

Patrick Thill et Adrien Thomas

Le « modèle social luxembourgeois »

Tendances historiques et nouveaux défis

L'importance que les acteurs politiques, économiques et sociaux attribuent à la convocation de la tripartite au premier trimestre 2010 montre la place centrale de cette institution au Luxembourg. Au-delà de la tripartite, le « modèle social luxembourgeois », qui permettrait une régulation pacifiée des relations sociales, est fréquemment invoqué par les responsables politiques. Le déclenchement de la crise financière et économique en 2008 pouvait laisser attendre une remise en cause de ce « modèle social ». La crise s'est, en effet, accompagnée de rhéoriques conflictuelles et contradictoires. Alors que des organisations syndicales ont adopté le mot d'ordre « Nous ne payerons pas pour votre crise », les employeurs ont intensifié leurs demandes de politiques de réductions des coûts et d'une amélioration de la compétitivité nationale. Pour l'instant, les différents acteurs ne semblent cependant pas remettre en cause les institutions caractéristiques du modèle social. Cet article esquissera les raisons de cette apparente stabilité des relations sociales en revenant sur la notion de « modèle social luxembourgeois » et ses évolutions dans la période récente.

Un « modèle social luxembourgeois » ?

La notion de « modèle social luxembourgeois » est largement utilisée au Luxembourg. Cela aussi bien par des observateurs et des acteurs des relations sociales (syndicats, patronat), que par le gouvernement. L'historien Claude Wey a constaté que la notion est « savamment

utilisée par les instances gouvernementales comme une entité symbolique dont la finalité est censée représenter l'efficacité régulatrice de l'Etat de petite dimension » (Wey 2003). Si la notion de « modèle luxembourgeois » implique l'idée du caractère unique et exemplaire de l'organisation des relations professionnelles au Luxembourg,

Plusieurs observateurs des relations sociales au Luxembourg ont caractérisé le modèle luxembourgeois comme néocorporatiste.

le politologue Franz Clément a constaté que les analyses sur les spécificités supposées du modèle luxembourgeois des relations professionnelles sont rares, de même que des vérifications de la « valeur exemplative » attribuée au modèle luxembourgeois (Clément 2008).

La notion de « modèle social luxembourgeois » des relations professionnelles est le plus souvent associée avec la concertation sociale et le « tripartisme ». Le « modèle social luxembourgeois » se caractériserait par le dialogue social et la participation des représentants patronaux et syndicaux à la prise de décision politique. Le tripartisme s'incarne dans une série d'espaces de négociation et de concertation entre les organisations professionnelles et les représentants de l'Etat, dont le plus emblématique est le Comité de coordination tripartite, créé

par une loi de décembre 1977 en réaction à la crise sidérurgique.

Le Comité de coordination tripartite est un organisme consultatif comprenant les pouvoirs publics, les employeurs et les syndicats. Il est rapidement devenu l'espace central de concertation entre les autorités publiques et les organisations patronales et syndicales. Dans une première phase, la loi a accordé aux représentants patronaux et syndicaux un droit de veto contre des règlements gouvernementaux. Cette disposition controversée sera cependant supprimée en 1980. Des tripartites sectorielles seront créées et la tripartite s'établira comme un espace de recherche de solutions consensuelles aux problèmes économiques et sociaux (Adam, Zahlen 1999).

Du néocorporatisme au corporatisme compétitif

Plusieurs observateurs des relations sociales au Luxembourg ont caractérisé le modèle luxembourgeois comme néocorporatiste (Hirsch 1986; Allegrezza 2003; Clément 2008). Le néocorporatisme, tel qu'il a été défini dans la littérature internationale dans les années 1970, est un modèle qui donne un accès privilégié aux acteurs syndicaux et patronaux dans la définition de la politique économique et dans la répartition de la richesse produite en échange d'une modération

Patrick Thill et Adrien Thomas sont chargés d'études au CEPS/INSTEAD. Ils travaillent sur les relations professionnelles et l'emploi. Leur étude Le « modèle social luxembourgeois » au défi de la crise est disponible sur www.ceps.lu.

dans la poursuite organisée des intérêts particuliers poursuivis par ces acteurs (Schmitter 2006). Les années 1970, époque de forte influence des syndicats, ont vu de nombreux arrangements néocorporatistes en Europe occidentale.

Au niveau international, les arrangements néocorporatistes ont été graduellement remis en question dans les années 1980 sous la pression de la globalisation économique (Streeck 2006). A partir des années 1990, une apparente renaissance d'arrangements néocorporatistes a été observée. L'expression de « corporatisme compétitif » (Rhodes 1998) a été utilisée pour désigner ce renouveau et pour mettre en évidence la modification dans l'objet des négociations qui portaient dorénavant avant tout sur la préservation de la compétitivité économique du pays, tandis que les enjeux de la distribution de la richesse produite étaient devenus secondaires. Le « corporatisme compétitif » s'engage dans des « package deals » complexes qui étendent le champ de la négociation des politiques des revenus à des domaines comme la sécurité sociale ou l'imposition (Rhodes 2001). Dans le cadre des nouveaux dispositifs néocorporatistes, « gouvernement, entreprises, syndicats et autres groupes unissent leurs forces pour une politique structurelle coopérative et coordonnée, de manière à assurer leur commune fortune économique contre les risques de la concurrence internationale » (Streeck 2006).

