

LA NAISSANCE DE LA PROTECTION SOCIALE AU LUXEMBOURG

(Le contexte économique et social, les acteurs et les enjeux politiques)

Denis SCUTO

Historien

Le vote des premières lois sur les assurances sociales en 1901 et en 1902 marquent une rupture importante dans l'histoire du Grand-Duché. Nicole Kerschen en analyse les traits significatifs dans sa contribution en s'appuyant sur la documentation parlementaire. Cet article tentera de situer ces débats dans leur contexte historique. Le contexte est celui de la révolution industrielle et de la mise en place d'une société nouvelle. Les différents acteurs prennent lentement conscience de cette société comme d'une société industrielle.

Les premiers signes d'une modernisation économique et d'un essor industriel apparaissent dans les années 1840. Les progrès des années 1840 aux années 1860 préparent le "décollage" de la fin du siècle, "décollage" qui prend appui sur le développement des usines et des mines. C'est en effet à partir de 1870 que l'industrie sidérurgique et minière s'installe dans le sud du pays, créant un véritable bassin industriel à l'image de la Ruhr allemande, du Borinage belge ou du Nord Pas de Calais français.

I. Le contexte économique et social

1. Du pays agricole à la nation industrielle

Le Grand-Duché de Luxembourg est au moment de son indépendance (en 1839) un pays agricole, pénalisé par la médiocrité des sols et un isolement géographique renforcé encore par le manque d'infrastructures routières et de moyens de communication. Au moment où la Grande-Bretagne et la Belgique ont déjà accompli leur révolution industrielle et où elle démarre en Allemagne et en France, les activités industrielles semblent se noyer au Luxembourg dans un environnement entièrement rural.

Si la sidérurgie luxembourgeoise dispose d'une longue tradition, elle demeure jusqu'à la fin du XIXe siècle à un stade préindustriel. L'exploitation se limite à de petits sites, dispersés à travers le pays, utilisant l'énergie hydraulique comme force motrice et le charbon de bois comme combustible. Les procédés de fabrication sont vétustes, les produits de qualité médiocre. L'entrée dans le *Zollverein*, l'union douanière allemande, en 1842, l'exploitation des gisements de minerai de fer du sud du pays, la *Minette*, et la construction des chemins de fer à partir de 1859 marquent le début de la révolution industrielle au Grand-Duché de Luxembourg. Grâce à l'installation de minières et d'usines mixtes - hauts fourneaux, aciéries, laminoirs -, le Grand-Duché

passé en un demi-siècle d'un pays agricole à un pays industrialisé. Le Luxembourg devient le premier producteur sidérurgique par tête d'habitant du monde. L'industrie sidérurgique est restée jusque dans les années 1970 le principal support de la prospérité du pays.

La sidérurgie a constitué le pôle de croissance dominant à partir de 1870, lorsque les industriels commencent à construire des usines dans le bassin minier même. Ils vont vers la minette pour des raisons évidentes d'économie des frais de transport. Le déplacement du centre de gravité économique du pays vers le sud du Luxembourg marque la fin de l'ère préindustrielle. Progressivement, des sites industriels aux dimensions impressionnantes y apparaissent et attirent et emploient une part croissante de la population active.

Si les premières usines sont construites avant tout à l'initiative d'entrepreneurs luxembourgeois - citons les familles d'entrepreneurs Metz, Collart et Brasseur par exemple, l'intérêt pour les terrains miniers est lui international et l'achat commence avant 1870. Les usines belges et allemandes notamment, qui utilisent le coke, sont intéressées par le minerai de fer luxembourgeois. De 1854 à 1869, 64 demandes en concession sont soumises au gouvernement. Participent à l'achat de terrains miniers des sociétés comme la Société Metz et Cie., la SA des Mines du Luxembourg et des Forges de Sarrebruck, la Société Ch. et J. Collart de Steinfort, la John Cockerill et Cie de Seraing, les Hauts Fourneaux d'Ougrée (Liège), les Hauts Fourneaux et Aciéries d'Athus (Luxembourg belge)...

A côté de l'activité des entrepreneurs, l'intervention des pouvoirs publics luxembourgeois s'avère déterminante dans ce contexte de vaste mouvement d'achat de terrains miniers. Par une véritable politique minière et plus précisément une nouvelle réglementation des concessions minières, l'Etat conditionne le développement futur du bassin industriel.

A la fin des années 1860, un tiers seulement du minerai extrait était transformé sur place, le reste était exporté en Prusse rhénane et en Belgique. Pour mettre fin à cette forme d'exploitation des richesses naturelles du pays, le gouvernement se déclare d'abord par les lois de 1870 et 1874 propriétaire de tous les gisements miniers d'une certaine profondeur. Un mode de paiement en annuités permet aux sociétés luxembourgeoises, plus limitées en capitaux que leurs concurrents étrangers, d'acquiescer des concessions importantes. Ensuite, des conventions conclues à partir des années 1880 introduisent une clause d'interdiction de trafic obligeant les sociétés concessionnaires à transformer les minerais dans des usines situées sur le territoire luxembourgeois. Seulement les minerais concédés avant les années 1880 et ceux qui ne sont pas soumis à concession peuvent être exportés. Cette clause de 'consommation nationale' stimule évidemment l'établissement d'usines dans le sud du pays. Enfin, l'Etat attribue un premier lot de concessions (705 ha) à des sociétés de chemin de fer pour les encourager à construire des voies ferrées.

Il est d'autant plus important de souligner cette politique minière du gouvernement que dans les pays voisins, en France et en Allemagne notamment, les concessions sont presque gratuites. Il y a donc au Luxembourg dès les années 1870 une tradition d'intervention de l'Etat dans la vie économique. La mise en place de la protection sociale en sera influencée.

Les années 1870 et 1880 comportent ainsi à la fois des éléments de rupture et des éléments de continuité par rapport à la période pré-industrielle. Il y eut rupture du point de vue des minerais, des sources d'énergie, des installations industrielles et des sites

de production. Mais il y eut continuité du point de vue des hommes: les entrepreneurs par leur politique d'investissement et leur ouverture d'esprit, les agents publics par leur politique d'encouragement et d'intervention dans la vie économique.¹

De la fonte à l'acier

Une rupture fondamentale se produit au cours des années 1880. Jusque là, les usines luxembourgeoises n'avaient produit que de la fonte, puisque le minerai luxembourgeois et lorrain contenait beaucoup de phosphore et ne se prêtait pas à l'élaboration de l'acier. Or, l'acier est de plus en plus demandé sur les marchés internationaux. Les dangers de cette situation n'échappent pas aux maîtres de forges luxembourgeois et lorrains.

Le salut provient d'un procédé de déphosphoration de la fonte que deux jeunes Anglais, les chimistes Sidney Thomas et Percy Gilchrist, inventent en 1879. Alors que les De Wendel achètent la licence pour leurs usines en Lorraine, au Luxembourg, ce sont à nouveau les Metz qui l'acquièrent pour le compte d'une de leurs sociétés, la Société des Forges d'Eich. Avec la construction d'une nouvelle usine à Dudelange, le Luxembourg entre dans l'ère de l'acier. Les capitaux sont fournis par la SA des Hauts Fourneaux et Forges de Dudelange, dont les fondateurs sont Norbert Metz, Victor Tesch et un grand propriétaire foncier de Dudelange, le comte de Bertier. L'usine comprendra finalement 9 hauts fourneaux, une aciérie et deux laminoirs. La première coulée d'acier a lieu en 1886.

La révolution industrielle s'effectue dans un cadre économique élargi. L'annexion de l'Alsace-Lorraine par le nouveau Reich allemand, après la guerre de 1870, unifie le bassin minier lorrain et luxembourgeois. "Le Luxembourg ne formait plus, dès lors, une verrue sur la joue de la Prusse, et l'intégration dans une Allemagne industrielle se fit en communauté avec les régions protestataires auxquelles il se sentait solidaire par les affections aussi bien que par l'intérêt."² En fait, les barrières économiques tombent entre trois régions frontalières : la Sarre, la Lorraine et le Luxembourg. Elles forment ensemble jusqu'en 1918 un grand bassin du Sud-Ouest en contrepoids du bassin de la Ruhr, désormais le deuxième pôle d'industrie lourde au sein du Zollverein et du Reich après le bassin rhénano-westphalien.

Ce nouveau cadre, ces nouvelles structures économiques ne produiront leurs effets qu'après 1879. Une grave crise de surproduction internationale et l'effondrement des prix industriels arrêtent d'abord l'élan de la sidérurgie luxembourgeoise. La crise est encore aggravée par le fait qu'en 1873, le Zollverein supprime les droits d'entrée sur les fontes étrangères, ouvrant grandes les portes aux produits anglais, français et belges. Le retour de l'Allemagne à une politique protectionniste en 1879 permet à la sidérurgie luxembourgeoise de profiter pleinement de ce grand marché. Le rôle de

1 QUASTEN Heinz, Die Wirtschaftsformation der Schwerindustrie im Luxemburger Minett, Geographisches Institut, Universität des Saarlandes, Saarbrücken, 1970, p. 222; KIRSCH Raymond, La croissance de l'économie luxembourgeoise, Cahiers économiques n°42, série C, STATEC, Luxembourg, 1971, p. 15.

