

## **The Sociopolitical Representation of Cross-border Workers in Luxemburg and in the ‘Grande Région’**

Franz Clément

### *Abstract*

*This article begins by defining the cooperative zone in Europe known as the “Grande Région” (the Greater Region) and the notion of socio-political representation, with reference to the relevant literature. Its objective is to demonstrate how the Grand Duchy of Luxemburg has managed to create a regional or even international labour market, in which cross-border workers are particularly numerous. After providing some context, other factors attesting to this cosmopolitan character are presented; such as professional training and the European issue of unemployment indemnities. The article shows how the resident population of Luxemburg feels about the possible representation of these workers and migrants. It then canvasses in detail the various existing possibilities, institutions and organizations which would allow all of these workers to achieve socio-political representation: unions, social elections, professional chambers and institutions of the Greater Region. The conclusion highlights the many difficulties these cross-border workers face in securing their representation in Luxemburg’s immense field of industrial relations, concluding that their socio-political representation is very limited.*

# Quelle représentation sociopolitique pour les travailleurs frontaliers au Luxembourg et dans la « Grande Région » ?

Franz Clément<sup>1</sup>

## Résumé

*Après avoir défini en quoi consiste la zone de coopération appelée « Grande Région » en Europe et ce que recouvre la notion de représentation sociopolitique à l'aide de quelques références littéraires, l'article se propose de montrer comment le Grand-Duché de Luxembourg a fini par constituer un marché du travail régional, voire international, sur lequel les travailleurs frontaliers sont particulièrement nombreux. Après quelques éléments contextuels, d'autres facteurs sont présentés afin d'affirmer ce caractère cosmopolite, comme la formation professionnelle et la problématique européenne du paiement des indemnités de chômage. L'article montre comment la représentation possible de ces travailleurs et des immigrés est ressentie par la population résidente du Luxembourg ainsi que les diverses possibilités, institutions et organisations qui existent pour permettre à tous ces travailleurs d'assurer leur représentation sociopolitique. Celles-ci font l'objet d'une présentation détaillée. Il s'agit des organisations syndicales, des élections sociales, des chambres professionnelles et des institutions de la Grande Région. La conclusion indique toute la difficulté, pour ces travailleurs frontaliers, d'être représentés dans le vaste champ des relations industrielles au Luxembourg, pour convenir que leur représentation sociopolitique reste finalement très limitée.*

## Introduction

Les travailleurs frontaliers sont nombreux à exercer leur profession au Grand-Duché de Luxembourg, petit État d'Europe inséré dans un vaste espace dénommé « Grande Région ». Ces travailleurs constituent la plus forte proportion de frontaliers dans toute l'Union européenne, si l'on excepte les mouvements de l'Union en direction de la Suisse. En revanche, la façon dont ils assurent leur représentation sociopolitique dans leur pays d'emploi est assez méconnue. D'ailleurs, cette représentation existe-t-elle

vraiment ? C'est ce à quoi ces quelques pages vont tenter d'apporter une réponse. Nous utiliserons communément dans le texte le simple vocable « Luxembourg » pour désigner le Grand-Duché de Luxembourg.

En premier lieu, nous allons expliquer en quoi consiste la « Grande Région » construite autour du Luxembourg. Nous nous pencherons aussi sur la notion de « représentation sociopolitique » de manière à en clarifier les concepts inhérents. En deuxième lieu, nous tenterons de montrer comment, dans un pays comme le Luxembourg, ces travailleurs frontaliers ont fini eux-mêmes par devenir un véritable pilier du marché du travail aux côtés des travailleurs résidents et ce par diverses données illustratives. Nous nous pencherons dans un troisième temps sur les possibilités institutionnelles qui leur sont offertes afin d'assurer leur représentation sociopolitique au Luxembourg. Nous en profiterons, dans une quatrième section, pour tenter de voir si cette représentation peut être prise en charge par les institutions de la « Grande Région ». Nous tirerons *in fine* quelques conclusions sur le sujet. Nous aurons recours dans les pages à venir à des extraits de la littérature scientifique sur le sujet, à des données statistiques, à des documents syndicaux, des sondages et des données d'ordre législatif. Nous progresserons vers diverses manières méthodologiques pour démontrer comment il est possible pour les travailleurs frontaliers exerçant leur emploi au Luxembourg d'assurer leur représentation sociopolitique.

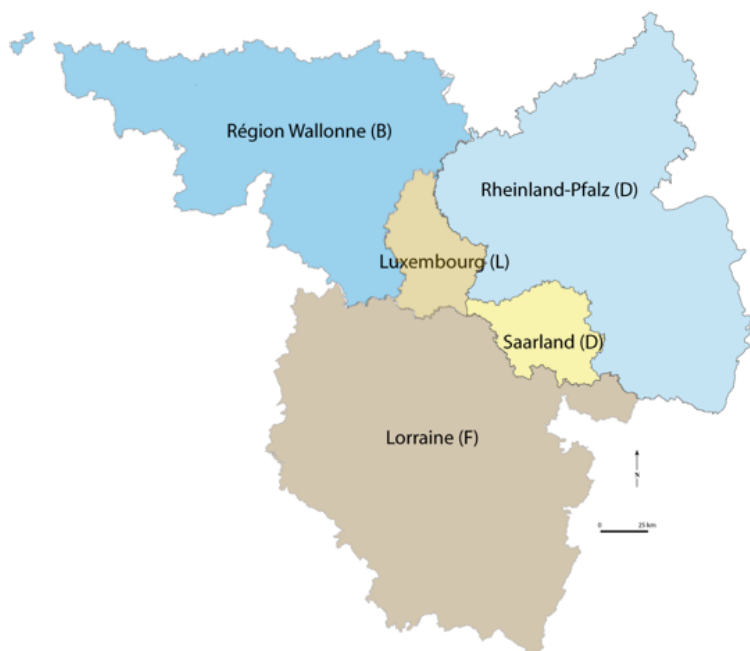
## **La Grande Région et la représentation sociopolitique**

