



Dans le cadre de cette seconde partie, nous allons reprendre les principales caractéristiques des théories néo-corporatistes que nous avons pu dégager et mettre en exergue dans le précédent numéro de « Gouvernance & Emploi ».

Nous allons ensuite tenter de montrer comment l'actuel modèle luxembourgeois de relations professionnelles trouve à s'appliquer au sein des caractéristiques du néo-corporatisme, soit de manière théorique, soit par des exemples concrets. Nous allons parcourir les caractéristiques dans l'ordre suivant : les origines et les relations avec la vie économique, la macro-organisation des intérêts, la reconnaissance de ceux-ci et le contrôle de cette reconnaissance, les relations, échanges et coopérations entre institutions du modèle de dialogue social, la collaboration des partenaires dans l'élaboration des politiques publiques et le contrôle de cette collaboration, la scène globale de négociation, le pouvoir normatif des partenaires sociaux et la social-démocratie.

La présente publication est effectuée dans le cadre du projet « Luxmodel : vers un approfondissement du modèle luxembourgeois de relations professionnelles », inscrit dans le cadre du programme « Vivre demain au Luxembourg » cofinancé par le Fonds National de la Recherche (FNR).

## La notion de néo-corporatisme : théories et applications au modèle luxembourgeois de relations professionnelles (2<sup>ème</sup> partie)

Franz CLEMENT - CEPS/INSTEAD

### I. Les caractéristiques du néo-corporatisme et ses correspondances avec le modèle luxembourgeois de dialogue social

#### 1. Les origines et les relations avec la vie économique

Il s'agit d'un point sur lequel nous n'allons pas longuement nous attarder. Rappelons que certains théoriciens du néo-corporatisme (COTTA, JOBERT et MULLER) situent l'émergence de ce mouvement dans le cadre des effets économiques résultant des deux guerres mondiales.

Il est exact qu'au Luxembourg, certaines institutions à caractère tripartite ont fonctionné entre 1918 et 1940. Il s'agit de la Conférence nationale du travail, de la Commission paritaire du marché du travail et de la Commission paritaire de conciliation datant de 1944, ainsi que du Conseil de l'économie nationale datant de 1945.

L'émergence de l'actuel modèle luxembourgeois de relations professionnelles date des années soixante-dix, période à laquelle la sidérurgie nationale est en crise. MULLER et SAEZ<sup>1</sup> affirment d'ailleurs que « le retour en force du corporatisme comme théorie expli-

cative des rapports Etat-société est typique des temps de crise ». Le fait que le comité de coordination tripartite ait été créé précisément pour juguler la crise sidérurgique rejoint l'affirmation des deux auteurs.

Bruno JOBERT ajoute encore ceci : « Certaines études comparatives semblent situer les Etats à forte structure néo-corporatiste parmi ceux qui ont su le mieux s'adapter à la crise économique ».

La question que l'on pourrait se poser à ce stade est de savoir si réellement il est possible d'évaluer l'intensité du néo-corporatisme au Luxembourg en fonction du climat économique, sachant que la crise de la sidérurgie une fois passée le pays a affiché une excellente santé économique ? Toutefois, cette question ne serait-elle pas d'une acuité plus forte en ces temps de récession économique ? Il semblerait bien que ce soit le cas. Deux récents exemples le démontrent : l'accord conclu le 28 avril 2006 par le Comité de coordination tripartite tout d'abord. Cet accord était de nature à établir les grandes lignes de l'évolution sociale, économique et financière du Grand-Duché pour les années à venir. Compte tenu du climat économique de l'époque, il était nécessaire de prendre, dans ce cadre, des mesures de redressement. Plus récemment

<sup>1</sup> P. MULLER et G. SAEZ, *Néo-corporatisme et crise de la représentation, la Représentation, Economica, Paris, 1985, pp. 121.*

encore, le Comité, s'est réuni le 21 janvier 2009 pour analyser la situation économique et financière et pour procéder à un échange de vues au sujet des mesures prises dans le contexte de la crise économique et financière. Le Comité a étudié un premier paquet de mesures visant à contrecarrer à court terme les effets de la crise économique et a donné son aval à une série de projets d'investissements publics, tels que des travaux de réparation dans les écoles, les bâtiments publics et les châteaux<sup>2</sup>.

## 2. La macro-organisation des intérêts

Plusieurs auteurs des théories sur le néo-corporatisme, MULLER et SAEZ essentiellement, reconnaissent que les partenaires sociaux ont organisé leurs intérêts à un niveau « macro ». Cette affirmation nous semble parfaitement fondée au Luxembourg, tant pour les organisations syndicales que patronales.

Ainsi, les deux principales organisations syndicales, LCGB<sup>3</sup> et OGB-L<sup>4</sup>, sont des confédérations regroupant une multitude de syndicats indépendants, de services. Le LCGB est la Confédération luxembourgeoise des syndicats chrétiens et l'OGB-L la Confédération syndicale indépendante du Luxembourg. L'OGB-L elle-même est encore intégrée à un niveau supérieur, avec deux autres syndicats, au sein de la Confédération générale du travail Luxembourg (CGT-L). Ces autres syndicats sont les organisations suivantes : la Fédération nationale des cheminots, travailleurs du transport, fonctionnaires et employés Luxembourg (FNCTTFEL) et la Fédération des travailleurs du livre (FTL).

Le LCGB compte plus de 40 000 membres en 2009 et l'OGB-L plus de 60 000<sup>5</sup>.

Le LCGB compte ainsi diverses fédérations assurant la structuration des grands domaines de la vie économique, mais aussi de dif-

férents intérêts liés aux statuts des affiliés.

Ces fédérations sont les suivantes :

- commission des résidents étrangers (CRE) ;
- femmes ;
- santé, soins et social ;
- secteur transport ;
- gardiennage ;
- employés communaux ;
- retraités ;
- syndicat des employés du secteur financier (SESF) ;
- syndicat des employés de la sidérurgie et de la métallurgie (SESM).

A l'OGB-L, on trouve les syndicats et départements suivants :

- syndicat aviation civile ;
- syndicat alimentation et hôtellerie ;
- syndicat banques et assurances ;
- syndicat bâtiment, artisanat du bâtiment et constructions métalliques ;
- syndicat bois, caoutchouc, céramique, chimie, ciment, papier, plastique, textiles et verre ;
- syndicat commerce ;
- syndicat éducation et sciences ;
- syndicat imprimeries, medias et culture ;
- syndicat santé, services sociaux et éducatifs ;
- syndicat services et énergie ;
- syndicat services privés de nettoyage, d'hygiène et d'environnement ;
- syndicat services publics ;
- syndicat sidérurgie et mines ;
- syndicat transformation sur métaux et garages ;
- syndicat transport sur route ;
- employés privés ;
- ouvriers ;
- retraités et pensionnés ;
- fonction publique ;
- immigrés ;
- travailleurs handicapés ;
- femmes ;
- jeunes.

Dans le secteur public, l'organisation considérée comme représentative est la Confédération générale

de la fonction publique (CGFP). Elle se compose d'une soixantaine d'organisations, dont les suivantes<sup>6</sup> :

- Fédération générale des universitaires au service de l'Etat (FEDUSE) ;
- Syndicat national des enseignants (SNE) ;
- Association générale des cadres (AGC) ;
- Syndicat national de la police grand-ducale Luxembourg (SNPGL) ;
- 'Bréifdréeschgewerkschaft ;
- Association des concierges, garçons de bureau et de salle auprès de l'Etat (ACGE) ;
- Association des expéditionnaires et commis des P&T
- Entente du personnel du centre de communication du gouvernement (EPCCG)
- Luxembourg approach controllers association (LACA)
- Fédération générale des expéditionnaires et commis de l'Etat (FGEC) ;
- Association des maîtres d'enseignement technique du Grand-Duché de Luxembourg ;
- Association professionnelle de la fonction publique (APFP) ;
- Association des agents techniques de l'Etat (AAT) ;
- Association des employés de l'Etat (AEE) ;
- Syndicat du personnel d'enseignement logopédique (SLO).

