

# Le "modèle luxembourgeois"

## Une illustration du néo-corporatisme et de ses limites

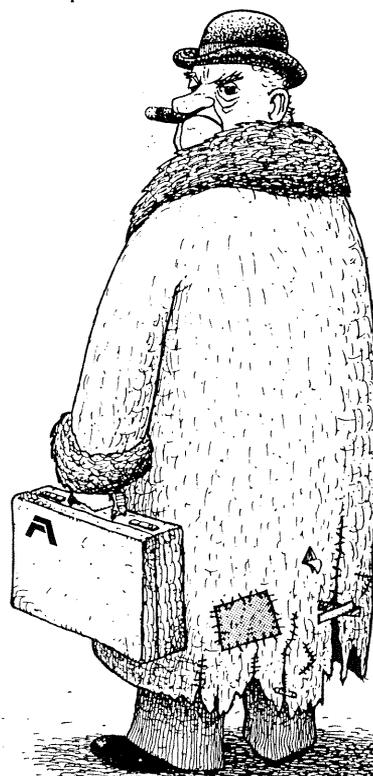
La triade Etat-capital-travail se manifeste à des degrés divers un peu partout en Europe. Le Luxembourg appartient au petit groupe de pays qui ont particulièrement poussé la consultation des partenaires sociaux au point de l'institutionnaliser et d'intégrer les organisations syndicales et patronales aux structures de décisions étatiques. Par la suite, nous désignerons une telle forme d'accommodation institutionnalisée par le terme de **concertation**. Dans la littérature abondante des sciences sociales, et plus particulièrement de la science politique, on parle habituellement de **néo-corporatisme** à propos de la coopération instituée au sommet entre les autorités publiques et les organisations représentatives des partenaires sociaux. Ce néo-corporatisme, qui sert à coordonner et à cautionner des compromis globaux, est opposé au corporatisme sectoriel, attaché à développer au maximum profits et avantages catégoriels.

Dans le cas luxembourgeois, les deux types de corporatismes coexistent, le néo-corporatisme prenant la forme de la tripartite, et le corporatisme sectoriel se manifestant notamment à travers le syndicalisme de la fonction publique, incarné par la CGFP. A côté de ces manifestations de la concertation, il existe de multiples facettes de consultation plus ou moins formalisées, qui représentent le dialogue social permanent entre les autorités publiques et les acteurs de la vie sociale et économique. Ce dialogue social, au caractère peu contraignant, ne pèse cependant que très rarement de manière directe sur le processus de décision politique.

### La consultation socio-professionnelle

Il faut bien sûr faire mention à part des organismes officiels de consultation, que sont d'une part les chambres professionnelles, et de l'autre le Conseil économique et social (CES). Les chambres professionnelles ont été institutionnalisées sur une base élective par la loi du 4 avril 1924. Les six chambres représentent les intérêts de leurs ressortissants auprès des pouvoirs publics. Elles sont dotées d'un droit consultatif en matière de législation et de réglementation. Leur avis doit être obligatoirement demandé par le gouvernement sur tous les projets de loi ou de règlement qui concernent directement leurs ressortissants. Elles disposent de surcroît d'un droit d'initiative, en ce sens qu'elles peuvent saisir le gouvernement de propositions qui relèvent de leur ressort. Le gouvernement est tenu d'examiner ces propositions et de les soumettre à l'appréciation de la Chambre des Députés.

Le Conseil économique et social a été institué par la loi du 21 mars 1966. Ce faisant, le gouvernement s'est doté d'un organe consultatif central pour l'examen en profondeur des grands problèmes économiques et de la politique sociale. Le CES regroupe les forces vives de la nation, représentées par les organisations professionnelles les plus représentatives. D'emblée s'est posé le problème, jamais vraiment tranché, du partage des attributions entre le CES et les chambres professionnelles.



Poleurs

En fait, le CES fait figure d'instance d'appel en matière de consultation sociale, comme l'indique une disposition de la loi organique de 1966, qui prévoit que l'avis du CES peut être demandé par le gouvernement sur toutes affaires d'intérêt général, et toutes les questions de principe au sujet desquelles les chambres professionnelles ont présenté des avis fondamentalement divergents. Dans une telle hypothèse, le CES doit émettre un avis unique et coordonné.

Poleurs

Le CES revendique cependant un rôle également en matière de concertation proprement dite, vocation qui pose problème depuis la création du comité de coordination tripartite:

"Institutionnalisant le dialogue permanent et intensifiant la coopération entre les forces vives de la nation, le CES devait contribuer à la mise en oeuvre de la concertation des partenaires sociaux, les organisations socio-professionnelles représentatives étant appelées à participer à l'examen des grands problèmes et à l'orientation de la politique économique et sociale du pays (Service Information et Presse: Le CES dans le cadre des organismes de consultation au Grand-Duché, Luxembourg 1982)."



Guy W. Stoos

A en croire Georges Faber, dirigeant de l'Arbed chevronné et conseiller d'Etat, qui a longtemps pratiqué dans le cadre du CES, il y règnerait un climat convivial, une espèce d'esprit de corps qui fait que chacun de ses membres abandonnerait au vestiaire ses velléités et myopies corporatistes:

"Je pense pouvoir dire qu'aucun des membres du CES n'est lié, a priori, par l'organisation ou la société à laquelle il appartient. Au CES nous n'avons donc pas à nous occuper des problèmes quotidiens directs, mais des questions qui, au-delà du salariat et du patronat, concernent la nation toute entière (ibidem)."

