



ISSN 0035-0834

Dépôt légal : D/2017/11.857/4

Les travaux signés ou reproduits sous le couvert d'une indication de source dans cette publication n'engagent que la responsabilité de leur auteur et ne reflètent pas nécessairement la position ou l'opinion du Service public fédéral Sécurité sociale.

# SOMMAIRE

<b>LES ALLEGEMENTS PERMANENTS DES CHARGES SALARIALES POUR TRAVAILLEURS AGES. UN INSTRUMENT EFFICACE POUR MAINTENIR L'EMPLOI ET RETARDER LA PREPENSION?</b>	353
ANDREA ALBANESE ET BART COCKX	

<b>LE CREDIT-TEMPS FIN DE CARRIERE. PROLONGE-T-IL LA CARRIERE PROFESSIONNELLE ?</b>	375
ANDREA ALBANESE, BART COCKX ET YANNICK THUY	

<b>L'ORIGINE TECHNICOADMINISTRATIVE DE LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE. UN RECIT DE GUERRE PARTICULIER</b>	397
RAPHAEL VAN LERBERGE	

## DEVELOPPEMENTS DE L'EUROPE SOCIALE

<b>PROPOSITION DE REVISION DE LA LEGISLATION EUROPEENNE EN MATIERE DE COORDINATION DES SYSTEMES DE SECURITE SOCIALE : EXAMEN CRITIQUE SPECIFIQUEMENT AXE SUR LA BELGIQUE</b>	443
FREDERIC DE WISPELAERE ET JOZEF PACOLET	

<b>DIGEST EUROPEEN – DIGEST INTERNATIONAL</b>	475
CECILE BARBIER	



# LES ALLEGEMENTS PERMANENTS DES CHARGES SALARIALES POUR TRAVAILLEURS AGES. UN INSTRUMENT EFFICACE POUR MAINTENIR L'EMPLOI ET RETARDER LA PREPENSION ?<sup>1</sup>

PAR **ANDREA ALBANESE\* ET BART COCKX\*\***

\* Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER), Universiteit Gent (SHERPPA)

\*\* Universiteit Gent (SHERPPA), Katholieke Universiteit Leuven (IRES), IZA (Bonn) et CESifo (Munich)

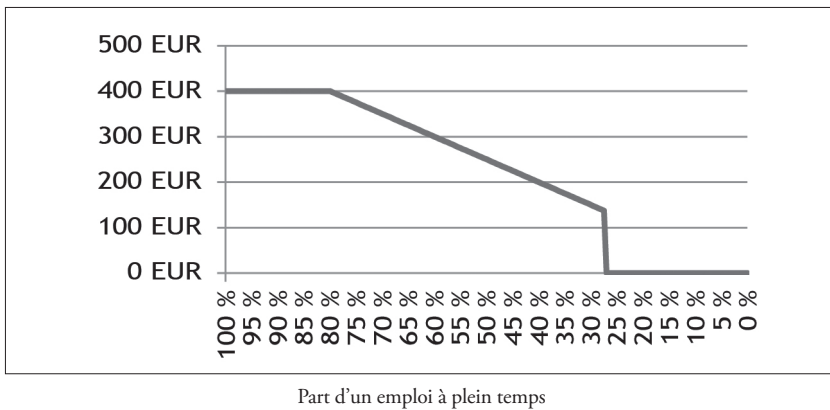
## 1. PROBLEMATIQUE ET ATTENTES

La diminution du taux d'emploi résultant du vieillissement de la population ainsi que l'augmentation de l'espérance de vie vont constituer, dans les prochaines décennies, des défis importants pour la croissance économique et pour le maintien de l'Etat-providence dans le monde développé. En juin 2010, l'Union européenne a établi la « Stratégie 2020 », notamment dans le but de réagir à ces défis. Faire passer le taux d'emploi de 69 % en 2010 à 75 % en 2020 est un des principaux objectifs de cette stratégie. L'augmentation du taux d'activité des travailleurs seniors joue un rôle crucial dans ce processus (Commission européenne, 2010). La Belgique connaît un des taux d'emploi pour les travailleurs seniors les plus bas de l'UE. En 2013, celui-ci n'atteignait que 42 % pour la population des 55 à 64 ans, contre 50 % dans l'EU27. Cependant, des progrès se manifestent. Depuis 2000, l'autorité fédérale belge a pris une série de mesures encourageant l'emploi des travailleurs âgés (Dejemeppe et al., 2015), et le taux d'emploi de ces derniers a augmenté de 16,7 points de pourcentage (Eurostat, 2015). Reste à savoir dans quelle mesure

(1) Ce texte est un résumé en français du document intitulé : « Permanent Wage Cost Subsidies for Older Workers. An Effective Tool for Employment Retention and Postponing Early Retention ». Pour tous les détails techniques, nous renvoyons à la version anglaise. Cette étude a été financée par la politique scientifique fédérale (BELSPO) dans le cadre du programme « Société et Avenir » (contrat n° TA/00/044). Andrea Albanese a également été partiellement financé par le 'Bijzonder Onderzoeksfonds' de l'Universiteit Gent (code 01SF3612). Les données ont été mises à disposition par la Banque-Carrefour de la Sécurité Sociale (rapport n° 12/080 du Comité sectoriel de la Sécurité sociale et de la Santé, département Sécurité sociale). Nous remercions le réviseur anonyme pour la lecture approfondie de notre article et ses précieuses observations.

cette évolution favorable résulte de la politique menée et, dans l'affirmative, quelles mesures ont été les plus efficaces. La présente étude répond en partie à la question. Elle s'efforce de mesurer les effets sur l'emploi et les salaires de l'allègement des charges salariales que l'autorité belge a instauré en 2002 pour les travailleurs âgés.<sup>2</sup> D'autres pays ont mis en place des allègements similaires, de sorte que notre étude peut également susciter l'intérêt de décideurs politiques dans d'autres pays.<sup>3</sup>

**FIGURE 1** : MONTANT PAR TRIMESTRE DE L'ALLEGEMENT DES CHARGES SALARIALES EN FONCTION DU TEMPS TRAVAILLE



En Belgique, à partir du deuxième trimestre de 2002, les cotisations de sécurité sociale de l'employeur ont connu un allègement permanent de 400 EUR/trimestre pour chaque travailleur de plus de 58 ans actif à plein temps dans le secteur privé. Cet allègement s'est effectué automatiquement et son intégration a par conséquent frôlé les 100 %. La figure 1 reprend le montant de la diminution en fonction du temps presté. L'allègement n'a été accordé que pour les travailleurs prestant plus d'un tiers d'un équivalent temps plein. Pour les travailleurs à temps partiel dont l'horaire de travail correspondait à moins de 80 % d'un plein temps, l'allègement a augmenté en fonction du temps de travail effectif par rapport à celui d'un travailleur à plein temps, multiplié par 1,25 : pour un travailleur prestant 33 % d'un équivalent temps

(2) Nous repreneons uniquement les effets de cette mesure sur les travailleurs masculins. Nous en avons également étudié les effets sur les femmes mais, bien que les résultats ne diffèrent pas beaucoup de ceux des hommes, l'analyse sur l'échantillon féminin ne passait pas tous les tests de fiabilité, et nous ne pouvions donc exclure que ces résultats fussent biaisés.

(3) Dans l'OCDE, il s'agit par exemple des pays suivants : Allemagne, Autriche, Danemark, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, France, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède. Le lecteur intéressé trouvera une description de ces mesures dans l'annexe Internet du rapport de l'étude en anglais.

plein, la réduction est donc égale à 165 EUR ( $0,33 \times 1,25 \times 400 = 165$ ); si cette part s'élève à 80 % (ou plus), la réduction est maximale, et se chiffre donc à 400 EUR ( $0,80 \times 1,25 \times 400 = 400$ ). En moyenne, cet allègement des charges a réduit de quatre pour cent les frais salariaux de tous les ayants droit. Sachant qu'il s'agissait d'un montant forfaitaire, cette part diminuait avec le salaire. Le maximum s'établissait à 13,8 %, ce chiffre étant atteint pour un emploi partiel à 80 %, rémunéré au salaire légal minimum. En 2004, cet allègement des charges représentait des dépenses équivalentes à 0,034 % du produit intérieur brut (PIB). Entre 2004 et 2011, pas moins de 1,3 milliard d'euros y ont été consacrés. Ce chiffre démontre l'importance sociale d'une telle évaluation, d'autant que la mesure est toujours en vigueur. Cependant, les montants ont été modifiés depuis lors, et les groupes pris en considération ont d'abord été élargis puis à nouveau restreints. En 2004, la condition de l'âge a été ramenée à 57 ans et depuis 2007, les travailleurs de plus de 50 ans ayant un revenu brut inférieur à 12.000 EUR/trimestre sont éligibles pour un allègement des charges augmentant progressivement avec l'âge, jusqu'à 57 ans. Les travailleurs de plus de 57 ans continuent à y avoir droit, quels que soient leurs revenus. Depuis 2013, l'autorité fédérale n'accorde plus d'allègements des charges aux travailleurs de moins de 54 ans, et la condition liée au revenu citée plus haut a été imposée à *tous* les travailleurs âgés. Dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat, les diminutions de charges pour les travailleurs âgés, comme celles des autres groupes cibles, sont devenues une compétence régionale. Dans ce cadre, la Flandre a depuis juillet 2016 fait passer de 54 à 55 ans l'âge limite des allègements permanents des charges pour les travailleurs âgés. Au moment de la rédaction de ce chapitre, Bruxelles et la Wallonie étaient également sur le point d'instaurer un allongement similaire et un allègement des charges en fonction de l'âge plus progressif qu'en Flandre. De plus, en Flandre, il existe non seulement un allègement permanent pour les travailleurs âgés en poste, mais aussi, depuis 2006, une prime à l'embauche de chômeurs âgés. L'évaluation de ces primes à l'embauche sort du cadre de la présente étude.

Du point de vue de la théorie économique et sur la foi des études empiriques existantes, quels effets un allègement des charges pour les travailleurs âgés est-il susceptible de produire ? Du point de vue de la théorie économique standard, nous savons que sur un marché parfaitement compétitif, les allègements des charges salariales ne peuvent améliorer l'emploi que dans la mesure où tant la demande que l'offre d'emploi présentent une élasticité salariale suffisante (ex. Katz, 1996). Toutefois, nous n'avons connaissance d'aucune étude économétrique mesurant l'élasticité de la demande de travailleurs âgés, et les conclusions des études existantes en matière de l'offre d'emploi sont mitigées.<sup>4</sup> Il est donc difficile, sur la base de cette littérature, d'émettre des prévisions concernant les effets de ces allègements des charges salariales. Un autre groupe d'études évalue directement les effets des allègements des

(4) Voir Albanese et Cockx, 2015 pour un résumé de ces documents.

charges pour les travailleurs et les employeurs, mais rares sont les chercheurs qui se sont penchés sur la question du point de vue des travailleurs âgés. En Allemagne, Ammermüller et al. (2006) et Brussig et al. (2006) identifient des effets positifs d'un bonus à l'emploi pour les travailleurs âgés, mais ils ne sont pas statistiquement différents de zéro. Dans une autre étude allemande, Boockmann et al. (2012) relèvent, uniquement pour les travailleuses plus âgées d'Allemagne orientale, des effets statistiquement significatifs d'une prime à l'embauche. Ceux-ci résulteraient principalement d'une durée de subvention plus élevée et d'un taux de chômage plus marqué dans la région. En effet, lorsque le chômage est important, il existe moins de risques de voir la prime absorbée par des exigences salariales plus élevées. L'étude de Huttunen et al. (2013) est à notre sens la plus pertinente. Elle se penche sur les effets d'un allègement provisoire (d'une durée de cinq ans) des charges salariales en Finlande pour les travailleurs de plus de 54 ans ayant un faible revenu.<sup>5</sup> Bien que leurs résultats aient été évalués avec une grande précision, ces chercheurs ne découvrent que des effets très modestes tant sur les probabilités d'emploi que sur la durée du travail, dont aucun ne diffère de zéro de façon statistiquement significative. Il est difficile de déterminer si l'intervention a influencé le salaire, car leur analyse sur ce plan n'a pas fourni de résultats solides. Ils identifient en revanche des effets positifs et statistiquement significatifs sur la durée du travail des travailleurs de plus de 58 ans. Ces effets peuvent notamment s'expliquer par le fait que ce groupe d'âge ait droit à une retraite à temps partiel, ce qui augmente l'élasticité de l'offre d'emploi de ce groupe.

Sur la base de la littérature empirique existante, nous ne pouvons donc pas escompter d'effets (ou uniquement minimes) d'un allègement des charges sur l'emploi, la durée du travail *et* le salaire. Ces résultats vont à l'encontre des attentes de la théorie économique standard. Un effet modeste sur l'emploi pourrait découler d'une offre ou d'une demande d'emploi très rigide, mais cela devrait se traduire par un salaire plus élevé et ce n'est pas ce que nous constatons. Une explication possible est que les travailleurs âgés coûtent plus cher à leur employeur que ce qu'ils ne lui rapportent. On parle d'« écart salaire-productivité ». Cet écart peut être la conséquence de baisses de productivité liées à l'âge, sans doute suite à la rapidité de l'évolution technologique, qui touche principalement les ouvriers actifs dans l'industrie. Pour les employés, il résulte d'une rémunération basée sur l'ancienneté, qui fait que le salaire l'emporte peu à peu sur la productivité en fin de carrière (Lazear, 1979). Dans leurs recherches scientifiques, Vandenberghe et al. (2013, fig. 1) constatent qu'en Belgique, le salaire dépasse en moyenne la productivité à partir de 56 ans.<sup>6</sup> Cette

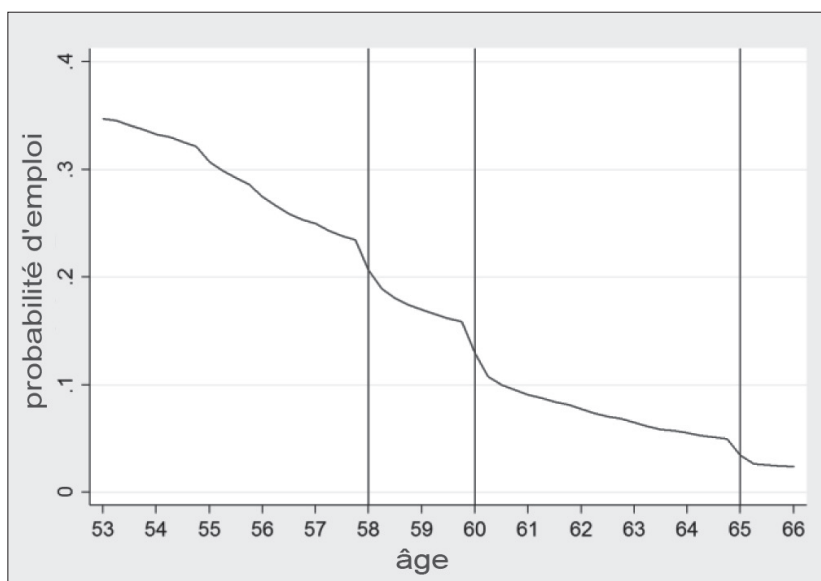
(5) Proportionnellement aux coûts salariaux, l'allègement des charges salariales en Finlande ne dépassait pas 13 %, ce qui est comparable avec la situation en Belgique.

(6) Voir aussi Cataldi et al., 2012.



constatation a été faite pour la Belgique, mais aussi pour d'autres pays.<sup>7</sup> Des frais de préavis élevés, une législation antidiscrimination et le maintien de la paix sociale (Claes, 2012, p. 38) expliquent pourquoi les employeurs ne licencient pas ces travailleurs âgés trop coûteux. Un allègement des charges salariales pour ces travailleurs ne peut dans ce cas avoir aucun effet, car il ne peut qu'alléger la perte de l'employeur qui les maintient au travail.

**FIGURE 2 :** EVOLUTION DE LA PROBABILITE D'EMPLOI AVEC L'AGE



Nonobstant cet écart salaire-productivité, nous nous attendons à ce que l'allègement des charges que nous étudions ici ait la capacité de maintenir un groupe spécifique de travailleurs au travail. En effet, l'allègement vise une tranche d'âge au-delà de 58 ans, pour laquelle la probabilité de sortie anticipée augmente fortement (voir figure 2). Vers 2002, en effet, de nombreux secteurs étaient régis par une convention collective de travail (CCT) qui permettait un départ généralisé à la prépension dès 58 ans. Certaines entreprises ont fait un usage intensif de cette mesure pour licencier leurs travailleurs âgés trop coûteux. Mais pour les entreprises, miser sur la prépension a un coût, qu'elles devront pondérer à l'aune des bénéfices (l'écart salaire-productivité

(7) Le lecteur trouvera dans le document de travail en anglais des renvois à des études qui constatent ce qui précède.

jusqu'à la pension régulière). Dès qu'un travailleur a atteint l'âge d'éligibilité, l'employeur le mettra en prépension dans la mesure où les bénéfices l'emportent sur les coûts.<sup>8</sup> Il est clair qu'un allègement des charges salariales réduit ces bénéfices. C'est pourquoi nous escomptons que cette diminution puisse maintenir plus longtemps au travail les travailleurs ayant droit à la prépension. La présente étude confirme cette hypothèse. En même temps, on peut toutefois craindre que les effets positifs pour ce groupe spécifique s'expriment en partie au détriment des travailleurs de la tranche d'âge immédiatement inférieure, qui ne bénéficient pas d'un avantage. Les preuves sont ici aussi présentes. Par conséquent, l'effet positif sur l'emploi se trouve en bonne partie annulé.

Nous allons commencer par examiner les données utilisées pour cette étude. Dans une section ultérieure, nous expliquerons la méthode que nous utilisons pour identifier les effets de l'allègement des charges salariales, avant de présenter les résultats et de les commenter. Avant de conclure, nous présenterons encore succinctement l'analyse coûts-bénéfices que nous avons effectuée pour cette étude.

## **2. DONNEES**

---

Pour l'analyse, nous avons tiré du Registre national un échantillon aléatoire à stratification endogène des cohortes nées entre 1941 et 1950 (âgées de 52 à 61 ans en 2002) et avons relié ces informations au « Datawarehouse Marché du travail et Protection sociale » de la Banque-Carrefour de la Sécurité Sociale. Cet entrepôt de données regroupe, pour tous les résidents belges, les informations disponibles dans les diverses institutions de la sécurité sociale. Ces données administratives extrêmement étoffées permettent de reconstituer, depuis 1998 trimestre par trimestre, l'historique professionnel et les informations salariales des individus. Pour le secteur privé, elles permettent même de décrire la carrière professionnelle jusqu'en 1957. Dans notre analyse, nous utilisons abondamment ces informations, non seulement pour mesurer les résultats qui nous intéressent (probabilité d'emploi, probabilité de rester au travail, durée du travail, salaire horaire, prépension et autres canaux de sortie anticipée), mais aussi pour rendre plus facilement comparable le groupe « traité » (les personnes de plus de 58 ans pour lesquelles l'allègement des charges salariales est d'application depuis 2002) et les groupes de contrôle plus jeunes. A cette fin, nous mesurons ces informations pendant au moins 7 trimestres avant le moment sur lequel porte le résultat. Nous évitons ainsi que le résultat influence les variables de contrôle, ce qui biaiserait la mesure du lien de cause à effet de l'allègement des charges sur ce résultat.

---

(8) Par souci de maintenir la paix sociale, l'employeur ne licencie pas ces travailleurs avant l'âge d'éligibilité.

L'historique du travail est appréhendé par (i) la situation professionnelle 7 semestres avant que le résultat ne soit mesuré (inactif, chômeur, indépendant, fonctionnaire, actif ou non dans le secteur public ; durée du chômage en mois ; durée effective du travail en 3 catégories (0-30 %, 31-80 %, 81-100 % d'un équivalent temps plein) ; secteur groupé jusqu'au niveau du premier ou deuxième chiffre; crédit-temps ou non ; niveau des allocations de chômage en EUR/mois ; régime horaire (plein temps, temps partiel ou spécial) ; taille de l'entreprise (en 10 catégories), (ii) l'historique récent<sup>9</sup> et (iii) moins récent<sup>10</sup> en tant que travailleur dans le secteur privé, mesuré à l'aide des indicateurs suivants : le nombre de trimestres d'expérience professionnelle, un indicateur égal à un si l'on n'a pas travaillé du tout pendant la période correspondante, la part moyenne d'un équivalent temps plein prestée, la part de celui-ci prestée sous statut d'ouvrier (et non pas employé), le revenu brut équivalent temps plein moyen du travail pendant ces périodes. Pour améliorer cette comparabilité, nous utilisons à côté de ces informations relatives à l'historique du travail des caractéristiques relatives aux individus et aux ménages, comme le genre, la province du domicile, le type de ménage (isolé ou couple avec enfants, autres), la taille du ménage en 5 catégories et la présence de personnes de moins de 18 ans ou de plus de 65 ans dans le ménage. Le lecteur trouvera une description détaillée des variables utilisées dans l'annexe du rapport d'étude en anglais.

A ces âges, (entre 52 et 61 ans en 2002), beaucoup de personnes ont déjà quitté le marché du travail en Belgique. Ces inactifs ne sont pas réellement utilisables pour mesurer les effets de l'allègement des charges sur l'emploi, car il est improbable que cette mesure les remette massivement au travail : elle agit plutôt sur la rétention que sur l'accès à l'emploi. Nous ne pouvons toutefois nous contenter d'exclure ces inactifs de l'échantillon, car cela induirait un biais de sélectivité. Pour étoffer au maximum l'échantillon d'individus influencés par l'allègement des charges, nous avons choisi un échantillon stratifié endogène dans lequel nous sous-représentons les inactifs autour de la période de la réforme, tandis que nous surreprésentons ceux qui font une transition en sortant de l'emploi ou en y accédant. Comme cette stratification est liée aux résultats qui nous intéressent, il s'agit d'un échantillon endogène. Pour éviter un biais dans l'analyse des données, nous devons pondérer de manière adéquate les observations réalisées pour ce type d'échantillon endogène. Les détails de cette pondération sont abordés dans la version anglaise. On obtient au final un échantillon de 243.655 individus (153.655 hommes et 90.282 femmes).

### 3. METHODE

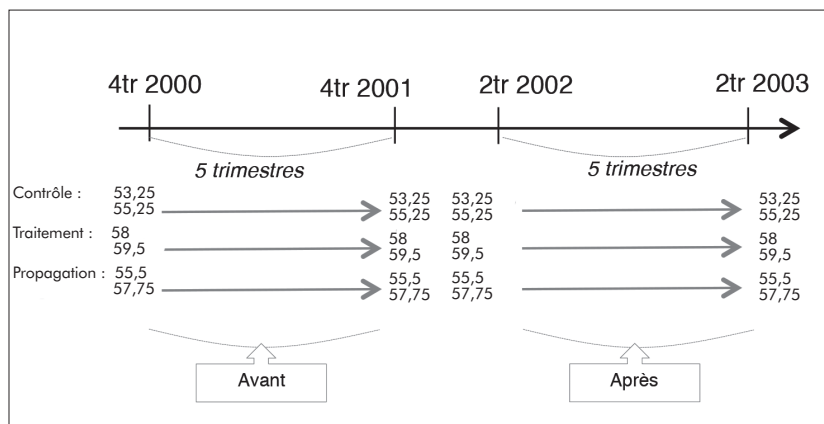
La méthode est pour l'essentiel basée sur l'estimateur des « doubles différences » (DD). Pour mesurer l'effet de l'allègement des charges salariales, nous comparons

(9) 7-11 trimestres avant mesure du résultat.

(10) Dans la période de 5,5 ans à 10,75 ou 28 ans (selon la variable de contrôle) avant mesure du résultat.

l'évolution d'un résultat (p. ex. emploi) entre un moment précédant l'entrée en vigueur (avant 2002) et un moment ultérieur (après 2002) pour un groupe plus âgé éligible à l'allègement des charges et un groupe plus jeune qui n'y a pas droit. L'évolution mesure la différence entre les deux résultats dans le temps. Si nous soustrayons ces différences entre les deux groupes d'âge, nous obtenons l'estimateur DD. L'évolution pour le groupe plus âgé quantifie non seulement l'effet de la mesure, mais aussi l'évolution autonome du résultat dans le temps sans l'intervention. Pour mesurer un effet pur de l'intervention, l'estimateur DD part du principe que l'évolution du résultat pour le groupe plus jeune constitue une bonne approximation de l'évolution autonome pour le groupe plus âgé. Cette supposition nous permet d'évaluer l'effet pour le groupe plus âgé en soustrayant la seconde différence de la première.

Pour mesurer l'effet de l'allègement des charges, nous devons tenir compte du fait qu'il peut non seulement générer des effets sur des individus de plus de 58 ans, mais que les effets peuvent aussi *se propager* aux plus jeunes, ce pour deux raisons au moins. D'abord, les coûts salariaux des travailleurs plus jeunes diminuent eux aussi car l'allègement des charges salariales s'applique également à eux dès qu'ils atteignent 58 ans. Cette *anticipation* prend de l'importance à mesure que l'âge limite de 58 ans approche. Mais cette propagation peut aussi fonctionner en sens inverse. Etant donné que les travailleurs plus jeunes deviennent relativement plus coûteux que les plus âgés, les employeurs auront tendance à envoyer les premiers en prépension plus tôt que les seconds. Il s'agit là d'un *effet de substitution*. Sans tenir compte de l'*effet d'anticipation*, cet effet est également plus important à mesure que l'on approche de l'âge de 58 ans, car plus la différence est mince, plus les individus sont substituables. Ce fait a des implications pour l'analyse, quel que soit l'effet dominant. L'âge du groupe de contrôle doit donc être choisi de manière à ce que ces effets de propagation deviennent négligeables. Dans notre analyse, nous fixons les limites d'âge de ce groupe de contrôle dans une fourchette allant de 53,25 à 55,25 ans. L'âge du groupe traité va de 58 à 59,5 ans. Enfin, nous examinons aussi, dans l'analyse, le groupe de contrôle plus âgé, entre 55,5 et 57,75 ans, comme un groupe « traité ». En comparant l'évolution des résultats de ce groupe avec le groupe de contrôle, nous comprenons mieux l'importance des effets de propagation.

**FIGURE 3** : DOUBLE DIFFERENCE SUR LA BASE DE DONNÉES MOYENNES MULTIPLES : GROUPES D'ÂGE FIXES

La figure 3 tente de présenter encore une fois le protocole de recherche sous une forme de graphique. Nous comparons l'évolution des résultats d'un groupe traité (58-59,5, ou 55,5-57,75, si nous étudions les effets de propagation) avec ceux d'un groupe de contrôle (53,25-55,25). Nous comparons, pour ces groupes d'âge fixe, les résultats pendant 5 trimestres avant l'introduction de l'allègement des charges (entre les 4<sup>e</sup> trimestres 2000 et 2001) et pendant les 5 trimestres qui suivent (entre le 2<sup>e</sup> trimestre 2002 et le 2<sup>e</sup> trimestre 2003).<sup>11</sup>

Diverses complications nous empêchent d'appliquer l'estimateur DD standard. D'abord, la composition moyenne des groupes de contrôle (plus jeunes) et traités (plus âgés) diffère. Pour améliorer la comparabilité de ces groupes, nous pondérons les données à l'aide des variables de contrôle mentionnées dans la section 2. Nous procédons sur la base de la méthode semi-paramétrique dite de « pondération selon la probabilité inverse » (PPI). Cette pondération permet d'obtenir que les évolutions de la plupart des résultats avant intervention (donc sans allègement des charges) coïncident pour les groupes de contrôle et les groupes traités. C'est capital, car l'estimateur DD ne peut identifier l'effet de l'allègement des charges que si cette condition est remplie. Cependant, cette pondération ne suffit pas pour deux variables de résultat – les probabilités d'emploi et les probabilités de rester au travail. Nous constatons que pour le groupe plus jeune, les probabilités d'emploi et les probabilités de rester au travail diminuent plus lentement dans le temps que pour les groupes

(11) Pour tenir compte du fait que les travailleurs pouvaient anticiper l'instauration de l'allègement des charges, le 1<sup>er</sup> trimestre 2002 n'est pas pris en compte dans la période de contrôle précédant l'intervention.

plus âgés. L'amélioration progressive du degré de scolarisation des générations plus jeunes peut expliquer ce fait. En effet, nos données ne contiennent pas d'informations quant au degré de scolarisation, de sorte qu'elles ne peuvent tenir compte de ces évolutions distinctes. Pour résoudre ce problème, nous estimons sur la base de la période avant 2002 le processus de croissance pour les différents groupes d'âge. Nous extrapolons ensuite cette tendance différentielle à la période suivant l'instauration de l'allègement des charges. Nos tests placebo<sup>12</sup> suggèrent que l'estimateur DD devient valide dès qu'il tient compte de ces évolutions autonomes différentielles. Ce n'est toutefois le cas que pour les hommes, car ces tests placebo ont systématiquement infirmé la validité de l'estimateur DD pour les femmes. C'est pourquoi nous ne rapportons que les résultats pour les hommes.<sup>13</sup>

#### 4. RESULTATS

Dans un premier temps, nous avons examiné si l'allègement des charges salariales améliorerait les probabilités d'emploi pour l'ensemble du groupe d'hommes âgés de 58 à 59,5 ans. Nos résultats le confirment, mais l'effet est minime : la probabilité n'augmente que de 0,4 point de pourcentage<sup>14</sup> et ne diffère pas significativement de zéro. Ce résultat est conforme aux attentes, car nous avons déjà signalé qu'il existe pour la plupart de ces hommes plus âgés un écart salaire-productivité par l'action duquel le subside salarial peut tout au plus atténuer la perte subie par l'employeur qui occupe ces travailleurs âgés. Pour autant, nous avons avancé que l'allègement des charges salariales des employeurs pourrait les inciter à envoyer moins rapidement les travailleurs à la prépension, et par conséquent à les maintenir plus longtemps au travail. Pour vérifier cette hypothèse, nous avons isolé une sous-population de travailleurs actifs sept trimestres avant le moment où nous avons mesuré l'effet de la politique<sup>15</sup> et qui présentaient une probabilité supérieure à la moyenne de partir en prépension.<sup>16</sup> En parfaite conformité avec les attentes, nous avons découvert pour ce

(12) Dans un test placebo, l'on délimite deux périodes partielles dans la période précédant l'allègement des charges (autrement dit la période de contrôle) et l'on applique la méthode sur ces périodes partielles. Etant donné que la mesure n'est pas encore en vigueur, on n'évalue donc pas une véritable intervention, mais une intervention « placebo ». Toutefois, si l'on découvre malgré tout un effet significatif de cette intervention placebo, il y a matière à douter de la validité des hypothèses sur lesquelles se fonde la méthode.

(13) Qualitativement, les résultats obtenus pour les femmes ne diffèrent pas de ceux obtenus pour les hommes, mais étant donné que les tests placebo sont rejetés, il est possible qu'ils soient biaisés et qu'il n'y ait donc pas de base scientifique pour les rapporter.

(14) Sachant qu'à cet âge, moins de 20 % des hommes sont actifs (voir figure 1), l'effet relatif est près de six fois plus important, mais reste faible : 2,3 %.

(15) Le choix de sept trimestres avant la mesure garantit que ces sous-groupes ne puissent être actifs grâce à l'allègement des charges puisque nous ne suivons pas le groupe traité pendant plus de six mois. Ce choix évite par conséquent que la mesure influence la composition des sous-populations et évite ainsi de biaiser l'effet estimé.

(16) Nous choisissons des travailleurs qui relèvent d'un comité paritaire pour lequel les probabilités de sortir de l'emploi vers 58 ans étaient supérieures à la moyenne avant l'allègement des charges. Sachant que de nombreux travailleurs partent à la prépension à cet âge, nous déterminons ainsi un groupe à probabilité de prépension élevée.

groupe que l'allègement des charges renforçait de façon significative (de 2,2 points de pourcentage) la probabilité de rester au travail, et qu'en même temps la probabilité de voir ce groupe partir à la prépension diminuait de façon tout aussi considérable (de 3,7 points de pourcentage). Toutefois, nous avons aussi averti des effets de propagation vers le groupe plus jeune – entre 55,5 et 57,75 ans – exclu de justesse du droit à l'allègement des charges. Nos analyses démontrent que ces effets existent bel et bien et que la substitution l'emporte sur l'anticipation. L'effet positif sur l'emploi s'en trouve en partie annulé. Pour ce groupe plus jeune, nous constatons en effet que les probabilités de rester au travail diminuent de 1,0 point de pourcentage, tandis que celles de partir à la prépension augmentent de 1,9 point de pourcentage. Bien que seul le second effet diffère statistiquement de zéro, nous ne pouvons exclure statistiquement que les deux effets soient égaux en valeur absolue. Ce dernier point est lui aussi conforme à l'hypothèse que l'allègement des charges et le coût net de la prépension sont des vases communicants. Nous constatons par ailleurs que les effets sont proches de zéro pour le groupe présentant une faible probabilité de partir à la prépension (la tranche de 55,5 à 57,5 ans) et qu'aucun ne diffère significativement de zéro. Plusieurs analyses de sensibilité confirment par ailleurs ces résultats. Nous mesurons par exemple des effets très similaires pour une population partielle de travailleurs qui étaient actifs dans l'industrie sept trimestres avant la mesure. Ce n'est pas surprenant, car il est connu que le secteur industriel fait un usage intensif de la prépension.

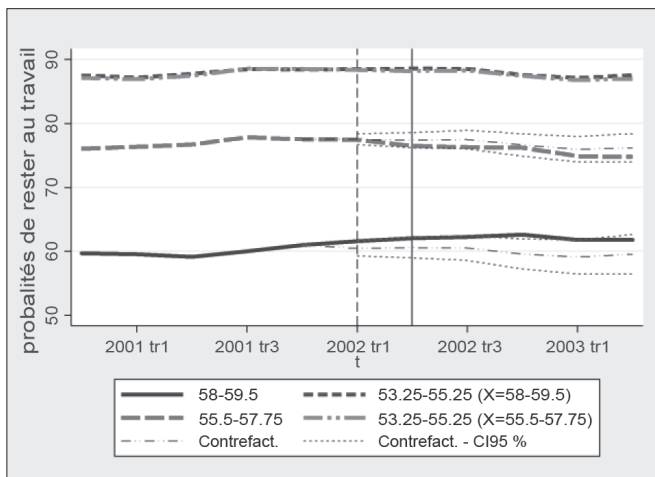
Sachant que l'allègement des charges salariales est forfaitaire, l'avantage pour l'employeur est proportionnellement plus élevé pour les travailleurs à faibles salaires, et nous pouvons dès lors escompter que l'allègement des charges produira des effets plus affirmés pour ce groupe. Cependant, aucune preuve ne vient confirmer cette hypothèse. Peut-être est-ce parce qu'une partie importante de travailleurs à bas salaire de notre échantillon ne sont pas éligibles à la prépension, alors que c'est le seul groupe pour lequel l'allègement des charges fonctionne.<sup>17</sup> Nous avons également examiné si l'effet différerait entre ouvriers et employés, ainsi qu'entre grandes et petites entreprises, mais l'effet ne différerait statistiquement de zéro pour aucun de ces sous-groupes.

Pour mieux appréhender le fonctionnement de notre méthode, nous illustrons par deux figures la manière dont notre analyse identifie les effets mentionnés plus haut. Nous limitons cette illustration à la sous-population plus exposée à la prépension, car c'est le seul groupe pour lequel nous avons constaté des effets significatifs. Dans la figure 4, les deux lignes pointillées supérieures, qui coïncident presque, représentent l'évolution dans le temps du plus jeune groupe de contrôle (entre 53,25 et 55,25 ans) encore au travail après 7 semestres. La figure montre deux évolutions car

(17) Nous n'avons toutefois pas pu vérifier si l'effet de l'allègement des charges salariales était plus marqué pour le groupe à bas salaire que pour celui à salaire élevé au sein du groupe de travailleurs plus exposés à la prépension que la moyenne. L'échantillon est trop réduit pour pouvoir procéder à cette subdivision supplémentaire.

nous rendons ce groupe de contrôle comparable aux deux groupes traités, le groupe de plus de 58 ans qui entre en ligne de compte pour l'allègement des charges salariales ( $X=58-59,5$ ), et le groupe de contrôle plus âgé (entre 55,5 et 57,75 ans) pour lequel nous mesurons les effets de propagation ( $X=55,5-57,75$ ). On notera que les évolutions dans le temps de la figure ont été corrigées pour la tendance différentielle existant entre ces tranches d'âge. La ligne continue inférieure marque l'évolution dans le temps de la fraction mentionnée plus haut pour le groupe traité, entre 58 et 59,5 ans. Sachant que ces travailleurs âgés cessent plus rapidement de travailler (voir la figure 1), la fraction qui est au travail est de loin inférieure à celle du groupe de contrôle plus jeune. L'évolution de cette fraction est très similaire pour ces deux tranches d'âge pendant la période de contrôle, avant 2002. En revanche, elle diverge clairement par la suite. Pour illustrer ce point, la ligne pointillée verte inférieure montre l'évolution à partir de 2002 de la fraction pour le groupe de contrôle plus jeune comparable, et les lignes pointillées qui l'entourent son intervalle de confiance de 95 %.<sup>18</sup> La différence entre la ligne bleue ininterrompue et la ligne verte pointillée correspond à l'estimation ponctuelle de l'effet de l'allègement des charges. Cette différence est clairement positive, tout comme par conséquent l'effet. On constate également, par ailleurs, que la limite supérieure de l'intervalle de confiance correspond plus ou moins à la ligne continue. Autrement dit, le seuil de confiance de l'effet atteint environ 5 %.

**FIGURE 4 : EFFET DE L'ALLEGEMENT DES CHARGES SALARIALES SUR LES PROBABILITES DE RESTER AU TRAVAIL – TRAVAILLEURS PRESENTANT DES PROBABILITES ELEVees DE PARTIR A LA PREPENSION**



(18) Il existe une certaine marge d'erreur due au fait que ces évolutions sont déterminées sur la base de données échantillonnées. L'intervalle de confiance de 95 % représente l'intervalle dans lequel se situe avec 95 % de confiance l'évolution réelle pour la population.



La ligne pointillée rose au milieu de la figure 3 reflète l'évolution du groupe de contrôle plus âgé, et la ligne pointillée verte, à partir de 2002, celle du groupe de contrôle plus jeune. Dans la mesure où la ligne pointillée verte surmonte généralement la rose, on peut en déduire que non seulement l'allègement des charges maintient au travail le groupe plus âgé éligible pour cet allègement, mais qu'il diminue également la rétention du groupe immédiatement plus jeune, ce qui suggère une substitution partielle. L'intervalle de confiance inclut cependant aussi la ligne rose pointillée, ce qui implique que l'effet négatif ne diffère pas significativement de zéro d'un point de vue statistique.

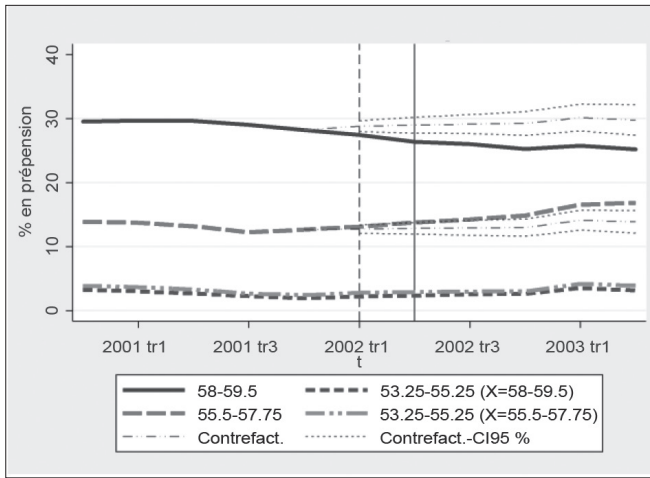
La figure 5 illustre à l'aide d'une analyse graphique similaire les effets de l'allègement des charges sur le passage à la prépension. Nous observons clairement que l'allègement des charges réduit le passage à la prépension pour le groupe le plus âgé, mais qu'il l'augmente clairement pour le groupe de contrôle le plus âgé.

Enfin, nous nous sommes également penchés sur les effets sur la durée du travail et sur le salaire. Nonobstant les probabilités de passage à la prépension, nous avons constaté un effet positif statistiquement significatif de l'allègement des charges sur la durée du travail. Cet effet était toutefois réduit. L'élasticité n'atteignait que 0,13, ce qui signifie qu'un allègement des charges correspondant à 10 % du coût salarial ne fait augmenter la durée du travail que de 1,3 %. Cette augmentation résulte presque intégralement d'une diminution de la fraction prestant moins de 30 % d'un horaire à temps complet. C'est logique, car ce groupe n'entrait pas en considération pour l'allègement des charges. Cette fraction a diminué de 13 % suite à la mesure, mais étant donné que peu d'hommes relèvent de cette catégorie, l'effet global sur la durée du travail est faible.

L'effet de l'allègement des charges sur le salaire horaire est évalué comme très proche de zéro dans chaque spécification et n'est jamais statistiquement significatif, ce qui est compatible avec l'hypothèse d'un écart salaire-productivité pour ces travailleurs âgés. De ce fait, il est très difficile pour les travailleurs de s'approprier une partie de l'allègement des charges salariales au moyen d'un salaire négocié plus élevé.

## 5. ANALYSE COÛTS-BÉNÉFICES

**FIGURE 5 :** EFFET DE L'ALÈGEMENT DES CHARGES SALARIALES SUR LES PROBABILITES DE PARTIR EN PREPENSION – TRAVAILLEURS A PROBABILITES ELEVEES DE PARTIR EN PREPENSION



Pour nous faire une idée du coût ou du bénéfice social net de cet allègement des charges salariales, nous avons procédé à une analyse coûts-bénéfices. À cette fin, nous avons calculé les effets de la mesure sur trois indicateurs, mesurés à chaque fois par emploi créé :

- le *coût budgétaire brut* : il s'agit du coût moyen pour les pouvoirs publics de l'allègement des charges, compte non tenu des effets comportementaux de la mesure ;
- le *coût budgétaire net* : il s'agit du coût net moyen de l'allègement des charges pour les pouvoirs publics, déduction faite des bénéfices, à savoir les revenus fiscaux et les cotisations sociales que génèrent les emplois créés, et les allocations (en grande partie sous la forme d'allocations de chômage pour les retraites anticipées) que l'autorité aurait dû payer si ces emplois supplémentaires n'avaient pas été créés ;
- le *bénéfice (ou coût) social net* : il s'agit de la valeur de production supplémentaire que génère cette création d'emplois, moins le coût d'opportunité du travail et les coûts d'efficacité qu'induit la perception fiscale pour le financement du coût budgétaire net.<sup>19</sup>

Le coût budgétaire net est souvent utilisé comme critère dans les analyses coûts-bénéfices ; cependant, ce n'est correct que du point de vue des pouvoirs publics. D'un point de vue social, il ne s'agit que d'un transfert d'un citoyen à l'autre. Du point de

(19) Des impôts plus élevés coûtent à la société car ils induisent à travailler et épargner moins.

vue de l'efficacité, la mesure n'a de sens que si elle permet d'augmenter la production nette avec les mêmes moyens, ce qui justifie le choix de notre troisième critère. Il a cependant lui aussi ses limites, notamment parce qu'il ne tient pas compte de la manière dont cette valeur de production supplémentaire est répartie entre les citoyens. Cependant, les données disponibles ne permettaient pas de calculer cette répartition.

Dans notre analyse coûts-bénéfices, nous sommes partis de deux scénarios. Dans le premier, nous avons attribué l'allègement des charges à l'ensemble de la population de plus de 58 ans, comme c'est le cas en réalité. Dans le second, nous avons uniquement octroyé le subside à la sous-population présentant des probabilités élevées de prépension. Dans le premier scénario, l'allègement des charges constitue une mesure coûteuse et indésirable qui a clairement un impact négatif sur les trois indicateurs. Chaque emploi créé a coûté 6.693 EUR brut et 3.992 EUR net *par mois* à l'autorité, alors que le coût social est évalué à 2.776 EUR. En revanche, si nous avons pu cibler l'allègement des charges sur la sous-population fortement exposée à la prépension, les coûts sociaux auraient été nettement inférieurs. Dans ce cas, le coût brut et net aurait été respectivement de 3.252 EUR et de 659 EUR, tandis que la mesure ciblée aurait rapporté 353 EUR net par emploi supplémentaire. Mais cette analyse coûts-bénéfices est trop optimiste. Elle ne tient pas compte du fait que globalement, l'effet négatif sur l'emploi pour le groupe un peu plus jeune annule en partie l'effet positif sur l'emploi. Le coût de cet effet négatif n'a pas été calculé, mais on peut présumer que, si on tient compte de ce dernier effet, même un allègement des charges ciblé représenterait un résultat net négatif pour la société.

Cette analyse coûts-bénéfices n'est toutefois qu'une évaluation grossière. Par manque d'informations, nous avons dû formuler plusieurs hypothèses simplificatrices. Ainsi, nous ignorons par exemple combien d'impôts chaque individu paie sur son revenu professionnel, et les revenus fiscaux ont été estimés en multipliant le revenu professionnel brut par le taux moyen d'imposition en 2002 (OCDE, 2015). Pour calculer la valeur de production de la création d'emplois, nous présumons qu'elle est égale au coût salarial multiplié par un moins l'écart salaire-productivité moyen estimé pour les travailleurs ayant entre 58 et 59,5 ans. Selon les estimations de Vandenberghe et al. (2013), cet écart se chiffre à 15,7 % des coûts salariaux. Nous suivons Greenberg et Robins (2008) en assimilant le coût d'opportunité du loisir à la moitié du salaire net, à laquelle nous ajoutons les cotisations de sécurité sociale. Nous évaluons le coût d'efficacité totale de la perception fiscale en multipliant le coût budgétaire net de l'allègement des charges par le coût d'efficacité *marginal* moins un. Pour la Belgique, le coût d'efficacité marginal de la perception fiscale est évalué à deux (Kleven et Kreiner 2006 ; Barrios Cobos et al. ; 2013).