On relève au Luxembourg les organisations patronales les plus importantes suivantes :

- Fédération des industriels luxembourgeois (FEDIL) ;
- Fédération des artisans ;
- Confédération luxembourgeoise du commerce (CLC) ;
- Association des banques et banquiers Luxembourg (ABBL) ;
- Association des compagnies d'assurances du Grand-Duché de Luxembourg (ACA) ;
- Centrale paysanne ;
- Association des agriculteurs indépendants (FLB<sup>7</sup>).

<sup>2</sup> [www.gouvernement.lu](http://www.gouvernement.lu), 22 janvier 2009.

<sup>3</sup> *Lëtzebuurger Chrëschtliche Gewerkschafts-Bond.*

<sup>4</sup> *Onofhängege Gewerkschafts Bond Lëtzebuerg.*

<sup>5</sup> [www.lcgb.lu](http://www.lcgb.lu) et [www.ogb-l.lu](http://www.ogb-l.lu), 6 janvier 2009.

<sup>6</sup> [www.cgfp.lu](http://www.cgfp.lu), 24 janvier 2008.

<sup>7</sup> *Fräie Lëtzebuurger Bauerverband.*

La plus connue et la plus importante des organisations patronales au Luxembourg est incontestablement la FEDIL, dont le statut juridique, comme certaines organisations syndicales, est celui d'une association sans but lucratif (asbl). Issue du monde industriel en 1918, la FEDIL est aujourd'hui une association multisectorielle. Elle représente les entreprises des secteurs de l'industrie manufacturière, de la construction et des services aux entreprises.

Au regard de l'économie luxembourgeoise, les entreprises membres de la Fedil représentent 25% de la valeur ajoutée de l'économie luxembourgeoise, 30% de l'emploi intérieur et plus ou moins 8 milliards d'euros par an d'exportations<sup>8</sup>.

On dénombrerait comme membres de la FEDIL les fédérations, groupements et associations suivants en janvier 2009 :

- association luxembourgeoise des entreprises de gardiennage et de transport de fonds (ALEGA) ;
- association laitière luxembourgeoise ;
- association des PSF de support ;
- fédération des industries agro-alimentaires luxembourgeoises ;
- fédération luxembourgeoise des ascenseurs ;
- fédération luxembourgeoise des entreprises d'assainissement (FLEA) ;
- fédération luxembourgeoise des entreprises d'assainissement ;
- groupement luxembourgeois de l'aéronautique et de l'espace ;
- groupement des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics ;
- groupement des fabricants de matériaux de construction ;
- groupement des fabricants de pâtes alimentaires ;
- groupement pétrolier luxembourgeois ;
- groupement des producteurs de vins mousseux et crémants luxembourgeois ;

- groupement des scieries luxembourgeoises ;
- industrie luxembourgeoise des équipementiers de l'automobile ;
- industrie luxembourgeoise de la technologie du métal (ILTM) ;
- union des entreprises de travail intérimaire (ULEDI).

### 3. De la macro-organisation des intérêts à la question de la reconnaissance de ceux-ci

SCHMITTER, JOBERT et MULLER insistent sur la nécessité de la reconnaissance des partenaires sociaux par l'Etat à l'intérieur des théories du néo-corporatisme.

C'est toute la question de la représentativité des organisations syndicales qui surgit ici. Cette représentativité est nécessaire pour pouvoir signer des conventions collectives et assurer la validité de ces dernières. La représentativité entraîne la reconnaissance.

De 1965 à 2004, les syndicats OGB-L, LCGB et CGFP faisaient l'objet d'une reconnaissance de fait sur base de critères vagues et non contrôlés. La représentativité ainsi accordée l'était sur base de la loi du 12 juin 1965 sur les conventions collectives de travail<sup>9</sup>. Nous n'entrerons pas trop dans les détails de la question de la représentativité car cette dernière a fait couler énormément d'encre. Retenons simplement que la situation que nous venons de présenter a ensuite été clarifiée par la loi du 30 juin 2004 dans laquelle des critères précis de reconnaissance sont apparus. Ces critères précisés permettaient toujours aux organisations syndicales susmentionnées de voir leur représentativité reconnue.

La nouvelle loi concernant les relations collectives de travail, le règlement des conflits collectifs de travail et l'Office national de conciliation, du 30 juin 2004, a prévu des critères de représentativité très précis. Ces dispositions ont été transcrites ensuite dans le code du travail de 2006.

Ainsi, l'article 4 de la loi de 2004, repris par l'article L. 161-4. du code du travail indique : « *Sont à considérer comme justifiant de la représentativité nationale générale les syndicats disposant de l'efficacité et du pouvoir nécessaires pour assumer les responsabilités en découlant et notamment soutenir au niveau national un conflit majeur d'ordre social (...)* ».

L'article 5 de la loi précise davantage. Pour pouvoir prétendre à l'octroi de la reconnaissance de la représentativité nationale générale, le syndicat doit réunir des critères chiffrés, repris à l'article L. 161-5. du code du travail. Pour pouvoir prétendre à la reconnaissance de la représentativité nationale générale, le syndicat doit en effet :

- avoir obtenu, lors des dernières élections aux chambres professionnelles salariales, en moyenne au moins 20% des suffrages des travailleurs relevant des deux catégories de travailleurs visées à l'article L. 161-1., que sont les ouvriers et les employés privés ;
- et au moins 15% des suffrages de chacune des deux catégories en question.

Le syndicat doit aussi avoir une activité effective dans la majorité des branches économiques du pays. Cette présence est contrôlée sur la base des résultats obtenus par le syndicat lors de la dernière élection aux délégations du personnel ayant eu lieu avant la date de la décision sur la demande de reconnaissance de la représentativité nationale générale.

L'entrée en vigueur du statut unique<sup>10</sup> entraînera une nouvelle modification ayant pour but d'annihiler les différences entre les statuts d'ouvriers et d'employés. L'article L. 161-5. sera donc libellé comme suit : « *Pour pouvoir prétendre à la reconnaissance de la représentativité nationale générale, le syndicat visé à l'article L. 161-4.*

<sup>8</sup> [www.fedil.lu](http://www.fedil.lu), 6 janvier 2009.

<sup>9</sup> Loi du 12 juin 1965 concernant les conventions collectives de travail, *Mémorial A*, numéro 35, 2 juillet 1965.

<sup>10</sup> Loi 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.

doit en outre avoir obtenu, lors des dernières élections à la Chambre des salariés, en moyenne au moins 20% des suffrages ».

L'article 6 de la loi de juin 2004 définissait ensuite des critères pour les syndicats justifiant de la représentativité dans un « secteur particulièrement important de l'économie ». Ces critères figurent à présent à l'article L. 161-6. du code du travail.

Sont ainsi à considérer comme justifiant de la représentativité nationale dans un secteur particulièrement important de l'économie pour les employés privés ou pour les ouvriers ou pour les deux à la fois les syndicats disposant de l'efficience et du pouvoir nécessaires pour assumer les responsabilités en découlant et notamment soutenir au niveau du secteur impliquant la ou les catégories de salariés concernées un conflit majeur d'ordre social.

L'article précise encore que l'importance d'un secteur de l'économie s'apprécie principalement par rapport aux salariés qui s'y trouvent occupés. Est ainsi déclaré secteur particulièrement important de l'économie nationale celui dont l'emploi représente au moins 10% des personnes visées à l'article L. 161-1, paragraphe (1), occupées au Luxembourg. Le secteur considéré doit cependant comprendre plus d'une entreprise. Lorsque l'entreprise compte plusieurs établissements, divisions, succursales, filiales ou parties, sous quelque forme que ce soit, y compris un régime de franchise, les effectifs sont comptés au niveau de l'entité globale. Lorsqu'il y a identité ou très large ressemblance d'enseigne, il y a présomption d'appartenance à une même entité.

