

LE MINISTRE LEON-ELI TROCLET OUVRE LA MAISON DU TRAVAIL DE LOUVAIN EN 1949

CHAQUE PHOTO RACONTE UNE HISTOIRE

PAR **RAPHAEL VAN LERBERGE**

Lic. Histoire Récente, attaché à l'asbl Smals en tant que membre du staff



Photo en noir et blanc du discours de Léon-Eli Troclet à l'occasion de l'inauguration de la Maison du Travail à Louvain, le 19 juin 1949. Inscription en arrière-plan : « Inauguration de la Maison du Travail à Louvain. Ce dimanche 19.6.49 en présence de M. Troclet, ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, ainsi que de nombreuses personnalités a été inaugurée la Maison du Travail. N.P.H.M. M. Troclet prononçant son discours d'ouverture. A sa dr. M. Eyskens, ministre des Finances et à sa g. M. Smets, bourgmestre de la Ville de Louvain ».

Photo : AMSAB

1. INTRODUCTION

Ce beau document d'époque illustre des thèmes qui étaient d'une actualité brûlante dans l'immédiat après-guerre, et n'ont été réglés qu'à la fin du vingtième siècle. Il s'agit de la quête menée par les administrateurs de l'Etat-providence (installé de fraîche date) pour trouver la structure idéale. Une quête influencée par des concepts politiques et idéologiques dont les lignes de séparation n'étaient pas toujours claires, et qui a également été définie dans une large mesure par l'évolution des possibilités techniques de traitement administratif.

2. UNE ILLUSTRATION DU DEBAT POLITIQUE ET IDEOLOGIQUE : COMMENT AMENAGEONS-NOUS L'ETAT-PROVIDENCE ?

Commençons par aborder le thème de la photo : la Maison du Travail. Sous le premier mandat du socialiste Léon-Eli Troclet, ministre du Travail et de la Prévoyance sociale de 1946 à 1949, des 'Maisons du Travail' ont été édifiées dans plusieurs villes du pays, pour y implanter les services régionaux du Ministère du Travail ainsi que ceux des organismes parastataux qui en dépendaient. Initialement, pour des raisons pratiques, elles étaient gérées par le Fonds d'aide aux Chômeurs¹. En 1954, il y avait une 'Maison du Travail' à Alost, Anvers, Arlon, Bruges, Courtrai, Gand, Hasselt, Liège, Malines, Mons, Nivelles, Ostende, Saint-Nicolas, Seraing et Turnhout².

La création de ces Maisons doit s'inscrire dans le cadre de la politique de Léon-Eli Troclet, qui est entré dans l'Histoire comme un 'Etatiste'³. Peut-être devons-nous toutefois ajuster quelque peu cette image. Il était en tout état de cause un partisan des services publics et des institutions centrales. Pendant ses mandats, il a fondé plusieurs institutions nationales de sécurité sociale, et il n'était pas véritablement partisan du pluralisme institutionnel qui caractérise encore la sécurité sociale belge à ce jour. Il se qualifiait lui-même de partisan 'd'un système unitaire non étatiste'⁴, entendant par là qu'il fallait des institutions nationales (centrales) exécutant la sécurité sociale, mais administrées par des représentants des assurés (appelé la 'gestion

(1) Fuss, H. et Leën, W., *Verslag over de hervorming van de maatschappelijke zekerheid, aangeboden aan de Heer Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg. Rijkscommissarissen voor de Maatschappelijke Zekerheid*, Bruxelles, p. 333, janvier 1951.

(2) Archives ONSS, CG 1958, 1954 05 06, « bureaux régionaux d'information », p. 3.

(3) Patrick Pasture, Liefde na datum: de christelijke arbeidersbeweging en het Sociaal Pact, in Dirk Luyten et Guy Vanthemsche, *Acta, ...*, p. 313; Herman Deleeck, Het sociaal beleid, in W. Dewachter e.a., *Tussen Staat en Maatschappij. 1945-1995. Christen-Democratie in België*, Tiel, pp. 347-349, 1995. Guy Vanthemsche, De beginjaren van de sociale zekerheid in België 1944-1963, Bruxelles, p. 101, 1995. Robert Vandeputte, Sociale Geschiedenis van België, 1944-1985, Tiel, p. 20 et p. 31, 1985.

