Une histoire de l'Etat luxembourgeois vu par les chemins de fer

Il y a deux ans, "forum" commençait une série d'articles et de dossiers sur le rôle de l'Etat dans un pays aux dimensions aussi réduites que celles du Luxembourg à l'époque de l'intégration européenne[1]. La série a été mise entre parenthèses pendant l'année culturelle 1995, mais l'étude dont il s'agit de rendre compte ici, bien que son titre un peu fade ne le laisse pas paraître, force d'y revenir à l'aide d'un exemple historique dès plus passionnants. Bien que n'étant pas du tout spécialiste de l'époque j'ai lu

> *Paul ZAHLEN, Contributions à l'histoire des chemins de fer luxembourgeois. L'entre-deux-guerres, Projet de recherche de la Fondation Bassin Minier, s.l., s.d. [Luxembourg, 1995], 287 pp.*

d'un seul trait. Ce livre devrait en effet s'appeler plutôt "Les chemins de fer luxembourgeois entre l'Etat et l'entreprise privée" ou encore "L'apprentissage du rôle de l'Etat: l'exemple de la politique ferroviaire des années '20".

Loin de suivre la politique d'extension ou de réduction des réseaux ferroviaires dans le pays à la suite des Reinert, Dhur, Barthel et autres historiens du chemin de fer, Zahlen opte pour une approche d'histoire économique et débouche sur une histoire du rôle de l'Etat dans un secteur économique de première importance, les transports. Que l'introduction des chemins de fer ait joué un rôle fondamental dans l'industrialisation de notre pays comme de l'Europe entière au 19e siècle a été suffisamment dit. Ce moyen de transport, en pleine expansion, a été à la fois une cause d'autres innovations technologiques et donc de demande économique et une condition pour le développement d'autres secteurs ayant besoin de matières premières et d'énergie et disposant de produits fabriqués à transporter sur des distances plus ou moins longues à des coûts non prohibitifs.

Mais personne n'avait jusqu'à présent posé la question de voir comment cette dynamique allait évoluer après la première guerre mondiale, ni surtout quel rôle l'Etat allait y jouer, car les premiers réseaux de chemin de fer - du moins au Luxembourg[2] - étaient tous aux mains de capitaux privés.

Dans un premier chapitre Zahlen parle moins de l'Etat que des capitalistes luxembourgeois par excellence, à savoir des entreprises sidérurgiques. Sur 70 pages, dans lesquelles il étale ses parfaites connaissances de la technologie des chemins de fer aussi bien que de la sidérurgie - à titre d'exemple je citerai ce court paragraphe où

Zahlen détaille les stratégies des différentes entreprises sidérurgiques en matière de politique des transports et partant du choix de leur site industriel. C'est un grand chapitre d'histoire du *decision making* cher aux économistes anglosaxons.

il compare la consommation en énergie de la cuisson de chaux au gaz à la cuisson au charbon (p. 62) -, il détaille les stratégies des différentes entreprises sidérurgiques en matière de politique des transports et partant du choix de leur site industriel. C'est un grand chapitre d'histoire du *decision making* cher aux économistes anglosaxons. Zahlen explique tous les facteurs amenant le *management* de l'ARBED à localiser les hauts-fourneaux plus près des mines dont le minerai avait une faible teneur en fer plutôt que près des mines de charbon dont le transport était de ce fait plus économique. Toute décision en matière de transport devait pouvoir se justifier face à la concurrence sarroise et lorraine ou du bassin de la Ruhr beaucoup plus éloigné des mines de fer. Le même genre de question est analysé en ce qui concerne le choix du coke de la Ruhr plus calorifique de préférence au coke sarrois plus proche.