Pour être en mesure d'évaluer la solidité des résultats pour ces suppositions, nous procédons à des analyses de sensibilité en utilisant un ensemble d'hypothèses alter-

natives (i) étant donné que les travailleurs âgés gagnent plus que la moyenne, nous remplaçons le taux d'imposition moyen pour 2002 par le taux moyen pour un revenu de 133 % du revenu moyen ; (ii) nous considérons comme valeurs alternatives extrêmes pour le temps libre zéro et le salaire net plein multiplié par les cotisations versées à la sécurité sociale ; (iii) nous assimilons le coût d'efficacité maximal de la perception fiscale à la valeur minimale ou maximale à laquelle Kleven en Kreiner (2006) l'évalue, soit à 1,41 et 3,23 au lieu de deux. Ce processus permet de constater que les résultats du premier scénario sont solides du point de vue qualitatif. Dans le second scénario, nous découvrons toutefois que le bénéfice social net de toute une série d'alternatives (et même sans tenir compte des effets de substitution évoqués plus haut) engendre un coût au lieu d'un bénéfice net. Enfin, il nous faut souligner que cette analyse coûts-bénéfices reste rudimentaire et qu'elle ne tient pas compte de l'impact sur la répartition du revenu, ni sur la santé.

## 6. CONCLUSION

Nous avons examiné, dans cette étude, les effets sur l'emploi et les salaires d'un allègement des charges salariales de 400 EUR par trimestre, instauré en 2002 par l'autorité belge pour les travailleurs de plus de 58 ans. En ce moment, l'autorité continue à consacrer des ressources considérables à de tels allègements permanents des charges pour les travailleurs âgés. La question examinée ici reste par conséquent d'une extrême pertinence politique.

Très rares sont les études scientifiques internationales qui l'ont étudiée, mais celles qui l'on fait rapportent des effets minimes et statistiquement non significatifs de ces mesures. Les résultats de nos recherches confirment ces conclusions et fournissent une explication. Dans de nombreux pays, dont le nôtre, les salaires des travailleurs âgés excèdent leur productivité. Les employeurs perdent donc de l'argent en maintenant ce groupe en service. Ils s'abstiennent de renvoyer ces travailleurs parce que les indemnités de licenciement sont trop élevées et/ou pour maintenir la paix sociale. Un allègement des charges salariales n'est donc pas nécessaire pour maintenir ce groupe au travail. La situation change à partir du moment où ces travailleurs sont éligibles à la prépension. Celle-ci permet en effet aux employeurs de laisser partir leurs travailleurs âgés trop coûteux sans conflit social. A partir de ce moment, un allègement des charges salariales peut ralentir cette sortie du marché du travail, car il est alors plus avantageux pour l'employeur de conserver les travailleurs. Nous constatons en effet que l'allègement des charges de 2002 a entraîné une augmentation significative (de 2,2 points de pourcentage) des probabilités que les travailleurs fortement exposés aux probabilités de prépension restent au travail, et simultanément que la probabilité de départ à la prépension diminue dans des proportions similaires. Mais même si nous constatons un effet clairement positif de l'allègement des charges sur l'emploi de ce groupe, l'effet net sur l'emploi total est faible. Nous

avons en effet découvert des preuves que l'effet positif pour l'emploi, pour le groupe éligible à l'allègement des charges, est partiellement annulé par la perte d'emplois au sein du groupe un peu plus jeune.

Sur la base d'une analyse coûts-bénéfices, nous concluons que pour chaque emploi créé et par mois, les coûts sociaux dépassaient d'environ 2.800 EUR les bénéfices de l'allègement des charges salariales. En revanche, si l'autorité pouvait orienter la mesure sur les travailleurs présentant des probabilités de prépension élevées, il semblerait à première vue qu'elle puisse apporter un avantage net à la communauté. Mais ce n'est exact qu'en apparence, car cette situation ne tient pas compte des effets de substitution négatifs évoqués plus haut pour le groupe qui est juste trop jeune pour accéder à un allègement des charges.

Sur la base de notre analyse, nous pouvons donc clairement conclure qu'un allègement des charges ciblant les travailleurs âgés est pratiquement sans effet sur le maintien à l'emploi, et que son coût net pour la société est supérieur à ce qu'il rapporte. L'âge n'est donc pas un critère pertinent de ciblage des allègements de charges. Ce dernier résultat ne signifie toutefois pas que des allègements ne pourraient jamais constituer un instrument de promotion de l'emploi efficace. Dans des recherches antérieures (p. ex. Cockx et al., 2005; Dejemeppe et Van der Linden, 2015), nous avons démontré à plusieurs reprises que des allègements de charges salariales substantiels et permanents pour des salaires suffisamment bas pourraient produire d'importants effets positifs sur l'emploi. Le tout est donc de cibler cet instrument de la bonne manière.

Ces résultats soulèvent la question de savoir comment il est tout de même possible de maintenir des travailleurs âgés en poste. L'allongement de l'âge de la prépension constitue une option. Cette mesure semble beaucoup moins coûteuse et plus efficace qu'un allègement des charges salariales. Elle présuppose toutefois que les employeurs gardent les travailleurs en service jusqu'à cet âge plus avancé, et ne les licencient pas ou ne les fassent pas dépendre d'allocations de maladie ou d'invalidité plus tôt. Les récents allongements de l'âge de la prépension semblent en effet être allés de pair avec une augmentation considérable de ces allocations (Banque nationale de Belgique, 2016). Il n'y a pas nécessairement de lien de cause à effet, mais des recherches internationales récentes ont déjà confirmé ce que ce type de lien existe. Cependant, de tels effets négatifs, pour autant qu'ils existent, doivent être pondérés par rapport à d'autres. Pour maintenir la paix sociale, il faudrait que l'augmentation de l'âge de la prépension incite les employeurs non pas à se séparer d'un nombre plus élevé de travailleurs, mais plutôt à investir davantage dans les formations de leurs travailleurs, autrement dit dans des hausses de productivité. Par ailleurs, il semble aussi inévitable que cela augmente la pression sur la rémunération à l'ancienneté et entraîne un changement de politique salariale.

Dans ce cas, l'écart salaire-productivité serait réduit de manière directe, et non pas indirecte, au moyen de subventions salariales. Des recherches supplémentaires seront nécessaires pour faire la clarté à ce sujet.

---

**BIBLIOGRAPHIE**

Albanese, A. et Cockx, B., Permanent Wage Cost Subsidies for Older Workers: An Effective Tool for Increasing Working Time and Postponing Early Retirement? *IZA Discussion Paper*, n° 8988, IZA, Bonn, 2015.

Ammermüller, A., Boockmann, B., Maier, M. et Zwick, T., Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung für Ältere: Analysen auf Basis natürlicher Experimente. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, *Quarterly Journal of Economic Research*, 75(3), pp. 49-66, 2006.

Banque nationale de Belgique, rapport annuel, 2016.

Barrios Cobos, S., Saveyn, B. et Pycroft, J., The Marginal Cost of Public Funds in the Eu: The Case of Labour Versus Green Taxes, *Taxation papers*, 35, Publications Office of the European Union, 2013.

Boockmann, B., Zwick, T., Ammermüller, A. et Maier, M., Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment Among Older Workers? Evidence from Natural Experiments, *Journal of the European Economic Association*, 10(4), pp. 735-764, 2012.

Brussig, M., Bernhard, S., Jaenichen, U. et Zwick, T., Zielstellung, Förderstrukturen Und Effekte Der "entgeltsicherung"-Erfahrungen Mit Einem Kombilohn Für Ältere Arbeitnehmerinnen Und Arbeitnehmer, *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung*, 39(3/4), pp. 491-504, 2006.

Cataldi, A., Kampelmann, S. et Rycx, F., Does it pay to be productive? The case of age groups, *International Journal of Manpower*, 33, pp. 264-283, 2012.

Claes, T., La Prépension Conventionnelle (1974-2012), *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2154(29), pp. 5-94, 2012.

Cockx, B., Sneessens, H., Van der Linden, B., Batyra, A., Cardullo, G., Dejemeppe, M., Denni, M., Goebel, C. et Moreno, E., *Evaluations micro et macroéconomiques des allègements de la parafiscalité en Belgique*, Politique scientifique fédérale et Academia Press, Gand, 2005.

Commission européenne, Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Communication from the Commission, COM (2010) 2020 final, 3 mars 2010, 2010.

Dejemeppe, M., Smith, C. et Van der Linden, B., Did the Intergenerational Solidarity Pact increase the employment rate of the elderly in Belgium? A macro-econome-

tric evaluation, mimeo, IRES, Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, 2015.

Dejemeppe, M. et Van der Linden, B., Réductions des cotisations patronales : tout miser sur les bas salaires, Regards économiques ([www.regards-economiques.be](http://www.regards-economiques.be)), 118, 2015.

Eurostat, Employment rates by sex, age and nationality, *lfsa\_ergan*, 2015.

Greenberg, D. et Robins, P., Incorporating nonmarket time into benefit-cost analyses of social programs: An application to the self-sufficiency project, *Journal of Public Economics*, 92(3-4), pp. 766-794, 2008.

Huttunen, K., Pirttilä, J. et Uusitalo, R., The Employment Effects of Low-Wage Subsidies, *Journal of Public Economics*, 97(C), pp. 49-60, 2013.

Katz, L., Wage Subsidies for the Disadvantaged, *NBER Working Paper*, n° 5679, 1996.

Kleven, H. J. et Kreiner, C., The Marginal Cost of Public Funds: Hours of Work Versus Labor Force Participation, *Journal of Public Economics*, 90(10-11), 1955-1973, 2006.

Lazear, E., Why Is there Mandatory Retirement?, *Journal of Political Economy*, 87, pp. 1261-1284, 1979.

OESO, OECD.StatExtracts, 2015, [www.stats.oecd.org](http://www.stats.oecd.org) (site visité en date du 02/04/2015).

Vandenbergh, V., Waltenberg, F. et Rigo, M., Ageing and Employability. Evidence from Belgian Firm-Level Data, *Journal of Productivity Analysis*, 40(1), pp. 111-136, 2013.



# TABLE DES MATIERES

## **LES ALLEGEMENTS PERMANENTS DES CHARGES SALARIALES POUR TRAVAILLEURS AGES. UN INSTRUMENT EFFICACE POUR MAINTENIR L'EMPLOI ET RETARDER LA PREPENSION ?**

<b>1.</b>	<b>PROBLEMATIQUE ET ATTENTES</b>	<b>353</b>
<b>2.</b>	<b>DONNEES</b>	<b>358</b>
<b>3.</b>	<b>METHODE</b>	<b>359</b>
<b>4.</b>	<b>RESULTATS</b>	<b>362</b>
<b>5.</b>	<b>ANALYSE COUTS-BENEFICES</b>	<b>366</b>
<b>6.</b>	<b>CONCLUSION</b>	<b>368</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>371</b>



# LE CREDIT-TEMPS FIN DE CARRIERE. PROLONGE-T-IL LA CARRIERE PROFESSIONNELLE ?<sup>1</sup>

PAR **ANDREA ALBANESE\***, **BART COCKX\*\*** ET **YANNICK THUY\*\*\***

\* Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER), Université Gent (SHERPPA)

\*\* Université Gent (SHERPPA), Katholieke Université Leuven (IRES), IZA (Bonn) et CESifo (Munich)

\*\*\* Bureau fédéral du Plan et Université Gent (SHERPPA)

## 1. PROBLEMATIQUE

Le vieillissement de la population fait peser une immense pression sur la sécurité sociale de nombreux pays développés. Un des moyens permettant d'alléger cette pression est de faire en sorte que les personnes restent plus longtemps au travail. Dans le groupe des 15 pays du noyau de l'Union européenne (EU-15), le taux d'activité de la tranche d'âge 55-64 ans était inférieur de 29 pour cent à celui des 25-54 ans (OCDE, 2015). En Belgique, cette différence atteignait même 41 (!) pour cent. Les observateurs avancent qu'en fin de carrière, il est fréquent que les travailleurs quittent leur emploi plus tôt car (i) ils ne parviennent plus à suivre le rythme, que ce soit suite à des problèmes de santé ou non, (ii) à ce stade de leur existence, ils souhaitent s'occuper davantage de leur conjoint, de leurs petits-enfants ou d'autres proches, ou (iii) après une carrière exigeante, ils ont tout simplement besoin de rétablir l'équilibre entre travail et loisir. Une diminution progressive du temps de travail en fin de carrière pourrait éviter cette sortie anticipée, car elle permettrait d'adapter le rythme de travail à ces nouvelles conditions et à ces nouveaux besoins (Schmid, 1998) ; Ahn, 2016 ; Gielen, 2009 ; Van Looy et al., 2014). Toutefois, d'autres contestent cet avantage. Les employeurs devraient pouvoir recourir, en fin de carrière, au travail à temps partiel subventionné pour être en mesure de se défaire progressivement et de

(1) Ce texte est un résumé en français du document intitulé : « Working Time Reductions at the End of the Career. Do They Prolong the Time Spent in Employment? ». Pour tous les détails techniques, nous renvoyons à la version anglaise disponible sur [http://users.ugent.be/~bcockx/Albanese\\_Cockx\\_Thuy\\_16.pdf](http://users.ugent.be/~bcockx/Albanese_Cockx_Thuy_16.pdf). La présente étude a été financée par la politique scientifique fédérale (BELSPO) dans le cadre du programme « Société et Avenir » (contrat n° TA/00/044). Andrea Albanese a également été partiellement financé par le 'Bijzonder Onderzoeksfonds' de l'Université Gent (code 01SF3612). Nous avons obtenu les données de la présente étude par la Banque-Carrefour de la Sécurité Sociale (rapport n° 12/080 du Comité sectoriel de la Sécurité sociale et de la Santé, département Sécurité sociale). Nous remercions Frank Vandenbroucke et les réviseurs anonymes pour leurs commentaires critiques, qui expliquent pourquoi le présent article n'est pas totalement identique au chapitre correspondant du rapport destiné à BELSPO. La responsabilité de toutes les autres erreurs est imputable aux auteurs.

manière économiquement avantageuse de leurs travailleurs âgés, qui coûtent plus que ce qu'ils ne rapportent. Le travail à temps partiel créerait une passerelle vers une retraite anticipée complète dès que le travailleur à temps partiel atteindrait l'âge d'éligibilité (Graf et al., 2011). Dans la présente étude, nous tentons de faire plus de clarté sur cette controverse, en nous fondant sur une évaluation du crédit-temps fin de carrière en Belgique, ou « emplois de fin de carrière ».

En Belgique, les travailleurs âgés du secteur privé<sup>2</sup> ont droit, en fin de carrière et jusqu'à leur retraite, à une réduction subsidiée du temps de travail de 20 % ou 50 %. Durant la période analysée (2003-2011), cette possibilité existait à partir de 50 ans sous certaines conditions. Le présent gouvernement a supprimé cette condition liée à l'âge en 2015. En ce moment, quiconque a au moins 25 ans d'expérience professionnelle dispose de ce droit dès 60 ans, mais les personnes qui exercent un métier lourd, travaillent dans une entreprise en restructuration, ou ont travaillé pendant au moins 35 ans, peuvent en bénéficier à partir de 55 ans.<sup>3</sup> Nous étudions ici l'éventualité que ce système puisse maintenir les travailleurs plus longtemps actifs et/ou influence la participation au canal de sortie (maladie et nature de la retraite anticipée). Nous suivons les travailleurs jusqu'à huit ans après leur arrivée dans le système. Ce délai relativement long implique que, par définition, nous ne sommes pas à même d'étudier les effets du système dans ses modalités actuelles : nous observons uniquement des individus qui ont accepté le crédit-temps fin de carrière en 2003-2004. Dans la dernière partie, nous commentons brièvement nos conclusions à la lumière des réformes récentes.

Pour le reste, la présente étude est structurée comme suit. Nous commençons par résumer les leçons que nous pouvons tirer de la littérature étrangère. Nous fournissons ensuite un bref aperçu du contexte institutionnel. Suit un exposé des données, de la méthode, des résultats et de l'analyse coûts-bénéfices à laquelle nous nous sommes livrés. Nous terminons par un résumé accompagné de recommandations politiques.

## 2. CE QUE NOUS SAVONS DEJA<sup>4</sup>

Plusieurs pays de l'UE ont mis en place des systèmes de retraite progressive.<sup>5</sup> Ceux-ci prennent des formes diversifiées. En Suède, en Finlande et au Danemark, les travailleurs en fin de carrière ont la possibilité de réduire leurs horaires de travail tout en prenant graduellement et de manière anticipée leurs droits à la pension. En Alle-

(2) Ce droit existe également dans le secteur public, mais il est alors désigné sous le terme d'« interruption de carrière ». La présente étude examine uniquement le système du crédit-temps dans le secteur privé.

(3) Le droit de travailler à temps partiel 5 ans plus tôt (à partir de 50 ou 55 ans) existe, mais sans rémunération.

(4) Voir Eurofund (2016) pour un résumé récent de la littérature internationale.

(5) Voir tableau A.1 en annexe du rapport de l'étude en anglais pour un aperçu.

magne et en Autriche, tout comme dans notre pays, l'autorité subventionne le temps partiel sous forme d'allocations. Mais ces pays offrent aussi la possibilité de prendre la réduction du temps de travail en bloc au cours des dernières années précédant la retraite, et le système est alors plus proche d'une retraite anticipée.<sup>6</sup> Enfin, il existait jusqu'en 2012 aux Pays-Bas un système permettant aux travailleurs d'économiser du temps en début de carrière. Ce temps pouvait ensuite être converti en réduction du temps de travail en fin de carrière.

En dépit de la diffusion relativement large du système de retraite progressive, il n'existe que peu de preuves scientifiques que celui-ci influence la sortie du marché du travail. Voici un bref résumé des études qui s'efforcent d'évaluer les liens de cause à effet de ces systèmes. Graf et al. (2011) et Huber et al. (2016) ont étudié respectivement les systèmes autrichien et allemand. Les deux études constatent que la retraite progressive réduit les risques de chômage, mais cela n'implique pas que les travailleurs restent plus longtemps actifs. En effet, ils sont nombreux à recourir au « modèle de bloc », dans lequel ils sont officiellement enregistrés comme travailleurs mais ont, dans les faits, quitté le marché du travail plus tôt. Cependant, les deux études constatent qu'au cours des deux premières années, le nombre d'heures prescrites a augmenté<sup>7</sup> et que c'est seulement à partir de la troisième année suivant l'entrée que le travail est moins important que sans l'option de la réduction du temps de travail. Berg et al. (2015) évaluent également le système allemand. Ils constatent que la carrière professionnelle est principalement prolongée au cours de période où le recours au modèle de bloc est moins intensif. Enfin, Elsayed et al. (2015) examinent sur la base d'une étude utilisant une « étude de vignettes »<sup>8</sup> les effets de diverses réformes hypothétiques de la pension aux Pays-Bas, dont l'adoption d'une retraite progressive. Selon cette étude, une telle réforme inciterait les travailleurs à partir à la retraite un an plus tard en moyenne, mais le temps de travail presté diminuerait de 3,4 mois au total.

### 3. MISE A LA RETRAITE PROGRESSIVE EN BELGIQUE : LE CREDIT-TEMPS FIN DE CARRIERE

Nous avons étudié les effets du crédit-temps fin de carrière pour les travailleurs plus âgés qui sont entrés dans ce système en 2003 et 2004. C'est pourquoi nous nous limitons à décrire la réglementation d'application à l'époque. Dans la conclusion, nous commentons brièvement quelques implications des réformes récentes du système.

(6) Avant la réforme de 2015, il était également possible, en Belgique, de prendre un crédit-temps à plein temps pour une période limitée. Mais cette formule, beaucoup moins avantageuse que la retraite anticipée, n'a guère eu de succès.

(7) Ces effets positifs n'ont pas été constatés en Allemagne orientale. Les auteurs estiment que c'est dû à la situation du marché du travail dans cette région.

(8) Une « étude de vignettes » présente aux participants diverses situations hypothétiques qu'ils doivent évaluer. Le chercheur peut utiliser ces évaluations pour répondre à plusieurs questions de recherche.

Les travailleurs de plus de 50 ans employés dans le secteur privé avaient le droit, dans les conditions suivantes, de réduire leurs horaires de travail de 20 % ou 50 % dans le cadre du crédit-temps fin de carrière. Ils devaient :

- avoir travaillé à au moins 75 % d'un emploi à plein temps pendant au minimum un an avant l'entrée du régime de crédit-temps à 20 % (50 %) ;
- avoir été employés dans la même entreprise pendant au moins 5 ans ;
- avoir au moins 20 ans d'expérience professionnelle ;
- avoir l'autorisation de leur employeur si celui-ci n'occupait pas plus de 10 travailleurs; si ce nombre était plus important, cette autorisation n'était requise que si plus de 5 %<sup>9</sup> de tous les travailleurs avaient déjà pris un crédit-temps ;
- informer l'employeur au moins trois mois avant le début du crédit-temps.

Si toutes ces conditions étaient remplies, le travailleur avait droit à une allocation forfaitaire mensuelle de (i) 224 EUR pour les isolés avec ou sans enfants à charge dans le régime des 20 % et de 186 EUR pour les autres types de ménages, et (ii) de 400 EUR pour tous les types de ménages dans le régime des 50 %. Dans l'échantillon décrit ci-dessous, ces allocations, ajoutées au revenu du travail à temps partiel, se traduisent par un ratio de remplacement moyen de 83 % (et resp. 57 %) du salaire brut à plein temps pour les travailleurs réduisant leur prestations de 20 % (resp. 50 %).<sup>10</sup> A titre de comparaison, ces chiffres sont moins élevés qu'en Allemagne et en Autriche, où ce taux se chiffrait à 70 % pour un travailleur à mi-temps dans le premier pays et à 75 % pour du travail à temps partiel (40 % à 60 % d'un plein temps) dans le second.

L'avantage du crédit-temps ne se limite toutefois pas à ces allocations mensuelles. Les travailleurs à temps partiel en crédit-temps sont assimilés aux travailleurs à plein temps pour le calcul des droits à la pension de retraite légale et des allocations de chômage. Ces conditions offrent donc à un travailleur à plein temps (prévoyant) une incitation supplémentaire pour passer à un temps partiel, puisque ses droits à la pension de retraite restent pratiquement intacts.<sup>11</sup> Cette assimilation encourage financièrement le travailleur en crédit-temps à arrêter de travailler plus tôt. Sans cette assimilation, un travailleur à temps partiel devrait en effet travailler plus longtemps pour constituer les mêmes droits.

(9) Une dérogation par convention collective de travail (CCT) était possible.

(10) Notons que ce ratio dépend de l'importance du salaire. Par exemple, pour les 10 % des salaires les plus bas de notre échantillon, ce ratio atteignait 96 % (75 %) et était donc plus élevé qu'en Allemagne ou en Autriche.

(11) Le travailleur perd uniquement les droits supplémentaires qu'il aurait acquis en tant que travailleur à plein temps grâce à la rémunération à l'ancienneté : lorsqu'il prend le crédit-temps, le salaire à plein temps pris en considération pour la constitution des droits à la pension de retraite est celui qu'il gagnait avant de passer à un temps partiel. La prime d'ancienneté à laquelle le travailleur aurait eu droit s'il avait conservé son travail à plein temps n'est donc pas incluse. Cette perte est négligeable.

Cette assimilation ne s'étend toutefois pas à la prépension traditionnelle.<sup>12</sup> Dans ce régime, les travailleurs avaient jusqu'à 58 ans<sup>13</sup> le droit à bénéficier jusqu'à l'âge de leur pension d'une allocation de chômage complétée par un supplément fourni par l'employeur. Ce supplément se chiffrait à la moitié de la différence entre l'allocation et le salaire. Bien que les travailleurs en crédit-temps aient droit à l'allocation de chômage d'un travailleur à plein temps, cette assimilation ne s'étend toutefois pas au supplément. Cela signifie que le supplément n'atteint que la moitié de la différence entre l'allocation de chômage à plein temps et le salaire à temps partiel. Si le salaire à temps partiel est inférieur à l'allocation de chômage à plein temps, les travailleurs à mi-temps perdent même, de ce fait, le droit à un supplément. Avec cette réglementation, les travailleurs en crédit-temps sont beaucoup moins incités, financièrement parlant, à prendre leur prépension que les travailleurs à plein temps. Notre analyse économétrique confirme que les travailleurs en crédit-temps quittent beaucoup moins souvent le marché du travail plus tôt en recourant à la prépension que les autres travailleurs. Grâce au système d'assimilation, ils ont plutôt tendance à sortir du marché du travail par le biais de la pension de retraite anticipée, ce qui est possible à partir de 60 ans.

#### 4. DONNEES ET METHODE

Nous nous basons, pour l'analyse, sur une sélection d'un échantillon endogène aléatoire stratifié extrait du Registre national des cohortes nées entre 1941 et 1950 (entre 53 et 62 ans en 2003). Nous avons également utilisé cet échantillon dans une autre étude afin d'évaluer les effets sur l'emploi des réductions de charges sociales pour les travailleurs plus âgés (Albanese et Cockx, 2017). L'échantillon initial est composé de 243.655 individus (153.655 hommes et 90.282 femmes). Celui-ci a été pris par stratification *endogène* dans le but de surreprésenter les activités professionnelles de cette population plus âgée. Le lecteur découvrira dans le rapport d'étude en anglais comment nous avons procédé et ce que cela implique pour les méthodes d'analyse. Sachant que dans cette étude, nous nous intéressons spécifiquement à la mesure dans laquelle l'entrée dans le crédit-temps à temps partiel peut inciter les travailleurs en fin de carrière à rester plus longtemps actifs, nous n'utilisons ici qu'un sous-échantillon. Nous avons retenu un groupe qui a eu recours au crédit-temps et un groupe de contrôle qui n'en a pas fait usage. Une comparaison de la sortie du tra-

(12) La dénomination actuelle pour la prépension conventionnelle est le régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC). Dans la mesure où aucune information publique n'est disponible à ce sujet, il est difficile de définir si la réglementation pour le RCC s'applique aussi au « Canada Dry » informel, formule par laquelle les employeurs accordent les mêmes avantages que dans le régime des prépensions, mais sans être tenus aux règles officielles (comme la condition de l'âge).

(13) Pour les métiers lourds ou les entreprises en difficulté, et en fonction du secteur, c'est même possible plus tôt mais jamais avant 50 ans. Cet âge a été relevé à 62 ans depuis 2015, avec il est vrai des exceptions similaires à celles qui existaient antérieurement.

vail entre ces deux groupes nous permet de mesurer l'effet du crédit-temps à temps partiel sur cette sortie. Avant d'expliquer comment nous avons défini ce sous-échantillon et quelles méthodes d'analyse nous avons utilisées à cette fin, nous décrivons brièvement les informations que nous avons pu relier à ces individus.

Pour chaque individu de l'échantillon, nous disposons des informations consignées dans le « Datawarehouse Marché du travail et Protection sociale » de la Banque-Carrefour de la Sécurité Sociale. Cet entrepôt de données réunit, pour tous les résidents belges, les données administratives dont disposent les institutions de la Sécurité sociale dans ce pays. Les données en question incluent, depuis 1998, un historique professionnel détaillé (expérience professionnelle acquise ou non auprès du même employeur, intensité moyenne de l'emploi par rapport à un emploi à plein temps), la nature de l'emploi (ouvrier ou employé, secteur, taille de l'entreprise, comité paritaire) et informations salariales. L'emploi dans le secteur privé est décrit depuis 1957. Dans notre analyse, nous utilisons abondamment ces informations, non seulement pour mesurer les résultats qui nous intéressent (probabilités de rester au travail, durée du travail, prépension et autres canaux de sortie anticipée), mais aussi pour rendre plus facilement comparables le groupe traité (les individus en crédit-temps fin de carrière) et le groupe de contrôle. Pour améliorer cette comparabilité, nous utilisons en plus de ces données des caractéristiques liées à l'individu et au ménage comme le genre, l'âge, la nationalité, la taille et le type de ménage (couple ou isolé, présence d'enfant) et le lieu de résidence. Le lecteur trouvera une description détaillée de ces données dans l'annexe du rapport d'étude en anglais.

Dans la présente étude, nous cherchons à mesurer l'effet de la participation au crédit-temps fin de carrière sur la probabilité de rester au travail, autrement dit les « chances de survie ». <sup>14</sup> Le crédit-temps a remplacé le système d'interruption de carrière dans le secteur privé en 2002. Néanmoins, pour deux raisons, nous ne commençons notre analyse qu'en 2003. D'abord, nous ne souhaitons pas évaluer le système au moment de sa mise en place, alors que des participants potentiels n'étaient pas encore bien informés des adaptations de la réglementation et que des réglementations de transition s'appliquaient encore. De plus, notre objectif consiste aussi à mesurer l'effet du crédit-temps sur le taux d'absence pour maladie, or cet élément ne figure dans les données administratives qu'à partir de 2003. <sup>15</sup>

(14) Nous utilisons le concept de « chances de survie » car nous nous basons sur des méthodes statistiques utilisées par les démographes et les médecins pour décrire les probabilités de rester en vie.

(15) Une des conséquences est que nous ne sommes pas en mesure de vérifier les différences en matière d'absence pour maladie (en tant qu'indicateur de la santé) entre le groupe de contrôle et le groupe traité avant 2003. Nous ne pouvons les mesurer qu'indirectement en utilisant les données relatives à l'historique professionnel, car l'absence pour maladie entraîne un arrêt de travail.



Pour l'analyse, nous avons sélectionné deux cohortes qui ont respectivement pris un crédit-temps fin de carrière en 2003 et 2004. L'analyse pour ces deux groupes s'effectue de manière distincte, mais pour améliorer la précision des évaluations, nous consignons les effets moyens de ces deux groupes. En principe, nous aurions aussi pu évaluer l'entrée dans le crédit-temps au cours des années suivantes, mais cela nous aurait empêchés d'identifier les effets à long terme (jusqu'à huit ans après l'entrée). 2011 marque la fin de notre période d'observation. L'échantillon final est composé de 1.227 hommes et 762 femmes.

Pour rendre le groupe de contrôle aussi comparable que possible, nous lui imposons les mêmes critères de sélection que ceux auxquels devaient répondre les ayant droit au crédit temps. Nous avons décrit ces critères au début de la section 3. Ceci résulte en un groupe de comparaison de 29.791 hommes et 9.658 femmes. Bien que ces critères améliorent fortement la comparabilité entre groupe de contrôle et groupe traité, des différences persistent. Dans le rapport d'étude en anglais, nous montrons dans le tableau 1 que la composition des deux groupes, tant pour les hommes que pour les femmes, présente encore des différences significatives pour bon nombre des variables de contrôle citées plus haut. C'est pourquoi nous avons recours à la méthode de pondération selon la probabilité inverse (« inverse probability weighting ») pour renforcer encore cette comparabilité. Comme dans une analyse de régression linéaire, cette méthode vérifie les différences observées dans les variables de contrôle retenues entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires du crédit-temps. Il s'agit d'une méthode semi-paramétrique qui, contrairement à l'analyse de régression linéaire, ne présuppose aucune relation (linéaire) paramétrique entre le résultat et les variables de contrôle. L'on évite ainsi le biais implicite qu'induisent les régressions linéaires en comparant, par extrapolation linéaire, des individus pourtant incomparables des deux groupes.

La méthode de la pondération selon la probabilité inverse commence par évaluer sur la base d'un modèle paramétrique (p. ex. un Probit) – et c'est pourquoi la méthode est « semi-paramétrique » –, la probabilité conditionnelle que les individus présentant des variables de contrôle spécifiques aient recours au crédit-temps, autrement dit soient « traités ». Cette probabilité est dénommée « score de propension » et symbolisée par  $P(x)$ ,  $x$  représentant les variables de contrôle. Si, après contrôle pour  $x$ , il n'existe aucun facteur nonobservé qui influence systématiquement tant

le résultat<sup>16</sup> que la probabilité de traitement (« indépendance conditionnelle », on peut démontrer que la moyenne pondérée du résultat observé dans le groupe traité et le groupe de contrôle – avec une pondération respective de  $1/P(x)$  et  $1/[1-P(x)]$  – est égale au résultat escompté d'un individu moyen de la population<sup>17</sup> en cas de traitement ( $E(Y_1)$ ),<sup>18</sup> ou respectivement de non-traitement ( $E(Y_0)$ ).<sup>19</sup> L'intuition est la suivante. Dans une situation d'indépendance conditionnelle, le résultat moyen du groupe traité ne peut différer du résultat escompté d'un individu moyen dans la population que si la composition du groupe traité et de la population en termes de variables de contrôle  $x$  diffère. Supposons par exemple que  $x$  puisse accepter deux variables :  $x_1$  et  $x_2$ . Si des individus présentant les caractéristiques  $x=x_1$  ont plus de probabilités d'être traités que ceux qui présentent les caractéristiques  $x=x_2$  ( $P(x_1) > P(x_2)$ ), le groupe traité inclura proportionnellement plus d'individus présentant les caractéristiques  $x_1$  que la population (et moins d'individus présentant les caractéristiques  $x_2$ ). Si le résultat, en cas de traitement ( $Y_1$ ) pour les individus à caractéristiques  $x_1$  diffère aussi systématiquement du résultat pour les individus à caractéristiques  $x_2$  ( $E(Y_1|x=x_1) \neq E(Y_1|x=x_2)$ )<sup>20</sup>, ce résultat obtient systématiquement dans la moyenne une pondération plus importante au sein du groupe traité que dans la population, et les résultats moyens différeront dans les deux groupes. En pondérant systématiquement le résultat des individus à caractéristiques  $x_1$  et  $x_2$  dans le groupe traité à l'aide de l'inverse de leur probabilité de survenue dans le groupe traité, à savoir respectivement  $1/P(x_1)$  en  $1/P(x_2)$ , nous faisons en sorte d'attribuer à ces différents individus la même pondération que dans la population pour le calcul des moyennes. Nous obtenons ainsi, par conséquent, une évaluation correcte du résultat moyen en cas de traitement pour la population. L'intuition pour le groupe de contrôle coïncide, avec cette différence, correspondant au fait que la probabilité, pour les individus à caractéristiques  $x_1$  et  $x_2$ , d'être retenus dans le groupe de contrôle est respectivement

(16) Le résultat  $Y$  est un indicateur égal à un si l'on est encore en emploi au moment étudié, et à zéro si l'on ne travaille plus. La moyenne de cet indicateur mesure la fraction encore en emploi à ce moment, autrement dit les « chances de maintien ». Pour les analyses où nous examinons la sortie du travail par un canal spécifique (voir section 5), cet indicateur ne correspond à zéro que si l'individu sort par le canal choisi et donc pas si cette sortie se produit par un autre canal. La moyenne de cet indicateur mesure les « chances de maintien » de la durée latente en emploi si la sortie se produisait uniquement par le canal choisi. Ceci correspond à la mesure des résultats dans un modèle de probabilités concurrentes dans l'analyse dans la durée.

(17) La population est l'union du groupe de contrôle et du groupe traité.

(18)  $E(Z)$  symbolise la valeur escomptée (la moyenne) de la variable stochastique  $Z$ .

(19) Soit la notation suivante :  $D=1$  en cas de traitement (travail à temps partiel en crédit-temps fin de carrière),  $D=0$  en cas de non-traitement,  $Y$  étant le résultat observé (égal à un si l'on est en emploi et à zéro dans le cas contraire),  $Y_1$  le résultat en cas de traitement et  $Y_0$  le résultat en cas de non-traitement. Pour un individu traité, nous pouvons uniquement observer  $Y_1$  et, pour un individu non traité, uniquement  $Y_0$  :  $Y = DY_1 + (1-D)Y_0$ . En utilisant la loi des attentes répétées, le fait que  $DY = DY_1$  et l'indépendance conditionnelle pour  $x$  donné ( $E(Yd|x, D=d) = E(Yd|x)$  pour  $d=0$  ou  $d=1$ ), on obtient les égalités suivantes :  $E[DY|P(x)] = E[E(DY_1|x)P(x)] = E[1P(x)E(Y_1|x, D=1) + [1-P(x)]E(Y_0|x, D=0)]/P(x) = E[E(Y_1|x)] = E(Y_1)$ . Par analogie, on obtient  $E[(1-D)Y_0] = E(Y_0)$ .

(20)  $E(Z|x)$  symbolise la moyenne conditionnelle de la variable stochastique  $Z$ , à condition à ce que les variables de contrôle prennent la valeur  $x$ .

égale à  $1-P(x_1)$  et  $1-P(x_2)$ . Notons qu'il existe deux situations dans lesquelles aucune pondération n'est nécessaire : (1) si les scores de propension pour toutes les valeurs  $x$  sont égaux ( $P(x_1) = P(x_2) = 1/2$ ) ; (2) si les résultats ne diffèrent pas systématiquement selon les diverses valeurs  $x$  ( $E(Y_1|x=x_1) = E(Y_1|x=x_2)$  et  $E(Y_0|x=x_1) = E(Y_0|x=x_2)$ ).

Une pondération adéquate nous permet donc d'obtenir une estimation correcte du résultat moyen dans la population, tant en cas de traitement ( $E(Y_1)$ ) que sans traitement ( $E(Y_0)$ ). Pour obtenir l'effet moyen du traitement dans la population, il suffit alors tout simplement de prendre la différence entre ces moyennes ( $E(Y_1) - E(Y_0)$ ). Dans notre analyse, nous nous intéressons toutefois à l'effet moyen du traitement pour ceux qui sont effectivement traités et non pour ceux de la population, autrement dit l'union du groupe traité et du groupe de contrôle. Dans ce cas, le résultat moyen en cas de traitement ( $E(Y_1|D=1)$ ) est tout simplement égal à celui du groupe traité ( $E(Y|D=1)$ ). Nous ne sommes cependant pas en mesure d'observer le résultat moyen en cas de non-participation de ceux qui sont effectivement traités ( $E(Y_0|D=1)$ ). Si l'on suppose l'indépendance conditionnelle, le résultat moyen du groupe de contrôle ne diffère de celui du groupe traité en cas de non-participation que parce que leur composition diffère en termes de variables de contrôle  $x$ . Par analogie avec le raisonnement ci-dessus, nous pouvons adapter la composition à celle du groupe traité par une pondération adéquate des résultats du groupe de contrôle. On obtient alors, pour le groupe traité, le résultat moyen en cas de non-participation ( $E(Y_0|D=1)$ ). Il faut ici pondérer avec  $P(x)/[1-P(x)]$  : en pondérant avec  $1/[1-P(x)]$ , on donne à chaque individu du groupe de contrôle la même pondération que dans la population, et par conséquent on pondère avec  $P(x)$  afin de donner à chaque individu la même pondération que dans le groupe traité. On obtient l'effet moyen du groupe traité en prenant la différence entre le résultat moyen du groupe traité ( $E(Y|D=1)$ ) et le résultat moyen pondéré du groupe de contrôle.<sup>21</sup>

Celle-ci présuppose que les variables de contrôle observées suppriment toutes les différences pertinentes entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires du crédit-temps. Cette supposition est moins forte qu'il n'y paraît de prime abord. En effet, les variables de contrôle englobent la quasi-totalité de l'historique professionnel des travailleurs. Sachant que cet historique professionnel indique dans quelle mesure les individus ont interrompu ou non le travail dans le passé, il constitue un bon indice des éventuels déterminants permanents *non*-observés des « chances de maintien » au

(21) Le fait que les travailleurs puissent partir en crédit-temps à n'importe quel moment complique l'application de cette méthode. Les individus qui font partie du groupe de contrôle à un moment précis peuvent par conséquent être en « traitement » le moment d'après. De plus, la composition du groupe de contrôle et du groupe traité évolue dans le temps, car les individus cessent de travailler (il n'y a pas de retour au travail à plein temps après le crédit-temps). Nous suivons les solutions que la littérature nous suggère (Fredriksson et Johansson, 2008; Vikström, 2014). Celles-ci reviennent à appliquer à plusieurs reprises, pour chaque période, la méthode de la pondération selon la probabilité inverse.

travail et de la prise d'un crédit-temps à temps partiel, telle que la préférence pour le loisir ou l'état de santé inhérent. La méthode connaît pourtant aussi une importante limitation. Elle ne permet pas de vérifier les événements *imprévus* non observés, tels qu'une détérioration soudaine de l'état de santé de la personne concernée ou de ses proches, ou la naissance d'un petit-enfant dont l'on souhaite s'occuper, qui influencent à un moment défini tant la probabilité de crédit-temps que l'emploi. Dans la mesure où ces événements sont importants, les effets mesurés ne présentent pas de lien de cause à effet.

## 5. RESULTATS ET ANALYSE COÛTS-BENEFICES

### 5.1. CHANCES DE MAINTIEN AU TRAVAIL

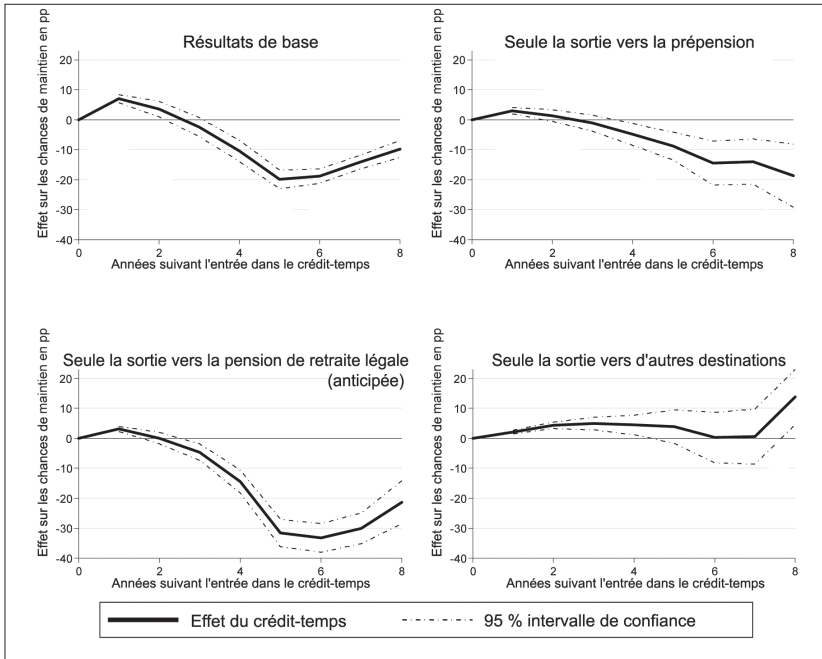
La figure 1 résume les principaux résultats de nos analyses. Les volets supérieur (A) et inférieur (B) correspondent respectivement aux hommes et aux femmes. Le panneau nord-ouest montre à chaque fois les résultats de base de l'effet du crédit-temps sur les chances de maintien au travail. Durant les deux premières années, l'emploi à temps partiel soutenu par le crédit-temps renforce la probabilité que les travailleurs restent plus longtemps au travail : cette probabilité augmente de 7 points de pourcentage (pp) la première année et de 3,5 pp la seconde ; les deux effets diffèrent significativement de zéro. Pour les femmes, on note un effet positif plus important qui dure aussi plus longtemps, jusqu'à quatre ans après l'entrée dans le crédit-temps : + 8,8 pp dans l'année 1, + 10,9 pp dans l'année 2, + 8,6 pp dans l'année 3 et + 3,2 pp dans l'année 4. Dans les années suivantes, le signe de l'effet s'inverse : après environ cinq ans de crédit-temps, la probabilité d'être encore en emploi est inférieure de 20 pp pour les hommes et de 12 pp pour les femmes que sans crédit-temps. En approchant de la fin de la période, l'effet tend à nouveau vers zéro. C'est dû au fait que tous les travailleurs finissent par partir à la retraite, qu'ils aient ou non eu recours au crédit-temps.

Ces effets sont comparables à ceux que rapportent Graf et al. (2011) pour l'Autriche et Huber et al. (2016) pour l'Allemagne. L'effet positif constaté durant les premières années suggère que dans un premier temps, le temps partiel permet aux travailleurs de trouver un meilleur équilibre entre rythme de travail et loisir et/ou tâches ménagères et de soins (Gielen, 2009 ; Van Looy et al., 2014). Les problèmes de santé ne jouent ici qu'un rôle marginal (voir à ce sujet les commentaires relatifs à « l'impact sur l'absence pour maladie »). Au fil du temps, toutefois, ces effets s'estompent. En passant à un temps partiel, les travailleurs se détachent progressivement du marché du travail et/ou l'employeur interprète leur choix de travailler à temps partiel comme un signal qu'ils souhaitent quitter plus tôt le marché du travail, et fait sortir plus rapidement ces travailleurs à temps partiel (Machado et Portela, 2012). Cela signifie que lorsqu'ils sont éligibles à la retraite anticipée du fait de leur âge, ils y ont

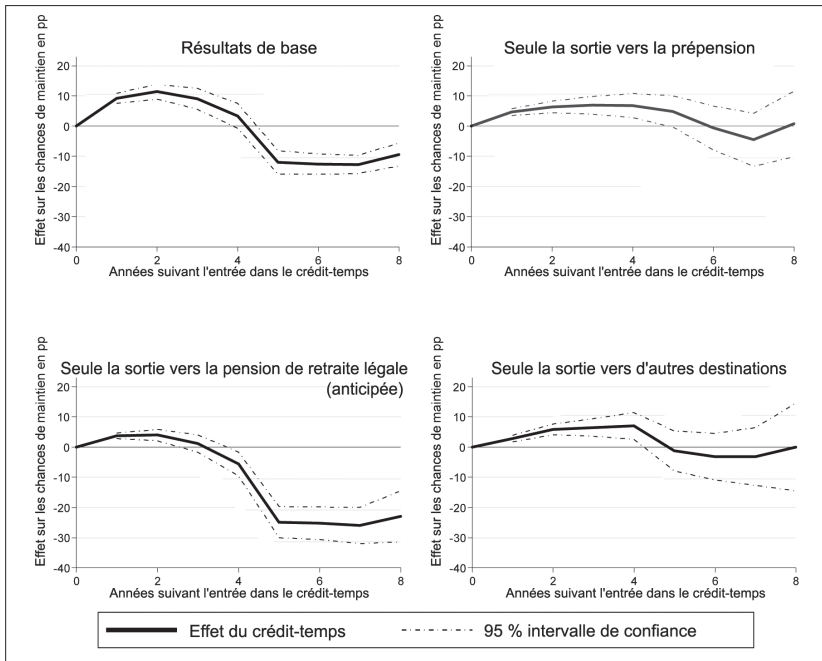
également recours plus rapidement (parce qu'ils choisissent de le faire, ou parce que leur employeur les y incite) que s'ils n'avaient pas pris de crédit-temps. Graf et al. (2011) avancent que pour l'employeur, la réduction des horaires de travail peut être une manière de se défaire progressivement des travailleurs plus âgés, et plus coûteux, en attendant la prépension ; mais cela n'explique pas pourquoi les travailleurs restent plus longtemps au travail pendant les premières années. Cela signifie que les facteurs positifs cités plus haut l'emportent sur ce facteur négatif, du moins pendant les années de la première phase.