2 WEBER Paul, La situation économique du Luxembourg au lendemain de la première guerre mondiale, in: Echo de l'Industrie, Organe de la Fédération des Industriels Luxembourgeois, novembre 1970, p. 181.

fournisseur de fontes à l'Allemagne est renforcé encore par la création, en 1879, du Comptoir lorrain-luxembourgeois des fontes.

A partir des années 1880, l'industrialisation du Luxembourg se fait "à l'heure allemande et à l'ombre du Reich" (Gilbert Trausch). Les dépendances sont tellement nombreuses que les historiens parlent d'une véritable annexion économique dans le cadre du *Zollverein*. Dépendance à l'égard des débouchés allemands: la fonte luxembourgeoise p. ex. s'écoule de plus en plus dans les nouvelles aciéries Thomas des bassins rhénano-westphaliens et sarrois. En 1913, 70% de la production industrielle luxembourgeoise sont exportés en Allemagne. Dépendance à l'égard du coke: la Ruhr remplace la Belgique comme principal fournisseur de coke et de charbon à partir de 1890 (91% en 1913). Dépendance à l'égard des capitaux allemands: les énormes investissements requis pour des constructions nouvelles capables d'utiliser le procédé Thomas-Gilchrist seront principalement opérés par les puissants *konzern* de la Ruhr. Dépendance à l'égard de la main d'œuvre: l'entrée dans l'ère de l'acier se fait en s'appuyant sur le *know-how* d'une main d'œuvre qualifiée et d'ingénieurs allemands. Dépendance technologique vis-à-vis des machines principalement de fabrication allemande, montées sur place et entretenues par des spécialistes allemands. Dépendance en matière de transports: Le principal réseau de chemins de fer luxembourgeois, contrôlé jusqu'en 1871 par une filiale de la Compagnie de l'Est française, est repris par les Allemands et constitue un maillon essentiel dans la transit ferroviaire Ruhr-Lorraine.

La concentration industrielle et l'emprise allemande

Après la concentration physique des entreprises et de la main d'œuvre dans le sud du pays, on assiste au tournant du siècle à une concentration horizontale et verticale de la production, qui s'effectue principalement au bénéfice de sociétés allemandes.

En 1897, le procédé Thomas tombe dans le domaine public. Désormais, chacun est libre de l'exploiter à sa guise. On assiste alors d'une part à une intégration verticale de l'appareil de production: à côté des hauts fourneaux sont construits et exploités des aciéries et des laminoirs qui assurent une continuité des stades de production, de la minette au produit laminé en passant par la fonte et l'acier. Les progrès techniques comme la récupération des gaz des hauts fourneaux et le remplacement des machines à vapeur par des machines à gaz peuvent faire marcher des complexes sidérurgiques gigantesques, permettent le travail ininterrompu de la fonte et abaissent ainsi le prix de revient de l'acier.

D'autre part, les usines du bassin minier sont intégrées dans des *konzern* aux dimensions internationales dans un vaste mouvement européen de fusion et de cartellisation. La création de nouveaux sites et l'agrandissement des sites existants ainsi que l'envol de la production sidérurgique s'insèrent dans ce contexte.

Ces processus d'intégration technique et financière entraîne le regroupement des usines luxembourgeoises dans cinq grands groupes industriels:

1. L'ARBED (Aciéries Réunies de Burbach-Eich-Dudelange) naît en 1911 de la fusion des sociétés dirigées par les familles Metz et Tesch (usines de Burbach, d'Eich, de Dommeldange, de Dudelange, d'Esch/Schiffange et les exploitations minières y attachées). Sous la direction d'Emile Mayrisch - dont la mère est une Metz - et du Belge Gaston Barbanson, la société modernise et agrandit ses usines de Dudelange

et d'Esch et se constitue une base charbonnière dans le bassin d'Aix-la-Chapelle. L'ARBED fournit 31% de la production de 1913.

2. En 1892, le Aachener Hütten-Aktien-Verein fusionne avec la Société des Hauts Fourneaux ("Brasseurschmelz") à Esch-sur-Alzette. En fait, le Aachener Hüttenverein, Division Rothe Erde contrôle désormais la Brasseurschmelz et ses exploitations minières. En 1904-1905, elle entre dans une communauté d'intérêts avec la Gelsenkirchener Bergwerks AG et le Schalker Gruben- und Hüttenverein. Les trois groupes fusionnent en 1907 en une seule société sous le nom de Rhein-Elbe-Gelsenkirchener Bergwerksgesellschaft. La nouvelle société occupe le deuxième rang dans la hiérarchie de l'industrie lourde du Zollverein, immédiatement après Krupp. Elle construit à Esch de 1909 à 1913 l'immense usine mixte Adolf-Emil - du nom des frères Kirdorf qui dirigent la société, l'actuelle Arbed Belval. Elle fournit 34% de la production de 1913.

3. La Deutsch-Luxemburgische Bergwerks- und Hütten-AG à Bochum (groupe Stinnes) rachète et modernise l'usine de Differdange construite en 1896 par une société luxembourgeoise, fondée par Paul Wurth (1863-1945), ingénieur-constructeur à Hollerich, et le baron Alexandre de Gerlache, propriétaire foncier à Differdange, la SA des Hauts Fourneaux de Differdange. La Deutsch-Luxemburgische reprend également les hauts fourneaux de Rumelange. Elle fournit 25% de la production de 1913.

4. La SA d'Ougrée-Marihaye, dominée par des capitaux belges et possédant également des charbonnages, reprend en 1905 l'usine de Rodange des frères Collart et joint en 1908 une aciérie et un laminoir aux hauts fourneaux (8% de la production).

5. La société Felten & Guillaume de Cologne, une entreprise de câbles rattachée au trust AEG (Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft) de Berlin, reprend en 1912 l'usine de Steinfort, construite également par les frères Collart (3% de la production).

La deuxième phase de la révolution industrielle se caractérise donc par l'entrée en force des capitaux allemands dans l'industrie luxembourgeoise. Plus de 60% de l'appareil productif sont contrôlés par des sociétés allemandes. Les capitaux luxembourgeois et belges qui ont financé et permis le démarrage de la sidérurgie moderne passent au second rang.

La prédominance des intérêts économiques allemands contribue à façonner durablement le tissu économique luxembourgeois.

2. La constitution d'une population ouvrière internationale

La sidérurgie draine des milliers d'ouvriers luxembourgeois et étrangers dans le bassin minier. Au sein de cette population ouvrière, l'importance relative des ouvriers des usines et des mines au sein de la population ouvrière s'accroît d'année en année à partir de 1870. D'après une enquête sociale de mars 1887, 700 ouvriers travaillaient dans la petite et moyenne industrie contre 6.000 dans les usines et les mines.³ En

3 Relevé des différentes industries du pays d'après l'enquête sociale, menée en mars 1887, Archives Nationales Luxembourg, Fonds Travail et Prévoyance sociale, Cote: Tra 6.

1900, ils sont déjà presque 11.000. En 1913, les 19.000 ouvriers mineurs et sidérurgistes représentent plus de la moitié du total des ouvriers et des artisans.

Or, cette nouvelle population ouvrière se caractérise avant tout par sa mobilité et son hétérogénéité du point de vue des nationalités. La grande masse de ces ouvriers sont des migrants qui ont quitté leurs régions rurales et arrivent sans qualification aucune dans le bassin minier luxembourgeois. Ils sont attelés à des tâches qui ne demandent aucun apprentissage véritable, aucune aptitude spécifique, comme le roulage de boguets par exemple. Ils sont contraints d'habiter des logements surpeuplés, de véritables taudis. Situés en bas de l'échelle sociale de l'usine ou de la mine, tant par la tâche exercée que par le salaire reçu, ils n'ont aucun intérêt à se lier à telle ou telle entreprise plutôt qu'à une autre. Dès qu'un meilleur salaire leur est proposé ou même dès que la curiosité s'éveille en eux, ils changent d'employeur. Leur mobilité est le corollaire du manque de valeur et de responsabilités liées à leur travail. Leur mobilité est forcée en période de crises puisqu'elles s'accompagnent de licenciements massifs. La mobilité ouvrière se développe à la croisée de plusieurs phénomènes: entre le penchant pour le travail saisonnier, entre le goût pour l'instabilité et la contrainte des facteurs économiques comme le genre d'emploi, le chômage, le salaire, le logement. Tel est le tableau qui se dégage lorsqu'on regarde de plus près ce "melting pot", ce fourmillement cosmopolite qui bouleverse le Luxembourg industriel après 1870.

