

Chapitre 2 - Luxembourg

La crise sidérurgique et le "modèle luxembourgeois" - Lorsque le droit est dépassé -

par Robert KRIEPS et Alexandre KRIEPS

Tout système juridique connaît des règles et des mécanismes pratiques pour régler la situation des entreprises et dans certaines hypothèses des particuliers qui ne peuvent plus faire face à leurs engagements.

Dans les économies de type artisanal et industriel du type libéral pur, ces régimes s'emploient essentiellement à prévenir les fraudes, à garantir l'égalité des créanciers face à un actif liquide insuffisant et à régler la liquidation des biens de manière à exclure l'accaparement de certains éléments de l'actif par des créanciers ou des tiers indéliques. Dans l'optique libérale, la faillite n'était pas seulement un échec matériel mais était considérée comme déshonorante entraînant dans la meilleure hypothèse la perte de droits civils et civiques. La réussite matérielle étant l'aune à laquelle se mesurait le mérite, l'échec ne pouvait être qu'une flétrissure !

L'économie de l'ère post-industrielle se caractérisant par une vue plus globale de l'économie, une telle conception ne pouvait plus satisfaire une société qui se voulait solidaire et co-responsable de l'ensemble des flux et activités économiques comme d'ailleurs du bien-être et de la sécurité des citoyens, but prioritaire de la vie sociale et condition de la stabilité et de la paix sociales.

Le rôle de gendarme surveillant d'un œil vigilant le déroulement des activités économiques ne pouvait plus suffire à un Etat qui entendait jouer un rôle plus actif dans la vie économique.

La contrainte que faisaient peser sur les pays de taille moyenne ou petite l'exigence de capitaux considérables, la taille croissante des entreprises et par voie de conséquence le poids de telles sociétés sur la vie sociale et économique, voire la stabilité de certains Etats, avait pour conséquence que les pouvoirs publics locaux, régionaux et nationaux acceptant plus de responsabilité revendiquaient plus de pouvoir non seulement dans les entreprises où elles engageaient des fonds publics mais encore dans l'ordonnancement général de l'économie.

Dès lors, un régime purement passif ne pouvait plus suffire et graduellement dans les pays industrialisés, les législations remontant aux débuts de l'ère industrielle et, par certains mécanismes, à une période antérieure, subissaient des modifications tendant, soit à prévenir la déconfiture, soit à préserver l'entreprise, son fonds technologique et l'emploi dans la localité, la région, voire dans le pays.

Toutefois, dans beaucoup d'hypothèses, on voyait que le droit ne suivait plus et que l'intervention des pouvoirs publics avant, pendant et après l'apparition des difficultés, se faisait dans des circonstances, des conditions et selon des règles précaires et peu appropriées, dans bien des cas moyennant des instruments budgétaires sans encadrement approprié.

Section 1

LE MODÈLE LUXEMBOURGEOIS ET SON ENVIRONNEMENT

§ 1. — LA SITUATION PARTICULIÈRE DU LUXEMBOURG

Au Luxembourg, pays d'une taille réduite, depuis toujours dépendant de l'étranger, des Etats comme des capitaux et des technologies, la transparence des activités des autorités publiques servait à la fois de garde-fou et de mécanisme de contrôle, de sorte que l'intervention des autorités publiques s'exerçait au grand jour et selon des modalités empiriques empruntant pour l'essentiel les règles du droit civil et du droit commercial, notamment celui des sociétés. Le recours aux subventions, hors l'agriculture, n'est apparu que vers le milieu des années 1960.

Toutefois, il apparaissait que dans la mesure où cette intervention devenait à la fois courante et normale, des mécanismes et des règles d'encadrement étaient indispensables. Le plus important des outils mis en place dans le cadre presque classique de la participation des pouvoirs publics fut la Société nationale de crédit et d'investissement.

Lorsque, à l'automne 1974, la sidérurgie luxembourgeoise annonça l'effondrement du prix et la régression dramatique des commandes, la perplexité le disputa à l'incrédulité. Citons à titre d'illustration que notre pays ne disposait pas d'une législation sur le chômage, celui-ci étant inconnu depuis la fin des années 30.

Le grand public, patronat et syndicats inclus, avait jusque-là cru à une espèce d'invulnérabilité de la sidérurgie luxembourgeoise, alors qu'en Lorraine, en Sarre et en Hainaut, les grandes entreprises étaient depuis des années en prise à des difficultés croissantes. Il y entraît sûrement pour une bonne part une attitude d'autruche, tellement désastreuses apparaissaient pour le pays les conséquences d'une crise conjoncturelle, voire structurelle du secteur sidérurgique.

Aussi, les instruments légaux pour y faire face faisaient-ils cruellement défaut. En vérité, il faut se demander rétrospectivement si la mesure et la durée de la crise connues d'avance il se serait trouvé une volonté suffisamment forte et clairvoyante pour imaginer une solution et surtout s'il se serait trouvé une majorité pour la traduire dans des textes et, en eût-il été ainsi, ces textes auraient-ils été appropriés à la situation concrète, à moins de se résumer en clases générales autorisant des mesures par voie réglementaire pour lutter contre la crise.

On peut affirmer sans risque d'être démenti que ni l'imagination des juristes, ni la clairvoyance de la classe politique, ni la disponibilité du peuple n'auraient pu, en situation normale, s'élever au niveau du problème cornélien qui allait se poser à l'ensemble du pays avec une rapidité et une brutalité sans pareilles.