**FIGURE 1** : EFFET DU CREDIT-TEMPS SUR LES CHANCES DE MAINTIEN AU TRAVAIL\*

Volet A : hommes



## Volet B : femmes



\* Les résultats de base (panneau nord-ouest) reflètent l'effet du crédit-temps sur les chances de maintien au travail pour les 8 années suivant l'entrée dans ce régime. Les autres panneaux rendent compte d'une ventilation de cet effet lorsque la sortie du travail se limite à une seule des trois destinations mentionnées. « pp » = points de pourcentage.

## 5.2. INFLUENCE SUR LA SORTIE VERS DIVERS CANAUX DE DÉFAIT

Dans les autres panneaux de la figure 1, nous illustrons comment l'effet du crédit-temps sur les chances de maintien au travail diffère en fonction de la nature de la destination de départ. Le panneau sud-ouest reflète l'effet sur les chances de maintien dans le cas où seule la sortie vers la pension de retraite légale anticipée pourrait influencer ces chances. La sortie vers d'autres destinations n'est dans ce cas par contre pas prise en compte. Dans le panneau nord-est, nous examinons l'effet sur les chances de maintien si celles-ci ne peuvent être influencées que par la sortie vers la prépension et, enfin, dans le panneau sud-est, uniquement par la sortie vers d'« autres destinations ». Dans ces figures, on peut noter que l'effet négatif (après 2 ans pour les hommes et 4 ans pour les femmes) s'explique presque entièrement par la sortie vers la pension de retraite légale anticipée, et que l'effet du crédit-temps sur les chances de maintien pour les autres destinations de départ reste positif sur

presque toute la période. La sortie vers la prépension pour les hommes constitue une exception pour cet effet positif, mais elle est presque exclusivement attribuable aux hommes qui ont adopté le régime des 20 %. Si nous nous limitons aux hommes qui ont choisi de travailler à mi-temps, l'effet du crédit-temps sur la sortie vers cette destination est aussi positif sur presque toute la ligne.<sup>22</sup>

Le contexte institutionnel (voir Section 3) explique ces schémas dans les effets par destination de sortie. Pour leur droit à la pension de retraite légale, les travailleurs en crédit-temps sont assimilés à des travailleurs à plein temps, mais ce n'est pas le cas pour le droit à la prépension. Si le temps partiel incite les travailleurs à cesser complètement de travailler, ou encourage les employeurs à faire partir les travailleurs plus tôt, le travailleur optera pour le canal de sortie qui lui permet d'obtenir la pension la plus élevée. Du fait de l'assimilation à un travailleur à plein temps, il s'agira de la pension de retraite légale anticipée.

### 5.3. HETEROGENEITE DE L'EFFET

Dans le rapport d'étude en anglais, nous rapportons aussi, pour le lecteur intéressé, les effets du crédit-temps selon le régime (20 % ou 50 %) (dans la figure C.2) et l'âge (dans la figure C.3). Pour ceux qui ont choisi le crédit-temps à mi-temps, on retrouve des effets positifs, mais aussi négatifs, plus prononcés, et la sortie vers la retraite anticipée est plus importante que dans le régime des 20 % car les avantages financiers liés à une sortie par ce canal sont plus importants. Nous escomptons que l'effet positif sur les probabilités de rester au travail est plus important pour les bénéficiaires du crédit-temps plus jeunes que pour ceux qui sont plus âgés. Ceci s'explique par le fait qu'étant plus jeunes, ils n'ont pas le droit de prendre leur retraite anticipée ni leur prépension. Nous avons également examiné s'il existait un effet différentiel en fonction de l'importance du revenu professionnel. Etant donné qu'il existe une étroite corrélation entre l'importance du revenu et le régime – deux tiers des bénéficiaires de crédit-temps ayant un revenu supérieur à la médiane ont opté pour le régime des 50 % –, les résultats de la répartition par revenu sont très similaires à ceux par régime. Ces résultats ne sont pas repris, mais peuvent être demandés auprès les auteurs.

### 5.4. IMPACT SUR L'ABSENCE POUR MALADIE

Un des arguments favorables à l'instauration d'un régime de retraite graduelle est qu'il est meilleur pour la santé, et qu'il permettra aux travailleurs plus âgés d'arrêter moins rapidement de travailler pour cause de maladie (Ahn, 2016). Pour le vérifier, nous avons examiné si les bénéficiaires du crédit-temps interrompent moins souvent leur travail pour cause de maladie. Sachant que les allocations de maladie restent à

(22) Voir à cette fin la figure C.2 dans l'annexe du rapport d'étude en anglais.

la charge de l'employeur pendant le premier mois, nous n'identifions les périodes de maladie dans les données administratives que si elles durent plus d'un mois, autrement dit, dès que les travailleurs ont droit à une allocation de la mutualité. Cette analyse nous apprend que les bénéficiaires du crédit-temps présentent effectivement une probabilité légèrement moindre d'absence pour maladie, mais cet effet est peu important et n'est pas statistiquement significativement différent de zéro. Une explication possible est qu'en 2003-2004, seules les personnes en relativement bonne santé pouvaient bénéficier d'un crédit-temps. En effet, elles devaient avoir travaillé sans interruption chez le même employeur au cours des 5 années précédentes, et avoir exercé un plein temps (ou 75 % dans le cas du régime des 50 % (Section 3)) au cours de l'année précédente. De plus, elles étaient encore relativement jeunes, étant donné qu'elles avaient droit au crédit-temps dès l'âge de 50 ans. L'âge d'éligibilité au crédit-temps étant désormais passé à 60 ans, il se pourrait que les effets positifs sur la santé soient à nouveau plus importants.

### 5.5. ANALYSE COÛTS-BÉNÉFICES

Pour nous faire une idée du coût ou du bénéfice social net du crédit-temps à temps partiel, nous avons procédé à une analyse coûts-bénéfices. Nous avons à cette fin calculé les effets de la mesure sur deux indicateurs, mesurés à chaque fois par mois et par personne, dans le crédit-temps (en euros constants de 2004) :

- *le coût budgétaire net* : il s'agit du coût moyen pour les pouvoirs publics (allocations affectées au crédit-temps pendant le travail à temps partiel, perte de revenus fiscaux et de cotisations sociales, et allocations telles que la retraite anticipée que l'autorité doit payer du fait de la sortie anticipée), minoré des avantages pour les pouvoirs publics de la sortie du travail initialement ralentie (les revenus fiscaux et les cotisations sociales que génère l'emploi à temps partiel, et les allocations qui ne doivent par conséquent pas être versées) ;
- *le bénéfice (ou coût) social net* : il s'agit de la valeur de production supplémentaire (ou réduite) que génère cette sortie ralentie (ou accélérée),<sup>23</sup> moins le coût d'opportunité des heures prestées en plus (ou en moins)<sup>24</sup> et les coûts d'efficacité que génère la perception fiscale pour le financement du coût budgétaire net.<sup>25</sup>

Le coût budgétaire net est souvent utilisé comme critère dans les analyses coûts-bénéfices; cependant, ce n'est correct que du point de vue des pouvoirs publics. Le coût budgétaire n'est pas pertinent pour la société, car il s'agit de transferts d'un citoyen (le contribuable) à l'autre (les destinataires nets des transferts). Du point de vue de

(23) Cette valeur est approchée par le coût salarial moins l'écart salaire-productivité (voir annexe du rapport d'étude en anglais).

(24) Dans la simulation de base, conformément à la littérature scientifique, elle est assimilée à la moitié du salaire net plus les cotisations à la sécurité sociale.

(25) Des impôts plus élevés coûtent à la société car ils induisent à travailler et épargner moins.



l'efficacité, la mesure fait sens si elle permet d'augmenter la production nette à moyens constants, ce qui justifie le choix de notre deuxième critère. Il a cependant lui aussi ses limites, notamment parce qu'il ne tient pas compte de la manière dont cette production supplémentaire est répartie entre les citoyens. Les données disponibles ne permettaient pas de calculer cette répartition. Par ailleurs, faute de données, nous devons également formuler de nombreuses hypothèses simplificatrices, notamment sur la valeur du temps libre et des tâches ménagères et de soins que le crédit-temps rend à nouveau possibles,<sup>26</sup> et nous n'avons pas pu calculer les avantages de la diminution des frais de santé, certes modeste. Pour y remédier, nous avons effectué une série d'analyses de sensibilité en formulant plusieurs hypothèses quant aux données manquantes. Le lecteur intéressé pourra prendre connaissance de la méthodologie complète dans l'annexe du rapport d'étude en anglais.

Cette analyse permet de constater qu'en règle générale, le crédit-temps coûte plus qu'il ne rapporte, tant pour les pouvoirs publics que pour la société.<sup>27</sup> C'est seulement pendant les deux (quatre) premières années pour les hommes (femmes) que les avantages et les coûts sociaux peuvent s'équilibrer, mais uniquement dans l'hypothèse extrême où les employeurs compensent intégralement la réduction du temps de travail des bénéficiaires du crédit-temps en engageant d'autres travailleurs, sans que ces embauches, n'entraînent de coûts sociaux supplémentaires. Dans la réalité, cette compensation n'est que partielle, ce qui signifie que la conclusion voulant que le crédit-temps coûte, en net, plus que ce qu'il rapporte à la société est solide.

Les principales raisons de ces résultats négatifs sont les suivantes. Même si le crédit-temps ralentit initialement la sortie du travail, il ne fait pas augmenter globalement le nombre d'heures prestées. C'est dû au fait que l'augmentation du nombre d'heures prestées suite à la prolongation de la carrière est inférieure à leur diminution suite au travail à temps partiel. De plus, l'effet positif intervient surtout à un âge relativement jeune, avant 60 ans, quand le travailleur n'a pas encore droit à la retraite anticipée. A cet âge relativement jeune, adopter un rythme de travail plus lent n'est pas une nécessité au même titre qu'à un âge plus avancé : même si le travailleur reste actif à plein temps, la probabilité de sortie anticipée n'est pas encore très élevée. La situation change à mesure qu'il vieillit. Ceci confirme que le gouvernement actuel a bien fait de rehausser l'âge du droit au crédit-temps fin de carrière. La présente étude ne permet pas de savoir si le choix actuel (60 ans, à l'exception des travailleurs exerçant un métier lourd) est le bon. Ce que nous pouvons conclure, c'est que l'augmentation de l'âge ne suffit pas pour obtenir un effet positif. Il faudrait en même temps réduire les avantages liés au fait de l'arrêt anticipé du travail. L'âge de

(26) Comme nous l'indiquons dans la note de bas de page 16, nous valorisons le loisir à la moitié du salaire horaire net (additionné des cotisations sociales).

(27) Voir l'annexe du rapport d'étude en anglais pour un compte rendu détaillé.

la pension de retraite légale anticipée passera certes à 63 ans en 2019, et l'âge de la prépension conventionnelle (« RCC ») est passé, sauf exception, à 62 ans, mais cela n'empêche pas que l'avantage financier pour un travailleur à temps partiel lié à un arrêt complet à ce moment est (presque) aussi important que pour quelqu'un qui est encore actif à plein temps. Ce n'est pas logique, car le crédit-temps vise précisément à permettre de garder les travailleurs actifs plus longtemps grâce au crédit-temps. Quelqu'un qui a choisi de travailler à temps partiel doit donc aussi être incité financièrement à travailler plus longtemps que quelqu'un qui continue à travailler à plein temps. Par conséquent, il conviendrait selon nous de remplacer le régime de crédit-temps avec allocation et assimilation des droits de la pension à ceux d'un travailleur à plein temps par un régime dans lequel on peut choisir de prendre cette pension de manière anticipée et partielle (à temps partiel), mais selon des principes actuariels. Autrement dit, si un travailleur part à la retraite (à temps partiel) plus tôt, l'autorité ne peut payer davantage en pensions pour celui-ci que s'il continue à travailler à plein temps et prend sa retraite plus tard. Les propositions du Conseil académique des pensions vont dans ce sens (Schokkaert et al., 2017) et sont par conséquent dignes de recherches plus approfondies.

## 6. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES

Nous avons cherché à savoir si le crédit-temps fin de carrière dans le secteur privé constitue un instrument efficace pour maintenir les travailleurs âgés actifs plus longtemps. A cette fin, nous avons suivi pendant huit ans 1227 hommes et 762 femmes qui ont pris ce crédit-temps en 2003 et 2004, et avons comparé la probabilité que ce groupe reste au travail par rapport à un groupe de contrôle n'ayant pas pris de crédit-temps. Les deux groupes ont été rendus aussi comparables que possible à l'aide de la méthode de la pondération selon la probabilité inverse (« inverse probability weighting »). Nous avons à cette fin vérifié d'une manière semi-paramétrique très flexible un ensemble étendu de caractéristiques liées à l'individu et à l'employeur, y compris l'historique professionnel presque complet. Nous avons avancé que cette manière de procéder nous permettait également de tenir compte d'une sélection sur des caractéristiques individuelles permanentes non observées. Pour autant, la méthode connaît aussi d'importantes limitations. En effet, elle ne permet pas de vérifier les événements *imprévus* non observés, tels qu'une détérioration soudaine de l'état de santé de la personne concernée ou de ses proches, ou la naissance d'un petit-enfant dont l'on souhaite s'occuper. Dans la mesure où de tels événements imprévus influencent tant la probabilité de crédit-temps que celle d'emploi, nos résultats sont biaisés. Cependant, les données disponibles ne nous permettaient en aucun cas de tenir compte de ces facteurs. Des recherches plus approfondies permettraient de définir l'importance de cette lacune.

Nous concluons au terme de notre analyse que dans une première phase (deux ans pour les hommes et quatre ans pour les femmes), le crédit-temps augmente la probabilité de rester au travail. Cependant, par la suite, les bénéficiaires du crédit-temps quittent le marché du travail plus rapidement que ceux qui auraient continué à travailler à plein temps. Nous expliquons cette évolution comme suit. Dans une première phase, le travail à temps partiel permet de trouver un meilleur équilibre entre travail, loisir et/ou tâches ménagères et de soins. Il exerce aussi une influence positive sur la santé de ces travailleurs plus âgés, mais nous avons constaté dans notre analyse que l'absence pour maladie moindre n'apporte qu'une contribution marginale à la prolongation de la carrière. Au fil du temps, les travailleurs à temps partiel semblent toutefois se détacher davantage de leur travail que s'ils étaient restés actifs à plein temps, et/ou l'employeur peut interpréter leur choix pour le travail à temps partiel comme un signal qu'ils souhaitent se retirer du marché du travail plus tôt. Au moment où leur âge leur donne accès à une retraite anticipée, ils se retirent donc du marché du travail plus rapidement que s'ils avaient continué à exercer un plein temps.

La destination de cette sortie est influencée par le système d'assimilation, grâce auquel un travailleur à temps partiel en crédit-temps conserve ses droits à des allocations de chômage et à la pension de retraite légale d'un travailleur à plein temps. Cette assimilation ne s'applique cependant pas à la prépension conventionnelle, ou « régime de chômage avec complément d'entreprise » (RCC). Pour le travailleur à temps partiel en crédit-temps, il est donc plus avantageux de sortir en passant par la retraite anticipée que par d'autres canaux comme le RCC. Notre analyse permet de constater que ces incitants financiers influencent fortement le choix du canal de sortie : les travailleurs en crédit-temps choisissent beaucoup plus souvent cette retraite anticipée que les travailleurs à plein temps du groupe de contrôle. Ce dernier point est particulièrement vrai pour le groupe qui travaille à temps partiel, l'avantage financier étant plus important pour ce groupe que pour celui qui n'a réduit son temps de travail que de 20 %.

Le gouvernement actuel a limité les possibilités de prendre une retraite anticipée. Entre 2012 et 2019, l'âge de la pension de retraite légale anticipée passera progressivement de 60 à 63 ans, alors que celui de la prépension conventionnelle a déjà été porté de 58 à 62 ans, même s'il y a une série d'exceptions. De plus, depuis 2015, les travailleurs plus âgés doivent aussi rester beaucoup plus longtemps disponibles pour le marché du travail (en principe jusqu'à 65 ans, bien que la recherche d'emploi ne fasse plus l'objet d'un suivi actif à partir de 60 ans). De ce fait, il est beaucoup plus difficile pour les travailleurs à temps partiel en crédit-temps d'arrêter de travailler de façon anticipée. Cela signifie-t-il que dans la réglementation actuelle, le crédit-temps soit susceptible de ralentir la sortie du travail ? Nous le pensons, mais ce ralentissement n'est pas suffisant. Dans notre analyse coûts-bénéfices, nous démontrons que

même durant la période initiale, lorsque le crédit-temps maintient plus longtemps les personnes au travail, les coûts sociaux l'emportent sur les bénéfices. C'est principalement dû au fait que l'augmentation des heures prestées du fait de la sortie retardée ne compense pas le nombre d'heures perdues en raison du travail à temps partiel : *globalement*, les heures prestées restent *moins nombreuses*. Nous avançons toutefois que l'avantage d'un rythme de travail moins soutenu gagne en importance avec l'âge. Le gouvernement actuel ayant aussi fait passer l'âge minimum pour le crédit-temps fin de carrière à 60 ans,<sup>28</sup> il se pourrait que l'actuel régime de crédit-temps fin de carrière fournisse un avantage net à la société. Toutefois, cette hypothèse doit faire l'objet de recherches. D'autre part, dans le système actuel, cet avantage ne dure pas suffisamment longtemps car certaines réglementations de sortie généreuses sont maintenues à partir de 62 ans. Nous plaidons pour une réflexion sur l'intégration du régime de crédit-temps et de celui de la retraite (anticipée) en un seul régime qui permettra une retraite progressive (à temps partiel) à partir de principes actuariels. On pourra ainsi faire en sorte que les travailleurs plus âgés qui optent pour un temps partiel soient également encouragés à rester actifs plus longtemps. Les propositions du Conseil académique des pensions vont dans ce sens (Schokkaert et al., 2017) et méritent plus d'attention.

---

---

(28) Jusqu'à 55 ans pour certaines exceptions, mais pour ces groupes aussi, l'âge passera progressivement à 60 ans entre 2016 et 2019.

**BIBLIOGRAPHIE**

Ahn, T., Reduction of Working Time: Does It Lead to a Healthy Lifestyle?: Working Time and Health Behaviors, *Health Economics*, 25(8), pp. 969-983, 2016.

Albanese, A. et Cockx, B., Permanente loonlastenverlagingen voor oudere werknemers. Effectief instrument voor behoud van tewerkstelling en voor uitstel van brugpensioen?, Hoofdstuk 3, in Cockx, B., Dejemeppe, M. et Van der Linden, B.(éd.). *Werk voor ouderen: werkt het beleid?/L'emploi des seniors en Belgique: quelles politiques pour quels effets ?*, Rapport d'étude pour le SPF Politique scientifique, Bruxelles, 2017, [www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=fr&COD=TA/00/44](http://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=fr&COD=TA/00/44).

Berg, P.B., Hamman, M.K., Piszczek, M. et Ruhm, C., Can Policy Facilitate Partial Retirement? Evidence from Germany. *IZA Discussion Paper*, n° 9266, IZA, Bonn, 2015.

Elsayed, A., de Grip, A., Fouarge, D. et Montizaan, R., Gradual Retirement, Financial Incentives and Labour Supply of Older Workers: Evidence from a Stated Preference Analysis, *IZA Discussion Paper*, n° 9430, IZA, Bonn, 2015.

Eurofound, *Extending working lives through flexible retirement schemes: Partial retirement*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016.

Fredriksson, P. et Johansson, P., Dynamic Treatment Assignment: The Consequences for Evaluations Using Observational Data, *Journal of Business & Economic Statistics*, 26(4), pp. 435-445, 2008.

Gielen, A., Working hours flexibility and older workers' labor supply, *Oxford Economic Papers*, Oxford University Press, 61(2), pp. 240-274, 2009.

Graf, N., Hofer, H. et Winter-Ebmer, R., Labor supply effects of a subsidized old-age part-time scheme in Austria, *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung/Journal for Labour Market Research*, 44(3), pp. 217-229, 2011.

Schokkaert, E., Devolder, P., Hindriks, J. et Vandenbroucke, F., Naar een nieuw sociaal contract. Het pensioen op punten, *Leuvense Economische Standpunten*, 2017/162, Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen, Onderzoekseenheid Economie, Katholieke Universiteit Leuven, 2017.

Huber, M., Lechner, M. et Wunsch, C., The Effect of Firms' Phased Retirement Policies on the Labor Market Outcomes of Their Employees, *Industrial and Labor Relations Review*, 2016.

Machado, C.S. et Portela, M., Hours of Work and Retirement Behavior, *IZA Discussion Paper*, n° 6270, IZA, Bonn, 2012.

OESO, *OECD.StatExtracts*, 2015. Consulté le 4 février 2015 via [www.stats.oecd.org](http://www.stats.oecd.org).

Van Looy, P., Kovalenko, M., Mortelmans, D. et De Preter, H., *Working hours-reduction in the move to full retirement: How does this affect retirement preferences of 50+ individuals in Flanders?*, Louvain, Steunpunt WSE en Anvers, CELLO, Universiteit Antwerpen, 2014.

Vikström, J., IPW estimation and related estimators for evaluation of active labor market policies in a dynamic setting, *Working Paper Series from IFAU*, Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy, n° 2014:1, Uppsala, 2014.

# TABLE DES MATIERES

## LE CREDIT-TEMPS FIN DE CARRIERE. PROLONGE-T-IL LA CARRIERE PROFESSIONNELLE ?

<b>1.</b>	<b>PROBLEMATIQUE</b>	375
<b>2.</b>	<b>CE QUE NOUS SAVONS DEJA</b>	376
<b>3.</b>	<b>MISE A LA RETRAITE PROGRESSIVE EN BELGIQUE : LE CREDIT-TEMPS FIN DE CARRIERE</b>	377
<b>4.</b>	<b>DONNEES ET METHODE</b>	379
<b>5.</b>	<b>RESULTATS ET ANALYSE COUTS-BENEFICES</b>	384
5.1.	CHANCES DE MAINTIEN AU TRAVAIL .....	384
5.2.	INFLUENCE SUR LA SORTIE VERS DIVERS CANAUX DE DÉPART .....	386
5.3.	HETEROGENEITE DE L'EFFET .....	387
5.4.	IMPACT SUR L'ABSENCE POUR MALADIE .....	387
5.5.	ANALYSE COUTS-BENEFICES .....	388
<b>6.</b>	<b>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES</b>	390
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	393





# L'ORIGINE TECHNICO-ADMINISTRATIVE DE LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE. UN RECIT DE GUERRE PARTICULIER<sup>1</sup>

« Puis-je vous rappeler que dans les profondeurs de l'hiver 1940-1941, alors que le mot « résistance » était à peine connu, nous avons dans votre maison sur le Quai de l'industrie, autour d'une tasse de thé ordinaire et quelques biscuits mangés goulûment, établi les premiers contacts entre les patrons et les ouvriers qui avaient formé le comité R.A.W. C'est de là qu'a surgi le mouvement qui allait changer le climat social belge (...) » (traduction personnelle), Paul Goldschmidt, lors de son discours d'adieu en tant que directeur général de l'Office national de sécurité sociale, le 28 octobre 1957.

PAR

**RAPHAEL VAN LERBERGE**

Chercheur-PhD, Vrije Universiteit Brussel

## 1. INTRODUCTION

Dans l'état actuel de la recherche historique, on avance que le système d'après-guerre de la sécurité sociale en Belgique remonte, en termes de contenu, à des concepts d'avant-guerre. Ou comme le dit Guy Vanthemsche : « La sécurité sociale n'est pas née soudainement en 1944 ... le législateur a hérité d'une série de dossiers complexes, résumés « au poids du passé »<sup>2</sup>, qui se sont matérialisés par les effets de la guerre<sup>3</sup>. L'importance du Rapport Beveridge, qui serait à la base de la sécurité so-

(1) Ceci est une version modifiée de l'article : Raphaël Van Lerberge, De administratief-technische origine van de sociale zekerheid in België. Een apart oorlogsverhaal, *Revue belge d'Histoire Contemporaine*, 3/4, pp. 11-51, 2016. Principalement le chapitre 4 (description et conséquences du Pacte social) a été modifié, ainsi que le concept de « l'artefact technique administratif » (ATA).

(2) Guy Vanthemsche, *De beginjaren van de sociale zekerheid in België 1944-1963*, Bruxelles, VUBpress, p. 40, 1994.

(3) Voir l'introduction relativiste de Dirk Luyten et Guy Vanthemsche, *Het Sociaal Pact van 1944: oorsprong, betekenis en gevolgen*, VUBPress, Bruxelles, pp. 7-14, 1995.

ciale d'après-guerre, est relativisée<sup>4</sup>. Vu l'accent mis sur l'importance des préparatifs de la guerre, l'aspect novateur du Pacte social (1944) est également en partie minimisé. Mais ces constatations portent principalement sur les antécédents politiques, idéologiques de la sécurité sociale d'après-guerre. Les aspects opérationnels, le fonctionnement pratique ont été moins étudiés. Il est généralement admis qu'il a très peu évolué durant la guerre, que tout stagnait à ce moment-là et qu'un nouveau système administratif a été élaboré sur la base des principes énoncés dans le Pacte social après la Seconde Guerre mondiale<sup>5</sup>.

Mais cette position peu fondée est-elle exacte ? Si tel est le cas, sur quoi s'appuyait-on pour développer un nouveau système ? Disposait-t-on d'un projet, d'un manuel, d'instructions personnalisées ? Ou il y avait-il en effet une force de fonctionnement qui a évolué durant les années difficiles de la guerre mais qui a échappé aux historiens ? Quel est le déroulement de ce processus ?

Notre recherche montre que la mise en œuvre opérationnelle de la sécurité sociale n'a pas stagné durant la guerre mais a continué d'évoluer. Qui plus est : un secteur de la sécurité sociale, les allocations familiales, s'est développé et est arrivé à maturité. Ce secteur a été fortement mécanisé pendant la guerre grâce à des moyens mécanographiques<sup>6</sup> et a fourni la base technique à la nouvelle sécurité sociale généralisée en 1944<sup>7</sup>. Ce fut l'adoption par la société d'une technologie qui allait fortement impacter la suite de l'histoire.

(4) Principalement dans les milieux socialistes, le Rapport Beveridge, rédigé en Grande-Bretagne en 1942 par la commission dirigée par Lord Beveridge, est considéré comme la base du nouveau système de sécurité sociale en Belgique. Il fait partie de la mythologie entourant le Pacte social, alimentée entre autres par l'influent Léon-Eli Troclet qui, dans son ouvrage *Questions générales concernant la sécurité sociale*, Bruxelles, 1958 (version mise à jour de l'édition de 1949), fait référence au parachutage du texte, qui fut ensuite étudié par le comité clandestin, etc. (p. 30), alors que ce récit n'a pas été confirmé dans les écrits de ses contemporains comme Henri Fuss et Paul Goldschmidt.

(5) Margo De Koster, Chers enfants. *Les allocations familiales en Belgique, 1921-1945*, Lannoo, Tiel, 2001 et Hannes Algoed, *De sociale wetgeving tijdens de Tweede Wereldoorlog in België*, Mémoire de maîtrise, RU Gent, 2009. Voir également la note en bas de page 3.

(6) Le terme mécanographie (littéralement : écrire à l'aide de machines : μηχανή γραφήν) est surtout utilisé dans les pays francophones pour désigner l'ensemble des machines qui sont utilisées pour la mécanisation de bureau de la fin du 19<sup>e</sup> siècle jusqu'au milieu des années 70 au 20<sup>e</sup> siècle. Il s'agit de machines de bureau simples (comme les machines à écrire), des machines-systèmes (telles que les machines de comptabilité) et les machines-systèmes (comme les systèmes de traitement de cartes perforées). Les historiens (techniques) contemporains utilisaient auparavant le terme « mécanisation de bureau ». Les contemporains de notre période d'étude employaient fréquemment le terme comme synonyme de système à cartes perforées et rarement comme un nom collectif désignant les machines de bureau (électriques). La fonction de « mécanographe » a été reprise dans les qualifications du personnel de l'Etat et faisait référence à l'opérateur de machine (électrique) de bureau. L'étape de la mécanographie précède l'étape de l'informatisation.

(7) Pour la notion « d'allocations familiales » on trouve dans les sources l'utilisation de divers synonymes comme prestations familiales, allocations pour enfant. Nous utiliserons « allocations familiales ». La définition de « non-salarié » fait référence à tous ceux qui ne faisaient pas partie du groupe des salariés. Donc toutes les professions indépendantes, y compris les employeurs, les agriculteurs et leurs aides, les représentants du culte, le personnel de maison. Donc à ne pas limiter aux indépendants.

Dans notre étude, nous avons utilisé une approche socio-constructiviste : l'étude des réalités sociales multiples construites (comme la sécurité sociale), en mettant l'accent sur l'interaction entre la technologie et la société. Nous considérons la sécurité sociale comme un système socio-technique majeur, constitué d'un ensemble de composantes visant la résolution de problèmes techniques, juridiques, politiques et sociaux, qui d'une part est construit socialement et, d'autre part, façonne la société<sup>8</sup>. La dynamique interactive entre ces composantes, le processus d'adaptation mutuelle et son évolution, appartiennent au domaine d'étude de l'historien<sup>9</sup> qui décrit l'interdépendance de tous ces composants comme s'il s'agissait d'un réseau global<sup>10</sup>. L'une de ces composantes est l'artefact institutionnel : le sous-système de la Société de Mécanographie<sup>11</sup>. L'étude de l'évolution de cet infrasystème par rapport au contexte socio-technique offre une autre vision du développement de la sécurité sociale.

Cela nous laisse la question « So what ? » [Et alors ?], quelle est la pertinence de ce constat ? La réponse se trouve dans l'actualité. Il y a aujourd'hui de nombreuses questions de société qui découlent directement des options choisies en 1944, d'actualité comme la problématique du tiers payant, la question de la continuation ou pas des caisses des allocations familiales, la régionalisation de la sécurité sociale. Les tentacules du passé sont encore connectés au présent. La compréhension des antécédents historiques donne un aperçu des résistances et des éléments de dépendances actuels. Une autre question : la technologie a-t-elle défini la sécurité sociale en 1944, ou vice-versa ? Et par analogie, qu'en est-il aujourd'hui du cadre technologique de la sécurité sociale enfui au plus profond dans la sécurité virtuelle des coulisses technocratiques ?

(8) Wiebe E. Bijker, De sociale constructie van netwerken en technische systemen; nieuwe perspectieven voor de techniekgeschiedenis, in *Jaarboek voor de Geschiedenis van Bedrijven Techniek (JbGBT)*, no. 4, 1987, p. 10. Nous faisons plus loin référence aux essais reliés de Donald MacKenzie et Judy Wajcman (éds), *The Social Shaping of Technology*, Open University Press, Berkshire, 1999. Et : Wiebe E. Bijker et John Law (éds), *Shaping Technology/Building Society. Studies in Sociotechnical Change*, MIT Press, Cambridge, 1992. Et : Wiebe E. Bijker, Thomas Hughes et Trevor Pinch (éds), *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the Sociology and History of Technology*, MIT Press, Cambridge, 1989.

(9) Voir à ce sujet : Do Technologies Have Trajectories?, in Wiebe E. Bijker et John Law (éds), *Shaping Technology/Building Society*, (...), Cambridge, pp. 17-19, 1992. Une question abordée dans des essais annexés. Pour la description des caractéristiques d'un grand système technique, voir : Alain Gras, *Les macro-systèmes techniques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1997.

(10) Wiebe E. Bijker, The Social Construction of Fluorescent Lighting, How an Artifact Was Invented in Its Diffusion Stage, in Wiebe E. Bijker et John Law (éds.), *Shaping Technology/Building Society*... p. 97.

(11) La Société de Mécanographie a été créée en 1939 pour mettre en œuvre les lois des allocations familiales en utilisant les moyens mécanographiques. Nous empruntons le terme d'infrasystème à Arne Kaijser, *The dynamics of infrasystems. Lessons from history* : exposé lu à la 6ème International Summer Academy on Technology Studies. *Urban Infrastructure in transitions: What Can We Learn from History?*, Deutschlandsberg, Autriche, 11-17 juillet 2004, comme étant un élément d'un système socio-technique qui se compose principalement d'éléments d'infrastructure. A comparer par exemple à une gare ferroviaire, étant un élément d'un réseau ferroviaire, ou un port (quais, grues, entrepôts, méthodes de travail, dockers...) étant un élément d'un réseau de transport.

## 2. LA BASE D'UN NOUVEAU SYSTEME SOCIO-TECHNIQUE : LES ALLOCATIONS FAMILIALES, ACCAPAREES PAR LES EMPLOYEURS

---

Cette analyse commence avec l'introduction des allocations familiales dans la première moitié des années 20. Dans le contexte socio-économique de l'époque, le discours sur le rôle de la « famille » (qui était considérée comme la pierre angulaire de la société), de la femme (à la suite du débat public sur le travail des femmes) et de l'enfant (à la suite du débat sur le travail des enfants) a changé : la protection sociale fut considérée comme logique et nécessaire. Il y avait des visions divergentes quant à l'organisation de cette protection, mais les patrons pensaient qu'il était préférable qu'ils prennent eux-mêmes leur propre responsabilité. On considérait la préservation de la paix sociale comme étant conditionnelle à une production économique réussie. Les allocations familiales créaient un lien entre le patron et l'ouvrier, augmentant ainsi la productivité<sup>12</sup>. Les allocations familiales offraient également aux patrons une alternative aux revendications salariales, qui étaient le champ (de bataille) exclusif des syndicats. Les revendications de salaires plus élevés ont souvent été inspirées par la situation matérielle au domicile des travailleurs : des enfants affamés révoltaient les parents, les poussant vers des revendications salariales, particulièrement durant la période suivant la Première Guerre mondiale, une période très inflationniste avec la baisse du pouvoir d'achat et la hausse des bénéfices, suscitant donc des tensions sociales. De nombreux employeurs ont refusé d'augmenter les salaires et ont trouvé une alternative dans les allocations familiales. Les allocations étaient aussi un moyen de promouvoir le taux de natalité et donc de maintenir le potentiel de main-d'œuvre ouvrière stable. Le taux de natalité avait pour les patrons avant tout une importance économique : la disponibilité des ressources ouvrières suffisantes dans l'entourage immédiat était une garantie pour la croissance, la prospérité et l'expansion économique de l'entreprise.

Plusieurs raisons donc pour que le patronat soit actif dans ce domaine. A partir des années 20, plusieurs entreprises payaient des « allocations familiales » et des caisses d'allocations familiales furent créées. Les employeurs considéraient ce système comme leur domaine, même si des initiatives furent prises dans la sphère politique.

La première étape importante dans l'évolution institutionnelle fut la loi de 1930, qui prévoyait l'octroi d'allocations familiales pour tous les travailleurs. Le financement et le paiement restaient réservés aux caisses patronales pour les allocations (organisées par l'ACAF, une division de la CCI). Avec préoccupation et non sans une certaine résistance, les caisses patronales ont accepté la création d'un véritable fonds d'indemnisation paritaire géré au niveau national, qui garantissait la solidarité entre les différentes caisses. Elles trouvaient pire encore la création d'une Caisse nationale auxiliaire, où les employeurs n'ayant pas choisi de caisse patronale pouvaient s'inscrire. Ce fut considéré comme une forme « d'étatisme » et c'était la dernière chose qu'ils souhaitaient : que

---

(12) Margo De Koster, *Chers enfants ...*, p. 65.

l'Etat soit actif dans ce secteur, leur secteur. Le directeur de l'époque de la CCI, et donc l'ACAF, Paul Goldschmidt<sup>13</sup>, préconisaient d'établir lui-même une organisation sur une base purement privée, mais ce ne fut pas été accepté par les représentants des caisses patronales d'allocations familiales, même si la nécessité d'une institution prenant en charge l'exécution mécanographique pour les caisses existait<sup>14</sup>. Dans la pratique, le secteur des allocations familiales fut exclusivement du ressort du domaine patronal, en dépit des problèmes de mauvaise gestion, des préoccupations et des critiques politiques.

Une deuxième étape importante fut la loi de 1937 qui prévoyait la généralisation de l'allocation aux non-salariés<sup>15</sup>. La loi en elle-même était la réponse politique au mécontentement manifeste des indépendants, qui avaient envoyé un signal clair de mécontentement aux partis politiques traditionnels lors des élections de 1936, profitant à la VNV [Ligue Nationale Flamande] et au REX de droite. Ce n'est que lorsque le projet de loi est venu sur la scène politique et a commencé à se concrétiser que les employeurs ont réagi en tentant de prendre la main pour l'application de la loi. Il y avait là une possibilité à exploiter étant donné que la loi initiale de 1937 était une loi-cadre, dont le ministre Delattre parvint à contrer les controverses politiques. Les services, concrètement le directeur général du ministère du Travail Hector Mavaut, avaient donc encore le temps de travailler sur l'organisation pratique<sup>16</sup>.

(13) Paul Goldschmidt (1890-1969), éminent ingénieur issu d'une famille notable juive bruxelloise, est une figure centrale dans notre récit. Aux commandes des organisations patronales CCI et ACAF, il fut, après la Première Guerre mondiale, la force motrice de la création des caisses d'allocations familiales des employeurs. Il siégeait dans différents organes des allocations familiales. Il était le point de contact du monde patronal pour les instances politiques pour le traitement des thèmes en relation avec la sécurité sociale. Il fut à l'initiative de la création de la Société de mécanographie. Pendant la guerre, il a été démis de toutes ses fonctions officielles, mais il faisait partie du comité clandestin qui a préparé le Pacte social. Après la guerre, il fut le premier directeur général de l'ONSS. Il y restera jusqu'à sa pension (1958). Goldschmidt avait une passion pour la littérature, la musique, les mathématiques et la technique. Il était un innovateur par excellence, avec une vision sociale large. Il est l'auteur de publications sur la technologie, le rôle social d'un ingénieur, les analyses démographiques et les questions sociales. Une description détaillée dans : Nadia Lubelski-Bernard, 'Paul Goldschmidt-Clermont', in *Nouvelle Biographie Nationale*, tome 10, pp. 203-209; Jean Puissant, 'Paul Goldschmidt (-Clermont)', in Ginette Kurgan-van Hentenryk, Serge Jaumain et Valérie Montens (éds.), *Dictionnaire des patrons en Belgique : les hommes, mes entreprises*, les réseaux, Bruxelles, pp. 325-326.

(14) AG ACAF 1930.03.05, (Soma, ACAF, AA 1716). Lors de L'AG du 1 octobre 1930 on plaide également pour la création d'un « établissement de traitement technique », suivant Paul Goldschmidt. Mais ce ne fut pas le cas.

(15) La description du groupe cible était : toute personne ne faisant pas partie du groupe des salariés, donc toutes les professions indépendantes, y compris les employeurs, les agriculteurs et leurs aides, les représentants du culte ; en résumé : les non-salariés. Nous utilisons le terme « professions libérales ».

(16) Hector Mavaut, (1867-1947) juriste, était haut fonctionnaire au service du ministère du Travail et de la Sécurité sociale. Il est également connu en tant qu'auteur d'une étude sur le travail du dimanche. Il fut étroitement impliqué dans le développement de la législation sur les allocations familiales et fut l'auteur de la loi sur les allocations familiales pour les professions libérales (1937). Il fut de nouveau actif après sa retraite (1938) et, en pratique, il fut la force motrice des services durant la Seconde Guerre mondiale. Il a cofondé la Société de mécanographie et fut étroitement lié à l'organisation patronale ACAF. Partisans et opposants louaient ses connaissances de la question des allocations familiales. Dans ses écrits et interventions, il s'affiche comme un expert, officier irréprochable, l'incarnation du modèle bureaucratique wébérien. Je n'ai pas connaissance de notice biographique.

C'est à ce moment que le patronat a commencé à faire sentir son influence politique, à l'instigation de Paul Goldschmidt. Le but n'était pas tant de dominer ce secteur, mais surtout d'empêcher que son industrie ne soit contaminée par cette nouvelle tâche, avec comme conséquence possible que l'Etat y interfère. L'organisation patronale a donc pris l'initiative de mettre en place des secrétariats sociaux, qui se chargeraient de la mise en pratique de la loi. Ce fut une option stratégique pour éviter que les caisses d'allocations familiales en place ne changent d'avis avec les affiliations massives de milliers d'indépendants. Goldschmidt craignait de nouveau que cela puisse devenir un terrain propice à l'intervention du gouvernement, une porte ouverte à « l'étatisme » et donc une perte de terrain pour les employeurs. Il voyait un danger encore plus grand dans la proposition de créer une structure, en analogie avec la loi de 1930, pour une caisse d'allocations familiales destinée aux non-salariés, car elle pourrait devenir une institution publique majeure. La grande différence avec la loi sur les allocations familiales pour les employés était la nature hétérogène et volumineuse du public, et en outre pas du tout organisée. Il n'était donc pas concevable que ces centaines de milliers de travailleurs indépendants rejoignent la caisse nationale.

L'ACAF vit une menace supplémentaire dans l'éventuel abus des deux régimes, compromettant ainsi ses propres prestations pour les allocations familiales. Une stratégie concrète fut élaborée sur la base de ces préoccupations. Goldschmidt a proposé d'établir un lien transversal entre les deux systèmes : la mise en place d'un organe central et d'un comité de coordination, qui aurait une fonction de surveillance par la centralisation des données dans un fichier central. Les prestataires (les caisses) devraient transmettre les données, aux moments et format convenus, à l'organisme central qui pourrait ainsi identifier les éventuels doubles paiements. Mais ce comité de coordination ne devrait pas effectuer lui-même les tâches de contrôle. Goldschmidt songeait, comme en 1930, à une nouvelle institution privée sous la forme d'une coopérative, constituée par les caisses affiliées, et donc sous la gestion de l'organisation patronale. Il proposa de doter l'organisation des moyens les plus modernes pour atteindre une efficacité maximale ; ce furent les machines mécanographiques. A ce moment-là, on ne savait pas encore quel système serait installé : des machines à cartes perforées, des machines de comptabilité, des machines à imprimer les adresses. Une chose était claire : il devait s'agir de machines mécanographiques. A l'instar des autorités américaines qui avaient choisi en 1935 pour une application mécanographique pour la mise en œuvre du Social Security Act. IBM (les machines Hollerith) avait alors mis le « *collator* » sur le marché<sup>17</sup>. Cet appareil avait complété la chaîne mécanographique nécessaire pour effectuer les processus administratifs complexes au sein du système de la sécurité sociale. Cette expansion des fonctions avait permis à cette technologie d'avancer vers un niveau macro dans la société.

---

(17) Lars Heide, *Punched Card Systems and the Early Information Explosion 1880-1945*, Baltimore, pp. 211-221, 2009.

Le choix pour la mécanographie illustre l'adhésion sociale de cette technologie à la fin des années 30, tant par les chefs d'entreprise que par les universitaires<sup>18</sup>. C'était une composante technique - le machinisme - au sein de la méthode très répandue de « l'organisation scientifique du travail », traduite idéologiquement comme étant un instrument contre la bureaucratisation et le contrôle de l'Etat<sup>19</sup>. Cette vision a été soutenue par plusieurs personnes, mais surtout par Paul Goldschmidt. Dans le secteur des allocations familiales, la nouvelle technologie avait d'ailleurs plusieurs promoteurs. Des gens comme Hector Mavaut, Paul Goldschmidt, Georges De Leener<sup>20</sup> et Fernand Delory étaient des personnages socialement influents, qui ont également joué un rôle prépondérant dans le secteur des allocations familiales<sup>21</sup>. Ils ont à plusieurs reprises manifesté leur soutien à la gestion scientifique, à la mécanographie et au machinisme. On peut parler d'une « coalition d'acteurs » qui pensent de la même façon quand il y a un problème à résoudre, afin qu'il y ait un consensus sur la solution proposée. Ils partageaient un mélange de convictions, d'attentes et une

(18) Avec la SNCB à la tête, voir : Eric Geerkens, La rationalisation dans l'industrie belge : les réalisations de la Société Nationale des Chemins de fer belges (1926-1940), in *Revue belge de philologie et d'histoire*, tome 76 fasc.2, pp. 443-500, 1998 et Eric Geerkens, *La rationalisation dans l'industrie belge de l'Entre-deux-guerres*, Bruxelles, 2004. Il décrit à la p. 68 la visite de la délégation belge dans des entreprises américaines en 1918, qui découvraient alors le succès du taylorisme. Hector Mavaut était un des participants.

(19) Le terme machinisme était utilisé comme synonyme de la mécanisation de l'administration. Il fut élevé au niveau de concept par Antoine MAS, dans son ouvrage de référence sur la mécanographie : Antoine MAS, *L'introduction du Machinisme dans le Travail Administratif. Ses aspects techniques, économiques et sociaux*, Louvain, Gembloux, s.d.

(20) De Leener Georges (1879-1965), ingénieur et professeur d'économie à l'ULB. Il est l'auteur de plusieurs publications sur la gestion, l'économie, la démographie et la sécurité sociale (allocations familiales). Il fut consultant-expert pour les projets de réorganisation des entreprises et des institutions. Il fut le premier président du Comité national belge d'organisation scientifique (CNBOS -1926), qui fut activement impliqué dans la modernisation de la SNCB et introduisit, entre autres, la mécanographie. Il fut également impliqué dans l'Ecole d'ergologie fondée en 1925, où il enseigna les « principes généraux de l'organisation scientifique du travail », avec comme collègue enseignant : Paul Goldschmidt. Il était un défenseur avéré de la gestion scientifique des entreprises de Frederick Taylor et du libéralisme économique. Kenneth Betrams décrit son travail comme « une sociologie économique ancrée dans l'histoire et marquée par la description minutieuse du phénomène organisationnel », in *Nouvelle Biographie Nationale*, t.IX, pp. 123-126.