### *La Grande Région*

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. Nous estimons toutefois que le texte véritablement fondateur de la Grande Région remonte à 1980. Il s'agit de l'Accord relatif à la coopération germano-franco-luxembourgeoise dans les régions frontalières, signé le 16 octobre 1980 à Bonn. Cette coopération a été voulue à l'initiative des gouvernements nationaux dont ressortent ces territoires, à savoir le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, celui de la République française et celui de la République fédérale d'Allemagne. La coopération a été instaurée

dans le but de consolider et de développer les relations de voisinage en ce qui concerne des activités d'intérêt commun, notamment dans les domaines administratif, technique, social, économique ou culturel. Par la suite, cette coopération s'amplifiera pour intégrer les entités fédérées belges dès 2003. La Grande Région comporte donc aujourd'hui un État indépendant dans son ensemble, le Luxembourg, ainsi que des entités provenant des pays limitrophes, à savoir les Länder allemands de Sarre et de Rhénanie-Palatinat, la région française Lorraine et pas moins de trois entités fédérées belges : la Communauté française, la Communauté germanophone et la Région wallonne. Insistons d'entrée de jeu sur un élément : la Grande Région constitue une zone de coopération et non d'intégration. L'intégration est entendue ici au sens politique comme un processus par lequel des entités indépendantes délèguent ou transfèrent volontairement une partie de leurs prérogatives et pouvoirs à une ou plusieurs institutions. La coopération est, quant à elle, un ensemble dans lequel les composants d'un système travaillent en commun pour atteindre certaines priorités globales. La Grande Région ne constitue donc pas une Union européenne en miniature connaissant

### Principales composantes territoriales de la Grande Région



Author: Christian LAMOUR (CEPS/INSTEAD), 2012  
Cartographic sources for the administrative limits : EuroGeographics 2002

l'intégration politique ; il s'agit d'une simple zone de coopération (Clément, 2008: 1).

Nous proposons ici une carte géographique des composantes de la Grande Région. Les entités fédérées belges précitées connaissant des chevauchements territoriaux complexes, seul le territoire de la Région wallonne y apparaît, par souci de simplification. Mentionnons que la Communauté germanophone s'insère dans le territoire de la Région wallonne tandis que la Communauté française étend ses compétences sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que sur celui de la Région wallonne, à l'exception de la Communauté germanophone.

### *La représentation sociopolitique*

Il importe, avant d'entrer dans le vif du sujet, de décrire très brièvement ce que l'on entend par « représentation sociopolitique ». Lieven de Winter estime que la représentation consiste en une interaction entre un représentant et ses représentés au sujet de l'élaboration de politiques publiques. Dans le cas qui nous occupe, il s'agit donc de la manière dont les travailleurs frontaliers choisissent des représentants afin de mener des politiques qui les concerneront. Nous verrons plus tard en quoi consistent ces politiques et le contenu exact de l'activité se trouvant derrière le vocable «élaboration». De Winter indique qu'il s'agit d'une «transaction» entre acteurs individuels et collectifs, les acteurs individuels étant les représentants des acteurs collectifs qui sont les représentés (De Winter, 1995: 209-210). Hanna Pitkin va un pas plus loin encore en concevant la représentation comme une activité consistant à agir dans l'intérêt des représentés, de façon réactive. Autrement dit, les travailleurs frontaliers ayant choisi qui allait les représenter dans l'élaboration des politiques les concernant, ils attendront de ceux qu'ils ont choisis qu'ils agissent dans leur intérêt (Pitkin, 1969: 209). Pour Pierre Rosanvallon, les personnes qui souhaitent se faire représenter sociopolitiquement assurent la liaison entre deux éléments : une procédure de sélection est liée à l'affirmation d'une identité sociale et d'une opinion commune. Les travailleurs frontaliers, dans le cas présent, tenteront d'assurer l'identité qui est la leur, le pilier qu'ils représentent dans la société luxembourgeoise, en sélectionnant leurs représentants (Rosanvallon, 2008: 294). Alain Touraine, quant à lui, indique que pour assurer une représentation des composantes sociales de la population, il est nécessaire que celles-ci voient leur diversité

reflétée par les institutions politiques. Pour cela, les forces sociales doivent être organisées dans leur domaine propre et elles doivent en second lieu trouver une expression dans l'opinion publique (Touraine, 1983: 133). Bref, assurer sa représentation sociopolitique pour les travailleurs frontaliers consiste pour ces derniers à assurer la représentation de la communauté qu'ils forment par le biais de représentants choisis de manière à élaborer des politiques qui les concerneront. Nous verrons en quoi consiste cette représentation, quels sont les mécanismes de sélection des représentants et en quoi ceux-ci peuvent avoir une action en faveur des travailleurs frontaliers qu'ils sont chargés de représenter. Nous reprendrons dans la conclusion l'essence de cette représentation.

### **Une coexistence entre travailleurs résidents et frontaliers : la réalité nationale, régionale et internationale au Luxembourg**

Dans la présente section, nous allons montrer comment le travail frontalier a pris de l'ampleur au Luxembourg durant ces dernières années. Nous tenterons de faire apparaître ce phénomène à travers diverses statistiques, mais aussi à travers l'internationalisation de certains éléments comme la formation professionnelle ou les nouvelles règles européennes en matière de chômage. Ces éléments préalables s'avèrent indispensables à une juste compréhension de l'analyse de la représentation sociopolitique que nous verrons ensuite. Ils serviront aussi à mettre en lumière le contexte dans lequel s'inscrit notre propos.

#### *Les travailleurs frontaliers*

La situation du Luxembourg est particulière en Europe. Le pays dispose, non pas d'un marché national du travail, mais bien d'un véritable marché régional sur lequel apparaissent des aspects indéniablement internationaux. La mobilité des travailleurs est une réalité historique qui se caractérise par des flux transfrontaliers impressionnants. La situation géographique et économique du pays explique ce phénomène, comme nous allons le voir. Signalons d'entrée de jeu que l'offre de travail est en principe nationale, mais au vu de la pénurie pour certaines qualifications, cette offre devient inévitablement internationale, comme nous le constaterons. La demande quant à elle est autant nationale que régionale. Selon les données de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) du Luxembourg calculées au 31 mars 2010, la proportion des non-

résidents dans l'emploi salarié intérieur était de l'ordre de 43,7% à cette date. On dénombrait ainsi 148 540 salariés frontaliers : 49,4% venaient de France, 25,4% de Belgique et 25,2% d'Allemagne. Toujours à la même date, sur les 56,3% de travailleurs résidents, 29,5% étaient de nationalité luxembourgeoise et 26,8% de nationalités étrangères. L'emploi salarié a progressé de 1,9% en juin 2010, que ce soit pour les résidents ou les frontaliers. Mais sur les neuf dernières années, la croissance annuelle moyenne de l'emploi frontalier était de 6%, contre 2% pour les résidents (STATEC, 2010).