Pour bien saisir l'importance du problème, rappelons quelques données significatives. La sidérurgie représentait 25% du P.N.B., 57,7% de notre production industrielle, 54% de nos exportations, 20% de la population active. La quote-part

cumulée des activités liées à la sidérurgie dans les recettes de l'Etat ne peut être appréciée qu'à la lumière des indications qui précèdent.

Aussi faut-il faire le constat net et clair : le droit était dépassé autant comme expression d'une volonté de fournir une réponse à un problème prévisible qu'en tant qu'expression d'une option philosopho-économico-politique pour un choix de société déterminé.

En fait, les pronostics concordants des spécialistes mondiaux du marché de l'acier réuni à Luxembourg au printemps 1974 furent démentis d'une manière tellement brutale que jusqu'à ce jour le pourquoi n'en a pas été approfondi ni même évoqué. N'avait-on pas affirmé haut et fort que les besoins mondiaux en acier étaient tels que aucune crise n'était à craindre ?

Aussi, la première difficulté était-elle d'appréhender la nature, la dimension, la durée prévisible, le coût social et financier de la crise sidérurgique et sa répercussion sur l'activité en général et sur les finances publiques.

Ce que l'on essayait, ce n'était pas de "comprendre" la cause profonde ni la durée exacte de la crise, mais bien de disposer d'éléments raisonnablement sûrs pour servir de base et d'orientation à une action rapide qui, pour être pragmatique, se devait cependant d'être cohérente et conforme aux principes de base de l'ensemble des droits public et civil.

Le constat le plus simple fut aussi le plus décisif : les entreprises sidérurgiques et l'Etat disposaient de réserves en capital et de crédit suffisantes pour traverser une période de sécheresse de deux à trois années.

Quatre grandes orientations se dégagèrent tout aussi rapidement :

- a) la crise ne pouvait être résolue sur le dos du salariat qui n'y était évidemment pour rien ;
- b) l'outil, le savoir-faire, les qualités du management et des travailleurs étaient tels que, si les règles du jeu telles qu'elles se dégageaient du traité CECA étaient respectées, la sidérurgie luxembourgeoise avait une bonne chance de survivre, à condition de se restructurer rapidement et profondément ;
- d) il était impératif de faire en sorte que la confiance des citoyens dans l'avenir fût maintenue et que la crise du seul secteur sidérurgique ne s'étende pas, par la contagion psychologique, ni par une diminution sensible du pouvoir d'achat, aux autres secteurs économiques ;
- d) il ne fallait s'attendre à aucune aide extérieure de sorte que le salut ne pouvait venir que d'une concertation des partenaires et d'une solidarité aussi large que possible.

La condition évidente de la réussite de cette politique était la convergence de toutes les forces économiques, sociales, politiques et intellectuelles et une pratique aussi large que possible du dialogue entre celles qui étaient appelées directement à contribuer, à dégager les orientations, les options, les méthodes et les moyens – essentiellement des sacrifices – pour atteindre les grands objectifs généraux fixés dès les premiers jours. C'était une commission tripartite pour la sidérurgie réunissant représentants du gouvernement, des syndicats et du patronat qui devait y pourvoir : la "tripartite".

Si les premières actions concrètes pouvaient être réalisées moyennant certains crédits budgétaires et d'anciennes lois interprétées avec une certaine largesse, il apparut cependant que, tant les exigences d'une légalité démocratique, que le

caractère incisif de certaines mesures, ne pouvaient se fonder sur une législation d'exception dite de pouvoirs spéciaux habilitant le gouvernement à prendre les mesures d'urgence qu'exigeait l'économie : maintien du plein emploi, prise en charge par le Trésor de travaux extraordinaires réservés à la main-d'œuvre excédentaire, garantie de l'Etat d'emprunts de la sidérurgie, modification incisive du contrat de travail notamment quant au régime du licenciement, prise de participation de l'Etat, introduction d'un impôt de solidarité de 10% s'ajoutant à l'impôt général sur le revenu.

L'ensemble de ces mesures conçues dans un esprit de solidarité générale fut qualifié au Luxembourg et dans la presse des pays voisins de "modèle luxembourgeois". Il consistait essentiellement en une espèce d'état-major de crise constitué par une conférence tripartite : salariat, patronat, gouvernement.

Mais on sera passé à côté de l'essentiel si l'on oublie que c'est la conscience de notre faiblesse et de la nécessité d'une large et inconditionnelle solidarité qui fut à la base de la réussite. Le "modèle luxembourgeois" fut en dernière analyse le triomphe de l'esprit civique et du bon sens.

Nous verrons dans les sections qui suivent le contexte général de la société luxembourgeoise, la solution envisagée et par quelles mesures elle fut concrétisée.

§ 2. — L'ENVIRONNEMENT

Al. 1) La force d'un pays faible : transparence et rapidité de réaction

La politique luxembourgeoise, à l'instar de celle des petites unités, est caractérisée par :

- un degré élevé d'intégration sociale et de recherche de solutions consensuelles rendues possibles par une structure sociale particulière ;
- l'ouverture des syndicats au dialogue, facilitée par la présence du Parti socialiste au gouvernement ;
- la réserve des employeurs à l'égard des méthodes dures du capitalisme manchestérien, et enfin
- le bon fonctionnement des organes d'intégration sociale, de dialogue et de gestion que constituent au niveau national : le Conseil économique et social et le Comité de conjoncture, et, au niveau des grandes entreprises : les comités mixtes et la participation syndicale aux conseils d'administration des grandes sociétés anonymes.