(21) Fernand Delory (1887-1978) est surtout connu comme directeur général de la SNCB de 1946 à 1951. Il était le genre d'homme autodidacte qui gravit les échelons sociaux jusqu'aux niveaux les plus élevés sans formation spécifique. Au cours de sa carrière à la SNCB, il a eu de multiples rapprochements avec la mécanographie en tant que directeur des services d'inspection dans les années 30. Il était alors déjà impliqué dans les institutions des allocations familiales en tant que responsable politique. Au début de la guerre, alors qu'il était directeur financier, il est parti vers Londres avec le contenu du coffre de la SNCB, où il a été interviewé à son arrivée par un journal qui avait titré : « *The man who tricked the Nazi's* ». En septembre 1940 il était de retour à son poste, tant à la SNCB qu'à la Société de mécanographie. Il était responsable politique à la Société de mécanographie jusqu'à sa mort en 1978, le jour où un chauffeur de la société est venu le chercher. Delory était typiquement un personnage d'arrière-plan influent, difficile à cerner historiquement. Il a laissé très peu d'écrits derrière lui. Il apparaît très peu dans les rapports, sauf parfois en tant que gardien des normes d'affaires. Une courte biographie dans : Fernand Delory (1887-1978). L'homme de l'ombre, in *Symbiose*, 12, pp. 20-21, 2014. Et : M. Fernand Delory, Directeur Général quitte la S.N.C.B., in *Trains*, n° 10, pp. 1-10, 1952. En outre d'une note sur [http://nl.wikisage.org/wiki/Fernand\\_Delory](http://nl.wikisage.org/wiki/Fernand_Delory).

vision. Une telle coalition d'acteurs ouvre la voie aux changements technologiques<sup>22</sup>. Cette coalition fut extrêmement active dans le domaine des allocations familiales : une poignée de gens avaient des positions clés dans les différents organes du secteur. Le contexte était donc positif pour le choix d'un système mécanographique.

On retrouve de nombreuses aspirations de l'organisation patronale dans les décrets qui furent seulement émis à la fin de 1938<sup>23</sup>. A bien des égards, l'organisation proposée pour les allocations familiales des non-salariés reprenait dans une large mesure le système des salariés (1930). Un organe central fut alors prévu, la Caisse mutuelle nationale, une institution paritaire parastatale, gestionnaire effectif du régime des non-salariés. La tâche principale était d'organiser la solidarité nationale. Les collaborateurs purent s'organiser avec les caisses spéciales « primaires » de mutuelle (nouvellement créées) des sections des caisses de compensation (en vertu de la loi de 1930 existante). Ceux qui n'avaient pas fait un choix étaient inscrit par un « service spécial » au sein de la Caisse mutuelle auxiliaire d'allocations familiales. Aux côtés de cette Caisse mutuelle auxiliaire, on créa un « Comité restreint », responsable des éventuelles exonérations ou diminutions des montants. Les deux institutions étaient gérées de façon paritaire, avec une nette prédominance de la représentation patronale. Les institutions pouvaient externaliser leurs tâches administratives.

Un autre élément remarquable fut la création du Bureau spécial de Dépistage, géré par le Comité spécial pour le Dépistage, dont la tâche était de rechercher activement les personnes ne s'étant pas encore inscrites auprès d'une caisse primaire ou de la Caisse mutuelle auxiliaire d'allocations familiales. Ce service était nécessaire car le groupe cible de 1,29 million de personnes nonsalariées devait encore être entièrement identifié. Conformément aux aspirations de l'organisation patronale, un Comité de coordination fut créé, assurant la réconciliation entre les deux caisses de compensation. Le Comité de coordination eut un rôle auprès du service de coordination, et « assurait les travaux de nature administrative de la Caisse mutuelle nationale et de la Caisse nationale de compensation »<sup>24</sup>. Ces tâches administratives étaient principalement des tâches de contrôle visant à éviter les abus en examinant s'il n'y avait pas de doubles usages. Afin de permettre le contrôle, les caisses étaient obligées de tenir un double système de fiche<sup>25</sup>. Mais la mise en œuvre opérationnelle pouvait être externalisée.

(22) Le concept de *coalition d'acteurs* fut utilisé dans le constructivisme social comme l'un des éléments clés de l'avènement d'une innovation technique révolutionnaire, voir : Peter Hofman, *Innovation and Institutional Change. The transition to a sustainable electricity system*, thèse de doctorat, Université de Twente, p. 190 et suivantes, 2005.

(23) Arrêté royal organique du 22 décembre 1938, prévu par la loi du 10 juin 1937, qui étend les allocations familiales aux employeurs et aux travailleurs nonsalariés, publié au *Moniteur* le 4 février 1939. Abordé en détail dans : Pierre Gosseries, *Les Allocations Familiales aux NonSalariés en Belgique. Commentaire de la Loi du 10 juin 1937 et de l'Arrêté Royal Organique du 22 décembre 1939*, Bruxelles, 1939.

(24) Décision de l'art. 251 de l'arrêté royal organique du 28 décembre 1938.

(25) Les caisses mutuelles primaires et les sections mutuelles de caisse de compensation.



Les employeurs ont tenté de s'approprier cette mise en œuvre opérationnelle en proposant la constitution d'une institution technique séparée. Lors de la première réunion de la Caisse mutuelle nationale (13 février 1939), Goldschmidt avait déjà intégré la mise en place d'un service mécanographique dans la proposition de l'ACAF<sup>26</sup>. Le 7 mars 1939, la proposition fut approuvée lors de la réunion inaugurale du Comité de coordination<sup>27</sup>. La « Sous-commission pour la mécanographie » qui s'en suivit le 12 avril 1939 a pris la forme d'une société de fait « Allocations Familiales - Société de mécanographie »<sup>28</sup>, qui a adopté ensuite le statut d'association sans but lucratif le 10 février 1940<sup>29</sup>. Cette organisation fut chargée d'effectuer les travaux de tous les organes du système des allocations familiales en exploitant une infrastructure mécanographique.

L'organisation patronale a donc été en mesure d'influencer le secteur de la sécurité sociale, sans qu'on puisse cependant parler d'une victoire absolue. La nouvelle organisation a reçu le statut d'ASBL et non pas celui d'une association coopérative, en dépit du fait que Goldschmidt avait déjà trouvé un certain nombre de caisses d'allocations familiales prêtes à se joindre financièrement. Le conseil d'administration de l'association adopta également une composition hybride.

Au Conseil d'administration (CA), siégeaient des personnes qui représentaient soit officiellement des organismes parastataux, soit des caisses d'allocations familiales ou des personnes siégeant à titre personnel. La direction fut confiée à Fernand Delory en tant que Président du CA et à Etienne Schotsmans en tant que directeur<sup>30</sup>.

(26) Rapport de la réunion inaugurale de la Caisse mutuelle nationale pour les allocations familiales, 1939.02.13 (Archive Smals, *carnet de comptes rendus*). Une description plus détaillée dans : Michel Liesse et Raphaël Van Lerberge, Smals Development. 1939-2014, Smals paper n° 2, Bruxelles, p. 72 et s., 2014.

(27) Rapport de la réunion inaugurale du Comité de coordination, 1939.03.04 (Archive Smals, *carnet de comptes rendus*).

(28) Rapport de la réunion de la Sous-Commission pour la Mécanographie, 1939.04.12, pp. 3-4. (Archive Smals, *carnet de comptes rendus*).

(29) Moniteur, 10 février 1940. Les statuts furent signés en date du 1er février 1940. Ils furent officialisés au Moniteur le 6 février 1940, volume 834, folio 55, case 18. La transition d'une société de fait vers le statut officiel d'ASBL a donc pris beaucoup de temps. Il y avait un débat (constructif) concernant la place que les membres participants devaient prendre (ceux qui recevaient les services) par rapport aux membres fondateurs (les institutions qui apportèrent le capital de départ) dans les structures de gestion.

(30) Etienne Schotsmans, un Lillois qui s'était installé en Belgique après son mariage avec Isabelle Delstanche, la belle-sœur de Paul Goldschmidt. Il n'avait pas suivi de formation supérieure. Il fut impliqué par Paul Goldschmidt dans le déploiement de la mécanographie au sein des allocations familiales, d'abord comme coauteur d'une étude sur la mise en place de la Société de mécanographie et plus tard, en 1939, en tant que directeur de la Société de mécanographie. Il resta à ce poste jusqu'en 1964. Il s'est illustré comme un excellent gestionnaire-mécanographe qui a dirigé la Société de mécanographie depuis sa phase de démarrage jusqu'à sa transition vers l'informatique. Il avait le don de traduire les besoins administratifs en solutions mécanographiques. Il a produit de nombreuses études (d'entreprises) au sujet de l'organisation mécanographique. Il était lié à la famille Gutt, par le mariage d'un de ses enfants. Voir : Les pionniers de Smals à Ohain, in *Symbiose*, n° 54, avril 2014, p. 21.

Aucun politicien ne siégeait au CA, mais il y avait avec la présence d'Hector Mavaut (catholique), Paul Goldschmidt (libéral) et Fernand Delory (socialiste) un ancrage politique. Aucune des personnes mentionnées n'avait à l'époque un rattachement politique officiel. Elles faisaient partie d'un groupe de fonctionnaires-technocrates, certes avec une couleur politique, mais elles n'étaient pas purement au service d'une tendance politique. Ce groupe avait pour champ d'action les nombreux ministères et institutions parastatales. La Société de mécanographie avait donc des liens directs avec le monde politique du pays. Les institutions, et non pas les particuliers, apportaient chacune une contribution financière pour l'acquisition du système mécanographique ; les machines à cartes perforées d'IBM de type Hollerith<sup>31</sup>. On recruta du personnel, on chercha un bâtiment, on y apporta les modifications opérationnelles et un organigramme fut dessiné afin de pouvoir commencer en juillet 1939. Mais les travaux se firent attendre, car ni le Comité de coordination, ni la Caisse mutuelle nationale, ni la Caisse nationale auxiliaire ne fonctionnaient à ce moment-là. Ce n'est que le 10 octobre 1939 qu'on pouvait officiellement débiter avec 10 perforatrices, 4 codificateurs, 2 opérateurs et 1 préposé au classement qui furent intégrés dans une organisation comptant 6 services : secrétariat, codification, perforation, machines, classement et entrepôt. A la fin du mois, ils avaient produit 100.000 cartes perforées. Cela ne suffisait pas, et les activités sont restées à un niveau très bas. La Société traversa une phase d'incertitude quant à sa survie.

Cela est dû au déploiement très compliqué de la loi de 1937. La mise en place des différentes institutions avait rencontré beaucoup de problèmes, mais le démarrage opérationnel semblait encore plus difficile. L'objectif fixé était d'inscrire tous les non-salariés en 1938 et tous les autres (les travailleurs dits nonsalariés comme les représentants du culte, les agriculteurs et leurs aides, etc.) en 1939. Mais ceci semblait trop ambitieux. En raison des délais des lois organiques, il fut difficile de régulariser les années 1938 et 1939. Au début de 1940, seulement une partie des non-salariés était inscrite. Les différentes caisses étaient également en défaut et ne transmettaient pas les données<sup>32</sup>.

### 3. LE DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL D'UN SECTEUR DE L'ASSURANCE SOCIALE - L'ALLOCATION FAMILIALE - DURANT LA GUERRE

Durant les hostilités de mai 40, tant les activités des services ministériels que celles de la Société de mécanographie ont été suspendues. Les services des chèques-postaux avaient également suspendu temporairement leurs activités, provoquant la non-dis-

(31) Un capital de départ de 500.000 BEF fut apporté par les Caisses nationales sous forme d'un prêt à 3 % sur 3 ans.

(32) CA Caisse mutuelle auxiliaire d'allocations familiales, 1940.07.17 (Archives de l'Etat en Belgique, Caisse mutuelle auxiliaire pour les allocations pour enfants, 1).

ponibilité des moyens financiers et une interruption temporaire des paiements des allocations familiales. Mais en juillet 1940, les caisses d'allocations familiales pouvaient reprendre leur travail à la satisfaction des employeurs<sup>33</sup>.

Les conditions de la guerre ont également provoqué un bouleversement au niveau de la direction. Avec la fuite d'un certain nombre de responsables d'institutions nationales, il y avait un vide du pouvoir au niveau des services ministériels et paratatiques<sup>34</sup>. Cette fuite était prévue : lors des préparatifs de la guerre, un scénario d'urgence avait été mis en place au sein du Conseil d'administration des caisses nationales pour les deux systèmes. Ceci au cas où une éventuelle occupation empêcherait le paiement des allocations familiales. On organiserait le transfert des ressources financières vers les succursales de la Banque nationale, aux sièges qui ne seraient peut-être (pas encore) occupés : Bruges et Courtrai. Certaines caisses d'allocations familiales furent mandatées pour continuer le paiement des allocations. A l'arrivée des Allemands en mai 40, ce plan était partiellement réalisé : Maurice De Voghel, le directeur national des services des allocations familiales, fut mandaté pour partir en France et aller chercher l'argent, mais il ne parvint pas à passer la frontière française et dut revenir. D'autres cadres furent absents pendant des semaines... Après la fin des combats, le nouveau gouvernement fit une question de ces absences pour combler le vide du pouvoir avec ses propres personnes. Les nouvelles autorités, à la fois belges et les occupants allemands, ont profité de cette fuite pour faire une première purification et empêcher le retour des anciens responsables. Les personnes impliquées durent se justifier devant une commission d'évaluation dont le démarrage rapide fut assez suspect<sup>35</sup>. Entretemps, un nombre de fonctions essentielles vacantes furent attribuées. Dans le courant des jours qui suivirent, certains anciens responsables furent démis de leurs fonctions.

### 3.1. LA CROISSANCE EXPLOSIVE DU SYSTEME DES ALLOCATIONS FAMILIALES DES NON-SALARIES (PROFESSIONS LIBERALES) PENDANT LA GUERRE

Avec l'arrivée des nouveaux administrateurs, le système a connu une nouvelle gestion et un alignement avec la nouvelle autorité qui changea les politiques. Les Secrétaires

(33) AG ACAE 1940.07.17 (Soma, ACAE, AA 1716).

(34) Fernand Delory avait fui vers l'Angleterre avec le contenu du coffre de la SNCB. Pierre De Smet, président des deux caisses, avait fui vers la France, tout comme P. Goldschmidt. George Dubar, directeur-général de la Caisse mutuelle nationale fut absent durant des semaines, Maurice De Voghel fuit – avec autorisation – vers la France.

(35) Voir la succession des événements : le 12 juin 1940, il y avait une réunion dans le bureau de C. Verwilghen afin de discuter du cas des responsables absents et de prendre des mesures. Voir : CA Caisse nationale de compensation, 1940.06.27 (FAMIFED,  *carnet de comptes rendus*). Le Verordening [Arrêté] pour amener ces personnes vers les commissions d'enquête date du 18 juillet 1940, et est apparu dans le Verordnungsblatt daté du 25 juillet 1940, et a été officialisé au Moniteur belge du 29 juillet 1940, donc peu de temps après la fin des combats et plusieurs semaines avant l'officialisation des mesures, le Secrétaire général avait déjà pris des initiatives contre les absents.

généraux promulguèrent ainsi le 9 octobre 1940 l'arrêté suspendant temporairement le régime des allocations familiales pour les professions libérales (non-salariés) pour le réactiver le 1er janvier 1941<sup>36</sup>. Cette décision fut motivée par la crainte des conséquences sociales au moment où les montants seraient exigés en masse<sup>37</sup>. Cela aurait pu être la fin de ce système qui n'avait jusque-là pas fonctionné correctement et qui faisait l'objet de résistances.

Mais le vide du pouvoir temporaire avait également créé de l'espace pour les initiatives d'Hector Mavaut. Ce fonctionnaire à la retraite, avant tout expert dans le domaine des allocations familiales et auteur de la loi, était au début de l'année 1940 attiré par l'organisation des services administratifs. Après l'interruption causée par les vicissitudes de la guerre, il fut à nouveau actif en septembre et prit les commandes. Il allait diriger la gestion effective de ce secteur des allocations familiales durant les années de guerre. En septembre 40 il installait déjà le « Bureau de dépistage » afin de pouvoir travailler sur la recherche et l'inscription des indépendants. Au cours de la fin de l'année 1940, il a réécrit les arrêtés royaux. Avec l'arrêté du 1er février 1941, les différents arrêtés furent coordonnés, de sorte qu'une décision cohérente reprogrammée (pour les allocations familiales) puisse être appliquée<sup>38</sup>.

Cet arrêté décrivait l'organisation administrative complexe. Non pas explicitement mais de façon implicite, on y trouve les étapes administratives (l'identification du groupe cible, son inscription, recueillir les contributions, le contrôle et le suivi, les litiges). Ce fut une énorme opération : on estima le nombre de cotisants à 1,2 million et le nombre d'enfants à 500.000.

La première étape, l'identification du groupe cible, fut relativement simple pour les employeurs, car il était connu dans le système des allocations familiales pour les travailleurs. Mais les autres groupes devaient être identifiés. Différentes sources furent exploitées à cette fin, comme les listes de membres des chambres de commerce, les listes électorales et les données des communes. La phase initiale fut assez difficile et, en 1941, il n'était pas certain que suffisamment de contributions puissent être recueillies pour pouvoir payer les allocations familiales.

---

(36) Arrêté du 9 octobre 1940 portant sur la suspension partielle pour les années 1939 et 1940 de l'application de la loi du 10 juin 1937 visant à étendre les allocations familiales aux employeurs et aux travailleurs nonsalariés, publiée au Moniteur le 25 octobre 1940.

(37) CA Caisse mut. aux., 1940.07.17 (Archives de l'Etat en Belgique, *Onderlinge Hulpkas voor Kindertoeslagen*, document MCA 1940.07.17, p. 1).

(38) Arrêté du 1er février 1941, en résumé des arrêtés royaux des 22 décembre 1938 et 2 septembre 1939, compte tenu de la mise en œuvre de la loi du 10 juillet 1937, prévoyant l'extension des allocations familiales aux employeurs et aux travailleurs nonsalariés, publiés au Moniteur le 1er juin 1941.

Sur proposition de Hector Mavaut, il fut décidé d'activer le processus administratif avec des mesures d'accompagnement telles que l'activation des correspondants locaux, qui chercheraient des indépendants potentiels afin de les inscrire<sup>39</sup>. En 1944, il y avait 485 correspondants locaux actifs. La deuxième mesure fut le *modus vivendi* avec les allocations familiales existantes. L'arrêté du 1er février 1941 déclarait que les non-salariés qui n'avaient pas répondu à la demande de faire un choix pour une caisses d'allocations familiales, et qui donc ne s'étaient pas encore affiliés, seraient par défaut affiliés à la Caisse nationale auxiliaire. Dans une étape suivante, leurs données seraient transférées vers les caisses afin qu'ils puissent s'y affilier. Le *modus vivendi* visait à ce que les listes d'inscrits potentiels soient transmises en priorité aux caisses. Celles-ci recevaient une redevance pour chaque adhésion, et avaient donc tout intérêt à inscrire un maximum de travailleurs indépendants le plus rapidement possible. Seuls ceux qui continuaient à refuser furent affiliés à la Caisse nationale auxiliaire. La mesure avait un objectif double : « astreindre » le plus rapidement possible les travailleurs indépendants et rendre les petites caisses plus viables.

Ces mesures, qui recevaient un fort soutien de la part des employeurs, ont particulièrement activé les choses. Il y eut durant le second semestre de 1941 un nombre massif d'inscriptions, qui ont continué à croître jusqu'en 1945. En 1945, on dénombrait 1.094.004 indépendants (y inclus les aidants) inscrits.

Ce succès notable ne s'est cependant pas déroulé sans problèmes. Il y avait avant tout assez bien de réticences des concernés eux-mêmes, qui refusaient de payer<sup>40</sup>. Initialement, ils étaient tolérants, mais comme les arriérés s'accumulaient et que donc le système financier était hypothéqué, les poursuites judiciaires ont commencé. Un service fut d'ailleurs créé pour accompagner ces actions en justice. Parallèlement, un processus administratif fut mis au point pour identifier les « arriérés » et les « refus » afin d'assurer les notifications et le suivi. Parfois, les institutions censées livrer l'information ne voulaient pas collaborer. Des interventions étaient nécessaires en haut lieu afin d'obliger les services communaux à fournir les informations. En 1943, on trouva également un système pour inclure les agriculteurs dans le système des allocations, mais il fut encore une fois sujet à des difficultés pratiques (comme les relevés de superficie de l'exploitation par des géomètres reconnus, qui demandaient une indemnité).

(39) Le système des « correspondants » fut prévu à l'art. 288 de la loi, plus tard dans l'arrêté du 1er février 1941. Ils travaillaient sous le mandat du Comité spécial, qui était responsable de la recherche des personnes concernées, mais qui ne figuraient toujours sur aucune liste de membres. Les employeurs de l'ACAF en particulier avaient insisté pour activer ce système.

(40) Dans la région de La Louvière on parla même de l'organisation d'une révolte contre la loi de 37 en octobre 1941. Le Conseil Communal a donc introduit une plainte au parquet et s'est porté partie civile, CA CMN, 1941.10.10 (FAMIFED, *carnet de comptes rendus*).

D'autres problèmes tels que le fonctionnement inadéquat des caisses nouvellement créées refirent surface. Il ressort des nombreux rapports établis au cours des premières années par les services d'inspection que le travail sur le terrain était souvent difficile et que de nombreuses caisses avaient des carences administratives : certaines caisses avaient à peine un registre des inscrits, le traitement de la comptabilité était très problématique et l'interprétation de la législation était très douteuse. La politique de contrôle fut modifiée à partir de 1943. Dans un premier temps, les contrôleurs avaient un rôle de soutien et ils furent souvent impliqués dans le fonctionnement des caisses pour la constitution des registres et la comptabilité. En 1943, un système comptable uniforme fut mis au point et imposé aux caisses. A partir de ce moment, les contrôleurs effectuèrent des contrôles systématiques sur le fonctionnement des caisses et le système prévoyait des sanctions.

Ce secteur en plein essor connut aussi un problème financier structurel. Le système devait puiser dans ses propres ressources. La collecte des cotisations ne se déroulait vraiment pas bien, malgré le processus de suivi, générant des revenus insuffisants pour couvrir les dépenses. Cela donna lieu à une série de discussions animées. Hector Mavaut dut se défendre à plusieurs reprises à propos des coûts toujours croissants des services administratifs, mais l'argument du recensement et de l'approche de la masse qui allait générer des revenus supplémentaires prit le pas. Ce fut par ailleurs le cas, sans cependant arriver à l'équilibre financier. Le système d'allocations familiales pour les non-salariés restait problématique. En mai 1943, il y avait 961.221 « assujettis » inscrits, ce qui correspondait pour les années 1938-1942 à 296.872.631 BEF de cotisations, dont 178.776.101 BEF avaient été récoltées ; laissant donc 40 % d'arriérés. Les caisses d'allocations familiales devaient payer 307.907.210 BEF d'indemnités, mais pour l'une ou l'autre raison, seulement 46 % de celles-ci furent versées<sup>41</sup>. Des propositions visant à réduire les dépenses et à faire varier le montant des allocations par rapport aux revenus, donc à les réduire, furent rejetées. Il ne restait alors qu'une seule solution : demander des interventions supplémentaires de l'Etat. On fit dès lors appel à Fernand Delory, directeur financier de la SNCB et gestionnaire actif dans le secteur des allocations familiales. Il a réussi à obtenir ces interventions pour les années 42 et 43, suscitant des réactions acerbes chez certains employeurs, qui ne voyaient pas d'un bon œil l'intervention de l'Etat<sup>42</sup>. Il est curieux que le gouvernement soit intervenu, affaiblissant de facto le principe d'autonomie financière du système. L'équilibre financier resta problématique jusqu'à la libération.

En dépit de tous ces problèmes, ce système d'allocations familiales fut globalement applicable au groupe des professions libérales à la fin de la Seconde Guerre mon-

(41) CA CMN, 1943.05.06 (FAMIFED, *carnet de comptes rendus*, doc. n° 164.).

(42) Voir le courrier de Gustave L. Gérard, du 21 avril 1943, joint aux comptes rendus de l'AG de l'ACAF (Soma, ACAF, AA1716).

diale. Apparemment, il y avait une élasticité suffisante pour répondre à ces problèmes en prenant systématiquement des mesures correctrices et en les mettant en œuvre. Cette institution naissante fit preuve d'un dynamisme remarquable et mit au point les techniques de contrôle et de suivi connexes.

Ceci contraste avec la stabilité du secteur des allocations familiales pour les employés qui avait déjà une certaine maturité et continua à fonctionner sans problèmes majeurs pendant la guerre. En 1941, le collège des secrétaires généraux réalisa une augmentation générale des allocations familiales, ceci sous la pression de la situation très précaire de la majorité de la population. C'était une sorte de monnaie d'échange pour le blocage des salaires et traitements et la hausse spectaculaire des prix. En février 1942, avec un effet rétroactif au 1er avril 1941, la prime de naissance fut généralisée pour chaque enfant<sup>43</sup>. Le suivi d'un fichier des naissances fut confié à la Société de mécanographie. Il y eut peu de changement du point de vue administratif et organisationnel. Les institutions (la Caisse de compensation et la Caisse nationale auxiliaire) avaient une certaine tradition dans le domaine du traitement mécanographique et la poursuivirent en octobre 1940 en mettant le fichier des employeurs sur cartes perforées, grâce auxquelles un contrôle supplémentaire et les activités de suivi pouvaient être effectués. Grâce à l'enregistrement systématique et surtout aux échanges fructueux avec les fichiers du système des non-salariés, le groupe des employeurs put être étendu, générant un impact positif sur les revenus. Le nombre d'employeurs qui payaient des cotisations est passé de 124.454 en 1940 à 207.081 en 1945<sup>44</sup>!

### 3.2. LA COEVOLUTION REUSSIE DE LA SOCIETE DE LA MECANOGRAPHIE

Compte tenu de la dépendance au fonctionnement des institutions des allocations familiales, le démarrage de la Société de mécanographie fut particulièrement laborieux. Les missions se faisaient attendre et les activités furent totalement interrompues durant les premiers mois de la guerre. Cette phase d'incertitude, avant tout causée par l'instabilité des circonstances, s'est terminée à la fin de 1940 avec la mission de la Caisse nationale de compensation visant la création d'un fichier sur cartes perforées, tant pour les employeurs qui étaient soumis au régime des allocations familiales (loi de 1930) que pour les bénéficiaires<sup>45</sup>. Ce fut un pas important pour les

(43) Voir : Pierre Gosseries, De veralgemeening van den geboortetoeslag ten behoeve der loontrekkenden in België, in *Arbeidsblad*, n° 5, pp. 273-297, 1942.

(44) Georges De Leener, *Vingt-cinq années de régime des Allocations familiales en Belgique*, Office de Publicité, Bruxelles, pp. 150-151, 1947. Il a attribué l'augmentation spectaculaire entre autres à l'intensification des contrôles grâce aux services de la mécanographie (il voulait dire la Société de mécanographie).

(45) *Note sur la réorganisation du fichier des assujettis à la loi du 4 août 1930 ; et : Projet de circulaire à adresser aux caisses de compensation*, tous deux joints au compte-rendu CA CMN, 1940.10.30 (FAMIFED, carnet de comptes rendus).

processus d'innovation de la sécurité sociale car ce fichier fut utilisé en 1944, pour l'application de l'arrêté de décembre 1944 portant sur la mise en place de la sécurité sociale. Cette mission a jeté les bases d'un système de connaissances qui permettait de traiter l'information d'une manière mécanique. Ce fut une compétence de base de la Société de Mécanographie, qui fut également utilisée dans le cadre de l'exploitation du système des allocations familiales pour les travailleurs indépendants.

Parallèlement à la relance des allocations pour les professions libérales, de nombreuses missions virent le jour à partir de septembre 1940. Mavaut apporta son support pour la mise en œuvre des mesures d'activation, principalement pour le traitement mécanographique par la Société de mécanographie, comme les envois, les paiements, le traitement des déclarations, les synthèses et la mise à jour des fichiers. Pour faire face aux problèmes décrits ci-dessus, de nouvelles missions furent confiées à la Société de mécanographie, comme le soutien des activités des correspondants locaux, le suivi systématique des « débiteurs », les « arriérés », et le support aux activités de contrôles.

Cet afflux de demandes fut initialement très problématique pour la Société qui ne disposait pas des ressources suffisantes pour effectuer ces tâches, particulièrement parce que les machines Hollerith ne pouvaient pas être livrées. Cela créa une réaction de panique en 1942. Le président Delory jugea cette situation si grave qu'il demanda aux autres partenaires s'ils étaient prêts à continuer<sup>46</sup>. Il n'obtint pas de réponse formelle et il avait probablement voulu sonder si la volonté était là pour supporter les coûts de l'expansion. Les faits ont montré qu'ils voulaient investir davantage. En 1943, les difficultés opérationnelles étaient hors du chemin. Il y avait suffisamment de personnel et le parc étendu des machines avait la capacité de traiter le volume de travail. A tel point qu'en août 1943, le directeur Schotsmans pouvait informer que de nombreux arriérés avaient été traités et qu'on était presque en mesure de traiter les déclarations dans le semestre suivant<sup>47</sup>. Les dossiers des employeurs et des bénéficiaires des allocations familiales étaient pratiquement terminés. Il confirma début 1944 qu'ils étaient à jour et qu'on pouvait envisager de nouvelles missions<sup>48</sup>.

Nous constatons donc que, malgré les conditions de la guerre, la Société de mécanographie a connu une croissance permanente en fonctionnant en tant qu'organe de résolution de problèmes pour le fonctionnement des allocations familiales, en particulier celles du secteur des professions libérales. Une coévolution frappante était née, menant la Société de mécanographie à maturité : en 1944, elle avait une structure opérationnelle stable, ainsi qu'une infrastructure logistique et financière.

---

(46) Société de mécanographie, 1942.08.13 (Archives Smals, *Carnet de comptes rendus*).

(47) Société de mécanographie, 1943.08.05 (Archives Smals, *Carnet de comptes rendus*). Il fit probablement cette déclaration pour montrer qu'ils avaient encore des possibilités d'expansion.

(48) Société de mécanographie, 1944.01.07 (Archives Smals, *Carnet de comptes rendus*).



Mais comment la Société de mécanographie a-t-elle pu se développer dans les circonstances si difficiles de la guerre ? Nous examinons d'abord l'expansion du personnel : 19 personnes en 1939, 97 en 1944, avec une augmentation drastique en 1941 et en 1942. En 1943, l'augmentation fut limitée par l'extension de la semaine de travail de 39 heures à 48 heures, générant une meilleure capacité de travail<sup>49</sup>. La croissance reprit à nouveau en 1944. La Société de mécanographie pouvait recruter du personnel en appliquant des conditions de travail particulières. A partir de 1941, la Société de mécanographie pouvait elle-même se considérer comme faisant partie des institutions officielles, offrant ainsi des conditions de travail et des indemnités identiques à celles des institutions publiques. Celles-ci étaient relativement « confortables » compte tenu des conditions de la guerre : il y avait une sécurité d'emploi et de nombreuses dispositions rendant la vie un peu plus supportable<sup>50</sup>. Mais surtout, le personnel (masculin) pouvait également faire valoir l'exemption du travail obligatoire en Allemagne, tout comme les fonctionnaires<sup>51</sup>. Avec les ordonnances plus sévères de 1944, les fonctionnaires n'étaient plus exemptés et des problèmes (relatifs) apparurent, comme du personnel qui ne se présentait plus par peur. Dans l'ensemble, on peut dire que travailler à la Société était presque aussi « confortable » que de travailler pour les autorités. A l'exception des salaires, les conditions de travail étaient presque identiques.

La Société de mécanographie n'avait en outre aucun problème financier durant la guerre : il y avait suffisamment de moyens pour financer l'expansion du parc de machines et du personnel. Ce fut principalement possible grâce au fait que les machines IBM, le noyau dur de la plate-forme mécanographique, étaient louées, évitant ainsi la nécessité de capitaux d'investissement. Il n'y avait donc pas de considérations à prendre concernant l'amortissement. L'utilisation de machines supplémentaires augmentait cependant les coûts d'exploitation. Cela aurait pu constituer une restriction si les institutions payantes avaient eu des problèmes de paiement. Mais ce ne fut pas le cas. Les commanditaires, les institutions nationales, payaient leur contribution aux coûts ponctuellement et de façon conséquente. Le système de tarification au coût réel (le prix de revient) semblait fonctionner. Une situation problématique

(49) La Société fut soumise à la réglementation générale d'augmentation des heures de travail à 48 heures par semaine, voir : *Eerste Uitvoeringsverordening van 6 oktober 1942 betreffende de regeling van den arbeidstijd en de rationaliseering van de bedrijven en besturen*, Verordnungsblatt n° 87 du 7 octobre 1942.

(50) CA Société de mécanographie, 1941.03.30 (Archives Smals, *Carnet de comptes rendus*), p. 4 : on fait référence à un arrêté du 4 décembre 1940 prévoyant que : (sic) *les agents de la société seront mis dans la même situation que ceux des Caisses Nationales*. On fit ici preuve de créativité ; comme l'attribution d'un prêt non remboursable, l'intermédiaire pour l'achat de pommes de terre, les indemnités de repas, l'assistance en cas de maladie, des repas bon marché à la cantine, l'allocation de vêtements, une prime de famille supplémentaire.

(51) Cette exemption fut prévue dans les ordonnances de 1942 et 1943. Voir : Mark Van Den Wijngaert, *Het beleid van het comité van de secretarissen-generaal in België tijdens de Duitse bezetting 1940-1944*, Bruxelles, pp. 229-234, 1975. Nous disposons d'un document « Bescheinigung Gruppe B No.5 über Frei Théorème vom travail im Reich », remis à un employé de la Société de mécanographie. Les institutions officielles connurent également une augmentation des effectifs. La thèse que le recrutement aurait été un moyen d'échapper à la réquisition des hommes n'a pas pu être examinée, mais elle n'est certainement pas invraisemblable.

pourrait survenir en 1944, quand les prêts accordés comme capital de départ en 1939, devraient être remboursés. Aucune institution ne voulait reprendre le prêt, à une exception près. Des problèmes financiers limités refirent surface dans la période allant de la fin de 1944 au début de 1945, suite à la forte augmentation du dollar. Les charges d'exploitation augmentèrent car les prix de location des machines étaient payés en dollars, mais ce fut supporté sans problème par les institutions.

Même l'expansion du parc de machines pour répondre à la demande croissante ne fut pas un problème. Lors de la création de la Société de mécanographie, elle fut exclusivement équipée de machines IBM-Hollerith, mais suite à l'embargo du gouvernement américain en 1943, IBM n'était plus en mesure de les livrer<sup>52</sup>. Pour aggraver les choses, les Allemands réquisitionnèrent quelques machines en 1943<sup>53</sup>. Ce problème fut résolu en passant à des machines comptables de type Elliott-Fisher, qui furent achetées d'occasion auprès de la CGER. Grâce à cette diversification forcée et en adaptant son organigramme, on surmonta ces problèmes logistiques.

Donc, pour conclure la Société de mécanographie, tout comme les institutions du secteur des allocations familiales, eut en temps de guerre des opportunités de croissance suffisantes pour surmonter les problèmes et a pu développer un projet dynamique.

### 3.3. TENTATIVE D'EXPLICATION DE CETTE EVOLUTION PARALLELE

Le fait reste remarquable qu'au cours de la Seconde Guerre mondiale, un système social gigantesque, celui des allocations familiales, soit venu à maturité et que la population entière s'y soit soumise de facto. Il incluait des millions de personnes

(52) Comme d'autres fournisseurs américains par ailleurs. Cet épisode de la guerre est connu sous le nom de « guerre des machines » [War of Machines], au cours de laquelle les deux parties se sont également livrées à une guerre dans le domaine de l'utilisation et du développement de machines mécanographiques. La production et la diffusion du matériel mécanographique furent soumises à un contrôle très strict en Amérique, et les exportations vers un pays occupé étaient totalement interdites. Voir : James Cortada, *Before the Computer. IBM, NCR, Burroughs and Remington Rand and the Industry they created*, 1865-1956, Princeton New Jersey, p. 191 et suivantes, 1993.

(53) On sait que les Allemands ont réquisitionné des machines mécanographiques à travers l'Europe suivant les plans de Speer, qui souhaitait rendre d'autres institutions publiques plus efficaces et les doter de moyens mécanographiques. Voir : Christopher Kobrak et Per Hansen, *European Business, Dictatorship, and Political Risk, 1920-1945*, Berghahn Books, pp. 167-168, 2004. Nous ne sommes pas en mesure d'indiquer où les machines réquisitionnées à la Société de mécanographie furent utilisées. La Société de mécanographie fut indirectement impliquée dans l'utilisation mécanographique de données par les Allemands : en 1942, les institutions nationales furent contraintes de transmettre des listes d'employeurs à l'occupant allemand. Ces listes devaient être utilisées par les Allemands afin d'identifier les entreprises qui n'avaient pas payé leurs travailleurs (une obligation en vertu des réquisitions pour l'Allemagne). Dans un premier temps, les autorités avaient répondu négativement en affirmant qu'elles ne disposaient pas des données, ce qui était en contradiction avec la description des répertoires que la Société de mécanographie avait fournie en 40 et en 41. Ensuite, elle se retrancha derrière la notion de « secret professionnel », mais cet argument fut littéralement balayé par l'ambassadeur allemand Dr. Fründt, CA Caisse Nat.Comp., 1942.07.22 en 1942.08.07 (FAMIFED, *Carnet de comptes rendus*)

concernées, qui étaient à l'origine et à la fin de deux courants : sur base d'informations à leur sujet (avec des formulaires comme support) ils recevaient des moyens financiers. Des centaines de milliers d'employeurs et de non-salariés qui apportaient des contributions financières, une centaine de caisses de compensation, des intermédiaires administratifs et des sas financiers, quelques organismes de gestion ayant une fonction normative, de contrôle et de redistribution, une poignée d'organisations d'intérêt aux commandes, quelques administrations qui fixaient les normes, supervisaient et contrôlaient, un système central de traitement : une composante technique, constituée de plusieurs dizaines de machines qui traitaient des flux d'informations et financiers. Ce système social fut soutenu par des centaines d'agents administratifs, des dizaines de gestionnaires et administrateurs des caisses de compensation, une trentaine d'administrateurs d'institutions nationales et une poignée de dirigeants qui remplissaient de multiples fonctions. Des millions de formulaires furent échangés et traités par des moyens mécanographiques chaque semestre. De gros flux de trésorerie devaient être soutenus administrativement. Quelques dizaines de m<sup>3</sup> de bureaux furent utilisés.

Comment expliquer ce phénomène historique, la mobilisation et l'activation d'une telle masse de ressources opérationnelles pendant la guerre ? Y avait-il des intérêts sociaux, politiques et économiques ?

Nous examinons d'abord l'impact des différents groupes d'intérêt.

La Ligue des Familles de Belgique, un acteur relativement important avant la guerre, eut une action limitée pendant la guerre<sup>54</sup>. A une rare occasion en 1942, la Ligue des Familles se manifesta pour dénoncer la situation de retard ou de non-paiement des allocations familiales aux indépendants, pointant amèrement le dysfonctionnement administratif<sup>55</sup>. L'action conjointe avec les syndicats chrétiens visant à fournir davantage de ressources aux caisses de compensation flamandes fut catégoriquement rejetée par l'occupant en 1942. La pression visant la généralisation des primes de naissance obtint quant à elle des résultats<sup>56</sup>. De là, nous ne pouvons pas conclure que la Ligue des Familles eut été un groupe d'intérêt qui aurait cherché à appliquer la loi sur les allocations familiales pour les professions libérales.

De toute évidence, il y avait bien un intérêt entre les employeurs et le système des allocations familiales pour les employés, mais l'attitude à l'égard du système pour les professions libérales était très distante et surtout motivée par une position défensive : avant tout éviter que le système ne soit infecté par le système des professions libérales.

(54) Voir Paul Roosens, *Geschiedenis van de Bond der Kroostrijke Gezinnen van België. Periode vanaf de stichting in 1920-21 tot oktober 1956*, Bruxelles, pp. 85-146, s.d. (1956?).

(55) CA CMN, 1942. 03. 26 (FAMIFED, *Carnet de comptes rendus*).

(56) Margo De Koster, *Chers enfants.*, pp. 158-159, 2001.

Cette explication est plausible, mais n'explique pas pourquoi le gouvernement était prêt à réactiver le système en 1941 et à prévoir une injection financière (en particulier en 1942 et 1943), et il a également autorisé le déploiement d'une telle opération administrative.

Les intérêts politiques ne peuvent pas non plus être invoqués directement comme explication. Ni le REX, ni le VNV n'avaient une forte préférence pour des allocations familiales pour les professions libérales et nos sources n'indiquent aucune influence directe de l'arrière-plan politique<sup>57</sup>. Les groupements des classes moyennes n'eurent aucune incidence directe sur la politique sociale pendant la Seconde Guerre mondiale. Par ailleurs, les classes moyennes n'étaient pas la population la plus appréciée<sup>58</sup>.

Les Secrétaires généraux alors ? Nous ne trouvons pas suffisamment d'explication des motifs dans les rapports ni dans la littérature. Charles Verwilghen, qui remplaça Henry Fuss après sa suspension, en tant que Secrétaire général du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale le 16 mai 1940, fit preuve d'un engagement envers la question des allocations familiales pour les travailleurs, mais ne s'est cependant pas consacré aux professions libérales<sup>59</sup>. Il a, par ailleurs, en partie disparu de la scène en 1942<sup>60</sup>. Son successeur Jean De Voghel a eu un mandat trop court. La période suivante fut caractérisée par une grande instabilité et l'absence de vigueur au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale.

Les Allemands peut-être ? Certainement pas : ils avaient déjà tant de difficultés avec les allocations familiales des salariés, les augmentations salariales dissimulées, qui rendaient l'emploi encore plus difficile en Allemagne. Une explication possible se trouve dans la structure économique imposée par l'occupant. L'organisation des artisans et de l'industrie sur la base de « centrales de marchandises » à partir de 1940 et le développement des « groupes », les organisations patronales sectorielles avec adhésion obligatoire, eurent pour conséquences l'enregistrement de la structure économique tout entière et une transparence totale<sup>61</sup>. Les activités commerciales étaient

(57) Le VNV avait effectivement occupé plusieurs postes clés dans des services principalement axés sur l'économie et attachait une importance à nommer des fonctionnaires partageant les mêmes idées, mais ils n'ont pas marqué la politique sociale, et certainement pas dans le secteur des allocations familiales. Voir : Bruno De Wever, *Greep naar de Macht. Vlaams-nationalisme en Nieuwe Orde. Het VNV 1933-1945*, Tielt, pp. 425-446, 1994.

(58) Ils furent identifiés en grande partie par la population avec le marché noir et les prix usuraires. Voir : Mark Van den Wijngaert, *België tijdens de Tweede Wereldoorlog*, Anvers, p. 111 et suivantes, 2004.

(59) Comme il ressort des écrits avec notes et commentaires de Robert Houben du Comité des Secrétaires généraux (Archives Robert Houben, Kadoc KU Leuven, 2.2, écrits). Spécifique : note 1941.07.29, mais nulle part un engagement pour le secteur des professions libérales.

(60) Bien qu'il ait continué à siéger au Conseil d'administration de la Caisse nationale de compensation en tant que représentant des Secrétaires généraux (jusqu'en septembre 1944) et y soit resté jusqu'en décembre 1944 (soit 3 mois après le transfert officiel du pouvoir).

(61) In Dirk Luyten, *Ideologie en praktijk tijdens de Tweede Wereldoorlog*, Bruxelles, 1997, p. 111 et suivantes.

entièrement connues, ainsi que les coordonnées des commerçants. Ces coordonnées furent-elles transmises au service de recherche des caisses d'allocations familiales ? Nos sources n'offrent pas d'explication à ce sujet. Cela peut en tout cas être une explication car, à la fin de 1944, pratiquement l'entièreté de la population concernée était assujettie au système des allocations familiales<sup>62</sup>.

On trouve d'autres motifs d'explications pour le développement spectaculaire d'un système de sécurité sociale attenant à l'innovation dans l'évolution technologique et la dynamique de la fonction publique.

Comme déjà décrit, l'évolution de la mécanographie était arrivée à un stade d'adhésion sociale et son utilisation était perçue comme une solution. La technologie apportait des solutions et créait des opportunités. Celles-ci devaient donc être saisies par des acteurs sociaux qui croyaient en ses possibilités. Analysons les différents groupes d'acteurs.

Durant la période d'avant-guerre, un groupe de « responsables » qui occupaient des fonctions dans les différentes institutions des allocations familiales s'était constitué. La plupart pouvaient être liés à l'ACAF. Il formait un groupe de « *dirigeants* » qui occupaient des fonctions d'administrateurs (président, président-adjoint, administrateur délégué). Ce groupe joua un rôle clé dans la constellation du pouvoir, un groupe limité qui comptait une dizaine de personnes. Ce groupe tombait également dans les dispositions de la législation de la mobilisation et fut réorganisé lors de la première vague d'épuration de 1940, avec comme principal changement le repli de Paul Goldschmidt, qui ne pouvait plus exercer une fonction publique pendant toute la durée de la guerre dans le secteur des allocations familiales. Il resta plus actif au sein de l'ACAF<sup>63</sup>. Un tandem s'était développé entre Hector Mavaut et lui. Il a fallu attendre quelques mois après la première vague d'épuration pour que les fidèles de l'ACAF (Pierre De Smet<sup>64</sup> en tant que président et Camille Legrand<sup>65</sup> comme directeur général adjoint et fidèle remplaçant de Goldschmidt) ne réintègrent des postes de décision.

(62) Ceci reste une hypothèse, formulée après une conversation avec M. Dirk Luyten. Une analyse approfondie du fonctionnement des « centrales de marchandise » peut apporter une réponse.

(63) Avec un taux de présence de 94 % pour les réunions de l'ACAF : sur un total de 46 réunions entre le 1er janvier 1940 et le 31 décembre 1944, il fut trois fois absent !

(64) Pierre de Smet (1892-1975), ingénieur et professeur à la KUL. Sénateur (CVP) et ministre des Affaires économiques et des Classes Moyennes (février 1938-mai 1938). Il fut impliqué dans le secteur des allocations familiales en tant que président de la Caisse nationale de compensation, mais aussi membre de l'organisation patronale ACAF. Voir également : Paul Van Molle, *Het Belgisch Parlement 1894-1969*, Gand, p. 114, 1969.

(65) Legrand Camille (° 1884), ingénieur civil des mines et directeur de 1929 à 1951 de la fédération du patronat des mines (Fédéchar). Il fut actif au sein de l'ACAF et siégea au sein de différentes institutions des allocations familiales en tant que représentant du patronat.

Un autre groupe était constitué de représentants des différentes organisations d'intérêt, qui siégeaient aux Conseils d'administration et aux réunions générales. Ce *groupe de gestionnaires externes* était important en tant qu'élément d'ancrage social. Ce groupe changea très peu au cours de la guerre, mais sa pertinence sociale était plus limitée : il n'y avait pas de déclarations officielles ou de remplacements, et divers groupes d'intérêt tournaient à très bas régime (comme la Ligue des Familles de Belgique et les organisations de commerçants).