Plusieurs raisons permettent d'expliquer ce phénomène dans le contexte du Luxembourg. Il nous faut avant tout signaler que le Luxembourg est une économie créatrice d'emplois. C'est surtout à partir de 1985, sous l'effet d'une conjoncture économique favorable, que le phénomène du travail frontalier s'est véritablement développé. Le mouvement s'est encore accéléré à la fin des années 1990 et durant les premières années du nouveau millénaire. Dans le contexte de la très forte croissance économique de 1995 à 2000 où la croissance moyenne du PIB dépassait les 6,6 pour cents, le marché du travail au Luxembourg a connu en effet un dynamisme extraordinaire. Simultanément, plusieurs groupes industriels d'envergure mondiale se sont implantés au Luxembourg dans ce contexte économique favorable. Nous pouvons citer Arcelor Mittal, Goodyear, Guardian, Dupont de Nemours. Dans le domaine des technologies de l'information et de la communication et le domaine des médias, plusieurs géants de la communication ont commencé à opérer à partir du Luxembourg : RTL Group, premier diffuseur européen de télévision et de radio, mais aussi SES, premier fournisseur mondial de services de communication et de télédiffusion. Skype, iTunes, PayPal, eBay ou encore Amazon.com sont des multinationales de l'économie numérique présentes au Grand-Duché. La place financière de Luxembourg joue aussi un rôle de premier plan au niveau international.

La population du Luxembourg était composée en 2011 de plus de 43,2 pour cents de ressortissants étrangers (STATEC, 2012). En tout, on compte aujourd'hui plus de 150 nationalités différentes au Luxembourg. Cette situation se reflète sur le marché de travail puisque 70,5 pour cent de la main-d'œuvre du pays est composée de travailleurs immigrés ou frontaliers. S'y ajoutent quelque 10 000 agents et fonctionnaires internationaux. La demande d'emploi ne pouvant pas être satisfaite par la main-d'œuvre nationale et les

travailleurs immigrés, le nombre d'emplois occupés, à partir de 1985, par des travailleurs frontaliers n'a cessé d'augmenter.

Une importante raison permettant d'expliquer la forte participation des frontaliers au marché du travail est la suivante : certaines qualifications demandées par les entreprises établies au Luxembourg font défaut à l'intérieur du pays. Le recours à une main-d'œuvre qualifiée, mieux formée et mieux éduquée, située à l'extérieur, était devenu inévitable. En 2006, la chercheuse Mireille Zanardelli avait clairement mis en évidence que les pays frontaliers du Luxembourg constituaient « le réservoir de main-d'œuvre privilégié pour la main-d'œuvre qualifiée dont le pays a besoin » (Zanardelli, 2006: 2). Les ressortissants des États limitrophes du Luxembourg étaient en moyenne de plus en plus qualifiés au fil du temps. De plus, le bassin de la Grande Région finissait par attirer aussi des personnes très qualifiées venant de plus loin en vue d'être embauchées au Luxembourg. La problématique de la formation professionnelle est depuis longtemps l'un des points essentiels sur lesquels le Luxembourg a des efforts à fournir, d'après les recommandations européennes. Relevons toutefois que la pénurie de salariés qualifiés a entraîné des phénomènes de concurrence pour les attirer. Dans la période récente, le Luxembourg a, par exemple, attiré une main-d'œuvre jeune et qualifiée de ses régions voisines. Celles-ci ont alors commencé à éprouver des difficultés de recrutement, tandis que le chômage intérieur des résidents moins formés et plus exigeants en matière de salaires risquait de devenir un facteur de tension au Grand-Duché (Brosius, 2005: 17). Les travailleurs frontaliers sont essentiellement présents dans l'industrie manufacturière, la construction, le commerce et les activités financières. Les résidents de nationalité étrangère se retrouvent nombreux dans ces mêmes secteurs, si l'on excepte l'industrie manufacturière. Les résidents de nationalité luxembourgeoise, quant à eux, sont présents surtout dans les secteurs du commerce, de la santé et de l'action sociale et bien entendu dans l'administration publique.

Une autre raison importante permettant d'expliquer l'afflux des travailleurs frontaliers est le taux de chômage élevé dans les régions voisines du Luxembourg. On connaissait, en effet, en 2007, selon les données harmonisées d'EUROSTAT (2009), les taux de chômage suivants : 7,7% en Lorraine, 7,3% en Sarre, 6% en Rhénanie-Palatinat et 10,5% en Wallonie. Le Luxembourg, lui, affichait un taux de 4,%. Pareille situation aux frontières du Grand-



Duché est bien entendu de nature à y attirer un grand nombre de personnes se trouvant au chômage chez elles. Le Luxembourg reste de plus une économie créatrice d'emplois, comme nous l'avons vu. Certes, la crise économique qui a débuté en 2008 a quelque peu ralenti la progression du travail frontalier, mais de manière modérée. Le Service central de la statistique et des études économiques du Luxembourg (STATEC) indiquait en effet en novembre 2009 que la progression de l'emploi frontalier tombait, fin 2008, pour la première fois en-dessous de celle de l'emploi résident et devenait même négative début 2009 (STATEC 2009 : 58). Sur l'ensemble de l'année 2009, l'emploi frontalier a diminué de 361 unités (-0,24 pour cent). L'emploi salarié total a augmenté de 0,37 pour cent (Tibesar, 2010).

D'autres raisons encore permettent d'expliquer l'attrait exercé par le marché du travail luxembourgeois. Ainsi, en ce qui concerne l'imposition sur le revenu, le taux maximum au Luxembourg est de 38%, contre 41% en France, 42% en Allemagne et 50% en Belgique. L'impôt sur les sociétés, quant à lui, est d'un maximum de 22% au Luxembourg, contre 25% en Allemagne et 33,99% en Belgique. La France affiche des taux plus variables selon les cas. Les taux de TVA suivent le même mouvement pour connaître leurs maximums : 15% au Luxembourg, 19% en Allemagne, 19,6% en France et 21% en Belgique. Ajoutons encore à cela que le Luxembourg, à travers des conventions bilatérales passées avec ses voisins, a instauré des régimes préférentiels selon les cas. Les frontaliers belges ont ainsi droit à des allocations familiales complémentaires et à des remboursements en matière de dépenses médicales. Les dispositifs avec la France et l'Allemagne se révèlent parfois avantageux aussi, sans entrer dans trop de détails. Ce sont là autant de facteurs incitant indirectement à la mobilité.

Un autre élément susceptible d'attirer les investisseurs est aussi à mentionner. Le Luxembourg peut être considéré comme un pays où la négociation et le dialogue, pratiqués à tous les niveaux de la vie économique et sociale, sont à la base d'une paix sociale. On qualifie parfois cette approche consensuelle de « modèle luxembourgeois ». Elle a contribué à la stabilité et à l'évolution de la politique économique et sociale du pays, ainsi qu'à la diversification économique. Ainsi, les conflits sociaux sont presque inexistants au Luxembourg grâce, notamment, à un dialogue constructif entre syndicats, employeurs et gouvernement. Le « modèle

luxembourgeois » a abouti à un consensus national concernant les mesures nécessaires pour surmonter les crises structurelles des années 1970 et 1980 et pour stimuler la croissance économique (Clément, 2012: 129-133).