Les années 1870 et 1880 se caractérisent par une migration de proximité. Il s'agit d'une part de migrations internes de l'"Umland" rural du centre et du nord du Luxembourg vers le nouveau bassin industriel du Sud. L'industrie lance pour ainsi dire un appel à la campagne luxembourgeoise. Elle trouve comme preneur de travail le journalier surtout, attiré par la promesse d'un salaire plus élevé et plus régulier.⁴ La migration vers les nouveaux sites de la sidérurgie ne pose pas de grands problèmes à ces représentants des couches inférieures de la société rurale. Déjà au cours de la période pré-industrielle, cette catégorie sociale se caractérisait par une forte mobilité. Des absences prolongées des villages d'origine étaient monnaie courante. Elles s'inscrivaient dans le contexte de travaux saisonniers qui pouvaient en l'occurrence être liés à la sidérurgie pré-industrielle.

Une des activités saisonnières des journaliers consistait à travailler comme ouvrier forestier. Ils coupaient du bois pour les charbonniers ("Kuelebrenner"). Ceux-ci vendaient le charbon de bois aux forges qui l'utilisaient comme combustible aux fourneaux. Les usines modernes attirent en premier lieu ces éléments instables du monde rural, habitués à une migration saisonnière et aux travaux d'appoint les plus divers.

La révolution industrielle s'accompagne d'un véritable exode rural et, en contrepartie d'une urbanisation du bassin minier. Entre 1870 et 1907, les communes dont le nombre d'habitants augmente de plus de 100% sont celles qui disposent de terrains miniers et qui accueillent les nouvelles usines: les communes de Pétange, de

4 Le terme de salaire est en fait à manier avec précaution lorsqu'on parle de la campagne. Le salaire du journalier est souvent un salaire en nature. Il est logé et nourri par le paysan qui l'emploie.

Differdange, d'Esch-sur-Alzette, Kayl, Rumelange, Dudelange et Hollerich.⁵

A l'opposé, deux tiers des communes rurales sont confrontées à un phénomène de régression démographique. La perte d'habitants est d'autant plus marquée si les régions sont dépourvues de liaisons ferroviaires, comme p. ex. les communes de Harlange, Esch-sur-Sûre, Hoscheid ou Vianden. D'autres communes tirent profit des nouveaux centres ferroviaires qui apparaissent. C'est le cas des communes de Troisvierges et de Bettembourg. Enfin, alors que certains anciens centres industriels très actifs (cuir, textile...) comme Wiltz, Larochette ou Vianden paraissent en perte de vitesse, d'autres comme Diekirch ou Ettelbruck profitent de l'installation de nouvelles petites entreprises dans leurs communes.

Les cantons ruraux luxembourgeois se sont transformés en fournisseurs de main d'œuvre du bassin industriel naissant du sud. De 1870 à 1890, le nombre de migrants nationaux augmente progressivement pour former le contingent le plus important de la population ouvrière du bassin minier.⁶

Mais la seule main d'œuvre luxembourgeoise ne suffit pas à combler les besoins en personnel des usines et des mines du sud du pays. Ces besoins suscitent un mouvement d'immigration par contiguïté. De 1870 à 1890, l'immigration est avant tout allemande, puis viennent, moins nombreux, les Belges et les Français. En 1880, la main d'œuvre allemande représente plus de la moitié (52,8%) de la population ouvrière étrangère du bassin minier. Mais elle ne représente encore qu'un septième de la main d'œuvre totale de l'industrie sidérurgique et minière: 744 personnes sur plus de 5.000.⁷ La plupart d'entre eux proviennent, à l'image des ouvriers luxembourgeois, de régions à prédominance rurale: il s'agit de journaliers, d'ouvriers agricoles, mais aussi de maçons, de tailleurs de pierre, de charpentiers.

L'entrée dans la phase de l'acier et le mouvement de concentration industrielle changent radicalement les données du problème. L'expansion vertigineuse de la sidérurgie et la multiplication de nouvelles créations d'usines conduit à une internationalisation prononcée de la main d'œuvre industrielle, à partir de 1890.

Le boom économique de 1894-1897 se répercute sur le marché du travail par un appel massif à la main d'œuvre immigrée. Le patronat recrute maintenant avant tout parmi les Italiens qui fournissent le gros de la main d'œuvre non qualifiée. En 1898, les Italiens dépassent en nombre les Allemands et représentent désormais le contingent étranger le plus important dans les mines et les usines. A partir de 1899, les ouvriers étrangers sont plus nombreux dans l'industrie sidérurgique et minière que les ouvriers luxembourgeois. En 1913, ils représentent 60% du personnel de la sidérurgie.

5 A Hollerich, près de la gare de Luxembourg, s'installent, à côté des entreprises déjà citées d'autres établissements industriels comme la fabrique de lits et de meubles en fer Berl et Cie., une filiale de la fabrique de champagne Mercier ainsi que la manufacture de tabacs Heintz van Landewyck.

6 KREMER-SCHMIT Sylvie, L'industrie du fer à Esch-sur-Alzette et ses effets pendant la période de 1845 à 1870, in: Galerie, Revue culturelle et pédagogique, 1986 et SCHABER Véronique, Famille et ménages à Esch-sur-Alzette, étudiés en fonction des recensements de la population de 1871, 1890 et 1916, Mémoire de maîtrise présenté à l'Université de Strasbourg, sous la direction des professeurs Pierre Aycoberry et Michel Hau, 1984, 2 volumes.

7 HOFFMANN Serge, L'immigration allemande et l'industrialisation du Grand-Duché (1870-1940), in: REUTER Antoinette, SCUTO Denis (dir.), Itinéraires croisés, Luxembourgeois à l'étranger, étrangers au Luxembourg, Esch-sur-Alzette, Editions Le Phare, 1995, p. 176.

3. La mise en place d'une société nouvelle

L'industrialisation transforme profondément la société luxembourgeoise traditionnelle par la constitution d'une population ouvrière internationale. La population ouvrière qui s'accroît d'année en année dans le bassin minier et dans les faubourgs industriels de la capitale confronte les groupes dirigeants de la société luxembourgeoise à un nouveau défi social: dans quelle mesure faut-il tenir compte des effets et des nouveaux besoins sociaux nés de l'industrialisation, par quels moyens convient-il de soulager la misère des ouvriers?

Deux univers antagonistes s'opposent désormais au Luxembourg: le monde rural et le monde industriel, le Nord agraire et le Sud sidérurgique. Du point de vue du statut social, les petits propriétaires paysans forment le gros des "indépendants", alors que les ouvriers d'industrie constituent principalement celui des "salariés". Il faut avoir à l'esprit cette ligne de fracture socio-économique pour comprendre l'évolution politique luxembourgeoise au XXe siècle.

L'industrialisation a également conduit à l'apparition d'une nouvelle bourgeoisie conquérante: la bourgeoisie d'affaires. Les maîtres de forges, les entrepreneurs manufacturiers, mais aussi les ingénieurs, les avocats et notaires liés à ces milieux refoulent progressivement la bourgeoisie de propriétaires qui dominait encore la vie politique luxembourgeoise au début du 19e siècle. Ces dynasties bourgeoises comme les Metz, Pescatore, Servais, Collart, Wurth, Tornaco, Brasseur fournissent à eux seules 30 des 150 députés qui siègent à la Chambre de 1842 à 1889. Ces familles ont pris en main la direction des affaires politiques dans le Luxembourg aux temps du suffrage censitaire.

Cette bourgeoisie libérale et anticléricale, défendant les intérêts de l'industrie, s'oppose à une bourgeoisie de propriétaires et en général aux représentants du monde traditionnel, défenseurs de l'Eglise catholique, de l'agriculture, de l'artisanat et du petit commerce. Leur lutte se cristallise sur des questions idéologiques, en premier lieu celle des relations entre Eglise et Etat et la question scolaire. Mais au-delà du débat d'idées et des intérêts économiques, il convient d'insister sur le fait que les luttes politiques ne sont pas menées par des groupes, organisés en partis. Elles sont le fait d'hommes, de notables, de personnalités politiques qui défendent soit les idées catholiques, soit des idées libérales, et qui s'imposent à la Chambre par leur charisme.

Or, il est important de noter que la révolution industrielle de la fin du siècle vient secouer ce monde de notables. A côté de la classe ouvrière, une classe moyenne salariée se constitue: employés des usines, des chemins de fer, des banques, mais aussi, avec le développement du secteur public, fonctionnaires de l'Etat, instituteurs et professeurs avec le développement de l'enseignement (obligatoire depuis 1881), commerçants et employés dans le secteur de la distribution et des services.⁸ La presse se développe considérablement. De 1872 à 1914, paraissent plus de cinquante journaux. Le Luxembourg se découvre une opinion publique. Une vie

8 KIEFFER Monique, Les employés et les fonctionnaires des années 1880 à 1921: Un aspect de la constitution de la société contemporaine au Luxembourg, in: Le Luxembourg en Lotharingie, Mélanges Paul Margue, Luxembourg, 1993, p. 277-320.

associative dynamique touche tous les milieux sociaux: ouvriers, employés, fonctionnaires, commerçants, artisans.