Ce *groupe de fonctionnaires internes* resta bien intact, même après les mouvements de la première vague d'épuration. Verwilghen remplaça Henri Fuss à la tête du ministère, et fut fort impliqué en tant que Secrétaire général dans le fonctionnement du système des allocations familiales. Les frères De Voghel (Jean en tant que directeur général et Maurice en tant que directeur adjoint au ministère) furent des valeurs sûres et agirent comme des exécutants de confiance. Frans Bogaerts, qui fut nommé en 1941 en tant que directeur du département des allocations familiales au ministère, d'appartenance VNV, se manifesta peu à l'avant-plan et suscita l'agacement<sup>66</sup>. Mais ce groupe perdit lui aussi son importance après 1942 lorsque Verwilghen et De Voghel n'étaient plus les représentants de l'autorité centrale des secrétaires-généraux. Dans ce contexte de changement et de pouvoir en déclin, le fonctionnaire « au repos », Hector Mavaut, se manifestait sans cesse, jouissant d'une vision et d'un terrain de jeu libres. Il parvint très facilement à faire accepter ses propositions administratives et à développer le système sur cette base. L'analyse des comptes-rendus de l'ACAF montre qu'il y avait une bonne coordination avec l'organisation des employeurs : des propositions spécifiques étaient discutées au préalable au sein de l'ACAF, notamment avec Paul Goldschmidt. A partir de novembre 43, Hector Mavaut était activement présent aux réunions de l'ACAF<sup>67</sup>. Il y avait donc probablement plusieurs canaux d'information entre Hector Mavaut et l'organisation du patronat. Hector Mavaut apporta une dynamique peu entravée par l'environnement, surtout à partir du moment où Verwilghen fut renvoyé à l'arrière-plan. Il fut durant la guerre le véritable pilier du système des allocations familiales. Après la guerre, ce rôle fut complètement reconnu et il fut félicité par les organes de direction des allocations familiales. Dans le cadre de cette reconnaissance, il reçut deux tableaux de l'artiste bruxellois A. Bastien. Il fut également promu au poste de vice-président de l'ACAF<sup>68</sup>.

Il y avait donc à la fin de la Seconde Guerre mondiale un secteur de la sécurité sociale auquel la population tout entière était soumise. La généralisation s'était quasiment

---

(66) La mesure de 1942 visant la scission de la CCCC en différents comités limita notamment le pouvoir du président Mavaut.

(67) AG ACAF, 1943.11.30 (Soma, *ACAF*, AA 1716).

(68) AG ACAF, 1945.03.07 (Soma, *ACAF*, AA1716) et honoré à titre posthume en 1947 par Carton de Wiartin, à la Chambre le 21 mai 1947, lors de l'examen du budget du ministère du Travail et des Affaires sociales (sessions des 21 et 22 mai 1947).

produite contre la volonté de la classe moyenne, le groupe social qui à l'entre-deux-guerres n'avait pas encore goûté au système d'assurance collective. Le groupe fut comme aspiré par un autre groupe de la population dans le système d'assurance sociale.

Le phénomène de l'élan de généralisation d'un système de sécurité sociale et la résistance du groupe social des travailleurs indépendants, ont été également étudiées par le sociologue Abram de Swaan. Il a noté que la classe moyenne s'est opposée à l'intégration dans un système de sécurité sociale obligatoire parce qu'ils l'ont jugé (...) « comme l'érosion progressive de la précaution et de la responsabilité à travers un système de contrainte énorme, qui imposait aveuglément à tous l'égalité des victimes potentielles, quelle que soit la cause ou la raison, indifférent à la performance ou au mérite »<sup>69</sup>. Il parlait d'une politique de jalousie : une politique qui les privait du maintien des distinctions sociales dont ils jouissaient déjà. Il y eut d'autres acteurs, du monde des employeurs et des employés, qui obligèrent la classe moyenne à se soumettre. Dans la situation du régime parlementaire d'avant-guerre, c'eût été encore impossible. Cette obligation put être imposée avec le changement de régime, avant tout grâce aux interventions actives et autonomes des fonctionnaires qui n'étaient pas limités par des contraintes politiques et qui, dans une certaine mesure, étaient soutenus par les employeurs. La transparence de la population concernée dans le système des « centrales de marchandise » a peut-être favorisé l'accomplissement du processus administratif. Les déficits financiers au sein des allocations familiales, principalement causés par le refus de payer les cotisations, démontrent bien la résistance à l'obligation de fait.

Cette première généralisation d'un secteur de la sécurité sociale, sur la base d'un système d'obligation générale était une condition nécessaire pour parvenir à la réalisation d'un système de sécurité sociale global. C'était un cap qui devait être pris, nolens volens, envers certains groupes et malgré les circonstances de la guerre.

#### **4. LA DYNAMIQUE : LE PACTE SOCIAL, LA BASE DE LA SECURITE SOCIALE D'APRES-GUERRE**

La libération suscita une nouvelle dynamique lorsque différentes évolutions se renforcèrent, se renforcèrent et prirent de la vitesse au point de créer une énorme impulsion qui donna forme à un nouveau système de sécurité sociale<sup>70</sup>.

(69) Abram de Swaan, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd, édition d'étudiants*, Amsterdam, p. 175 et suivantes, 2007. Il se base sur une étude menée en France et d'autres études comparatives (voir p. 185, note en bas de page 26).

(70) Nous n'avons pas la place pour ouvrir la discussion sur la question de savoir si la sécurité sociale après la Seconde Guerre mondiale était ou pas un nouveau système. Assumons qu'avant la Seconde Guerre mondiale les assurances sociales étaient basées sur le principe de liberté subsidiée, et qu'il y eut après la guerre un système de sécurité sociale basé sur une assurance générale obligatoire contre certains risques sociaux. Plusieurs historiens ont traité cette question comme Guy Vanthemsche, *De beginjaren van de sociale zekerheid in België 1944-1963*, Bruxelles, VUBPRESS, pp. 73-75, 1994.

Comme en France, en Angleterre ou aux Pays-Bas, la situation d'après-guerre en Belgique fut déjà préparée durant la guerre, en partie en exil à Londres, en partie en territoire occupé. La recherche a depuis lors mis en évidence que la préparation de Londres a eu un impact très limité sur les initiatives après la libération<sup>71</sup>. Avant le développement du système néerlandais, la Commission Van Rhijn fut juste un exercice<sup>72</sup>. C'est la Fondation du travail qui donna forme après la libération à la structure de la sécurité sociale néerlandaise, réellement inspirée par le Rapport Beveridge, mais à l'exclusion de l'Etat en tant que participant actif<sup>73</sup>. La préparation en France fut trop limitée pendant la guerre afin de pouvoir dérouler un nouveau système immédiatement après la libération<sup>74</sup>. On avait là besoin d'un architecte de système comme Laroque pour donner forme au système français. Les activités londoniennes de la Commission pour l'Etude des Problèmes d'Après-Guerre (CEPAG) commandées par les autorités belges furent en effet très étendues et détaillées, mais elles sont restées sans suite. En particulier, les travaux préparatoires du comité clandestin, déjà actif à partir de décembre 1940 et composé de personnalités influentes, ont défini la direction<sup>75</sup>. Elles n'étaient pas au courant du Rapport Beveridge, mais continuaient à travailler sur les idées formulées avant la guerre par le *Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat*<sup>76</sup>. Le résultat fut un accord conclu en 1944 entre les ténors sociaux : le « Pacte social », qui contenait les grands axes du nouveau système social<sup>77</sup>. Le Pacte est avant tout une transcription du débat d'avant-guerre, mais cette fois épuré des positions polémiques et controversées comme le rôle de l'Etat, la participation des institutions existantes, la responsabilité de l'individu, la soumission obligatoire ou non, la contribution obligatoire de l'employé et de l'employeur ; des positions qui ne pouvaient être imputées à une conviction politique ou idéologique, mais qui formaient la base d'un pluralisme institutionnel grippé qui avait atteint un stade d'inertie. Pendant la guerre, on avait su se débarrasser des prémices historiques et débloquer la situation.

(71) Dirk Luyten, Social security and the end of the second world war in France, the Netherlands and Belgium, in Stephan-Ludwig Hoffmann, Sandrine Kott, Peter Romijn et Olivier Wieviorka (éds.), *Seeking peace in the wake of the war: Europe, 1943-1947*, Amsterdam, pp. 247-276, 2015.

(72) Ton Kappelhof, Omdat het historisch gegroeid is. De Londense commissie-Van Rhijn en de ontwikkeling van de sociale verzekeringen in Nederland (1937-1952), *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis*, 1 (2), pp. 71-91, 2004.

(73) Dirk Luyten, Social security ..., pp. 250-269.

(74) Bruno Valat, Histoire de la sécurité sociale (1945-1967). *L'Etat, l'institution et la santé*, Paris, pp. 57-66 et sur le secteur des pensions : pp. 93-109, 2001.

(75) Un premier accord informel eut lieu en décembre 1940, donc à peine quelques mois après le début de l'Occupation. Comme mentionné dans le discours d'adieu de P. Goldschmidt en tant que directeur général de l'ONSS, voir : Archives ONSS, comperendu CG, 1957.10.28, p. 9.

(76) On retrouve une analyse complète et détaillée du transfert d'idées dans Pierre Vandervorst, Achille Van Acker, parrain de la sécurité sociale, *Revue belge de sécurité sociale*, 4, pp. 393-420, 2014, également discuté l'étude - citée par lui-même - de C. Jacques, C. Marissal, J. et E. Gubin Puissante, *Les Débuts de l'Office national de sécurité sociale*, ULB, recherche inédite, 1995.

(77) Dirk Luyten et Guy Vanthemsche (éds.), *Het Sociaal Pact van 1944: oorsprong, betekenis en gevolgen*, *Acta au volet historique du colloque 50 ans du pacte social*, Vrije Universiteit Brussel, 8-9 décembre 1994, Bruxelles, 1995.



Le groupe d'acteurs, une poignée de technocrates sociaux qui s'étaient rencontrés avant la guerre et avaient débattu de la sécurité sociale, se trouvaient sur une faille de l'histoire sociale. En utilisant le cadre informel d'un comité, donc moins liés aux partis pris des organisations contractantes, ils parvinrent à briser l'inertie. En sortant de la situation de l'époque, le pluralisme institutionnel, et en y injectant de nouveaux éléments, on arriva à un système de sécurité sociale alternatif, dont les principaux éléments innovants furent : l'obligation générale, la contribution de l'employeur et de l'employé avec la participation de l'Etat, la perception centralisée, le corporatisme de la gestion paritaire, l'autonomie sous la supervision de l'Etat. Ces acteurs faisaient partie d'un cadre de partisans qui étaient habitués à l'utilisation de nouvelles technologies dans le traitement des processus administratifs. Cette préférence pour la mécanographie émanait des expériences positives que les « éclairés » avaient connues avec l'application de cette technologie dans un secteur de la sécurité sociale, à savoir les allocations familiales. Ce secteur était juste parvenu à maturité durant la guerre. Ce fut la première disposition sociale applicable à l'ensemble de la population, et en tant que telle un tremplin vers la sécurité sociale généralisée. Ce fut entre autres possible grâce au bon fonctionnement - malgré les circonstances de la guerre - d'une Société de mécanographie, un infrasystème mis en place en 1939 sous l'impulsion de l'organisation patronale, et qui s'était spécialisé durant la guerre dans l'application de la législation sociale en utilisant des moyens mécanographiques exclusifs, en particulier le système à cartes perforées. Elle proposa en 1944 une solution pragmatique pour de nombreuses questions opérationnelles associées à l'introduction de la nouvelle sécurité sociale. La mise en œuvre pratique, comme la mise en place des dispositions, ne constituait pas le problème, mais plutôt les tâches de base du lancement de l'Office national de sécurité sociale (ONSS), dont la perception centralisée, la distribution des moyens financiers et le contrôle des flux administratifs. Ce fut un choix rationnel délibéré du groupe du comité clandestin que d'utiliser les ressources mécanographiques du secteur des allocations familiales, fournies par la Société de mécanographie, pour la mise en œuvre d'un nouveau pan de la sécurité sociale. Cette décision eut pour effet que le traitement mécanique des processus administratifs fut introduit au niveau macro de la société. Ce fut la première décision déterminante pour l'avenir technologique de l'ONSS<sup>78</sup>.

C'était une forme de bricolage historique : on employait des anciennes structures dans un nouveau contexte, et on y ajoutait de nouvelles technologies et structures. C'était un choix très lucide<sup>79</sup>. D'une part, on empruntait une voie balisée, composée d'institutions qui fonctionnaient déjà, généralement structurées dans un réseau libre

(78) R. Van Lerberge, De administratief-technische origine van de sociale zekerheid in België. Een apart oorlogsverhaal, *Revue Belge d'Histoire Contemporaine*, 3/4, pp. 11-51, 2016.

(79) Mentionné dans l'un des premiers retours sur les origines : De maatschappelijke zekerheid in 1948, *Arbeidsblad*, 10, p. 1073, 1949.

avec des procédures, des usages, des cultures, des moyens comme le traitement manuel, une technique de mécanisation primaire avec des machines-systèmes<sup>80</sup>. D'autre part, on partait sur une nouvelle voie, avec des institutions à créer, devant se frayer un chemin au sein d'une structure de réseaux existante, avec une nouvelle culture, de nouvelles méthodes de travail, des procédures et des technologies. On instaura donc ainsi un modèle de processus combiné, qui allait être déterminant dans l'évolution de la sécurité sociale : deux voies avec leur propre dynamique. D'un côté la voie de la centralisation, avec des flux de données qui seraient traitées, contrôlées et distribuées de manière centrale, de l'autre des institutions autonomes avec leur propre réseau et leur propre flux de gestion de données. Ce fut la base des tensions dialectiques qui caractérisent le système belge aujourd'hui encore.

Au cours d'une phase d'impulsion propre, le cadre légal et politique fut créé en 1944 afin de mettre en œuvre cette réforme. L'historien Martin Conway suppose que le climat d'urgence fut alimenté en partie en raison des attentes qui ont été créées par les « nouveaux » dirigeants, dans le sens où : la guerre est finie, il y a un nouvel avenir et en échange de quoi... L'introduction de mesures sociales était une sorte de monnaie d'échange pour le désarroi général et la désillusion, le mal-être général qu'avait causé la libération physique. La réalité est qu'ils rentraient dans un hiver qui était à peine différent du précédent : il y avait encore un manque de nourriture, un manque de chaleur, la guerre continuait, la vie publique était encore fortement perturbée<sup>81</sup>.

A partir d'avril 1944, on commença la réalisation pratique du Pacte social. En mai 1944, une commission technique commença l'analyse des questions techniques du Pacte social. Paul Goldschmidt, qui avait joué un rôle important pendant la guerre dans les travaux du comité clandestin et en tant qu'administrateur au sein des institutions des allocations familiales, comme la Société de mécanographie et l'ACAF, se vit confier la direction de la commission technique, par ailleurs soutenu activement par Etienne Schotsmans, son beau-frère et directeur de la Société de mécanographie à partir de 1939. La commission commença avec l'analyse d'une série de scénarios en relation avec le fonctionnement concret de la perception centralisée<sup>82</sup>. On revint sur des propositions qui avaient été formulées avant la guerre. Les propositions du Centre d'études pour la Réforme de l'Etat (CERE) furent rejetées à cause du travail juridique trop vaste. Les projets d'Omer Molle furent étudiés mais pas entièrement retenus, à cause des nombreuses adaptations juridiques requises et du manque de ressources pour mettre en place un système centralisé de fiches et assurer

---

(80) Selon l'historien M. Luyten, on voulait éviter les conflits politiques en faisant appel aux organisations sociales, voir Luyten, *Social security...*, p. 275. Nous invoquons des raisons socio-techniques.

(81) Martin Conway, *The sorrow of Belgium. Liberation and Political Reconstruction, 1944-1947*, Oxford, pp. 119-120, 2012.

(82) Mentionné dans : *Technische uiteenzetting betreffende de organisatie van den Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid*, Archives ONSS, documents CG, 1, 1944.12.10.

une comptabilité détaillée centralisée<sup>83</sup>. Deux concepts basés sur la décentralisation furent également étudiés. Un scénario prévoyant la perception par les secrétariats sociaux fut écarté, car « ils n'étaient pas prêts ». Il en fut de même pour une proposition écartant la perception centralisée, laissant les employeurs payer directement aux institutions connexes, indiquant qu'ils souhaitent faire le moins de modifications possibles au mode de fonctionnement existant. Les seules tâches supplémentaires des employeurs seraient de faire une déclaration trimestrielle ainsi qu'un paiement trimestriel des cotisations sociales sur un compte central, et l'institution nouvellement créée se chargerait de l'enregistrement, du traitement, du contrôle et de la distribution. Pour mettre en œuvre ces tâches on utiliserait au maximum les moyens mécanographiques. Pour le reste, les allocations familiales, les pensions, les allocations de chômage étaient payées comme auparavant et les mutualités conservaient leurs activités dans l'assurance-maladie. Seul le mode de financement changerait. La structure de la sécurité sociale n'avait donc rien de neuf et peut être décrite comme un exemple de dépendance du sentier historique, plus précisément comme un bricolage institutionnel<sup>84</sup>.

Les propositions finales furent officialisées dans le document Instructions techniques relatives à l'organisation de l'Office national de sécurité sociale<sup>85</sup>. Ces propositions furent soumises aux différents groupes concernés à la fin décembre 1944 et furent légèrement modifiées. De cette façon est née l'adoption sociale du nouveau processus administratif. Le texte fut également discuté sans problème à la Conférence nationale du travail et à la Commission Paritaire Nationale. Les principes de base furent intégrés dans l'arrêté du 28 décembre 1944.

Ce texte est important pour plusieurs raisons. Tout d'abord car il contient les éléments de base du fonctionnement futur de l'ONSS, même s'ils sont encore décrits assez vaguement dans le texte. La déclaration des valeurs d'entreprise qui allaient caractériser le fonctionnement de l'institution de l'ONSS pendant des années est tout aussi importante. Des valeurs qui ont souvent été décrites avec des notions éthi-

(83) Le livre d'Omer Molle, *La réforme administrative est-elle un mythe ?*, Bruxelles, 1944, fut explicitement cité. Molle fait lui-même référence aux travaux du *Centre d'études pour la Réforme de l'Eiat*, qui avait formulé des propositions concernant l'organisation de la sécurité sociale. Le lien entre ces propositions et la politique d'Achille Van Acker est discuté dans Jacques et Claudine Marissal Catherine, *Les Débuts de l'Office national de sécurité sociale*, Bruxelles, p. 1-33, étude non publiée, 1995, modifiée et achevée dans Pierre Vandervorst, Achille Van Acker, parrain de la sécurité sociale, in RBSS, 1/2009.

(84) Le concept de « bricolage institutionnel » est décrit par Giovan Lanzara, Self-destructive processes in institution building and some modest countervailing mechanism, in *European Journal of Political Research*, 33, pp. 1-39, 1998. Lanzara élargit l'application de la notion de « bricolage » de Levi-Strauss comme la description de la réutilisation des institutions existantes dans un nouvel environnement institutionnel. Ce fut la base du pluralisme institutionnel de la sécurité sociale remaniée, influençant de façon significative les décisions ultérieures.

(85) *Technische uiteenzetting betreffende de organisatie van den Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid*, Archives ONSS, documents CG, 1, 1944.12.10.

ques et morales, qui étaient les fondements de la culture d'entreprise ; comme l'évaluation morale du projet, qui a été considérée comme apportant une valeur ajoutée à la société, impliquant donc la nécessité de prévenir la fraude, d'y réagir rigoureusement, d'être précis et correct, d'assurer une bonne gestion, d'assurer une perception maximale et de condamner les retards. En fonction de ces valeurs, il fut nécessaire de créer des services pour la perception, le contrôle et le suivi. Ces descriptions éthiques ont souvent été associées à l'utilisation des moyens mécanographiques, qui étaient présentés comme une condition nécessaire à la bonne exécution des tâches. Les travaux mécanographiques en tiraient donc une base morale, car ils étaient par ailleurs garants de l'efficacité et donc des coûts les plus bas (pour la société). On prit l'argument en compte dans l'estimation financière afin d'investir davantage dans le futur dans les moyens mécanographiques et ainsi maîtriser les coûts.

Si nous examinons les propositions formulées du point de vue de la Société de mécanographie, nous constatons qu'elles ne sont qu'une ébauche des travaux qu'elle a réalisés au profit des services des allocations familiales durant la Seconde Guerre mondiale. En d'autres termes, les applications mécanographiques ont été transférées au fonctionnement de l'ONSS, aussi dans la pratique. Déjà en décembre 44, la Société de mécanographie commença à préparer une copie du répertoire d'adresses des employeurs pour le compte de la Caisse nationale de compensation. Ce fut donc durant la période au cours de laquelle les propositions reprises ci-dessus furent discutées à différents niveaux, des jours avant la promulgation de l'arrêté sur la sécurité sociale, des semaines avant que l'ONSS ne reçoive une structure officielle et commence à travailler. La Société de mécanographie avait déjà commencé à envoyer les déclarations alors que l'ONSS devait encore accueillir du personnel. Dans la pratique, le fonctionnement de l'ONSS fut confié à la Société de mécanographie durant cette phase. Dans les semaines qui suivirent, la Société de mécanographie fit part de ses recommandations les plus importantes concernant l'organisation des services de l'ONSS, sous forme de notes et d'études<sup>86</sup>. Celles-ci furent établies suivant une approche mécanographique des processus administratifs. La plus importante fut le traitement comptable avec la séparation du processus de reporting et du processus financier<sup>87</sup>. La nouvelle institution travaillerait non seulement avec un système mécanographique mais également en suivant la méthode mécanographique. Ce fut la pierre angulaire de l'évolution continue ; cette méthode de travail fut le principal activateur du développement de la mécanisation, suivie plus tard par l'informatisation.

(86) *Schema der organisatie van de centrale kontrol*, Archives ONSS, documents CG, sans n°, 1945.03.08 et *Note sur l'activité du service des études économiques et statistiques*, Archives ONSS, documents CG, 9, 1945.03.01.

(87) Sans titre mais résumé comme : (...) « la mécanisation - à l'aide d'appareils à cartes perforées - de l'enregistrement, du contrôle et de la comptabilisation des Déclarations et des Perceptions. Elle prévoyait également la mécanisation des rappels, établis à l'aide de machines », Archive ONSS, documents CG, 7 s.d.

Cette coopération très intense entre l'ONSS débutant et la Société de mécanographie bien établie fut scellée dans un accord de coopération conclu le 1 avril 1945 et signé par Paul Goldschmidt, Henri Fuss, et Fernand Delory<sup>88</sup>. D'un point de vue financier, c'était un accord très favorable pour la Société de mécanographie car elle pouvait facturer sur base des coûts, soutenu par une obligation de paiement officiel, mais aussi d'un point de vue technologique, car le Société de mécanographie avait reçu l'instruction formelle d'adapter dans le futur son infrastructure en fonction des missions (croissantes) de l'ONSS. C'est de cette façon que la symbiose technique a été établie entre les institutions. Ce fut le début d'une interdépendance, en particulier en termes d'installations techniques, qui étaient liées à la dépendance du sentier de la Société de mécanographie au système de cartes perforées, fourni par IBM depuis 1939<sup>89</sup>. Ce fut aussi un élément clé dans l'avenir d'une culture d'entreprise, qui convenait parfaitement aux valeurs de l'entreprise et furent incluses dans le texte spécifié. Tant et si bien que le traitement mécanographique par la Société de mécanographie faisait partie intégrante de la gouvernance de l'ONSS. L'utilisation de la mécanographie, en particulier du système de cartes perforées, était une assomption soutenue par la conviction de la direction de sa capacité à résoudre les problèmes de ce système<sup>90</sup>. Il y eut des rares remises en question de cette assomption, davantage motivées par son coût de fonctionnement que par son (in)efficacité. L'application de cette assomption était encore délibérée et rationnelle en 1944, mais après quelques années elle était appliquée instinctivement<sup>91</sup>. C'était une évidence que les problèmes pratiques pouvaient être confiés à Société de mécanographie et au système mécanographique. On prenait dès lors des mesures sans plus se poser des questions leur faisabilité technique, étant convaincu que cela pourrait de toute façon être résolu par le système mécanographique. C'était fréquent dans le système encore très instable de la sécurité sociale juste après la guerre, quand il faisait encore partie du salaire irrégulier - et de la politique des prix du gouvernement. L'exemple le plus frappant fut l'ensemble très arbitraire de mesures qui furent prises lors des conférences du

(88) *Convention conclue entre l'O.N.S.S et la 'Société de Mécanographie'*, Archive Smals, documents séparés, du 1er avril 1945. Fernand Delory était à ce moment-là président du CA de la Société de mécanographie, Paul Goldschmidt était administrateur à la Société de mécanographie et venait d'être désigné directeur général de l'ONSS, Henri Fuss était à partir de septembre 1944 de retour au poste de directeur général (plus tard secrétaire général) du ministère du Travail et de la Sécurité sociale et président du Comité de gestion de l'ONSS.

(89) Cette dépendance du sentier est double : le choix d'un système à cartes perforées et le choix d'IBM, qui avait un quasi-monopole à ce moment-là. Dans cette phase, c'était un élément stabilisateur. Contrairement aux conclusions du Pfadkolleg de Berlin, voir : Jörg Sydow, Gorg Schreyögg et Jochen Koch, *Organizational pathdependence: opening the black box*, in *Academy of Management Review*, vol. 34, n° 4, pp. 689-709, 2009, qui indiquent que de nombreuses possibilités subsistaient durant la phase d'initiation, ce qui ne fut pas le cas ici. Il y avait déjà une forte dépendance.

(90) Nous suivons ici le modèle de déclaration d'Edgar H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, The Jossey-Bass business & management series, 3e éd., San Francisco, pp. 25-36, 2004.

(91) En 1951, une partie du Comité gestion de l'ONSS savait à peine ce que faisait la Société de mécanographie et dut recevoir des informations spéciales, voir : *Nota over de mechanografische werken verricht voor rekening van de RMZ*, Archives ONSS, documents CG, 1408 G/A, 1951.06.20.

travail des 16 et 17 juin 1947 et la mise en place d'un quart provisionnel en 1948<sup>92</sup>. Des mesures techniquement difficiles à réaliser pas à pas (surtout l'effet rétroactif), imputées par la direction de l'ONSS à la Société de mécanographie. C'était un nouveau phénomène : on pouvait prendre des mesures correctrices rapidement qui pouvaient être mises en œuvre sans hypothéquer ou modifier le fonctionnement de tout un système.

La première phase de l'expansion du système mécanographique dans la société fut difficile, ce qui est caractéristique à chaque démarrage d'innovation technologique. Ce fut la phase d'incertitude et d'instabilité causée par de nombreux facteurs. La Société de mécanographie avait surtout de gros problèmes avec le fonctionnement des machines qui tombaient très régulièrement en panne et pour lesquelles il n'y avait ni de nouvelles pièces, ni des pièces de rechange<sup>93</sup>. La Société de mécanographie s'adapta en prestant d'innombrables heures supplémentaires. Les conditions de travail étaient très précaires : le manque de charbon durant l'hiver 44-45 rendait le travail parfois impossible, et a également provoqué des coupures d'électricité. Les circonstances de la guerre amenèrent des problèmes logistiques comme le manque de papier (l'impression de formulaires), le personnel qui n'arrivait pas sur place (bombardements), et pour des raisons encore inconnues, beaucoup d'employés donnèrent leur démission.

L'ONSS connu des problèmes similaires, avec la grande différence que cette administration partait de zéro. Goldschmidt commença en 1945 en tant directeur général avec un bureau et une secrétaire, mis à disposition par la Caisse nationale de compensation. Les bureaux étaient des maisons inadaptées et mal chauffées ; le recrutement du personnel était difficile... Ces conditions furent par la suite emblématiques de la société : les héros, qui travaillent et peinent dans des conditions déplorables. Ce furent des souvenirs de la société qu'on entretenait, remémorés par des célébrations d'anniversaire, des fêtes de départs à la retraite, des décès. Même si ces conditions difficiles furent idéalisées rétrospectivement, elles étaient bien réelles en 1945.

La Société de mécanographie put s'adapter rapidement : au bout de quelques mois - fin 1945- la branche technologique de mécanographie obtint la stabilité nécessaire pour guider l'ONSS à travers les nombreuses années de problèmes de croissance de l'organisation institutionnelle.

---

(92) Les 'blandishments' [Flatteries] selon Martin Conway, *The sorrow of Belgium. Liberation and Political Reconstruction, 1944-1947*, Oxford, p. 332, 2012.

(93) Une belle illustration de l'influence d'un détail du système sur son résultat : le chauffage suffisant était essentiel pour maintenir le lubrifiant des machines à l'état liquide, voir Jean Favier et Robert Thomelin, *La Mécanographie. Machines à calculer. Machines comptables. Machines à cartes perforées*, éd. de Montligeon, La Chapelle-Montligeon, p. 175, 1951.

#### 4.1. STRATEGIES DES PARCOURS SOCIO-TECHNIQUES

Dans ce cadre mécanographique élargi, des stratégies expansionnistes, de centralisation et réglementaires se développèrent, donnant une image envahissante à l'ONSS : notamment le fait de s'approprier des compétences, des champs d'actions qui ne lui furent pas attribués à l'origine (dans l'arrêté de décembre 44). Ces stratégies étaient inhérentes au système et trouvaient leur dynamique dans le contexte social. La stratégie expansionniste trouvait ses origines dans les coûts d'exploitation élevés. Le système consistait en une chaîne de machines coûteuses, qui avaient besoin d'installations spécifiques (espace, alimentation, entretien, aménagement, éclairage), de personnel spécialisé et d'une méthode de travail adaptée. Une entreprise sans force de trésorerie ne pouvait pas rentabiliser un tel système. La traduction rhétorique de cette caractéristique était la répartition des charges par des économies d'échelle<sup>94</sup>. Les critères relatifs appliqués étaient le prix unitaire et le taux d'utilisation. Ceux-ci étaient inversement proportionnels : plus le taux d'utilisation était haut, plus bas était le prix unitaire. En pratique, cela signifia que les protagonistes partirent à la recherche de partenaires qui souhaitaient effectuer des travaux avec ce système, afin d'en réduire le coût<sup>95</sup>. Cela se développa en une stratégie expansionniste afin de réaliser des économies d'échelle.

La *stratégie de centralisation* trouva ses origines dans la capacité du système à traiter rapidement de grandes quantités d'informations (sur des cartes perforées) sur une ligne de production. Il s'agissait de machines, mises en place en série, qui exécutaient chacune un sous-processus (insertion des cartes perforées, lecture, sélection, tri, agrégation, façonnage, le cas échéant comparaison, contrôle, impression des résultats, nouvelle sélection si nécessaire, etc.). Le produit final était livré après le passage à travers les différentes étapes du procédé. Le critère de mesure était la durée. Un processus était efficace lorsqu'un maximum d'informations pouvait être traité en un minimum de temps. On aspirait par conséquent à de gros apports, et il était donc orienté vers de grandes quantités. Il n'était donc pas applicable aux transactions individuelles, ce qui était par contre possible avec des machines comptables. Par conséquent, on centralisait les opérations pour obtenir de gros modules de travail à traiter dans les plus brefs délais<sup>96</sup>. La stratégie adaptée était de *centraliser* un maximum de travaux, rendant le taux d'utilisation optimal.

(94) Par ailleurs, l'argument le plus important pour aboutir à une Société de mécanographie : *Note technique concernant la mise en œuvre de la loi du 10 juin 1937*, Soma, ACAF, AA1716, ajoutée à l'AG ACAF 1938.10.19. Exemples concrets de la traduction rhétorique en note en bas de page 82.

(95) Cet argument fut utilisé lors de la création de la Société de mécanographie en 1939, il fut également avancé par le ministre Troclet lors du débat parlementaire sur le budget du ministère du Travail et de la Sécurité sociale en 1947. Il a expressément soutenu le traitement centralisé des travaux mécanographiques, Travaux parlementaires, sessions des 21 et 22 mai 1947.

(96) Concrètement, les déclarations trimestrielles arrivaient en masse durant une très courte période de quelques semaines, et devaient être traitées dans le même trimestre.

Un système mécanographique avait également la capacité *réglementaire* de traiter des informations provenant de plusieurs flux de données différents, de les comparer et de les regrouper en résumés, en statistiques. C'est pourquoi on les appela initialement des « machines à statistiques ». Les statistiques amenaient de nouvelles idées et une nouvelle forme de connaissances, car elles permettaient de *superviser* des données complexes et d'utiliser l'information en tant que régulateur et comme technique de retour d'expérience. Dans le monde de l'entreprise c'était déjà mis en place, mais avec le traitement mécanographique des flux de la centrale de l'ONSS on pouvait désormais appliquer cette technique à un secteur de la vie publique, la sécurité sociale<sup>97</sup>. Cela donnait un aperçu de l'évolution de l'emploi, des jours de travail prestés, par catégorie d'employés et par secteur d'entreprise. Des informations utilisées par les autorités politiques dans la conduite de leur politique socio-économique. La capacité de traiter rapidement de grandes quantités d'informations offrait également la possibilité de mettre des données en corrélation et d'appliquer ainsi des techniques de contrôle telles que des contrôles arithmétiques, de forme, des contrôles croisés et des contrôles de totaux sur des totaux. Ceux-ci semblaient applicables au secteur de la sécurité sociale, mais ils pouvaient seulement être exploités de façon optimale à partir d'une position centrale, que l'ONSS avait acquise *de facto* : en recevant un aperçu des flux administratifs et financiers, on acquérait un rôle de supervision. Cela développa l'ambition d'appliquer cette fonction de surveillance, sur ses propres opérations mais aussi dans des secteurs connexes, et de les réguler.

Ces trois stratégies se sont souvent manifestées de façon autonome, mais le plus souvent en combinaison. Elles développaient une puissance supplémentaire quand elles étaient combinées à des stratégies distinctes menées avec un objectif politique, personnel et économique. Pour Goldschmidt, l'expansion de la mécanographie était une action préventive contre l'expansion de l'intervention de l'Etat. Pour le ministre Léon-Eli Troclet, la mécanographie était un soutien au renforcement de ses institutions nationales. Pour Schotsmans, c'était l'application des principes de gestion scientifique de l'entreprise.

Les stratégies se développèrent dès que le système socio-technique était entré dans une phase stable. Goldschmidt participa ainsi activement au comité de réforme « Jauniaux » qui commença au début de 1945, avec l'espoir qu'il en découle une

(97) Nous nous référons à l'ouvrage de base de James R. Beniger, *The Control Revolution. Technological and Economic Origins of the Information Society*, Londres, Harvard University Press, 1986. Il a montré que la nécessité d'un contrôle est à la base du développement de la mécanisation des fonctions administratives.



rationalisation (lire : centralisation) des formulaires de déclaration<sup>98</sup>. Lorsque ce comité échoua en raison du manque de consensus sur le régime de retraite applicable, l'ONSS prit lui-même l'initiative et formula la proposition visant à créer un seul service national de mécanographie central, qui fonctionnerait pour tout le secteur de la sécurité sociale<sup>99</sup>. La proposition fut lancée en partenariat avec IBM par le directeur de la Société de mécanographie Schotsmans, qui la décrivait comme une extension du champ d'action de la société. Elle fut soumise à la Commission Paritaire Nationale (mars 1948), mais fut accueillie froidement et renvoyée au fonctionnement des commissaires royaux (Henri Fuss et Walter Leën). La proposition fut reprise par le ministre Troclet qui la présenta au Conseil des ministres, qui ne l'accepta cependant pas, poussant Troclet à réagir en changeant de tactique. Par courrier, il appela les institutions de la sécurité sociale à utiliser les services de la Société de mécanographie. Parallèlement, il fit modifier les statuts de l'ASBL afin que les institutions puissent devenir membre sans aucun obstacle juridique. C'était une alternative à la création d'un service de mécanographie national. En conséquence, un certain nombre d'institutions telles que le FNAMI et l'ONVA externalisèrent plusieurs tâches à la Société de mécanographie en 1949, augmentant fortement le champ d'action du cadre technologique<sup>100</sup>.

A partir de 1946, les stratégies commençaient à s'orienter également vers la centralisation des flux de données. Ce principe était déjà mentionné dans les premiers textes qui envisageaient l'abolition des formulaires pour les caisses de vacances, les allocations familiales, les pensions et les mutualités. Les plans concrets visant à travailler avec une déclaration multifonctionnelle unique étaient intégrés dans les propositions de 1948. La concrétisation se heurta à des résistances multiples, de sorte qu'on modifia la tactique : la centralisation serait mise en œuvre par secteur<sup>101</sup>.

(98) La « *Commissie voor de studie van het vraagstuk van het ouderdomspensioen en weduwschap van arbeiders en bedienden* », en particulier « *Ondercommissie Organisatie* », archives ONSS, documents CG, 480, 1947.02.03, avec l'annexe : CPV/CO 46/5. Goldschmidt préconisait surtout l'élimination des documents de pension et l'intégration du paiement de la contribution pour ce secteur dans le prélèvement général de l'ONSS. Voir également : rapports de la Commission pour l'Etude de la question des Pensions de Vieillesse et de Veuve en faveur des Ouvriers et des Employés, Archives CGER, Archieven van de operationele diensten, 2057-2059.

(99) *Centralisation des carrières des travailleurs (+ annexes)*, Archives ONSS, documents CG, 679, 1948.02.09 et *Rapport n° 2. Organisation du service central mécanographique. Tenue à jour d'une fiche individuelle par travailleur assujéti à la sécurité sociale*, Archives ONSS, documents CG, 679, 1948.02.09, 2ème annexe, p. 28 + 3 annexes.

(100) Mais limité. Le FNAMI avait opté dès le début pour une opération nonmécanographique afin d'éviter que les mutualités ne perdent en autonomie. L'ONVA avait repris le système mécanographique de la CGER qui fonctionnait avec des machines comptables.

(101) Commencée avec les documents pour les caisses de vacances, l'Arrêté du Régent du 19 juillet 1949, concernant le congé annuel des ouvriers salariés, M.B. 22-23 juillet 1949, suivis par les demandes de bons de cotisations (1950), en 1953 avec les formulaires de pensions (CGER), et l'occasion de lancer la déclaration simplifiée (1957).

Avec la réception centralisée des documents de déclaration au sein de l'ONSS, on pouvait effectuer des contrôles croisés, des contrôles de forme et contrôles arithmétiques. Ces techniques de contrôle, qui ne furent pas réalisées lors de la création du système de la sécurité sociale, étaient essentielles afin de détecter les abus. Et elles se propagèrent à tous les niveaux<sup>102</sup>. Cette fonction régulatoire, de contrôle, était liée à l'exploitation des données centrales des employeurs et des travailleurs. Sur base de celles-ci, on pouvait vérifier certaines données, par exemple avec des contrôles croisés. Au début de la sécurité sociale d'après-guerre, on se basa sur le principe de la séparation des fichiers des employeurs et sur celui des travailleurs, le premier étant géré par l'ONSS, dans ce cas-ci la Société de mécanographie, alors que la gestion du second n'était pas définie, hormis le fait que l'ONSS n'allait pas s'en charger. Il était en partie entretenu par la CGER, en fonction du paiement des pensions. Il apparut après quelques mois qu'un fichier était également nécessaire pour le contrôle des droits et des paiements des travailleurs. Une stratégie fut développée. Une proposition visant à exploiter un registre central des travailleurs par le Service national de mécanographie fut rejetée en 1948. D'autres tentatives de l'ONSS pour créer un tel registre allaient se succéder, mais elles se heurtaient toujours à l'existence d'un fichier similaire auprès de la CGER. Cette dichotomie était une caractéristique typique de la sécurité sociale belge, et elle allait fortement marquer l'avenir du traitement de l'information dans ce secteur.

#### 4.2. TENSIONS DIALECTIQUES DES PARCOURS SOCIO-TECHNIQUES

De toute évidence, il y eut des résistances à l'élaboration de ces stratégies. L'histoire de la technologie nous montre que les changements et les innovations technologiques ne suivent pas un trajet défini, linéaire, logique et régulier. La voie est au contraire dialectique, hétérogène, contre-intuitive<sup>103</sup>. Il en va de même pour le développement social du système mécanographique de cartes perforées au sein de la sécurité sociale. On commença en effet en 1944 délibérément au départ d'une méthode de travail existante, et seul le mode de financement allait changer. En pratique, cela signifiait que les systèmes des vignettes sur les cartes de vacances et les cartes de pensions furent retenus en 1945, que les employeurs continuaient à transférer les listes aux caisses d'allocations familiales, qui payaient via des chèques postaux et que les malades étaient indemnisés par les mutualités. Les stratégies décrites ci-dessus ont menacé la plupart de ces méthodes de travail, et testaient donc aussi la position sociale de certains organes exécutifs, qui étaient en soi des émanations des intérêts socio-politiques. Les mutualités en particulier prirent rapidement conscience de cet-

(102) Cette problématique était souvent relayée par la presse : la sécurité sociale semblait être une passoire. C'était une question politique sur laquelle Léon-Eli Troclet consacra un chapitre entier dans son livre *Problèmes belges sécurité sociale. Tome 1*, Bruxelles, Imp. D. Van Keerberghen & Fils, pp. 213-230, 1949.

(103) Wiebe E. Bijker et John Law (éd), *Shaping Technology/Building Society. Studies in Sociotechnical Change*, MIT Press, 1992, p. 201.

te menace. Il fut donc logique qu'elles développèrent des contre-stratégies. Les plus importantes émanèrent d'un autre courant de la mécanographie, spécifiquement celui du système comptable, qui était à plusieurs égards aux antipodes du système à cartes perforées. La grande différence entre ce système et celui des cartes perforées était qu'il convenait à la gestion de dossiers individuels, qu'il était relativement bon marché et qu'il n'avait pas besoin d'emplacement ou de traitement spécifiques. Ce système avait également une variante d'un cadre technologique avec des artefacts, des méthodes de travail, des succès, des acteurs, des protagonistes et était un système dominant dans les caisses de vacances (ONVA) et de pensions (CGER). Il fut délibérément installé dans le secteur des allocations familiales en 1947 (Office national de coordination des allocations familiales) pour un fonctionnement convivial et décentralisé, en accord avec la politique d'une fraction du mouvement socialiste<sup>104</sup>. Cela allait mener à une série de confrontations entre les deux cadres technologiques, comme cette analyse critique de l'ONSS qui, en 1949, mentionnait qu'une grande partie des problèmes était liée à l'application trop rigoureuse de la méthode mécanographique des cartes perforées, et proposait de passer au système de comptabilité et de décentraliser la structure de l'ONSS<sup>105</sup>. Cette problématique allait persister et ne put être résolue qu'en 1960, à l'avantage du système de cartes perforées qui avait entre-temps évolué vers un système informatique primaire. La force du système de comptabilité fut par ailleurs sa faiblesse : des machines isolées qui n'étaient pas connectées. Les machines à cartes perforées avaient un outil de communication commun, la carte perforée, comme support d'information. C'était une partie du réseau qui fut créé en 1944. Ce fut particulièrement important lorsque les flux de données des fichiers structurés se développèrent via les cartes perforées, augmentant ainsi la densité, en parallèle avec la vitesse de traitement des données. Ce fut l'étape vers l'informatisation. Avec l'expansion de la capacité de calcul et la standardisation des cartes perforées, les machines comptables ont été progressivement évincées et cannibalisées par le système de cartes perforées et, plus tard, par les systèmes informatiques.

(104) Voir la remarquable série d'articles in *Le Monde du Travail* au début de 1945, où les experts de la sécurité sociale issus du mouvement socialiste réagissent à l'arrêté approuvé. Notamment : Edmond Leburton, Léon-Eli Troclet et Jean Marcy. Surtout Edmond Leburton, *La sécurité sociale. L'unification des cotisations sociales de l'administration des assurances sociales*, in *Le Monde du travail*, 1945.01.21, pp. 1-2, plaide pour davantage de centralisation de la perception, mais en même temps pour une décentralisation des prestations de services. Un plaidoyer qui fut converti dans la réalisation des « *Maisons du Travail* ». Cette vision s'est matérialisée dans le développement des infrastructures de l'Office national de coordination des allocations familiales fondé le 10 janvier 1947, AR, 26 janvier 1947, sur base d'entités locales équipées de machines comptables.

(105) *Onderzoek der inrichting van de boekhoudingsdienst van de R.M.Z.*, Archives ONSS, documents CG, 1186, 1950.04.17, annexe 2. Il a fallu une certaine pression pour divulguer ce document : il fut seulement discuté quelques mois après sa publication, après que Goldschmidt y a apporté une série d'ajustements.

#### 4.3. LE DEVELOPEMENT DES ARTEFACTS TECHNICO-ADMINISTRATIFS (ATA)

Pour mettre sur pied ce nouveau système de sécurité sociale, une série d'artefacts technico-administratifs furent créés, dont beaucoup d'éléments centraux persistèrent dans les systèmes de la sécurité sociale jusqu'au début du 21<sup>ème</sup> siècle. Ceux-ci ont une forme physique concrète comme un formulaire *papier*, ensuite une carte perforée en *carton*, puis une *bande magnétique* ou un fichier *électronique* qui, de par leur fonction et contenu, furent des composants actifs d'un système socio-technique. Ils mettent un réseau en mouvement et doivent donc être étudiés en tant qu'acteurs<sup>106</sup>. Ils ont des caractéristiques communes comme la forme qui évolue, la fonction qui est adaptée. Ils contiennent des informations comme une réalité figée, limitée dans le temps et donc à renouveler et entretenir, au risque de devenir obsolètes<sup>107</sup>. Ils ont une base juridique et sont le produit de règles et de modalités de réalisation qui ont souvent une évocation politique. Ils ont une dimension sociale parce qu'ils sont exécutoires et sont un moyen de sanction et d'exclusion. Ils sont des pièces justificatives et des instruments de contrôle. Ils contiennent donc le pouvoir, et sont utilisés en tant que tels dans les constellations de pouvoir et par les acteurs tels que les mutualités, les institutions, les politiciens, les employeurs, les syndicats. Ils reflètent les conditions techniques d'utilisation. Ils sont des éléments physiques du réseau : ils sont échangés, leur transport comportent une origine et une destination, le trafic de données a une vitesse et doit être terminé dans un laps de temps déterminé, ils sont collectés dans les centres de traitement (nœuds), qui les distribuent, s'ils ne sont pas encore traités par des moyens mécaniques. C'est par eux qu'émergent les conclusions de nouvelles formes d'information et de connaissances sur l'individu et le cas particulier, mais sous leur forme traitée aussi par rapport à des situations globales auxquelles ils se rapportent, afin qu'ils puissent mener une politique et orienter des processus sociaux<sup>108</sup>. Ils forment la base technico-administrative du système par lequel ils sont sujets à des discussions socio-politiques.