A ces instruments, il convient d'ajouter le système de prévention et de règlement des conflits collectifs dans le secteur privé comme dans le secteur public qui se résume en trois phases successives et obligatoires : le contrat collectif, la négociation et la procédure de conciliation. C'est la dernière qui, par ses organes paritaires - patrons-salariés - et la présence d'un président indépendant, permet la poursuite des négociations formelles une fois que les négociations informelles n'ont pas abouti. Ce n'est qu'une fois le contrat de non-conciliation acquis que les parties au litige collectif pourront recourir aux affrontements et à l'épreuve de

force. Toute grève, tout lock-out qui ne serait précédé de cette procédure serait illégal. La valeur comminatoire de l'illégalité s'est révélée suffisante pour prévenir toute grève sauvage et tout lock-out.

Le Conseil économique et social vient compléter sur le plan national le mécanisme de la tentative de conciliation au niveau de l'entreprise. Analogue à ses homologues des pays voisins, il se caractérise par le fait qu'il s'agit moins d'un forum que d'un lieu de rencontre de partenaires responsables informés et avertis qui pourront, dans une atmosphère de discrétion, poser les problèmes, échanger les arguments, déterminer les points de convergence et de divergence et exprimer leurs vues sur "un avis unique motivé".

Le troisième instrument du type classique est la Société nationale de crédit et d'investissement. Avancée dès les années 1960, l'idée n'avait pas eu de suite, le patronat estimant n'en avoir nul besoin, les banquiers y voyant un concurrent et la conjoncture favorable n'en faisant pas sentir le besoin. Les adversaires y voyaient un instrument d'ingérence de l'Etat dans l'économie.

Al. 2) La stratégie : restructurer rapidement

Dans son esquisse d'une stratégie de relance, la Commission des Communautés européennes (1) propose très justement de pallier l'insuffisance de la demande par une action sur les investissements : « Celle-ci, écrit la Commission, doit bénéficier en priorité aux investissements tout d'abord parce qu'ils constituent un élément de soutien immédiat de la demande finale, mais surtout parce qu'ils doivent permettre à terme de constituer un stock de capital suffisant pour assurer le plein emploi d'une population active qui croîtra plus rapidement, encore pendant un certain nombre d'années. »

La création d'une S.N.C.I. luxembourgeoise qui s'avérait indispensable dans cette situation a soulevé une grande controverse politique. Pour certains milieux politiques, en effet, cette société nationale n'est qu'un cheval de Troie introduit dans la cité libérale pour nationaliser celle-ci de façon sournoise et subreptice. Pour d'autres, elle n'est qu'un prétexte ou alibi cachant en fait des cadeaux des contribuables au grand capital.

La loi organique du 2 août 1977 délimite la mission de la S.N.C.I. de façon très précise à l'octroi de crédits directs à l'industrie, de crédits à l'exportation et de prises de participation dans le capital de sociétés privées.

De plus, ces opérations doivent répondre à l'intérêt économique général du pays et correspondre à la politique de développement général. La cohérence entre les actions de la S.N.C.I. et la politique générale du gouvernement est d'ailleurs assurée, d'une part, par la présence au conseil d'administration de mandataires des ministres compétents et, d'autre part, par l'obligation pour la Société nationale d'obtenir l'autorisation préalable de ces mêmes ministres avant de s'engager dans des opérations importantes.

(1) Cf. rapport sur la situation économique actuelle et ses perspectives à moyen terme, Luxembourg, le 14 septembre 1977.

Quant au point de savoir si l'intervention de l'Etat peut prendre la forme d'une prise de participation - question qui en réalité ne tracasse que quelques idéologues retardataires - notre Chambre de commerce, que personne ne soupçonne de viser à l'étatisation de l'économie, constate ce qui suit : « A l'heure actuelle, écrite dans son avis sur le projet de loi S.N.C.I., où le pays doit faire face à une crise *sui generis* dans la sidérurgie, une telle intervention de l'Etat par la prise de participations minoritaires dans certaines entreprises à créer paraît défendable... Dans la période de crise actuelle, seul l'Etat est à même d'épauler les efforts propres de la sidérurgie en matière de diversification de la structure économique. »

Quant à la mobilisation des ressources de la S.N.C.I., on recourt à une formule de financement originale et souple, combinant des dotations budgétaires et des cessions de titres et de créances de l'Etat. Cela a permis à la Société de démarrer avec des fonds propres d'un milliard de francs luxembourgeois. Elle a pu s'adjoindre des fonds de tiers par voie d'emprunts pour un encours ne dépassant pas dix fois ses fonds propres.

Dernière innovation : la S.N.C.I. est gérée par un conseil d'administration de neuf membres, composé de façon tripartite : trois membres proposés par le gouvernement, trois membres par les syndicats des travailleurs du secteur privé et trois membres par les organisations patronales. L'association des partenaires sociaux à la prise des décisions d'importance nationale se trouve confirmée au sein de l'organe de gestion de la S.N.C.I. à tel point même que les représentants de l'Etat y sont minoritaires !