En fait, ce sont les principes sacro-saints de la liberté de travail et de l'individualisme, issus de la Révolution française, principes qui avaient conduit au démantèlement des institutions corporatives, qui se trouvent remis en cause par l'évolution de la société. La loi Le Chapelier de 1791, introduite au Luxembourg en 1796, avait interdit les associations professionnelles. Tant les dispositions du Code civil de 1806 que celles du Code pénal de 1810 - interdisant les coalitions et associations de plus de 20 personnes - consacraient ce principe et entravaient la formation d'associations dans le monde social et économique.

Le XIXe siècle a vu le triomphe de la bourgeoisie d'affaires et du libéralisme économique et du dogme du "laissez-faire". En 1920, Pierre Dupong en a bien décrit les conséquences en tant que chef de file de l'aile chrétienne-sociale à la Chambre des Députés, au moment des débats sur une Chambre de travail: "Dans le siècle qui vient de s'écouler ce n'était que l'individu qui fut reconnu comme élément constitutif de la société tant dans l'ordre politique que dans l'ordre économique." La révolution industrielle de la fin du siècle allait faire sauter ce carcan législatif et juridique. De plus en plus de groupes sociaux s'organisent pour défendre leurs intérêts collectifs au sein de la société industrielle.

D'abord pour soulager sa misère puis pour lutter contre elle, le monde ouvrier décide lentement mais sûrement de prendre son destin entre ses mains. Les ouvriers des secteurs traditionnels du Luxembourg pré-industriel sont les premiers à s'organiser: typographes de l'imprimerie (1864), ouvriers de la ganterie (1865), du tabac (1865), de la chapellerie (1867) et de la brasserie (1869). Dès 1871, les typographes réussissent à obtenir le premier contrat collectif dans l'histoire du Grand-Duché. En fait, l'action de ces groupements professionnels qui se situent à mi-chemin entre la société de secours mutuel et l'organisation revendicative pénètre progressivement la population ouvrière de la capitale. Toutefois dans le nouveau bassin industriel du sud du pays, une conscience de classe émerge beaucoup plus difficilement.

Plusieurs facteurs jouent: le caractère récent et fort hétérogène de ces milieux ouvriers de la grande industrie (notamment du point de vue des nationalités) ne favorise pas l'émergence d'une conscience de groupe. Bien au contraire, la xénophobie aurait plutôt tendance à freiner les élans de solidarité. Les liens multiples que gardent les ouvriers-paysans luxembourgeois avec leurs villages d'origine atténuent le déracinement et la prolétarianisation caractéristiques d'autres régions industrielles. Au début du 20e siècle, un quart des ouvriers luxembourgeois de la sidérurgie continuent à exploiter une petite exploitation, restent attachés à leur "motte de terre". Enfin, même si la liberté d'association est inscrite dans les Constitutions de 1848 et de 1868, une législation répressive inspirée du Code pénal belge entrave la formation d'associations ouvrières. L'art. 310 du Code pénal de 1879, qui sera aggravé en 1898 à la suite de la grève des typographes, prévoit des amendes et des peines de prison pour toute atteinte à la "liberté du travail": violences, injures, menaces, destructions de machines, attroupements autour des entreprises...

Au début du XXe siècle, 1.000 ouvriers d'industrie au plus sur environ 15.000 sont organisés dans des syndicats de métallurgistes. Jusqu'en 1914, la classe ouvrière est une classe marginalisée.

Toutefois, dans le nouveau bassin industriel du sud, à partir des années 1880, l'agitation ouvrière s'accroît. Les grèves spontanées se multiplient dans les

entreprises industrielles les plus diverses comme principal moyen de contestation ouvrière. Les revendications sont dans la majorité des cas salariales. Les ouvriers protestent contre des diminutions de salaires ou contre des modes de paiements estimés injustes.

Si les ouvriers de la grande industrie ne sont pas organisés, il ne faudrait donc pas conclure qu'ils ne savent pas faire entendre leurs voix, même si ce n'est que par à-coups.

A la fin du siècle, la population ouvrière trouve des relais sur la scène parlementaire. L'abaissement du cens électoral de 30 à 15 francs en 1892 permet à de nouvelles couches d'avoir accès au droit de vote: commerçants, petits entrepreneurs, professions libérales, employés... Alors que le canton d'Esch n'était jusqu'à présent représenté que par des maîtres de forge comme Léon Metz ou de grands propriétaires fonciers comme Charles de Tornaco ou Auguste Collart, cette démocratisation relative permet en 1896/1897 aux premiers députés qui se présentent sous étiquette socialdémocrate d'obtenir un siège de député. Il s'agit de Caspar Mathias Spoo, qui a installé un atelier de construction et une quincaillerie dans le quartier ouvrier de la Frontière à Esch-sur-Alzette, et du médecin Michel Welter, lequel a installé son cabinet dans la même quartier. (Le premier député ouvrier n'est élu qu'en 1914: il s'agit de l'ouvrier mineur de Tétange Jean Schortgen.) Ils sont élus avec un programme plus démocrate que socialiste où figurent comme revendications principales le suffrage universel, l'impôt progressif sur le revenu, les assurances sociales et des mesures fiscales de soutien en faveur des cantons industriels. Ils sont en tout cas les premiers à porter la question ouvrière devant la Chambre des Députés.⁹

Leurs premiers interventions dans les débats parlementaires soulignent à quel point la question ouvrière est encore considérée à ce moment-là comme un problème marginal. Michel Welter est élu à la Chambre des Députés lors des élections partielles de janvier 1897. Dès le 26 janvier 1897, le député socialiste interpelle à la fois ses collègues au parlement et les membres du gouvernement sur l'urgence de diverses questions sociales. Comme médecin, il assiste de façon quotidienne à la dégradation des conditions de vie des ouvriers dans le bassin minier, en dépit d'ailleurs de l'augmentation du niveau général de vie et des progrès de la médecine et de l'hygiène. Il insiste par conséquent pour que le législateur s'occupe aussi vite que possible du problème des logements ouvriers, mais aussi de la question des assurances contre les accidents, contre la maladie, contre la vieillesse, contre le chômage.¹⁰ Dans sa réponse, Paul Eyschen, le président du gouvernement, se définit comme interventionniste en matière sociale et renvoie au projet d'assurances sociales inspiré de la législation allemande qu'il est en train de finaliser. Toutefois, il dénie à la question ouvrière le caractère d'urgence en affirmant:

9 FAYOT, Ben ; *Sozialismus in Luxemburg. Von den Anfängen bis 1940*, Luxembourg, 1979; SPOO, Caspar Mathias & WELTER, Michel, *Der Canton Esch und die Wahlen. Ein offenes Wort an die Wähler* (Mai 1896), réédité avec une introduction de Denis Scuto dans : *Galerie, Revue culturelle et pédagogique*, 17e année, 1999, N° 1.

10 *Compte-rendu des séances de la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, Session ordinaire du 10 novembre 1896 au 28 juillet 1897*, Luxembourg, 1897, pp. 558ss.

“Ce sont des questions excessivement difficiles et je puis vous affirmer que sous bien des points j’ai eu de graves hésitations avant de fixer mon sentiment, et sur certaines questions mon opinion n’est pas encore faite. N’oubliez pas que les questions sociales sont de date récente, et je ne crois pas les solutions si urgentes.

M. Welter. Vous n’êtes jamais pressé.

M. Eyschen. Ministre d’Etat. Nous ne sommes pas un pays industriel. Nous sommes un pays agricole. Nous n’avons que 15.000 ouvriers industriels. Cette situation ne ressemble pas à la Belgique où la moitié du pays est engagée dans l’industrie. Il y a d’autres questions qui doivent nous préoccuper tout autant. Pour nous, la grande question sociale est la question agricole avant tout. C’est là que se trouve le plus grand nombre de nos travailleurs.”

