

Adrien Thomas

Si loin, si proche

Les ambiguïtés des débats sur la participation sociale et politique des travailleurs frontaliers

Interrogé récemment sur le fait que deux tiers des personnes qui travaillent au Luxembourg n'y ont pas le droit de vote, le ministre de l'Économie, Etienne Schneider, s'est prononcé pour une extension significative du droit de vote, avec cependant un bémol en ce qui concerne les frontaliers : « Je suis en faveur du droit de vote des étrangers qui travaillent et vivent aussi au Luxembourg, mais ça ne concerne pas les frontaliers. » (*wort.lu*, 16 janvier 2013). La participation des frontaliers aux décisions sociopolitiques est en effet peu envisagée. Si les frontaliers contribuent bien à la création de la richesse nationale du Luxembourg et sont concernés par les évolutions d'une partie de sa législation (droit du travail, sécurité sociale), leur donner des droits de participation politiques directs mettrait à l'épreuve les définitions territoriales traditionnelles de la citoyenneté, liant l'exercice des droits politiques à la résidence sur un territoire donné ou à la possession de la nationalité¹.

La discussion sur la participation des frontaliers est encore complexifiée par une dialectique de la proximité et de la distance qui imprègne le rapport à cette forme particulière de migration que constitue le travail frontalier. Plusieurs constantes caractérisent en effet les discours sur les travailleurs frontaliers et leur participation sociopolitique. Premièrement, des représentations duales, fréquemment contradictoires, sont développées. Ainsi,

la proximité culturelle supposée des frontaliers vis-à-vis du Luxembourg est soulignée. En même temps, le manque d'intérêt des frontaliers pour le Luxembourg est déploré, de même que leur rapport

La question de la participation des étrangers, qu'ils soient résidents ou frontaliers, s'est posée en premier lieu, dès le début du XX^e siècle, pour le mouvement ouvrier luxembourgeois.

censément utilitariste vis-à-vis de leur pays d'emploi. Deuxième constante, le thème de la participation des frontaliers semble pris dans une double contrainte (*double bind*) : quand les frontaliers ne participent pas, le soupçon de l'indifférence pèse sur eux, et s'ils participent, leur participation est fréquemment vue avec une certaine méfiance. Une troisième constante du rapport aux travailleurs frontaliers consiste dans des hiérarchisations des groupes de migrants, avec des oppositions entre des migrations dites de proximité et des migrations plus lointaines, notamment des pays du Sud de l'Europe.

Proximité objective, éloignement subjectif

Historiquement, une partie de la gauche a vu les migrations comme obstacle au progrès social. Ainsi, dans un article sur le

temps de travail, publié en 1912, le futur dirigeant socialiste René Blum, alors candidat en droit et membre du parti social-démocrate depuis 1909, rend « l'invasion de la main d'œuvre italienne » responsable de la lenteur qu'il détecte dans la mise en œuvre d'une réduction du temps de travail au Luxembourg. Il établit à cette occasion une hiérarchie des migrants : « Il est naturel qu'aux frontières un échange se fasse entre les ouvriers des pays limitrophes : ainsi la population ouvrière du Grand-Duché est fortement mélangée d'éléments allemands, belges et français qui, avec les indigènes, forment, en règle générale, le contingent des ouvriers qualifiés. Mais ce qui est plus anormal et plus bizarre, c'est qu'un transport de main-d'œuvre se produise à aussi grande distance et dans des proportions aussi considérables que celui de l'Italie au Grand-Duché.² »

Près de 80 ans plus tard, en 1991, le ministre du travail de l'époque, Jean-Claude Juncker, développe également une conception hiérarchisante des groupes de travailleurs migrants, quitte à s'en défendre rhétoriquement : « Je me refuse à vouloir diviser les étrangers en deux catégories, même si des différences objectives existent : les uns viennent du „Grand-Luxembourg“,

Adrien Thomas est docteur en science politique de l'Université Paris I - Panthéon Sorbonne et diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris. Il est chercheur au CEPS/INSTEAD.



