si la crise actuelle a quelque peu diminué le flux des frontaliers en 2009. Nous avons indiqué aussi que les non-nationaux étaient très nombreux sur le marché du travail. Dans l'hypothèse où cette situation se maintiendrait ou même s'amplifierait, que pourrait devenir la gouvernance sur le marché du travail au Luxembourg ? La plupart des grands accords passés sur l'emploi et leurs effets sur la sécurité sociale ont toujours été négociés dans un récent passé au sein du Comité de coordination tripartite. Ces accords furent ensuite votés par la Chambre des députés comptant des élus nationaux. Les accords sont devenus ensuite applicables à l'ensemble des salariés exerçant leur activité au Luxembourg, soit à près d'une moitié de travailleurs frontaliers et à un grand nombre de travailleurs résidents non-luxembourgeois. Pareil modèle de gouvernance peut-il perdurer si la croissance des frontaliers et des non-nationaux venait à continuer ? Ne risquerait-on pas de se retrouver finalement dans une situation assez particulière où dans un Etat souverain une minorité finirait par prendre des décisions s'imposant à une majorité sur le marché du travail ? Certes la question peut paraître curieuse, mais est du domaine du possible.

Comme nous l'avons vu précédemment, il est un fait connu qu'aux élections sociales organisées en 2003, 2008 et 2013, les frontaliers, appelés au vote tout comme les résidents, ont été relativement peu nombreux à participer. Ceux-ci ne sembleraient donc pas franchement concernés par l'élection de délégués dans les chambres professionnelles censées représenter leurs intérêts. Pourtant, l'enjeu de la participation devrait s'affirmer plus clairement si la croissance de la main-d'œuvre frontalière venait à se poursuivre pour dépasser en proportion celle des résidents de façon pérenne. Il serait en effet assez inimaginable dans ce cas qu'une majorité des salariés ne se sente pas concernée par la gouvernance du marché du travail au motif qu'elle réside sur d'autres territoires que celui où elle exerce son activité salariée. Les frontaliers belges, alors qu'ils représentent un quart des effectifs totaux, semblent toutefois plus concernés que les autres puisque, rappelons-le, sur les 8 élus frontaliers en 2013 à la Chambre des salariés, la majorité provient de Belgique.

27 FIZE, M. L'Individualisme démocratique. Les défis de la démocratie participative. Paris : L'Œuvre, 2010, pp. 161-162.

Toutes ces questions que nous venons de rappeler devraient entraîner inévitablement des réponses appropriées. Certaines ont déjà été formulées par divers acteurs de la société luxembourgeoise : premièrement, changer les dispositions législatives de manière à permettre une participation plus accrue des travailleurs frontaliers à la gouvernance de leur marché du travail. Ensuite, certains ont imaginé un changement de la loi électorale de façon à donner accès à la fonction de député à des personnes ne disposant pas de la nationalité luxembourgeoise. Un référendum amené à trancher la question sera organisé le dimanche 7 juin 2015. Une autre solution émise consisterait en l'extension de cette nationalité aux résidents étrangers, même si des procédures en ce sens existent déjà. Toutefois, toutes ces réponses devraient être précédées d'un véritable et inévitable débat sur ce que l'on appelle couramment l'autonomie ou encore la souveraineté nationale. Les Luxembourgeois seraient-ils en effet prêts à pratiquement abandonner une part de leur souveraineté sous le prétexte de l'internationalisation du marché du travail dans leur pays ? Voilà bien des questions et des débats en perspective. Si la situation actuelle perdure, le pays ne pourra sans doute pas faire l'économie d'une large discussion sur ces éléments.