Le nouveau statut unique entraînera une modification du paragraphe (1) de l'article L. 161-1. qui sera libellé comme suit : « (1) Sont à considérer comme justifiant de la représentativité dans un secteur particulièrement important de l'économie, les

syndicats disposant de l'efficience et du pouvoir nécessaires pour assumer les responsabilités en découlant et notamment soutenir au niveau du secteur impliquant les salariés concernés un conflit majeur d'ordre social ». On remarque bien la disparition de la dichotomie entre les statuts d'ouvrier et d'employé.

L'article 7 de la loi du 30 juin 2004 enchaîne ensuite avec des conditions chiffrées, reprises à l'article L. 161-7. du code. Pour pouvoir prétendre à l'octroi de la reconnaissance d'une représentativité dans un secteur particulièrement important de l'économie, le syndicat doit :

- avoir présenté des listes et compté des élus lors des dernières élections à la ou aux chambres professionnelles salariales ;
- avoir obtenu soit 50% des voix pour le groupe de la chambre professionnelle au cas où le groupe coïncide entièrement avec le champ d'application de la convention collective concernée, soit, au cas où le groupe de la chambre professionnelle ne coïncide pas entièrement avec le champ d'application de la convention collective concernée, ou si le groupe est composé totalement ou partiellement de travailleurs non couverts par le champ d'application du présent titre, 50% des voix lors des dernières élections aux délégations du personnel du secteur tel que défini conformément à l'article L. 161-6, paragraphe (2).

Ne sont prises en considération, dans ce cas, que les voix recueillies par les candidats qui se sont présentés sous le sigle du syndicat demandeur, à l'exclusion des candidats dits neutres.

Les modifications générées par l'adoption du statut unique donneront le libellé suivant à l'article L.161-7. : « Pour pouvoir prétendre à l'octroi de la reconnaissance d'une représentativité au sens de l'article L. 161-6<sup>11</sup>, le syndicat doit : 1. avoir

présenté des listes et compté des élus lors des dernières élections à la Chambre des salariés ; 2. avoir obtenu – soit 50% des voix pour le groupe de la Chambre des salariés au cas où le groupe coïncide entièrement avec le champ d'application de la convention collective concernée, – soit, au cas où le groupe de la Chambre des salariés ne coïncide pas entièrement avec le champ d'application de la convention collective concernée, ou si le groupe est composé totalement ou partiellement de salariés non couverts par le champ d'application du présent titre, 50% des voix lors des dernières élections aux délégations du personnel du secteur tel que défini conformément à l'article L. 161-6, paragraphe (2). Ne sont prises en considération, dans ce cas, que les voix recueillies par les candidats qui se sont présentés sous le sigle du syndicat demandeur, à l'exclusion des candidats dits neutres ».

#### **4. De la reconnaissance des partenaires sociaux au contrôle de cette reconnaissance**

Cette législation a bien organisé aussi le contrôle de la reconnaissance par la vérification des critères de représentativité. En voici un excellent exemple.

Ainsi, l'Association luxembourgeoise des employés de banque et assurance (ALEBA) avait demandé une reconnaissance de sa représentativité sectorielle, cette dernière étant rendue possible par la loi du 30 juin 2004. Voyons comment cette représentativité a finalement été reconnue en parcourant les éléments et arguments de l'arrêté ministériel conférant ladite représentativité<sup>12</sup>.

- l'ALEBA est dotée d'une organisation structurée interne et a pour objet la défense des intérêts professionnels et la représentation collective de ses membres ainsi que l'amélioration de leurs conditions de travail, et constitue donc un syndicat de salariés au sens de la loi du 30 juin 2004 ;
- les éléments d'information recueillis dans le cadre de la

<sup>11</sup> Afin d'éviter toute méprise sur le sens des mots, il s'agit bien ici de la représentativité dans un secteur considéré comme important de l'économie.

<sup>12</sup> Arrêté ministériel du 2 mars 2005 portant reconnaissance à l'Association Luxembourgeoise des Employés de Banque et d'Assurance (ALEBA) de la qualité de syndicat justifiant de la représentativité pour les employés privés dans un secteur particulièrement important de l'économie, Mémorial B, numéro 31, 9 mai 2005.

- procédure de reconnaissance ne contiennent pas d'éléments de nature à mettre en doute l'indépendance du syndicat ALEBA par rapport à ses cocontractants ;
- l'indépendance organisationnelle, la capacité et l'autonomie financières au sens de la loi du 30 juin 2004 résultent de documents figurant dans le dossier demandant la représentativité sectorielle ;
  - la cotisation annuelle de l'ALEBA, est chiffrée à 8 € par mois, donc 96 € par année ;
  - il résulte du projet de budget de l'ALEBA pour 2005 que la recette résultant des cotisations est chiffrée à 966 500 € ;
  - l'ALEBA table sur 11 000 membres cotisants, affirmation dont il y a lieu de prendre acte ;
  - même si dans le compte de pertes et profits 2003 le montant des cotisations dans le poste dénommé « produits », chiffré à 1 087 519,98 € et comprenant, en sus des cotisations, les dons, les dotations diverses et les refacturations, n'a pas pu être isolé, le projet de budget 2005 table sur des recettes de cotisations de l'ordre de 966 500 €, soit 79,8% du total des recettes ;
  - en vertu de la loi du 30 juin 2004, l'importance d'un secteur de l'économie s'apprécie principalement par rapport au nombre des salariés y occupés, les secteurs dont l'emploi représente au moins 10% des personnes employées au Luxembourg étant d'office reconnus comme secteurs particulièrement importants de l'économie ;
  - en l'espèce, le secteur « banques et assurances » pour les employés privés duquel l'ALEBA demande la représentativité sectorielle, comptait, aux termes des comptes nationaux définitifs SEC 2003, tels qu'établis par le STATEC<sup>13</sup>, 26 900 salariés, soit 9,2 % de l'emploi national (293 400) ;
  - les chiffres concernant les seuls domaines banques et assurances sont, pour 2004, selon le rapport de l'inspection générale de la sécurité sociale, au 31 mars

2004, de 26 882 pour 280 206 salariés, soit 9,57% des salariés travaillant au Luxembourg ;

- même si la reconnaissance n'est en l'espèce sollicitée que pour les employés du secteur « banques et assurances », l'acception économique large exige d'inclure dans le secteur, pour la fixation de l'importance de l'emploi, les auxiliaires financiers et d'autres activités semblables, apparentées, mutuellement complémentaires ; qu'en englobant les salariés de ces activités, l'emploi du secteur total « intermédiation financière » était, selon les comptes nationaux 2003, de 33 300 par rapport à l'emploi total de 293 400, soit de 11,3% ;
- l'apport du secteur en question à l'économie nationale est particulièrement important ; selon les comptes nationaux SEC pour 2003, le secteur total de l'intermédiation financière a constitué 30,8% de la somme des valeurs ajoutées de l'économie nationale, dont 27,8% pour les banques et assurances et 3,0% pour les auxiliaires financiers ; le secteur pour lequel l'ALEBA réclame la qualité de syndicat représentatif rapporte donc un tiers de la richesse nationale ;
- lors des élections sociales de novembre 2003, l'ALEBA a obtenu 51,68% des voix du groupe dans lequel elle pouvait être représentée ;
- il résulte de l'ensemble des éléments précités que le syndicat ALEBA remplit les conditions de la loi du 30 juin 2004 pour bénéficier de la représentativité sectorielle.

L'exemple donné ci-dessus montre à quel point les arguments relevés sont précis. Bref, on voit bien la mutation totale opérée en peu de temps au Luxembourg dans la manière qu'a l'Etat de reconnaître les partenaires sociaux. D'un système sans critères officiels, on est passé à un système de critères fouillés, ceux-ci subissant encore vérification et contrôles avant la reconnaissance.