L’analyse faite par Eyschen est partagée par les députés catholiques qui s’expriment à travers leur chef de file, Emile Prum, député de Clervaux: “Dans la situation actuelle de l’agriculture, nous devons certes chercher à soulager ceux qui s’adonnent à cette première de toutes nos industries, à celle qui, dans notre pays, occupe incomparablement le plus grand nombre de bras. Si tel est le cas, nous devons, à plus forte raison, éviter d’écraser nos populations agricoles sous le poids de charges nouvelles.” Il est intéressant de constater que la priorité accordée par les catholiques à la défense des intérêts de l’agriculture et des classes moyennes amène leurs représentants à la Chambre à se prononcer contre le modèle allemand des assurances sociales. Voilà la réponse de Prum aux propositions de Welter:

“Le principal écueil que nous devons éviter dans notre future législation sociale, j’ai déjà eu l’honneur de le dire dans cette hon. Assemblée, c’est d’éviter que les lois nouvelles ne pèsent trop lourdement sur les classes moyennes et ne contribuent à les broyer complètement entre les deux meules de la puissance du capitalisme et de l’intervention exagérée des pouvoirs publics en faveur du prolétariat ouvrier. L’hon. M. Welter nous a recommandé d’introduire purement et simplement la législation ouvrière allemande. Mais ne savez-vous donc pas qu’en Allemagne l’agriculture est écrasée sous le poids accablant de cette législation?”¹¹

En général, si Prum se déclare, dans le sillage des principes de l’encyclique *Rerum Novarum* (1891) favorable à l’intervention de l’Etat en matière sociale, il insiste néanmoins sur l’idée centrale de la subsidiarité qui distingue le catholicisme social de la socialdémocratie. Les devoirs sociaux sont d’abord à assurer par la famille, par des organisations professionnelles, corporatistes, par la commune en se méfiant d’une intervention excessive de l’Etat dans la vie sociale. Prum parle en 1897 d’une “combinaison entre charité privée avec la charité publique”. Il faudra attendre la première guerre mondiale et l’arrivée de Pierre Dupong sur la scène parlementaire pour que la démocratie chrétienne s’affirme comme force politique autonome au sein du monde catholique.

Révolution industrielle, naissance tardive d’une question ouvrière, apparition d’acteurs politiques et sociaux nouveaux, modifications lentes de la perception de la “question sociale” par les élites politiques: voilà le contexte dans lequel il convient de

11 Id., p. 889ss.

replacer la naissance d'un système de protection sociale au tournant des XIXe et XXe siècles.

II. La perception de la question sociale au Luxembourg

1. De 1839 aux années 1880: la non-intervention en matière sociale

L'Etat luxembourgeois s'est constitué progressivement sur la base de la constitution libérale de 1848, réaffirmée par celle de 1868, après une révision conservatrice forcée en 1856. Au parlement issu du suffrage censitaire, c'est un libéralisme modéré qui prédomine. Les élites politiques nationales se recrutent parmi la bourgeoisie d'affaires et l'aristocratie foncière. Tout au long du XIXe siècle, on retrouve à la Chambre des Députés du point de vue professionnel presque exclusivement des propriétaires, des entrepreneurs des secteurs de la sidérurgie et de la tannerie, des directeurs de banque, des négociants, des médecins, des avocats, des notaires, des juges de paix.¹²

Si l'Etat intervient bien dans le domaine économique, il s'abstient de toute intervention ou presque en matière sociale. Ce que la bourgeoisie d'affaires triomphante permet, tolère, concède, ce sont des mesures qui visent à réglementer tant soit peu la sécurité dans les entreprises, seul domaine où l'Etat dispose d'un droit de contrôle et d'intervention. Une loi de 1842 rappelle et confirme les mesures de sécurité dans les mines et les carrières (rappel des lois de 1810 et 1813). Ces mesures prévoyaient un droit de contrôle de l'ingénieur des mines, des bourgmestres et des agents de police (surtout en cas d'accidents) et de sanction de la part du parquet. Toutefois, il faut attendre 1869 pour qu'une loi organise l'Administration des Mines, censée s'occuper de ce contrôle.¹³

Le libéralisme économique triomphant du XIXe siècle ne tolère pas d'entorse à la liberté individuelle, aux dogmes de la liberté d'entreprendre et de la liberté de contrat entre employeurs et employés.

Une protection sociale ne se met en place que timidement. Elle se limite dans un premier temps à une réglementation du travail des femmes et des enfants (lois de 1876 et 1877) et à la création d'un cadre légal pour les sociétés de secours mutuel (en 1891). D'ailleurs, peut-on vraiment considérer ces mesures comme relevant de la protection sociale?

Définir la réglementation du travail des femmes et des enfants (lois de 1876 et 1877) comme l'acte fondateur de la législation sociale au Luxembourg relève du mythe. Comme l'a montré Jean-Pierre Nandrin pour la Belgique, une analyse détaillée montre que les mesures représentent plus un prolongement des mesures de sécurité

12 Cf. Liste alphabétique des députés ayant siégé à la représentation nationale (1842-1994), in : La Chambre des Députés. Histoire et lieux de travail. Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg, 1994, pp. 507-533.

13 Cf. Das Arbeitsrecht im Grossherzogtum Luxemburg. Gesetze, Beschlüsse und Rechtsprechung zusammengestellt von Dr. Armand Kayser, herausgegeben von der Grossherzoglichen Regierung, Abteilung für Arbeit und soziale Fürsorge, Luxemburg, 1929.

du début du siècle qu'autre chose.¹⁴

La réglementation ne concerne que les mines, manufactures et usines. La protection ne s'applique qu'aux enfants de 12 à 16 ans (pas de travail de nuit). Elle n'interfère pas dans le travail adulte, sauf à interdire le travail souterrain des femmes dans les mines et carrières. Au Grand-Duché un autre élément intéressant vient s'ajouter: Alors que la loi de 1877 limite la durée de travail quotidienne à huit heures pour les enfants de moins de 14 ans et à 10 heures pour ceux de moins de 16 ans, un arrêté grand-ducal de 1883 prend le contre-pied en étendant la durée de travail des 14 à 16 ans à 11 heures par jour dans les industries textiles, de tabac et les ateliers de porcelaine. Il est facile de deviner à la demande de qui...

Même en tenant compte du contexte de l'époque, on ne peut parler de législation sociale, lorsque en 60 ans on relève l'âge minimum de 10 (loi de 1813) à 12 ans pour l'accès au travail et si l'on se contente de demi-mesures justement dans les secteurs industriels où la sécurité et la santé des enfants sont les plus menacées.

De plus, sur le terrain, ces lois sur le travail des femmes et des enfants restent souvent lettre morte. Il y a loin de la théorie à la pratique lorsque l'industrie a besoin de bras et les familles ouvrières d'argent. Régulièrement, les inspecteurs des fabriques et les gendarmes, à qui incombe la tâche de contrôler les établissements industriels, signalent des violations des lois de 1876 et 1877. L'inspecteur des fabriques s'adresse ainsi au procureur général d'Etat en 1888:

"Durch verschiedene Brigaden des Erzbeckens wurde gegen Minett-Exploitanten Protokoll errichtet, weil selbe, ungeachtet meines an sie ergangenen strengen Verbotes, Knaben unter 16 Jahren als Pferdelenker in den Gallerien verwendet haben. Zu Rodingen wurden vier Knaben als Pferdelenker in unterirdischen Gallerien entdeckt, welche Knaben kaum 14 Jahre alt waren und die sich, durch falsche Vorspiegelungen Livrets ausstellen gelassen, als seien sie bereits 16 Jahre alt"¹⁵

Le fait que les enfants donnent de fausses indications sur leur âge montre bien qu'ils agissent par nécessité. En réalité, ce sont les parents qui se voient contraints de les envoyer à la mine ou à l'usine dès ce jeune âge. Ce décalage entre théorie et pratique, entre une législation soucieuse de protéger l'enfant et une population ouvrière trop pauvre pour s'en réjouir, aboutit à des situations paradoxales. En 1890, une trentaine de parents ouvriers s'adressent au ministre d'Etat, Paul Eyschen, pour que leurs enfants puissent continuer à travailler de nuit à l'usine de Dudelange. Interdire à leurs enfants le travail de nuit, comme le prévoit la loi, conduirait à leur licenciement et condamnerait parents et enfants à la mendicité.¹⁶ Eyschen se contente de constater qu'il y a contravention à la loi pour ensuite ajouter en marge du rapport de l'inspecteur

14 NANDRIN, J.-P., A la recherche d'un acte fondateur mythique: la loi du 13 décembre 1889 sur le travail des femmes et des enfants, in: Femmes des années 80, Académia, Louvain-la-Neuve, 1989, pp. 11-16.

15 Rapport de l'inspecteur des fabriques, le capitaine Bourgeois, au procureur général d'Etat, du 31 décembre 1888, ANL, Fonds Justice, Etablissements industriels, J 90/3033, p. 554-555.