Cette opinion est effectivement étayée par le fait que le CES émette le plus souvent des avis unanimes ou largement majoritaires. Ces traits, qui font du CES un instrument privilégié d'expression d'un consensus de base, distinguent cette institution des organes de la tripartite où les intérêts s'affrontent sans la moindre médiation dans un climat qui n'a rien à voir avec l'atmosphère feutrée qui semble régner au CES.

Les résultats probants du CES en matière de consultation ont d'ailleurs amené celui-ci à revendiquer la place centrale dans l'ensemble de la structure consultative existante, en arguant du caractère permanent de ses fonctions et de son approche "transcendante". Dès la mise en place du mécanisme tripartite,

le CES a mis en avant la spécificité de sa démarche et il a essayé de récupérer une partie des missions dévolues aux organes de la tripartite en revendiquant notamment un rôle de coordination de la fonction consultative socio-professionnelle. En même temps, il adressait régulièrement des mises en garde au gouvernement devant le foisonnement d'instances de consultation. En 1985, le CES a d'ailleurs absorbé la Conférence tripartite générale, un organe de fait dont le rôle n'a jamais été institutionnalisé par aucune loi (projet de loi n2737 modifiant et complétant la loi du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social).

Dans son avis du 28 février 1989 sur le texte de notre Constitution, le CES avait d'ailleurs prôné la consécration de son existence ainsi que de celle des chambres professionnelles dans la Constitution, avec l'argument que dans une conception moderne de notre démocratie, il serait "opportun d'associer également les partenaires socio-économiques par la voie consultative au fonctionnement des institutions de l'Etat". Cette proposition n'a pas encore connu de suite à ce jour.

## Marche vers la concertation

Avec l'institutionnalisation de la tripartite à partir de 1978, la fonction consultative assumée par le CES et les chambres professionnelles a cependant été quelque peu éclipsée, les organes de la tripartite, utilisés comme "caisse de résonance" par le gouvernement aux fins de tester l'acceptabilité de sa politique économique et sociale, empiétant de plus en plus sur les plate-bandes du CES et des chambres professionnelles, surtout à partir de 1985. En effet, par le biais de la tripartite, les organisations syndicales et patronales ont réussi à s'affranchir de leur fonction de représentation strictement sectorielle ou catégorielle pour assumer ce qui équivaut à une responsabilité économique globale, qui correspond à une représentation de type fonctionnel. Il est facile de saisir l'intérêt qu'une telle évolution peut présenter pour les gouvernements: au moment où s'affaiblissent les structures intermédiaires classiques du parlement et des partis politiques, les gouvernants cherchent leur salut en se tournant vers ces autres forums délibératifs où la représentation fonctionnelle supplée la représentation politique.

En devenant la clef de voûte de ce qu'on appelle le "modèle luxembourgeois", l'approche tripartite a en effet modifié de fond en comble le rôle et le poids politique de la concertation. Ce modèle implique en effet que le gouvernement discute et négocie d'une façon suivie avec les partenaires sociaux dans l'espoir de dégager un consensus qui lui permettra de prendre des initiatives législatives acceptées dès le départ par ses interlocuteurs. Le dialogue institutionnalisé influe sur l'approche des problèmes et aboutit normalement à des solutions de compromis qui sont ensuite présentées comme telles au pays et à ses représentants élus. Les partis politiques et la Chambre des Députés se retrouvent devant le fait accompli. Il ne leur reste plus qu'à ratifier ces accords ou à les rejeter en bloc, ce qui ne s'est d'ailleurs jamais produit car cela reviendrait à mettre en cause la paix sociale. Ce n'est qu'en cas de désaccord au sein de la

tripartite que la politique reprend ses droits et que la Chambre des Députés peut espérer regagner l'initiative.

La concertation, c'est-à-dire la consultation institutionnalisée entre les groupements d'intérêt et le Gouvernement, introduit dans le modèle pluraliste de l'organisation politique de la société de forts relents corporatistes, et peut mettre en péril l'idée même de démocratie représentative. Le signe le plus manifeste de cette évolution est le déclin du contrôle parlementaire sur l'activité gouvernementale.

La dérive corporatiste serait même un des traits marquants de l'évolution de la plupart des démocraties occidentales en quête d'assises socialement acceptables (cf. par exemple David Coombes: *Representative Government and Economic Power*, Heinemann, London 1982; Reginald J. Harrison: *Pluralism and Corporatism*, George Allen & Unwin, London 1980), et tout particulièrement des Etats aux dimensions réduites ou moyennes (voir par exemple les deux livres de Peter J. Katzenstein: *Corporatism and Change in Small States in World Markets*, publiés en 1984, respectivement 1985 par Cornell University Press, Ithaca). Elle est à ce titre l'expression la plus achevée de la recherche du consensus qui caractérise la démarche de Gouvernements qui ne sauraient plus se contenter du seul appui de leurs assises parlementaires, surtout si des révisions déçirantes et des choix douloureux en matière de politique des revenus s'imposaient.