Loin de constituer un abandon de souveraineté de l'Etat, nous pensons que cette formule d'association, concrétisée par la volonté commune de trouver des solutions aux problèmes structurels du pays, est dans la ligne de la recherche du consensus social qui, également de l'avis de la Commission des Communautés économiques européennes, est un des préalables de la réussite d'une politique économique visant à vaincre à la fois le chômage et l'inflation.

Section 2

LES MESURES "ANTICRISE"

Les mesures contingentes à la crise sidérurgique prises d'abord dans le cadre des compétences ordinaires des pouvoirs publics furent par la suite coulées dans le moule de règles juridiques précises répondant aux exigences du droit classique de compétence, pouvoir et contrôle des organes publics et de la détermination des conditions, étendue et nature des droits et obligations des bénéficiaires.

§ 1. — LA CONFÉRENCE TRIPARTITE, LES ACCORDS ET LEUR MISE EN ŒUVRE

La conférence tripartite luxembourgeoise est l'émanation directe de l'esprit de dialogue et de concertation qui régit le milieu économique et social luxembourgeois, et dont il a été question plus haut.

Constituée d'abord, à partir de 1976, sous forme de conférence tripartite générale, par les représentants du gouvernement, des milieux patronaux et des syndicats, elle eut, à partir d'avril 1977, un pendant s'occupant des problèmes

spécifiques du secteur de l'acier : la conférence tripartite "Sidérurgie". Celle-ci a été amenée à examiner, au fil des ans, toutes les mesures de restructuration et de rationalisation mises en œuvre et envisagées par l'ARBED (Aciéries réunies Bourbach Eich Dudelange), au niveau national comme au niveau transnational. Elle a analysé ces mesures avec toutes leurs conséquences sur l'emploi et la situation sociale des salariés luxembourgeois, ainsi que sur les besoins financiers de la sidérurgie.

Un premier aboutissement logique de cet effort de solidarité nationale déployé par les entreprises sidérurgiques, les syndicats et les pouvoirs publics a été l'accord tripartite du 19 mars 1979. Un second aboutissement en a été la renégociation de cet accord, fin 1980 début 1981, sous la pression d'une nouvelle crise conjoncturelle venue se greffer sur une crise structurelle encore loin d'être surmontée.

Al. 1) Les accords successifs

1) L'accord du 19 mars 1979

Cet accord négocié, à l'époque, sur la base des prévisions susceptibles de régir l'évolution à court et moyen terme de la sidérurgie européenne, en vue de garantir le site luxembourgeois et l'emploi dans le sud du pays, peut se résumer essentiellement en trois points, qui constituent en même temps les apports respectifs des trois partenaires engagés.

- 1) L'engagement de l'ARBED de réaliser, au cours de la période 1979-83 un programme d'investissement de 23,2 milliards de FLux et d'investir au Luxembourg au minimum 4 milliards de FLux par an au cours de la période en question.
- 2) L'accord du gouvernement de consacrer à la sidérurgie des aides pour un montant total de 3,2 milliards à répartir sur dix ans (y compris notamment, dans notre contexte, la couverture à concurrence de 15% du coût salarial de la Division anticrise).
- 3) L'accord des syndicats sur la réduction à 16.500 personnes des effectifs de la sidérurgie à l'horizon 1983, à condition que le principe du non-recours au licenciement soit maintenu.

Ainsi, les trois parties ont apporté chacune leur part de contribution à une œuvre d'une importance extrême pour l'avenir de la sidérurgie luxembourgeoise :

- les employeurs, en renonçant à des licenciements et en préservant les travailleurs des effets les plus graves de la crise, tout en jetant les fondements pour un assainissement définitif de la sidérurgie luxembourgeoise et un rétablissement de sa compétitivité sur les marchés mondiaux ;
- le gouvernement, par l'élaboration d'un appareil légal destiné à soutenir les efforts des entreprises pour maintenir l'emploi et par l'octroi d'aides à la sidérurgie qui restent toutefois encore largement inférieures à celles qui sont pratiquées dans les pays voisins ;
- enfin, les syndicats, en s'engageant à garantir la paix sociale, tout en cautionnant l'ensemble des mesures qui affectent les conditions d'emploi.

Cet accord, négocié à un moment où le sentiment prévalait que le creux de la vague pourrait être dépassé et où les résultats obtenus laissaient espérer un redressement progressif de la situation, ne devait pas résister à la nouvelle rechute, très grave, du marché sidérurgique qui, dès le milieu de 1980, venait bouleverser toutes les prévisions.

2) L'accord renégocié du 22 janvier 1981

Comme suite à une brusque aggravation de la crise une renégociation devint indispensable pour réajuster échéances, objectifs et aides :

- accroissement de l'engagement financier de l'Etat, dont l'aide sera portée à 7,5 milliards de FLux, pour la période 1980-84, en partie remboursables, et dont le principal poste provient d'une subvention en capital aux investissements prévue dans la loi cadre du 28 juillet 1973 ;
- engagement de l'ARBED de maintenir au Grand-Duché une capacité de production de 6 millions de tonnes d'acier et d'assurer la survie d'un site par la construction d'un nouveau laminoir à froid de 650.000t/an ;
- possibilité de réaménager les décisions intervenues en cas de changement fondamental de la situation par rapport aux prémices et hypothèses du nouvel avenant.