## 5. Les relations, les échanges et les coopérations

### 5.1 La proximité parti-syndicat

La plupart des théoriciens du néo-corporatisme mettent en évidence le degré de proximité entre les responsables syndicaux et les dirigeants politiques. Rappelons que ces théoriciens considèrent qu'il peut y avoir création d'organisations avec l'aval de l'Etat ou sous l'impulsion de ce dernier ainsi que sélection de leaders. Il peut y avoir aussi un concours actif des organisations de partenaires sociaux à l'élaboration puis à la mise en œuvre de politiques publiques.

Cet aspect des choses nous paraît particulièrement relevant au Luxembourg et nous voudrions l'illustrer simplement par les prises de parole effectuées chaque année le 1<sup>er</sup> mai à l'occasion des cortèges et discours des principales organisations syndicales que sont l'OGB-L et le LCGB. Lors de ces cortèges, les représentants des principales organisations syndicales défilent avec, à leurs côtés, les membres des partis politiques et plusieurs ministres issus de ces partis, idéologiquement reliés aux organisations syndicales. Des membres du CSV<sup>14</sup> accompagneront ainsi les syndicalistes du LCGB et des politiques du LSAP<sup>15</sup> accompagneront ceux de l'OGB-L. Relevons également que certains membres de la Chambre des députés occupent en même temps des fonctions importantes dans des organisations syndicales représentatives sur le plan national. Aujourd'hui et par le passé, plusieurs ministres ou politiques importants sont ou étaient en provenance du monde syndical.

Bref, ces simples exemples montrent à quel point la proximité est forte entre le monde syndical et le monde politique au Luxembourg. Cette proximité semble d'ailleurs de nature à confirmer les propos des théoriciens du néo-corporatisme, relevés ci-dessus.

<sup>13</sup> Service central de la statistique et des études économiques.

<sup>14</sup> Chrëschtlech Sozial Vollékspartei

<sup>15</sup> D'Sozialisten.

## 5.2 La collaboration au sein d'organismes divers

Une autre manière de collaborer peut encore être relevée si l'on sait que le Conseil économique et social est amené par le biais de sa représentation au sein d'organisations à coopérer avec celles-ci. Ce Conseil a été institué par la loi du 21 mars 1966<sup>16</sup>.

Le Conseil économique et social est un organe consultatif du Gouvernement, chargé d'étudier les problèmes économiques, financiers et sociaux intéressant, soit plusieurs secteurs économiques, soit l'ensemble de l'économie nationale. Le patronat et les syndicats y sont représentés. L'article 3 de la loi autorise encore le Gouvernement à entrer au Conseil économique et social s'il le désire en précisant « *Les membres du Gouvernement ont leur entrée au conseil ; (...)* ».

Le Conseil économique et social est représenté au sein des comités, conseils et commission suivants :

- conseil supérieur de l'éducation nationale ;
- conseil supérieur de l'aménagement du territoire ;
- comité de suivi du programme Interreg II, Wallonie-Lorraine-Luxembourg ;
- comité d'accompagnement du projet Bus Tram Bunn ;
- conseil national pour la protection de l'environnement ;
- conseil national de la culture ;
- conseil luxembourgeois pour la recherche scientifique ;
- commission permanente chargée d'étudier les objectifs, les structures, les programmes.

## 6. La collaboration dans l'élaboration des politiques publiques

En ce qui concerne l'élaboration de politiques publiques entre Etat et

partenaires sociaux dont MULLER et SAEZ parlent beaucoup, l'élaboration de la loi du 24 décembre 1977 instituant le Comité de coordination tripartite ainsi qu'une panoplie de mesures destinées à juguler la crise sidérurgique en est un excellent exemple. Il en va de même de l'élaboration de la loi dite « PAN » du 12 février 1999 instaurant le premier plan d'action national en faveur de l'emploi (PAN)<sup>17</sup>. Toutefois, cette élaboration de politiques en commun n'est pas sans poser problème en relation avec la question du pouvoir normatif reconnu aux partenaires sociaux, point que nous aborderons bientôt. Le dernier exemple cité, celui de la loi PAN est aussi une fort belle illustration des inconvénients susceptibles de surgir dans le cadre d'une élaboration tripartite des politiques. Cette loi a dû subir bien des modifications tant l'accord sur le PAN révélait des lacunes juridiques, notamment.

Un projet de loi afin de modifier la loi PAN<sup>18</sup>, menant d'ailleurs à des modifications en profondeur de celle-ci, illustre le propos.

Dès son entrée en vigueur au 1er mars 1999, la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du PAN 1998 a donné lieu à des discussions en ce qui concerne l'interprétation et l'application de certains articles, notamment en matière de congé parental et en matière d'organisation du travail. Au cours de l'année 1999, le comité permanent de l'emploi a décidé de mettre en place deux groupes de travail chargés d'identifier, dans les deux domaines cités, les dispositions législatives nécessitant soit une interprétation uniforme soit une modification du texte à des fins de clarification.

D'autres questions à connotation plus politique que technique sont restées sans réponse. Le gouverne-

ment et les partenaires sociaux ont cependant été unanimes pour dire qu'une clarification du sens et de la portée des dispositions légales en question constituait la base indispensable aux discussions tripartites sur les orientations futures à donner aux plans d'action nationaux en faveur de l'emploi et, en général, aux politiques en faveur de l'emploi.

C'est pourquoi, le Comité de coordination tripartite a décidé, en date du 4 mai 2000 de charger un groupe restreint, sous la présidence du ministre du travail et de l'emploi, de l'élaboration de propositions de réponse aux questions restées ouvertes.

La question qui se pose ici est celle-ci : les partenaires sociaux ont-ils réellement la compétence d'élaborer des politiques publiques en concomitance avec l'Etat ? Est-ce bien leur rôle ? Si oui, un accompagnement par d'autres institutions comme la chambre des députés ne devrait-elle pas être envisagée ?

Un autre exemple des échanges possibles consiste dans le financement par l'Etat d'initiatives en matière d'emploi, laissées aux soins des organisations syndicales. Ces initiatives sont présentes tant à l'OGB-L avec « Objectif plein emploi<sup>19</sup> » qu'au LCGB avec « ProActif asbl<sup>20</sup> » et « Forum pour l'emploi »<sup>21</sup>. Penchons-nous simplement sur ces deux dernières à titre d'exemple.

Les initiatives résultent du tout premier PAN négocié en 1998.

<sup>16</sup> Loi du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social, *Mémorial A*, numéro 14, 26 mars 1966.

<sup>17</sup> Le PAN résulte du processus dit « de Luxembourg » instauré par les quinze Etats membres de l'Union européenne dès novembre 1997 et prévoyant l'établissement annuel d'un plan d'action nationale en faveur de l'emploi dans chaque Etat membre.

<sup>18</sup> Projet de loi portant révision de la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998, numéro 4763, 7 février 2001.

<sup>19</sup> [www.oep.lu](http://www.oep.lu), juin 2008.

<sup>20</sup> Association sans but lucratif.

<sup>21</sup> [www.lcgb.lu](http://www.lcgb.lu), [www.ogb-l.lu](http://www.ogb-l.lu), juin 2008.

## 6.1 ProActif

ProActif<sup>22</sup> est une asbl qui a vu le jour dans le cadre des nouvelles politiques en faveur de l'emploi définies par le PAN sous le volet « action régionale et locale pour l'emploi ». L'asbl, qui a été créée par le LCGB en 1998, a pour objet social l'encadrement et la gestion d'initiatives contre le chômage favorisant l'intégration des demandeurs d'emploi sur le premier marché de l'emploi.

L'objectif de l'initiative sociale pour l'emploi est triple:

- la réinsertion sociale ;
- la réinsertion professionnelle ;
- la mise au travail.