Un exemple : le bon de cotisation, le document que l'employeur remet au travailleur à la fin du trimestre (initialement chaque mois) et où il est mentionné le salaire qui était à la base de la contribution sociale (payée). Le travailleur doit remettre ce document à sa mutualité, qui attribue les droits sur cette base. Ce document était un moyen d'impliquer les mutualités comme des acteurs autonomes dans le nouveau système. C'était également un élément de preuve pour justifier les revenus et

(106) Bruno Latour, *Reassembling the social. An Introduction to actor-network-theory*, Oxford University Press, pp. 222-224, 2005 se penche sur la forme et la fonction des formulaires en tant qu'acteurs concrets. Mais on ne peut pas se limiter à cela : il y a d'autres ATA acteurs.

(107) Comme l'a si bien décrit Isabelle Boydens, dans *Informatique, normes et temps. Evaluer et améliorer la qualité de l'information : les enseignements d'une approche herméneutique appliquée à la base de données 'LATG' de l'O.N.S.S.*, Bruxelles, éd. Bruylant, 1999.

(108) Comme l'ont démontré dans leur étude Geoffrey Bowker et Susan Star, *Sorting things out. Classification and its consequences*, Cambridge, MIT-press, 1999, en rapport avec les systèmes de classification et l'organisation des soins de santé.

les dépenses et définir les revenus des mutualités. Sur la base de ceux-ci d'ailleurs, on détermina les clés de distribution entre les mutualités (1950), qui avaient un contenu politique chargé. Ils amenèrent un gros trafic de données entre le FNAMI (demande), les employeurs (remplissage), les travailleurs (livraison), les mutualités locales (écriture et validation), la caisse maladie globale nationale (traitement et regroupement), la Société de mécanographie (traitement statistique) et le FNAMI (contrôle et ajustement de la clé de répartition). A partir de 1948, on formula des propositions pour centraliser ce processus et le mécaniser entièrement, mais celles-ci écorchaient le pouvoir politique des mutualités qui optèrent finalement pour le traitement mécanique avec les systèmes comptables. Au cours des années 50, ce document perdit déjà beaucoup de ses fonctionnalités, mais on le conserva car il établissait un lien concret entre la mutualité et l'assuré. Ce n'est que dans les années 90 qu'il fut remplacé par un formulaire électronique et il est devenu une partie des données électroniques échangées via la Banque-carrefour de la Sécurité Sociale.

Au cours des premiers mois du système, on produisit également une carte de sécurité sociale pour chaque assuré, contenant les données de base pour déterminer ses droits à la sécurité sociale. Après quelques mois, ce document fut jugé nonfonctionnel car il était obsolète au moment de sa livraison, non contrôlable (il n'y avait pas d'interaction avec un fichier central), et il n'était pas utilisé par d'autres acteurs qui préféraient leurs propres méthodes d'inscription, comme le carnet de membre des mutualités, ou les données de pension individuelles à la CGER, ou une fiche individuelle pour les caisses des allocations familiales. Les tentatives visant à centraliser les données n'ont pas abouti, non seulement à cause des controverses socio-politiques, mais aussi parce que la standardisation des exigences de forme n'avait pas encore assez de maturité ni de stabilité. On y parvint cependant dans les années 90, avec l'introduction de la carte SIS, qui fut ensuite remplacée à son tour par la carte d'identité électronique.

Un point crucial dans le développement de la sécurité sociale a été l'identification unique de l'assuré, complétée par les données de rémunération et de prestations. On pouvait sur cette base établir les droits de sécurité sociale d'une personne et éviter ainsi que l'utilisation d'identités multiples ne permette de profiter à plusieurs reprises des mêmes avantages de la sécurité sociale (par exemple les allocations familiales). En 1947, on eut l'occasion de centraliser les données dans une base de données centrale, dont on utiliserait des données transmises à la CGER pour déterminer les droits de pension. Les formalités d'identification et leurs modalités de transfert étaient par ailleurs déjà décrites dans la Loi de 1937 (allocations familiales pour les professions libérales). L'ONSS, qui avait une position centrale de par son rôle en tant qu'institution centralisatrice, estima qu'il était de son devoir de recevoir ces données et de les traiter. Il y avait un jeu de pouvoir avec la CGER, dont l'enjeu était la gestion centrale du répertoire des travailleurs. La CGER gagna initialement cette lutte de pouvoir et est restée, à côté de l'ONSS, une institution centralisatrice

jusque dans les années 80. Une base de données unique des salaires -et du temps de de travail- n'a vu le jour qu'en 1990.

D'autres exemples d'ATA sont : le numéro de registre national, le numéro NISS, les documents d'affiliation (carnet de membre de la mutualité), les répertoires (ex. d'employeurs, de travailleurs, de maladies longuedurée), les fichiers (des jours de vacances, des allocations familiales), la nomenclature (pour les prestations médicales et les facilités de remboursements), les « attestations de soins », le système du tiers payant. Ces ATA sont fortement exposés à l'évolution technologique : les facilités des nouvelles technologies peuvent éliminer complètement leur fonction sociale (comme la transmission de données au moyen de bons de cotisations) ou la création de nouveaux ATA peut en rendre d'autres inutiles (avec l'exemple classique de la Banque-carrefour de la Sécurité Sociale, à laquelle le pluralisme d'exécution a donné un tout autre contenu).

#### 4.4. ENFIN : LE TEST DECISIF DE LA COMPARAISON AVEC DES INITIATIVES PRISES A L'ETRANGER

Au cours de la phase initiale, la phase d'incertitude, les acteurs ont comparé leurs initiatives avec des réalisations effectuées à l'étranger. Sous l'impulsion du ministre Trochet, des visites furent effectuées en France, en Angleterre et aux Pays-Bas. Le voyage à Londres (septembre 1945) était prématuré car les ministres anglais étaient encore fort occupés avec le développement du système de la sécurité sociale sur base des plans élaborées par Sir William Beveridge. Ils avaient d'ailleurs donné des explications détaillées sur le fait que la Belgique avait déjà un système fondé sur les contributions des employés et des employeurs ... (...) « ils semblent ne pas tout à fait avoir compris le plein poids et l'importance » (...) <sup>109</sup>. A Paris (du 11 au 15 février 1946), ils furent confrontés à un système qui était également encore au stade de démarrage. La structure basée sur la division régionale géographique, une contribution unique, un rôle secondaire pour les mutualités, une organisation distincte des allocations familiales, etc. Il n'y eut pas de conclusion, ni d'inspiration pour leurs politiques <sup>110</sup>. La participation à une conférence à Amsterdam (16 et 17 juin 1946) portant sur l'éventuelle extension et la réorganisation de la structure de la sécurité sociale néerlandaise fut encore moins inspirante. On nota la forte tendance à organiser la sécurité sociale sur la base de l'entreprise <sup>111</sup>. Un des derniers voyages d'étude fut le Portugal (du 26 avril au 4 mai 1951). Après beaucoup d'insistance, on y envoya Etienne Schotmans car Goldschmidt avait entendu qu'il y avait un système en

(109) *Informatiezending naar Londen, Archives ONSS, documents CG, 175, 1945.10.06, p. 3.*

(110) *Enquête sur le régime français de la sécurité sociale, Archives ONSS, documents CG, 296, 1946.03.13.*

(111) *Congres voor sociale verzekering, bijengeroepen te Amsterdam op 26 en 27 juni 1946 door de Vereniging van Raden van Arbeid, Archives, documents CG, sans n°, non daté. Ce congrès est relaté dans Ton Kappelhof, Omdat het historische gegrooid is. De Londense commissie-Van Rhijn en de ontwikkeling van de sociale verzekeringen in Nederland (1937-1952), in *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis*, 1 (2), p. 88, 2004.*

place sur la base de l'entreprise et qu'on y faisait une utilisation maximale d'un système mécanographique, piloté par un service de mécanographie central. Des points de tangence donc avec les propositions faites en Belgique pour mettre en place un service national et avec les expériences réalisées par l'ONSS concernant la décentralisation de leurs services. Cependant, toute l'opération était arrêtée à l'arrivée de Schotsmans. La centralisation mécanographique avait complètement échoué ... l'expérience était complètement ratée et elle fut supprimée. Ils étaient si touchés qu'ils n'osaient faire un rapport négatif pour l'ONSS <sup>112</sup>.

Ces rapports de voyages et leurs discussions montrent à quel point la réalisation en Belgique était exceptionnelle. En partie parce qu'elle avait été lancée depuis le début de 1945, et en partie parce qu'un système (fonctionnant) fut mis en place avec une structure (de réseau) hybride, constituée d'un organisme de perception centralisée et du pluralisme institutionnel des exécutants. Cela ne peut s'expliquer que par la préparation des concepts de fond (Le Pacte social) et de l'organisation socio-technique (allocations familiales et Société de mécanographie) au cours de la Seconde Guerre mondiale. D'autres pays avaient pris des mesures préparatoires pendant la guerre (Angleterre : le Rapport Beveridge - novembre 1942, Pays-Bas : la Commission Van Rhijn-1943<sup>113</sup>, France-1942<sup>114</sup>), mais le développement institutionnel pendant la Seconde Guerre mondiale, dans l'ombre de l'histoire, a rendu la réalisation belge unique.

## 5. CONCLUSION

L'adoption de la technique de mécanisation bureautique par le niveau meso du secteur des allocations familiales et son institutionnalisation dans l'ASBL. La Société de Mécanographie en 1939 répondait à la logique fonctionnelle de l'entre-deux-guerres. Il y avait un besoin social et la technologie mécanographique était à un stade suffisamment avancé pour fournir une solution, conformément aux normes et aux valeurs d'un groupe social qui avait la main haute dans ce domaine, à savoir les employeurs.

A partir de 1939, il en découlait une co-évolution entre d'une part les institutions des allocations familiales et d'autre part la Société de Mécanographie. Les circonstances de la guerre en mai 40 ont provoqué une interruption temporaire, mais la co-

(112) *Rapport sur le voyage du directeur au Portugal*, Archives Smals, documents CA, CA 18,1951.06.05.

(113) Qui a abouti à peu de décisions concrètes. Voir : Ton Kappelhof, *Omdat het historisch gegoeid is ...*, p. 88 et suivantes.

(114) Charles De Gaulle avait déjà publiquement établi un lien entre la sécurité nationale et la sécurité sociale en avril 1942. Une délégation du Comité français de libération nationale prit part à la Conférence de Philadelphie (1944). Il y eut pendant la guerre quelques discussions à différents niveaux, sans aboutir à un plan détaillé. Voir : Bruno Valat, *Histoire de la sécurité sociale, (1945-1967)*. *L'Etat, l'institution et la santé*, Paris, Economica, pp. 30-32.

évolution et la dépendance du sentier reprirent rapidement : les processus évolutifs se déterminaient mutuellement. L'intégration sociale était garantie entre autres en raison de la participation des employeurs, personnifiée en la personne de Paul Goldschmidt et d'un (ex)fonctionnaire dynamique, Hector Mavaut, les deux architectes de cette branche de la sécurité sociale. Dans le cadre du nouveau régime d'une autorité d'occupation sévère et « la politique du moindre mal », tant l'infrasystème existant que le système des allocations familiales pouvaient traverser la phase d'incertitude et de croissance primaire. La Seconde Guerre mondiale ne fut donc certainement pas une période d'inertie.

En 1944, ils entrèrent dans la phase de maturité et dans une dynamique d'impulsion. Avec le Pacte social, la sécurité sociale dispersée et fragmentée d'avant-guerre se structura en réseau avec des flux de données, des connexions croisées, des nœuds, des institutions de contrôle centralisées et une distribution centrale : l'ONSS. L'infrasystème avait une stabilité suffisante, les connaissances et l'expérience acquise pour agir en tant que cadre technique du système de la sécurité sociale, ce qui l'éleva au niveau macro et assura donc son intégration par la société. Il y avait une fois encore une concordance entre les caractéristiques intrinsèques de l'efficacité du système, la rationalisation et l'opportunisme politique pour éviter avec cette technique un gonflement de l'appareil d'Etat. Cette intégration sociale élargie augmentait le risque d'irradiation politique, en particulier parce que le rôle de l'Etat, encore secondaire dans la constellation du « Pacte social », était l'enjeu de nombreux débats politiques.

A partir de ces moments d'impulsion, il y eut de nouveaux développements. L'Etat-providence keynésien prenait forme progressivement, et le traitement mécanographique des données évolua vers des traitements de données électroniques basés sur la technologie de l'information. Le système de sécurité sociale était complet, plus cohérent avec une densité accrue : une toile transparente qui fut étalée sur la société et ses citoyens.



## 6. ARCHIVES

ACAF : archives de l'Association des Caisses d'Allocations Familiales, procès-verbaux des réunions générales, 1924-1945, AA1716, conservée chez Soma.

CGER : archives des services opérationnels : 2057-2059. Commission pour l'Etude de la question des Pensions de Vieillesse et de Veuve en faveur des Ouvriers et des Employés. (Comptes-rendus, notes, documents d'étude).

Société de Mécanographie : conservées dans les archives ASBL Smals, son successeur direct. Ce sont les comptes-rendus du Comité de Direction, du Comité de gestion, des Assemblées Générales et les documents y relatifs.

Caisse nationale de compensation pour les allocations familiales : conservées au Service Public Fédéral FAMIFED, successeur de l'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFST) et de la Caisse nationale de compensation. Ont été consultés : les carnets de comptes rendus du Comité de Direction, du Comité de gestion du CCCC les documents y relatifs.

La Caisse mutuelle nationale d'allocations familiales : documents (comptes-rendus, études, comptes-rendus de contrôles) archivés aux Archives de l'Etat, RGPT, La Caisse mutuelle nationale d'allocations familiales 1938-1960, INASTI-RSVZ -4C 43.377/1.

Office national d'allocations familiales : conservées au Service Public Fédéral FAMIFED. Ont été consultés : les carnets de comptes rendus du Comité de Direction et du Comité de gestion.

ONSS : archivées à l'ONSS. Ont été consultés : les comptes rendus du Comité de gestion, les rapports annuels et les documents y relatifs.

Les archives des institutions (à l'exception de celles de l'ACAF et de la CGER) ne sont pas inventoriées, mais triées chronologiquement. Nous utilisons la date de réunion comme référence (AAAA.MM.JJ). Les documents relatifs portent un numéro de séquence que nous utilisons comme référence.

## 7. ABREVIATIONS UTILISEES

ACAF : Association de Caisses d'Allocations Familiales

AG : Assemblée générale

ASBL : Association sans but lucratif

ATA : Artefacts technico-administratifs

CA : Conseil d'administration

CCCC : Commission Consultative du Contrôle et du Contentieux (secteur allocations familiales)

CCI : Comité Central Industriel

CEPAG : Commission pour l'Etude des Problèmes d'Après-Guerre

CERE : Centre d'études pour la Réforme de l'Etat

CG : Comité de Gestion

CGER : Caisse Générale d'Epargne et de Retraite

FAMIFED : agence fédérale pour les allocations familiales

FNAMI : Fonds National d'Assurance Maladie-invalidité

IBM : International Business Machines Corporation

NISS : numéro d'identification à la sécurité sociale belge

ONAFTS : Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés

ONSS : Office national de sécurité sociale

ONVA : Office national des vacances annuelles

RGPT : Règlement général pour la protection du travail

SNCB : Société nationale des Chemins de fer belges

VNV : Ligue Nationale Flamande

# TABLE DES MATIERES

## L'ORIGINE TECHNICO-ADMINISTRATIVE DE LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE. UN RECIT DE GUERRE PARTICULIER

<b>1.</b>	<b>INTRODUCTION</b>	397
<b>2.</b>	<b>LA BASE D'UN NOUVEAU SYSTEME SOCIO-TECHNIQUE LES ALLOCATIONS FAMILIALES, ACCAPAREES PAR LES EMPLOYEURS</b>	400
<b>3.</b>	<b>LE DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL D'UN SECTEUR DE L'ASSURANCE SOCIALE - L'ALLOCATION FAMILIALE - DURANT LA GUERRE</b>	406
3.1.	LA CROISSANCE EXPLOSIVE DU SYSTEME DES ALLOCATIONS FAMILIALES DES NON-SALARIES (PROFESSIONS LIBERALES) PENDANT LA GUERRE .....	407
3.2.	LA COEVOLUTION REUSSIE DE LA SOCIETE DE LA MECANOGRAPHIE .....	411
3.3.	TENTATIVE D'EXPLICATION DE CETTE EVOLUTION PARALLELE .....	414
<b>4.</b>	<b>LA DYNAMIQUE : LE PACTE SOCIAL, LA BASE DE LA SECURITE SOCIALE D'APRES-GUERRE</b>	419
4.1.	STRATEGIES DES PARCOURS SOCIO-TECHNIQUES .....	427
4.2.	TENSIONS DIALECTIQUES DES PARCOURS SOCIO-TECHNIQUES .....	430
4.3.	LE DEVELOPPEMENT DES ARTEFACTS TECHNICO-ADMINISTRATIFS (ATA) .....	432
4.4.	ENFIN : LE TEST DECISIF DE LA COMPARAISON AVEC DES INITIATIVES PRISES A L'ETRANGER .....	434
<b>5.</b>	<b>CONCLUSION</b>	435
<b>6.</b>	<b>ARCHIVES</b>	437
<b>7.</b>	<b>ABREVIATIONS UTILISEES</b>	437



# DEVELOPPEMENTS DE L'EUROPE SOCIALE

**PROPOSITION DE REVISION DE LA LEGISLATION EUROPEENNE EN MATIERE  
DE COORDINATION DES SYSTEMES DE SECURITE SOCIALE : EXAMEN CRITIQUE  
SPECIFIQUEMENT AXE SUR LA BELGIQUE**

443

**DIGEST EUROPEEN – DIGEST INTERNATIONAL**

475



# PROPOSITION DE REVISION DE LA LEGISLATION EUROPEENNE EN MATIERE DE COORDINATION DES SYSTEMES DE SECURITE SOCIALE : EXAMEN CRITIQUE SPECIFIQUEMENT AXE SUR LA BELGIQUE

**PAR** **FREDERIC DE WISELAERE<sup>1</sup> ET JOZEF PACOLET<sup>2,3</sup>**  
HIVA, onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving, KU Leuven

## 1. INTRODUCTION

L'UE établit des règles communes en matière de coordination en vue de protéger les droits relevant du domaine de la sécurité sociale pour qui se déplace en Europe<sup>4</sup>, ce sur la base de quatre principes : égalité de traitement, application d'une législation unique, droit d'exporter des allocations et totalisation des périodes (voir Règlements (CE) n° 883/2004 et 987/2009, respectivement de base et d'application)<sup>5,6</sup>. Ainsi, et tout d'abord, plusieurs formes de mobilité des travailleurs intra-UE sont envisageables. Il existe le travail frontalier et le travail saisonnier, qui impliquent que l'on réside dans un Etat membre tout en travaillant dans un autre. Il est possible de migrer d'un Etat membre à l'autre quand on est en âge d'exercer une activité professionnelle, ou d'être assuré socialement dans un autre Etat membre que celui où l'on travaille. C'est

(1) HIVA, Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving, KU Leuven. Chercheur senior au sein du groupe de recherche Politique socioéconomique et Intégration sociale. Licencié en sciences commerciales et maîtrise en droit des entreprises.

(2) HIVA, Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving, KU Leuven. Responsable du groupe de recherche Politique socioéconomique et Intégration sociale. Docteur en sciences économiques.

(3) Nous remercions chaleureusement les réviseurs du présent article pour leurs remarques pertinentes.

(4) Les ressortissants de l'UE 28 ainsi que de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège ou de la Suisse (l'AELE) qui sont assurés dans un de ces pays et les membres de leur famille, ainsi que ceux de pays non européens qui séjournent légalement sur le territoire européen et les membres de leur famille.

(5) Règlement (CE) n° 883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, et Règlement 987/2009 du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du Règlement (CE) n° 883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Les statistiques sont collectées sur la base de l'Article 91 du Règlement d'application.

(6) Pour une explication juridique récente du Règlement, voir Fuchs et Cornelissen (dir.), 2015 et Pennings (2015a).

notamment possible sous forme de détachement : l'employeur envoie un travailleur dans un autre Etat membre afin d'y prester des services ; le travailleur peut aussi être actif dans deux ou plusieurs Etats membres. La mobilité intra-européenne peut également exister à un âge plus élevé. Ainsi, un grand nombre de retraités résident dans un autre Etat membre que celui où ils sont socialement assurés. Enfin, bien entendu, d'autres formes de mobilité intra-UE sont envisageables. Le flux principal est celui qui voit des personnes séjourner dans un autre Etat membre pour des raisons d'ordre touristique. Les règles ont donc un large champ d'application personnel.<sup>7</sup> Le champ d'application matériel du Règlement, à savoir la liste limitative de risques sociaux prévus à l'article 3 du Règlement de base<sup>8</sup>, se fonde sur la Convention n° 102 concernant la norme minimum de la sécurité sociale de l'Organisation internationale du Travail. Elle exclut notamment l'application du Règlement à l'assistance sociale. Ce Règlement s'applique également à des prestations spéciales ne reposant pas sur le versement d'une prime ou d'une cotisation.

Le 13 décembre 2016, la Commission européenne a présenté un projet de modification du Règlement UE portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (COM (2016) 815 final) (CE, 2016a). La proposition fait partie du 'paquet mobilité des travailleurs' annoncé.<sup>9</sup> Le lancement de ce paquet s'est un peu fait attendre, notamment du fait des débats relatifs au Brexit. En fin de compte, c'est seulement en mars 2016 qu'une proposition de modification de la directive Détachement (Directive 96/71/EG)<sup>10</sup> a été lancée (COM (2016) 128 final) (CE, 2016c), suivie en décembre 2016 d'une proposition de modification des Règlements (CE)

(7) Voir aussi Article 2 du Règlement de base.

(8) Il s'agit ici des risques sociaux suivants : prestations en cas de maladie, allocations de maternité et de paternité assimilées, allocations d'invalidité, allocations de vieillesse, allocations aux descendants, prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, allocations de décès, allocations de chômage, allocations de départ anticipé, allocations familiales.

(9) Elle faisait partie du programme de travail de la Commission européenne pour 2015 et 2016. Les préparatifs ont toutefois commencé plus tôt. Ainsi par exemple, dès 2011, un an seulement après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, une évaluation informelle a eu lieu et tant le Conseil que la Commission européenne ont entrepris des démarches en vue d'évaluer les dispositions de coordination actuelle dans le domaine des allocations de chômage. Par la suite, le trESS (réseau d'experts juridiques, aujourd'hui rebaptisé FreSso) a procédé à une analyse juridique concernant la coordination des soins de santé de longue durée (Jorens et al., 2011) et des allocations de chômage (Garcia de Cortázar et al., 2012). En 2013, une étude préparatoire et une consultation publique ont été réalisées au sujet de l'impact possible d'une modification de la réglementation relative aux soins de santé de longue durée, de l'exportation des allocations de chômage et du chômage des travailleurs frontaliers (voir Doherty et al., 2013 ; Pacolet et De Wispelaere, 2013a ; 2013b). Initialement, la Commission avait en effet l'ambition de lancer une proposition de modification du Règlement dès 2014. C'était encore sous la Commission Barroso II. La proposition a été mise de côté du fait des élections européennes, et par conséquent des changements probables qu'elles entraîneraient dans le paysage politique européen. Elle a été reprise sous la Commission Juncker, avec plusieurs modifications supplémentaires possibles dont il était nécessaire d'étudier l'impact économique (notamment par le HIVA - KU Leuven) et juridique (principalement par le FreSso).

(10) Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.



n° 883/2004 et 987/2009. La proposition de modification des Règlements inclut différents points, qui avaient préalablement été soumis à une étude détaillée sur la base de plusieurs études préparatoires et consultations publiques<sup>11</sup>. Le tout a donné naissance à une évaluation d'impact ('Impact Assessment') publiée conjointement avec la proposition (CE, 2016b).

La quantification du nombre de personnes qui puisent des droits dans l'application du Règlement, ainsi que les dépenses qui s'y rattachent, l'impact budgétaire sur les Etats membres lorsque la réglementation est modifiée, ainsi que les avantages et inconvénients liés à la proposition, sont autant d'éléments qui seront abordés point par point dans le présent article dans le cas où des informations à ce sujet seraient disponibles. Généralement, ce sera d'ailleurs le cas. Ainsi, les données administratives sont tout d'abord rassemblées au sein de la Commission administrative<sup>12</sup> puis font l'objet d'une analyse et d'un compte rendu par le Network Statistics on Free Movement of Workers, Social Security Coordination and Fraud and Error (Network Statistics FMSSFE)<sup>13</sup> quant à l'application actuelle du Règlement. Ces données ont également été utilisées dans les études préparatoires destinées à évaluer l'impact d'une modification du Règlement (voir notamment Pacolet et De Wispelaere, 2015e ; 2015f ; EC, 2016b). En effet, plusieurs options par point étaient sur la table. Mais mesurer et connaître l'impact financier d'une option ne constituent bien entendu qu'un des paramètres dont il faut tenir compte, au même titre que le fait que la modification proposée doit apporter plus de transparence et de sécurité juridique tout en réduisant la charge administrative, et contribue surtout à une répartition plus équitable des charges financières<sup>14</sup> entre Etats membres et à une meilleure organisation du marché interne. On notera ici que cette participation se penchera avec une attention particulière sur l'impact potentiel pour la Belgique.

L'histoire de la réglementation garantissant les droits en matière de sécurité sociale si l'on se trouve dans une situation transfrontalière s'étend sur plus de 60 ans.<sup>15</sup> En 1958 déjà, les Règlements 3 et 4 concernant la sécurité sociale des travailleurs mi-

(11) Pour une synthèse des études préparatoires, voir : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0460&qid=1482219159554&from=EN>.

(12) La Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale est composée d'un représentant du gouvernement de chacun des Etats membres, éventuellement assisté par des conseillers techniques (article 71 (1) du Règlement de base). Les tâches de la Commission administrative sont définies à l'article 73 du Règlement de base.

(13) Le Network Statistics FMSSFE, instauré par la Commission européenne, DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion, est un réseau d'experts voué à la collecte, à l'analyse et au compte rendu de statistiques sur la libre circulation intra-européenne des personnes, la coordination sociale de la sécurité sociale et la lutte contre la fraude dans ces domaines.

(14) L'intérêt d'un lien entre le paiement de cotisations sociales et le droit à bénéficier d'une allocation a déjà été examiné notamment dans Verschuere, 2001 ; Pieters, 1997.

(15) Pour une analyse des 50 ans d'histoire du Règlement, voir Jorens, 2009.

grants ont été élaborés<sup>16, 17</sup>. La réglementation a par la suite été convertie par le Règlement (CEE) n° 1408/71. Le Règlement (CEE) n° 883/2004 a ensuite été défini, mais il a fallu attendre le 1er mai 2010 pour qu'il entre en vigueur, en même temps que le Règlement (CE) n° 987/2009. La révision du Règlement (CEE) n° 1408/71 a fait l'objet d'un travail préparatoire important. On pourrait même dire qu'entre l'intention de modifier ce Règlement et son entrée en vigueur finale, près de 20 années se sont écoulées.<sup>18</sup> Les études préparatoires publiées à l'époque<sup>19</sup>, mais aussi les évaluations ultérieures<sup>20</sup>, sont également utiles pour le présent article. Il semble quelquefois que tout se reproduise.

## 2. EXPORTATION DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE

### 2.1. CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION

Dans certaines conditions, il est possible de se rendre dans un autre Etat membre pour y chercher du travail tout en continuant à bénéficier des allocations de chômage.<sup>21</sup> Dans les dispositions actuelles, cette exportation des allocations de chômage est limitée à 3 mois. Les organes compétents peuvent cependant décider (dès le début de la période d'exportation ou après 3 mois, sur la base d'une requête (motivée) de la part du chômeur), de prolonger cette période jusqu'à 6 mois. La limitation de l'exportabilité des allocations de chômage constitue une exception à l'article 7 du Règlement de base, qui prévoit que les allocations sont exportables sans la moindre limitation.<sup>22</sup> La proposition de révision du Règlement propose une période d'exportation des allocations de chômage de 6 mois permettant également aux Etats membres d'attribuer l'exportation pour toute la durée du versement des allocations de chômage (CE, 2016a).

(16) Règlement n° 3 du Conseil de la C.E.E. du 25 septembre 1958 entré en vigueur le 1er janvier 1959. Règlement n° 4 du 3 décembre du Conseil de la C.E.E. fixant les modalités d'application et complétant les dispositions du Règlement n° 3, entré en vigueur le 1er janvier 1959. La *Revue belge de sécurité sociale* a publié plusieurs numéros spéciaux en septembre, octobre et novembre 1963 au sujet des n° 3 et 4.

(17) Elle démontre que le champ d'application personnel s'est considérablement élargi entre 1958 et aujourd'hui.

(18) « Les chefs d'Etat de l'Union européenne ont appelé dès 1992, lors du Sommet d'Edimbourg, à une simplification radicale de la réglementation de coordination » (voir Pieters, 2004, p. 657).

(19) Voir par exemple Goyens et al., 2003 pour un aperçu des problèmes qui survenaient sous le Règlement (CEE) n° 1408/71 et les propositions potentielles d'adaptation.

(20) On trouvera dans la *Revue belge de sécurité sociale* de 2004, n° 4 et l'*European Journal of Social Security* de 2009, n° 1-2 plusieurs articles sur la révision des Règlements européens en matière de sécurité sociale.

(21) Voir article 64 du Règlement et article 55 du Règlement d'application.

(22) Goyens et al; (2003, p. 60) constatent ce qui suit à ce niveau : « Il est toutefois impossible de justifier logiquement cette restriction, sauf en recourant à l'argument qu'il faut pouvoir contrôler efficacement le demandeur d'emploi. En effet, plusieurs Etats membres craignent que si le chômeur est autorisé à chercher du travail à l'étranger sans limitation dans la durée, il soit impossible de vérifier si la personne en question cherche effectivement du travail et est disponible sur le marché de l'emploi ». C'est aussi ce qui ressort clairement de l'arrêt De Cuyper (CdJ. 18 juillet 2006, De Cuyper, C-406/04).

## 2.2. IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE

En 2014, quelque 24.000 formulaires U2 ont été émis par 28 Etats membres (à l'exception de la France, Chypre, la Grèce et l'Autriche) (Pacolet et De Wispelaere, 2015b). Le formulaire U2 est une demande de droit au maintien des allocations de chômage lors d'un séjour dans un autre Etat membre afin d'y chercher du travail. Ce chiffre correspond à environ 1 chômeur sur 1000 muni d'un formulaire U2. La moitié environ des Etats membres accordent, sous la réglementation actuelle, une prolongation possible de la période d'exportation jusqu'à 6 mois. La Belgique applique elle aussi ce principe. La Tchéquie et Malte accordent un délai de 6 mois dès le début de la période d'exportation. Un formulaire U2 sur 10 environ est prolongé après 3 mois. Pour la Belgique, 1.517 formulaires U2 ont été émis (soit 0,36 % des chômeurs en Belgique) et 908 formulaires U2 ont été reçus. Dans le même temps, 50 formulaires U2 ont été prolongés, soit 3 % des formulaires émis.

## 2.3. AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION

Examinons de plus près quelques avantages et inconvénients possibles de la prolongation de la période d'exportation. Commençons par les avantages. La moitié des Etats membres appliquent d'ores et déjà la modification proposée si le chômeur demande une prolongation de la période d'exportation. De ce fait, la différence de traitement des chômeurs mobiles est supprimée<sup>23</sup>. La prolongation de la période d'exportation augmente également les chances de trouver un emploi. Le pourcentage de chômeurs munis d'un formulaire U2 ayant trouvé du travail a en effet augmenté, sur la base des chiffres de 2014, passant de 10 % après 3 mois à 13 % après prolongation de la période d'exportation (Pacolet et De Wispelaere, 2015b). Cette augmentation est toutefois limitée. La proposition aborde également le principe général selon lequel les allocations sont exportables sans la moindre limitation (article 7 du Règlement de base). La possibilité d'exporter les allocations de chômage devrait également être un moyen de promouvoir la mobilité des travailleurs au sein de l'UE. A cet égard, on peut aussi la considérer comme un mécanisme stabilisateur dans des Etats membres confrontés à un taux de chômage élevé. Cette possibilité est toutefois peu connue, et par conséquent peu mise en avant, par les organes compétents. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'une première étape pour migrer étant donné qu'un groupe significatif de chômeurs

(23) Carlens (2004, p. 71) a déjà identifié ce problème en 2004 en proposant ce qui suit : « La possibilité de prolonger la durée de l'exportation des allocations de chômage de 3 à maximum 6 mois représente un progrès qui encourage la mobilité des chômeurs. Mais elle engendre une forme de discrimination entre les chômeurs, étant donné que la période au cours de laquelle ils peuvent chercher du travail dans un autre Etat membre pourra, à l'avenir, différer d'un Etat membre à l'autre, en fonction de la décision de l'organe compétent. »

munis d'un formulaire U2 ne retournent pas dans l'Etat membre compétent.<sup>24</sup>

Quels sont les inconvénients de cette proposition ? La chance de trouver du travail à l'étranger peut quelquefois être plus faible que dans l'Etat membre compétent. Cette considération devrait être prise en compte dès la demande d'exportation. Sous les dispositions actuelles, c'est parfois aussi une raison, pour une série d'Etats membres, de ne pas accorder la prolongation de la période d'exportation après 3 mois. Avec la prolongation de la période d'exportation à 6 mois, cette considération n'interviendra que beaucoup plus tard. En cas de prolongation jusqu'à la durée totale de paiement des allocations de chômage, il se pourrait même que cela n'ait jamais lieu. C'est pourquoi il est probable que peu d'Etats membres choisissent d'accorder l'exportation pour toute la durée de paiement des allocations de chômage. Ce sera sans doute aussi le cas pour la Belgique, au vu de la durée indéterminée du paiement des allocations de chômage. Enfin, il convient de se demander s'il faut encore promouvoir le fait d'aller physiquement chercher du travail à l'étranger dès lors qu'il est parfaitement possible de le faire en utilisant des canaux numériques, par exemple EURES.<sup>25</sup>

Au vu du faible niveau actuel des exportations des allocations de chômage, cette prolongation de la période d'exportation est peut-être un point de discussion moins sensible pour les Etats membres. Ce n'est toutefois pas certain, étant donné que lors de la dernière révision du Règlement, une proposition similaire a été lancée mais pas retenue (CE, 1998).<sup>26</sup> Le contrôle de la recherche d'un emploi, car l'on souhaite éviter le 'tourisme de la sécurité sociale', incombe en effet à l'Etat membre où le chômeur muni d'un formulaire U2 va chercher du travail. La question est donc de savoir si l'Etat membre compétent souhaite confier ce contrôle pour une période prolongée à cet Etat membre destinataire. C'est donc une question de confiance mutuelle entre Etats membres. Dans le passé, il était clair que celle-ci faisait défaut.<sup>27</sup> Peut-être est-ce le cas à présent ? Le fait que la proposition de modification du Règlement prévoyait que l'organe de l'Etat membre où se rend le chômeur transmette chaque mois des informations au sujet de la situation de ce dernier à l'Etat membre compétent, et non plus à la demande de celui-ci comme le prévoit la réglementation

(24) Goyens et al; (2003, p. 104) avancent même que « la réglementation de l'exportation pourrait en effet être utilisée, non pas pour aller chercher du travail dans un autre Etat membre, mais plutôt comme réglementation financière de transition pour l'établissement permanent dans un autre Etat membre. » Voir aussi Pacolet et De Wispelaere, 2015b pour des données plus récentes.

(25) Le Portail européen sur la mobilité de l'emploi, voir : <https://ec.europa.eu/eures/public/fr/homepage>.

(26) Le fait que l'on ne disposait pas de chiffres concernant l'ampleur et l'impact en cas de modification de la réglementation a clairement joué un rôle crucial dans le rejet de la proposition. Cornelissen (2007, p. 204) constate ce qui suit à ce sujet : « During negotiations in Council, several Member States wanted an evidence-based overview of the current use of Article 69 of Regulation 1408/71. »

(27) « Most Member States feared that the employment services of the state of residence would not at all be motivated to find a job for workers for whom they were not financially responsible », Cornelissen, 2007, p. 218.

actuelle, pourrait renforcer la confiance mutuelle. Mais cela ferait aussi augmenter la charge administrative.

### **3. TRAVAILLEURS FRONTALIERS DEVENANT CHOMEURS**

#### **3.1. CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION**

Le Règlement définit un travailleur frontalier comme « toute personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un Etat membre et qui réside dans un autre Etat membre où elle retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine » (article 1 (f) du Règlement de base). Toutefois, certaines personnes travaillent dans un autre Etat membre que celui où elles habitent mais ne répondent pas à cette définition. Cette différence est importante dans les dispositions actuelles.

En vertu des dispositions de coordination actuelles, les travailleurs frontaliers qui deviennent chômeur percevront des allocations de chômage de la part de l'Etat membre dans lequel ils résident, et non pas de celui où ils ont travaillé.<sup>28</sup> Mais l'Etat membre de résidence percevra en contrepartie une compensation financière de l'ancien Etat membre d'emploi (voir décision U4 de la Commission administrative). Il s'agit ici du montant des allocations de chômage de 3 mois ou de 5 mois (5 mois si l'on a travaillé au moins 12 mois dans cet Etat membre au cours des 24 derniers mois) au niveau de l'ancien Etat membre d'emploi. Cela signifie que parfois, il ne s'agit pas d'une compensation complète de 3 ou 5 mois car le niveau des allocations de chômage dans l'ancien Etat membre d'emploi est moins élevé que dans l'Etat membre de résidence. En même temps, les personnes qui résident dans un autre Etat membre que celui où elles travaillent mais ne répondent pas à la définition de travailleur frontalier ont le droit de choisir où elles s'enregistrent en tant que chômeur, dans l'Etat membre d'emploi ou dans celui où elles résident.

Qu'implique la nouvelle proposition ? Les personnes qui travaillent dans un autre Etat membre que celui où elles résident (plus de différence entre 'travailleurs frontaliers' et autres personnes travaillant dans un autre Etat membre que celui où elles résident) et deviennent chômeurs percevront des allocations de chômage de ce dernier Etat membre d'emploi si elles y ont travaillé pendant 12 mois ou plus (CE, 2016a). Mais même si elles y ont travaillé pendant moins de 12 mois, il se peut que cet Etat membre verse les allocations de chômage si elles ont droit à une allocation de chômage en vertu de la législation de l'Etat membre compétent, sans invoquer le principe de totalisation de l'article 6 du Règlement de base. Il y a donc un droit

(28) Article 65 du Règlement de base et article 56 du Règlement d'application.

de choisir. Remarquons enfin que la Commission européenne soumet déjà cette nouvelle proposition à titre de compromis (CE, 2016b, p. 89).<sup>29</sup>

### 3.2. IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE

Au sein de l'UE et de l'AELE<sup>30</sup>, on compte environ 1,6 million de personnes qui travaillent dans un autre Etat membre que celui où elles résident, dont environ 1,2 million au sein de l'UE (chiffres pour 2014) (Fries-Tersch et Mabilia, 2015 ; Pacolet et De Wispelaere, 2013a ; 2013b ; 2015g), soit environ 0,6 % de l'emploi au sein de l'UE. La Suisse, l'Allemagne, le Luxembourg et l'Autriche accueillent le plus de personnes travaillant dans un autre Etat membre que celui où elles résident, tandis que la plupart des personnes qui sont dans cette situation proviennent de France, d'Allemagne, de Slovaquie, de Roumanie et de Pologne. En pourcentage de la population active, ce sont la Suisse, le Luxembourg et l'Autriche qui accueillent le plus de personnes travaillant dans un autre Etat membre que celui où elles résident, et ce sont la Slovaquie, l'Estonie et la Hongrie qui en envoient le plus. La Belgique recense environ 98.000 personnes sortantes et 72.000 personnes entrantes qui travaillent dans un autre Etat membre que celui où elles résident.<sup>31</sup> On estime que 76 % des personnes qui travaillent dans un autre Etat membre que celui où elles résident sont établies dans l'Etat membre où elles travaillent depuis 12 mois ou plus.

### 3.3. AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION

La nouvelle proposition comporte plusieurs avantages de taille. Tout d'abord, la répartition des charges financières entre les Etats membres deviendra nettement plus équitable, étant donné que le dernier Etat membre d'emploi ayant reçu, sur un laps de temps d'au moins 12 mois, des cotisations/impôts pour le financement de la sécurité sociale (sous forme de cotisation sociale, mais aussi d'un impôt des personnes physiques puisque les travailleurs frontaliers paieront généralement aussi des

(29) Durant la discussion en Commission administrative, plusieurs Etats membres souhaitaient conserver la réglementation actuelle, tandis que d'autres préféraient rendre le dernier Etat membre d'emploi compétent pour le paiement des allocations de chômage (CE, 2016b).

(30) L'AELE : Suisse, Norvège, Islande et Liechtenstein.

(31) Les chiffres proviennent de l'Enquête sur les forces de travail (EFT). L'avantage est que les chiffres sont disponibles pour tous les Etats membres, mais ils peuvent parfois différer (fortement) des données administratives nationales. Ainsi, selon les chiffres de l'INAMI, on comptait 48.352 travailleurs frontaliers entrants et 85.515 travailleurs frontaliers sortants en 2015. Les différences des chiffres s'expliquent par les divergences de définition. La définition utilisée par l'INAMI est en effet plus restrictive que celle appliquée sur la base de l'EFT. Cette dernière recense le nombre de personnes travaillant dans un autre Etat membre que celui où elles résident. Il est possible que ce groupe inclue aussi des personnes détachées (voir aussi Pacolet et De Wispelaere, 2015e, note de bas de page 2, p. 10).

impôts) versera aussi les allocations de chômage.<sup>32</sup> Dans la réglementation actuelle, après compensation financière, on estime que 55 % des coûts sont supportés par l'Etat membre de résidence (Pacolet et De Wispelaere, 2015g). Avant l'intervention financière, on estime même qu'il s'agit de 67 % des coûts. Avec les nouvelles dispositions de coordination, on estime que 12 % des coûts seulement seront supportés par l'Etat membre de résidence étant donné que la plupart des personnes qui travaillent dans un autre Etat membre que celui où elles résident seront employées pendant 12 mois ou plus dans l'Etat membre d'emploi. On assiste donc à un important glissement des charges financières, qui rétablit par ailleurs le lien entre le paiement de cotisations sociales et le droit à des allocations. En même temps, il est possible de chercher du travail sur le marché de l'emploi que l'on connaît bien/le mieux. Dans la réglementation actuelle, il fallait exporter la totalité des allocations de chômage si l'on voulait chercher (physiquement) du travail dans l'ancien Etat membre d'emploi. La proposition implique aussi une simplification administrative au vu de la suppression du système de remboursement de 3 ou 5 mois. Or, cela signifie que l'Etat membre de résidence ne percevra pas de compensation du dernier Etat membre d'emploi pour les personnes qui ont travaillé moins de 12 mois dans ce dernier. Mais ce groupe serait donc relativement limité.<sup>33</sup> Autre inconvénient de cette proposition : le niveau des allocations différera de celui de l'Etat membre de résidence, et les allocations de chômage ne seront donc pas nécessairement proportionnelles au niveau de vie dans l'Etat membre de résidence. Toutefois, étant donné que c'est en Suisse, au Luxembourg et en Autriche que la plupart des personnes travaillent, ce n'est pas vraiment un problème. Qui sont les gagnants et les perdants dans cette proposition ? Sachant que la Belgique compte plus de 'travailleurs frontaliers' sortants qu'entrants, la modification entraînera une baisse du coût budgétaire (estimée à -18 % par rapport aux dépenses sous les actuelles dispositions de coordination). Les grands Etats membres 'émetteurs' comme la France et la Slovaquie verront aussi leur coût budgétaire diminuer. Les Etats membres destinataires comme la Suisse, le Luxembourg<sup>34</sup> et l'Autriche seront quant à eux confrontés à un coût budgétaire plus élevé.

(32) Pennings (2009, p. 187) avance ce qui suit au sujet des dispositions actuelles : « The frontier workers' rule puts the cost of benefits on the shoulders of a State that has not received contributions. As the movement of workers is often from poorer countries to richer countries, it follows that, in case of frontier workers, it is often the poorer countries that have to pay unemployment benefits, while the richer countries receive the contributions for the benefits. This does not seem to be very fair outcome. »

(33) Mais ce calcul est établi sur la base de l'EFT et non des données administratives.

(34) Voir <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2017/03/conseil-epsco/index.html>.

## 4. TOTALISATION DES PERIODES EN CAS DE CHOMAGE

### 4.1. CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION

Les migrants intra-UE ont droit, dès le premier jour d'emploi, à une allocation de chômage dans leur nouvel Etat membre s'ils ont constitué suffisamment de périodes assurées dans d'autres Etats membres.<sup>35</sup> La proposition de révision du Règlement modifie cet état de fait en prévoyant que les migrants intra-UE récents doivent avoir travaillé pendant au moins 3 mois dans leur nouvel Etat membre pour avoir droit à des allocations de chômage sur la base des périodes assurées constituées dans d'autres Etats membres (CE, 2016a). L'Etat membre précédent devra payer les allocations de chômage dans le nouvel Etat membre si l'on a travaillé moins de 3 mois dans ce dernier. Dans ce cadre, on utilisera la possibilité d'exporter les allocations de chômage vers le nouvel Etat membre. Cette proposition vide de son contenu un des principes de base, celui de la totalisation des périodes (pour une discussion juridique détaillée, voir Fuchs et al., 2015).<sup>36</sup>

### 4.2. IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE

En 2013, 23 Etats membres (seuls les grands Etats membres faisant exception) ont reçu environ 24.800 formulaires U1 (Pacolet et De Wispelaere, 2015d). Il s'agit en moyenne de 0,1 % des chômeurs de ces Etats membres et de 2,1 % du flux annuel de nouveaux migrants intra-européens. Le formulaire U1 donne un aperçu des périodes assurées qui sont prises en compte pour le calcul des allocations de chômage. Ce formulaire est émis par l'Etat membre dans lequel on était précédemment assuré. Le formulaire sera remis dans l'Etat membre où l'on demande les allocations de chômage. Le fait que le chômeur ait ou non besoin d'un formulaire U1 dépend non seulement de la période où il a travaillé dans le nouvel Etat membre, mais également du nombre de jours dont il doit justifier (stage d'attente) au cours d'une période donnée (période de référence) qui précède la demande. Ces stages d'attentes et périodes de référence varient fortement entre Etats membres. En Belgique, par exemple, il s'agit de 312 jours au cours des 21 mois précédant la demande si l'on a moins de 36 ans.