Un large échange des points de vue respectifs après une enquête approfondie sur les problèmes et les solutions possibles sur plan d'action fut arrêté au sein de la conférence tripartite formalisée le 19 mars 1979.

A cet endroit, il convient de donner un aperçu de l'arsenal des mesures légales *ad hoc* prises pour faire face à la crise, le tout - il faut le souligner - dans le cadre exemplaire de la conférence tripartite et d'un large consensus socio-politique.

Al. 2) La législation

1) Loi du 26 juillet 1975

C'est principalement le second volet de cette loi qui intéressait la sidérurgie, du fait qu'il organisait l'affectation des salariés de la sidérurgie à des travaux extraordinaires d'intérêt général en dehors des entreprises d'attache.

Le premier volet, qui assure une garantie du revenu aux salariés touchés par des réductions d'horaires, était moins préoccupant, étant donné que l'institution d'un régime de chômage partiel fut délibérément écartée, dès le départ, par la sidérurgie en accord avec les syndicats. Il a été décidé en effet de ne recourir à ce moyen qu'à l'extrême limite, en raison des répercussions désastreuses qu'il risque d'avoir sur le moral du travail et du non-sens qu'il représente au point de vue économique. Les exemples fournis à cet égard par certaines expériences étrangères sont là pour justifier ces réserves.

En revanche, le deuxième volet de la loi permit la mise en place de deux éléments qui font, en quelque sorte, le côté original du modèle luxembourgeois : les travaux extraordinaires d'intérêt général (appelés couramment travaux de crise) et la division anticrise de la sidérurgie.

- *Les travaux extraordinaires d'intérêt général*

Les travaux extraordinaires d'intérêt général ont commencé en août 1975 sur la base de contrats passés directement par l'Etat et les communes avec l'industrie sidérurgique, aux conditions pratiquées pour des marchés comparables aux prix d'usage.

Plus de 500 contrats, portant sur des travaux les plus divers, ont été passés ainsi dans un premier stade pour un montant global d'environ 900 millions de FLux. Entre 400 et 1.200 salariés étaient constamment affectés à des chantiers répartis sur l'ensemble du pays, pour s'occuper par exemple de l'entretien des abords des autoroutes, de la pose de glissières de sécurité, de la démolition de bâtiments vétustes, de travaux de déblayement pour fouilles archéologiques, de la protection des berges de la Moselle, d'aménagement de pistes cyclables, de la remise en état de conduites et de châteaux d'eau, du nettoyage de forêts et de rivières, etc.

Parallèlement aux travaux extraordinaires d'intérêt général, de nombreux chantiers de travaux neufs ou de grosses réparations dans les usines mêmes étaient occupés progressivement, dans la mesure des qualifications disponibles, par du personnel propre en surnombre, qui remplaçait autant de travailleurs d'entreprises tierces sous-traitantes.

Comme la loi du 26 juillet 1975 avait lié le recours aux travaux extraordinaires à l'existence de difficultés économiques d'ordre conjoncturel, le gouvernement ne pouvait plus autoriser la mise en œuvre de tels travaux à partir de la deuxième moitié de 1976, alors qu'il était devenu évident que la crise dans la sidérurgie était devenue une crise structurelle.

Toutefois, un nouveau fléchissement d'ordre conjoncturel s'étant manifesté vers le milieu de l'année 1980, la sidérurgie a introduit en août une demande en vue de la réouverture des chantiers de travaux de crise, lesquels ont pu reprendre au mois d'octobre de l'année écoulée. A la fin décembre, quelque 650 membres du personnel de l'ARBED et de la MMR-A (Minières métallurgiques Rodange-Athus) étaient affectés à ces travaux.

- *La division anticrise (DAC)*

Un élément important du "modèle luxembourgeois" a été créé au début de 1977 par la mise en place, d'abord à l'ARBED, plus tard à la MMR-A, d'une division dite "anticrise" et appelée à prendre le relais des travaux extraordinaires venus à expiration.

Cette division devait servir de "réservoir d'accueil" à tous les salariés dégagés ou rendus disponibles à la suite d'une série de mesures mises en œuvre de façon systématique, auxquels se sont ajoutés par ailleurs les ouvriers et employés ayant perdu leur ancien emploi par suite de l'arrêt d'installations ou la suppression de postes de production.

L'aspect positif de l'action de la division anticrise était évidemment la réaffectation des effectifs en surnombre qui la composaient à des activités rémunératrices pour les sociétés sidérurgiques. Cette réaffectation fut largement facilitée par la politique d'investissement accéléré décidée entre-temps.

Les autres mesures de reclassement de personnel en surnombre effectuées par l'intermédiaire de la division anticrise étaient les suivantes :

- affectation à ces chantiers internes divers d'importance mineure ;

- occupation à des travaux de mise à la ferraille ou de démolition d'anciennes installations désaffectées ;
- prêt temporaire de personnel à des filiales ou à des sociétés tierces ;
- cession définitive de personnel à des filiales ;
- placement dirigé de travailleurs - sur une base volontaire - dans d'autres secteurs économiques ayant des besoins en personnel ou dans des industries nouvelles s'établissant au Grand-Duché ;
- et enfin, organisation de cours de recyclage et de formation supplémentaire, cours destinés à permettre aux ouvriers de la division anticrise de travailler de façon plus efficace aux différents chantiers ou d'être affectés définitivement à un autre poste de travail à l'intérieur de l'usine ou chez un autre patron.