Qu'il y ait une relation entre la taille d'un pays et l'intensité du corporatisme n'est pas autrement surprenant. Il se vérifie un peu partout dans les petites et moyennes nations d'Europe, que l'accommodation au sommet est l'un des moyens privilégiés auquel souscrivent les intérêts organisés pour rester compétitifs face à l'internationalisation croissante de l'économie, dans le cadre de laquelle ils ne peuvent survivre qu'en se serrant les coudes. La discipline sur les salaires, la quasi-renonciation à la grève, le tout tempéré par un Etat-providence particulièrement généreux, en sont les manifestations, qui caractérisent à la fois les pays scandinaves, les pays du Benelux, l'Autriche et la Suisse. Le CES ne s'est d'ailleurs jamais privé de mettre en exergue ces aspects pour souligner l'importance de sa démarche:

"La faible dimension du pays et l'extrême dépendance de l'extérieur exigent une adaptation structurelle bien réfléchie et continue aux nouvelles données internationales et un esprit de solidarité suffisant de tous les groupes sociaux, découlant d'une information complète et d'un consensus aussi large que possible recherché dans un dialogue permanent (in: *Le CES dans le cadre des organismes de consultation*, op. cit.)."

Le consensus social, qui exprime l'adhésion de l'ensemble des individus auxquels une décision devrait s'appliquer, est obtenu ou supposé tel par le biais du consensus des porte-paroles des groupes estimés représentatifs des intérêts de ces individus. La recherche d'un consensus social est une manière d'exercice de la démocratie, plus ou moins éloignée du modèle de la démocratie représentative, en fonction de l'intensité de l'empiétement de la concertation sur les prérogatives parlementaires. En effet, les

mécanismes factuels typiques de la consultation des partenaires sociaux, ou les mécanismes formalisés qui caractérisent la concertation, peuvent entraîner un fractionnement de la démocratie, désigné par la notion de corporatisme, qui se trouve aux antipodes du modèle pluraliste décrit par les constitutions du même type que la nôtre (cf. Maurice Piroux: "Participation, consultation, concertation, confrontation", CRISP, Bruxelles 1981).

La science politique, qui s'intéresse de longue date à la question de "l'intermédiation" au niveau politique des intérêts de groupes organisés, qu'il s'agisse des syndicats ou des organisations patronales, en est venue ainsi à opposer le modèle corporatiste au modèle pluraliste. La définition la plus communément citée est celle de Philippe Schmitter ("*Still the century of corporatism?*", *The Review of Politics*, vol. 36, no. 1/1974).

D'après Schmitter, le corporatisme moderne serait "a system of interest representation in which the constituent units are organised into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognised or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports."

On ne s'étonnera pas outre mesure que la définition du modèle pluraliste proposée par le même Philippe Schmitter est l'exacte antithèse du modèle corporatiste:

"In it, the constituent units are organised into an unspecified number of multiple, voluntary, competitive, non-hierarchically ordered, and self-determined (as to type or scope of interest) categories that are not specifically licensed, recognised, subsidised or otherwise controlled in leadership selection or interest articulation by the state and that do not exercise a monopoly of representational activity within their respective categories."

## Controverses constitutionnelles

La gravité de la crise sidérurgique avait amené le Gouvernement de centre-gauche présidé par Gaston Thorn non seulement à intensifier la consultation des partenaires sociaux sur le cours à suivre, mais encore à obtenir leur accord sur un plan d'action dès le début de l'année 1977, au prix d'une institutionnalisation de la consultation par l'intermédiaire du comité de coordination tripartite (pour une analyse de l'approche tripartite au Luxembourg, cf. Mario Hirsch: "*Tripartism in Luxembourg: the limits of social concertation*"; in: *West European Politics*, vol. 9, number 1/1986).

La loi du 24 décembre 1977 institutionnalisant la Tripartite consacre en fait les conclusions finales arrêtées par l'assemblée plénière du 1er juillet 1977 de la Conférence tripartite gouvernement-patronat-syndicats. Le document final de cette conférence, qui à ce moment là n'avait pas de base légale, tient également

---

**Avec l'institutionnalisation de la tripartite à partir de 1978, la fonction consultative assumée par le CES et les chambres professionnelles a été quelque peu éclipsée.**

---

**Le consensus social, qui exprime l'adhésion de l'ensemble des individus auxquels une décision devrait s'appliquer, est obtenu ou supposé tel par le biais du consensus des porteparoles des groupes estimés représentatifs des intérêts de ces individus.**

lieu d'exposé des motifs du projet de loi no 2118, ce qui est tout à fait inhabituel dans nos annales parlementaires.

La loi innove également en matière de loi habilitante. En fait, il s'agit plutôt 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 obtenu non seulement l'aval de la Commission de travail du Parlement et l'avis obligatoire du Conseil d'Etat, mais aussi l'accord explicite des partenaires sociaux.

L'article 21, qui vise une hypothèse extrême sur le marché de l'emploi (dépassement du seuil 2, c'est-à-dire plus de 2500 salariés réduits au chômage), donne au comité de coordination tripartite le pouvoir d'apprécier 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 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, institué 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 qui en faisaient partie. Cet octroi d'un droit de veto sur l'action gouvernementale, dont seraient investis les partenaires sociaux, n'a pas manqué d'agiter les esprits et c'est le principal parti d'opposition de l'époque, en l'occurrence le PCS, qui avait soulevé des objections d'ordre constitutionnel, arguant notamment que le pouvoir réglementaire ne saurait être soumis à des restrictions telles que la nécessité d'un avis positif du comité de coordination tripartite.