Les actions et projets de ProActif visent la création d'un environnement favorisant l'emploi par le développement de nouveaux secteurs d'activités. Afin d'aider au maximum les demandeurs d'emploi à réintégrer le marché de l'emploi, l'association collabore étroitement avec les partenaires actifs en matière d'emploi et de formation.

Etant donné que les personnes prises en charge par ProActif sont souvent éloignées du marché du travail, l'association s'efforce de leur offrir non seulement une formation technique, mais également un suivi social adapté à leurs besoins. Le service socio-éducatif, composé d'éducateurs et d'éducatrices gradués, est chargé de l'accompagnement social des demandeurs d'emploi. L'encadrement technique sur le lieu du travail est assuré par des contremaîtres et des chefs d'équipe.

Le but de la mise au travail est de sortir la personne sans emploi de son isolement, de l'aider à renouer avec la vie active et à se réintégrer dans le monde du travail. ProActif développe et gère des projets permettant une mise au travail des demandeurs d'emploi dans des domaines d'activités très variés : aménagement de l'environnement, services de proximité, développement touristique...

Le financement de ProActif est mixte:

- cofinancement dans le cadre du PAN, par le Ministère du travail et de l'emploi par le biais du Fonds pour l'emploi<sup>23</sup> ;
- contribution par les porteurs de projet.

Chaque projet est développé avec des partenaires qui apportent une participation au coût du projet. Il peut notamment s'agir de communes, de syndicats intercommunaux, de syndicats d'initiative, d'associations, d'entreprises ou de particuliers. L'association participe également au programme EQUAL cofinancé par le Fonds social européen (FSE) et le Fonds pour l'emploi.

## 6.2 Forum pour l'emploi

Le Forum pour l'emploi asbl<sup>24</sup> a pour objectifs:

- l'encadrement, l'initiation et le soutien d'initiatives contre le chômage favorisant l'intégration des demandeurs d'emploi dans le monde du travail ;
- d'améliorer l'employabilité de chaque demandeur d'emploi grâce à l'acquisition d'expériences professionnelles, ainsi que par le biais de formations professionnelles et sociales ;
- de développer en collaboration avec des partenaires actifs en matière d'emploi, des projets de mise au travail, incitant la réinsertion de demandeurs d'emploi principalement sur le premier marché de l'emploi.

Forum pour l'emploi asbl développe des projets permettant une mise au travail des personnes concernées. C'est l'occasion pour ces personnes d'être formées, tant dans le cadre du travail qu'à côté de celui-ci. Les domaines d'activité des projets sont très variés : aménagement de l'environnement, services de proximité, construction... Le but de la mise au travail est de sortir la personne sans emploi de son isolement, de l'encourager à renouer avec la vie active et de l'aider à s'intégrer dans le monde du travail.

Le financement de l'association est mixte :

- Le Ministère du travail et de l'emploi dans le cadre du PAN, financement regroupant des fonds européens et nationaux ;
- Chaque projet est développé avec des partenaires apportant une contribution d'au moins 25% du coût total du projet. Il peut s'agir de ministères, de communes, de syndicats intercommunaux, de syndicats d'initiatives, d'associations, d'entreprises ou de particuliers.

## 6.3 Objectif plein emploi

Au bout de 15 ans d'activités dans le domaine socio-économique, les responsables de l'Action sociale pour jeunes (ASJ) en collaboration avec l'OGB-L ont décidé de créer un organisme capable de s'attaquer à la problématique du chômage avec une stratégie qui devait, de par sa dimension politique, s'appliquer de manière systématique au niveau national. Ainsi, Objectif plein emploi asbl (OPE) fut créé le 1er janvier 1999.

Objectif plein emploi asbl est constitué du Centre de ressources Moulin Bestgen ainsi que de 30 associations locales : les centres d'initiative et de gestion (CIG). Le réseau OPE œuvre pour un système économique plus solidaire et égalitaire. Il part du postulat suivant : le système économique classique, composé de l'économie publique et de l'économie privée, se caractérise par le fait qu'il est incapable de satisfaire les besoins concrets de la population. Pour cette raison, l'économie sociale et solidaire s'est développée comme troisième pilier de l'économie. Elle intervient là où l'Etat et les entreprises privées échouent et encourage une autre manière d'entreprendre.

Sa mission consiste en la mise en place de projets de développement local durable, d'intérêts généraux, tout en créant des emplois pour des personnes au chômage, dont l'évolution personnelle et

<sup>22</sup> [www.proactif.lu](http://www.proactif.lu), juin 2008.

<sup>23</sup> Ce Fonds institué par les articles L. 631-1. et L. 631-2. du code du travail est destiné à faire face financièrement aux diverses dépenses de l'Etat en matière d'emploi.

<sup>24</sup> [www.fpe.lu](http://www.fpe.lu), 21 avril 2008.

professionnelle est valorisée par le biais de la formation professionnelle continue.

Aujourd'hui le réseau est constitué d'une trentaine d'asbl qui interviennent dans de nombreux domaines de l'économie :

- services à la personne et à la collectivité ;
- réduction du fossé numérique ;
- créativité artistique et culturelle ;
- développement durable ;
- mise en valeur du patrimoine touristique ;
- recherche & développement.

Les CIG défendent un système économique soucieux de plus de solidarité et d'équité. Dans le cadre de projets d'intérêt commun, l'association œuvre à un développement local durable par le biais, notamment, de la création d'emplois pour les demandeurs dont l'épanouissement personnel et professionnel peut être valorisé grâce à des programmes adaptés de formation continue.

Objectif plein emploi asbl a relevé le défi de comprendre le développement local non seulement comme théorie, mais de démontrer que ce principe peut s'appliquer dans la pratique de façon exemplaire. Ainsi Objectif plein emploi asbl a créé, en étroite collaboration avec les communes et grâce au Fonds pour l'emploi du Ministère du travail et de l'emploi, un réseau d'associations actives.

Ces CIG sont de trois ordres différents.

- Les Centres d'initiative et de gestion locaux (CIGL) : ils se destinent au niveau local, généralement dans une commune, à améliorer le cadre de vie des citoyens, rétablir le lien social et créer de nouveaux emplois.
- Les Centres d'initiative et de gestion régionaux (CIGR) : ils sont actifs dans plusieurs communes, soit sur un terrain régional plus étendu pour améliorer le cadre de vie des citoyens, rétablir le lien social et créer de nouveaux emplois.

- Les Centres d'initiative et de gestion sectoriels (CIGS) : ils sont porteurs de projets intéressants pour tous, indépendamment de l'étendue géographique, c'est pourquoi ils sont sectoriels.

Ces exemples nous montrent que l'Etat cofinance des politiques d'emploi dont la gestion est laissée aux soins des organisations suscitées par les fédérations syndicales. Les organisations syndicales deviennent ainsi compétentes dans la gestion directe de politiques d'emploi, sans épuiser totalement celles-ci évidemment.

Cette coopération rejoint ce que JOBERT et MULLER<sup>25</sup> pouvaient affirmer : les politiques sont « concertées » entre l'Etat et les associations. Les auteurs indiquaient encore : « *Les politiques publiques ne se comprennent plus alors en termes de commandement mais en termes d'échanges ; les acteurs sociaux concernés promus au rang de partenaires sociaux seront largement associés à la définition et même à la mise en œuvre des politiques les concernant* ». On retrouve ici encore « *l'allocation de subventions* » par l'Etat aux partenaires sociaux.

## **7. De la collaboration dans l'élaboration des politiques publiques au contrôle de la collaboration**

Cette coopération n'empêche toutefois pas un contrôle de la part de l'Etat sur les partenaires sociaux. En effet, concernant ces initiatives en faveur de l'emploi, un projet de loi<sup>26</sup> tendant à doter d'un cadre légal les initiatives dites « initiatives sociales en faveur de l'emploi » a été déposé en 2003, dans le but :

- de leur donner une assise définitive ;
- d'en accroître l'efficacité sur le marché de l'emploi par la coordination de leur développement ;
- d'en renforcer l'efficacité sociale ;
- d'en élargir le champ d'application aux entreprises du secteur concurrentiel ;

- d'en augmenter la transparence financière.