Au Luxembourg aussi, le « corporatisme compétitif » a transformé le champ des négociations. Si des considérations liées à la compétitivité ont toujours été présentes au Luxembourg étant donné la faiblesse du marché domestique luxembourgeois et la dépendance de l'économie nationale d'exportations, leur place a cependant augmenté dans la période récente.

Avec l'initiative de la création de l'Observatoire de la compétitivité en 2003 et l'élaboration, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, des deux Plans nationaux de réforme (PNR) de 2005-2008 et 2008-2010, la tripartite a commencé à expliciter des objectifs macroéconomiques : croissance, compétitivité et modération salariale. L'accord tripartite du 28 avril 2006 a également comporté des objectifs macroéconomiques. Faisant le constat d'un déséquilibre des finances publiques et d'un niveau d'inflation trop

élevé, l'accord tripartite a débouché sur des mesures censées stimuler la croissance économique et limiter l'inflation (p.ex. à travers la modulation de l'index portant sur les salaires et pensions).

Selon Paul Zahlen, le corporatisme concurrentiel voit les acteurs recourir à des formes de flexibilité tout en cherchant à préserver le modèle social (Zahlen 2003). L'économiste Guy Schuller a utilisé l'idée d'une « spirale vertueuse » pour expliquer la croissance économique supérieure au Luxembourg à celle des pays voisins, en soulignant que le faible niveau des charges sociales rend possible des salaires nets relativement élevés, ce qui permet la paix sociale et une augmentation du niveau de vie (Schuller 2003).

Partager les responsabilités

Par-delà les conflits conjoncturels, la perpétuation des arrangements néocorporatistes du « modèle social luxembourgeois » génère des bénéfices pour les acteurs des relations sociales. Du point de vue des gouvernements, les dispositifs néocorporatistes permettent de donner une légitimité supérieure aux politiques décidées (Hirsch 2003). Les acteurs patronaux et syndicaux retirent eux-aussi des ressources de légitimité sociale et politique de leur participation aux institutions néocorporatistes. La participation aux tripartites leur donne la possibilité de co-élaborer les politiques publiques en matière sociale et économique, ou du moins d'apparaître comme les co-élaborateurs de ces politiques.



La petite taille du Luxembourg permet une forte densité des relations sociales qui favorise la concertation entre responsables politiques, syndicaux et économiques (Hirsch 1986), ainsi que la création d'une « densité de confiance » et d'un capital social élevés (Zahlen 2001). Le Conseil économique et social, le Comité de coordination tripartite ou encore l'Observatoire de la compétitivité regroupent ainsi souvent les mêmes acteurs. La vulnérabilité économique du Luxembourg en tant que petit Etat, notamment sa dépendance historique de la sidérurgie et aujourd'hui du secteur financier, est propice au développement d'une idéologie de « partenariat social », qui constitue un liant de la politique néocorporatiste (Katzenstein 2003). De façon générale, la petite taille de l'Etat et le niveau de confiance élevé entre les acteurs permettraient une capacité d'adaptation rapide, avec un faible degré de bureaucratisation et une plus grande réactivité de l'administration et du gouvernement (Bossaert 2003).

En matière de conflits du travail, le cadre légal luxembourgeois décourage également les comportements non-coopératifs, étant donné qu'un conflit collectif du travail ne peut pas donner lieu à des actions de grève jusqu'à ce que les procédures de médiation prescrites par la loi ne soient épuisées. Le nombre de journées individuelles non travaillées du fait de grèves est par conséquent peu élevé au Luxembourg.

Les institutions néocorporatistes pré-structurent par ailleurs les interactions et leur donnent une prévisibilité. Les gains en stabilité réalisés de cette manière peuvent transcender les déplacements conjoncturels dans les rapports de force entre acteurs. Thelen a ainsi montré que si les employeurs allemands ne démantèlent pas le modèle allemand des relations sociales, cela n'est pas tant dû à la résistance des syndicats qu'au fait qu'ils sont conscients des coûts d'une telle stratégie de décentralisation radicale de la négociation collective (Thelen 1999).

Perspectives

Etant donné que l'Union européenne n'a pas développé une réponse coordonnée à la crise économique, la gestion de la crise et de ses conséquences se font au niveau national, avec le développement potentiel de stratégies de concurrence

entre Etats nationaux et sites de production. Cela est favorable à une intensification des politiques de pacte social ou de corporatisme compétitif. Il est donc probable que les structures néocorporatistes existantes au Luxembourg vont continuer à être sollicitées, d'autant plus que la « paix sociale » et la concertation sociale sont devenues des arguments de valorisation du site de production luxembourgeois. Les forums de discussion et les institutions qui incarnent les arrangements néocorporatistes peuvent cependant évoluer en fonction des thèmes, de la conjoncture et des rapports de force entre les acteurs.