Photo: Blai Server, CC BY-NC-SA, flickr.com

les autres du grand large. [...] j'ai également une légère préférence pour embaucher en priorité des frontaliers. Ce sont des gens dont la proximité culturelle avec la population autochtone est encore plus grande que pour les immigrés d'Europe du Sud.» Tout en faisant ainsi de la proximité géographique un gage de proximité culturelle, l'actuel Premier ministre reproche aux frontaliers leur manque d'intérêt pour le Luxembourg : « je constate aussi que le refus de ce qui constitue notre originalité luxembourgeoise est beaucoup plus net chez les frontaliers que chez les immigrés portugais » (*forum*, n°130, octobre 1991).

En 2002, Juncker s'interrogera plus spécifiquement sur l'acceptation par les travailleurs migrants des instruments de régulation que le « consensus social luxembourgeois a pu se donner au cours des décennies passées.» Il s'interroge ainsi lors d'une manifestation de l'ASTI : « Est-ce qu'un travailleur frontalier belge, allemand, français pensera que le comité économique et social est là pour contribuer à résoudre ses problèmes ? Est-ce qu'il sera tendrement ému, si le comité de coordination tripartite se réunit pour parler des problèmes qui se posent dans certaines entreprises luxembourgeoises ?³ »

Une participation vue avec suspicion

La question de la participation des étrangers, qu'ils soient résidents ou frontaliers,

s'est posée en premier lieu, dès le début du XX^e siècle, pour le mouvement ouvrier luxembourgeois. Le pouvoir de négociation des syndicats dépend en effet directement de leur capacité à faire nombre en syndiquant le plus grand nombre possible de travailleurs. L'attitude des syndicats à l'égard des travailleurs migrants a longtemps été ambiguë. D'un côté, la faible participation des migrants aux syndicats a été vue comme un obstacle à la lutte pour le progrès social. D'un autre côté, la participation de certains groupes de migrants a été vue comme un élément de perturbation potentielle. D'autant plus que des luttes de concurrence entre différents courants politiques au sein du mouvement ouvrier (social-démocrate, communiste et anarchiste) viennent s'ajouter à des hiérarchisations des groupes de migrants en fonction de leur proximité supposée.

En 1926, le Berg- und Metallindustriearbeiter-Verband (BMAIV) avait soumis un rapport au comité central de la fédération internationale de la métallurgie qui montre que les migrations étaient avant tout perçues sous l'angle de la concurrence déloyale : « Die Einwanderungsfrage stellt ein bedeutendes Problem dar. Die luxemburgischen Arbeiter leiden schwer unter diesen Verhältnissen, und die Errungenschaften, die in müheseligem Kampfe der luxemburgischen Arbeiterschaft zugefallen sind, werden dadurch schliesslich gefährdet⁴ »

Lors du congrès du BMAIV en août 1928, le secrétaire général du syndicat, Antoine Krier, souligne les difficultés que son organisation rencontrerait en ce qui concerne la syndicalisation de l'immigration latine en invoquant des différences de langues et de « mentalité » (qui semble renvoyer à des conceptions divergentes de l'action syndicale) : « Betreffe Organisierung derselben bieten sich speziell Schwierigkeiten für die lateinsprachigen Kameraden. Die deutschsprachigen sind relativ leichter zu erfassen, weil sie erstens unsere Gewerkschaftszeitung verstehen und auch aus Ländern kommen, wo die Organisation bereits zur Macht geworden ist. [...] Die grösste Schwierigkeit in unserem Bemühen finden wir in der Mentalität unsere ausländischen Kameraden selbst, welche sich schwer in unsere Verhältnisse fügen wollen und bei jedem Anlass ausgiebig Gebrauch von ihrem Recht auf Kritik machen. » Enfonçant le clou, Antoine Krier, qui a imprimé, avec son frère Pierre Krier, un anti-communisme intransigent au BMAIV et plus tard au Lëtzeburger Arbechterverband, ajoute encore que de nombreux « Provokateure und Gerüchtmacher » se trouvent parmi les ouvriers étrangers⁵.

