

# L'ETAT DE L'ETAT-PROVIDENCE AU LUXEMBOURG

PAR

**FRANZ CLEMENT**

Dr en sociologie, Luxembourg Institute of Socio Economic Research (LISER)

---

## INTRODUCTION

---

Ainsi que nous allons le constater, malgré les conséquences de la crise financière et internationale qui a démarré en 2008, les grands éléments de la sécurité sociale n'ont pas connu de réelles profondes modifications au Luxembourg ces cinq dernières années. Une solide base de financement global de la sécurité sociale, antérieure à la crise, permet d'expliquer cet état de fait. Nous passerons brièvement en revue le contenu substantiel de ces modifications.

Nous nous intéresserons davantage dans cet article aux particularités qu'engendre le marché du travail luxembourgeois dans le domaine de la sécurité sociale. Cet article sera en effet surtout consacré à la production des normes sociales au Grand-Duché de Luxembourg. Ce pays, vu la composition de son marché du travail, ne peut en aucun cas être considéré isolément. On le constatera, le marché y est régionalisé et même internationalisé. Cet état des choses fait que le Luxembourg, pour comprendre la manière dont y sont produites les normes sociales, ne peut être considéré indépendamment des régions voisines qui l'entourent et qui forment un territoire appelé « Grande Région ».

Nous allons donc présenter cet état de fait, montrer via des statistiques comment et en quoi le Luxembourg consiste ce jour en un marché internationalisé.

Ensuite, nous entrerons dans le cœur du propos en montrant comment sont produites les normes sociales dans ce pays. Nous verrons la production d'origine européenne, puis par bilatéralisme. Nous nous intéresserons alors à la manière dont les travailleurs frontaliers peuvent être associés à la production des normes sociales dans ce petit pays où ils exercent leurs professions. Nous verrons comment certains déséquilibres peuvent se produire entre le Luxembourg et ses voisins pour constater que des normes d'ajustement peuvent exister.

## **1. DU NEUF DEPUIS 5 ANS ?**

---

Comme indiqué plus haut, passons en revue les principales récentes modifications intervenues au Luxembourg en matière de sécurité sociale. Cet état de fait est dû, en comparaison avec la situation dans d'autres pays européens, à la très bonne « santé » de la sécurité sociale luxembourgeoise. Le premier exemple que nous allons donner à ce sujet est éclairant<sup>1</sup>.

### **1.1. ASSURANCE MALADIE-MATERNITE**

Les ministères de la Santé, de la Sécurité sociale ainsi que les partenaires sociaux et les principaux responsables des institutions de la sécurité sociale se sont réunis le 21 octobre 2015 en présence de toutes les parties impliquées dans la gouvernance et le fonctionnement de l'assurance maladie-maternité. La réunion fut présidée par le ministre de la Sécurité sociale, Romain Schneider, en collaboration avec la ministre de la Santé, Lydia Mutsch<sup>2</sup>.

Dans leurs interventions d'ouverture, les deux ministres se sont félicités de l'évolution positive de la situation financière de l'assurance maladie-maternité. Si lors de la précédente réunion en avril 2015, l'assurance maladie-maternité reposait sur un équilibre financier fragile, elle affiche six mois plus tard un solde confortablement positif, dû, en grande partie, à la préconisation d'une approche prudente et au maintien de la trajectoire des dépenses en ligne avec la croissance économique du pays. Pour les deux années 2015 et 2016, la réserve globale se situera au-dessus de la limite minimale de 10 % des dépenses courantes et il ne sera pas nécessaire de procéder à une adaptation du taux de cotisation.

Les participants à la réunion ont aussi fait le point concernant un certain nombre de dossiers, avec, en premier lieu, le projet des achats en commun de certains articles à usage médical par le secteur hospitalier. A court terme, il sera procédé à la mise en pratique des mesures nécessaires à générer les achats communs relatifs à certains produits.

Une étude de faisabilité portant sur l'introduction d'une tarification à l'activité, prévue par le programme gouvernemental, pour le financement des hôpitaux de soins aigus, a été présentée. L'étude s'inscrit dans un souci d'optimisation du pilotage du système, de la qualité des soins et de la transparence des prestations. Les recommandations émises dans ce cadre seront analysées par un groupe de travail avant tout autre progrès en la matière.

---

(1) Communiqué du ministère de la Sécurité sociale et du Ministère de la Santé, 22 octobre 2015.

(2) Communiqué du ministère de la Sécurité sociale, 22 octobre 2015.

A la demande des partenaires sociaux, le point a été fait sur l'état d'avancement de la planification hospitalière, à la lumière du dernier avis du Conseil d'Etat sur le plan hospitalier, mais aussi sur la mutualisation des laboratoires hospitaliers et le développement du Laboratoire national de santé. Un échange de vues a eu lieu sur le désengorgement des services d'urgences, la documentation hospitalière et la facturation unique en milieu hospitalier.

## 1.2. ASSURANCE-PENSION

Second exemple de modifications intervenues ces cinq dernières années : la loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013, a instauré un nouveau mécanisme d'ajustement des pensions<sup>3</sup>.

Dans le cadre des mesures à prendre afin d'assainir le budget de l'Etat, le gouvernement avait décidé de ne pas procéder à l'indexation des pensions et des rentes en 2013. Dans le but de stabiliser le revenu des pensionnés sur l'ensemble de la période 2014-2015 et en vue de compenser les effets opposés relevant de la variation des salaires sur la totalité de la période 2014-2015, la loi budgétaire du 20 décembre 2013 avait fixé le modérateur de réajustement à 0 pour les années 2012 et 2013. Par cette mesure, l'effet de l'évolution des salaires sur les deux exercices 2014 et 2015 se trouvait neutralisé. Par conséquent, un réajustement des pensions n'a pas eu lieu.