(4) Léon-Eli Troclet, *La sécurité sociale en Belgique. Tome 1 : Problèmes belges de la sécurité sociale*, p. 63 et p. 155, Bruxelles, 1949 : « nous sommes personnellement très attaché aux idées de déconcentration, de décentralisation, voire de fédéralisation ».

paritaire'). Il ne s'agissait donc pas d'instances publiques comme les ministères. Pour l'exécution concrète sur le terrain, il était partisan d'un service qui serait aussi proche que possible du citoyen, et la décentralisation lui tenait réellement à cœur, ce qui explique l'initiative visant à créer des 'Maisons du Travail' dans les grandes villes.

A la fin des années 1940, le thème de la centralisation ou de la décentralisation des institutions était d'une actualité brûlante. Il faut situer ce phénomène dans le contexte de l'après-guerre, époque où la politique, dans sa quête d'un rôle neuf pour l'Etat, cherchait le modèle d'Etat idéal. Le pacte social avait permis de geler les discussions à ce sujet pendant un temps, mais à mesure que les problèmes opérationnels prenaient de l'ampleur et que la cohésion de la génération du 'pacte social'⁵ commençait à s'effriter, la question de la structure idéale refaisait surface. Au niveau de la sécurité sociale, ce débat se reflétait dans le rapport déjà cité d'Henri Fuss et Walter Leën⁶.

En parcourant ce rapport, on est marqué par le fait qu'il est impossible de donner une description sans équivoque de ce qu'était alors la décentralisation. Les deux auteurs défendaient la *simplification*. W. Leën, considéré comme d'obédience catholique, la décrivait en invoquant la notion d'unification et allait, dans sa présentation du modèle d'organisation, beaucoup plus loin dans le sens d'une centralisation que son coauteur H. Fuss, socialiste et partisan convaincu de services nationaux. Tous deux étaient par ailleurs favorables à une décentralisation poussée des services. Ils se référaient à des expériences lancées en 1949 au sein de l'Office national de sécurité sociale (ONSS) visant à scinder cette institution en départements plus petits. Deux expériences avaient été lancées : des départements fonctionnant de manière autonome à Bruges et à Namur, et un département lié aux professions agricoles⁷ à Bruxelles. En parallèle, le fonctionnement centralisé à Bruxelles se poursuivait. L'expérience a été menée, évaluée et ajustée pendant quatre années. En 1954, l'intention était de greffer la structure décentralisée sur celle des Maisons du Travail et de créer de nouveaux services locaux à Anvers et à Mons. L'initiative dépendait de l'approbation du ministre, qui n'est jamais venue. Le ministre Troclet fraîchement émoulu, succédant en 1954 au catholique Geeraerd van den Daele et reprenant pendant les quatre années suivantes sa politique de rénovations sociales déjà connue (et redoutée par le mouvement catholique) n'a pas donné son autorisation. Au sein de l'ONSS proprement dit, la conclusion finale se faisait également attendre : partisans et adversaires campaient sur leurs positions, et l'administration refusait de trancher. Tout le monde était d'accord sur une chose : le fonctionnement 'déconcentré' avait un effet

(5) Le groupe à la base du pacte social, le 'Comité clandestin', qui se rencontrait dans les divers organes d'administration. A la fin des années 1940, ce groupe s'était fortement dilué, et il s'y était ajouté de nouveaux responsables qui ne partageaient plus le contexte commun de la guerre.

(6) Voir note de bas de page 1.

(7) Ce qui répondait aux attentes de certaines organisations patronales. Voir Vanthemsche, G., *De beginjaren van de sociale zekerheid in België, 1944-1960*, p. 110 ssq., Bruxelles, 1995.

particulièrement favorable sur l'accessibilité des services. C'est l'argument qui a été retenu pour créer dans plusieurs villes des 'antennes locales' incorporées ou non aux maisons sociales, qui n'avaient qu'un rôle purement informatif.