Un autre élément est susceptible d'attirer les travailleurs de l'étranger au Luxembourg. En effet, entre 2005 et 2007, le salaire moyen s'élevait au Luxembourg à 4625€. Comparativement, il était de 3938€ en Belgique, 3786€ en Allemagne et 3220€ en France. A titre informatif, ajoutons, en ce qui concerne le taux de syndicalisation estimé pour 2009, que le Luxembourg affiche 46% contre 22% en Allemagne et 8% seulement en France. La Belgique, quant à elle, affiche un taux encore supérieur au Luxembourg : 51%. Concernant le temps de travail, le Luxembourg peut afficher une certaine rigidité en maintenant un système général de 40 heures par semaine, contrairement aux pays limitrophes : 38 heures en Belgique, de 37,4 à 38,8 heures en Allemagne et de 35 heures en France (EIRO, 2012). Signalons enfin que la main-d'œuvre autochtone parle couramment les trois langues d'usage dans la vie quotidienne que sont le luxembourgeois, le français et l'allemand. Compte-tenu de l'environnement multiculturel, de nombreux salariés parlent aussi l'anglais.

### *La formation professionnelle : un élément internationalisé sur le marché du travail*

L'orientation et la formation professionnelles sont capitales dans la recherche d'un emploi qualifié. Les initiatives nationales en matière d'orientation professionnelle et scolaire ne seront pas relevées ici. Comme indiqué, le Luxembourg constitue un marché du travail régional. Cet état de fait, on s'en doute, est de nature à compliquer une politique de formation nationale qui répondrait aux besoins d'entreprises établies au Luxembourg, mais accueillant un grand nombre de travailleurs en provenance d'autres pays. Toutefois des solutions et des coopérations tentent de réduire l'intensité de ce problème. Elles sont aussi de nature à bien démontrer que la problématique de la formation s'est, elle aussi, internationalisée, tout comme le marché du travail lui-même. Dans le cadre des échanges transnationaux d'information et de conseil entre États membres de l'Union Européenne, une coopération est établie entre l'OP et le service de l'Orientation professionnelle (Berufsberatung) de Trèves, en Allemagne. En effet, un orienteur se rend une fois

par mois à Trèves et se trouve pour la journée à la disposition de jeunes et d'adultes vivant en Allemagne pour les renseigner sur les possibilités de formation et d'emploi au Luxembourg. Le service de l'OP participe aussi à des réunions d'information et d'orientation d'un groupe d'insertion professionnelle composé essentiellement de chambres professionnelles, d'associations et de services publics d'emploi de France, mais aussi de Belgique, afin de renforcer l'orientation professionnelle et la formation des jeunes dans un contexte national et international. En résumé, on peut affirmer que la politique luxembourgeoise destinée à faire correspondre les besoins des entreprises aux possibilités et offres de formation se situe dans un contexte international et est gérée par divers acteurs publics et privés au sein de partenariats.

### *La problématique européenne du paiement du chômage*

Il y a plusieurs années, une volonté européenne s'était exprimée 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 a refusé car il aurait été fortement mis à contribution par ce système. En effet, si ce système avait été établi, le Luxembourg aurait été confronté au paiement d'allocations fort importantes pour les travailleurs frontaliers licenciés. Le taux de paiement des allocations au Luxembourg étant de 80 pour cents du dernier salaire durant douze mois, le budget aurait connu de sérieux problèmes. De plus, le service public luxembourgeois de l'emploi, qui est l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), aurait dû engager beaucoup de nouveaux fonctionnaires pour traiter ces dossiers.

Avec l'entrée en vigueur du nouveau règlement européen 883/2004 (Parlement et Conseil européens, 2004) sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, le 1<sup>er</sup> mai 2010 pour certaines dispositions et le 1<sup>er</sup> mai 2012 pour d'autres, certains éléments qui concernaient les salariés frontaliers ont changé. Le salarié frontalier qui tombe au chômage au Luxembourg devra toujours s'inscrire à l'administration compétente de son pays de résidence et touchera les indemnités de chômage dans son pays, à un taux moins élevé que celui des allocations versées au Luxembourg. Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2012, le Luxembourg se trouve cependant contraint 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 peut aussi s'inscrire à l'ADEM comme demandeuse d'emploi. Ainsi, elle bénéficiera des mêmes services et mesures, notamment d'activation, que les chômeurs qui ont leur résidence au Luxembourg, mais elle sera aussi assujettie au contrôle qui y est exercé et devra respecter les conditions fixées par la législation luxembourgeoise. Les allocations au tarif luxembourgeois ne lui seront toutefois toujours pas applicables.

Le marché du travail au Luxembourg est donc fort internationalisé. Le phénomène du travail frontalier est bien sûr la première caractéristique de cette internationalisation. La formation professionnelle a, elle aussi, subi des internationalisations accentuées par la situation particulière du marché de l'emploi.

### **Quelle représentation sociopolitique pour les travailleurs frontaliers ?**

Nous venons de voir comment les travailleurs frontaliers ont acquis une place non négligeable dans l'économie luxembourgeoise et sur des terrains connexes. Plusieurs questions apparaissent aussitôt. Tout d'abord, comment est assurée la représentation sociopolitique de ces travailleurs ? En raison de cette proportion considérable de travailleurs frontaliers, des réformes sont-elles nécessaires, voire inévitables quant à la gouvernance du marché du travail luxembourgeois ? Un débat national existe-t-il sur le sujet ? Qu'en pensent les résidents et les frontaliers ? Comment les frontaliers sont-ils représentés dans ce débat ?

#### *Des études et des sondages*

En décembre 2009, l'Association de soutien aux travailleurs immigrés (ASTI) a commandé une enquête sur les relations qu'entretiennent les résidents luxembourgeois et étrangers avec le pays. Cette enquête a été menée auprès de 508 Luxembourgeois et 502 étrangers. Tout d'abord, 56 pour cents des étrangers interrogés souhaiteraient devenir Luxembourgeois. Avoir la nationalité est synonyme d'intégration pour trois étrangers sur quatre, mais 82 pourcent veulent profiter de la double nationalité. Pour deux tiers des Luxembourgeois, pas question de voir un étranger présider un jour à la destinée du pays. Jean Lichtfous, membre de l'ASTI, nuance ces résultats en rappelant que les manifestations « anti-frontaliers »

sont de plus en plus visibles. Des rancœurs se cristalliseraient sur les frontaliers. Le chercheur luxembourgeois Claude Gengler, Président de l'association Forum Europa, a également soulevé ces questions (Gengler, 2010: 92-93). Lors d'une comparaison effectuée entre le Canton de Genève et le Luxembourg, il a étayé sa position. On se souvient en effet, que lors des élections cantonales d'octobre 2009 à Genève, le Mouvement citoyen genevois (MCG) avait réussi à arracher un score important en basant sa campagne sur le ressentiment envers les frontaliers français travaillant dans le canton. Des slogans avaient été utilisés à l'égard de ceux-ci : « la racaille d'Annemasse », « Ils prennent nos emplois, polluent notre air, encombrant nos routes... ». Claude Gengler estime que le Luxembourg n'est pas immunisé contre des ressentiments anti-étrangers et anti-frontaliers « à la genevoise », loin de là. Claude Gengler étaye sa position par la forte ressemblance existant entre le canton de Genève et le Luxembourg. Cette ressemblance concerne les taux de chômage, les secteurs d'emploi des frontaliers, les rythmes de progression du travail frontalier, la forte présence de frontaliers de nationalité française.