A partir de l'année 2016 le réajustement des pensions se fait selon les modalités prévues par la loi du 21 décembre 2012 visée ci-dessus. Selon les calculs de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), le facteur de réajustement pour l'année 2016 se chiffre à 1,005 ce qui se traduit par une augmentation des pensions de 0,5 % avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

## 1.3. SOINS DE SANTE ET SECURITE DES NOUVEAU-NES

Un troisième exemple de modifications en matière sociale concerne les soins et la sécurité des nouveau-nés. En effet, les ministères de la Santé et de la Sécurité sociale ont pu se réjouir de l'accord final qui a pu être trouvé récemment avec les partenaires concernés, afin d'assurer les soins et la sécurité des enfants et des nouveau-nés au Grand-Duché. Au cours des derniers mois, les ministres Lydia Mutsch et Romain Schneider se sont concertés à plusieurs reprises avec notamment les représentants de la Société luxembourgeoise de pédiatrie (SLP), l'Association des médecins et médecins-dentistes (AMMD), la Fédération des Hôpitaux luxembourgeois (FHL), les directions des établissements hospitaliers Centre hospitalier du Nord (CHdN), Centre hospitalier de Luxembourg (CHL), Centre hospitalier Emile Mayrisch (CHEM)

(3) Communiqué du ministère de la Sécurité sociale, 27 octobre 2015.

et le président de la Caisse nationale de santé (CNS) de manière à pouvoir retenir certaines modalités pratiques qui se résument comme suit<sup>4</sup>.

Pour l'ensemble du pays, la continuité des soins de pédiatrie générale est renforcée par tous les pédiatres libéraux exerçant en cabinet privé sur le territoire, collaborant dans une maison médicale pédiatrique centralisée auprès de la « Kannerklinik »<sup>5</sup> ouverte depuis le 23 juillet 2015 et, à moyen terme, par l'organisation d'une structure pédiatrique ambulatoire au nord et au sud du pays. A cet effet, la ministre de la Santé et le ministre de la Sécurité sociale ont mis à disposition des établissements du sud et du nord du pays, un financement forfaitaire par le biais de la CNS.

Ensuite, la couverture des maternités des hôpitaux de toutes les régions du pays est assurée et consolidée par les pédiatres: maternité Grande-Duchesse Charlotte (CHL) et la Clinique Bohler (HRS) dans la région centre, la maternité du CHEM dans la région du sud et la maternité du CHdN Ettelbruck dans la région du nord. La sécurité des nouveau-nés est renforcée grâce à l'adoption de critères pour le transfert des grossesses à risque et au renforcement du SAMU<sup>6</sup> néonatal. En outre, au nord et au sud du pays, les consultations urgentes des enfants en dehors des heures d'ouverture des cabinets pédiatriques ainsi que les urgences pédiatriques sont, en première ligne, assurées soit par le médecin généraliste de la maison médicale, soit par le médecin urgentiste au service d'urgence hospitalier. Le service d'urgence pédiatrique de la « Kannerklinik » reste de garde 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, comme c'est le cas actuellement, pour accueillir toutes les urgences pédiatriques du pays, y compris celles qui lui sont transférées par les autres services d'urgence et les maisons médicales, si nécessaire avec l'assistance du SAMU. Dans les établissements du sud et du nord du pays, la disponibilité d'un pédiatre pour les consultations urgentes sera assurée pendant certaines heures les jours de fin de semaine et les jours fériés. La disponibilité du pédiatre en cas de demande d'avis d'un autre médecin spécialiste au sein de l'établissement hospitalier (CHEM et CHdN) reste assurée.

#### **1.4. ALLOCATIONS FAMILIALES**

La véritable modification majeure en matière de sécurité sociale intervenue ces dernières années concerne les allocations familiales. Le Conseil de Gouvernement luxembourgeois a adopté le 12 juin 2015 un projet de loi portant sur la réforme des allocations familiales devant entrer en fonction en 2016.<sup>7</sup>

---

(4) Communiqué du ministère de la Sécurité sociale, 22 décembre 2015.

(5) Ce qui signifie « clinique pour enfants ».

(6) Service d'aide médicale urgente.

(7) <http://www.gouvernement.lu/4944512/12-conseil-gouvernement>.

Concrètement, un montant unique de 265 EUR pour chaque enfant entrant dans le système a été introduit. A noter que les enfants déjà nés continueront à recevoir le montant de base des allocations familiales (allocations familiales + boni pour enfant) actuellement perçu jusqu'à l'âge de 18 ans.

Par contre, pour les enfants qui ne bénéficient pas de prestations familiales luxembourgeoises au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, le boni pour enfant<sup>8</sup> sera intégré dans les allocations familiales et chaque enfant recevra le nouveau montant de 265 EUR. Cela concerne tous les enfants nés ou arrivés au Luxembourg après l'entrée en vigueur de la réforme, mais aussi les enfants de travailleurs frontaliers qui commencent à travailler au Luxembourg après cette date. Par exemple, une famille qui aura un seul enfant, touchera plus grâce à la réforme que ce n'est le cas actuellement. Elle touchera 285 EUR par mois, alors qu'une famille qui bénéficie déjà des allocations familiales ne touche que 278,65 EUR.

D'autre part, le montant de la majoration d'âge a été augmenté et cette fois, cela concerne autant les bénéficiaires actuels que les nouveaux entrants dans le système. Il est arrondi à 20 EUR (au lieu de 16,17 EUR actuellement) pour les enfants âgés de 6 à 11 ans et à 50 EUR (au lieu de 48,52 EUR) pour les enfants âgés de 12 ans et plus.

L'allocation de rentrée scolaire qui est versée aux parents qui touchent les allocations familiales au Luxembourg et qui ont un enfant d'au moins 6 ans admis à l'école primaire va aussi évoluer. Le Gouvernement a introduit un montant unique qui s'élève à 115 EUR pour les enfants âgés entre 6 et 11 ans et à 235 EUR pour les enfants âgés de plus de 12 ans. Enfin, l'allocation spéciale supplémentaire passera de 185,6 EUR à 200 EUR pour les enfants handicapés de moins de 18 ans.

### 1.5. ASSURANCE-ACCIDENTS

Le 1er janvier 2011 est entrée en vigueur la réforme de l'assurance-accidents. La principale innovation consiste dans le rapprochement de l'indemnisation avec la réparation en droit commun qui répare séparément la perte de revenu et les autres préjudices. La rente accident qui avait auparavant un caractère mixte ne répare plus que la perte de revenu effective. En effet, il n'existe depuis longtemps plus de corrélation entre cette perte et l'incapacité de travail appréciée selon des critères exclusivement médicaux, telle que c'était la règle autrefois pour les travailleurs manuels dans l'industrie ou l'agriculture.

(8) Pour tout enfant vivant, soit dans le ménage de son père et de sa mère, soit – en cas de séparation – dans le ménage d'un de ses parents, qui en assure seul l'éducation et l'entretien, et ouvrant droit aux allocations familiales, il est octroyé un boni pour enfant permettant de modérer l'impôt.