Dans son avis du 24. 11. 1977, une majorité du Conseil d'Etat avait conclu à la compatibilité constitutionnelle de la condition spéciale à imposer au pouvoir réglementaire du gouvernement, en insistant sur le caractère temporaire du mécanisme et sur la nécessité d'obtenir le consensus des partenaires sociaux, non sans faire preuve de certaines hésitations, développées dans un avis minoritaire.

L'avis majoritaire retenait ce qui suit:

"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? L'observation n'est certes pas sans fondement. 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, et non leur avis, qui est obligatoire. Si malgré les hésitations qui s'imposent sur l'institution particulière prévue au projet de loi actuel, le Conseil d'Etat émet un avis positif à ce sujet, c'est pour la raison primordiale que le comité de coordination tripartite figure dans une loi à caractère essentiellement temporaire et est donc appelé à disparaître ultérieurement. . . Après tout, on doit comprendre que le gouvernement, avant de réaliser de telles mesures incisives, veuille s'assurer d'un large consensus de ceux qu'elles toucheront en premier lieu."

L'avis séparé d'une minorité de conseillers d'Etat voyait dans les pouvoirs exorbitants accordés au comité de coordination une grave entorse aux principes constitutionnels qui gouvernent l'organisation politique du pays, et il exigeait par conséquent l'abolition du droit de veto et son remplacement par un simple avis consultatif:

"S'il reste incontestable qu'aucun gouvernement ne saurait, sans mettre en danger son existence, assumer la responsabilité politique de prendre des mesures aussi incisives sans obtenir le consensus de l'ensemble de la communauté nationale et, partant, des syndicats des travailleurs, il ne reste pas moins vrai que la consécration législative d'un droit de veto d'une catégorie socio-professionnelle déterminée apparaît comme incompatible avec la conception fondamentale de notre Constitution qui reste opposée à toute organisation des pouvoirs à base corporative. . . 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."

Lors des discussions parlementaires du projet de loi no 2118 en décembre 1977, l'orateur mandaté du PCS, M. Pierre Werner, avait évidemment repris à son compte les arguments constitutionnels évoqués ci-dessus:

"Nous ne sommes pas d'accord avec cette entorse apportée à nos principes constitutionnels. Vraiment j'ai l'impression qu'au cours de la tripartite le gouvernement a oublié son rôle constitutionnel. En effet, le gouvernement doit pouvoir prendre des mesures, je dirais même des mesures impopulaires, s'il a la conscience que le bien du pays à un moment l'exige. Or, on ne peut d'aucune façon lier les mains du Gouvernement, et je crois qu'aucune instance ne peut opposer un veto à une législation quelconque et ne peut pas non plus donner une injonction quelconque. . . Dans ce pays, c'est le gouvernement qui doit gouverner, c'est la Chambre qui doit le contrôler et voter la loi. De toute façon, nous ne nous plions pas à un "Diktat" d'où qu'il vienne. . . (Compte rendu, séance du 20 décembre 1977)."

Mais M. Werner avait aussi préconisé la consultation du Conseil économique et social pour l'application de l'article 21 en lieu et place du comité de coordination, parce qu'il serait plus représentatif et parce qu'il a été créé à ces fins. Il proposait de limiter le rôle du comité de coordination à la seule consultation en matière d'évolution des contrats collectifs et de

réduction des coûts de production, donc l'approche contractuelle prévue à l'article 20 de la loi de 1977.

## Emasculaton du "modèle luxembourgeois" ?

De retour au pouvoir après les élections de 1979, le PCS s'était d'ailleurs empressé d'amender l'article 21 de la loi de 1977 en supprimant le droit de veto et en le remplaçant par un simple avis consultatif (projet de loi no 2359, qui est devenu la loi du 8 mars 1980). Cette nouvelle version signifie le retour à la voie législative ordinaire. Le comité de coordination reste étroitement associé à cette procédure législative, puisque la loi prévoit qu'il doit être consulté d'abord sur la gravité de la crise. Il lui appartient aussi de faire des propositions sur les mesures incisives qui restent inscrites à l'article 21 nouvelle manière, et/ou de prendre position sur les propositions du gouvernement. Suite à cette consultation préalable, qui a seulement valeur de recommandation, la procédure législative ordinaire est engagée et la Chambre peut donc assumer ses responsabilités sans être liée par un accord intervenu au sein du comité de coordination. En somme, le gouvernement continue de se prêter à la concertation avec les partenaires sociaux. Mais cette concertation se trouve débarrassée de son caractère contraignant et elle permet donc que le gouvernement assume pleinement et en toute liberté, le cas échéant, les responsabilités politiques qui sont les siennes.

L'opposition socialiste et l'OGB-L ne partageaient évidemment pas cette façon de voir et accusaient le Gouvernement PCS-DP de détruire le "modèle luxembourgeois" en l'amputant de sa pièce maîtresse. Ramener les prérogatives des partenaires sociaux dans le cadre du déclenchement de la mécani-

que de l'article 21 à un simple rôle consultatif, diminue évidemment d'autant leur responsabilité dans les procédures et leur solidarité dans l'exécution de celles-ci.

Le député socialiste Jacques F. Poos ne s'y est pas trompé:

"Chacun des partenaires sociaux - et notamment chaque syndicat - reprendra ses billes. Chacun reprendra son entière liberté et il ne faut pas être augure pour prévoir que dans ces conditions le gouvernement ne réalisera jamais le "large consensus" pourtant indispensable à l'application des mesures graves énumérées à l'article 21 (Compte rendu, séance du 28. 2. 1980)."