Un des résultats surprenants des recherches de Zahlen, basées sur les archives de l'ARBED, est que les frais de transport n'avaient finalement qu'une incidence minimale sur le prix de revient d'une tonne de fonte. Ce qui déterminait la compétitivité respective était la modernité des installations techniques, leur productivité qui réduisait le coût salarial. Et à ce titre les usines de l'ARBED à Esch et à Belval étaient mieux placées que celles de Dudelange et surtout de Burbach, malgré la proximité de cette dernière par rapport aux gisements de charbon. Mais il est vrai qu'en temps de crise, c.-à-d. essentiellement à partir de la fin des années 1920, tout centime compte quand les marges bénéficiaires se réduisent. Et c'est ainsi que s'expliquent les efforts permanents des dirigeants de la sidérurgie, bien secondés par le gouvernement, pour avoir une influence sur les tarifs ferroviaires: la présence des Barbanson et autres présidents de l'ARBED dans le conseil d'administration du réseau Prince-Henri n'est pas due au hasard.

On touche ainsi aussi à l'histoire bancaire belge et à l'histoire diplomatique - on y reviendra au 3e chapitre -, car la Société générale de Belgique, liée au gouvernement et aux milieux sidérurgiques belges, avait évincé après la guerre la Banque de Bruxelles de la présidence du même réseau auquel appartenait la ligne reliant Esch à Rodange et Steinfort, donc entièrement orienté vers le bassin minier, alors que les sidérurgies luxembourgeoises et belges étaient hautement concurrentielles. La même présence de dirigeants de l'ARBED s'observe d'ailleurs dans le conseil d'administration du réseau Guillaume-Luxem-

bourg qui détenait les lignes de transit Thionville-Liège et Arlon-Wasserbillig, vitales pour l'approvisionnement des usines en coke et pour l'exportation de la fonte et de l'acier. D'autre part on comprend en voyant comment la sidérurgie assurait la viabilité économique des deux grands réseaux, que les réseaux secondaires, assurant essentiellement le transport de voyageurs, étaient condamnés à plus ou moins brève échéance. Plus que de chemins de fer c'est de la stratégie commerciale de la sidérurgie qu'il est donc question dans ce chapitre, et bien sûr de ses conséquences pour les réseaux de chemins de fer luxembourgeois.

La question de la viabilité des réseaux à voie étroite, mais aussi celle de l'emprise de sociétés commerciales dominées par des intérêts étrangers sur la politique luxembourgeoise est encore posée au chapitre II à propos d'une question d'histoire sociale: l'introduction, au lendemain de la guerre, d'un "statut des cheminots" définissant leurs droits et salaires, "une des premières et une des plus importantes interventions de l'Etat luxembourgeois dans le domaine social" (p. 91)[3]. Afin d'éviter une nationalisation pure et simple des réseaux telle qu'elle était réclamée par les syndicats, dont la guerre a hâté l'éclosion, le gouvernement Reuter imposa dès 1920 un statut social dont allaient bénéficier essentiellement des autochtones. La loi prévoyait une adaptation quasi automatique des salaires des cheminots à l'évolution de l'indice du coût de la vie, bien avant la fameuse généralisation de l'échelle mobile des salaires intervenue en 1975, et elle soumettait toute suppression d'emploi à une autorisation gouvernementale, limitant ainsi sur des points essentiels l'autonomie de gestion des sociétés commerciales exploitant les réseaux.

Il peut paraître curieux de constater que dans ce chapitre comme dans les deux autres la plupart des documents utilisés par l'auteur proviennent du fonds "affaires étrangères" des Archives nationales. La raison en est que cette intervention étatique a soulevé bien des conflits avec les deux grandes sociétés concessionnaires des réseaux luxembourgeois: or, on a déjà vu que les intérêts étrangers y dominaient. Le réseau Guillaume-Luxembourg était tout simplement exploité par l'administration française du réseau d'Alsace-Lorraine. Comme celle-ci refusait d'appliquer le statut social, l'Etat payait: d'abord des avances jamais récupérées pour financer le surplus des rémunérations par rapport au tarif français, puis, à partir de 1925, en mettant à la disposition du réseau les fonds nécessaires aux investissements de modernisation, quitte à obtenir en 1927 une participation au résultat du réseau. Dorénavant l'Etat était donc directement impliqué dans la gestion du réseau Guillaume-Luxembourg, condition à ses yeux primordiale pour éviter d'être un jour mis hors du circuit international. Quant à la Société Prince-Henri, elle intenta un procès à l'Etat luxembourgeois, parce que le gouvernement lui interdit pratiquement de licencier 67 personnes lorsque la crise économique amena, au début des années '30, une diminution sensible du trafic sur le réseau. La bataille juridique qui s'en suivit posa d'ailleurs, déjà, le problème du contrôle de la constitutionnalité des lois et règlements.