Par ailleurs, la méfiance politique vis-à-vis de la participation sociale des étrangers s'est exprimée dans des dispositifs législatifs limitant ou empêchant le droit de vote des étrangers aux élections sociales. Durant

les années 1920, des conditions restrictives limitent le droit de vote des étrangers pour les délégations ouvrières (conditions de résidence, période de carence). En 1945, le droit de vote actif et passif aux élections professionnelles est complètement retiré aux travailleurs étrangers avec le soutien du LAV et du LCGB (contre l'opposition du FLA communiste), pour être rétabli au tournant des années 1950-1960.

L'idée que les étrangers risquent de mettre en danger la paix sociale dans les entreprises reste encore présente aujourd'hui. Lorsque le gouvernement a réformé au début des années 2000 les critères de représentativité des syndicats, l'exposé des motifs de la loi sur les relations collectives de travail qui sera adoptée en 2004, affirme que les travailleurs étrangers « importent aussi des cultures sociales et syndicales différentes » qui risquent de mettre à l'épreuve le dialogue social « tel qu'il a fait ses preuves au Luxembourg ». Le gouvernement en a conclu à l'époque qu'il importe d'éviter un éclatement des syndicats et d'encourager le maintien de syndicats multisectoriels disposant d'une forte représentativité.

Les syndicats et les travailleurs frontaliers aujourd'hui

Aujourd'hui, les syndicats sont les seules organisations à regrouper les trois composantes du marché du travail luxembourgeois que sont les frontaliers, les résidents immigrés et les Luxembourgeois. En effet, avec l'augmentation de la présence étrangère sur le marché de l'emploi, de même qu'avec l'élargissement des droits des étrangers ressortissants de la Communauté économique européenne et ensuite de l'Union européenne, les positions des syndicats vis-à-vis de l'immigration ont progressivement changé à partir des années 1960-1970.

Les syndicats cherchent activement à intégrer les travailleurs frontaliers dans leurs structures. L'OGBL et le LCGB entretiennent ainsi par exemple des bureaux d'information et de conseils à leurs membres à Audun-le-Tiche, Thionville, Bastogne, Habay-la-Neuve ou encore à Trèves. Les syndicats disposent également de sections

spécifiques des travailleurs frontaliers, ainsi que le poids à accorder aux représentants des travailleurs frontaliers dans les structures du syndicat. Des représentants de travailleurs frontaliers au sein de l'OGBL ou du LCGB peuvent ainsi réclamer qu'un poids plus important soit donné aux frontaliers, alors que des responsables nationaux du syndicat mettent en garde contre des tendances à l'autonomisation des différentes composantes du syndicat. Des associations de travailleurs frontaliers non-affiliées aux syndicats viennent encore compliquer la donne, en faisant peser la menace d'une défection des frontaliers.

Les relations entre syndicats et travailleurs migrants ne sont cependant pas dépourvues de tensions. Dans des entretiens menés avec eux, des militants frontaliers français évoquent par exemple des différences entre syndicalisme luxembourgeois et français, qu'ils interprètent en termes de cultures syndicales nationales divergentes, plus qu'en termes de conceptions de l'action syndicale en concurrence. Un syndicalisme luxembourgeois supposé axé sur le consensus est ainsi mis en opposition avec un syndicalisme français censé privilégier le conflit.

Par ailleurs, des luttes d'influence et de concurrence peuvent se développer avec comme enjeu la place des revendications

spécifiques des travailleurs frontaliers, ainsi que le poids à accorder aux représentants des travailleurs frontaliers dans les structures du syndicat. Des représentants de travailleurs frontaliers au sein de l'OGBL ou du LCGB peuvent ainsi réclamer qu'un poids plus important soit donné aux frontaliers, alors que des responsables nationaux du syndicat mettent en garde contre des tendances à l'autonomisation des différentes composantes du syndicat. Des associations de travailleurs frontaliers non-affiliées aux syndicats viennent encore compliquer la donne, en faisant peser la menace d'une défection des frontaliers.