Les effectifs de la division anticrise variaient normalement entre 2.000 et 3.000 personnes, le nombre de personnes occupées aux chantiers propres oscillant entre 1.200 et 1.800. Trois cents à 500 salariés étaient en moyenne cédés à titre temporaire à des entreprises tierces. A fin décembre 1980, 3.086 personnes étaient affectées à la DAC, dont 538 à la production.

Il n'y eut ainsi *aucun* licenciement. La DAC, institution originale de la sidérurgie luxembourgeoise, offre d'ailleurs aux salariés de ce secteur une double garantie :

- garantie d'emploi puisque, même si leur poste de travail est supprimé par les mesures de rationalisation, ils sont certains de pouvoir rester employés auprès de leur entreprise sidérurgique ;
- garantie de rémunération puisqu'ils continuent à toucher le même salaire que celui qu'ils touchaient à leur précédent poste de travail.

La DAC a contribué ainsi de façon décisive à épargner au personnel sidérurgique les rigueurs sociales et à l'économie nationale les indemnités de chômage qui auraient dû être versées si le personnel en surnombre avait été licencié.

2) Loi du 24 décembre 1977

L'existence, depuis 1945, de l'Office national de conciliation qui règle le droit de grève et le droit de lock out, la participation du monde syndical, depuis le milieu des années 60, à des organismes comme la Commission nationale de l'emploi (paritaire) et surtout le Conseil économique et social, enfin la présence (pour un tiers) des syndicats aux conseils d'administration des sociétés sidérurgiques et la représentation du personnel aux comités mixtes d'entreprise : voilà autant d'éléments qui ont aidé à créer un climat imprégné non par un esprit destructif de lutte et de recherche stérile du conflit, mais d'une volonté franche de dialogue et de concertation, et cela bien avant la mise en place de la conférence tripartite "sidérurgie" qui devait être par après l'instrument exécutif majeur du "modèle luxembourgeois".

Cette parenthèse ouverte sur la toile de fond sociologique du milieu luxembourgeois était indispensable pour expliquer le fonctionnement du modèle de lutte anticrise adopté au Grand-Duché. L'essence de celui-ci procède en effet d'abord d'une tournure d'esprit, d'une mentalité, voire d'une éthique sociale, avant de se traduire concrètement par un consensus réglementé par des textes législatifs.

3) *Loi coordonnée du 5 mars 1980*

Ce texte reprend différentes lois constituant autant de tentatives d'approche successives pour maîtriser une évolution qui échappait autant à l'analyse qu'aux prévisions.

Elle comprend :

- a) la création d'un fond de chômage ;
- b) des mesures en faveur de l'emploi des jeunes ;
- c) une large habilitation du gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi ;
- d) la préretraite obligatoire pour salariés à l'âge de 57 ans accomplis pour ouvriers et employés de tous les niveaux ; cette préretraite est devenue facultative à partir du 5 mars 1980.

Pour la plus grande part, les mesures prises ne sont pas originales, empruntées qu'elles ont été aux législations française, belge ou allemande, suivant leur degré d'adaptabilité à notre situation. Mais ce qui paraît avoir été décisif, c'est leur précocité, leur cohérence globale et leur caractère social : l'indemnité de chômage de 80% du salaire antérieur, les stages d'initiation dans le secteur privé, la création d'une division d'auxiliaires temporaires dans le secteur public accueillant les jeunes chômeurs, la garantie des salaires en cas de faillite de l'employeur, l'indemnisation en cas de chômage partiel dû à des causes conjoncturelles.

La mesure la plus originale fut cependant incontestablement le recours à des travaux extraordinaires d'intérêt général. Elle se basait sur les considérations suivantes :

- a) lutter contre le désordre social et les effets contagieux d'un chômage massif même indemnisé ;
- b) prévenir l'humiliation et le découragement qu'entraîne nécessairement pour un salarié le fait qu'il est devenu inutile, cela en dehors de toute question matérielle ;
- d) plutôt que dépenser de l'argent sans contrepartie, faire accomplir des travaux utiles souvent négligés en période de plein emploi et d'une valeur sociale certaine.

En fait, des milliers de travailleurs, souvent dans l'encadrement de leurs équipes d'origine sous la direction de la maîtrise et des ingénieurs y affectés, accomplissaient d'importants travaux d'intérêt général, aménagement et entretien de cours d'eau, de forêts, d'abords des axes routiers, des sites d'anciennes exploitations minières ainsi que des travaux d'entretien, de conservation et de restauration de monuments, sites ou bâtiments historiques classés ou non, et aménagement de pistes cyclables.

La contre-valeur au prix du marché des travaux extraordinaires de crise peut être évaluée de 75 à 80% du prix déboursé sans compter l'influence bienfaisante sur l'ensemble de la communauté nationale qui, malgré les menaces graves, gardait confiance en elle-même et en ses institutions. La part du coût supporté par l'entreprise peut être évaluée à 15% des salaires.