De plus, la victime d'un accident ou d'une maladie professionnelle laissant des séquelles définitives a désormais droit à la réparation forfaitaire des préjudices extra-patrimoniaux et, partant, à des indemnités distinctes pour préjudice physiologique et d'agrément, pour douleurs endurées et pour préjudice esthétique. De même, les survivants d'un assuré décédé peuvent prétendre à l'indemnisation du dommage moral résultant de la perte d'un être cher en dehors de celle du préjudice financier compensé par la rente de survie. Le but de la réforme était de moderniser l'indemnisation et de la rendre plus juste parce que mieux adaptée aux situations individuelles.

#### **1.6. L'ASSURANCE-DEPENDANCE**

L'assurance dite « dépendance » n'a, elle non plus, pas connu de réforme majeure ces cinq dernières années. Toutefois, elle fait l'objet d'un débat sur des perspectives futures, essentiellement entre le Luxembourg et la Belgique. En effet, d'ici la fin de l'année 2016, l'assurance-dépendance devrait être votée par le gouvernement wallon et devenir fonctionnelle en Région wallonne, d'où proviennent la plupart des frontaliers belges exerçant au Luxembourg.

Les frontaliers résidant en Belgique sont assujettis d'office à l'assurance-dépendance luxembourgeoise et contraints de verser 1,4 % de leur salaire brut à la sécurité sociale du Grand-Duché. Ces personnes éligibles à cette assurance-dépendance reçoivent le cas échéant une aide en espèces permettant l'organisation de prestations de soins et aides à domicile et un aménagement de leur domicile pour faciliter leur quotidien lié à un handicap ou une maladie, par exemple.

Il semble que l'accès au système wallon aurait pour conséquence d'annuler les prestations de l'assurance luxembourgeoise, plus avantageuse que la wallonne, alors que d'autres systèmes de protection sociale comme les allocations familiales ou les pensions, eux, se complètent.

Des contacts avec les responsables du Grand-Duché, pour pouvoir articuler au mieux les deux systèmes au bénéfice des cotisants sont à présent envisagés. A noter que cette situation concerne les frontaliers belgo-luxembourgeois, mais aussi les autres, ailleurs en Wallonie, qui travaillent en France, aux Pays-Bas ou en Allemagne.

Le sujet mérite à tout le moins des éclaircissements avant l'entrée en vigueur du système, le 1er janvier 2017.

## **2. LE LUXEMBOURG ET LA GRANDE REGION : DONNEES DE CADRAGE ET DE CONTEXTE**

Le territoire dit de la « Grande Région » s'est progressivement construit depuis la fin des années soixante sous l'effet de la crise sidérurgique ayant affecté des zones contiguës situées dans 4 pays distincts. Complété au fur et à mesure par l'émergence d'institutions spécifiques jusqu'en 2003, l'espace institutionnel de la Grande Région comprend actuellement le Grand-Duché de Luxembourg, les entités fédérées belges que sont la Région wallonne, la Communauté française et la Communauté germanophone de Belgique, la Région Lorraine ainsi que les Etats (Länder) allemands de Sarre et de Rhénanie-Palatinat. Au cœur de cet espace, le Grand-Duché de Luxembourg, seul Etat indépendant, accueille chaque jour un nombre très important de travailleurs frontaliers en provenance des pays et régions limitrophes. Un quart de l'ensemble de tous les travailleurs frontaliers de l'Union européenne sont concentrés dans le seul Luxembourg tandis qu'un tiers de ceux-ci se retrouvent sur la totalité de l'espace de la Grande Région. Ces flux impressionnants s'expliquent par un déficit de qualifications professionnelles au Luxembourg, mais aussi par un attrait exercé par ce pays sur les voisins en ce qui concerne le niveau des salaires et celui des prestations sociales, ainsi que par la constante création d'emplois malgré la crise.

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 sévissant dans cet espace. Nous estimons toutefois que le texte véritablement fondateur de la Grande Région remonte à 1980, date à laquelle fut signé à Bonn un accord de coopération entre l'Allemagne, la France et le Luxembourg, rejoints plus tard par la Belgique.<sup>9</sup>

Jetons à présent un œil sur des statistiques précises concernant la composition du marché du travail au Luxembourg.

Au 31 décembre 2013, le Luxembourg comptait 204.447 travailleurs salariés résidents, soit 56,0 %, contre 160.964 travailleurs frontaliers, représentant quant à eux 44,0 %. Le taux de travailleurs frontaliers exerçant au Luxembourg approche donc près de la moitié du total des salariés exerçant dans ce pays, ce qui est considérable. En voici les détails.

(9) Clement, F., La construction sociale du territoire de la Grande Région: une confusion entre les concepts de coopération et d'intégration, *Gouvernance & Emploi*, numéro 2, CEPS/INSTEAD, Differdange, p. 2, 2008.

**TABLEAU 1 : COMPOSITION DU MARCHÉ DU TRAVAIL AU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG AU 31 DECEMBRE 2013**

Résidents de nationalité luxembourgeoise	28,6 %	104.502
Résidents de nationalités étrangères	27,4 %	99.945
Travailleurs frontaliers	44,0 %	160.964
TOTAL	100 %	365.411
Résidents de nationalités étrangères et travailleurs frontaliers	71,4 %	260.909

Source: Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS).

**TABLEAU 2 : PAYS DE RESIDENCE DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS EXERÇANT AU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG AU 31 DECEMBRE 2013**

Belgique	40.635	25,4 %
France	80.417	49,8 %
Allemagne	39.912	24,8 %
TOTAL	160.964	100 %

Source: IGSS.

Les frontaliers provenant de Belgique représentent plus d'un quart du total de l'ensemble, à quasi-égalité avec ceux venant d'Allemagne. Les frontaliers français sont de loin les plus nombreux au Luxembourg.

### 3. LA PRODUCTION DES POLITIQUES SOCIALES AU LUXEMBOURG ET DANS LA GRANDE REGION

#### 3.1. UNE PRODUCTION D'ABORD EUROPEENNE

Si la situation sociale générale des travailleurs frontaliers exerçant au Luxembourg est régie essentiellement par le Règlement européen 883/2004<sup>10</sup> concernant la coordination des régimes de sécurité sociale dans l'Union européenne, des conventions bilatérales ont été signées depuis longtemps en matières fiscale et sociale entre le Luxembourg et ses voisins. Ces conventions ne prévoient pas toujours les mêmes dispositions, mais globalement elles mettent à profit des travailleurs frontaliers des bénéfices sociaux importants. Ainsi, ces travailleurs frontaliers peuvent bénéficier de

(10) Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.



remboursements de sécurité sociale plus élevés que dans leur pays de résidence, ainsi que d'allocations familiales complémentaires qui leur sont versées par le Luxembourg. Le tout entraîne une différenciation du traitement social entre ces travailleurs frontaliers et les travailleurs résidants de leur pays respectif qui, eux, ne bénéficient pas de pareils avantages.