Certains acteurs se demandent parfois s'il ne serait pas possible d'augmenter davantage encore l'intégration sociopolitique des frontaliers, autrement que par ce qui vient d'être présenté. C'est ainsi que la Chambre de commerce du Grand-Duché, après avoir constaté le fait que les frontaliers ne sont guère structurés en groupe social homogène, à l'exception notable des syndicats et de la Chambre des salariés, s'est demandé s'il existait vraiment des groupements de frontaliers capables d'être des acteurs directs dans les relations avec le gouvernement grand-ducal. Et de suggérer au gouvernement d'impliquer davantage les frontaliers dans la vie de leur pays de travail.²⁸ La Chambre de commerce semble avoir été entendue : en effet, l'année 2013 aura connu de nouvelles avancées dans l'intégration des frontaliers et des étrangers au Luxembourg. Et nous voudrions conclure définitivement sur ce point, non par souci de flatterie, mais plutôt par la reconnaissance d'une évidence. Le Grand-Duché a développé et continue de développer des mécanismes très parlants pour intégrer les étrangers et les frontaliers à ses institutions. La facilitation d'obtention de la nationalité luxembourgeoise en est exemple, l'accès de non-luxembourgeois comme membres du Conseil économique et social en est un autre.

Nous pouvons encore tirer une autre grande conclusion de tout ce qui précède. Le phénomène de coexistence des piliers du salariat est exportable aux pays limitrophes du Luxembourg. Nous n'entrerons pas dans les détails ici vu que ceci n'a pas été réellement sujet à développement dans les pages du présent article. Notre expérience professionnelle et quotidienne nous montre un clivage évident entre les travailleurs frontaliers exerçant au Luxembourg et les habitants de leurs pays de résidence exerçant en Belgique, en France ou en Allemagne. Les différences salariales, les différences en matière de perception d'allocations sociales ont entraîné un clivage qui se marque dans les pays limitrophes du Luxembourg par des hausses de prix de l'immobilier, essentiellement, faisant en sorte que le pilier des frontaliers peut se permettre des conditions de vie différentes des travailleurs résidents des pays limitrophes. D'autres différences surgissent ensuite : le coût des gardes d'enfants, gardes prolongées par un horaire de travail souvent différent des résidents et accentué par les difficultés en matière de mobilité physique.

²⁸ Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise : la diversité règne, l'intégration piétine, Actualité & tendances, Bulletin économique de la Chambre de commerce, n°12, mars 2012, p. 140.

Le Grand-Duché paraît bien être devenu un Etat consociatif réussi au sens du politologue néerlandais Arend LIJPHART : un Etat peut être qualifié de consociatif, nous l'avons vu, lorsque les piliers ou segments qui le composent peuvent, par le biais de leurs élites dirigeantes, trouver des compromis et des modes de vie assurant une réelle cohésion entre eux. Cet état de fait est dû à la coexistence de deux grands piliers du salariat et d'élites organisées de manière transfrontalière œuvrant non seulement au Grand-Duché, mais dans les régions limitrophes, pour donner à cet espace européen tous les aspects d'une Grande Région réellement consociative.

Toutefois, ce caractère consociatif, comme nous l'avons constaté, est modulable, pour ne pas dire « particularisable », en ce sens que dans certains domaines et pour certains aspects, les frontaliers reçoivent un traitement différent selon leur pays de provenance.

Plusieurs des exemples que nous avons mentionnés nous indiquent toutefois que c'est bien le particularisme qui règne dans les relations entre le Luxembourg et ses voisins, tant au niveau social, qu'au niveau fiscal. Les relations bilatérales sont nouées « à la carte », non coordonnées, non reproduites à l'identique d'un pays à l'autre. Cet état de fait montre bien qu'il existe un danger au niveau du pilier représenté par les travailleurs frontaliers concernant la cohésion sociale supposée régner entre eux. Les frontaliers ne sont pas toujours traités à l'identique, selon leurs pays de provenance. En ce sens on peut certainement affirmer l'existence d'une production régionalisée partielle des politiques sociales dans l'espace de la Grande Région.

De plus, cette façon particulariste de procéder semble aussi aller à l'encontre des tentatives de convergence que l'Union européenne veut développer en matière de ce qu'on appelle couramment la construction d'une « Europe sociale ». Les mouvements particuliers existant entre Etats sont contraires aux souhaits européens. Dans l'espace de la Grande Région, si des politiques sociales sont produites de manière régionale, elles semblent bien aller à l'encontre d'une certaine forme d'eupéanisation.