- *L'apport des salariés*

Plutôt que de faire le détail des mesures légales comportant des sacrifices, il importe de mettre en évidence la lucidité et le sens des responsabilités des centrales syndicales représentatives. A aucun moment, il n'a été question, ni d'affrontement, ni de règlement de comptes avec les dirigeants ou les actionnaires. Cela ne veut pas dire que les syndicats n'aient pas mis en évidence que ce n'étaient pas les salariés qui étaient responsables d'une série d'omissions ou d'erreurs qui avaient contribué à fragiliser la sidérurgie. Mais cette argumentation restait essentiellement défensive en ce qu'il s'agissait de réfuter toute idée de licenciement ou de chômage partiel. Les syndicats mettaient l'accent sur le fait que c'étaient l'actionariat, le management et l'Etat et à travers lui toutes les couches de la population qui avaient profité de la haute conjoncture.

La contribution des syndicats consistait essentiellement, et dès le début, à accepter de jouer pleinement le jeu de la concertation dans la tripartite et la défense des solutions arrêtées en commun avec, pour objectif, la préservation du site sidérurgique luxembourgeois. Ces mesures comportaient des déplacements de main-d'œuvre à l'intérieur et à l'extérieur des entreprises, des réductions de salaires, la suspension partielle de l'échelle mobile, la préretraite obligatoire à 57 ans avec réduction modérée du revenu, l'interdiction de tout emploi secondaire non seulement pour les ouvriers actifs mais aussi pour tout retraité, l'acceptation d'un impôt de solidarité majorant le barème de l'impôt sur le revenu, et enfin la réduction des effectifs de 29.000 à 12.000 et un engagement au maintien de la paix sociale. De fait, de 1974 à ce jour, pas une seule journée de travail n'a été perdue dans la sidérurgie pour cause de grève.

- *L'apport des pouvoirs publics*

Pour les considérations et en vue des objectifs généraux fixés dès le début de la crise, le gouvernement de 1974 s'engageait successivement au profit de la sidérurgie en y apportant d'abord l'appui matériel et financier des réserves budgétaires, puis l'adaptation de la législation, enfin une aide financière massive moyennant mobilisation de ressources financières nouvelles. Ces interventions firent l'objet de la loi du 1^{er} juillet 1983 complétée en 1984 et 1985 et comprenaient la garantie de l'Etat des emprunts CECA (13,5 milliards), les aides directes, la prise de participation, la souscription aux emprunts convertibles et l'aide aux coûts d'infrastructure et la création des fonds de chômage.

4) *Loi du 1^{er} juillet 1983*

Il devait se confirmer au cours de l'année 1982 que la durée de la crise avait considérablement alourdi les charges financières de la sidérurgie du fait qu'après l'épuisement des réserves, elle avait contracté des dettes étant donné que les principaux actionnaires ayant des intérêts ne coïncidant que partiellement avec ceux de la communauté luxembourgeoise n'étaient pas prêts à apporter des capitaux nouveaux en quantité suffisante.

Ce fut donc l'Etat qui devait faire cet apport d'argent frais moyennant souscription à un emprunt convertible, souscription à une augmentation de capital, aides spéciales à la restructuration, acquisition de certains actifs appartenant à la sidérurgie, le tout au montant de 10,4 milliards de FLux.

Le législateur l'y autorisa tout en imposant :

- aux entreprises sidérurgiques un plan d'investissement et de restructuration précis ;
- aux salariés et retraités de la sidérurgie une réduction de leurs revenus ;
- aux fonctionnaires de l'Etat et des communes une suspension partielle de la clause de l'échelle mobile pour la fixation de leur traitement ;
- aux consommateurs une majoration de la taxe sur la valeur ajoutée et les accises sur le tabac et l'alcool ;
- aux contribuables une majoration sensible de l'impôt de solidarité.

Parallèlement, l'Etat fit pression sur certaines banques luxembourgeoises pour les déterminer à apporter leur contribution à l'effort de restructuration par la souscription à un emprunt convertible.

Certains actionnaires s'associèrent à la mise d'argent frais tout en soulignant que les aides publiques étaient insuffisantes.

Pour compléter l'entreprise de restructuration financière, l'Etat dut intervenir à nouveau en 1985

- par une participation importante à une augmentation de capital et à des emprunts,
- par l'acquisition d'éléments d'actif sis hors du territoire luxembourgeois (SIDMAR, Sidérurgies maritimes),

si bien que l'Etat était devenu l'actionnaire le plus important détenant 42% du capital et 30% du capital restant. Cette dernière opération était achevée fin 1985.

- *L'apport de l'entreprise : la restructuration industrielle*

L'objectif de tous les efforts entrepris étant la conservation de l'outil au Luxembourg, il était évident que la restructuration industrielle dans le cadre des objectifs fixés par la CECA était la condition *sine qua non* d'une réussite à moyen terme.

Les objectifs et les modalités en furent arrêtés en commun par le patronat, le salariat et le gouvernement, négociés avec la sidérurgie belge quant aux synergies recherchées et avisées par la Commission des Communautés européennes. Les aides de l'Etat et les sacrifices des salariés (réduction du revenu de 6 à 25% selon les catégories) et du contribuable n'étaient consenties qu'en fonction d'un plan d'investissement précis.

La réduction des capacités et la modernisation des installations permettaient une constante amélioration de la productivité, qui est actuellement la meilleure du monde, et par voie de conséquence une réduction de l'effectif salarié qui de 29.000 est revenu en 1989 à 12.000 unités pour une production de 3,7 millions de tonnes contre 5,2 millions d'acier en 1975. La stratégie à moyen et à long terme a été discutée et arrêtée au sein de la conférence tripartite et continue de l'être. De 1974 à 1985, l'accroissement de la productivité fut manifeste : la présence par tonne de laminé était passée de 9,61 à 4,90, soit une réduction de 50,5%. Cette amélioration s'est poursuivie au fil de la restructuration et de la modernisation de l'outil au point que la sidérurgie luxembourgeoise est la plus performante au monde.