Le Règlement, le 883/2004 dispose en son article 1<sup>er</sup>, f) : « Le terme « travailleur frontalier » désigne toute personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un Etat membre et qui réside dans un autre Etat membre où elle retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine ».

Le terme « travailleur frontalier » désigne bien tout travailleur occupé sur le territoire d'un Etat membre et résidant sur le territoire d'un autre Etat membre de l'Union. Par cette définition, deux critères sont ainsi mis en exergue. Le premier est de nature politique par la référence à deux Etats différents membres de l'Union. Le second critère est de nature temporelle puisque la formulation indique que le travailleur retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine dans l'Etat membre où il réside. Cette définition conserve donc la condition temporaire du retour quotidien ou hebdomadaire au domicile et celle de traverser une frontière.

Signalons encore que le Règlement 883/2004, en son article 1<sup>er</sup>, j) indique que le terme « résidence » désigne le lieu où la personne réside habituellement. Ceci revêt une certaine importance en ce sens qu'en parlant de frontaliers « belges », « allemands » ou « français », il est utile de préciser que c'est la résidence et non la nationalité de ces travailleurs qui est prise en compte. Les travailleurs frontaliers belges comprennent ainsi l'ensemble de ces travailleurs ayant leur résidence en Belgique, peu importe leur nationalité. Un homme de nationalité turque, par exemple, domicilié à Arlon et étant salarié dans une entreprise à Luxembourg sera considéré comme « frontalier belge ».

Le Règlement 883/2004 est prolongé par un Règlement d'application, le 987/2009.<sup>11</sup>

Les règlements européens dont il a été fait mention ont créé et créent toujours des mécanismes de coordination, mais en aucun cas une harmonisation des systèmes de sécurité sociale valable pour tous les Etats membres de l'Union européenne. Ces systèmes varient donc d'un Etat membre à l'autre et sont fonction de cultures sociales particulières. Le quatrième considérant du Règlement 883/2004 énonce d'ailleurs : « Il convient de respecter les caractéristiques propres aux législations nationales de sécurité sociale et d'élaborer uniquement un système de coordination ». Des pro-

(11) Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du Règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

blèmes résultent bien entendu de ces différences, notamment en ce qui concerne l'absence de définition commune des conditions d'octroi des prestations sociales.

Dans le domaine fiscal en revanche, le droit européen ne trouve pas à s'appliquer. Ce sont des conventions bilatérales signées entre Etats qui vont déterminer le régime fiscal des travailleurs frontaliers. Cela signifie que la définition fiscale du travailleur frontalier pourra varier considérablement d'une convention à l'autre, en fonction de ce que les Etats auront pu convenir entre eux. Ces conventions fiscales bilatérales ont pour but essentiel d'éviter la double imposition des revenus provenant de divers Etats membres. Les règles et critères varient d'un cas à l'autre. On pourra ainsi trouver des dispositions comportant l'imposition du travailleur frontalier dans son Etat de résidence, dans l'Etat du lieu de travail ou même dans les deux simultanément, selon les cas.

### **3.2. FRONTALIERS ET RESIDENTS : CASSURES ET DIFFERENCIATIONS**

Le fait que les normes sociales sont en quelque sorte coordonnées par l'Union européenne pourrait laisser croire que les travailleurs frontaliers exerçant au Luxembourg sont traités sur pied d'égalité avec les travailleurs résidents du pays. C'est globalement le cas. Il existe toutefois des matières dans lesquelles cette égalité est rompue. C'est le cas dans la problématique du paiement du chômage, par exemple.

Cet exemple est illustratif de l'internationalisation du marché du travail au Luxembourg et de ses conséquences. Il y a plusieurs années, une volonté européenne s'était fait jour 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 aurait été fortement pénalisé par ce système. En effet, si ce système avait été établi, le Luxembourg aurait été confronté au paiement d'allocations trop importantes pour les travailleurs frontaliers licenciés. Le taux de paiement des allocations au Luxembourg étant de 80 % du dernier salaire durant douze mois, le budget aurait connu de sérieux problèmes.

Avec l'entrée en vigueur du Règlement européen 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale le 1<sup>er</sup> mai 2010 pour certains aspects et le 1<sup>er</sup> mai 2012 pour d'autres aspects, certaines dispositions qui concernent les salariés frontaliers changent. Toutefois, rien ne changera directement pour le salarié frontalier qui tombe dans le chômage au Luxembourg. Il doit s'inscrire à l'administration compétente de son pays de résidence et il touchera les indemnités de chômage dans son pays. Avec le nouveau Règlement, le Luxembourg sera cependant obligé 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

pouvait déjà avant 2010 s'inscrire à l'ADEM comme demandeur d'emploi, mais sans avoir droit aux mêmes services que les salariés résidants. Ceci a changé en vertu du nouveau règlement européen, à partir du 1er mai 2012. A partir de cette date, le chômeur résidant à l'étranger, dont le dernier emploi était au Luxembourg et qui s'est inscrit au chômage dans son pays de résidence peut, toujours à titre complémentaire, s'inscrire à l'ADEM comme demandeur d'emploi. Il bénéficiera alors des mêmes services et mesures, notamment d'activation, que les chômeurs qui ont leur résidence au Luxembourg, mais il sera aussi assujéti au contrôle qui y est exercé et il doit respecter les conditions fixées par la législation luxembourgeoise. Les allocations au tarif luxembourgeois ne lui seront toutefois pas applicables.

L'affaire dite des « bourses d'études » a été un autre élément montrant une différence de traitement entre résidents et frontaliers.<sup>12</sup> Alors que le Luxembourg versait des allocations d'études aux enfants de ses travailleurs, tant résidents que frontaliers, le pays décida il y a quelques années de supprimer ce système et de le remplacer par le versement de bourses d'études à ses seuls résidents. Plusieurs travailleurs frontaliers ont usé d'un recours qui a abouti devant la Cour européenne de justice.