Si tous ces signes que nous venons d'indiquer existent bien et risquent d'augmenter en raison de la crise ambiante, nous nous devons d'indiquer que les responsables publics luxembourgeois ne tiennent absolument pas ces genres de discours. Au contraire, les membres du Gouvernement ne manquent jamais une occasion de rappeler la nécessité de la main-d'œuvre frontalière pour l'économie luxembourgeoise et son développement. Il en va ainsi par exemple de la plateforme « Refresh democracy ! » composée des sections de jeunesse des principaux partis politiques. Il en va de même des organisations syndicales et patronales.

### *Vers des réformes ?*

Nous avons indiqué que la part des travailleurs frontaliers dans l'ensemble des salariés avait pris une certaine 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 ? Actuellement, la plupart des grands accords sur l'emploi et leurs effets sur la sécurité sociale sont négociés au sein du Comité de

coordination tripartite, une institution paritaire de représentants publics, patronaux et syndicaux existant depuis 1977. Ces accords sont ensuite votés par la Chambre des députés, parlement monocaméral comptant des élus nationaux. Les accords deviennent 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 où dans un État 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. Dans une publication de 2008, le STATEC indiquait :

*Il a été montré à maintes reprises que l'immigration vers le Luxembourg est essentiellement liée aux besoins de main-d'œuvre qui dépendent eux-mêmes, compte tenu des gains de productivité attendus, de la croissance économique. Quel sera l'impact de ces variables économiques sur la croissance démographique quand on sait qu'une partie de la demande de travail peut également être satisfaite par des travailleurs frontaliers ne faisant pas partie du champ des projections démographiques se limitant aux seuls résidents ? (STATEC, 2008)*

Cette question est capitale à l'heure où nous écrivons ces lignes. La crise économique ambiante pourrait, en effet, bouleverser bien des scénarii prévisionnels ou même infirmer l'hypothèse soulevée plus haut.

Sans hélas disposer de chiffres officiels, il apparaît qu'aux élections sociales organisées en 2003 et en 2008, les frontaliers, appelés au vote tout comme les résidents, ont été peu nombreux à participer. Nous ne pouvons que nous baser sur les allégations en ce sens, recueillies auprès des autorités compétentes en charge de l'organisation de ces élections. Malgré nos demandes répétées à plusieurs reprises dès 2009, nous n'avons jamais pu recevoir de données chiffrées fiables permettant de confirmer ces propos. Nous avons bien conscience de la légèreté du fondement sur lequel notre propos est basé, mais il nous est difficile d'avancer autrement sur le sujet qui nous retient. Ces élections sont organisées tous les cinq ans

et ont pour but de renouveler les délégations d'entreprises, mais aussi d'élire les représentants dans certaines chambres professionnelles, dont la nouvelle Chambre des salariés dont nous parlerons plus loin. Les frontaliers 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. Serait-il imaginable 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 ? Toutes ces questions que nous venons de soulever devraient appeler inévitablement des réponses appropriées. Certaines ont déjà été formulées par divers acteurs de la société luxembourgeoise comme les organisations syndicales, patronales ainsi que les partis politiques : premièrement, changer les dispositions législatives de manière à permettre une participation 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. Une autre solution émise consisterait en l'extension de cette nationalité aux résidents étrangers, même si des procédures en ce sens existent déjà (Luxembourg, 2008a). Nous plaçons personnellement pour une réforme de la procédure électorale lors des élections à la Chambre des salariés. La procédure actuelle veut en effet, selon la méthode proportionnelle, que des voix soient attribuées à des listes ou à des candidats très souvent méconnus. Le système proportionnel est très souvent étranger aux travailleurs provenant de France, pays dans lequel il existe aussi, mais où le scrutin majoritaire est le plus couramment utilisé. Rappelons que la moitié des frontaliers proviennent de France.

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. Nous n'avons pas souhaité utiliser les termes « identité nationale » ici. En effet, cette question qui a suscité un très vif débat en France il y a quelques années ne se pose pas dans les mêmes termes au Luxembourg. Dans ce dernier pays, ce n'est pas forcément une question « identitaire » qui pointe, mais bien une problématique d'insertion et de représentation sociopolitique des travailleurs frontaliers dans le pays où ils exercent leurs diverses professions. A ce sujet précisément, un intéressant sondage sur la participation électorale des étrangers, notamment, a été réalisé en 2009 par l'ASTI (2009). Il est intéressant ici d'en relever certains éléments susceptibles de constituer des débuts de réponses aux questions posées ci-dessus. Ce sondage démontre en premier lieu que 56% des personnes étrangères interrogées souhaitent adopter la nationalité luxembourgeoise. Ce résultat pourrait démontrer que les étrangers veulent participer à la vie publique au Luxembourg. Ce résultat varie en fonction de la nationalité des personnes, 64% des Allemands et seulement 41% des Belges voulant adopter la nationalité luxembourgeoise. Pour expliquer cette volonté d'adopter la nationalité luxembourgeoise, 33% des personnes ont cité comme première raison la volonté de s'intégrer au pays, 26% la volonté de participer pleinement aux consultations politiques et à la vie publique au Luxembourg, et 18% des raisons sentimentales. Puis, 37% des étrangers désireux d'adopter la nationalité luxembourgeoise veulent le faire d'ici quelques mois, 20% d'ici un à deux ans et 28% ne le savaient pas encore. Ensuite, 82% des étrangers interrogés souhaitent adopter la double nationalité, tandis que 18% ont l'intention d'opter uniquement pour la nationalité luxembourgeoise. Selon Charles Margue, directeur de la société TNS-ILRES ayant réalisé le sondage, la loi sur la double nationalité était donc nécessaire pour mettre en œuvre sur le plan politique ce qui était depuis longtemps la volonté de nombreux résidents. L'ASTI, pour sa part, pense que les étrangers se sentent à l'aise au Luxembourg, qu'ils veulent participer activement au processus politique, et qu'ils adoptent pour cette raison la nationalité luxembourgeoise.