L'ensemble des efforts et sacrifices a été en fin de compte payant pour toutes les parties en cause. Quelques chiffres illustreront le résultat spectaculaire de la restructuration industrielle.

En termes de restructuration technique le tableau se présente comme suit :

	<u>Installation</u>	
	<u>1974</u>	<u>1988</u>
Agglomérations	4 (1035 m ²)	2 (720 m ²)
Hauts fourneaux	26	3
Convertisseurs	30 (cap. 6,5 mio t)	5 (cap. 5,5 mio t)
Coulées continues	0	2 (cap. 1,4 mio t)
Trains finisseurs	19 (cap. 5,5 mio t)	11 (cap. 4,4 mio t)

Ce tableau ci-après fournit d'autres éléments de comparaison éloquentes.

	<u>1974</u>	<u>1987</u>
Production cumulée	16,9 millions/t	9,1 millions/t
Emploi	24.000	11.000
Productivité	2.796 t/ouvrier	7.315 t/ouvrier
Part de la sidérurgie dans PIB	25,3 %	7,6 %
VAB	57,7 %	29,5 %
exportation de biens	58,7 %	30,3 %
emploi industriel	47,4 %	31,4 %

Parallèlement, un effort considérable a permis de valoriser davantage le savoir-faire et le produit en poursuivant l'effort d'intégration vers des secteurs prometteurs. La recherche systématique de l'amélioration du produit et des tolérances sur dimension a fait l'objet d'un plan "Qualité totale" qui avait pour objectif d'influencer la culture d'entreprise et d'y faire entrer la notion d'excellence : de l'outil, du personnel, des relations humaines et du produit.

L'accroissement de la productivité de plus de 150% par ouvrier démontre que la restructuration industrielle fut réussie même si la part que représente la sidérurgie dans l'économie luxembourgeoise a régressé sensiblement en raison du développement d'autres secteurs économiques.

- *Le réaménagement financier de 1989*

La circonstance que l'Etat avait massivement investi n'était pas sans inquiéter les actionnaires une fois la bourrasque passée. En effet, l'Etat actionnaire à concurrence de 42% détenait un pourcentage important de parts privilégiées bénéficiant

d'un dividende prioritaire, ce qui aurait eu pour conséquence que les actionnaires ordinaires n'avaient aucune chance de toucher un dividende avant longtemps.

Cela était un obstacle sérieux à un redéploiement des activités, à la conclusion d'accords intégrés et à l'émission de nouvelles parts sociales, voire de nouvelles obligations.

Le marché des capitaux était en fait fermé. Le gouvernement attaché à l'extension des activités et à la mise en pratique d'une politique dynamique de redéploiement consentit à un réaménagement de sa participation qui fut réalisé en 1989. Le Parlement en fut informé en détail par une déclaration du gouvernement le 2 février 1989. Après de longues négociations, un accord fut conclu avec l'Etat qui, tout en gardant les parts à superdividende non votantes, renonça au privilège attaché aux parts votantes contre octroi de parts sociales ordinaires si bien que l'Etat détient actuellement 42,5% du capital et 32,65% du capital votant. Cet accord comprenait en outre de nouvelles garanties quant au plan d'investissement et de redéploiement.

Comme résultat de cette dernière opération en date, l'accès au marché des capitaux en juin 1989 fut un franc succès : une augmentation de capital et l'émission d'un emprunt obligataire convertible procurèrent 4,2 milliards d'argent frais. Une remarquable marque de confiance du public à l'égard d'une société qui, en 1979-80, était en fait abandonnée par ses actionnaires et a fortiori ne trouvait aucun soutien financier extérieur.

*
* *

Le "modèle luxembourgeois" nous a paru assez intéressant dans le cadre du thème du congrès pour mériter l'attention d'une assemblée de juristes encore qu'il ait comporté plus d'enseignements économiques, sociaux et politiques que juridiques.

La crise de la sidérurgie luxembourgeoise s'est présentée sous des aspects si exceptionnels que les institutions juridiques existantes étaient manifestement dépassées et inadaptées et qu'il fallait trouver des solutions à des problèmes économiques aigus et les intégrer dans un cadre institutionnel et social. Le droit en fut l'instrument autant par nécessité constitutionnelle que par la force de conviction que confère au projet politique la précision du texte juridique.

Rarement rencontre-t-on en temps normal le défi de devoir en même temps analyser les problèmes, imaginer les solutions, les faire accepter par les citoyens et donner à ces initiatives la forme légale requise, le tout sous la pression des événements et du spectre d'un échec catastrophique.

Réussir un sauvetage, puis une restructuration industrielle, enfin un assainissement financier sans grève, sans chômage, sans répercussion majeure pour la paix sociale et la solidarité nationale aurait été taxé d'impossible si on l'avait proposé à l'imagination de l'économiste, du politique et du juriste.

L'avoir réussi quand même fait l'exemplarité du "modèle luxembourgeois" et a justifié aux yeux des auteurs l'audace de le proposer à la réflexion des éminents juristes de l'institut international de droit d'expression française.