16 Lettre d'une trentaine d'ouvriers de l'usine de Dudelange au ministre d'Etat, du 24 décembre 1890, ANL, Fonds Justice, Etablissements industriels, J 90 /3033, p. 525-526.

de fabrique: "peut ad acta".¹⁷

Dès que la réglementation des questions ouvrières exige une intervention directe dans les relations sociales - ici remédier aux bas salaires -, l'Etat baisse les bras. Jusque dans les années 1880, c'est la vision libérale de la question ouvrière qui domine les esprits des classes dirigeantes. Alexis Brasseur, un des chefs de file du libéralisme, l'a définie dans son ouvrage de 1890 sur "le travail des ouvriers, femmes et enfants":

"La question ouvrière n'est pas une question de salaires, mais une question d'éducation. La classe ouvrière, rendue à la liberté depuis un siècle, n'a su ni prévoir, ni calculer. Au milieu des progrès incessants et des changements violents de l'industrie, elle s'est trouvée abandonnée à elle-même, ballottée par des courants divers, qu'elle n'a su ni conduire, ni maîtriser. C'est à peine si elle possédait assez d'énergie et de temps pour se façonner à tous les besoins et répondre aux exigences multiples des travaux divers qu'elle devait accomplir. L'ouvrier n'est sorti que partiellement victorieux de la lutte : il a formé son éducation physique, mais il a négligé sa culture morale. De là sont résultées des habitudes de désordre qui ont eu et ont encore des conséquences funestes pour son bien-être. Quant aux salaires, dont on parle avec tant de complaisance, ils sont souvent mal utilisés par l'ouvrier; quant aux époques de prospérité, loin d'accroître son aisance, elles ne lui laissent la plupart du temps que des habitudes nouvelles de dissipation."¹⁸

La pauvreté de la classe ouvrière ne découlerait donc pas des bas salaires, mais de la responsabilité individuelle des ouvriers et des ouvrières, trop instables, trop imprévoyants. L'alcoolisme et l'achat à crédit seraient les premiers responsables de la misère ouvrière. Les ouvriers délaissent trop leurs devoirs familiaux. La famille, voilà d'après Alexis Brasseur le point d'ancrage de la régénération morale de l'ouvrier: "L'ouvrier n'arrivera au bien-être, à la vie morale, que le jour où il aura un foyer, une famille. Il faut naturellement qu'il puisse y consacrer quelques heures par jour, et c'est dans ce sens que nous comprenons une réduction des heures de travail. D'un autre côté, nous ne voyons pas comment, dans l'état actuel de l'industrie et de la concurrence, on pourrait amener une entente internationale sur ce point. Nous est avis que la liberté arrivera encore à résoudre cette grave question, car l'intérêt des patrons n'y est pas opposé."¹⁹

Laissez faire la liberté d'entreprise en y ajoutant une dose de régénération morale de la classe ouvrière. La résistance patronale à toute intervention législative proclamée au nom de la sacralisation de la liberté se manifeste ici ouvertement: intervenir dans la libre relation employeur - employé, c'est revenir à une société de contrainte. Organiser par des lois et des règlements la sécurité sociale des individus, c'est renoncer à l'idéal de la mobilité sociale et de la réussite individuelle. Voilà pourquoi

17 Rapport de l'inspecteur des fabriques, Théodore Trausch, au ministre d'Etat, du 26 janvier 1891, ANL, Fonds Justice, Etablissements industriels, J 90/3033, p. 526. Théodore Trausch, capitaine-chef de la compagnie des gendarmes à Luxembourg, est chargé en remplacement de Bourgeois de l'inspection du travail des femmes et des enfants, en août 1889 (ANL, J 90/3040, p. 639-641).

18 BRASSEUR, Alexis, Le travail des ouvriers, femmes et enfants dans le grand-duché de Luxembourg, Luxembourg, 1890, pp. 1-2.

19 Ibid.

des efforts politiques ne sont tolérés que pour encourager des institutions à vocation sociale, laissées à l'initiative privée, comme les sociétés de secours mutuel.

2. L'évolution de l'attitude des pouvoirs publics: vers la prise de conscience des risques industriels

Au cours des années 1880 et 1890, la position du gouvernement et de l'administration de l'Etat par rapport à la question ouvrière évolue. A maints égards, cette position se distingue de la vision libérale en insistant de façon plus en plus ferme au fil du temps sur la responsabilité spécifique du patronat notamment en matière de sécurité. La montée de l'agitation ouvrière et l'influence de la législation sociale allemande expliquent dans une large mesure la perception nouvelle de la question ouvrière. Mais la prise de conscience des pouvoirs publics s'opère aussi à la suite des enquêtes et des rapports sur les conditions de travail et de salaire dans l'industrie qui se multiplient à partir des années 1880.

En effet, la loi de 1876, tout en ne réglementant que timidement le travail des femmes et des enfants, charge néanmoins des inspecteurs de fabrique de contrôler les mesures de sécurité et de prévoyance prévues par le législateur (art. 4). Ces inspecteurs de fabrique, aidés dans leur tâche par les agents de police et les gendarmes, jouent un rôle d'informateur précieux pour le parquet, saisi des infractions éventuelles, et pour les membres du gouvernement.

Les enquêtes et rapports soulignent à la fois la responsabilité et les devoirs du patronat en matière de risques industriels.

Un premier exemple permet de l'illustrer. Un relevé des accidents survenus dans les exploitations minières est établi pour l'année 1882: 98 accidents ont été relevés. Parmi ces accidents, 86 accidents ont été classés "sans suite". Dans un cas, il est signalé que l'entrepreneur et le receveur communal, cités devant le tribunal, ont été acquittés. Dans 5 cas il est mentionné "à citer" (?). Dans un cas, l'ouvrier qui a causé l'accident occasionnant une fracture des deux jambes d'un collègue de travail a été condamné à 40 francs d'amende. Dans 5 cas on conclut à des erreurs d'inscription sur le relevé. Trois accidents sont mortels. Les observations les plus fréquentes pour expliquer le manque de suites sont: "faute d'indices, imprudence de la victime, accident, pas suffisamment caractérisé".²⁰

Dans une lettre que Henri Vannérus, procureur général d'Etat, adresse au Directeur général de l'intérieur, Henri Kirpach, le 16 janvier 1883, le premier ne peut que s'étonner de ce "manque de suites". Voilà ses conclusions sur le relevé des accidents miniers :

"Il renseigne une centaine de faits dont bon nombre sont loin d'être sans gravité et qui tous ou à peu près tous ont été notés sans suite. C'est là une situation grave qui s'impose à l'attention sérieuse du Gouvernement. Il est difficile d'admettre à priori que tous ces accidents soient dûs exclusivement au hasard ou à l'imprudence des victimes et excluent toute poursuite pour blessure ou homicide par une imprudence d'un tiers. L'administration des mines étant intéressée dans cette affaire au même

20 ANL, Fonds Justice, Etablissements industriels, J 90/3031, p. 496-504.

degré que le parquet, vous jugerez peut-être convenu de la faire inviter à s'expliquer sur la situation actuelle et les moyens de parer aux dangers qu'elle présente."²¹

A la question de la responsabilité se greffe celle de l'indemnisation voire celle des secours à donner en cas de maladie ou d'accidents.

L'institution d'une caisse de secours en cas de maladie ou en cas d'accidents dépend avant 1900 du bon vouloir des différentes sociétés. Contrairement à la petite et moyenne industrie, les entreprises appartenant à l'industrie sidérurgique et minière prévoient, dans la majorité des cas, de telles caisses de secours. Néanmoins, certaines n'offrent des secours qu'en cas de maladie, alors que d'autres n'en offrent qu'en cas d'accidents. Quelles sont les conditions offertes par de telles caisses de secours? Prenons l'exemple du fonds de secours pour les ouvriers invalides du Aachener Hütten Aktien-Verein à "Rothe Erde" et à Esch - à partir de 1892 - , ainsi que pour leurs veuves et orphelins.²²

D'abord l'ouvrier doit avoir été occupé à l'usine, de façon ininterrompue, les dernières 5 années. Puis, la question de la responsabilité est posée: "Sont exclus de la pension tous les ouvriers dont l'invalidité aurait été causée de leur propre faute, dans des rixes ou par une vie déréglée." Ces restrictions faites, il apparaît que c'est le groupe restreint des ouvriers fidèles à la société, sobres et travailleurs qui profite des secours. Et encore, ils n'ont pas droit à l'erreur.

Ces ouvriers reçoivent une aide financière, définie par l'article: "Un ouvrier dont l'incapacité de travail, soit par suite d'un âge avancé, soit par suite d'une maladie contractée, sans qu'il y ait de sa propre faute, au service de la société, a été reconnue par le docteur de l'usine et la direction de l'Aachener Hütten Aktien-Verein, recevra généralement une pension." Le montant de cette pension n'est pas précisé. Mais elle ne dépasse en général pas la moitié du salaire.

La pension de la veuve s'élève aux deux tiers de celle qu'aurait touchée le mari comme invalide. Un orphelin, s'il est enfant légitime, reçoit une pension mensuelle à sa 14^e année. Elle s'élève à 1,50 Mark - 2 francs - pour un orphelin de père, à 3 Mark - 3,75 francs - pour un orphelin de père et de mère. Mais les enfants nés pendant l'état d'invalidité du père sont exclus de cette subvention.

S'il faut relever que dans la grande industrie - contrairement à la petite et moyenne industrie -, la plupart des sociétés disposent de caisses de secours, maintes réserves doivent donc être formulées. Un petit groupe, une élite d'ouvriers en profite. Les aides accordées sont minimales. Il peut s'agir aussi d'une somme unique, censée dédommager l'ouvrier ou la veuve et les orphelins une fois pour toutes.