Dans la séance publique du 21 janvier 2009, les membres de la Chambre des députés ont procédé au vote de la loi proprement dite.

La loi tend à doter les initiatives dites initiatives sociales en faveur de l'emploi, qui ont comme but commun la prise en charge de personnes éloignées du marché du travail, d'améliorer l'employabilité par la formation.

Il importe de souligner que la loi met sur un pied d'égalité les entreprises privées et le secteur associatif.

Pour voir subventionner leurs activités en matière d'insertion ou de réinsertion professionnelles ainsi qu'en matière socio-économique, les employeurs doivent obtenir un agrément ministériel et conclure avec le ministre ayant l'emploi dans ses attributions une convention de coopération. Cette convention mentionne entre autres les prestations à fournir par l'employeur à l'égard des bénéficiaires et plus particulièrement les mesures d'encadrement prévues, la participation financière maximale du Fonds pour l'emploi - les activités concernées étant subventionnées à partir des crédits en provenance de ce fonds, les modalités de gestion des dossiers afin de permettre un suivi et une évaluation socioprofessionnels qualitatifs des bénéficiaires ou encore les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'État en relation avec les obligations du bénéficiaire.

C'est l'Administration de l'emploi (ADEM) qui décide de l'orientation du demandeur d'emploi vers une initiative sociale en faveur de l'emploi. La loi prévoit la possibilité de cofinancer des contrats à durée indéterminée de demandeurs d'emploi qui ne sont pas capables de regagner le premier marché du travail.

Il en résulte cette question : cet exemple n'est-il pas de nature à renforcer les propos de certains théoriciens du néo-corporatisme mettant

<sup>26</sup> B. JOBERT et P. MULLER, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Presses universitaires de France, Paris, 1987, pp. 158-206.

<sup>27</sup> *Projet de loi relative à la lutte contre le chômage social*, numéro 5144, 20 mai 2003.



en exergue le contrôle, la quasi dépendance des partenaires par rapport à l'autorité de l'Etat ?

## II. La scène globale de négociation

Comme a pu le souligner le politologue Mario HIRSCH<sup>27</sup>, le Comité de coordination tripartite est devenu un genre de caisse de résonance permettant aux partenaires sociaux de faire entendre leur voix et de rappeler leurs revendications. La manière d'aborder cette institution du dialogue social rejoint bien ces aspects que nous avons rencontrés chez certains auteurs dans la théorie du néo-corporatisme, aspects selon lesquels les partenaires sociaux sont obligés de faire entendre leur voix car ils ont des comptes à rendre à leur base. Cette perspective de rendre des comptes obligeait ces organisations à des compromis avec les partenaires patronaux et étatique. Plusieurs accords sont d'ailleurs nés de cet esprit, que ce soient, comme nous l'avons vu les dispositions destinées à juguler la crise sidérurgique des années soixante-dix ou encore l'élaboration de la loi instaurant le PAN de 1999.

La base syndicale peut par le biais des élections sociales organisées au Luxembourg tous les cinq ans apporter une sanction ou une légitimation supplémentaire aux organisations syndicales. Toutefois, en 2005, une voix s'est élevée pour dénoncer la manière dont la tripartite avait été utilisée dans la formation d'accords ayant force normative. Jean-Claude REDING, président de la plus puissante confédération syndicale luxembourgeoise, l'OGB-L, avait déclaré au cours d'une conférence de presse<sup>28</sup> : « *La tripartite (il s'agit ici du Comité de coordination tripartite) est un instrument de gestion des crises. Elle ne doit pas devenir un organisme de gestion tout court, elle ne doit surtout pas être un gouvernement bis* ». Dans son exposé, pour désigner le mode de fonctionnement du Comité de

coordination tripartite, le président de l'OGB-L a d'ailleurs utilisé le mot allemand « Schattenkabinett », ce qui signifie littéralement « cabinet de l'ombre », rejoignant les termes anglais bien connus « shadow cabinet ». Monsieur REDING se référait essentiellement à l'antécédent de la genèse de la première loi sur le PAN, le compromis laborieux ayant dû subir par la suite de nombreux correctifs lors des travaux de la Chambre des députés, comme nous l'avons vu.

Jean-Claude REDING a encore proposé une autre rupture : « *La tripartite ne peut se dérouler à huis clos* » a-t-il déclaré. Il souhaite ainsi mettre fin à des années de pratique durant lesquelles une poignée de représentants du gouvernement, des syndicats et du patronat ont devisé, dans le plus grand secret, des compromis à la luxembourgeoise. Il en a été ainsi par exemple lors du compromis ayant abouti à l'accord du 24 novembre 2003 par lequel le déficit des caisses de maladie avait été comblé par une ponction dans les caisses de pension.

Jean-Claude REDING est allé plus loin encore lors de la manifestation de la confédération OGB-L organisée le 1<sup>er</sup> mai 2005 à Wiltz<sup>29</sup> en rappelant que le Comité de coordination tripartite n'a jamais été destiné à remplacer, ni le Gouvernement, ni la Chambre des députés. Et d'ajouter que ce comité peut être utilisé avantageusement lorsqu'il y a des conflits économiques et sociaux sectoriels ou régionaux à résoudre. D'autres sujets doivent être menés en public, selon Monsieur REDING : la formation, la recherche et le développement, l'aménagement du territoire, la politique de l'environnement et l'écologie, la présence du Luxembourg dans la Grande Région...

Le Parti démocratique DP<sup>30</sup>, indique quant à lui dans son programme relatif aux élections législatives de juin prochain, que le Comité de coordination tripartite doit être réformé

en vue de renforcer le rôle de la Chambre des députés<sup>31</sup>.

## III. La question du pouvoir normatif des partenaires sociaux

Les relations entre le modèle global de dialogue social et le pouvoir législatif débouchent sur la question du pouvoir normatif des partenaires sociaux, esquissée par SUPPIOT et DURKHEIM.

Le meilleur exemple de ce phénomène remonte à l'automne 1977, période de la préparation de la législation du 24 décembre suivant instaurant, notamment, le Comité de coordination tripartite. Mario HIRSCH<sup>32</sup> relève à ce sujet que, dans un avis du 24 novembre 1977 relatif à la future loi du 24 décembre suivant, le Conseil d'Etat, par une majorité de ses membres, s'était prononcé sur le pouvoir normatif de fait reconnu aux partenaires sociaux. Entrons quelque peu dans les détails.

La loi de décembre 1977 innovait en effet en matière de loi habilitante. Il s'agissait d'une loi-cadre déterminant les volets économique, social et financier à propos desquels le Gouvernement obtient l'autorisation d'agir par voie réglementaire après avoir non seulement obtenu l'aval de la commission de travail de la Chambre des députés et l'avis obligatoire du Conseil d'Etat, mais aussi l'accord explicite des partenaires sociaux. L'article 21 de la loi avait prévu l'instauration de plusieurs seuils nécessitant l'intervention du Comité. Le dépassement du seuil 2 donne au Comité de coordination tripartite un pouvoir d'appréciation s'il y a lieu ou non de déclarer la crise manifeste sur le marché de l'emploi. Il introduit à cet effet une règle de majorité essentielle, à savoir que l'avis majoritaire des membres de chacun des groupes représentant le patronat et les syndicats doit être acquis pour pouvoir déclencher les mesures de sauvegarde qui peuvent comporter

<sup>27</sup> M. HIRSCH, *Le « Modèle luxembourgeois » et ses limites, L'histoire, le présent et l'avenir du modèle luxembourgeois*, édité par S. ALLEGREZZA, M. HIRSCH et N. von KUNITZKI, Institut d'Etudes Européennes et Internationales du Luxembourg, Luxembourg, 2003, p. 155.