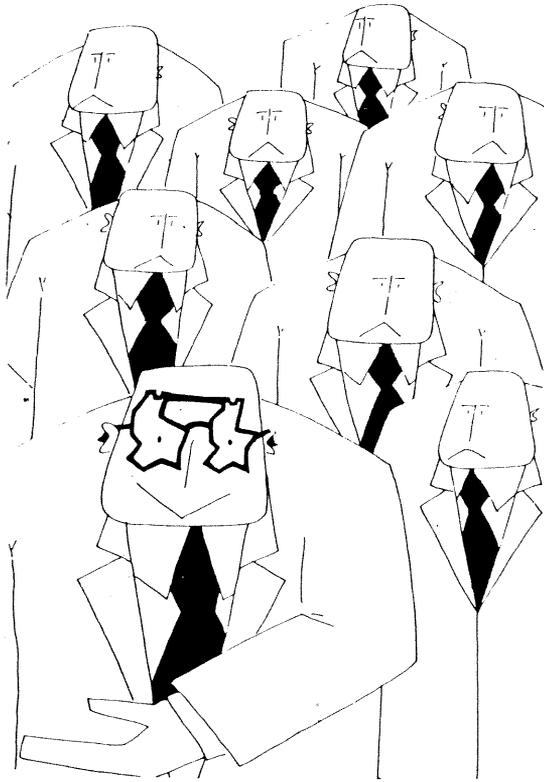
Le député socialiste Benny Berg a clairement dégagé les différences entre les systèmes:

"Wou as déi grondleënd Differenz zu deem, mat deem mer haut befaasst sin? Haut, no deem Text deen eis hei virläit, kann de comité de coordination säin Avis afgin. Mä deen Avis as nët bindend... Et kann also derzou féieren, dass bestëmmte Saachen decideriert gin, déi zum Beispill de Gewerkschaften iwwerhaupt nët Satisfaktioun gin, oder wou déi noutwendeg Konterparti fir d'Gewerkschaften nët dran as. . . Ech mengen, och wann hei versicht gin ass ze soën, dass den Artikel 21 elo, wat séng Verfassungsméissegkeet ugeet, vill besser redigéiert as wéi deen aneren, da war deen anere jhust de Modèle luxembourgeois. Et war nämlech dee Modell, wou niewend der Regierung och déi zwee Sozialpartner konnte matschwätzen, an nët nëmme konnte matschwätzen, mä och matbestëmmen (Compte rendu, séance du 28. 2. 1980)."



## Le "modèle luxembourgeois" se détraque

A partir de la deuxième moitié de l'année 1980 et de l'aggravation de la crise sidérurgique, le "modèle luxembourgeois" commençait à s'enrayer. La conférence tripartite "sidérurgie" avait mis plus de six mois à se mettre d'accord sur un avenant sur la restructuration de la sidérurgie luxembourgeoise, paraphé non sans mal le 22 janvier 1981 par la conférence tripartite générale. Ce n'est qu'en juin 1981 que la Chambre des Députés allait ratifier cet avenant! Les hésitations et temporisations apparues à cette occasion avaient amené la commission parlementaire spéciale



Guy W. Stoos, in: L.L.

tripartite "sidérurgie" à critiquer ouvertement la démarche tripartite dans son rapport rédigé par le rapporteur Fernand Rau (rapport du 18. 6. 1981 relatif au projet de loi no 2497 autorisant le gouvernement à prendre des mesures supplémentaires afin de favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie):

"La commission se permet de faire remarquer qu'en dépit de la philosophie de large consensus social et économique, donc de l'accord entre partenaires sur l'essentiel qui est le sauvetage du site luxembourgeois, le processus pour aboutir à un accord a presque duré un an, sans offrir pour autant des garanties qu'il n'y aura pas lieu de recommencer de sitôt. . . La commission se permet donc d'avoir des doutes quant à l'efficacité du "modèle", elle est notamment à se demander s'il est de nature à remplir les espérances que ses créateurs et plus farouches défenseurs avaient nourries à son propos. En tout cas, il reste aux trois partenaires en cause à fournir la preuve de sa validité et de son opportunité pour surmonter une crise de nature structurelle, donc à vaincre un mouvement dépassant nettement les fluctuations purement cycliques ou conjoncturelles dans l'optique desquelles

certains de ses mécanismes avaient été conçus dans des circonstances politiques particulières."

L'épreuve de vérité, qui devait sonner le glas du "modèle", n'allait pas tarder.

Dès mars 1982, le gouvernement se voyait contraint de mettre en oeuvre, tout en les renforçant, les mesures draconiennes prévues dans la loi modifiée du 24 décembre 1977 en cas de crise manifeste (projet de loi no 2576 fixant des mesures spéciales en vue d'assurer le maintien de l'emploi et la compétitivité générale de l'économie).

L'éventail proposé va de mesures favorisant le maintien de l'emploi et l'aide à l'investissement, en passant par l'instauration d'une contribution nationale à l'investissement frappant les professions libérales - qui préfigure l'impôt de solidarité généralisé en 1983-, jusqu'à la modification de certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements, ainsi que le blocage des prix et des baux commerciaux.