La question du droit de vote des étrangers reste toutefois controversée. En effet, 68% des Luxembourgeois et 90% des étrangers sont favorables au droit de vote actif des résidents étrangers aux élections communales, tandis que 30% des Luxembourgeois et 7% des étrangers s'y opposent. Le droit de vote actif consistant à être éligible, le droit de vote passif se borne à pouvoir voter. Or



la loi électorale modifiée du 18 février 2003 permet aux non-Luxembourgeois, ressortissants de l'Union européenne ou non qui résident au Grand-Duché, de voter aux élections communales sans perdre le droit de vote dans la commune de leur pays d'origine. À noter aussi que 11% des Italiens et 9% des Français sondés résidant au Luxembourg sont contre le droit de vote actif pour les étrangers aux élections communales. Relevons aussi 49% des Luxembourgeois et 75% des étrangers qui sont favorables au droit de vote passif des étrangers aux élections communales. Par exemple, 90% des Allemands y sont favorables, par rapport à seulement 67% des Portugais. En ce qui concerne le droit de vote actif pour les étrangers aux élections législatives, il faut insister sur le décalage entre les Luxembourgeois qui s'y opposent (50%) et les étrangers qui y sont favorables (77%). Pourtant, un nombre assez important d'étrangers (19%) est aussi contre le droit de vote actif pour les étrangers aux élections législatives. Parmi les nationalités étrangères résidant au Luxembourg, 23% des Français sont par exemple contre cette mesure, tandis que 85% des Portugais sont pour. Pour ce qui est du droit de vote passif des étrangers aux élections législatives, Charles Margue a expliqué que 66% des Luxembourgeois et 35% des étrangers s'y opposent.

L'ensemble de ces considérations conduit à se poser une autre interrogation. Existe-t-il au sein des relations professionnelles et chez les partenaires sociaux en particulier, une prise en compte du phénomène frontalier ? Bref, les deux piliers du salariat au Luxembourg, celui des résidents et celui des frontaliers font-ils l'objet de considérations par les partenaires sociaux ? C'est effectivement le cas, comme nous allons le constater.

### *Frontaliers, syndicats et élections sociales*

Pendant la campagne électorale préalable aux élections sociales de novembre 2008, les deux principaux syndicats luxembourgeois que sont la Confédération syndicale indépendante – Luxembourg (OGB-L) et la Confédération luxembourgeoise des syndicats chrétiens (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, la 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 proches du Luxembourg, ce qui ne s'était jamais vu auparavant. 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 démocratie sociale. Toutefois, malgré plusieurs efforts déployés par les organisations syndicales en vue de fournir des informations, l'intérêt parmi les travailleurs frontaliers pour les élections sociales semble être resté bas, 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 (8 pour cents en 2009, voir EIRO, 2010) 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 soit affectée et perçue par certains travailleurs transfrontaliers comme un organe essentiellement national.

*La Chambre des salariés : là où pourrait résider une représentation sociopolitique pour les frontaliers au Luxembourg*

Les chambres professionnelles ne sont pas des institutions très répandues en Europe. On les trouve au Luxembourg, en Autriche et dans l'État allemand de Sarre. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009, on trouvait six chambres professionnelles au Luxembourg. 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<sup>er</sup> 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 » (Luxembourg, 2008b). La nouvelle chambre résultant de cette fusion est la Chambre des salariés. Les chambres professionnelles ne constituent pas des acteurs directs au sein des institutions des relations professionnelles, mais bien des acteurs indirects et occasionnels. C'est la loi du 4 avril 1924 (Luxembourg, 1924) qui organise la représentation des employeurs et des travailleurs au niveau de la catégorie socioprofessionnelle par la création de chambres professionnelles à base électorale. Cette législation indique encore 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'où l'importance pour les frontaliers de s'intéresser à ces compétences qui peuvent avoir un impact non négligeable sur les législations du travail qui les concerneront au premier chef.

D'autres missions des chambres professionnelles sont précisées par la loi du 13 mai 2008 portant introduction du statut unique. Il appartient ainsi à la Chambre des salariés 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.

Le nombre de travailleurs frontaliers ayant pris part au processus électoral aurait donc été très limité. Ainsi, les travailleurs frontaliers ne sembleraient pas 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 frontaliers devait se poursuivre de manière à dépasser durablement le nombre des résidents. Dans ce cas, il pourrait apparaître difficilement concevable 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.

### *La représentation sociopolitique des frontaliers par les organisations syndicales*

Il existe une autre manière pour les travailleurs en général, les frontaliers notamment, d'assurer leur représentation : l'affiliation à une organisation syndicale. Celle-ci revêt des caractères autres qu'exclusivement électifs puisque c'est par un choix délibéré et volontaire en principe que le travailleur prend la décision d'adhérer à un syndicat afin de faire représenter et valoir ses intérêts. Comment les syndicats organisent-ils donc les collectifs de travailleurs frontaliers ?

Les organisations syndicales affiliées à la Confédération européenne des syndicats (CES) sont organisées en Conseils syndicaux interrégionaux (CSIR). On en dénombrait 44 en 2010 sur le territoire de l'Union européenne. Ces CSIR traitent, bien sûr, des problématiques liées au travail transfrontalier, ainsi que des décisions, règlements, directives européennes concernant la mobilité des travailleurs. Ils assurent également le suivi des arrêts de la Cour de justice européenne. Sur la Grande Région il en existe cinq, les plus pertinents étant l'Interrégionale syndicale des 3 frontières (IRS) et le CSIR Saar Lor Lux +. D'autre part, les syndicats dans la Grande Région sont organisés en sections locales de frontaliers ; ces sections se réunissent régulièrement et abordent leurs problématiques spécifiques. Il nous faut mentionner ici le phénomène de la « double affiliation syndicale » réalisé depuis plusieurs années déjà par les syndicats luxembourgeois et leurs homologues des régions limitrophes. Les syndicats grand-ducaux ont en effet conclu des accords avec leurs alter egos idéologiquement correspondants en Lorraine, en Wallonie, en Sarre et en Rhénanie-Palatinat, de manière à ce qu'un travailleur frontalier affilié à une organisation syndicale luxembourgeoise le devienne immédiatement dans le syndicat idéologiquement correspondant de son pays de résidence. Ainsi, par exemple, le LCBG a conclu un accord de double affiliation avec la Confédération française démocratique du travail (CFDT) en France et la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) en Belgique. L'OGB-L a fait de même avec la Confédération générale du travail (CGT) française et la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB). L'un des buts fondamentaux consiste à faciliter l'administration de sa situation personnelle à un frontalier qui pour

une raison ou l'autre viendrait à quitter son emploi au Luxembourg et à se retrouver dans son pays de résidence. Il est ainsi dispensé de toute nouvelle démarche d'affiliation, cette dernière ayant été réalisée au préalable. La démarche est d'autant plus intéressante pour les frontaliers résidant en Belgique. Si ceux-ci venaient à perdre leur emploi au Luxembourg, le fait d'être affilié au syndicat correspondant en Belgique leur donnerait aussitôt droit de percevoir des indemnités de chômage, ces dernières étant versées en Belgique, principalement par l'entremise des syndicats.