La Belgique a reçu 2.196 formulaires U1 en 2013. Il s'agit de 0,5 % des chômeurs de Belgique et de 3,4 % du flux annuel de nouveaux migrants intra-UE en Belgique. Si l'on examine la durée de l'emploi lorsqu'un formulaire U1 a été reçu, on constate qu'en moyenne 42 % des chômeurs munis d'un formulaire U1 ont travaillé moins de 3 mois dans le nouvel Etat membre avant de demander des allocations de chômage. Pour la Belgique, 53 % des chômeurs munis d'un formulaire U1 avaient travaillé moins de 3 mois avant de demander des allocations de chômage. La Belgique

(35) Article 61 du Règlement de base et article 54 du Règlement d'application.

(36) Les auteurs (Fuchs et al., 2015, p. 195) avancent que « this option is not compatible with Articles 45 and 48 TFEU. By deviating from the aggregation principle it does the opposite of what is prescribed in Article 48 TFEU. »



a reçu le plus grand nombre de formulaires provenant des Pays-Bas, de la France et de l'Espagne. Au niveau européen également, les formulaires U1 sont principalement reçus par un Etat membre de l'UE-13<sup>37</sup> sur la base des périodes assurées d'un Etat membre de l'UE-15<sup>38</sup>. Ces statistiques indiquent donc plutôt une migration de retour (= le retour des migrants vers leur pays d'origine), ce qui va à l'encontre de la perception du 'tourisme de la sécurité sociale'<sup>39</sup>. Plus précisément, les personnes originaire d'un Etat membre de l'UE-13 viennent dans un Etat membre de l'UE-15 pour y accéder au chômage après une brève période d'emploi et percevoir des allocations de chômage élevées.

#### 4.3. AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION

Il est clair que l'application de la nouvelle proposition rendra plus équitable la répartition des charges financières entre les Etats membres. En effet, il faudra avoir versé des cotisations sociales pendant un laps de temps minimal dans le nouvel Etat membre avant d'avoir droit à des allocations de chômage dans cet Etat membre. La nouvelle disposition proposée veillera aussi à une application uniforme de la réglementation. En effet, certains Etats membres n'appliquent pas ou plus le principe selon lequel l'on a déjà droit à des allocations de chômage après 1 jour d'emploi dans le nouvel Etat membre. Ainsi, en Belgique, depuis le 1er octobre 2016, il faut avoir travaillé 3 mois avant que les jours de travail prestés à l'étranger ne soient pris en considération (AR du 25 novembre 1991, art. 37, § 2 et art. 38, §2, modifié par l'AR du 11 septembre 2016 et donc pas en conformité avec le Règlement actuel).<sup>40</sup> Ce qui est important, c'est qu'en dépit de l'application de ce principe, le chômeur continue à avoir droit à des allocations de chômage. On ne tombe pas 'à travers les mailles du filet' étant donné qu'il faut demander des allocations de chômage à l'Etat membre compétent précédent. On pourra ensuite exporter ces allocations vers le nouvel Etat membre. Sous les dispositions de coordination actuelles, il existe un risque que les nouveaux migrants intra-UE ne perçoivent pas d'allocations de chômage de leur nouvel Etat membre car ils ne répondent pas au stage d'attente demandé dans la période de référence (CE, 2016b). Ce risque disparaîtra dans les nouvelles dispositions

(37) Croatie, Roumanie, Bulgarie, Pologne, Estonie, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Tchéquie, Lituanie, Lettonie, Chypre et Malte.

(38) Belgique, Pays-Bas, France, Allemagne, Luxembourg, Portugal, Espagne, Italie, Royaume-Uni, Irlande, Autriche, Danemark, Suède, Finlande et Grèce.

(39) Mais c'est précisément la raison qui justifie une modification de la réglementation actuelle. Dans l'Impact Assessment, la Commission européenne pose ce qui suit : « Not undertaking action in the field of aggregation could lead to increased public disenchantment and exacerbate criticism of, and anxiety about the consequences of free movement. It could lead to the situation that (more) Member States apply their own interpretation of the current rules in a restrictive way thus reducing legal certainty and risking that mobile EU workers will lose out on rights. If Member States were free to apply the EU legal provisions on the coordination of unemployment benefits at their discretion, the intended uniform application of these provisions could no longer be guaranteed » (EC, 2016b, p. 47).

(40) Voir <http://www.onem.be/fr/nouveau/admissibilite-prise-en-consideration-de-journees-de-travail-letranger>.

proposées. Mais cela entraînera aussi une augmentation de la charge administrative, et ces allocations de chômage ne seront pas nécessairement proportionnelles au niveau de vie dans le nouvel Etat membre. On pourrait supposer que la nouvelle proposition lutte aussi contre le «tourisme de la sécurité sociale». Mais sur la base des chiffres existants, on constate que ce n'est en réalité pas un risque, même s'il est perçu comme tel. Il en résulte également que l'application de cette mesure ne touchera pas qu'un groupe restreint de personnes mobiles intra-UE, mais un groupe considérable de chômeurs mobiles intra-UE ayant besoin d'un formulaire U1. On estime qu'il pourrait s'agir de 1,8 % du flux annuel de nouveaux migrants intra-UE qui arrivent en Belgique.<sup>41</sup>

La plupart des Etats membres, dont la Belgique, sont financièrement gagnants dans le cadre de cette proposition (Pacolet et De Wispelaere, 2015e). En effet, elle entraîne une baisse du coût budgétaire. On estime que la Belgique dépensera environ moitié moins par rapport aux dépenses sous l'actuelle réglementation, en dépit du fait qu'elle doit verser des allocations de chômage aux personnes qui ont travaillé moins de 3 mois dans leur nouvel Etat membre et étaient assurées en Belgique auparavant. Les 'perdants' possibles sont le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Luxembourg, la Roumanie, Malte et Chypre. Par ailleurs, le fait que la nouvelle proposition rende plus équitable la répartition des charges financières entre Etats membres constitue une raison plus fondée d'adapter la réglementation actuelle que le fait que le risque de 'tourisme de la sécurité sociale' soit important sous la réglementation actuelle. Mais bien entendu, on souhaite aussi justifier, avec cette proposition, la perception négative à ce niveau.

## 5. SOINS DE LONGUE DUREE (LTC)

### 5.1. CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION

Les soins de longue durée (LTC ou 'Long-Term Care') sont décrits par l'OCDE comme « un ensemble de services destinés aux personnes qui, du fait de limitations physiques ou mentales, ont besoin d'aide pendant une période prolongée pour les activités de base de la vie quotidienne. »<sup>42</sup> Ce sont donc principalement les retraités résidant dans un Etat membre autre que l'Etat membre compétent qui puiseront des droits dans le Règlement. Actuellement, il n'existe aucun chapitre distinct concernant la coordination des LTC que prévoit le Règlement. Cependant, la jurisprudence attribue cette coordination au chapitre 'prestations en cas de maladie'. L'Etat

(41) Ce chiffre peut varier d'une année à l'autre. Il s'agit de 1156 personnes sur un total de 65.403 pour 2013.

(42) Dans la proposition, la Commission européenne soumet la définition suivante pour une 'prestation LTC' (CE, 2016a, p. 26) : « Any benefit in kind, cash or a combination of both for persons who, over an extended period of time, on account of old-age, disability, illness or impairment, require considerable assistance from another person or persons to carry out essential daily activities, including to support their personal autonomy; this includes benefits granted to or for the person providing such assistance. » Cette définition se fonde sur l'analyse juridique du tRESS (Jofens et al., 2011) et la jurisprudence actuelle de la Cour de Justice.

membre où l'on est assuré est, dans ce cadre, responsable du paiement des prestations LTC en espèces ou en nature. De ce fait, la prestation LTC peut être exportée de l'Etat membre compétent vers celui de résidence. Les prestations LTC en nature sont fournies par l'Etat membre où l'on réside, et selon les coûts qui s'appliquent dans ce dernier. Ces coûts seront ultérieurement remboursés par l'Etat membre où l'on est assuré. La proposition prévoit à présent un chapitre spécifique régissant la coordination des LTC (CE, 2016a). Les règles s'appliquant dans le chapitre 'prestations en cas de maladie' sont reprises. Une liste de prestations pouvant être qualifiées de LTC sera 'négociée' par Etat membre au sein de la Commission administrative. Les prestations LTC en espèces peuvent aussi relever d'autres chapitres du Règlement. Le résultat pour l'assuré doit toutefois être identique ou plus favorable à celui défini par l'application de la réglementation dans le chapitre LTC.

### 5.2. IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE

Au début de l'étude, aucun chiffre concernant le nombre de personnes assurées pour ce risque dans un autre Etat membre que celui où elles résident n'était disponible, pas plus que pour le groupe de personnes ayant bénéficié de prestations LTC. Sur la base de diverses sources européennes de données, le groupe de référence total (autrement dit, les personnes assurées pour ce risque) pour l'UE a été estimé à 1,8 million. Parmi celles-ci, on estime que 45.000 ont perçu des prestations LTC en nature et 35.000 des prestations LTC en espèces (Pacolet et De Wispelaere, 2015g). Ces chiffres correspondraient donc à un coût budgétaire estimé d'environ 800 millions d'euros, soit 0,4 % des dépenses LTC totales. Depuis 2016, le Network Statistics FMS-SFE collecte des données relatives au nombre de formulaires S1 en circulation. Ce formulaire atteste que l'on a droit à des soins de santé si l'on ne réside pas dans l'Etat membre où l'on est assuré. Ce sont donc principalement les travailleurs frontaliers, ainsi que les retraités vivant dans un autre Etat membre, qui sont munis de ce formulaire S1. Sur la base de cette nouvelle collecte de données, il s'avère que le groupe de référence estimé est plus réduit, ainsi sans doute que le nombre d'utilisateurs, ce qui permet de constater que les dépenses initialement estimées seront surestimées.

### 5.3. AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION

L'avantage de la nouvelle proposition est que le concept sera clairement décrit et qu'une liste de prestations en espèces et en nature tombant sous l'appellation LTC sera élaborée. Actuellement, certains Etats membres soutiennent qu'ils n'ont pas de prestations LTC tombant sous le coup du Règlement alors que d'autres informations contredisent cette position (CE, 2016b). La proposition permettrait donc de parvenir à plus de transparence et de sécurité juridique, et donc à un take up plus élevé, bien que ces prestations aient déjà une longue tradition dans de nombreux Etats membres. A ce titre, il est bon que la proposition ne s'écarte pas des règles de coordination définies au chapitre 'prestations en cas de maladie', ce qui aurait induit une importante

confusion. Mais en même temps, c'est peut-être la principale critique. Faut-il ajouter un nouveau chapitre au Règlement pour les LTC ? Celles-ci sont déjà reprises dans le chapitre 'prestations en cas de maladie'. Dans de nombreux Etats membres, elles sont incluses dans les soins de santé, en sont très proches, ou bien l'on prône justement leur intégration dans les soins de santé. Le besoin de soins est en effet lié aux problèmes de santé et à une dépendance croissante résultant du vieillissement. L'on peut et l'on doit distinguer les soins de santé des soins à long terme, ce qui est notamment le cas dans le 'System of Health Accounts' (OCDE et Eurostat) et MISSOC<sup>43</sup> (Eurostat), mais cela ne justifie pas qu'on les sépare. Car cela générerait des discussions au sujet des limites, ou d'éventuelles différences. Ce qui, heureusement, n'arrivera pas ici car l'on propose le même Règlement. En même temps, la liste constituera vraisemblablement une énumération plutôt minimale que maximale.

Pour autant, la principale critique de cette proposition porte sur ce que l'on ne modifie pas (tant pour les LTC que pour les soins de santé). Plus précisément, la réglementation relative à la définition de l'Etat membre compétent pour le paiement des soins de santé quand un retraité a droit à deux ou plusieurs pensions dont une provient de son Etat membre de résidence (articles 23 et 29 du Règlement de base). D'un point de vue budgétaire, ces dispositions de coordination ne sont pas innocentes, sachant que le coût de la santé des retraités est nettement plus élevé que celui des personnes en âge de travailler. La réglementation actuelle veille à ce qu'une période limitée travaillée (et donc une pension peu élevée) dans l'Etat membre de résidence soit déjà suffisante pour que ce dernier soit compétent pour le paiement de prestations médicales, et donc aussi de prestations LTC, au retraité. Ce problème a déjà été mis à l'ordre du jour et analysé (voir Roberts et al., 2009).<sup>44</sup> En dépit du fait que dans la modification proposée du Règlement, la Commission attache autant d'importance à une répartition équitable des charges financières entre Etats membres, aucune proposition visant à modifier la réglementation actuelle n'est formulée.<sup>45</sup> Cette réglementation représente

(43) Mutual Information System on Social Protection.

(44) L'impact budgétaire de cette réglementation a fait l'objet de remarques critiques dès 2007. Dans une note à l'intention de la Commission administrative du 8 juin 2007, la France soutient notamment que la réglementation « does not guarantee a sufficiently fair distribution of the burden of benefits between the States liable to pay pensions, as it is sufficient for the State of residence to be liable to pay a small pension for the entire burden to fall upon it, even though the person concerned may have been active almost entirely in another State and be entitled to a commensurate pension from that State » (cité dans Roberts et al., 2009, p. 4).

(45) Or, lors de la précédente révision du Règlement, la Commission européenne avait encore proposé un remboursement *pro rata* pour les ayant droit à une ou plusieurs pensions (CE, 1998). Ainsi, l'article 20 (2) de la proposition (CE, 1988) proposait ce qui suit : « The cost of the benefits shall be divided among the Member States paying a pension proportional to the periods completed in each Member State, to the extent that the person involved would have had the right to such benefits had he resided in the territory of each of those Member States. » Mais cette proposition n'a finalement pas été retenue. Pour diverses raisons, un remboursement au *pro rata* n'est sans doute pas la meilleure option (p. ex. charge administrative supplémentaire). Une option alternative est que les « coûts soient à la charge de l'Etat membre de la législation duquel l'intéressé a ressorti le plus longtemps. » C'est actuellement déjà le cas pour le bénéficiaire percevant une pension sur la base de la législation de deux ou plusieurs Etats membres et n'ayant pas droit à des prestations sur la base de la législation de l'Etat membre dans lequel il réside (voir article 24, 2(b) du Règlement de base).

un coût budgétaire élevé pour les Etats membres comme la Belgique, qui compte plus de travailleurs frontaliers sortants qu'entrants. Souvent, les travailleurs frontaliers ont aussi travaillé pendant une période dans leur Etat membre de résidence, et ce dernier devra donc prendre à sa charge le paiement des soins de santé et des LTC une fois ces travailleurs frontaliers retraités. De ce fait, des Etats membres comme le Luxembourg, la Suisse et l'Autriche percevront de la part des travailleurs frontaliers entrants des cotisations sociales, et sans doute aussi des impôts sur les personnes physiques, pendant une plus longue période, mais ils ne devront presque jamais supporter leurs coûts pour prestations médicales et LTC lorsque ces travailleurs frontaliers seront retraités. Cela signifie par exemple qu'en dépit du nombre élevé de travailleurs transfrontaliers au Luxembourg (environ la moitié de la population active), seuls 11 % des assurés ayant l'âge de la retraite habitent actuellement à l'étranger et que 2 % seulement des dépenses de LTC du Luxembourg partent à l'étranger (IGSS, 2015).

## 6. SECURITE SOCIALE POUR LES DETACHES

### 6.1. CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION

Le concept de 'travailleur détaché' n'est pas appliqué de façon uniforme. En effet, il n'est pas défini de la même manière dans la Règlement (CE) n° 883/2004 et dans la directive Détachement (Directive 96/71/CE).<sup>46</sup> Pour définir l'Etat membre compétent, le Règlement part du 'principe de pays d'emploi' selon lequel c'est, dans la règle, la législation relative à la sécurité sociale de l'Etat membre où le travailleur exerce effectivement ses activités qui s'applique. Le détachement constitue cependant une exception à ce principe, étant donné que la législation relative à la sécurité sociale de l'Etat membre dans lequel la personne travaille habituellement reste

(46) L'article 12 (1) du Règlement de base stipule que « la personne qui exerce une activité salariée dans un Etat membre pour le compte d'un employeur y exerçant normalement ses activités, et que cet employeur détache pour effectuer un travail pour son compte dans un autre Etat membre, demeure soumise à la législation du premier Etat membre, à condition que la durée prévisible de ce travail n'excède pas vingt-quatre mois et que cette personne ne soit pas envoyée en remplacement d'une autre personne détachée. » La directive 96/71/CE (la directive Détachement) n'a pas recours au concept de 'détachement', mais bien à celui de 'mise à disposition'. Par 'travailleur mis à disposition', on entend « tout travailleur qui, pendant une période limitée, exécute son travail sur le territoire d'un Etat membre autre que l'Etat sur le territoire duquel il travaille habituellement » (article 2). Cette directive est d'application pour autant que des entreprises prennent une des mesures transnationales suivantes : a) détacher un travailleur, pour leur compte et sous leur direction, sur le territoire d'un Etat membre, dans le cadre d'un contrat conclu entre l'entreprise d'envoi et le destinataire de la prestation de services opérant dans cet Etat membre, pour autant qu'il existe une relation de travail entre l'entreprise d'envoi et le travailleur pendant la période de détachement ou b) détacher un travailleur sur le territoire d'un Etat membre, dans un établissement ou dans une entreprise appartenant au groupe, pour autant qu'il existe une relation de travail entre l'entreprise d'envoi et le travailleur pendant la période de détachement ou c) détacher, en tant qu'entreprise de travail intérimaire ou en tant qu'entreprise qui met un travailleur à disposition, un travailleur à une entreprise utilisatrice établie ou exerçant son activité sur le territoire d'un Etat membre, pour autant qu'il existe une relation de travail entre l'entreprise de travail intérimaire ou l'entreprise qui met un travailleur à disposition et le travailleur pendant la période de détachement (article 1 (3)).

d'application pour une période maximale de 24 mois. Une personne détachée en Belgique n'est donc pas soumise à la sécurité sociale belge, mais bien à celle de l'Etat membre qui l'envoie. Cela signifie aussi qu'elle paie ses cotisations sociales au niveau de l'Etat membre qui l'envoie et que ces cotisations sont donc différentes de celles de la Belgique. Pourquoi ce principe n'est-il pas appliqué au détachement ? C'est principalement dû à la volonté de promouvoir la mobilité intra-UE et l'intégration économique, et d'éviter les charges administratives supplémentaires.<sup>47</sup> En n'appliquant pas le 'principe du pays d'emploi' au détachement, on crée en effet un avantage ou un désavantage concurrentiel pour les entreprises étrangères employant des travailleurs détachés par rapport aux entreprises nationales. Ce fait est également reconnu dans un récent rapport de la Commission européenne (CE, 2014, p. 148) : « Posting workers allows companies to exploit their competitive advantage across borders ».

La révision proposée harmonise la définition de travailleur détaché et celle qui est utilisée dans la directive Détachement (CE, 2016a). L'exception du 'principe du pays d'emploi' et le délai de détachement sont maintenus. En parallèle, de très nombreuses mesures administratives sont prises dans la lutte contre l'utilisation indue du formulaire A1. Celui-ci atteste que l'on est socialement assuré dans un autre Etat membre et que l'on y paie des cotisations sociales. Ainsi, une procédure uniforme d'émission du formulaire A1 sera définie. L'on définira également quels éléments contrôler avant de remettre le formulaire A1. Enfin, une procédure uniforme de retrait du formulaire A1 sera définie. Si des personnes sont actives dans deux ou plusieurs Etats membres (article 13 du Règlement de base), on vérifiera si l'entreprise exerce bien des activités substantielles dans l'Etat membre où se trouve le siège de l'entreprise, en vue de lutter contre les 'sociétés boîtes aux lettres'.

## 6.2. IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE

Tant au niveau européen que belge, des données donnant une idée de l'ampleur du détachement intra-UE sont collectées. Ainsi, la Commission européenne collecte chaque année des informations sur le nombre de formulaires A1 émis. Mais au niveau belge aussi, le nombre de détachements vers la Belgique fait l'objet d'une collecte des données intéressantes avec GOTOT-IN (GrensOverschrijdende Teverkstelling – Occupation Transfrontalière) et LIMOSA (Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratie Onderzoek bij de Sociale Administratie, Réseau transnational d'information pour l'étude des flux migratoires à l'administration sociale). GOTOT-IN enregistre les formulaires A1 reçus par la Belgique.

(47) « In order to give as much encouragement as possible to the freedom of movement of workers and services, to avoid unnecessary and costly administrative and other complications which would not be in the interests of workers, companies and administrations, the Community provisions in force allow for certain exceptions », Commission européenne, 2012, p. 6.

L'obligation de déclaration LIMOSA prévoit quant à elle depuis le 1er avril 2007 une notification préalable des travailleurs et indépendants détachés.

En 2015, au sein de l'UE et de l'Association européenne de Libre-échange, 2,05 millions de formulaires A1 ont été émis, dont 1,49 million s'appliquaient spécifiquement au détachement de travailleurs ou d'indépendants sur la base de l'article 12 du Règlement de base (Pacolet et De Wispelaere, 2016). Par ailleurs, 512.000 formulaires ont été émis pour des activités dans deux ou plusieurs Etats membres (article 13 du Règlement de base). L'augmentation du nombre de formulaires A1 émis au cours des dernières années est flagrante. Il a augmenté de 61 % entre 2010 et 2015, et même de 204 % pour les formulaires A1 spécifiquement émis pour les personnes actives dans deux ou plusieurs Etats membres. En dépit de ces quantités et chiffres de croissance absolus élevés, le détachement sur la base de l'article 12 du Règlement de base se limite à environ 0,4 % de l'emploi UE total. En équivalents temps plein, c'est même 0,2 % étant donné que la période de détachement par individu détaché se chiffre à environ 6 mois.<sup>48</sup> Pourtant, certains Etats membres destinataires et secteurs semblent sujets à un impact (beaucoup) plus important. C'est notamment le cas pour la Belgique.

Examinons la situation pour la Belgique. 210.815 individus détachés intra-UE ont été enregistrés dans la LIMOSA en 2015 (De Wispelaere et Pacolet, 2017). Le nombre d'individus détachés dans la LIMOSA est nettement plus élevé que ceux enregistrés dans GOTOT-IN. En 2015, 143.045 individus détachés intra-UE ont été enregistrés dans GOTOT-IN. Cela signifie aussi que le nombre de personnes détachées intra-UE enregistrées dans la LIMOSA est environ 1,5 fois supérieur à celles enregistrées dans GOTOT-IN, ce qui illustre la nécessité d'améliorer la procédure d'émission du formulaire A1.

En 2015, le détachement intra-UE représentait 4,4 % de l'emploi total en Belgique (De Wispelaere et Pacolet, 2017). Cela fait de la Belgique un des principaux Etats membres accueillant des personnes détachées au sein de l'UE (Pacolet et De Wispelaere, 2016 ; 2015a). On constate en même temps une forte concentration du détachement intra-UE dans le secteur de la construction. Plus de 6 individus détachés sur 10 en Belgique sont en effet actifs dans ce secteur (De Wispelaere et Pacolet, 2017). Ainsi, le détachement intra-UE en 2015 a représenté pas moins d'un tiers de l'emploi dans le secteur belge de la construction. En même temps, le nombre de travailleurs nationaux employés dans ce même secteur a diminué de 7 % entre 2011 et 2015, alors même que l'on construisait davantage. Tous ces éléments montrent

(48) Période de détachement sur la base de l'article 12 du Règlement de base. La durée moyenne par détachement était de 98 jours en 2015. Sachant qu'une personne est détachée 1,9 fois par an en moyenne, la période de détachement par individu détaché est égale à 182 jours pour 2015 (Pacolet et De Wispelaere, 2016).

une substitution de l'emploi national. Mais il se peut que cette substitution touche aussi les petites PME. On constate en effet l'existence d'un marché de l'emploi bivalent où, sur les 100 entreprises du secteur de la construction réalisant les chiffres d'affaires les plus importants, 8 sur 10 ont fait appel au détachement. La baisse du chiffre d'affaires, mais également de la valeur ajoutée et de la taille des entreprises de construction, diminue en même temps que l'utilisation du détachement. Les petites entreprises ont donc moins recours au détachement, voire pas du tout, ce qui les disqualifie peut-être sur le plan concurrentiel. D'autant qu'un pourcentage bien plus élevé d'entreprises ayant fait appel au détachement (les 'grandes' entreprises de construction) affiche une évolution égale ou favorable du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée par comparaison avec celles (les 'petites') qui ne l'ont pas fait.

### 6.3. AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION

La proposition de modification du Règlement doit être examinée conjointement avec la révision proposée de la directive Détachement (CE 2016c) et l'implémentation de la directive d'exécution (Directive 2014/67/UE)<sup>49</sup>. Il est donc remarquable qu'aucune étude préparatoire approfondie n'ait eu lieu concernant l'impact des définitions de coordination actuelle prévues dans le Règlement. L'évaluation d'impact de la Commission européenne n'aborde donc pas le choix de maintenir la réglementation actuelle. C'est une opportunité manquée, surtout au vu de la sensibilité politique et publique de cette thématique. On laisse ainsi en suspens des questions pertinentes concernant la contraction de l'emploi national suite au détachement intra-UE ainsi que la valeur ajoutée du détachement, tant du point de vue de l'envoi (par exemple l'effet 'stabilisateur' du détachement) (De Wispelaere et Pacolet, 2015a)<sup>50</sup> que de celui de l'accueil (en réponse aux pénuries de travailleurs et au besoin de plus de flexibilité d'emploi).<sup>51</sup> Et l'impact d'éventuelles adaptations des dispositions de coordination actuelles ou de la période de détachement maximale n'a donc jamais été testé.

(49) Directive 2014/67/UE du Parlement et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le Règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur.

(50) Dans l'évaluation d'impact de la Commission européenne, nous pouvons lire ce qui suit (CE, 2016b, p. 7) : « mobility may serve to mitigate cyclical adjustment measures in response to asymmetric shocks. Intra-EU labour mobility may have prevented even stronger spikes in unemployment during the crisis. »

(51) Ces questions ne trouvent qu'une réponse partielle dans l'évaluation d'impact effectuée dans le cadre de la proposition de modification de la directive Détachement (CE, 2016c) et notamment dans une étude préparatoire (De Wispelaere et Pacolet, 2016a).



L'avantage compétitif des entreprises étrangères employant des travailleurs détachés par rapport aux entreprises nationales sera déterminé par plusieurs éléments, notamment la définition des conditions salariales et de travail (sur la base de la directive Détachement) et le montant des cotisations sociales (sur la base du Règlement). Le montant de l'impôt des sociétés, mais aussi bien entendu la connaissance que possèdent les entreprises et leurs travailleurs, sont d'autres facteurs.<sup>52</sup> La proposition de révision de la directive Détachement, qui entend remplacer le concept de 'salaire minimal' (minimum rates or pay) par 'rémunération' (remuneration) devrait normalement entraîner, en cas d'implémentation, des salaires bruts plus élevés pour les travailleurs détachés. L'évolution du salaire minimal vers un salaire plus moyen verra, en même temps, à ce que ces salaires bruts diffèrent moins de ceux qui sont versés aux travailleurs nationaux. On pourrait donc dire que cette mesure influencera négativement la position concurrentielle des entreprises étrangères ayant des travailleurs détachés. Les indépendants détachés, qui ne ressortent pas à la directive Détachement, ne seront aucunement affectés.<sup>53</sup> Mais en ne modifiant pas les règles définies par le Règlement, et donc en n'appliquant pas, par exemple, le 'principe du pays d'emploi' aux personnes détachées, les entreprises étrangères maintiennent un élément qui définira leur position concurrentielle, à savoir les cotisations parafiscales. Il semble donc à première vue s'agir d'une proposition équilibrée qui tient partiellement compte des griefs des Etats membres destinataires (par la proposition de modification de la directive Détachement) mais aussi des Etats membres d'origine (en ne modifiant rien aux principes du Règlement). Mais la proposition de la Commission en vue de ne pas modifier la réglementation du Règlement recevra un accueil critique de la part des pays destinataires comme la Belgique. En effet, l'application du 'principe du pays d'emploi'<sup>54</sup> ou une variante de celui-ci<sup>55</sup> a souvent

(52) En parallèle, il existe bien entendu aussi les frais de transport, de séjour et administratifs qui s'ajoutent pour les entreprises détachant des personnes en Belgique.

(53) A cet égard, il existe le risque qu'une adaptation de la directive Détachement n'entraîne une augmentation du nombre de (faux) indépendants détachés. Actuellement, 8 % environ des détachés au sein de l'UE ont un statut d'indépendant (Pacolet et De Wispelaere, 2015a). Ce pourcentage est plus élevé pour les détachés envoyés en Belgique (15 %) et dans le secteur belge de la construction (19 %) (De Wispelaere et Pacolet, 2017).

(54) Voir récemment encore dans Vandembroucke (2016).

(55) Voir De Wispelaere et Pacolet, 2015b ; Pennings, 2015b. Proposition de porter les cotisations sociales (à partir de 3 mois de détachement) au niveau de celles de l'Etat membre destinataire, mais le détaché reste socialement assuré dans l'Etat membre d'origine.

été prônée, ainsi que la limitation de la période de détachement<sup>56</sup>. Reste également à savoir si les propositions actuelles suffiront à contrer la contraction des emplois nationaux. En effet, il reste un risque de dumping social/déconstruction sociale.<sup>57</sup> Ainsi, il peut exister d'importantes différences entre les cotisations sociales d'application dans l'Etat membre d'origine et celles qui s'appliquent dans l'Etat membre de destination. Les cotisations sociales moyennes entre les UE-13 et les UE-15 sont en effet pratiquement équivalentes. Ce qui n'empêche pas que la Belgique a un coin salarial (la différence entre le coût pour l'employeur et le salaire net du travailleur) plus élevé que celui des 10 principaux Etats membres d'origine des personnes détachées en Belgique.<sup>58</sup>

Le fait que l'application de personnes actives dans deux ou plusieurs Etats membres (article 13 du Règlement de base) soit renforcée est dicté par la forte hausse du nombre de formulaires A1 émis pour ce groupe. Au vu de l'augmentation limitée du nombre de formulaires A1 émis pour le détachement en vertu de l'article 12 du Règlement de base, on assiste peut-être à un déplacement. C'est pourquoi il faudrait, ici aussi, pouvoir définir une durée maximale pour les personnes détachées (définition du droit du travail) sous l'Article 13 du Règlement de base<sup>59</sup>. Enfin, la définition de mesure uniformes concernant l'émission et le retrait du formulaire A1 doit permettre d'éviter que les Etats membres ne prennent eux-mêmes l'initiative (voir aussi Jorens et Lhernould, 2014). Ainsi par exemple, la Belgique a introduit

(56) Goyens et al. (2003, p. 60) avancent, dans le cadre de la proposition de modification du Règlement (CEE) n° 1408/71, que « l'on aurait aussi pu choisir de limiter la durée du détachement à 183 jours, le délai qui est fréquemment utilisé dans la réglementation fiscale du détachement ». Voir aussi Pieters, 1997. Dans le 'Plan pour une concurrence loyale – 40 mesures concrètes pour la construction' lancé par les parties prenantes concernées, on trouve 27 mesures nationales et 13 mesures européennes visant à lutter contre le dumping social (CSC et al., 2015 ; De Wispelaere et Pacolet, 2016b). Ce plan plaide pour limiter la durée maximale du détachement à 6 mois. Sous la précédente réglementation (Règlement (CEE) n° 1408/71), cette durée maximale était de 12 mois, mais elle pouvait être prolongée de 12 mois supplémentaires en cas de circonstances imprévues, et avec l'accord du pays destinataire. Comme on l'a déjà vu, la durée moyenne du détachement en vertu de l'article 12 du Règlement de base est égale à environ 100 jours par détachement et à environ 6 mois par individu détaché (avec d'importantes différences entre Etats membres).

(57) Nous définissons le dumping social comme la « diminution du coût du travail et des conditions de travail par un pays du fait de la pression qui s'y exerce suite à l'avantage concurrentiel que d'autres pays possèdent de par les différences de réglementation nationale auxquelles la législation européenne n'a pas remédié », (De Wispelaere et Pacolet, 2017). Cette définition cite les raisons pour lesquelles le détachement met sous pression le coût du travail et les conditions de travail, à savoir du fait de la législation européenne applicable. Une meilleure coordination européenne via la directive Détachement et le Règlement concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale permettrait donc de remédier au risque de dumping social.

(58) C'est aussi ce qui explique l'importance d'un tax shift (plus poussé) impliquant un déplacement des charges sur le travail.

(59) Ce groupe de personnes actives dans deux ou plusieurs Etats membres est toutefois très divers (par exemple aussi les travailleurs frontaliers). On ignore l'importance du sous-groupe 'détachés'. La durée moyenne d'activité des personnes dans deux ou plusieurs Etats membres se chiffre à 285 jours par formulaire A1 émis (Pacolet et De Wispelaere, 2016).

une disposition antiabus grâce à laquelle, en cas de fraude<sup>60</sup>, l'inspecteur social ou le juge peuvent ignorer unilatéralement le formulaire A1 (De Wispelaere et Pacolet, 2016b). Mais la Commission a entamé un recours en manquement à ce sujet et a saisi la Cour européenne de Justice. Toutefois, en même temps, on peut espérer qu'une émission uniforme du formulaire A1 contribuera également à un meilleur recensement (c'est-à-dire plus exact) du nombre de détachés.

## 7. FRAUDE ET FAUTES

En parallèle, la proposition de modification du Règlement propose de renforcer la lutte contre la fraude par une meilleure coopération entre autorités, institutions et inspections compétentes (CE, 2016a).<sup>61</sup> Si l'Etat membre de destination a des doutes quant à la validité du document ou à la véracité des faits sur laquelle se fonde l'émission de celui-ci, il peut alors demander un complément d'explication à celui qui l'a émis. Si nécessaire, il peut même demander le retrait du document. L'Etat membre qui a reçu la demande révisera les éléments sur lesquels l'on s'est basé pour émettre le document, et au besoin, il le retirera ou le révisera.<sup>62</sup> En cas de fraude incontestable, le document sera immédiatement retiré ou revu, avec effet rétroactif. Si l'Etat membre ne découvre ni fraude ni fautes, il aura 25 jours pour en informer l'Etat membre de destination. Dans les cas urgents (ceux-ci doivent être motivés dans la demande), une réponse sera fournie dans les 2 jours ouvrables même si l'enquête concernant cette demande est encore en cours. Si des doutes persistent au niveau de l'Etat membre qui a posé la question de la validité du document ou de l'exactitude des faits justifiant l'émission de celui-ci, il peut fournir des preuves complémentaires et redemander des informations complémentaires à l'Etat membre émetteur, voire même demander le retrait du document.

La proposition régleme de manière plus stricte l'échange de données personnelles entre organes compétents pour découvrir les fraudes et les fautes parmi les personnes qui ont des droits et des devoirs en vertu de l'application du Règlement (CE, 2016a).<sup>63</sup> Ainsi, la demande de données doit être indispensable et proportionnelle. L'échange de données ne peut pas non plus donner lieu automatiquement au retrait du droit aux prestations en espèces ou en nature. Ce sera en l'occurrence la Com-

(60) Il ne faut pas confondre fraude sociale et dumping social. Notre définition du dumping social permet de distinguer la fraude sociale par détachement de la déconstruction sociale par détachement. Ainsi, la directive d'exécution peut être un outil utile dans la lutte contre la fraude sociale par détachement. L'attention très pointue qui vise le dumping social (ou plutôt la fraude sociale) par détachement dans le secteur de la construction semble quelquefois faire oublier que ce secteur était très sensible à la fraude et au travail au noir avant même que le détachement ne devienne populaire (et ne le reste).

(61) Voir aussi Jorens et al., 2015 pour une discussion de la sensibilité à la fraude du Règlement.

(62) Un même délai a déjà été défini dans la directive d'exécution pour une demande d'information afin de pouvoir effectuer ainsi des contrôles, inspections ou enquêtes.

(63) L'importance de ce point est fortement mise en avant dans Jorens et al., 2015.

mission administrative qui établira une liste de types de demandes de données et de réponses. Seules les demandes et réponses énumérées seront alors autorisées.

Enfin, une procédure modifiée de recouvrement de prestations indues est proposée. Les procédures seront similaires à celles définies dans la Directive 2010/24/UE concernant l'assistance en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures. La plupart des Etats membres étaient demandeurs, au sein de la Commission administrative, d'une révision de ces procédures (Pacolet et De Wispelaere, 2015h).

## **8. ACCES DE CITOYENS ECONOMIQUEMENT INACTIFS AUX AVANTAGES SOCIAUX**

---

Dans la ligne de la récente jurisprudence de la Cour de Justice<sup>64</sup>, la proposition explique que les Etats membres peuvent décider de ne pas octroyer d'allocations sociales à un certain groupe de citoyens mobiles économiquement inactifs.<sup>65</sup> Les migrants intra-UE ont droit à un séjour de plus de trois mois s'ils répondent à certaines conditions, qui diffèrent en fonction de leur statut. Les citoyens de l'UE qui ne travaillent pas ou ne sont pas en recherche active d'emploi ont uniquement un droit de séjour s'ils disposent de moyens d'existence suffisants pour ne pas être à la charge de la réglementation d'assistance du nouvel Etat membre, et s'ils disposent d'une assurance-maladie. L'accès aux allocations sociales de citoyens économiquement inactifs dépend donc du fait qu'ils disposent ou non d'un droit de séjour valable sur la base de la Directive 2004/38/CE.<sup>66</sup> Il est toutefois difficile d'évaluer, sur la base des données disponibles, le nombre de personnes susceptibles d'être 'touchées' par cette proposition (pour les tentatives d'estimation, voir CE, 2016b).<sup>67</sup>

## **9. EXPORTABILITE DES ALLOCATIONS FAMILIALES**

---

### **9.1. CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION**

Les personnes travaillent et/ou résident parfois dans un autre Etat membre que celui où résident leurs enfants. Par conséquent, ce sont les règles de coordination qui détermineront quel Etat membre est compétent pour le paiement des allocations familiales.<sup>68</sup> Les 'règles de priorité en cas de cumul' définissent quel Etat membre

---

(64) Par exemple C-308/14 Commission européenne contre Royaume-Uni.

(65) Pour une discussion juridique détaillée, nous renvoyons à Lhernould et al., 2015.

(66) Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

(67) On estime que 80 % de ces citoyens européens peuvent déduire un droit de séjour à des membre de la famille migrants et économiquement actifs et grâce à ça jouir d'un droit dérivé de sécurité sociale, (CE, 2016a).

(68) Article 67-69 du Règlement de base et article 58-61 du Règlement d'application.

est responsable pour les allocations familiales si l'on travaille et/ou réside dans un autre Etat membre que le ou les enfants. Les droits fondés sur les activités, salariées ou non, sont ainsi prioritaires.<sup>69</sup> Si les deux parents ne travaillent pas dans le même Etat membre, ce sera l'Etat membre de résidence des enfants qui paiera les allocations familiales si un des parents y travaille.<sup>70</sup> L'allocation que l'on percevra de l'Etat membre compétent (= l'Etat membre compétent primaire) sera peut-être inférieure à celle que l'on aurait perçue de l'autre Etat membre où l'on a des droits. Dans ce cas, le second Etat membre paiera (en tant qu'Etat membre compétent secondaire) une allocation complémentaire égale à la différence entre les deux allocations<sup>71</sup>. Par conséquent, l'Etat membre d'emploi/de résidence exportera la totalité (si Etat membre primaire) ou une partie (si Etat membre secondaire) des allocations familiales vers celui où résident les enfants. La proposition de modification du Règlement ne modifie pas ces règles.<sup>72</sup> Ce qui signifie notamment qu'aucune adaptation (autrement dit : indexation) des allocations familiales n'a lieu sur la base du niveau de vie<sup>73</sup> dans l'Etat membre où résident les enfants. Cette proposition d'indexation a constitué un élément de l'accord que l'Europe aurait conclu avec le Royaume-Uni s'il n'y avait pas eu de Brexit (Conseil européen, 2016). Suite au Brexit, la Commission a changé son fusil d'épaule. Sur la base des chiffres, l'on verra que ce n'est que justifié.

## 9.2. IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE

L'exportation des allocations familiales porte sur environ 1,6 % du total des dépenses UE pour les allocations familiales (chiffre pour 2014) (Pacolet et De Wispelaere, 2015c). Toutefois, la plupart des Etats membres y consacrent bien moins de 1 %. Seul le Luxembourg fait exception, car 50 % des dépenses consacrées aux allocations familiales vont à des enfants qui résident à l'étranger. En même temps, il reste remarquable que l'adaptation des dispositions de coordination pour les allocations familiales ait constitué un élément de l'accord entre l'Europe et le Royaume-Uni, a fortiori si l'on sait que 0,3 % seulement des personnes ayant droit à des allocations familiales payées par le Royaume-Uni résident dans un autre Etat membre. L'ampleur des dépenses relatives à l'exportation des allocations familiales dépendra principalement de celle du nombre de travailleurs frontaliers entrants. Il est donc

(69) Ceci souligne l'importance de la situation socioéconomique dans ce débat.

(70) Dans les autres cas, c'est le pays où les cotisations les plus élevées sont payées qui est responsable.

(71) Calcul du complément : voir arrêté de la Cour de Justice (cinquième Chambre) du 8 mai 2014, C-347/12, Wiering.

(72) La proposition contient bien de nouvelles dispositions de coordination pour les allocations familiales, qui sont destinées à remplacer le revenu pendant l'éducation de l'enfant. Selon la proposition, celles-ci doivent être traitées comme un droit individuel et personnel. Les Etats membres qui sont secondairement compétents peuvent choisir d'octroyer une allocation complète.

(73) On parle de 'standard of living' (Conseil européen, 2016). Mais on ne sait toujours pas s'il s'agit de niveau de vie, de coût de la vie ou du niveau de l'allocation (pour une discussion, voir aussi Pacolet et De Wispelaere, 2015f).

peu manifeste que des Etats membres ayant un pourcentage élevé de travailleurs frontaliers entrants par rapport à l'emploi national total, comme le Luxembourg, la Suisse et l'Autriche exportent aussi un pourcentage élevé d'allocations familiales à l'étranger (Pacolet et De Wispelaere, 2015f). Le deuxième groupe, le nombre de personnes mobiles intra-UE qui résident dans un autre Etat membre que leur ou leurs enfant(s), interviendra moins du fait de leur faible nombre.

Pourquoi la demande d'indexation ? L'intervention des autorités en matière de politique familiale via les allocations familiales a pour but de couvrir partiellement ou en bonne partie les coûts qui sont liés à l'éducation des enfants. Le montant de ces coûts variera toutefois selon les Etats membres étant donné les différences de niveau de vie entre ceux-ci. Cela implique que le montant des allocations familiales que l'on perçoit d'un autre Etat membre est plus (ou moins) élevé que le niveau de vie dans l'Etat membre de résidence. L'Etat membre de résidence compensera un montant plus faible par le supplément de l'Etat membre secondaire compétent. Un montant plus élevé ne sera pas adapté. Dans un exemple extrême, les allocations familiales versées par le Luxembourg seront plus élevées que le revenu de certains ménages habitant en Roumanie ou en Bulgarie.

En examinant spécifiquement les chiffres pour la Belgique, on constate qu'en 2015, 30.640 ayant droit et 56.313 enfants résidaient dans un autre Etat membre (FAMIFED, 2016). Ces chiffres correspondent à un montant exporté de 97 millions EUR soit 1,5 % des dépenses totales en allocations familiales. Sur ce montant total des exportations, 56 millions d'EUR partent vers la France, 14 millions d'EUR vers les Pays-Bas, 12 millions d'EUR vers la Pologne et 4,6 millions d'EUR vers la Roumanie. Ce sont donc, de loin, vers nos pays voisins que se dirige la majeure partie des dépenses d'exportation. En même temps, le montant que la Belgique verse en allocations familiales pour les enfants résidant dans un autre Etat membre s'élevait à 84 millions d'EUR en 2013, nettement moins que ce que les familles avec enfants résidant en Belgique perçoivent comme allocations familiales versées par d'autres Etats membres, 130 millions d'EUR en 2013 (Pacolet et De Wispelaere, 2015c). En net, la Belgique est donc plutôt un pays bénéficiaire que payeur. Ce résultat est pour une bonne part la conséquence du nombre plus élevé de travailleurs frontaliers sortants par rapport au nombre de travailleurs frontaliers entrants.

### **9.3. AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION**

Sur la base de l'étude préparatoire concernant l'impact budgétaire en cas de modification de la réglementation, il s'avère que l'adaptation au niveau de vie représentera une économie budgétaire pour la plupart des pays (Pacolet et De Wispelaere,

2015f).<sup>74</sup> Au total, le coût budgétaire estimé devrait baisser d'environ 16 % par rapport aux dépenses sous les actuelles dispositions de coordination. Pour la Belgique, il s'agirait d'une baisse d'environ 7 % du coût budgétaire.

La proposition de ne pas modifier les actuelles dispositions de coordination, même en sachant qu'une adaptation en fonction du niveau de vie bénéficierait financièrement à la plupart des Etats membres, est donc défendable pour diverses raisons. Tout d'abord, les travailleurs frontaliers représentent le plus important groupe de personnes qui subiront les retombées d'une adaptation de la réglementation. Par ailleurs, une adaptation des allocations familiales sur la base du niveau de vie dans l'Etat membre où résident les enfants des travailleurs frontaliers va en soi à l'encontre d'un des principes de base du Règlement, à savoir l'égalité de traitement des personnes (article 4 du Règlement de base, et principe de non-discrimination de la Convention européenne).<sup>75</sup> En effet, les travailleurs frontaliers paient des cotisations sociales et des impôts des personnes physiques dans leur Etat membre d'emploi, et ce au même niveau que les habitants de ce dernier. Ce n'est donc que justice<sup>76</sup>, mais le fait que cet Etat membre d'emploi verse le même montant aux travailleurs frontaliers qu'à ses propres habitants contreviendrait tout autant au principe de l'égalité de traitement. Les règles de priorité ne contraignent même pas l'Etat membre d'emploi du travailleur frontalier ou de la personne mobile intra-UE qui réside dans un autre Etat membre que son ou ses enfants à verser (en totalité) les allocations familiales. En outre, le risque de 'tourisme de la sécurité sociale' est très faible sur la base des risques cités, et il ne peut donc justifier une adaptation de la réglementation. En même temps, une indexation des allocations familiales entraînerait une augmentation de la charge administrative (voir aussi Spiegel et al., 2015), pourrait avoir un impact négatif sur la mobilité intra-UE (principalement sur le travail transfrontalier) compte tenu de l'inégalité de traitement, et on risquera de voir augmenter le nombre de regroupements familiaux, ainsi par conséquent que le coût complémentaire des services auxquels ces regroupements donnent droit pour les enfants (crèche, enseignement...). Ces coûts excèdent largement ceux de l'exportation des allocations familiales. Reste le fait qu'il existe d'importantes différences de politique familiale entre Etats membres. Ainsi, certains accordent plus d'importance à l'offre de services (p. ex. via les crèches) (surtout au Danemark, en Norvège, en Suède et en Finlande)

(74) La littérature prône quelquefois aussi de rendre compétent l'Etat membre de résidence (Pieters, 1997). Pour une discussion de l'impact, voir Spiegel et al ; (2015) et Pacolet et De Wispeleere, 2015.