Ce qui est intéressant et ce qui nous ramène à notre question initiale, c'est que Zahlen peut montrer, textes à l'appui, comment l'Etat fut amené à formuler explicitement une politique interventionniste, donc à réfléchir sur son rôle dans l'économie et la société, à définir "l'intérêt général" et "le service public" face à l'intérêt commercial de telle entreprise, du moins en matière de politique ferroviaire, parce que l'infrastructure des transport jouait un rôle-clé dans le développement économique d'un pays, cherchant par là même à soustraire ces réseaux aux influences étrangères qui s'y exerçaient. D'autre part les balbutiements de cette politique, le fait que le Conseil d'Etat, la Chambre des Comptes ou les tribunaux soient à plus d'une reprise amenés à préciser telles limites de l'intervention de l'Etat, à sauvegarder les intérêts financiers de la communauté nationale dans une situation d'inflation (en 1931, p. ex., le gouvernement avait prévu d'émettre un emprunt illimité pour financer les investissements du Guillaume-Luxembourg ...), montre à quel point les responsables politiques - dont Zahlen ne discute d'ailleurs à aucun moment l'appartenance à tel ou tel parti - n'avaient pas encore compris l'enjeu. Ou bien cherchaient-ils déjà - et la continuité dans la méthode pourrait le faire penser - à se décharger de décisions peu populaires sur des instances judiciaires?

Zahlen peut montrer, textes à l'appui, comment l'Etat fut amené à formuler explicitement une politique interventionniste, donc à réfléchir sur son rôle dans l'économie et la société, à définir "l'intérêt général" et "le service public" face à l'intérêt commercial de telle ou telle entreprise.

Ce deuxième chapitre est aussi révélateur de l'approche méthodologique de Zahlen: l'histoire événementielle l'intéresse si peu qu'il n'évoque même pas les investissements réalisés par le Guillaume-Luxembourg avec le crédit de 100 millions de francs octroyé par le gouvernement. Ce qui l'intéresse, c'est l'émergence d'une volonté étatique, la formulation d'un intérêt général, les incohérences et ambiguïtés du gouvernement, mais pas le suivi chronologique de la gestion des réseaux ferroviaires.

L'application du statut social des cheminots eut encore une autre conséquence: elle fragilisa encore davantage la viabilité économique des réseaux à voie étroite. Le gouvernement subventionna l'application du statut, négligeant même de contrôler la destination exacte des sommes engagées, jusqu'à ce que Conseil d'Etat et Chambre des Comptes le rappellent à l'ordre, et ce fut alors la mise sous séquestre, en 1932, du réseau des chemins de fer secondaires et sa reprise en régie directe. Pour le gouvernement, et ici se confirme ce qui a été dit plus haut, l'intérêt politique d'entretenir un réseau assez étendu était supérieur aux charges financières qui en découlaient. Mais cette politique connaissait aussi des limites: le gouvernement n'allait pas intervenir pour électrifier p. ex. la ligne Luxembourg-Remich afin de lui garantir quelque chance de survie à long terme, bien que la somme nécessaire fût de loin inférieure à celle mise à la disposition du réseau Guillaume-Luxembourg autrement plus important pour l'économie luxembourgeoise telle qu'elle se développait dans l'entre-deux-guerres.