Par-delà les conflits conjoncturels, la perpétuation des arrangements néocorporatistes du « modèle social luxembourgeois » génère des bénéfices pour les acteurs des relations sociales.

Il faudra notamment suivre de près un certain nombre d'évolutions en cours. Alors que les relations étroites entre syndicats et partis politiques ont longtemps contribué à créer des relations de confiance entre acteurs politiques et syndicaux, l'OGBL a affiché durant la période récente des signes d'indépendance vis-à-vis du LSAP. Si cette tendance devait se confirmer, cela constituerait une évolution notable. Plus important sera cependant la question de la cohésion interne et de la représentativité des organisations syndicales et patronales, ainsi que leur capacité à prendre des engagements au nom de leurs membres et à garantir que ces engagements soient tenus. Les syndicats sont confrontés au défi de la représentation d'une force de travail multinationale sur un marché du travail segmenté. Pour les organisations patronales, la question de leur cohésion interne se pose, notamment en ce qui concerne la représentation d'une économie fortement marquée par la présence d'entreprises transnationales.

L'avenir devrait surtout montrer dans quelle mesure la pacification des relations sociales est due aux structures institutionnelles du dialogue social et dans quelle mesure elle tient à la relative prospérité économique qu'a connue le Luxembourg au cours des dernières décennies. ♦

Ouvrages et articles cités

- Adam, F., Zahlen, P., 1999. « Relations sociales, droit du travail et salaires : intérêts économiques et paix sociale », dans *L'économie luxembourgeoise au 20^e siècle*, Luxembourg, Editpress.
- Allegrezza, S., 2003. « Néocorporatisme et performance économique : quel avenir pour le modèle luxembourgeois », dans Allegrezza, S., Hirsch, M., Von Kunitzki, N., *L'histoire, le présent et l'avenir du modèle luxembourgeois*, Luxembourg, Institut d'études européennes et internationales du Luxembourg.
- Bossaert, D., 2003. « Luxembourg : flexible and pragmatic adaptation », dans Wessels, W., Mittag, J. (éd.), *Fifteen into one ? The European Union and its Member states*, Manchester : Manchester University Press.
- Clément, F., 2008. La notion de néo-corporatisme : théories et applications au modèle luxembourgeois de relations professionnelles, *Differdange, CEPS/INSTEAD – Gouvernance et Emploi*.
- Clément, F., 2008. Les relations professionnelles au Luxembourg, *Differdange, Eures publications*.
- Hirsch, M., 1986. « Tripartism in Luxembourg : The limits of social concertation », *West European Politics*, vol. 9, Janvier 1986.
- Hirsch, M., 2003. « Le modèle luxembourgeois et ses limites », dans Allegrezza, S., Hirsch, M., Von Kunitzki, N., op. cit.
- Katzenstein, P., 2003. « Small States and Small States revisited », *New Political Economy*, vol. 8, n° 1, 2003.
- Rhodes, M., 2001. « The political economy of social pacts : 'competitive corporatism' and European welfare reform », dans Pierson, P. (éd.), *The new politics of the welfare state*, Oxford, Oxford University Press.
- Rhodes, M., 1998. « Globalization, labour markets and welfare states : a future of competitive corporatism ? », dans Rhodes, M., Meny, Y. (éd.), *The future of European welfare : a new social contract ?*, London, Macmillan.
- Schmitter, P., 2006. « Still the century of corporatism ? », *Review of politics*, vol. 36, n° 1, pp. 85-131.
- Schuller, G., 2003. « Principales tendances socio-économiques et perspectives pour le Luxembourg », dans Allegrezza, S., Hirsch, M., Von Kunitzki, N., op. cit.
- Streeck, W., 2006. « The study of organized interests : before 'The Century' and after », dans Streeck W., Crouch C. (éd.), *The diversity of democracy*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Thelen, K., 1999. « Why German employers cannot bring themselves to dismantle the German model », dans Iversen, T., Pontusson, J., Soskice, D. (éd.), *Unions, employers and central banks : wage bargaining and macro-economic regimes in an integrating Europe*, New York, Cambridge University Press.
- Wey, C., 2003. « De l'émergence du soi-disant modèle social luxembourgeois 1880-1940 », dans Allegrezza, S., Hirsch, M., Von Kunitzki, N., op. cit.
- Zahlen P., 2001. « La société civile luxembourgeoise à travers le prisme du capital social », forum, n° 207.
- Zahlen, P., 2003. « La création du modèle luxembourgeois après la Deuxième Guerre mondiale », dans Allegrezza, S., Hirsch, M., Von Kunitzki, N., op. cit.