(75) Spiegel et al ; (2015) approfondissent cette discussion.

(76) Marianne Thyssen, Commissaire européenne pour l'emploi, les affaires sociales, les compétences et la mobilité des travailleurs, a formulé à ce sujet la proposition suivante en commentant la proposition à la Commission Emploi et Affaires sociales du Parlement européen (2017) : « It is my strongly held belief that the EU cannot argue on the one hand that persons have the right to same pay for same job at same place, and in the same breath accept that workers who contribute at the same rate to the same social security system receive different levels of benefit depending on where they or their children reside. This is an issue of balance and fairness that goes to the core of the European project. »

qu'à l'attribution d'un niveau d'allocations familiales suffisamment élevé (principalement au Luxembourg, au Royaume-Uni, en Irlande, en Allemagne, en Autriche et en Belgique). D'autres Etats membres appliquent quant à eux un octroi sélectif des allocations familiales (c'est le cas de l'Espagne). Cette politique aura également un impact sur le supplément que d'autres Etats membres secondaires compétents doivent payer. Sans plus, le niveau des allocations familiales de l'Etat membre primaire compétent, qui reflète souvent le niveau de vie, aura un impact sur le montant que doit verser l'Etat membre secondaire compétent. Cela signifie que l'Autriche, par exemple, devra payer des suppléments beaucoup plus élevés pour les enfants qui résident en Hongrie que le Luxembourg pour ceux qui résident en Belgique.

## **10. CONCLUSION**

---

La proposition de la Commission modifie le Règlement sur plusieurs points. Dans ce cadre, l'on s'est avant tout efforcé de rendre (ou de maintenir) équitable la répartition des charges financières entre Etats membres (CE, 2016a ; b). L'on y est certainement parvenu en ce qui concerne la proposition relative aux travailleurs frontaliers qui deviennent chômeurs, la totalisation des périodes en cas de chômage et l'exportation des allocations familiales. La Belgique bénéficiera elle aussi de cette proposition. En même temps, la mobilité de l'emploi intra-européen 'honnête' est surveillée voire encouragée par une proposition d'élargissement de l'exportation des allocations de chômage et un contrôle renforcé de la fraude et des fautes. Mais cela semble aussi, à première vue, une proposition politiquement équilibrée, car elle va encore plus loin pour juguler le risque de 'tourisme de la sécurité sociale'. Un élément non négligeable pour bon nombre d'Etats membres de l'UE 15 et pour la perception actuelle de cette question. La proposition répond également à certains griefs émanant tant des Etats membres d'origine que de destination des personnes détachées. Dans ce cadre, il est important que la proposition de modification du Règlement soit examinée conjointement avec la révision proposée de la directive Détachement et l'implémentation de la directive d'exécution (Directive 2014/67/UE).

(Traduction)

---



**BIBLIOGRAPHIE**

Carlens, G., De gevolgen van de herziening van de Europese Verordeningen inzake sociale zekerheid voor het stelsel van de werkloosheidsverzekering, *BTSZ*, n° 4., pp. 709-729, 2004.

Cornelissen, R., The new EU coordination system for workers who become unemployed, *European Journal of Social Security*, vol. 9, no. 3, pp. 187-219, 2007.

CSC Bâtiment, FGTB Construction, CGSLB, Confédération Construction, Bouwunie, Fema, Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la fraude sociale Bart Tommelein, Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale Willy Borsus, SIRS, SPF Sécurité Sociale, SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, ONSS, ONEM, *Plan pour une concurrence loyale – 40 mesures concrètes pour la construction*, Bruxelles, 2015.

De Wispelaere, F. et Pacolet, J., *Etendue et impact du détachement intra-européen dans l'économie belge. Avec une attention spécifique pour le secteur de la construction* (Résumé), HIVA – KU Leuven, 2017.

De Wispelaere, F. et Pacolet, J., *The economic value and impact of cross-border services provided through the posting of workers, with a focus on the construction sector*, on behalf of the European Commission – DG EMPL, 2016a.

De Wispelaere, F. et Pacolet, J., Tackling social dumping and fraud in the Belgian construction sector, *ESPN Flash Report 2016/54*, 2016b.

De Wispelaere, F. et Pacolet, J., Posting of workers as stabilising mechanism. An enlarged notion of labour mobility as a prerequisite for an optimal currency area, *HIVA Working Paper*, HIVA–KU Leuven, Leuven, 2015a.

De Wispelaere, F. et Pacolet, J., Posting of workers: the impact of social security coordination and income taxation law on welfare states, *HIVA Working Paper*, HIVA–KU Leuven, Leuven, 2015b.

Doherty R., Vandresse B., Bulté S., Bardaji Horno M., Ulrich M., Pacolet J. et De Wispelaere F., *Study for an impact assessment for revision of Regulations (EC) Nos 883/2004 et 987/2009*, Deloitte and HIVA – KU Leuven, 2013.

European Commission, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) N° 883/2004 on the coordination of social security systems and its implementing Regulation N° 987/2009*, COM(2016)815, 2016a.

European Commission, Impact Assessment. *Initiative to partially revise Regulation (EC) N° 883/2004 on the coordination of social security systems and its implementing Regulation N° 987/2009*, SWD(2015)460, 2016b.

European Commission, *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of The European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services*, COM(2016)128, 2016c.

European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2014*, DG EMPL, Bruxelles, 2014.

European Commission, Practical guide. *The legislation that applies to workers in the European Union (EU), the European Economic Area (EEA) and in Switzerland*, Bruxelles, 2012.

European Commission, *Proposal for a Council Regulation (EC) on coordination of social security systems*, COM(1998)779), Bruxelles, 1998.

European Council, *European Council meeting (18 et 19 Février 2016) – Conclusions*, EUCO 1/16, Bruxelles, 2016.

FAMIFED, *Statistisch overzicht. Gedetailleerde gegevens*, Bruxelles, 2016.

Fries-Tersch, E. et Mabilia, V., *2015 Annual Report on Labour Mobility*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, 2015.

Fuchs, M. et Cornelissen, R., *EU Social Security Law. A Commentary on EU Regulations 883/2004 et 987/2009*, Nomos Verlagsgesellschaft, Allemagne, 2015.

Fuchs, M. (éd.), Garcia de Cortázar, C., Kahil, B. et Pörtl, M., *Assessment of the impact of amendments to the EU social security coordination rules on aggregation of periods or salaries for unemployment benefits*, FreSsco, European Commission, 2015.

Garcia de Cortázar, C. (éd.), Rentola, E. (éd.), Fuchs, M. et Klosse, S., *Coordination of Unemployment Benefits*. Think Tank Report 2012, trESS, 2012.

General Inspectorate of Social Security (IGSS), *Rapport général sur la Sécurité Sociale au Grand-Duché de Luxembourg 2015*, Luxembourg, 2015.

Goyens, F., Pieters, D. et Schoukens, P., *Op weg naar een aangepaste coördinatie van de sociale zekerheid in Europa*, Academia Press, Gand, 2003.

Jorens, Y., *50 years of Social Security Coordination. Past – Present – Future*, European Commission, 2009.

Jorens, Y. et Lhernould, J-P., *Procedures related to the granting of Portable Document A1: an overview of country practices*, FreSsco, European Commission, 2014.

Jorens, Y. (éd.), Spiegel, B. (éd.), De Cortazar, C., Fillon, J., Fuchs, M. et Strban, G., *Coordination of Long-term Care Benefits – Current situation and future prospects*, trESS, 2011.

Jorens, Y., Gillis, D. et De Coninck, J., *Fraud and error in the field of social security coordination*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, 2015, niet gepubliceerd.

Lhernould, J.-P. (éd.), Eichenhofer, E., Rennuy, N., Van Overmeire, F. et Wollenschläger, F., *Assessment of the impact of amendments to the EU social security coordination rules to clarify its relationship with Directive 2004/38/EC as regards economically inactive persons*, Analytical Report 2015, FreSsco, European Commission, 2015.

OECD, *Long-term care for older people*, OECD, Paris, 2005.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Posting of workers: Report on A1 portable documents issued in 2015*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, 2016.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Posting of workers : Report on A1 portable documents issued in 2014*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, 2015a.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Export of employments benefits : Reference year 2014*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, 2015b, non publié.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Export of family benefits: Reference year 2014*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, 2015c.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Aggregation of periods for unemployment benefits*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, 2015d.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Aggregation of periods for unemployment benefits: Analysis of the economic impact of the options*, HIVA – KU Leuven, commissioned by DG EMPL, 2015e.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Export of family benefits. Analysis of the economic impact of the options*, HIVA – KU Leuven, commissioned by DG EMPL, 2015f.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Update of the analytical studies for an impact assessment for revision of Regulations (EC) N° 883/2004 and 987/2009. Coordination of LTC benefits and unemployment benefits*, HIVA – KU Leuven, commissioned by DG EMPL, 2015g.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Report on recovery procedures*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, 2015h, non publié.

Pacolet J. et De Wispelaere F., *Additional analysis for the partial revision of the provision on the coordination of social security systems in Regulation (EC) N° 883/2004*, HIVA – KU Leuven, 2013a.

Pacolet J. et De Wispelaere F., *Analysis of the characteristics and the duration of employed activity by cross-border and frontier workers for the purposes of coordinating unemployment benefits*, HIVA – KU Leuven, 2013b.

Pennings, F., *European Social Security Law*, 6<sup>ème</sup> édition, Intersentia, 2015a.

Pennings, F., Principles of EU coordination of social security, in F. Pennings et G. Vonk (éds.), *Research Handbook on European Social Security Law*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 321-343, 2015b.

Pennings, F., Coordination of unemployment benefits under Regulation 883/2004, *European Journal of Social Security*, vol. 11, n° 1-2, pp. 177-203, 2009.

Pieters, D., Towards a Radical Simplification of the Social Security Co-ordination, in P. Schoukens (éd.), *Prospects of Social Security Co-ordination*, Acco, Leuven, pp. 177-224, 1997.

Pieters, D., *Kritische situering van de hervorming van de Europese coördinatieverordening*, BTSZ, n° 4., pp. 657-669, 2004.

Roberts, S. (éd.), Schulte, B. (éd.), de Cortazar, C., Medaiskis, T. et Verschueren, H., *Think Tank Report 2009 – Healthcare for Pensioners*, trESS, UGent, 2009.

Spiegel, B. (éd.), Carrascosa Bermejo, D., Henberg, A. et Strban, G., *Assessment of the impact of amendments to the EU social security coordination rules on export of family benefits*, Analytical Report 2015, FreSsco, European Commission, 2015.

Thyssen, M., *Speech on the presentation of the proposal of coordination of social security systems in the European Parliament Employment Committee*, Bruxelles, 2017.

Vandenbroucke, F., Sociaal beleid in een muntunie: puzzels, paradoxen en perspectieven, *BTSZ*, n°. 1, pp. 5-32, 2016.

Verschueren, H., Financing Social Security and Regulation (EEC) 1408-71, European *Journal of Social Security*, vol. 3, n° 1, pp. 7-24, 2001.

# TABLE DES MATIERES

## PROPOSITION DE REVISION DE LA LEGISLATION EUROPEENNE EN MATIERE DE COORDINATION DES SYSTEMES DE SECURITE SOCIALE : EXAMEN CRITIQUE SPECIFIQUEMENT AXE SUR LA BELGIQUE

<b>1.</b>	<b>INTRODUCTION</b>	443
<b>2.</b>	<b>EXPORTATION DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE</b>	446
2.1.	CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION ...	446
2.2.	IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE .....	447
2.3.	AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION .....	447
<b>3.</b>	<b>TRAVAILLEURS FRONTALIERS DEVENANT CHOMEURS</b>	449
3.1.	CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION ..	449
2.2.	IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE .....	450
2.3.	AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION .....	450
<b>4.</b>	<b>TOTALISATION DES PERIODES EN CAS DE CHOMAGE</b>	452
4.1.	CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION ..	452
4.2.	IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE .....	452
4.3.	AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION .....	453
<b>5.</b>	<b>SOINS DE LONGUE DUREE (LTC)</b>	454
5.1.	CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION ..	454
5.2.	IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE .....	455
5.3.	AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION .....	455
<b>6.</b>	<b>SECURITE SOCIALE POUR LES DETACHES</b>	457
6.1.	CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION ..	457
6.2.	IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE .....	458
6.3.	AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION .....	460
<b>7.</b>	<b>FRAUDES ET FAUTES</b>	463
<b>8.</b>	<b>ACCES DE CITOYENS ECONOMIQUEMENT INACTIFS AUX AVANTAGES SOCIAUX</b>	464

<b>9.</b>	<b>EXPORTABILITE DES ALLOCATIONS FAMILIALES</b>	464
9.1.	CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION ..	464
9.2.	IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE .....	465
9.3.	AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION .....	466
<b>10.</b>	<b>CONCLUSION</b>	468
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	469

---





# DIGEST EUROPEEN – DIGEST INTERNATIONAL

PAR

**CECILE BARBIER**

Observatoire social européen (OSE), Bruxelles

Le Brexit et l'élection de Donald Trump en tant que 45<sup>ème</sup> président des Etats-Unis d'Amérique alimentent la polémique sur la poursuite de la mondialisation heureuse. Ces événements remettent en question la politique commerciale mondiale. Dans l'Union européenne, la question des traités commerciaux est toujours controversée ainsi que l'ont illustré les débats belges en préalable à la signature de l'accord économique et commercial global entre l'UE et le Canada (CETA selon l'acronyme anglais). En soutenant la création de nouvelles institutions, le Parlement européen prépare sa contribution au 60<sup>ème</sup> anniversaire du traité de Rome. En proposant d'intégrer dans le cadre européen les instruments négociés en réponse à la crise budgétaire et financière, le Parlement européen ne prend-il pas le risque de se cantonner à soutenir le renforcement du cadre de la gouvernance économique d'une fédération budgétaire de plus en plus intrusive qu'il ne faut pas confondre avec la proposition d'une Union fédérale difficile à concevoir à partir des traités actuels ? Cela ressemble à du fédéralisme mais cela n'en a que les apparences. Du côté des organisations internationales, la croissance continue d'être l'objet des préoccupations principales.

## **1. LE DEBAT INSTITUTIONNEL : BREXIT VERS L'ACTIVATION DE L'ARTICLE 50 DU TUE**

Au Royaume-Uni, la question de l'activation de l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE) fait l'objet d'un intense débat entre les partisans et les opposants de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (Brexit). Le 8 septembre 2016, la Chambre des Lords a débuté ses investigations sur l'impact du Brexit concernant les relations avec l'Irlande. Le même jour, la Conférence des présidents du Parlement européen a nommé Guy Verhofstadt, député européen et ancien Premier ministre belge, représentant du Parlement européen pour les négociations dans le dossier du Brexit. Le 2 octobre suivant, Theresa May, Premier ministre britannique, a annoncé lors du congrès du Parti conservateur, qu'elle enclencherait les procédures et négociations pour la sortie de l'Union européenne prévues par l'article 50 TUE d'ici la fin du mois de mars 2017. La question de savoir si le Parlement de Westminster aura un rôle dans le Brexit se pose avec acuité à la suite de la décision de la Haute Cour de Londres, qui considère que le gouvernement doit respecter la souveraineté du Parlement de Westminster, ce qui nécessite un vote préalable du Parlement à la suite

du dépôt de deux plaintes, l'une par deux Britanniques, l'autre par un groupe de citoyens résidant à Gibraltar, en France et au Royaume-Uni. En réaction à la décision de la Cour, le gouvernement a décidé de faire appel à la Cour suprême.

Au niveau parlementaire, les 13 décembre et 15 décembre 2016, la Chambre des Lords a publié deux rapports sur le Brexit. Le premier porte sur les futures relations commerciales entre le Royaume-Uni et l'Union européenne et détaille les bases juridiques possibles, le second se penche sur le devenir des services financiers britanniques après le Brexit. Ce dernier souligne l'importance de conclure un accord de transition pour les services financiers afin de protéger ce secteur, à la fois vital pour le Royaume-Uni et l'Union européenne.

Michel Barnier, le négociateur en chef de la Commission européenne pour le Brexit a annoncé qu'un accord sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne devrait être conclu avec le gouvernement britannique d'ici au mois d'octobre 2018.

Références :

House of Lords, European Union Committee 5th Report of Session 2016, 17 HL Paper 72, Brexit: the options for trade :

<https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldcom/72/72.pdf>.

House of Lords, European Union Committee 9th Report of Session 2016, 17 HL Paper 81, Brexit: financial services :

<https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldcom/81/81.pdf>.

---

## **2. GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET SOCIALE**

### **2.1. SEMESTRE EUROPEEN 2017**

Le « paquet » d'automne a été publié par la Commission européenne le 16 novembre 2016. Il lance le cycle de la gouvernance économique, le semestre européen 2017, et comprend les documents suivants : l'examen annuel de la croissance 2017 ; la recommandation du Conseil sur la politique économique de la zone euro ; une communication « Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro » ; un rapport sur le mécanisme d'alerte 2017 ; le projet de rapport conjoint sur l'emploi 2017 ; l'évaluation des projets de plans budgétaires des Etats membres de la zone euro pour 2017.

La communication « *Pour une orientation positive de politique budgétaire de la zone euro* », déplore l'absence de règles et d'autorité « *permettant de gérer directement l'orientation budgétaire agréée de la zone euro, ce qui constitue une différence majeure par rapport aux autres zones monétaires unifiées dans le monde. La recommandation sur la politique économique de la zone euro devient un élément de référence pour guider les efforts, mais son efficacité dépend en dernier ressort de la volonté individuelle et collective des Etats membres de la mettre en œuvre* ». Plus loin, la Commission explique qu'« *il est*

*moins facile de trouver le bon dosage des mesures à prendre pour la zone euro en l'absence d'un budget centralisé, lequel pourrait jouer un rôle plus actif à cet égard ».*

La Commission reconnaît pour la première fois ce que beaucoup d'observateurs avaient relevé : « *Dans la plupart des cas, la forte augmentation de l'endettement observée dans un passé récent résulte de la recapitalisation des banques et de la faible croissance du PIB nominal, et non d'un laxisme budgétaire* ». S'appuyant sur la lenteur de la reprise et les aléas de l'environnement économique, la Commission propose une orientation modérément expansionniste pour la zone euro. Elle considère qu'« *une expansion budgétaire pouvant aller jusqu'à 0,5 % du PIB au niveau de la zone euro dans son ensemble est jugée souhaitable pour 2017 en l'état actuel des choses* ». Pour autant, elle ne revient pas sur l'application des règles adoptées dans le cadre des révisions du Pacte de stabilité et de croissance. Selon cet extrait des conclusions de la Commission, « *les Etats membres soumis à une procédure concernant les déficits excessifs et ceux qui doivent encore accomplir des progrès pour atteindre leur objectif budgétaire à moyen terme devraient poursuivre leurs efforts, comme cela leur est recommandé. Les Etats membres qui disposent d'une marge de manœuvre budgétaire devraient être encouragés à adopter une politique budgétaire plus expansionniste, notamment en faisant pleinement usage des instruments du plan d'investissement pour l'Europe, comme les garanties apportées au Fonds européen pour les investissements stratégiques, afin de maximiser les effets sur l'économie réelle* ». Elle propose de continuer d'appliquer le « *pacte de stabilité et de croissance en suivant l'interprétation économique prévue par les règles, notamment en vue de tenir compte des difficultés et des priorités de la zone euro dans son ensemble. Cette ligne de conduite est également celle adoptée dans les avis relatifs aux projets de plan budgétaire pour 2017 des Etats membres de la zone euro (...)* ».

Diffusés sans ce cadre, les avis sur les projets budgétaires sont uniquement publiés en anglais sur le site de la Direction générale Economic and Financial Affairs (Ecfm). La Belgique figure parmi les six pays (Belgique, Chypre, Finlande, Italie, Lituanie et Slovaquie) considérés par la Commission comme entraînant un *risque de non-conformité* par rapport aux exigences du pacte de stabilité et de croissance pour 2017. Elle considère que les plans budgétaires de ces pays pourraient « *entraîner un écart significatif par rapport à leur trajectoire d'ajustement en direction de leur objectif à moyen terme* ». Il convient de rappeler qu'en réponse à la transmission le 17 octobre 2016 du projet de budget de la Belgique, la Commission avait demandé davantage d'information sur « *l'effort structurel envisagé pour 2017* ». La réponse du ministre des Finances datée du 27 octobre 2016 insistait sur le fait que les réformes ont été réalisées « *en ligne avec les recommandations de la Commission européenne* », « *in particularly through a mobility policy reform by measures regarding company cars and major labour market reform (including the revision of the Feasible and Flexible Work Act, the reform of the 1996 Act on promoting employment and protecting competitiveness, and the employment incentives for young people)* ».

Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre du rapport des cinq présidents de juin 2015 sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (UEM), le Conseil a publié une recommandation invitant les Etats membres de la zone euro à mettre en place des conseils nationaux de la productivité, initialement dénommés « de la compétitivité ». Selon le communiqué du Conseil, « *les conseils analyseront les évolutions et les politiques susceptibles d'avoir une incidence sur la productivité et la compétitivité. Ils procéderont à des analyses indépendantes et renforceront le dialogue au niveau national* ». Enfin, pour aider les Etats membres à mettre en œuvre les réformes structurelles, le Comité des représentants permanents (Coreper) a arrêté, le 28 avril 2016, au nom du Conseil, sa position de négociation sur une proposition de règlement établissant un programme d'appui à la réforme structurelle pour aider les Etats membres à mettre en œuvre des réformes, position présentée par la Commission européenne fin novembre 2015. La proposition de la Commission se réfère à l'article 9 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), selon lequel dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine. L'enveloppe financière prévue pour la mise en œuvre du programme s'élève à un maximum de 142,8 milliards d'EUR jusqu'en 2020. Le 29 novembre 2016, la commission du développement régional a adopté le rapport rédigé par Lambert van Nistelrooij (PPE, NL) et Constanze Krehl (S&D, DE) par 29 voix pour et 11 contre. Le 28 avril 2016, le Comité des représentants permanents (Coreper) avait arrêté sa position.

#### Références :

Semestre européen, paquet d'automne : œuvrer à une reprise économique plus forte et plus intégratrice, IP-16-3664, 16 novembre 2016.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro, COM(2016) 727, 16 novembre 2016 :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016D-C0727&from=EN>.

Office of the Minister of Finance in charge of Combating Tax Fraud, Letter to the European Commission of 27th October 2016 :

[https://ec.europa.eu/info/file/60098/download\\_en?token=GISg0-zC](https://ec.europa.eu/info/file/60098/download_en?token=GISg0-zC).

Pour les projets de budget nationaux et les courriers y afférents :

[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2017\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2017_en).

Conseils nationaux de la productivité, le Conseil marque son accord, Communiqué de presse 521/16, 20 septembre 2016 :

[http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/9/47244647449\\_fr.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/9/47244647449_fr.pdf).

Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'appui à la réforme structurelle pour la période 2017-2020 et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 1305/2013, COM(2015) 701, 26 novembre 2015 :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015P-C0701&from=EN>.

Réformes structurelles dans les Etats membres, le Conseil arrête une position sur le programme de soutien, 28 avril 2016, Communiqué de presse 214/116 :

<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/04/28-structural-reforms/>.

### 3. LA REVISION DES TRAITES/AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE

#### 3.1. SIGNATURE ET RATIFICATION DU TRAITE CETA

La politique commerciale de l'Union européenne fait l'objet de multiples critiques. La plupart des accords en négociation s'inscrivent dans le cadre de la Stratégie Europe 2020. En 2010, au moment de l'adoption de la Stratégie, la Commission européenne affirmait que « *Si nous parvenons à finaliser toutes les négociations en cours (cycle de Doha et accords bilatéraux) et à accomplir de nouveaux progrès significatifs dans nos relations avec nos partenaires stratégiques, nous gagnerons un point de PIB dans l'UE d'ici à 2020* ». La communication de la Commission reconnaissait qu'il ne s'agissait pas tant de diminuer les droits de douanes. Elle annonçait que « *Le but sera d'intégrer la protection et la libéralisation des investissements dans les négociations commerciales en cours. Pour ce faire, la Commission proposera bientôt des mises à jour des lignes directrices pertinentes pour les négociations, en commençant par le Canada, Singapour et l'Inde* ». Il s'agissait de mettre en œuvre le Traité de Lisbonne, appliqué depuis le 2009 qui étend les compétences commerciales de l'UE aux investissements. Le Traité de Lisbonne a doté l'Union européenne de la personnalité juridique, transformant ainsi l'UE en un sujet de droit international, capable de négocier et de conclure des accords internationaux en son nom. L'UE dispose donc de la compétence (du pouvoir) de conclure des traités dans les domaines qui lui ont été conférés par les traités. En cas de compétence exclusive, le traité est adopté à la majorité qualifiée par le Conseil et est approuvé par le Parlement européen. En cas de compétence mixte, le Conseil statue à l'unanimité et la ratification des Parlements nationaux est requise en plus de celle du PE. Dès 2011, la question de la mixité des accords de libre-échange avait été posée par des parlementaires allemands, irlandais et britanniques dans le cadre des accords négociés avec la Colombie et le Pérou.

Ainsi qu'annoncé dans la Stratégie Europe 2020, des accords de nouvelles génération tels que le TRIP, l'Accord sur le commerce des services (CAS ou TiSA pour *Trade in Services Agreement* en anglais) et l'accord économique et commercial global (entre l'UE et le Canada, CETA pour *Comprehensive Economic and Trade Agreement* selon l'acronyme anglais) sont négociés dans la plus grande discrétion et sont contestés. La question de savoir si la compétence de l'UE est exclusive a été soulevée par la Commission en octobre 2014 en vue de clarifier le flou juridique qui entoure l'adoption et la ratification dans le cadre de l'accord de libre-échange négocié entre l'UE et Singapour.

En raison de la particularité du système fédéral belge, la ratification du CETA qui est un traité mixte requiert l'assentiment à ratification du Parlement fédéral et des Parlements des entités fédérées concernées. La signature de l'accord, initialement prévue le 27 octobre 2016 lors du Sommet UE-Canada, a été repoussée de quelques jours en raison de l'impossibilité pour les Parlements wallon et bruxellois de donner leur assentiment. Après moult allers-retours entre la Commission et les négociations intra belges, les entités fédérées et le gouvernement fédéral ont négocié une déclaration sur la position de la Belgique et le CETA. Le point principal de ce texte est la demande de saisine de la Cour de Justice de l'Union européenne en vue d'évaluer la compatibilité « du mécanisme ICS [« Investment Court System »,] avec les traités européens, notamment à la lumière de l'avis 2/2015 ». Le texte initial publié dans la presse contenait une référence à l'avis 1/94 qui concerne l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'avis 2/2015 est celui que doit rendre la Cour de Justice de l'UE au sujet de la mixité de l'accord entre l'UE et Singapour. Il reste que la résolution du problème belge a ouvert la voie à la signature du CETA le 30 octobre 2016.

Le 23 novembre, le Parlement européen a quant à lui rejeté par 419 voix contre, 258 pour et 22 abstentions, une proposition de résolution demandant de renvoyer le CETA devant la Cour de justice de l'UE. Signée par 89 députés, une résolution demandait l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité avec les traités de l'accord envisagé entre le Canada et l'Union européenne dit accord économique et commercial global. En clair, ces députés doutaient de la conformité de dispositions relatives à la protection des investisseurs avec le droit des gouvernements à réglementer des objectifs légitimes de politique publique tels que la protection de la santé, la sécurité ou l'environnement, et voulaient faire vérifier, en vertu du règlement du Parlement (article 108), sa compatibilité. Dans un avis publié le 1er juin 2016, le service juridique du Parlement européen n'avait pas trouvé de contradiction entre le chapitre sur l'investissement du CETA et les traités de l'UE.

Les institutions de l'Union européenne évoluent dans un contexte de forte volonté juridique et de respect pointilleux des textes. Le Parlement européen n'échappe pas à cette tendance. Dans un avis du 1er juin 2016, le service juridique du PE

n'avait pas trouvé de contradiction entre le chapitre sur l'investissement du CETA et les Traités de l'UE. Des eurodéputés, issus des groupes GUE-NGL, Verts-ALE et S&CD, s'interrogeaient sur la conformité de dispositions relatives à la protection des investisseurs avec le droit des Etats membres à réglementer des objectifs de politique publique tels que la protection de la santé, la sécurité ou l'environnement, et voulaient faire vérifier, en vertu du règlement du Parlement (article 108), sa compatibilité. Le rejet de la proposition de résolution a ouvert la voie au vote du Parlement sur le CETA. L'accord, signé le 30 octobre 2016 entre l'UE et la Canada, a été approuvé en commission du commerce international le 5 décembre 2016.

Au niveau de la Cour de Justice de l'UE, l'avis publié le 21 décembre 2016 de l'avocate générale de la Cour de Luxembourg, la Britannique Eleanor Sharpston, considère que certaines parties de l'accord de libre-échange entre l'UE et Singapour (ALEUES) ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union et devront être ratifiées par l'ensemble des Parlements nationaux. Il est rare que la Cour de Justice s'éloigne des conclusions des avocats généraux. Eleanor Sharpston détaille les compétences extérieures partagées entre l'UE et es Etats membres parmi lesquelles figurent notamment « *les dispositions définissant les normes fondamentales en matière de travail et d'environnement et entrant ainsi dans le champ d'application de la politique sociale ou de la politique de protection de l'environnement (Chapitre 13)* ». Dernier élément remarquable, l'avocate générale affirme que « *L'Union européenne n'a pas de compétence externe pour accepter d'être liée par l'article 9.10.1 de l'ALEUES (chapitre 9, section A), mettant fin aux accords bilatéraux conclus entre certains Etats membres et Singapour. Cette compétence appartient exclusivement à ces Etats membres* ». (The European Union has no external competence to agree to be bound by Article 9.10.1 of the EUSFTA (Chapter 9, Section A), terminating bilateral agreements concluded between certain Member States and Singapore. That competence belongs exclusively to those Member States.) En cas de confirmation de cet avis par la Cour en 2017, les Parlements des entités fédérées belges seront confortés dans leur droit de se prononcer sur le CETA au même titre que les autres parlement nationaux. Le vote d'approbation du PE est inscrit à l'ordre du jour de la session plénière du PE du 13 au 16 février 2017.

#### Références :

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Commerce, croissance et affaires mondiales. La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020, COM (2010) 612, 9 novembre 2010 :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0612:-FIN:FR:PDF>

Conclusions de l'Avocate générale Mme Eleanor Sharpston, présentées le 21 décembre 2016, Procédure d'avis 2/15 engagée à la demande de la Commission européenne :

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=186494&pageIndex=0&doclang=FR>.

### 3.2. LA VISION DE « L'AVENIR DE L'EUROPE » DU PARLEMENT EUROPEEN

Les discussions sur l'avenir de la zone euro se poursuivent péniblement dans le contexte d'élections dans plusieurs pays de l'Union européenne en 2017 dont les Pays-Bas (législatives), la France (présidentielle) et l'Allemagne (législatives). La Commission européenne doit présenter au printemps un livre blanc sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

Dans deux rapports du Parlement européen issus de la commission des affaires constitutionnelles, les députés européens entendent saisir cette occasion pour accroître les pouvoirs du PE dans le « processus politique ». Cette commission a adopté deux rapports s'inscrivant et prolongeant la réflexion ouverte par le rapport des cinq présidents, publié en juin 2015 : le rapport sur « *les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne* », rédigé par le Guy Verhofstadt (ALDE, BE) et le rapport sur « *l'amélioration du fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne* », préparé par Mercedes Bresso (S&D, IT) et Elmar Brok (PPE, DE). Adopté le 8 décembre 2016 par 16 voix (5 contre et une abstention), le rapport Verhofstadt propose d'intégrer dans les traités européens les instruments et procédures forgés par les institutions européennes en réponse aux multiples crises (financière, budgétaire et bancaire) qui ont secoué l'Union européenne et la zone euro depuis 2010. Le rapport préconise : d'intégrer le pacte budgétaire dans le cadre juridique de l'Union et d'introduire le Mécanisme européen de stabilité (MES) et le Fonds de résolution unique dans le droit de l'Union ; de prévoir des fonctions de gouvernance plus fortes que celles assumées actuellement par la Commission et/ou l'Eurogroupe et de parvenir à un équilibre par l'association du Parlement européen à tous les aspects de l'UEM. Il demande que l'autorité exécutive soit concentrée à la Commission dans la fonction d'un ministre des Finances de l'Union européenne. Celui-ci devrait être responsable du fonctionnement du MES et d'autres instruments mutualisés, notamment de la capacité budgétaire, et être le seul représentant extérieur de la zone euro au sein des organisations internationales. Il estime que le 60<sup>e</sup> anniversaire du traité de Rome serait un moment approprié pour lancer une réflexion sur l'avenir de l'Union européenne menant à une Convention dans le but de préparer l'Union européenne aux décennies à venir.

Adopté également le 8 décembre 2016 par 16 voix pour, 6 contre et une abstention, le rapport Bresso/Brok constate que l'Union européenne et ses Etats membres sont confrontés à des défis importants qu'aucun Etat membre n'est en mesure de relever seul. Considérant que « *l'Union européenne et ses Etats membres sont confrontés à des défis inédits, comme la crise des réfugiés, les problèmes en matière de politique étrangère*



*dans le voisinage immédiat de l'Union et la lutte contre le terrorisme, la mondialisation, le changement climatique, l'évolution démographique, le chômage, les causes et les conséquences de la crise financière et de la dette, le manque de compétitivité et ses conséquences d'ordre social dans plusieurs Etats membres, ainsi que la nécessité de renforcer le marché intérieur, auxquels il importe de trouver une réponse plus adaptée », le rapport contient des préconisations qui recourent en partie celles du rapport Verhofstadt dans le domaine de la gouvernance économique par l'introduction « de réformes institutionnelles afin de conférer à l'Union économique et monétaire un gouvernement économique efficace et démocratique, doté de capacités accrues et intégré au sein du cadre institutionnel de l'Union ». Ces deux rapports sont inscrits à l'ordre du jour de la session plénière du PE du 13 au 16 février 2017.*

Références :

Rapport sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne, Rapporteur : Guy Verhofstadt (ALDE, BE) :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2016-0390+0+DOC+PDF+V0//FR>.

Rapport sur l'amélioration du fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne, Rapporteurs : Mercedes Bresso (S&D, SP) et Elmar Brok (PPE, DE) :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2016-0386+0+DOC+PDF+V0//FR>.

#### **4. LEGISLATION SOCIALE DE L'UE/SOCLE DES DROITS SOCIAUX`**

##### **4.1. SOCLE DES DROITS SOCIAUX**

Le Comité des Régions (CdR) a adopté sa position sur le socle européen des droits sociaux le 12 octobre 2016. Il accueille favorablement la consultation de la Commission européenne. Le CdR « attend de la Commission européenne qu'elle se conforme au principe de subsidiarité lors de l'instauration du socle européen des droits sociaux et qu'elle respecte le large spectre de compétences des autorités nationales et infranationales en matière de politique sociale ; dans le même temps, il y a lieu de s'assurer que le contenu du socle soit conforme aux principes généraux du programme pour une meilleure réglementation ».

Le 8 décembre, la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen a adopté le rapport, rédigé par Maria João Rodrigues (S&D, PORT) sur le socle des droits sociaux par 34 voix pour, 14 contre et 4 abstentions. Le même jour, le Conseil EPSCO a tenu un « débat politique » sur la base d'une note d'orientation de la présidence slovaque, rédigée en novembre 2016. Selon cette note, les Etats membres étaient invités à approfondir leur réflexion sur la base des cinq princi-

paux messages identifiés à ce stade de la consultation : 1 doper la productivité et la compétitivité ; 2 garantir les droits sociaux dans un monde du travail en mutation ; 3 des compétences pour le marché de l'emploi ; 4 plus de justice sociale et moins d'inégalités ; 5 emploi et droits sociaux au 21<sup>ème</sup> siècle. Selon le Conseil EPSCO du 8 décembre 2016, « [le] socle devrait tenir compte du fait que les systèmes sociaux des Etats membres sont confrontés à des réalités et présentent des caractéristiques différentes, et il devrait respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité ».

#### Références :

Comité des Régions, Avis. Le socle européen des droits sociaux, 119<sup>e</sup> session plénière des 10, 11 et 12 octobre 2016, Rapporteur : Heinz-Joachim Höfer (/PSE, DE), maire de la ville d'Altenkirchen :

<http://cor.europa.eu/fr/activities/opinions/Pages/opinion-factsheet.aspx?Opinion-Number=CDR%202868/2016>.

Socle européen des droits sociaux, doc. 14475/16 de la présidence, 24 novembre 2016 : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14475-2016-INIT/fr/pdf>.

Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO), 8 décembre 2016 :

[http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/epsco/2016/12/st15389\\_en16\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/epsco/2016/12/st15389_en16_pdf/).

Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council, 08/12/2016, 8 December 2016 :

[http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/epsco/2016/12/st15389\\_en16\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/epsco/2016/12/st15389_en16_pdf/).

Rapport sur un socle européen des droits sociaux (2016/2095(INI)), Rapporteur : Maria João Rodrigues (S&D, PORT), 8 décembre 2016 :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2016-0391&language=FR>.

#### 4.2. REVISION DES REGLES SUR LA COORDINATION DES SYSTEMES DE SECURITE SOCIALE

La Commission européenne a adopté le 13 décembre 2016 une proposition de révision des règles sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. La proposition de la Commission s'inscrit dans son initiative pour un Paquet sur la mobilité professionnelle. La révision concernera les allocations de chômage avec un allongement à six mois de la période d'exportation de ces prestations en cas de mobilité dans un autre Etat membre ainsi que les prestations de soins de longue durée, qui seront mieux définies afin d'assurer une meilleure sécurité juridique pour les allocataires.

#### Référence :

L'équité au cœur de la proposition de la Commission visant à actualiser les règles de l'Union en matière de coordination de la sécurité sociale, 13 décembre 2016, IP-16-4301 et COM(2016) 815 :

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4301\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4301_fr.htm).

## 5. LA VOIX DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

### 5.1. LE FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL (FMI) PREVOIT UNE CROISSANCE MONDIALE MODEREE

Dans son rapport d'octobre 2016 sur les Perspectives de l'économie mondiale, le FMI considère que la croissance économique mondiale restera modérée cette année à la suite d'un ralentissement aux Etats-Unis et du vote en faveur de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. L'institution prévoit un léger rebond en 2017 et au-delà, principalement grâce aux pays émergents. Selon les prévisions du FMI, dans la zone euro, la croissance s'établira à 1,7 % en 2016 et à 1,5 % en 2017, contre 2,0 % en 2015. « *La Banque centrale européenne devrait maintenir sa politique actuelle, qui est à juste titre accommodante. Un relâchement supplémentaire, sous la forme d'une augmentation des achats d'actifs, pourrait être nécessaire si l'inflation ne remontait pas* ».

Référence :

Le FMI prévoit une croissance mondiale modérée et avertit que la stagnation économique pourrait alimenter les appels au protectionnisme, 4 octobre 2016 : <http://www.imf.org/fr/News/Articles/2016/10/03/AM2016-NA100416-WEO>.

### 5.2. ETUDES ECONOMIQUES DE L'OCDE : ZONE EURO 2016 ET RETRAITES PAR CAPITALISATION

Dans son rapport de 2016 intitulé « Objectif croissance », présenté lors du G 20 organisé à Shanghai en février 2016, l'OCDE notait que les « *perspectives de croissance mondiale restent moroses à court terme, sur fond d'échanges mondiaux en voie de ralentissement et d'atonie persistante de l'investissement freinant la reprise des économies avancées* ». Des réformes structurelles, conjuguées à des mesures de soutien de la demande, demeurent donc éminemment souhaitables, selon l'OCDE, pour renforcer durablement la productivité et la création d'emplois qui permettront de réaliser des progrès en matière d'équité. Dans un contexte de perspectives économiques mondiales dégradées, « *il est souhaitable d'engager en priorité les réformes qui, au-delà de leur effet stimulant sur l'emploi et la productivité, sont les plus adaptées pour soutenir l'activité à court terme* ».

Fin novembre 2016, l'OCDE s'interroge sur les moyens de « sortir du piège de la croissance molle » à l'occasion du lancement des *Perspectives économiques mondiales*. L'OCDE appelle notamment à profiter des politiques monétaires accommodantes afin de prendre des initiatives budgétaires et relancer la croissance économique. Il ne s'agit pas d' « *un blanc-seing donné aux gouvernements* » a précisé le Secrétaire général de l'OCDE Angel. « *L'OCDE préconise de faire un usage plus judicieux de la politique budgétaire, en ciblant les dépenses sur des domaines susceptibles de stimuler la croissance comme les investissements dans des infrastructures de grande qualité, l'in-*

*novation, l'éducation et les compétences, qui contribuent également à rendre la croissance plus inclusive ». Dans son communiqué, l'OCDE appelle les gouvernements à éviter les politiques protectionnistes qui risqueraient de « mettre à mal la croissance déjà modeste des échanges mondiaux et les encourage plutôt à mettre en œuvre des trains de mesures structurelles propres à créer davantage de possibilités d'emplois, à accroître le dynamisme des entreprises et à favoriser les réaffectations de ressources, de manière à ce que les avantages des échanges soient plus largement partagés entre tous ».*

Le 5 décembre 2016, l'OCDE a affirmé que l'architecture des régimes privés de retraite par capitalisation doit être améliorée dans une publication exposant ses *Perspectives sur les retraites 2016*. Face au vieillissement des populations, elle incite les pays à rétablir l'équité entre fonctionnaires et salariés du privé ainsi qu'à favoriser la diversification des sources de revenu des retraités. Selon l'OCDE, dans les quatre pays couverts par l'organisation où il existe un régime de retraite distinct pour la fonction publique, les perspectives de pension future des fonctionnaires, mesurées en termes de taux de remplacement, sont supérieures de 20 points de pourcentage à celles du secteur privé pour une carrière complète. L'OCDE recommande de mettre en place un cadre de retraite prévoyant l'application de règles identiques pour le secteur public et le secteur privé, ce qui, selon elle, ne manquerait pas de faciliter la mobilité professionnelle et d'accroître l'efficacité.

Références :

OECD Press release, Make better use of fiscal initiatives to escape low-growth trap, OECD says in latest Global Economic Outlook, Paris, 28 novembre 2017 :

<https://www.oecd.org/newsroom/make-better-use-of-fiscal-initiatives-to-escape-low-growth-trap-oecd-says-in-latest-global-economic-outlook.htm>.

OECD Press release, Design of funded private pensions needs to be improved, 5 décembre 2016 :

<https://www.oecd.org/pensions/design-of-funded-private-pensions-needs-to-be-improved.htm>.

---

## **PRIX**

---

Le numéro

En Belgique ..... 25,00 EUR

A l'étranger ..... 34,00 EUR

L'abonnement annuel (4 numéros)

En Belgique ..... 100,00 EUR

A l'étranger ..... 136,00 EUR

ISSN 0035-0834

Numéro de compte :

IBAN : BE21 6792 0058 6603

BIC : PCHQBEBB

**Les auteurs sont priés d'adresser leurs manuscrits à**

**Monsieur Koen Vleminckx, Conseiller général**

**Service public fédéral Sécurité sociale**

**Finance Tower**

**Boulevard du Jardin Botanique, 50 bte 135**

**1000 Bruxelles**

**e-mail : [koen.vleminckx@minsoc.fed.be](mailto:koen.vleminckx@minsoc.fed.be)**

Les textes reçus sont soumis, pour avis, à des spécialistes en la matière.

Le texte intégral de la Revue peut être consulté sur internet :

<http://www.rbss.belgium.be>

## **CONSEIL DE REDACTION**

### **PRESIDENT**

---

Yves STEVENS, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven).

### **VICE-PRESIDENT**

---

Koen VLEMINCKX, directeur études et publications, SPF Sécurité sociale.

### **SECRETARIAT**

---

Roland VAN LAERE, SPF Sécurité sociale.

### **CONSEILLERS SCIENTIFIQUES**

---

Denis BOUGET, professeur à l'Université de Nantes ;  
Bea CANTILLON, professeur à l'Université Antwerpen (UA) ;  
Daniel DUMONT, professeur à l'Université libre de Bruxelles (ULB) ;  
Anton HEMERIJCK, professeur à la Vrije Universiteit Amsterdam (VU) ;  
Alain JOUSTEN, professeur à l'Université de Liège (Ulg) ;  
Pierre VANDERVORST, professeur à l'Université libre de Bruxelles (ULB) ;  
Herwig VERSCHUEREN, professeur à l'Université Antwerpen (UA),  
professeur invité à la Vrije Universiteit Brussel (VUB) ;  
Pascale VIELLE, professeur à l'Université Catholique de Louvain (UCL).

### **MEMBRES DES INSTITUTIONS EUROPEENNES**

---

Isabelle MAQUET, Commission européenne, DG Emploi, affaires sociales et inclusion ;  
Muriel RABAU, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne concernant la protection sociale.

### **MEMBRES DE L'ADMINISTRATION**

---

Frank VAN MASSENHOVE, président du SPF Sécurité sociale ;  
Tom AUWERS, directeur général, SPF Sécurité sociale ;  
Jo DE COCK, administrateur général de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) ;  
Anne OTTEVAERE, administrateur général adjoint, Agence fédérale pour les allocations familiales (FAMIFED) ;  
Frank ROBBEN, administrateur général de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS).

### **COLLABORATEURS PERMANENTS**

---

Françoise GOSSIAU, SPF Sécurité sociale ;  
Guy RINGOOT, SPF Sécurité sociale.