3. LA CONCURRENCE TECHNOLOGIQUE DANS LA MECANOGRAPHIE : CARTES PERFOREES OU MACHINES COMPTABLES ?

L'occasion de procéder à ces expériences n'est pas uniquement née du débat idéologique relatif à la structure idéale de l'Etat-providence. Elle était plutôt la *conséquence* d'une discussion d'ordre technico-organisationnel, apparue après une analyse du fonctionnement de l'ONSS en 1948, qui avait démontré qu'il était trop mécano-graphique et que l'on s'était organisé trop unilatéralement en fonction des systèmes de cartes perforées. Ceux-ci, mis en œuvre par l'asbl Société de Mécano-graphie, constituaient en effet le socle opérationnel de l'ONSS en 1944. L'analyse argumentait qu'un recours à des machines comptables à petite échelle permettrait d'améliorer les performances.

Les expériences n'étaient, par exemple, pas uniquement élaborées pour trancher dans la pratique un débat idéologique, mais aussi pour pondérer le système centralisé de cartes perforées face au système comptable décentralisé. Cette concurrence entre les deux systèmes trouvait son origine dans la Deuxième Guerre mondiale, à l'époque où les machines comptables avaient supplanté les systèmes de cartes perforées pour une série de tâches. Les machines comptables ont évolué après la guerre⁸, et leur taille modeste ainsi que leur relative simplicité d'utilisation en ont fait de redoutables concurrentes des machines à cartes perforées, plus sophistiquées. Les expériences de l'ONSS n'ont fait que confirmer cet état de fait et pendant un moment, on a pu croire que le système de cartes perforées aurait le dessous. Mais en fin de compte, l'on est parvenu à la conclusion que les cartes perforées s'acquittaient également d'autres tâches, comme l'élaboration de statistiques que les machines comptables ne permettaient pas d'obtenir, et qu'il fallait donc un système mixte. C'était bien entendu une solution coûteuse, mais à l'époque, cet élément n'était pas vraiment déterminant.

Sur ce point, une conclusion finale ne s'est imposée qu'en 1954. L'on a continué d'utiliser deux services décentralisés à Bruges et à Namur, sur la base de systèmes comptables, et une activité centrale à Bruxelles utilisant les cartes perforées⁹. A la fin des années 1950, tout le débat sur le fonctionnement centralisé ou non a été définitivement tranché par une argumentation *technique*. Le système de cartes perforées, qui était devenu un systè-

(8) La 'machine comptable positionneuse' a suscité bien des débats. Elle était capable d'additionner ou de soustraire sur une ligne horizontale (jusqu'à 9 chiffres), possédait des touches 'rubrique de coûts' automatiques, deux moteurs pour déplacer automatiquement le chariot et des touches de calcul électriques. Elle permettait d'établir les perspectives comptables.

(9) Via la Société de Mécano-graphie.

me TIC primitif⁰, était coûteux et, en outre, plus polyvalent, de sorte qu'il n'était plus possible de défendre le maintien d'un système mixte. C'est ainsi que l'activité des départements locaux a pris fin en 1961. Entretemps, en 1957, Léon-Eli Troclet était devenu président du conseil de gestion de la Société de Mécanographie¹¹, le service d'exécution technique de l'ONSS, et par la suite de plusieurs institutions de la sécurité sociale.

4. EN CONCLUSION

Le débat sur '*le fait de centraliser ou non, au sein de quelle structure et avec quel équipement technique*' particulièrement animé durant l'après-guerre fut tranché par l'évolution technique. Il ne fut pas le seul en son genre à la fin des années 1940. En parallèle, on débattit aussi de l'éventuelle centralisation ou non du traitement des données (la création d'une 'cartothèque pour travailleurs'), de la centralisation des flux de données (pour supprimer les bons de cotisation, les cartes de pension et les cartes de vacances), la création d'une institution de coordination à structure centralisée¹², la mise en place d'une responsabilité collective dans la sécurité sociale avec la constitution d'un Conseil supérieur de la Sécurité sociale¹³.

