



## La naissance de la protection sociale au Luxembourg (article résumé) <sup>1</sup>

---

Le vote des premières lois sur les assurances sociales en 1901 et en 1902 marquent une rupture importante dans l'histoire du Grand-Duché.

### Le contexte économique et social

---

#### 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. 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 passe en un demi-siècle d'un pays agricole à un pays industrialisé.

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.

#### 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. 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. Avec la construction d'une nouvelle usine à Dudelange, le Luxembourg entre dans l'ère de l'acier.

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. En fait, les barrières économiques tombent entre trois régions frontalières : la Sarre, la Lorraine et le Luxembourg.

#### 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. En 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. 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.

---

<sup>1</sup> Auteur de l'article complet : Denis SCUTO - Historien



Les ouvriers 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.

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. La révolution industrielle s'accompagne d'un véritable exode rural et, en contrepartie d'une urbanisation du bassin minier.

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. 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. 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.

### **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 agricole 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 "saliés". L'industrialisation a également conduit à l'apparition d'une nouvelle bourgeoisie conquérante: la bourgeoisie d'affaires.

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

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. Au début du XXe siècle, 1.000 ouvriers d'industrie au plus sur environ 15.000 sont organisés dans des syndicats de métallurgistes.



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.

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. Cette démocratisation relative permet en 1896/1897 aux premiers députés qui se présentent sous étiquette social-démocrate d'obtenir un siège de député. Il s'agit de Caspar Mathias Spooet du médecin Michel Welter. 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.

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. Elu en janvier 1897, Michel Welter, 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.

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:

*“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.”*

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



## La perception de la question sociale au Luxembourg

---

### 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.

Si l'Etat intervient bien dans le domaine économique, il s'abstient de toute intervention ou presque en matière sociale. 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).

### 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. 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.

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. 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.

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. 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. De plus en plus de voix s'élèvent pour réclamer une véritable politique de sécurité de la part des entreprises industrielles.

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.

### 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.

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.

Paul Eyschen tentera 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”.

### **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.

### **2. La dimension politique:**

“Nous ne voulons pas la guerre des classes”. 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.

### **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.

Voilà les trois motivations qui sont à la base des lois votées en 1901 et en 1902.

D'une part, il est certain que les premières lois sur les assurances sociales marquent une césure dans l'histoire du Luxembourg moderne. 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 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).

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.