Le comité de coordination tripartite s'était réuni à sept reprises pour débattre de ces mesures, sans cependant parvenir à se mettre d'accord sur le paquet global. L'avis, arrêté le 17 février 1982, constatait ainsi le désaccord des représentants syndicaux à propos des mesures de modération dans la croissance des revenus. La dévaluation du franc belge, intervenue le 21 février 1982 et qui faisait craindre un dérapage général des coûts, amena le gouvernement à tenter une ultime réunion de conciliation le 4 mars 1982, réunion qui ne parvint pas non plus à dégager l'unanimité. Ce n'est qu'à propos des secteurs et entreprises touchés par des difficultés structurelles et conjoncturelles particulièrement graves que les syndicats acceptaient de faire preuve de modération dans la conclusion d'accords collectifs. Ils se déclaraient même d'accord d'envisager le cas échéant des réductions salariales, afin de diminuer les coûts de production dans des cas de détérioration particulièrement graves de la situation d'entreprises, conformément aux dispositions de l'article 20 de la loi modifiée du 24 décembre 1977. C'est ainsi que les parties signataires des conventions collectives de la sidérurgie ont d'ailleurs convenu, en décembre 1982, d'une diminution des rémunérations du personnel actif et retraité de 6% en moyenne au cours des années 1983 et 1984. Privés de leur droit de veto formel depuis 1980, les syndicats se cantonnaient dans le refus de cautionner les mesures générales de freinage de la progression de la masse des revenus et le gouvernement était ainsi amené à prendre ses responsabilités.

Le rapport de la commission parlementaire spéciale du 31. 3. 1982 relatif au projet de loi no 2576, rédigé par les députés Jean Hamilius et Fernand Rau, établissait à sa manière l'acte de décès de l'approche tripartite:

"Tout compte fait, le "modèle luxembourgeois" - considéré parfois comme l'instrument-miracle nous permettant de sortir indemnes de la crise - s'est révélé comme une illusion. L'esprit généreux de solidarité nationale, qui aurait dû représenter le fondement du "modèle", se trouve cruellement usurpé par les égoïsmes socio-professionnels tels qu'ils résultent des avis contradictoires émis par les chambres pro-

fessionnelles... Bref: la solidarité nationale, tout comme les impôts, ne sont justes que quand ils sont à charge des autres. . . La commission se permet de rappeler aux partenaires sociaux qu'ils n'ont pas seulement des droits vis-à-vis de leurs adhérents mais aussi des responsabilités vis-à-vis du pays... En présence des tensions croissantes engendrées par la crise entre les divers groupes socio-professionnels, le gouvernement et la Chambre des Députés ne peuvent pas croiser les bras ou "dormir en paix". Leur rôle et leur responsabilité sont dès lors ceux d'un arbitre."

Un an plus tard, les précautions oratoires ne sont plus de mise. Le gouvernement se voit obligé de serrer encore un peu plus la vis pour être à même de renflouer financièrement la sidérurgie en augmentant considérablement la pression fiscale. Le projet de loi no 2712 concernant des mesures de nature à favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie, ainsi que le maintien de la compétitivité générale de l'économie, ne se contentait pas seulement de précéder le relèvement du taux normal de TVA de 10 à 12%, mais proposait encore la création d'un impôt de solidarité nationale, tout en modulant une fois de plus l'échelle mobile des salaires et traitements. Ces mesures draconiennes ne rencontrèrent évidemment pas l'accord des syndicats, et le comité de coordination tripartite, complètement paralysé par des divergences de vues quant à l'appréciation de la gravité de la situation, n'était même plus capable de s'acquitter de sa mission légale en élaborant soit un avis en bonne et due forme, soit un constat de désaccord. Les prises de position des chambres professionnelles, par contre, faisaient apparaître non seulement l'absence de toute convergence, mais au contraire une surenchère dans la défense d'intérêts sectoriels, ce qui montre que l'idée même de solidarité nationale ne faisait plus recette.

Dans son avis du 13. 6. 1983, le Conseil d'Etat sonne le glas de l'approche tripartite:

"Le "modèle luxembourgeois", basé sur l'entente et assurant la paix sociale, pouvait fonctionner tant que l'on pouvait espérer que les difficultés économiques n'étaient que passagères ou marginales. Comme malheureusement tel n'a pas été le cas, l'esprit tripartite a eu le désavantage de faire fonction d'anesthésiant empêchant l'opinion publique de prendre conscience de la dégradation progressive de la situation. Depuis la prise de conscience de la gravité du danger, qui risque d'emporter les bases mêmes de l'Etat, l'incapacité de la méthode suivie à engendrer un consensus et sa fragilité sont démontrées par les dissensions profondes entre les différents groupes socio-professionnels. Il faut bien se rendre compte que la tripartite n'est pas une méthode de gouvernement. Il faut revenir au fonctionnement normal de nos institutions constitutionnelles. . . La méthode tripartite a eu un autre désavantage, bien plus grave encore, en mettant l'Etat au rang des partenaires sociaux et en faisant de lui leur otage. Or, il appartient au gouvernement de conduire les affaires publiques, d'exercer son autorité et d'assurer pleinement ses responsabilités dans l'intérêt général sans laisser limiter sa liberté de manœuvre par des intérêts particuliers (patronat et syndicats)."

## Les ambiguïtés de l'approche tripartite

L'institution de la tripartite ne s'est pas vraiment remise de son éclipse ou de ses défaillances des années 1982-83, même si elle a continué de vivre jusqu'à nos jours. Le gouvernement en place depuis 1984 s'en sert tout au plus comme d'une caisse de résonance pour tester certaines initiatives auprès des partenaires sociaux avant de les soumettre au Parlement. A ce titre, elle semble donc être devenue au fil des années une instance de consultation parmi d'autres. La concertation sociale, à supposer qu'elle se pratique encore, emprunte d'autres voies, à la fois plus discrètes et plus directes, notamment les liens organiques que les deux partis de la coalition PCS-POSL entretiennent avec leurs centrales syndicales respectives.