Bon nombre de ces thèmes ne sont parvenus dans le forum politique que sous forme fragmentaire¹⁴, mais ils étaient bien présents dans les cercles des administrateurs de la sécurité sociale. Plusieurs thèmes cruciaux ont été ranimés dans les années 1980, où ils ont été placés sur le forum politique¹⁵ et réalisés à la fin du 20^e siècle, par exemple avec l'application de LATG¹⁶, la BCSS¹⁷, la DMFA¹⁸.

(10) La Société de Mécanographie, et par conséquent l'ONSS, sont passées en 1958 à l'IBM 650, premier 'ordinateur'; elle fut ainsi l'une des premières entreprises belges à entrer dans l'ère informatique.

(11) L'actuelle asbl Smals.

(12) Un 'Service central' tel que décrit : *Tenue à jour d'une fiche individuelle par travailleur assujéti à la Sécurité Sociale, rapport n° 2* (Archives ONSS, CG 679, 1948 02 09). Cette proposition relevait de celles d'Omer Molle, *La réforme administrative est-elle un mythe ?*, p. 199 ssq, Bruxelles, 1944 et a été reprise tant par W. Leën que par H. Fuss dans le rapport susmentionné (note de bas de page 1).

(13) *Ontwerp van oprichting van een Hoge Raad voor Sociale Zekerheid*, Archives ONSS, CG 726, 1948 04 21.

(14) A quelques exceptions près comme durant le débat parlementaire sur le budget du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale en 1947 (Annales parlementaires, séance 21 et 22 mai 1947), au cours duquel L.E. Troclet s'est expressément déclaré partisan du traitement mécanographique centralisé. En 1952-1953, lors des débats sur la nouvelle loi des pensions, au cours desquels E. Leburton lance le débat sur un fichier central des travailleurs géré par l'ONSS (Annales parlementaires séance 1953 06 23, Séance de la Chambre).

(15) La politique de Jean-Luc Dehaene marque un tournant ; ses lignes directrices se trouvent dans son 'Plan Dehaene', *Propositions du ministre des Affaires sociales en vue de réformer la sécurité sociale*, mai 1983.

(16) Données relatives au salaire et au temps de travail (1990) de tous les travailleurs, stockées dans un fichier centralisé pouvant être mis à la disposition de tiers par la Banque-Carrefour de la Sécurité Sociale.

(17) La Banque-Carrefour de la Sécurité Sociale (1990) est un hybride de la proposition initiale datant de 1948 pour la création d'une banque centrale de données pour tous les secteurs de la sécurité sociale. Voir note de bas de page 17.

(18) La Déclaration multifonctionnelle (2003) : il s'agit de la déclaration trimestrielle à l'ONSS contenant toutes les données susceptibles d'être également utiles à d'autres secteurs de la sécurité sociale, et qui ne peut être transmise que sous forme électronique. Il s'agit de la source initiale des données diffusées par le réseau de la sécurité sociale après avoir été contrôlées à la base par l'ONSS (donc l'asbl Smals).

Savoir pourquoi ces propositions ont pu se concrétiser 50 ans plus tard constitue en soi une problématique passionnante. Mais elle fera l'objet d'autres études.

Dernière considération : l'historiographie de la période d'après-guerre est fortement axée sur des thèmes qui ont animé le forum public et politique (la question royale, la reconstruction, l'épuration etc.¹⁹). Mais il est clair qu'à côté du forum politique, il en est bien d'autres qui ont joué un rôle actif dans la formation de la société d'après-guerre, comme le Conseil paritaire national et les conseils de gestion des institutions de la sécurité sociale²⁰.

(Traduction)

(19) A titre d'illustration : Luc Huyse et Kris Hoflack (éd.), *De democratie heruitgevonden. Oud en nieuw in politiek België. 1944-1950*, Louvain, 1995, particulièrement : Bijlagen, Regeringen, belangrijke wetten en gebeurtenissen (1940-1954), pp. 220-224.

(20) Voir : Guy Vanthemseche (éd.), *De tuin van heden. Dertig jaar wetenschappelijk onderzoek over de hedendaagse Belgische Samenleving*, Bruxelles, 2007, particulièrement : Dirk Luyten, *Tussen staat en zuil. Vijfendertig jaar Belgisch onderzoek over sociaal beleid*, pp. 347-382.