Une autre forme de participation sociale, en dehors des syndicats, concerne les chambres professionnelles. La législation a longtemps exclu les travailleurs migrants du droit de vote pour ces chambres. En effet, lors de la création des chambres professionnelles en 1924, le droit de vote a été réservé aux ressortissants disposant de la nationalité luxembourgeoise. Ce n'est qu'en 1993 que le droit de vote actif et passif a été donné aux travailleurs étrangers, suite à une décision de justice. Dans la Chambre des salariés actuelle on compte, sur un total de 60 membres, dix membres de nationalité étrangère, dont

Les travailleurs frontaliers

Le marché du travail luxembourgeois est fortement internationalisé. En 2011, 43,8% des emplois ont été occupés par des travailleurs transfrontaliers (résidant dans un pays voisin et venant travailler au Luxembourg), 26,9% par des immigrants et 29,3% par des résidents nationaux. En ce qui concerne le pays de résidence des frontaliers, 49,4% des frontaliers sont venus de France en 2011, 25,4% de Belgique et 25,2% d'Allemagne.

Les frontaliers sont fortement présents à la fois dans des activités liées à la place financière et dans des activités moins qualifiées dans l'industrie manufacturière, les services aux entreprises ou la construction. Ainsi, en 2011, 62% des travailleurs de l'industrie manufacturière étaient des frontaliers, 50% des salariés dans la construction et 51% dans les services financiers. En général, les travailleurs frontaliers sont plus jeunes, plus qualifiés et plus nombreux que la population résidente à travailler dans des emplois temporaires et dans des secteurs sensibles à la conjoncture économique*.

Adrien Thomas

* Ministère de la Sécurité sociale, *Rapport général sur la sécurité sociale 2010* et Rachid Belkacem, Monique Borsenberger, Isabelle Pigeron-Piroth, « Les travailleurs frontaliers lorrains. », *Travail et Emploi*, numéro 106, 2006, pp. 65-77.

quatre travailleurs frontaliers (six ont été élus en 2008 dont deux ont entretemps renoncé à leur mandat).

La participation des frontaliers aux élections sociales est probablement faible. Les chiffres de la participation aux élections de 2003 de la Chambre des employés privés montrent en tout cas une participation nettement plus faible des frontaliers par rapport à la population résidente. À notre connaissance, les chiffres de la participation par pays de résidence lors des élections sociales de 2008 n'ont pas été rendus publics par le ministère du Travail et de l'Emploi.

Les frontaliers, nouveaux *Gastarbeiter*

Alors que les vertus intégratives du travail sont largement invoquées par les acteurs publics luxembourgeois et internationaux, au point de vouloir mobiliser les derniè-

res réserves de main-d'œuvre disponibles, le seul fait de travailler au Luxembourg, sans y résider, ne semble pas suffisant pour créer des conditions favorables à l'intégration sociale aux yeux des décideurs politiques. À part le vote pour la Chambre des salariés et la participation aux syndicats, la participation politique des travailleurs frontaliers ne semble pas envisagée ou envisageable.

Les travailleurs frontaliers sont considérés avant tout comme force de travail, n'ayant pas vocation à exercer une influence politique dans le pays où ils exercent leur activité professionnelle. Dans une certaine mesure, ils semblent avoir pris la succession des *Gastarbeiter*, ces travailleurs migrants considérés avant tout comme soupe-pape de sécurité du marché de l'emploi, appelés à retourner dans leur pays d'origine en cas de difficultés économiques au Luxembourg. Le faible intérêt prêté aux

travailleurs frontaliers en ce qui concerne la participation politique au Luxembourg est alors peut être avant tout le corolaire de l'approche utilitariste prédominante du travail frontalier. ♦

1 Cet article s'appuie sur des travaux réalisés dans le cadre d'un projet de recherche financé par le Fonds national de la recherche, Luxembourg.