Même à ses heures de gloire, la tripartite n'a jamais été guère plus qu'une forme imparfaite de pacte social. Elle a toujours eu pour caractéristique première d'être ambiguë: les raisons des partenaires d'y souscrire ne concordaient presque jamais, et les effets qu'ils en attendaient n'étaient que partiellement compatibles dans la meilleure des hypothèses. La fonction première du consensus social dégagé par le modèle tripartite n'aura donc jamais été que d'atténuer les oppositions en jouant sur la temporisation et le compromis.

L'échec de l'approche tripartite, devenu manifeste en 1982-83, montre à quel point elle n'a pas réussi à remplir sa mission première, qui était le rapprochement des positions de tous les groupes intéressés par la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. La notion de compétitivité était au centre de l'approche tripartite dès ses débuts, et avec la dégradation de la situation économique au début des années quatre-vingt, elle devint même le principal thème de concertation. Les salaires, comme déterminant majeur de la compétitivité, devenaient forcément le principal objet de discord sur lequel l'approche tripartite finissait par achopper. A la notion de compétitivité-coût avancée par le patronat et centrée sur les coûts salariaux, s'oppose celle de compétitivité-structure, qui sous-tend les positions syndicales et qui trouve son expression dans la revendication d'une politique industrielle conséquente et volontariste.

La tripartite n'a pas seulement trébuché sur la divergence de conception quant à l'importance à accorder au coût salarial dans l'appréciation de la position compétitive. Elle a aussi échoué sur l'interprétation à faire des données du tableau de bord de l'économie luxembourgeoise, tout autant que leur utilisation politique.

Les mêmes désaccords, dus aux divergences d'interprétation de données statistiques, apparaissent d'ailleurs régulièrement dans les pays qui connaissent des systèmes de concertation aussi développés que ne l'est le "modèle luxembourgeois" (pour une analyse de la situation belge cf. Etienne Arcq: "La concertation sur la compétitivité", CRISP, Bruxelles 1991).

**L'échec de l'approche tripartite, devenu manifeste en 1982-83, montre à quel point elle n'a pas réussi à remplir sa mission première, qui était le rapprochement des positions de tous les groupes intéressés par la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.**

## Le corporatisme de la fonction publique: un Etat dans l'Etat

Une discussion sérieuse et franche en matière de coûts et revenus se heurte d'ailleurs régulièrement chez nous à une forme de corporatisme sectoriel bien particulière et fort tenace, ce qui fait notamment qu'à chaque fois que ces thèmes sont évoqués, les revenus de la fonction publique et des catégories de salariés assimilés (qui représentent tout de même près d'un quart des quelque 100.000 salariés autochtones) sont mis entre parenthèses. Cette situation fautive pervertit bien sûr le débat (cf. pour une analyse perspicace du corporatisme sectoriel de la fonction publique, Adrien Ries: "De Staatsbeamtstaat", publications de la section des sciences morales et politiques de l'Institut grand-ducal, Luxembourg 1991).

Dans son avis du 10.7.92 relatif au projet de loi no 3638 (qui se propose de ratifier l'accord salarial conclu entre le ministère de la fonction publique et la Confédération générale de la fonction publique), le Conseil d'Etat met à nu sans ménagement les pratiques corporatistes en la matière, qui ont pour effet de mettre en échec les prérogatives parlementaires et de rabaisser le rôle de la Chambre des Députés à celui de simple chambre d'enregistrement:

"Dans plusieurs avis qu'il a émis sur des projets de loi ayant trait à la rétribution des fonctionnaires publics, le Conseil d'Etat a fait part de ses réticences quant au caractère prétendument contraignant d'accords salariaux intervenus entre le ministre de la fonction publique et les représentants syndicaux des agents de la fonction publique. En préjugant de la volonté du législateur, de tels accords contreviennent tant à l'esprit qu'à la lettre à l'article 99 de la Constitution, qui réserve au seul pouvoir législatif le droit de créer des charges grevant le budget pour plus d'un exercice. En effet, dans l'accord salarial sous revue le gouvernement, en s'engageant à faire voter dans les meilleurs délais un projet de loi modifiant la législation actuelle sur les traitements, a de nouveau anticipé et préjugé de la décision de la Chambre des Députés."

Le corporatisme déchaîné de la CGFP a conduit depuis belle lurette à une pollution du travail législatif, dénoncée régulièrement par le Conseil d'Etat. Ainsi, dans son avis du 18. 6. 1991 relatif au projet de loi no 3416 (qui concerne la surveillance du secteur des assurances), le Conseil d'Etat met en exergue sans le moindre ménagement ces tendances:

"Dans notre technique législative, il est devenu pratique courante de raccrocher les dispositions légales concernant le personnel aux projets qui traitent le fond des problèmes, sans qu'une telle pratique constitue pour autant une bonne méthode législative. Généralement la mise au point, toujours délicate, des problèmes de fonction publique, retarde inutilement la procédure législative... Souvent même ces problèmes s'imposent à l'attention du législateur au point qu'ils occultent le principal, qui mériterait d'être traité avant l'accessoire."