La Cour a jugé que le régime d'aide financière en cause présentait un caractère trop exclusif. En effet, en imposant une condition de résidence préalable de l'étudiant sur le territoire luxembourgeois, la réglementation contestée privilégiait un élément qui n'était pas nécessairement le seul élément représentatif du degré réel de rattachement de l'intéressé au Luxembourg. Ainsi, il était possible qu'un étudiant non résidant puisse également avoir un rattachement suffisant au Grand-Duché permettant de conclure à l'existence d'une probabilité raisonnable de le voir revenir s'y installer et se mettre à la disposition du marché du travail de cet Etat membre.

Tel est le cas, par exemple, lorsque cet étudiant réside seul ou avec ses parents dans un Etat membre frontalier du Luxembourg et que, depuis une durée significative, ses parents travaillent au Luxembourg et vivent à proximité de cet Etat membre. La Cour a précisé à cet égard qu'il existait des mesures moins restrictives permettant d'atteindre l'objectif poursuivi par le législateur luxembourgeois. Par exemple, dans la mesure où l'aide octroyée peut consister en un prêt, un système de financement qui subordonnerait l'octroi de ce prêt, voire du solde de celui-ci, ou son non-remboursement, à la condition que l'étudiant qui en bénéficie revienne au Luxembourg pour y travailler et y résider après avoir achevé ses études à l'étranger, serait mieux adapté à la situation particulière des enfants des travailleurs frontaliers. De surcroît, afin d'éviter un « tourisme des bourses d'études » et de s'assurer que le travailleur frontalier parent de l'étudiant présente des liens suffisants avec la société luxem-

(12) Cour de justice de l'Union européenne, communiqué de presse n° 74/13. Luxembourg, le 20 juin 2013, Arrêt dans l'affaire C-20/12 Elodie Giersch e.a./ Luxembourg.

bourgeoise, l'octroi de l'aide financière pourrait être subordonné à la condition que ce parent ait travaillé au Luxembourg pendant une période minimale déterminée.

Enfin, tout risque de cumul avec l'allocation d'une aide financière équivalente qui pourrait être versée par l'Etat membre dans lequel l'étudiant réside, seul ou avec ses parents, pourrait être évité par la prise en compte d'une telle allocation pour l'octroi de l'aide versée par le Luxembourg. Dans ces circonstances, la Cour répond que la réglementation luxembourgeoise contestée va au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par le législateur. Partant, cette réglementation est contraire au principe de la libre circulation des travailleurs.

De cette décision de justice a découlé ensuite l'attribution du bénéfice d'une autre norme sociale aux travailleurs frontaliers : les chèques-services.<sup>13</sup> Ces chèques permettent aux parents de placer leurs enfants dans des crèches. Là aussi la notion de résidence a disparu au bénéfice de celle de l'exercice d'un emploi au Luxembourg.

Ce que nous avons vu jusqu'à présent nous amène à un constat. La production de normes sociales au Luxembourg et pour les travailleurs y exerçant découle d'abord d'une impulsion européenne. Tantôt cette impulsion se voit contredite dans les faits par une législation interne, tantôt elle fait l'objet d'une modulation directement au niveau européen. Dans ce dernier cas, avec la problématique du paiement du chômage, l'Europe modalise directement elle-même un dispositif de production sociale. Dans les autres cas que sont les bourses d'études et les chèques-services, l'Europe a rappelé au Luxembourg le respect du principe de libre circulation à l'intérieur de l'Union. Bref, deux poids, deux mesures...

### **3.3. UNE PRODUCTION PAR BILATERALISME EN SECOND LIEU**

Si l'Union européenne assure la coordination des régimes de sécurité sociale, elle laisse la place à des conventions bilatérales particulières entre Etats, réglant davantage en détails certains aspects de la sécurité sociale, notamment les prestations comme la maternité, l'assurance-accidents, la pension de vieillesse, les allocations familiales, etc. Avec certains pays de l'Union européenne, le Luxembourg a conclu des conventions bilatérales contenant des dispositions qui accordent des droits plus étendus que ceux prévus dans le Règlement communautaire 883/2004 ou qui règlent des situations spécifiques.

Dans les relations avec les Etats de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse, les accords bilatéraux qui existaient avant l'entrée en vigueur des règlements communautaires ne sont plus applicables, en ce qui concerne

---

(13) Les chèques-services accessibles aux frontaliers, Luxemburger Wort, 10 février 2015.

les branches et les personnes qu'ils visent et dans les cas qu'ils régissent, dès lors que sont applicables les dispositions du Règlement communautaire 883/2004.

Néanmoins ces conventions restent applicables dans la mesure où les champs d'application personnels et matériels sont plus larges que ceux des règlements, ainsi que dans les cas où certaines dispositions bilatérales auraient été expressément maintenues en vigueur moyennant inscription aux annexes des règlements communautaires. Les dispositions de conventions bilatérales conclues avant la date d'application du règlement ne restent applicables que si elles sont plus favorables pour les travailleurs migrants ou si elles concernent des situations spécifiques et exceptionnelles liées à des circonstances historiques et ont un effet limité dans le temps.

Avec ses voisins, le Luxembourg a établi la convention belgo-luxembourgeoise du 24 mars 1994, entrée en vigueur le 1er juin 1995, concernant la sécurité sociale des travailleurs frontaliers. Signalons aussi la convention avec la France du 7 novembre 2005, entrée en vigueur le 1er septembre 2008, concernant des dispositions ponctuelles en matière de sécurité sociale.

Cette production de normes sociales par bilatéralisme ne consiste pas réellement en un système *sui generis*. Au contraire, c'est un système complémentaire destiné à préciser et à détailler les normes européennes de base. C'est là que des particularismes peuvent être introduits entre un Etat et d'autres Etats avec lesquels il conclut pareilles conventions. D'où à nouveau (même si c'est peu le cas ici), une possibilité de traiter différemment un même public selon son Etat de provenance.

### **3.4. LE ROLE DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS DANS LA PRODUCTION DES NORMES SOCIALES NATIONALES AU LUXEMBOURG**

Le Grand-Duché de Luxembourg offre à ses travailleurs frontaliers la possibilité de contribuer toutefois à l'édiction de politiques sociales, et ce via le mécanisme des « chambres professionnelles ».

Les chambres professionnelles ne sont pas des institutions très répandues en Europe, du moins au sens où on les entend au Grand-Duché. On les trouve au Luxembourg, en Autriche et dans les Etats allemands de Brême et de Sarre. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009, on trouvait six chambres professionnelles au Grand-Duché. 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.<sup>14</sup> La nouvelle chambre résultant de cette fusion est la Chambre des salariés.