Un cas concret permet de l'illustrer. En 1886, un accident grave survient à l'usine Brasseur d'Esch-sur-Alzette. 11 ouvriers meurent, alors qu'ils étaient occupés à déblayer la fonte encore brûlante d'un haut fourneau éteint pour cause de réparations.²³ Le rapport de gendarmerie donne des indications précises sur 6 d'entre

21 ANL, J 90/3031, p. 495.

22 Enquête sociale de 1897, ANL, Fonds Travail et Prévoyance sociale, Cote: Tra 3.

23 Rapport de l'inspecteur des établissements industriels, Bourgeois, au procureur général d'Etat, du 30 décembre 1886, ANL, Fonds Justice, Etablissements industriels, J 90/3033, p. 592.

eux. Pierre Langers, 52 ans, chef-fondeur, était né à Schoos. Il était marié et père de 4 enfants. Philippe Cruche, 28 ans, ouvrier au crassier ("Schlackenarbeiter"), né à Stegen, était célibataire. Jean Welter, 32 ans, rouleur, né à Marnach, était marié et père d'un enfant. Gaspard Godeaux, 19 ans, forgeron, né à Kleinrohsehn, était célibataire. Jacques Schmit, 34 ans, forgeron, né à Eschdorf, était marié et père d'un enfant. Jacques Heiderscheid, 19 ans, fondeur, né à Pintsch, était célibataire.²⁴

La gendarmerie précise en ce qui concerne l'assurance des victimes de l'accident et de leurs proches:

"Sämtliche Arbeiter sind bei der Lebensversicherungsgesellschaft "Le Secours" assüriert und zwar jeder für 400 Mal seinen täglichen Lohn. Die Versicherungssumme variirt zwischen 1.000 und 2.000 Franken. Unter den Verunglückten sind deren, welche nur 2,50 frs. und andere, welche bis an 5,00 frs. verdienen. Diejenigen von ihnen, die nicht an ihren Wunden sterben, erhalten die Versicherungssumme nicht, haben jedoch bis zu ihrer Genesung frei Arzt und Apotheke, sowie etwa die Hälfte ihres gewöhnlichen Lohnes."²⁵

En fait, les autorités de l'époque soulignent que ces secours ne représentent que des pourboires et que les dédommagements, une fois accordés, ne constituent qu'un feu de paille. Très vite, l'ouvrier invalide se retrouve dans une situation de détresse sans issue. Le commissaire de district de Luxembourg le décrit fort bien, en 1888, dans un avis au Directeur général des Travaux Publics, Victor Thorn, sur l'avant-projet de loi sur l'assurance-accidents:

"Beaucoup de ces derniers ("les maîtres et commettants") n'ont absolument rien fait pour leurs ouvriers et employés en cas de maladie; d'autres leur ont accordé de légers secours; mais généralement les exploitants industriels ne sont intervenus que lorsque l'accident survenu entraînait une incapacité de travail plus ou moins longue ou lorsque l'accident qui avait provoqué cette incapacité de travail engageait leur responsabilité civile. Dans ce dernier cas, les exploitants et maîtres accordaient soit de plein gré, soit en vertu d'une décision judiciaire, aux malheureux devenus incapables de tout travail, ou d'un travail sérieux, une indemnité une fois payée et les abandonnaient ensuite à leur triste sort."²⁶

Les industriels savent bien que la législation oblige les communes à secourir les pauvres dans le cadre de la bienfaisance publique (lois de 1843 et 1846). Les ouvriers invalides en sont bien conscients également, comme le rappelle le commissaire de district, en décrivant le prolétariat luxembourgeois:

"Cette classe de citoyens, en effet, est habituée de vivre au jour le jour, peu d'entre eux se préoccupent de l'avenir. Dans leur insouciance ils ne font guère d'économies et lorsque par une circonstance ou l'autre, ils entrent en possession d'une petite pécule, ils n'ont guère d'autre soin que de le dépenser au plus vite. Ils font bonne chair et

24 Rapport de la gendarmerie d'Esch-sur-Alzette, du 28 septembre 1886, ANL, Fonds Justice, J 76/108, p. 54-55.

25 Rapport de la gendarmerie d'Esch-sur-Alzette, du 28 septembre 1886, ANL, Fonds Justice, J 76/108, p. 54-550

26 Lettre du commissaire de district de Luxembourg au Directeur général des Travaux Publics, du 5 octobre 1888, ANL, Fonds Travail et Prévoyance sociale, Cote: Tra 6.

mènent la vie à grandes (illisible), pour se dédommager des privations qu'ils ont antérieurement subies et s'en remettent, pour l'avenir, au bon Dieu - et aux communes, dont ils connaissent les obligations envers les malheureux et les infirmes."²⁷

Les ouvriers victimes d'accidents trouvent refuge auprès de la bienfaisance publique... ou alors ils sont contraints à la condition de mendiant et de vagabond.

Comme ces quelques exemples et les rapports et enquêtes cités le soulignent, on constate que les années 1880 et 1890 sont celles de la prise de conscience des contradictions du discours patronal. Les hauts fonctionnaires de l'Etat et les membres du gouvernement ne sont plus dupes de la stratégie patronale qui, tout en proclamant que la sécurité est une des préoccupations majeures de ses règlements de travail, se décharge en fait du coût de la sécurité sur le dos des ouvriers et de la bienfaisance publique.

De plus en plus de voix s'élèvent pour réclamer une véritable politique de sécurité de la part des entreprises industrielles. Dans une lettre à Paul Eyschen du 13 mai 1892, le procureur général Chomé souligne qu'on ne saurait imposer une telle politique sans se montrer plus sévère à l'égard du monde patronal: "Dans tous les cas, en présence du mouvement général qui se manifeste de nos jours en faveur de l'ouvrier, en présence des revendications et réclamations nombreuses, et pour la plupart, justes et fondées, il ne faut pas craindre de se montrer un peu rigoureux envers l'industriel. Il faut l'astreindre à exécuter toutes les conditions d'exploitation jugées nécessaires dans l'intérêt de la santé et de la sûreté des ouvriers. Il ne suffit même pas de protéger l'ouvrier d'une façon efficace contre les dangers réels; il faut chercher à le garantir encore et dans la mesure du possible, même contre sa propre imprudence."²⁸

En 1897, après deux décennies d'observation de la question ouvrière, le gouvernement Eyschen passe à l'acte. Le 9 novembre 1897, le ministre d'Etat dépose à la Chambre des Députés deux projets de loi sur les assurances obligatoires contre la maladie et contre les accidents.

3. L'empreinte de Paul Eyschen

La personnalité de Paul Eyschen (1841-1915) revêt une importance primordiale dans la naissance d'un système de protection sociale au Grand-Duché et plus précisément dans l'élaboration de ces lois votées en 1901 et en 1902. D'abord Directeur général – c.-à-d. ministre - de la Justice de 1876 à 1888, puis ministre d'Etat, Président du Gouvernement de 1888 jusqu'à sa mort en 1915, les lois sur les assurances sociales portent largement son empreinte. En tant que chargé d'affaires à Berlin, de 1876 à 1888, il a pu suivre de près la mise en place de la législation sociale bismarckienne (assurance-maladie en 1883, assurance-accidents en 1884, assurance-invalidité-vieillesse en 1889). Ce sont ces lois allemandes que Paul Eyschen compte adapter aux réalités luxembourgeoises. Pour mener à bien cette entreprise, il s'appuie non seulement sur les avis, rapports et enquêtes des inspecteurs des établissements industriels et de hauts

27 Ibid.

28 Lettre concernant les inspections des établissements industriels pendant le second semestre 1891, ANL, J 90/3040, pp. 2-3.

fonctionnaires de l'Etat. Il charge également deux juristes de le conseiller en matière sociale: Henri Neuman, futur Conseiller d'Etat, et Léon Kauffmann, futur Ministre d'Etat (1917-1918).²⁹

La correspondance sur les questions sociales et ses discours au parlement permettent de cerner les grandes idées de ce libéral modéré qui a su rester à la tête du gouvernement pendant presque trente ans en s'appuyant sur des majorités de circonstance et qui s'est d'ailleurs toujours distancé des termes même de parti ou de majorité.