## Eternel retour

Suite à la réunion du comité de coordination tripartite du 9 février 1993, on assiste d'ailleurs à un curieux remake des dissensions apparues au sein de la même institution il y a dix ans. Une fois de plus, patronat et syndicats affichent des vues divergentes sur les dangers que coure l'économie. Chacun semble rester sur sa position, interprétant à sa manière les données fournies par les experts.

Au moment où l'on s'apprête à revivre le scénario-catastrophe de la crise de 1975-1984, avec la recrudescence de problèmes graves dans le secteur sidérurgique sur arrière-fond de récession généralisée, et où le patronat parle à nouveau ouvertement de la nécessité de réductions salariales, le rappel de l'expérience passée de l'approche tripartite et des difficultés rencontrées au plus fort de la crise gagne toute son importance.

Le ton a été donné dès le début de l'année 1993 par le patronat dans l'éditorial de "L'Echo de l'Industrie" (no 1/1993):

"Au vu de la gravité de la situation actuelle, tout comme des perspectives défavorables, le gouvernement vient de décider de convoquer le comité de coordination tripartite. Cette initiative, de l'avis de la FEDIL, doit permettre au gouvernement et aux partenaires sociaux de faire l'analyse de la situation économique et sociale et, surtout, de définir certaines mesures concrètes permettant d'améliorer rapidement la compétitivité de nos entreprises... (Celle-ci) est largement déterminée par leurs prix de vente et, par conséquent, leurs coûts de production. Parmi ceux-ci, les coûts salariaux constituent un élément-clé dont la répercussion sur la compétitivité-prix ne saurait être contestée. Il s'agit dès lors de concentrer les discussions au niveau de la tripartite sur les mesures adéquates permettant aux entreprises de mieux maîtriser l'évolution des coûts et notamment des coûts salariaux qui, au Luxembourg, sont déterminés par les hausses nominales comme résultat de l'échelle mobile des salaires et les hausses réelles négociées dans les contrats individuels ou encore dans les conventions collectives... Bien que les discussions dans le cadre du comité de coordination tripartite risquent de ne pas devenir faciles, la FEDIL espère néanmoins qu'elles seront couronnées de succès, ceci dans l'intérêt bien compris de chacune des parties concernées et dans la tradition de ce qu'il a été convenu d'appeler le modèle luxembourgeois qui, en fait, est l'expression d'un profond sentiment de responsabilité commune et de solidarité nationale."

Rien n'indique que l'optimisme du patronat quant aux chances de parvenir à un consensus soit de mise.

Dans un tout autre domaine, à savoir la sécurité sociale, l'approche tripartite a d'ailleurs également fait apparaître ses limites. Qu'on se souvienne de la tentative avortée de parvenir à une maîtrise négociée des dépenses de santé entre 1991 et 1992. Dans ce domaine, on se trouve en présence d'un mode particulier de la démarche tripartite, qu'on pourrait qualifier de "paritarisme" dans la mesure où les organismes de la sécurité sociale sont supposés être gérés paritairement par les syndicats et le patronat. Il est apparu,

---

tant en ce qui concerne les caisses de maladie que les caisses de pension, qu'il y a des limites jusqu'où les partenaires sociaux sont disposés à assumer leurs responsabilités, surtout si un complément de recettes se révèle nécessaire ou s'ils doivent s'engager sur des réformes structurelles.

Cet exemple montre à l'évidence que le mouvement syndical n'a aucune envie d'accepter de nouvelles responsabilités et ne saurait d'ailleurs gérer ensemble l'Etat et la société. Dans ces conditions on ne peut que souscrire aux conclusions du groupe Horizon 2000, présidé par l'historien Emmanuel Le Roy Ladurie:

"La crise de gouvernabilité n'a pas été surmontée grâce à une réforme de l'Etat. Cela veut dire que, quant au fond, il n'y a pas eu changement mais plutôt contournement, mise en veilleuse, submersion, peut-être par l'internationalisation économique, mais nullement réforme du classique modèle français, avec la tendance qu'il comporte à l'irresponsabilité sociale. Il existe comme un étatisme de compensation, une manière de pallier l'irresponsabilité collective. L'émancipation et la solidarité ne sont pas chez nous des valeurs inspirant la société, mais des obligations pour

l'Etat seul ("Entrer dans le XXIe siècle", La Documentation Française, Paris 1990)."

Il n'en reste pas moins que l'approche néo-corporatiste tire son principal attrait du fait qu'elle se présente comme la meilleure parade au corporatisme sectoriel, attaché à maximiser des profits catégoriels et qui de ce fait risque de miner nos sociétés:

"A l'heure où la mobilisation catégorielle paraît menacer de paralysie les systèmes pluralistes, le néo-corporatisme s'annonce comme une recette curieuse, un palliatif inattendu à cet autre corporatisme, qui défraie la chronique et dresse contre les décisions politiques une majorité tournante de catégories insatisfaites. Les gouvernements accablés de demandes trouveraient apparemment avantage à prendre appui sur des syndicats plus capables que les partis en crise de trier, hiérarchiser, domestiquer le flux des revendications (Dominique Pélassy: Qui gouverne en Europe?, Fayard, 1992)."

L'expérience du "modèle luxembourgeois" montre effectivement que tout en n'étant pas nécessairement une panacée, cet exemple de mécanismes néo-corporatistes peut contribuer à soulager le système politique en l'immunisant contre les excès d'un sectorialisme débridé.

**Mario Hirsch**