C'est la loi du 4 avril 1924<sup>15</sup> qui organise la représentation des employeurs et des travailleurs au niveau de la catégorie socioprofessionnelle par la création de chambres professionnelles à base électorale. Si cette législation initiale a ensuite subi plusieurs modifications ultérieures, la loi du 4 avril 1924 indique 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'autres missions des Chambres professionnelles visent notamment à la sauvegarde et la défense des intérêts de leurs ressortissants, à la surveillance et au contrôle de l'exécution des contrats de service individuels et collectifs, à la présentation d'observations à la Chambre des Députés sur l'emploi des crédits du budget de l'Etat alloués pour les exercices écoulés et leur avis sur les nouvelles allocations à proposer pour l'exercice suivant, à des propositions concernant la surveillance de l'enseignement professionnel de leurs ressortissants et une participation active à l'organisation de l'apprentissage et des cours de perfectionnement professionnel. L'exécution de ces obligations légales engendre bien d'autres activités. Ainsi, il incombe naturellement aux chambres professionnelles de conseiller et de renseigner les salariés en matière d'interprétation des textes légaux régissant le contrat de travail, la fiscalité, l'assurance-pension, l'assurance-maladie, l'assurance-accidents, les allocations de chômage. L'information des ressortissants se fait également par le biais de la publication de matériels d'information.

Mais il faut signaler une autre particularité encore. La loi du 13 mai 2008 portant introduction du statut unique confère à la Chambre des salariés le droit de désigner des représentants des salariés auprès des organismes de sécurité sociale et des asses-

---

(14) Ceci eut lieu dans le cadre de ce qui s'appelle au Luxembourg le « statut unique », consistant dans le rapprochement entre les statuts professionnels d'ouvrier et d'employé. Loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé et modifiant : 1. Le Code du travail ; 2. le Code des assurances sociales ; 3. la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension ; 4. la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale ; 5. le chapitre VI du Titre I de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 6. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 7. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, *Mémorial A*, numéro 60, 15 mai 2008.

(15) Loi du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale, *Mémorial A*, numéro 21, 3 mai 1924.

seurs 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. Ainsi, la Chambre des salariés désigne les six délégués représentant ses ressortissants au sein de la Caisse nationale de santé (CNS) qui a remplacé l'Union des caisses de maladie et les caisses de maladie des ouvriers, des employés privés, des agriculteurs et des indépendants. La CNS prend les décisions essentielles concernant le niveau de cotisations sociales versées par les salariés ainsi que l'envergure des prestations accordées à ceux-ci. Elle désigne encore les huit délégués des salariés siégeant au comité directeur de la Caisse nationale de l'assurance-pension (CNAP) ainsi que les assesseurs représentant les assurés auprès du Conseil arbitral des assurances sociales et du Conseil supérieur des assurances sociales. Ces deux juridictions sont compétentes pour statuer sur les litiges concernant l'affiliation, l'assujettissement, les cotisations, les amendes d'ordre et les prestations sociales en matière de sécurité sociale. En outre, elle propose les représentants des salariés appelés à siéger en tant qu'assesseurs devant les trois juridictions du travail du pays siégeant à Luxembourg, Esch-sur-Alzette et Diekirch. Enfin, la Chambre des salariés est présente dans diverses commissions consultatives nationales pour y défendre les intérêts des salariés comme par exemple la Commission de grâce, le Conseil supérieur de la statistique, le Comité consultatif à la formation professionnelle à caractère tripartite, le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, etc.<sup>16</sup>

Des élections sociales sont organisées tous les 5 ans au Luxembourg. Elles permettent aux salariés de désigner leurs représentants dans les délégations d'entreprises, mais aussi de composer la fameuse Chambre des salariés. Les travailleurs frontaliers peuvent non seulement émettre un vote, mais aussi se porter candidats sur les listes des organisations syndicales à l'occasion de ces élections. Ceci revêt toute son importance quand on sait que cette Chambre des salariés est associée au processus législatif par le biais d'avis. Clairement, le système luxembourgeois permet à des travailleurs frontaliers n'habitant pas le Luxembourg et n'ayant pas la nationalité luxembourgeoise, de devenir membres de cette Chambre en y étant élus.

Qu'en est-il à présent de la participation des travailleurs frontaliers à la Chambre des salariés en particulier ?

(16) Loi du 7 septembre 1987 modifiant et complétant la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création des chambres professionnelles à base élective, Mémorial A, numéro 78, 17 septembre 1987 ; Loi du 13 juillet 1993 portant modification a) de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective b) de la loi du 27 juillet 1992 portant réforme de l'assurance-maladie et du secteur de la santé c) du code des assurances sociales d) de la loi du 26 février 1993 concernant le travail volontaire à temps partiel, Mémorial A, numéro 50, 13 juillet 1993.

Lors des élections sociales de 2003 à l'ancienne Chambre des employés privés, selon une source interne au LCGB, les pourcentages de votants étaient les suivants : <sup>17</sup>

**TABLEAU 3 : ESTIMATION DU TAUX DE PARTICIPATION AUX ELECTIONS DE 2003 A L'ANCIENNE CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES - LUXEMBOURG**

Pays de résidence des travailleurs frontaliers	Hommes	Femmes
Belgique	28,3 %	31,5 %
Allemagne	20,9 %	18,5 %
France	19,4 %	19,7 %
Luxembourg	44,0 %	43,4 %

Source: Lëtzebuurger Chrëschtliche Gewerkschaftsbond (LCGB).

A l'issue des élections de novembre 2013, ce sont cette fois 8 frontaliers qui ont été élus : 5 résident en Belgique et 3 en France. Le taux global de participation est estimé à 35 %.

**TABLEAU 4 : LA REPARTITION DES 60 SIEGES DE LA CHAMBRE DES SALARIES SUITE AUX ELECTIONS SOCIALES DE NOVEMBRE 2013**

OGB-L <sup>18</sup>	LCGB <sup>19</sup>	ALEBA <sup>20</sup>	FNCTTFEL <sup>21</sup>	SYPROLUX <sup>22</sup>
38	15	4	2	1
63,0 %	25,0 %	7,0 %	2,0 %	3,0 %

Source : Chambre des salariés du Luxembourg (CSL).