Si la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (CFL) s'apprête à fêter demain ses 50 ans, les antécédents de la création d'une société unifiée pour exploiter les réseaux ferroviaires luxembourgeois remontent au lendemain de la première guerre mondiale. Dans le chapitre III qu'il consacre à cette question, P. Zahlen souligne, plus encore que dans les deux premiers chapitres, la dépendance de l'Etat luxembourgeois vis-à-vis de négociations et de décisions qui étaient prises à l'étranger, en France et surtout en Belgique. A l'histoire économique et sociale se mêle maintenant l'histoire diplomatique, autre champs pour affirmer la souveraineté nationale et le rôle croissant de l'Etat.

Alors que Reuter, craignant que la France n'abandonnât l'exploitation du réseau Guillaume-Luxembourg qu'elle avait hérité de la *Reichsbahn* aux termes du traité

de Versailles, avait dans un premier temps (1921-24) dû se plier aux exigences belges qui voulaient unifier le réseau sous la conduite de la société Prince-Henri, contrôlée par la Société générale de Belgique, aux dépens de la Société Guillaume-Luxembourg où dominaient les intérêts français et de l'ARBED, la Chambre refusa la convention négociée: affirmation claire d'une volonté d'indépendance nationale, malgré l'UEBL de 1922, rejet prévu d'ailleurs par Mayrisch, le grand patron de l'ARBED. C'est en jouant ensuite des antagonismes entre la Belgique et la France que le gouvernement luxembourgeois réussit à s'assurer une certaine liberté de manoeuvre, mais il ne put imposer au gouvernement belge un projet d'unification qui tiendrait compte des intérêts français. Il s'accommoda d'un modus vivendi avec l'administration des chemins de fer d'Alsace-Lorraine qui exploitait le Guillaume-Luxembourg pour empêcher la société Prince-Henri ou l'Etat belge à mettre la main dessus.

Si de la sorte il n'y eut pas de réseau unifié avant la deuxième guerre mondiale, le Luxembourg réussit au moins à préserver son indépendance en matière ferroviaire, à imposer un statut social pour les cheminots, à garantir les investissements nécessaires pour la modernisation des réseaux. C'est ce qui ressort en tout cas de cette étude consacrée à la politique ferroviaire plutôt des années 1920 et du début des années '30 que de l'entre-deux-guerres au sens large.

Les recherches de Paul Zahlen sont d'une actualité invraisemblable: Alors que l'Etat s'apprête à privatiser la société des CFL, voilà un historien qui nous détaille l'expérience douloureuse d'une époque où les chemins de fer étaient des entreprises privées. On reste bouche bée devant tant de continuité historique: le souci des gouvernements de l'entre-deux-guerres comme de 1995 d'assurer l'intégration du Luxembourg dans les circuits internationaux, aujourd'hui le TGV, au détriment des lignes intérieures moins rentables qui servent essentiellement aux voyageurs; les négociations avec la Belgique et la France pour les faire intervenir dans le financement du réseau luxembourgeois, aujourd'hui pour les faire participer à une augmentation du capital de la SNCFL; la tendance des gouvernements (de droite) de rechercher le consensus, e. a. avec les syndicats, de tergiverser si nécessaire, plutôt que de trancher dans le vif; la dépendance des recettes de la société des chemins de fer des transports réalisés au service de la sidérurgie et des transits (d'où la proposition d'électrifier aux frais de l'Etat luxembourgeois une ligne belge - voilà une nouveauté!); le débat sur le contrôle de la constitutionnalité des lois; le rôle politique dévolu par le gouvernement aux instances de contrôle telles que le Conseil d'Etat, la Chambre des Comptes, les tribunaux, parce que lui-même prend des décisions volontairement floues ou esquive des décisions douloureuses qu'il préfère faire endosser à d'autres; la frilosité du gouvernement pour intervenir directement en matière économique (sous forme de nationalisation, p. ex.) etc.