<sup>28</sup> A. KLEEBLATT, *Pas de tripartite à huis clos*, *Le Quotidien indépendant luxembourgeois*, mercredi 27 avril 2005, p. 4.

<sup>29</sup> *Réformer la politique de l'emploi*, *Le Quotidien indépendant luxembourgeois*, lundi 2 mai 2005, p. 3.

<sup>30</sup> Demokratesch Partei.

<sup>31</sup> [www.dp.lu](http://www.dp.lu), 22 janvier 2008.

<sup>32</sup> M. HIRSCH, *Le « Modèle luxembourgeois » et ses limites*, op. cit., pp. 147-149.

l'adaptation temporaire des modalités d'application de l'échelle mobile à l'évolution des salaires et toutes les autres catégories de revenus ainsi qu'un blocage temporaire des marges et des prix, y compris les loyers. Le Comité de coordination tripartite créé par la loi s'était donc vu attribuer un rôle prépondérant dans le mécanisme en ce qu'il pouvait désormais bloquer les mesures réglementaires du seul fait de l'avis majoritaire d'un seul des deux partenaires sociaux en faisant partie. Cet octroi d'un vrai droit de veto avait agité les esprits, particulièrement ceux de l'opposition parlementaire. Il arguait que le pouvoir réglementaire du Gouvernement ne saurait être soumis à pareille restriction.

Dans son avis du 24 novembre 1977, l'avis de la majorité des membres du Conseil d'Etat indiquait ceci : « *N'est-il pas à craindre que les institutions constitutionnelles ne soient dépossédées au profit de certains groupements qui sont mus essentiellement par des intérêts collectifs particuliers ? (...) Il ne pourrait être admis que peu à peu ou à la longue, l'Etat soit dépouillé de ses attributions constitutionnelles par une substitution d'organismes nouveaux aux institutions politiques prévues par la Constitution. Il ne faut cependant pas oublier que le législateur a complété lui-même les organes constitutionnels de l'Etat en créant notamment les chambres professionnelles dont le rôle et l'intervention en matière législative et réglementaire sont considérables. Toujours est-il que l'avis des chambres professionnelles n'est jamais contraignant et que c'est la consultation des chambres, non leur avis, qui est obligatoire (...)* ». Le Conseil d'Etat conclura néanmoins à la constitutionnalité de la condition spéciale en raison de son caractère temporaire.

Un avis minoritaire du Conseil d'Etat fut toutefois plus vif : « *Le principe de l'inaliénabilité de la souveraineté nationale et l'aménagement des pouvoirs de l'Etat et dans l'Etat s'opposent à ce que l'action gouvernementale puisse se heurter à un droit de veto d'un organe non constitutionnel, quelles que soient par ailleurs*

*son importance et ses responsabilités dans la vie et l'avenir du pays* ».

La définition du corporatisme de HEMERIJCK et VISSER, rapportée par ALLEGREZZA, affirmait le caractère extra-parlementaire du néo-corporatisme. Peut-on réellement l'affirmer au regard de ce qui précède ? En effet, le pouvoir normatif accordé aux partenaires sociaux en 1977 l'est dans le cadre d'une loi d'habilitation définie par la Chambre des députés. Dans la loi PAN de 1999, l'accord entre les partenaires et l'Etat a été coulé en forme de loi adoptée par la Chambre des députés. Où réside réellement le pouvoir normatif des partenaires sociaux ? Dans l'habilitation législative, dans l'accord préalable à la loi, contenu dans l'exposé des motifs ? Si pouvoir normatif il y a, n'est-il pas encadré et défini par le pouvoir normatif absolu exercé par le pouvoir législatif ? Le pouvoir des partenaires sociaux n'est-il pas accordé ? N'est-il pas mis à disposition de ceux-ci ? Ce pouvoir normatif ne réside-t-il pas plutôt dans l'absence de réaction de la Chambre des députés qui entérine ce qu'on lui présente, sans débat réel ? Faut-il plutôt voir dans ce prétendu pouvoir normatif ce que Mario HIRSCH appelle « *le déclin du contrôle parlementaire sur l'activité gouvernementale* » ? Ce pouvoir normatif serait-il une question de rythme pour prendre des décisions comme le soulignait Janine GOETSCHY ?

#### **IV. La social-démocratie**

##### **1. La triade parti-syndicat-mutuelle**

Nous avons vu dans le précédent numéro de « Gouvernance & Emploi » que MULLER, SAEZ, JOBERT, LEHMBRUCH et BAREL lient le néo-corporatisme au développement de la social-démocratie. A bien regarder de près la situation luxembourgeoise, il paraît évident que bien des aspects du modèle de dialogue social rejoignent les principes de la social-démocratie, mais que d'autres s'en distinguent tout aussi nettement. Ainsi, nous allons reprendre les principales caractéristiques de la social-démocratie telles

qu'elles sont dégagées par Aimé FRANCOIS<sup>33</sup>, professeur à l'Université catholique de Louvain, afin de voir en quoi il y a application ou non au cas luxembourgeois.

On s'en doute, si la social-démocratie a trouvé écho au Luxembourg, ce ne doit pas être de la même manière que dans ses terres d'émergences en Suède, en Allemagne, en Autriche ou au Royaume-Uni en raison des spécificités du pays qui nous occupe ici.

On y retrouve toutefois des caractéristiques générales appliquées au Luxembourg. Il en va ainsi de la recherche du dialogue et du consensus permanent entre l'Etat, le patronat et les syndicats. On peut relever aussi l'association entre le parti et le syndicat, comme nous l'avons vu plus haut. En revanche, l'association à la caisse de mutuelle ne semble pas opérer de la même manière au Luxembourg, ces dernières étant liées à la profession plutôt qu'à l'appartenance politique et syndicale sinon par la présence des syndicats dans les conseils d'administration de ces caisses. Cette situation est toutefois devenue récemment caduque vu que l'instauration du statut unique au 1<sup>er</sup> janvier 2009 a entraîné une fusion de ces caisses en une unique Caisse nationale de santé, ne faisant plus référence aux statuts professionnels. Une autre exception à cela, mais mineure sans doute, le développement de caisses mutuelles par le LCGB et l'OGB-L pour les besoins de leurs affiliés frontaliers. Aimé FRANCOIS indique au sujet de la proximité parti-syndicat : « *Il n'est pas facile de distinguer dans cette union étroite l'institution qui domine l'autre. Les pays et les circonstances donnent des réponses différentes à cette question délicate* ». Le professeur FRANCOIS relève aussi que l'observation permet de constater que si l'alliance est souvent étroite et même organique, elle est parfois aussi conflictuelle. Les discours syndicaux du 1<sup>er</sup> mai ne rencontrent pas toujours en effet l'aval des partis correspondant aux syndicalistes qui les prononcent, comme nous l'avons vu plus haut. Aimé FRANCOIS ajoute encore : « *Il est évident que les partis constituent une force électorale*

<sup>33</sup> A. FRANCOIS, *Régimes politiques des démocraties occidentales*, CIACO, Louvain-la-Neuve, 1992-1993, pp. 80-100.

importante lorsqu'ils sont les relais politiques des idées défendues par les syndicats qui par ailleurs leur apportent, outre les électeurs, un appui financier important ». Ce type d'interpénétration mériterait sans doute une analyse plus profonde dans le cas luxembourgeois.

## 2. L'insertion des organisations syndicales dans la société

Un parti social-démocrate essaie aussi d'avoir des représentants et de s'enraciner dans la société civile par des réseaux coopératifs. Cette acception ne saute pas aux yeux au Luxembourg, mais pourrait, moyennant investigation plus approfondie, être appliquée aux organisations syndicales au travers des services qu'elles rendent et qu'il nous paraît utile de mentionner ici.

Les principaux syndicats luxembourgeois offrent en effet au public un ensemble de services destinés à venir en aide ou bien encore à susciter une adhésion éventuelle<sup>34</sup>. Parmi ces éléments attractifs, on peut en relever de deux types différents.