Pendant la campagne électorale préalable aux élections sociales de novembre 2008 et 2013, les deux principaux syndicats luxembourgeois, l'OGB-L et le 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

(17) F. Clement, Intégration et représentation sociopolitique des travailleurs frontaliers au Luxembourg, in : Le travail frontalier au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux. Pratiques, enjeux et perspectives, sous la direction de Rachid Belkacem et Isabelle Pigeron-Piroth, Presses Universitaires de Lorraine, Nancy, 2012, pp. 419.

(18) Organisation syndicale indépendante – Luxembourg.

(19) Fédération luxembourgeoise des syndicats chrétiens.

(20) Association luxembourgeoise des employés de banques et assurances.

(21) Fédération Nationale des Cheminots, Travailleurs du Transport, Fonctionnaires et Employés Luxembourgeois.

(22) Syndicat des chemins de fer, lié au LCGB.



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, le 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, ce qui ne s'était jamais vu auparavant. Des spots publicitaires avaient été diffusés dans les cinémas de certaines villes de la Grande Région, comme à Arlon et Bastogne. Des affiches furent placardées dans les autobus assurant des lignes transfrontalières, mais aussi dans certains journaux belges. Des gadgets électoraux furent encore distribués. La CSL est allée encore plus loin en faisant passer des accords entre les postes luxembourgeoise et des pays limitrophes de manière à faire acheminer vers le Grand-Duché des enveloppes contenant des bulletins de vote qui n'auraient pas été affranchies, et ce aux frais de la CSL elle-même. C'est un budget d'approximativement 400.000 EUR qui a été mobilisé pour favoriser la participation au vote en 2013.<sup>23</sup>

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 la 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 est resté faible, 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, ainsi que nous en avons déjà fait mention, 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 peut être affectée et perçue par certains travailleurs transfrontaliers comme un organe essentiellement national, malgré les campagnes d'information sur le rôle de l'institution.

Globalement, les résultats chiffrés des élections à la Chambre des salariés indiquent que le nombre de ces travailleurs frontaliers qui participent au processus électoral a été très limité. Ainsi, les travailleurs frontaliers ne semblent pas être vraiment concernés par l'élection des délégués au niveau des associations professionnelles qui représentent leurs intérêts. Toutefois, la question concernant leur participation serait

(23) Rencontre avec M. Jean-Claude Reding, Président de la CSL, le 16 septembre 2013.

clairement affirmée si la croissance du nombre de travailleurs transfrontaliers devait se poursuivre de manière à dépasser durablement le nombre des résidents. Dans ce cas, il serait en effet inconcevable 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'autre territoire que sur celui où ils exercent leur activité salariée.

Aussi intéressant que ce processus participatif puisse paraître, il nous faut toutefois apporter un bémol en ce sens qu'à ce jour aucune recherche de quelque nature que ce soit n'a permis de démontrer en quoi l'impact des élus frontaliers à la CSL consistait exactement, pas plus que le degré de prise en compte de leurs avis dans l'ensemble ou des avis globaux de la CSL dans le processus législatif national. Cela ouvre d'intéressantes pistes de recherche.

### **3.5. DES MECANISMES TRANSFRONTALIERS COMPENSATOIRES EN GUISE D'AJUSTEMENT SOCIAL**

Si les travailleurs frontaliers semblent quelque peu se désintéresser de leur activité potentielle à la Chambre des salariés, ils se montrent indirectement actifs dans la production sociale nationale par le biais des impôts qu'ils paient au Luxembourg, le principe étant que ces travailleurs sont en effet soumis à l'impôt dans leur pays de travail et non de résidence. Cette situation étant mentionnée, il est légitime de se poser la question de savoir si les Etats limitrophes du Luxembourg ne souffrent pas d'un certain manque à gagner, les empêchant de mener des politiques sociales internes, en particulier dans les zones frontalières avec le Grand-Duché. C'est évident. La Belgique et le Luxembourg, et eux seuls, ont d'ailleurs imaginé un mécanisme compensatoire que nous allons à présent décrire. A nouveau, il s'agit d'un accord bilatéral démontrant que l'impôt des frontaliers n'est pas traité de manière égale selon leur pays de provenance.

Un résident belge travaillant au Grand-Duché paiera donc ses impôts au Luxembourg, la convention belgo-luxembourgeoise ayant fixé le principe de l'imposition dans le pays du lieu de travail. Nous ne rentrerons pas ici dans certaines subtilités et exceptions prévues par la convention. Cette situation n'exonère toutefois pas ces travailleurs frontaliers belges de s'acquitter de taxes en Belgique, tant au niveau de la commune dans laquelle ils résident que de la région, par exemple.

Cette situation entraîne bien entendu une perte dans la perception de l'impôt par la Belgique. Ce déséquilibre défavorable aux autorités belges avait depuis longtemps été pointé du doigt. En effet, dès la création de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) en 1921, il avait ainsi été prévu que les droits d'accises et de douanes perçus par les deux Etats soient redistribués entre eux selon des clés de répartition.

Ces clés étaient basées sur l'évolution de la population et des recettes d'accises et étaient révisables pour des périodes de dix ou deux ans selon les cas. Initialement prévu pour une durée de cinquante ans, l'accord UEBL était ensuite révisable tous les dix ans. Le mécanisme allait subir des changements importants dès 1975 via ce qui a été appelé la « compensation Martelange » du nom de cette localité belge bien connue située sur la frontière grand-ducale et partagée entre le Luxembourg et la Belgique. A l'origine de l'accord, on trouve l'accroissement du côté grand-ducal de Martelange du nombre de stations-service délivrant des produits pétroliers, entre autres. En 1975, le système de répartition des recettes fut modifié, les différences des taux de taxation entre la Belgique et le Luxembourg ayant entraîné le fait que beaucoup de Belges effectuaient des achats à meilleur prix au Luxembourg. La compensation prévoyait que 7 % des recettes perçues par le Grand-Duché étaient transférées à la Belgique. Les choses évoluèrent toutefois au début des années 2000 par un nouvel accord conclu entre les deux Etats.<sup>24</sup>