BIBLIOGRAPHIE

- Conway, M., *The Sorrows of Belgium. Liberation and political Reconstruction, 1944-1947*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- Cortada, J.W., *Before the Computer. IBM, NCR, Burroughs & Remington Rand and the industry they created*, Oxford, Princeton University Press, 1993.
- Fuss, H. et Leën, W., *Verslag over de hervorming van de maatschappelijke zekerheid, aangeboden aan de Heer Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg. Rijkscommissarissen voor de Maatschappelijke Zekerheid*, Bruxelles, janvier 1951.
- Jacques, C. et Marissal, Cl., *Les débuts de l'Office National de Sécurité Sociale*, Bruxelles, 1995 (étude non publiée).
- Heide, L., *Punched-Card Systems and the Early Information Explosion*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2009.
- Huyse, L. et Hoflack, K., (réd.), *De democratie heruitgevonden. Oud en nieuw in politiek België. 1944-1950*. Leuven, éd. Van Halewyck, 1995, *spécifiquement* : *Bijlagen, Regeringen, belangrijke wetten en gebeurtenissen (1940-1954)*, pp. 220-224.
- Keirel-Trentelivres, R., *Traité de mécanographie (arithmométrie) : théorie et pratique*, Bruxelles, éd. Clerebaut, 1945.
- Lermission, S. et Mondollot, P., *Organisations des bureaux et notions sur l'organisation des entreprises*, Paris, s.d.
- Liesse, M. et Van Lerberge, R., *Smals Development. 1939-2014*, Bruxelles, Smals, 2014.
- Luyten, D., *Tussen staat en zuil. Vijfendertig jaar Belgisch onderzoek over sociaal beleid*, in Vanthemsche, G., (réd.), *De tuin van heden. Dertig jaar wetenschappelijk onderzoek over de hedendaagse Belgische Samenleving*, Bruxelles, 2007.
- Luyten, D. et Vanthemsche, G. (réd.), *Het sociaal Pact van 1944. Oorsprong, betekenis en gevolgen. Acta van het historische luik van het colloquium '50 jaar Sociaal Pact'. Vrije Universiteit Brussel 8-9 december 1994*, Bruxelles, VUBpress, 1995.
- Molle, O., *La réforme administrative est-elle un mythe ?*, Bruxelles, Weissenbruch, 1944.
- Vandeputte, R., *Sociale Geschiedenis van België, 1944-1985*, Tielt, Lannoo, 1985.

Vandervorst, P., Achille Van Acker, parrain de la sécurité sociale, in *Revue belge de sécurité sociale*, 4/2014, pp. 393-420.

Vanthemse, G., *De beginjaren van de sociale zekerheid in België, 1944-1960.*, Bruxelles, VUBpress, 1995

Vogel-Polsky, E., Courte biographie personnelle de Léon-Eli Troclet, in *Revue belge de sécurité sociale*, 4/2014, pp. 463-467.

Witte, E.,(éd.), *Tussen restauratie en vernieuwing: aspecten van de Belgische naoorlogse politiek (1944-1950)*, Bruxelles, VUB, 1990.

SOURCES

Archives ONSS : documents du comité de gestion (citation : CG, n° document, aaaa mm jj).

Archives asbl Smals.

Archives AMSAB : photo

TABLE DES MATIERES

LE MINISTRE LEON-ELI TROCLET OUVRE LA MAISON DU TRAVAIL DE LOUVAIN EN 1949 CHAQUE PHOTO RACONTE UNE HISTOIRE

1.	INTRODUCTION	590
2.	UNE ILLUSTRATION DU DEBAT POLITIQUE ET IDEOLOGIQUE : COMMENT AMENAGEONS-NOUS L'ETAT-PROVIDENCE ?	590
3.	LA CONCURRENCE TECHNOLOGIQUE DANS LA MECANOGRAPHIE : CARTES PERFOREES OU MACHINES COMPTABLES ?	592
4.	EN CONCLUSION	593
	BIBLIOGRAPHIE	595
	SOURCES	596