Les premiers sont davantage liés aux missions des organisations syndicales considérées comme classiques. On trouve ainsi :

- des consultations multilingues ;
- la défense des intérêts des affiliés dans les négociations collectives, face aux employeurs, aux autorités publiques et aux institutions sociales ;
- l'assistance juridique gratuite en matière de droit social, de droit du travail, de droit du locataire ;
- un secours de grève journalier et l'assistance en cas de grève et de lock-out ;
- l'octroi d'une double affiliation syndicale pour les travailleurs frontaliers (une affiliation au Luxembourg et une autre dans le syndicat correspondant idéologiquement dans le pays de résidence) ;
- la distribution de revues d'information ;
- des consultations individualisées en cas de harcèlement au travail ;
- des consultations en matière sociale et de droit du travail ;

- l'organisation de séminaires de formation syndicale.

Mais d'autres services, moins liés à des activités syndicales classiques, sont aussi rendus :

- l'affiliation à des caisses de décès ;
- l'octroi d'allocations aux survivants et/ou l'octroi d'indemnités au conjoint en cas de décès ;
- l'octroi de bourses aux parents d'étudiant ;
- l'octroi de subsides aux étudiants ;
- l'organisation de cours de formation gratuits avec le soutien d'instituts ou d'organismes de formation ;
- des conditions pour prestations et produits bancaires ;
- l'octroi de prêts ;
- des polices d'assurance ;
- des conditions en vue d'une épargne-logement ;
- l'organisation de colonies de vacances ;
- la proposition de séjours de vacances ;
- des conseils pour l'établissement de la déclaration d'impôts ;
- l'accès à des cantines de collectivité ;
- l'accueil des enfants en foyer de jour ;
- la possibilité de cotiser à des fonds de secours et d'aide en faveur des populations des pays en voie de développement ;
- la possibilité de s'affilier à une caisse mutualiste ;
- des conditions d'affiliation à des services médicalisés hélicoportés.

## 3. Les résultats de la social-démocratie

Dans les résultats de la social-démocratie, le professeur FRANCOIS relève que ceux-ci « ne sont pas égaux dans les divers pays européens, mais pratiquement tous en ont été atteints. L'importance de la percée dépend de toute une série de facteurs comme : la tradition intellectuelle et idéologique, l'interpénétration parti – syndicat – groupe parlementaire, le nombre des affiliés au syndicat et au parti, l'homogénéité l'hétérogénéité des catégories d'adhérents, les avantages conquis... » Aimé FRANCOIS

relève comme résultat l'impasse des finances publiques et un très grand interventionnisme de l'Etat. Ces caractéristiques ne semblent toutefois pas s'appliquer au Luxembourg, à première vue du moins.

Une autre caractéristique est relevée par le professeur FRANCOIS, à savoir le fait que les idées et les interventions de caractère social-démocrate ne sont plus l'apanage exclusif de la gauche, mais ont été largement exploitées et reprises par certains partis de droite ou de centre-droit. « Il en résulte que la doctrine social-démocrate est maintenant également pratiquée, avec certaines adaptations, par d'autres partis et surtout les partis sociaux-chrétiens ».

Le professeur FRANCOIS relève encore que la crise du modèle social-démocrate s'est progressivement révélée dès 1973, période à laquelle « le welfare State était un rêve éclaté ». Voici encore une affirmation inapplicable au Luxembourg puisque les années 1970 sont au contraire celles durant lesquelles l'Etat providence a trouvé à se développer par son rôle dans la résorption de la crise sidérurgique.

Une remarque de Bruno JOBERT<sup>35</sup> semble toutefois interpellé et peut être susceptible de développements ultérieurs : « Un syndicalisme puissant, bien incorporé dans un modèle de négociation collective centralisé, agissant en liaison étroite avec un gouvernement de type social-démocrate peut plus aisément renoncer aux avantages économiques nominaux immédiats qu'il pourrait retirer d'une action directe sur le marché si une concertation sociale garantie par la politique lui assure une progression plus mesurée mais réelle des salaires, des dépenses collectives et un meilleur ajustement de l'emploi ».

## V. Eléments divers

### 1. Les trois niveaux relevés par SUPPIOT

Comme nous l'avons vu dans le dernier numéro de « Gouvernance & Emploi », SUPPIOT relève l'exis-

<sup>34</sup> [www.cgfp.lu](http://www.cgfp.lu), [www.fgfc.lu](http://www.fgfc.lu), [www.lcgb.lu](http://www.lcgb.lu), [www.ogb-l.lu](http://www.ogb-l.lu), juin 2008.

<sup>35</sup> B. JOBERT, op. cit., p. 198.

tence de trois niveaux d'organisation du néo-corporatisme. Nous en toucherons ici un simple mot à titre purement informatif. Les niveaux sont :

- le niveau supérieur appelé « macro-corporatisme » ;
- le niveau inférieur étant le « micro-corporatisme » ;
- un niveau intermédiaire dénommé « meso-corporatisme ».

Si SUPPIOT considérait ces niveaux comme peu pertinents, il nous semble en revanche que cette pertinence peut être affirmée dans le cas luxembourgeois. Le niveau « micro » correspond à celui de la convention collective d'entreprise, le « meso » à celui de la convention de branche et le « macro » à celui des grands accords comme ceux de 1977 et de 1999. A chacun de ces niveaux, on retrouve une sorte de corporatisme, même si aux niveaux « micro » et « meso » seuls les partenaires sociaux sont présents, l'Etat ne les rejoignant qu'au niveau « macro ».

## 2. L'analyse de Janine GOETSCHY

Dans le précédent numéro de « Gouvernance & Emploi », nous avons relevé les grandes caractéristiques du néo-corporatisme selon GOETSCHY. Bien de ces caractéristiques nous semblent applicables au cas luxembourgeois.

Il s'agit en ce qui concerne les tendances et définitions du néo-corporatisme du « *corporatisme comme système particulier de représentation des intérêts* » par lequel le corpora-

tisme recouvre plutôt une technique sociopolitique visant à réguler les conflits entre intérêts sociaux importants (capital et travail) en intégrant les organisations représentant ces intérêts dans la structure formelle de prise de décision au niveau de l'Etat.

En ce qui concerne les caractéristiques et modalités du corporatisme, relevons chez GOETSCHY « *le corporatisme comme système de transactions entre gouvernements, patronat et syndicats* » : comme nous sommes en présence d'organisations autonomes représentant leurs membres et leur apportant des rétributions sous peine d'être soumis à leur verdict, les compromis conclus entre l'Etat et les leaders syndicaux doivent recueillir sous une forme ou l'autre la légitimité de la base. L'Etat est alors obligé de concéder des rétributions acceptables tant pour les dirigeants syndicaux que pour leurs mandants. Cela implique la discussion d'éléments de politique économique et sociale.

Enfin, concernant les conséquences du corporatisme, relevons chez GOETSCHY « *les incidences sur le rôle imparti au pouvoir législatif* » : les structures corporatistes n'incarnent qu'un mode supplémentaire de représentation des intérêts par rapport à la structure parlementaire. Les exigences de l'Etat et les déficiences de la représentation parlementaire expliqueraient la préférence pour le corporatisme, le rythme requis par les décisions économiques et sociales et celui nécessaire pour forger un consensus au sein de forces politiques ne seraient pas identiques.

Cette publication est effectuée dans le cadre du projet « Luxmodel : vers un approfondissement du modèle luxembourgeois de relations professionnelles » financé par le Fonds National de la Recherche (FNR) dans le cadre du programme « Vivre demain au Luxembourg ». [www.fnr.lu](http://www.fnr.lu)



## CEPS/INSTEAD

B.P. 48

L-4501 Differdange

Tél. : 58 58 55-513

e-mail : [isabelle.bouvy@ceps.lu](mailto:isabelle.bouvy@ceps.lu)

<http://www.ceps.lu>

ISSN : 1996-6644