La publication de Zahlen est diffusée par "forum", voir p. 2 de ce numéro.

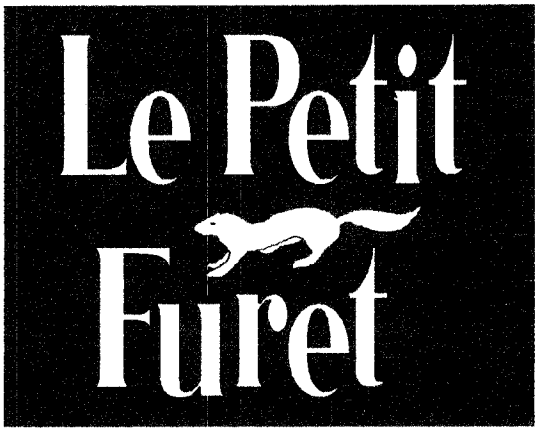
Le progrès dans nos connaissances historiques et notamment quant au rôle de l'Etat dans l'entre-deux-guerres qu'apporte l'étude de Zahlen est immense. Dans les manuels classiques de Gilbert Trausch ne sont même pas évoquées les questions qu'il a soulevées. Le grand spécialiste de l'histoire contemporaine luxembourgeoise fait toujours comme si la question de la souveraineté et de l'émergence d'un Etat avait été définitivement résolue en 1839[4]. Trausch n'est même pas cité par Zahlen; il faut dire que sa bibliographie est peut-être un peu mince, notamment en ce qui concerne le volet diplomatique.

Le lecteur de "forum" aura compris que cette étude m'a enthousiasmé. Il y a longtemps, même dans le domaine qui est le mien, l'histoire urbaine médiévale, que je n'ai plus lu d'étude aussi novatrice. La communauté scientifique de la région Sarre-Lor-Lux ferait bien de trouver rapidement un éditeur pour l'oeuvre majeure de Paul Zahlen, sa thèse de doctorat de l'Institut Universitaire Européen à Florence de 1987, consacrée à l'étude de la sidérurgie de la région Sarre-Lorraine-Luxembourg dans l'entre-deux-guerres. (Soit dit entre parenthèses qu'il est d'autant plus étonnant que l'auteur n'ait pas été invité par les responsables du congrès international qui s'est tenu fin novembre à Luxembourg sur les "Héritages culturels dans la Grande Région SaarLorLuxRhénanie-Palatinat", qui faisait une large place à l'histoire économique et sociale, alors que l'auteur n'est pas du tout un inconnu pour les organisateurs du colloque!) La rédaction de "forum" est fière en tout cas d'avoir su convaincre la Fondation Bassin Minier de lui confier la diffusion de ce livre auprès d'un public intéressé qu'on souhaite très large, voire dépassant les frontières du grand-duché.

michel pauly

1)Voir "forum" n° 141/janv. 1993, 143/avril 1993, 144/juin 1993.
2) Zahlen ne compare pas cette situation avec celle qui existait dans le Reich dont les 'Reichsbahnen', exploitant du réseau Guillaume-Luxembourg depuis 1902, étaient pourtant une entreprise nationale.
3) L'expression est peut-être un peu exagéré, car il ne faudrait quand même pas oublier les interventions de l'Etat en matière de durée du travail, de limitation du travail dominical, d'interdiction du travail d'enfants, d'introduction de la sécurité sociale dès la fin du 19e et le début du 20e siècle.
4) Voir à ce propos aussi les articles autour du livre de Daniel Spizzo in "forum" n° 163/nov. 1995.

LUXEMBURGENSIA



Sicht Dir Bicher äus der Lëtzebuerger Geschicht oder Literatur, da kommt emol op engem Samschdegnomëtteg bei eis laanscht !

7, Arelerstrooss L-8211 MAMER
Sous-sol ANTIQUITES HINTGEN