A la Chambre, Eyschen mène un discours où le terme d'"intérêt général" revient comme un leitmotiv. Par "intérêt général", Eyschen entend avant toutes choses ce qui est dans l'intérêt de l'enrichissement du pays, de l'amélioration de la situation du commerce et de l'industrie. Cet intérêt général se confond largement avec les intérêts de la bourgeoisie d'affaires, même si Eyschen a toujours insisté sur l'indépendance des gouvernements successifs qu'il a présidés par rapport au monde patronal. Lors des débats sur la question ouvrière provoqués par Michel Welter en 1897, Eyschen explique clairement son point de vue:

"Pour moi, l'avenir du Grand-Duché réside dans l'alliance du capital et du travail; le travail ne réussira jamais, chez nous, à donner ce que le pays en attend, s'il n'est pas fertilisé par le capital. Il ne faut pas effrayer le capital, nous ne l'avons pas dans notre pays; les Luxembourgeois, en général, sont plutôt pauvres, et s'il y a quelques millionnaires parmi nous, ce sont des gens qui ont gagné leur fortune par leur travail. Il y en a beaucoup qui ont perdu leurs épargnes dans l'industrie; s'il y a quelques-uns qui n'ont pas sombré, moi je m'en félicite, et je m'en félicite surtout aussi dans l'intérêt du pays. Je désire vivement qu'on n'effraie pas le capital qui doit venir dans le pays; au contraire, il faut lui accorder notre protection, pour que nos ouvriers et les ouvriers étrangers puissent gagner leur vie en travaillant dans le Grand-Duché; c'est surtout dans l'intérêt du canton d'Esch que je parle."³⁰

Comme l'a relevé Michael Braun dans sa thèse de doctorat sur l'évolution des assurances sociales au Grand-Duché, Paul Eyschen tentera par conséquent d'adapter la législation bismarckienne à partir d'une perspective triple: une perspective sociale, une perspective de politique de société et une perspective nationale ou "d'intérêt général".³¹

1. La dimension sociale: Eyschen insiste sur la nécessaire intervention en matière sociale afin de tenir compte des effets et des nouveaux besoins sociaux nés de l'industrialisation, afin surtout d'améliorer les conditions de travail et de vie de la nouvelle classe ouvrière. Comme la loi sur les sociétés de secours mutuel n'a profité qu'à un faible nombre, comme l'encouragement de l'initiative privée a montré ses limites, il faut que l'Etat intervienne davantage en proclamant l'obligation de l'assurance. Eyschen s'en explique à la Chambre en 1901: "La maladie est une fatalité qui atteint tout le monde, pas seulement les salariés. C'est

29 Cf. MERSCH, Jules, Paul Eyschen, in: Biographie nationale du pays de Luxembourg depuis ses origines jusqu'à nos jours, Vme fascicule, Luxembourg, 1953, pp. 87-153.

30 Compte-rendu de la Chambre des Députés 1896-1897, op. cit., p. 566.

31 BRAUN, Michael, Die luxemburgische Sozialversicherung bis zum Zweiten Weltkrieg. Entwicklung, Probleme und Bedeutung, (Beiträge zur Wirtschaftsgeschichte, Band 15), Stuttgart, 1982, pp. 578ss.

un de ces accidents auxquels personne n'échappe, mais qui sont plus sensibles à ceux qui n'ont que de faibles salaires. La plupart de ces gens ne peuvent et souvent ne veulent pas s'assurer. Or, que faut-il faire? Vous avez vu les encouragements que nous avons donnés par la loi sur les sociétés de secours mutuels. Eh bien, si vous voulez ouvrir la statistique que nous avons publiée tous les trois ans, vous verrez qu'elle est très intéressante. Et déjà vous aurez été frappés par ce fait que ce n'est que l'élite des travailleurs qui ont pu créer des caisses de secours mutuels. La plupart n'ont pas de fortune, ils ne sont pas à la hauteur des ressources techniques nécessaires pour créer de ces sociétés."³²

2. La dimension politique: "Nous ne voulons pas la guerre des classes", lance Eyschen au socialiste Welter en 1897. Suivant l'exemple de Bismarck, il importe au président du gouvernement de stabiliser le pays à l'intérieur en permettant une concertation entre patronat et salariat. Les caisses de maladie verront une gestion commune entre délégués ouvriers et délégués patronaux se développer. L'idée d'arbitrage est introduite dans le cadre de l'assurance-accidents. En 1902 est créée l'Inspection du travail, projet cher à Eyschen, avec comme mission explicite de "concilier entre patrons et ouvriers".
3. La dimension "intérêt général": Il s'agit de montrer aux partenaires du Zollverein par des lois comme celles sur les assurances sociales l'efficacité et donc la viabilité d'un petit pays comme le Luxembourg (à un moment où peu d'observateurs étrangers croient à l'avenir de l'Etat luxembourgeois). Eyschen l'exprime de la façon suivante dans l'exposé des motifs du projet de loi concernant l'assurance contre les accidents du 25 octobre 1897: "Pour le Grand-Duché de Luxembourg, la situation comme membre de l'Union douanière lui crée une position exceptionnelle. La vitalité de son commerce et de son industrie, l'équilibre économique entre le Grand-Duché et ses voisins d'Outre-Moselle, les intérêts de l'ouvrier indigène et de sa famille, ainsi que ceux des Luxembourgeois travaillant en Allemagne, semblent exiger que les travailleurs luxembourgeois soient régis, en la matière qui nous occupe, comme leurs collègues allemands, par des dispositions analogues et similaires, sauf à les adopter à nos mœurs, à les mitiger selon nos besoins et à les adoucir même selon nos propres ressources."³³ L'argument de l'appartenance à l'union douanière allemande permet d'ailleurs d'étouffer dans l'œuf toute velléité de résistances patronales aux premières lois sur les assurances sociales.

Voilà les trois motivations qui sont à la base des lois votées en 1901 et en 1902. Nicole Kerschen analyse en détail les lois sur l'assurance obligatoire contre les maladies et contre les accidents à partir des débats et documents parlementaires. Dans cet article qui en retrace le contexte et les enjeux, nous nous limiterons donc en guise de conclusion à quelques remarques sur la portée historique de ces lois.

D'une part, il est certain que les premières lois sur les assurances sociales marquent une césure dans l'histoire du Luxembourg moderne. Comme l'a exprimé l'historien François Ewald dans son "Histoire de l'Etat-Providence", en introduisant et en imposant la notion de risques industriels, le législateur rompt avec l'ordre libéral du XIXe siècle et inaugure l'ordre solidaire du XXe siècle. En redéfinissant la notion de

32 Compte-rendu de la Chambre des Députés 1900/1901, pp. 1919-1920.

33 Compte-rendu de la Chambre des Députés 1897/1898, Annexes, pp. 85-86.

responsabilité dans une société industrielle, la protection des individus ne se limite désormais plus à la protection de ses droits. Elle comporte la protection contre les risques en relation avec le travail, comme la maladie, les accidents, l'âge, le chômage.

D'autre part, il ressort des débats parlementaires et des textes législatifs finalement votés que les lois de 1901 et 1902 ne marquent qu'un début et sont significatifs d'une première phase de la sécurité sociale au Luxembourg. Dans cette phase qui va de 1901 à 1913, toute une série de mesures inspirées du modèle allemand sont introduites: assurance-maladie (1901), assurance-accidents (1902), inspection du travail (1902), assurance-invalidité-vieillesse (1911), repos dominical (1913). Ces premières lois demandent confirmation... Les lois de 1901 et 1902 montrent que les concessions faites aux élites politiques et sociales du XIXe siècle restent substantielles et en limitent considérablement la portée.

Deux exemples suffisent pour le souligner. 1. Pour céder aux pressions du lobby agrarien à la Chambre des Députés, l'agriculture est exclue du champ d'application de la loi sur l'assurance-maladie. Elle ne sera étendue qu'en 1962 aux agriculteurs. Par les lois du début du siècle, environ 35.000 personnes sont assurées en cas de maladie, ce qui correspond à seulement 15% de la population résidente de l'époque. 2. L'assurance-maladie est financée pour deux tiers par les salariés et pour un tiers par les patrons alors que l'assurance-accidents est financée à 100% par les contributions des employeurs. Dans le souci de ménager le patronat, un délai de carence de 13 semaines est introduit dans la loi de 1902 sur l'assurance-accidents. Ces 13 premières semaines après un accident de travail seront couvertes par les caisses de maladie. Il faudra attendre le milieu des années 1920 et les efforts communs de l'aile chrétienne-sociale du parti de la droite conduite par Pierre Dupong et des socialistes issus du syndicalisme ouvrier autour de Pierre Krier pour imposer à la Chambre - dans le cadre des débats sur le Code des Assurances sociales - la suppression du délai de carence.³⁴

La démocratisation de la vie politique à la suite de la première guerre mondiale, l'apparition de conflits sociaux graves dans l'entre-deux-guerres, puis l'expérience terrible de la seconde guerre mondiale fourniront le cadre au développement d'un modèle social unique au Luxembourg - et dans d'autres pays européens - qui tentera d'aller beaucoup plus loin et d'assurer à tous les citoyens l'universalité d'une protection contre les risques sociaux les plus divers.

34 BRAUN, Michael, Entwicklungsphasen der luxemburgischen Sozialversicherung bis zum Zweiten Weltkrieg, in: Hémecht, Zeitschrift für Luxemburger Geschichte, Jg. 34, Nr. 1, 1982, pp. 63-91; THILL, André, La protection sociale, in: Mémorial 1989, La société luxembourgeoise de 1839 à 1989, Les Publications Mosellanes, 1989, pp. 619-664.