A partir de l'année 2002, la « compensation Martelange » fut supprimée. Toutefois, afin de tenir compte des effets induits par le travail frontalier et afin de permettre à l'Etat fédéral belge d'assurer le financement des communes belges dont un nombre de plus en plus significatif de résidents exerçaient une activité professionnelle au Grand-Duché, un montant forfaitaire fut déterminé de manière à être déduit de la part des recettes communes revenant au Grand-Duché, pour *in fine* être ajouté à la part revenant à la Belgique. Les montants conclus furent les suivants : 24 millions d'EUR pour 2002, 20 millions pour 2003, 15 millions pour 2004 et les années suivantes. Le montant de 15 millions d'EUR allait aussi être indexé annuellement au taux de 2 % dès 2005. L'accord prévoyait aussi que dès l'année 2004, l'Etat belge utiliserait le montant ainsi perçu pour assurer le financement des communes belges détentrices de travailleurs frontaliers exerçant au Luxembourg. La répartition du financement s'effectuerait en fonction des revenus professionnels perçus au Luxembourg, déclarés par les résidents belges de ces communes à l'impôt des personnes physiques. C'est ainsi par exemple que pour l'année 2005, au sein des 44 communes de la Province belge de Luxembourg, les montants redistribués s'étaleraient de seulement 3.575 EUR pour la commune de Rendeux à 4.155.284 EUR pour celle d'Arlon.<sup>25</sup>

Les quelques lignes qui précèdent nous démontrent à nouveau la possibilité d'un traitement différencié concernant ici la possibilité de produire des politiques d'un point de vue financier. Le système mis en place entre le Luxembourg et la Belgique

(24) Décision du Comité de Ministres de l'Union économique belgo-luxembourgeoise modifiant la décision du 24 octobre 1975 concernant l'application de l'article 8 de la convention coordonnée instituant l'Union économique belgo-luxembourgeoise, Mémorial B numéro 70, 31 décembre 2001.

(25) [http://www.frontaliersbelges.be/index.php?option=com\\_content&view=article&id=44&Itemid=54&limitstart=4](http://www.frontaliersbelges.be/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=54&limitstart=4).

n'existe, ni avec l'Allemagne, ni avec la France. Tout ceci démontre encore qu'une même population de travailleurs frontaliers peut se voir divisée quant au traitement particulier qui peut lui être réservé selon les cas.

## CONCLUSIONS

---

L'arrivée progressive, mais massive, de travailleurs frontaliers au Grand-Duché a entraîné l'instauration de mécanismes de gouvernance adaptés sur le marché du travail.

Finalement, le véritable enjeu dans l'autonomie du pilier des travailleurs frontaliers ne se jouera que sur la participation active de ces travailleurs à la gouvernance nationale du marché du travail et par conséquent à la production de normes sociales. Partant du principe que la souveraineté nationale du Luxembourg doit être préservée, les travailleurs frontaliers ne pourront réellement jouer de rôle actif et rendre leur pilier davantage autonomisé qu'en acceptant volontairement de maximiser leur participation dans les institutions nationales où il est possible d'influer.

Nous avons beaucoup axé notre propos en présentant les mécanismes mis à disposition des travailleurs frontaliers pour leur permettre d'assurer leur représentation dans ce pays de travail qu'est le Luxembourg. Nous avons indiqué que la part des travailleurs frontaliers dans l'ensemble des salariés ne cessait de prendre de l'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.

Nous pouvons encore tirer une autre grande conclusion de tout ce qui précède. Le phénomène de coexistence des piliers du salariat est exportable aux pays limitrophes du Luxembourg. Notre expérience professionnelle et quotidienne nous montre un clivage évident entre les travailleurs frontaliers exerçant au Luxembourg et les habitants de leur pays de résidence exerçant en Belgique, en France ou en Allemagne. Les différences salariales, les différences en matière de perception d'allocations sociales ont entraîné un clivage qui se marque dans les pays limitrophes du Luxembourg par des hausses de prix de l'immobilier, essentiellement, faisant en sorte que le pilier des frontaliers peut se permettre des conditions de vie différentes des travailleurs résidents des pays limitrophes. D'autres différences surgissent ensuite : le coût des gardes d'enfants, gardes prolongées par un horaire de travail souvent différent des résidents et accentué par les difficultés en matière de mobilité physique.

Plusieurs des exemples que nous avons mentionnés nous indiquent toutefois que c'est bien le particularisme qui règne dans les relations entre le Luxembourg et ses voisins, tant au niveau social, qu'au niveau fiscal. Les relations bilatérales sont nouées « à la carte », non coordonnées, non reproduites à l'identique d'un pays à l'autre. Cet

état de fait montre bien qu'il existe un danger au niveau du pilier représenté par les travailleurs frontaliers concernant la cohésion sociale supposée régner entre eux. Les frontaliers ne sont pas toujours traités à l'identique, selon leurs pays de provenance. En ce sens on peut certainement affirmer l'existence d'une production régionalisée partielle des politiques sociales dans l'espace de la Grande Région.

De plus, cette façon particulariste de procéder semble aussi aller à l'encontre des tentatives de convergence que l'Union européenne veut développer en matière de ce qu'on appelle couramment la construction d'une « Europe sociale ». Les mouvements particuliers existant entre Etats sont contraires aux souhaits européens. Dans l'espace de la Grande Région, si des politiques sociales sont produites de manière régionale, elles semblent bien aller à l'encontre d'une certaine forme d'europanisation.

---

# TABLE DES MATIERES

## L'ETAT DE L'ETAT-PROVIDENCE AU LUXEMBOURG

<b>INTRODUCTION</b>	797
<b>1. DU NEUF DEPUIS 5 ANS ?</b>	798
1.1. ASSURANCE-MALADIE-MATERNITE .....	798
1.2. ASSURANCE-PENSION .....	799
1.3. SOINS DE SANTE ET SECURITE DES NOUVEAU-NES .....	799
1.4. ALLOCATIONS FAMILIALES .....	800
1.5. ASSURANCE-ACCIDENTS .....	801
1.6. L'ASSURANCE-DEPENDANCE .....	802
<b>2. LE LUXEMBOURG ET LA GRANDE REGION : DONNEES DE CADRAGE ET DE CONTEXTE</b>	803
<b>3. LA PRODUCTION DES POLITIQUES SOCIALES AU LUXEMBOURG ET DANS LA GRANDE REGION</b>	804
3.1. UNE PRODUCTION D'ABORD EUROPEENNE .....	804
3.2. FRONTALIERS ET RESIDENTS : CASSURES ET DIFFERENCIATIONS .....	806
3.3. UNE PRODUCTION PAR BILATERALISME EN SECOND LIEU .....	808
3.4. LE ROLE DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS DANS LA PRODUCTION DES NORMES SOCIALES NATIONALES AU LUXEMBOURG .....	809
3.5. DES MECANISMES TRANSFRONTALIERS COMPENSATOIRES EN GUISE D'AJUSTEMENT SOCIAL .....	814
<b>CONCLUSIONS</b>	816