Les contacts entre les syndicats de la Grande Région et les sections locales de frontaliers au Luxembourg fonctionnent assez bien et consistent en une association aux manifestations organisées par l'OGB-L ou le LCBG pour soutenir les revendications des travailleurs ou encore pour réagir, par exemple, à des accords interprofessionnels. Les organisations syndicales collaborent depuis longtemps au niveau de la dissémination d'information aux travailleurs frontaliers, ainsi qu'à leur accueil et au règlement des problèmes rencontrés par ceux-ci avec leurs employeurs ou avec les organismes publics de sécurité sociale, ou encore de fiscalité. Ce travail s'est amplifié à partir de 1993, date à laquelle l'interrégionale syndicale du Pôle européen de développement (PED), devenue plus tard l'IRS des 3 frontières, a participé à sa création et a adhéré au programme européen « European employment services » (EURES) via l'EURES transfrontalier du PED. Dans sa conception, ainsi que dans son organisation, l'EURES a été créé avec diverses missions, dont l'une des principales est d'informer les travailleurs et demandeurs d'emploi sur les conditions de vie et de travail de part et d'autre des frontières.

Dans la Grande Région, les organisations syndicales membres des deux CSIR se sont réunies sous le nom de « Plate-forme syndicale de la Grande Région ». Issue d'une longue collaboration syndicale qui remonte à 1976 pour le Conseil syndical interrégional Saar, Lorraine, Luxembourg, Trêves-Palatinat, et à 1987 pour l'IRS des 3 frontières, la plate-forme syndicale a marqué le début d'un renforcement de la coopération transfrontalière. La plate-forme formalise les revendications communes des deux CSIR ; elle joue un rôle de lobby à l'égard du monde politique sur le plan national et au niveau européen. Ses missions sont de trois ordres. D'abord la revendication vis-à-vis du pouvoir exécutif de la Grande Région incarné par le Sommet, institution rassemblant

les exécutifs des composantes de la Grande Région. Ensuite la concertation syndicale au niveau régional sur des thèmes communs et des actions à mener. Enfin la formation d'un groupe syndical au sein du Conseil économique et social de la Grande Région (CESGR) et de ses groupes de travail. L'adhésion à une organisation syndicale constitue une autre manière pour les travailleurs frontaliers d'assurer leur représentation sociopolitique. Leur choix d'adhérer ou non est libre. Les statuts des organisations syndicales en général permettent à leurs membres d'élire leurs représentants au sein de celles-ci. En revanche, l'action des syndicats sur le développement des politiques publiques est indirecte. Les syndicats peuvent manifester, protester, mais n'ont pas d'implication immédiate dans la procédure législative. Notons aussi que le phénomène de double affiliation ainsi que l'implication syndicale dans le pays de résidence, dans le pays de travail du frontalier et dans des structures de nature européenne comme le CSGR ou EURES donnent une possibilité plus large aux frontaliers d'assurer leur représentation sociopolitique par le biais des syndicats.

### **Le Comité économique et social de la Grande Région : une véritable représentation sociopolitique pour les frontaliers ?**

Et au niveau de la Grande Région, comment les travailleurs sont-ils représentés socio-politiquement ? Le Comité économique et social de la Grande Région a été constitué en 1997. Il est l'organe consultatif à vocation socio-économique du Sommet de la Grande Région. Il a pour mission de traiter, sous forme d'avis ou de résolutions, les problèmes inhérents au développement économique, social et culturel, et à l'aménagement du territoire de la Grande Région. Il contribue encore au dialogue social en se référant aux recommandations et aux expériences de ses membres constitutifs. Cette institution reçoit ses missions du Sommet, institution rassemblant les représentants des pouvoirs exécutifs des entités membres. Elle exécute les termes du mandat et fait rapport de ses activités au Sommet. Elle peut proposer au Sommet des thèmes de travail qu'elle souhaite examiner et peut aussi se saisir de tout débat d'actualité. Le Comité comprend 36 membres effectifs nommés par les autorités respectives des régions, ce qui représente six membres par composante, ainsi que 36 membres suppléants choisis selon la même répartition. Sa composition est tripartite en accueillant des représentants des travailleurs, des employeurs et des

entités membres. Ce Comité constitue bien la seule institution de la Grande Région dans laquelle les acteurs classiques des relations professionnelles sont rassemblés. Les organisations syndicales que nous avons mentionnées plus haut ainsi que les organisations patronales y sont représentées. Nous voyons ici que les acteurs des relations professionnelles de la Grande Région se trouvent rassemblés et qu'ils pourraient ainsi assurer une prise en charge des mouvements de travailleurs dans la zone de la Grande Région.

Nous n'aborderons pas dans le détail chacune des institutions de la Grande Région. En revanche, dans le tableau ci-après nous faisons apparaître les intitulés de ces institutions et leurs pouvoirs. Pareil tableau nous pousse toutefois à nous interroger sur le contenu réel des pouvoirs réservés aux institutions de la Grande Région. A proprement parler, on ne peut pas véritablement parler de possibilités réelles d'actions. Ces institutions se cantonnent en

**Tableau : Synthèse des compétences des institutions de la Grande Région**

Compétences	Commission intergouvernementale	Commission régionale	Sommet	Conseil parlementaire interrégional	Comité économique et social
Recommandations					
Projets d'accord					
Questions					
Rapports					
Propositions					
Décisions					
Résolutions					
Promotion					
Contribution					
Opinion					
Avis					

Source : Clément, 2012: 335

effet à émettre des recommandations, élaborer des projets d'accords, poser des questions, rédiger et transmettre des rapports, faire des propositions, adopter des résolutions, assurer une promotion, apporter des contributions, émettre une opinion, émettre un avis. L'emploi du terme « décision » ne doit pas ici induire en erreur. Si la décision relève bien de la compétence du Sommet, le mot est un terme générique pour les attributions relevant du Conseil parlementaire interrégional, composé de représentants des pouvoirs législatifs des entités membres. Nous observons, au regard des compétences des institutions de la Grande Région, qu'il est difficile, sinon impossible d'assurer une gestion des deux piliers du salariat luxembourgeois depuis l'extérieur. Nous sommes confrontés à une réalité dans laquelle un marché du travail internationalisé ne peut s'extraire d'un carcan de gestion resté national. La réalité internationale de l'offre d'emploi du marché du travail luxembourgeois et de ses piliers est gérée au niveau national.