2 René Blum, « La durée légale du travail au Grand-Duché de Luxembourg, Étude d'histoire législative et économique. », *Ons Hémecht*, Vol. 18, numéro 5, mai 1912, p. 162-182.

3 Cité dans « Migrations : les enjeux ! », *Ensemble*, numéro 71-72, mars 2003.

4 Cité dans Internationaler Metallarbeiterbund, *Berichte des Sekretärs und der Landesorganisationen 1927-1929 an den XII. Internationalen Metallarbeiter-Kongress in Kopenhagen*, Bern, Unionsdruckerei, 1930.

5 *Protokoll des 7. Ordentlichen Verbandstages des Industrieverbandes der Berg- und Metallarbeiter stattgefunden in Dommeldingen am 25. und 26. August 1928*, Esch-Alzette, Genossenschaftsdruckerei, 1928.

Ce qu'en disent les sondages

Les Luxembourgeois restent réticents vis-à-vis du droit de vote des étrangers aux élections législatives. S'ils sont 59% à y être favorables, le degré de conviction reste faible. Seulement 39% des Luxembourgeois adhèrent fortement à cette idée (« tout à fait d'accord » et « d'accord »). L'évolution tend néanmoins vers un appui plus fort. En 2009, un autre sondage indiquait que les Luxembourgeois étaient contre l'octroi du droit de vote aux étrangers à 50% (48% pour). Le rejet du droit de vote passif aux législatives était clair en 2009 : 66% des Luxembourgeois étaient contre.

Une volonté de participation

Or, chez les étrangers la volonté de participer à la vie politique existe bel et bien. Ils sont 85% à vouloir disposer du droit de vote (77% en 2009). D'ailleurs les étrangers affirment à 68% que la volonté de « participer pleinement à la vie publique et politique » est une raison pour adopter la nationalité luxembourgeoise, actuellement le seul moyen pour le faire. Pour 26% c'est même la première raison.

Tout changer, pour ne rien changer ?

Quels seraient les effets d'une ouverture du droit de vote ? Les résultats d'un sondage de 2009 simulant le vote « virtuel » des résidents étrangers semblent indiquer que le paysage politique ne s'en trouverait pas profondément bouleversé. Le CSV aurait même eu un score encore meilleur que parmi les électeurs « réels ». D'après l'étude, les résidents étrangers verraient dans le CSV le parti d'État assurant le bon fonctionnement du pays et auraient confiance dans son personnel politique. Dans ce vote « virtuel », les Verts arrivent en troisième position, suivi du DP, qui affiche néanmoins un bon résultat. Les perdants sont le LSAP, avec un résultat légèrement inférieur au vote « réel », et Déi Lénk, mais surtout un ADR totalement marginalisé. L'effet est cependant difficile à évaluer, parce que les choix politiques diffèrent considérablement suivant les nationalités. Les Portugais sont peu nombreux à se sentir proche du CSV (que 23,1%), alors que les Verts cartonnent chez les Allemands et les Belges. Dans l'ensemble, les électeurs étrangers potentiels se positionnent plutôt au centre-droit et à droite et sont plus enclins au libéralisme économique.

Participation des frontaliers

Les résidents sont sceptiques vis-à-vis de l'idée d'une participation politique des frontaliers via un « Conseil national des frontaliers » : que 48% sont d'accord, sans différence entre Luxembourgeois et non-Luxembourgeois. Les frontaliers eux-mêmes sont 84% à se dire favorables à l'instauration d'une telle instance. La réticence des résidents vient peut-être de la concurrence sur le marché de l'emploi, car les actifs sont majoritairement contre cette mesure (51%), alors que les inactifs sont majoritairement pour (oui à 54%).

LS

Sources

TNS-ILRES, *Sondage Our Vision*, UEL et Chambre de commerce, juillet 2012.

TNS-ILRES, *Sondage 30 Joer ASTI*, décembre 2009.

P. Dumont et al., *Les élections législatives et européennes de 2009 au Grand-Duché de Luxembourg*, Rapport pour la Chambre des députés, 2010, chap. 5.