## **Conclusions**

La représentation sociopolitique des travailleurs frontaliers au Luxembourg et dans la Grande Région est loin d'être optimale. L'un des lieux possibles pour ces travailleurs d'assurer directement leur représentation est clairement la Chambre des salariés; elle est pourtant relativement ignorée. Des réformes nous semblent inévitables afin que ces travailleurs puissent maximaliser leur participation. Il nous semble surtout que c'est par une réforme de la législation sur les élections à la Chambre des salariés que cela serait possible. Une simplification et une meilleure lisibilité de la procédure s'avèrent nécessaires. De même, une information sur cette procédure et les enjeux électoraux à travers les entreprises nous semblerait un autre élément susceptible d'augmenter cette participation. Il apparaît tout aussi évident qu'à l'avenir des dispositifs précis de calcul et de statistiques devraient être mis en place afin de correctement évaluer le taux de participation des travailleurs frontaliers aux élections sociales. Des enquêtes qualitatives pourraient aussi être élaborées afin de mieux mesurer les raisons de leur implication éventuelle ou de leur non-implication dans pareil processus électoral.

La représentation sociopolitique par le biais des organisations syndicales revêt quant à elle un caractère davantage pragmatique, non lié à l'élaboration de l'action publique. Certes, les organisations syndicales assurent bien directement la représentation



de leurs affiliés par les méthodes qui leur sont propres. Ceci dit, les syndicats offrent plutôt des services et des aides ponctuelles aux travailleurs les sollicitant par leur adhésion. Mais le syndicat est une institution dont le rôle reste limité et indirect lorsqu'il s'agit d'élaborer des politiques publiques. Ce n'est d'ailleurs pas là son rôle premier, reconnaissons-le, même si la capacité d'action et d'influence des organisations syndicales n'est pas à sous-estimer. La paix sociale régnant au Luxembourg concourt peut-être aussi à faire des syndicats des organisations à l'influence relativement limitée. Un approfondissement de la crise, même s'il n'est pas souhaitable, pourrait éventuellement révéler le contraire.

Le CESGR quant à lui, fait figure d'institution faible au niveau de la représentation sociopolitique des frontaliers : ni élection directe, ni capacité à peser sur l'action publique. Il faut ajouter que cette institution est prisonnière d'un système institutionnel de coopération dans la Grande Région et non d'intégration politique réelle au sens par exemple de ce qui est réalisé par les institutions de l'Union européenne. Il est vrai qu'il s'agit d'une institution de réflexion et de débat pour les interlocuteurs sociaux en général, qu'ils soient patronaux ou syndicaux.

Notre réflexion sur la situation au Luxembourg et dans la Grande Région en matière de représentation sociopolitique des travailleurs frontaliers s'est limitée à un cas précis, celui d'une zone géographique particulière en Europe. Il serait sans doute intéressant de vérifier si ce phénomène d'une faible représentation se réalise aussi dans d'autres endroits où des aspects similaires à la Grande Région pourraient exister. Ne songeons ainsi qu'aux micro-États d'Europe attirant un grand nombre de frontaliers : Monaco, Andorre, Liechtenstein, Saint-Marin. Une autre vérification pourrait se faire aussi concernant les États du Golfe arabo-persique dont on sait qu'ils attirent beaucoup d'étrangers. Cette perspective comparative permettrait de vérifier, tout en tenant compte des cultures propres à ces États, si comme au Luxembourg et dans la Grande Région, des structures de représentation sociopolitique existent et si elles sont relativement ignorées dès qu'il s'agit d'y occuper les fonctions qu'elles offrent.

## Notes

1. Chercheur, CEPS/INSTEAD, Luxembourg, franz.clement@ceps.lu

## Bibliographie

- Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI). 2009. « Vivons ensemble. Typesch Lëtzebuerg », Sondage à l'occasion du 30<sup>ème</sup> anniversaire de l'ASTI.
- Brosius, Jacques. 2005. « La différence de demandes salariales comme source des écarts de taux de salaire entre frontaliers et résidents luxembourgeois », *Cahiers PSELL*, 147.
- Clément, Franz. 2008. « La Construction sociale du territoire de la Grande Région : une confusion entre les concepts de coopération et d'intégration », *Gouvernance & Emploi*, 2.
- Clément, Franz. 2012. *Consociativisme et dialogue social. Les relations professionnelles au Grand-Duché de Luxembourg*. Saarbrücken : Editions universitaires européennes.
- De Winter, Lieven. 1995. « Le service des élus aux électeurs en tant que forme d'échange politique » in Paul-Henry Claeys et André-Paul Frogner (dir.) *L'échange politique*. Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, pp. 209-225.
- European Industrial Relations Observatory (EIRO). 2010. *Facts and figures*, consulté le 3 octobre 2012, [http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/france\\_1.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/france_1.htm)
- European Industrial Relations Observatory (EIRO). 2012. *Industrial relations country profiles*, consulté le 3 octobre 2012, [http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country\\_index.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country_index.htm).
- EUROSTAT. 2009. *Communiqué de presse 20/2009*, 16 février.
- Gengler, Claude. 2010. « Nous sommes tous des frontaliers ». *Entreprises Magazine*, 39, pp. 92-93.
- Luxembourg. 1924. *Loi du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective*, Mémorial A, numéro 21, 3 mai.
- Luxembourg. 2008a. *Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise*, Mémorial A, numéro 158, 27 octobre.
- Luxembourg. 2008b. *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 élective; 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.
- Parlement et Conseil européens. 2004. *Règlement (CE) N° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (Texte présentant de*

- l'intérêt pour l'EEE et pour la Suisse*), JO L 166 du 30 avril.
- Pitkin, Hanna. 1969. *The Concept of Representation*. Berkeley : University of California Press.
- Rosanvallon, Pierre. 2008. *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris : Seuil.
- Institut national de la statistique et des études économiques du Luxembourg (STATEC). 2008. *Statnews, 29/2008*, Luxembourg.
- Institut national de la statistique et des études économiques du Luxembourg (STATEC). 2009. *Note de conjoncture, 2-2009*, Luxembourg.
- Institut national de la statistique et des études économiques du Luxembourg (STATEC). *Note de conjoncture, 2-2010*, Luxembourg.
- Institut national de la statistique et des études économiques du Luxembourg (STATEC). 2012. *Annuaire statistique 2011*, Luxembourg.
- Tibesar, Arthur. 2010. « L'Evolution du marché du travail transfrontalier dans le contexte de crise économique ». *Les Cahiers transfrontaliers d'Eures Luxembourg*, 2.
- Touraine, Alain. 1983. « La crise de la représentation politique ». *Sociologie et sociétés*, 15, 1.
- Zanardelli, Mireille. 2006. « Formation et nationalité au sein de la population exerçant un emploi ». *Vivre au Luxembourg. Chroniques de l'enquête PSELL-3/2004*, 24.