

L'ORIGINE TECHNICO-ADMINISTRATIVE DE LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE. UN RECIT DE GUERRE PARTICULIER¹

« 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 »², qui se sont matérialisés par les effets de la guerre³. 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 relativisée⁴. 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 mondiale⁵.

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 mécanographiques⁶ et a fourni la base technique à la nouvelle sécurité sociale généralisée en 1944⁷. 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^e siècle jusqu'au milieu des années 70 au 20^e 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 société⁸. La dynamique interactive entre ces composantes, le processus d'adaptation mutuelle et son évolution, appartiennent au domaine d'étude de l'historien⁹ qui décrit l'interdépendance de tous ces composants comme s'il s'agissait d'un réseau global¹⁰. L'une de ces composantes est l'artefact institutionnel : le sous-système de la Société de Mécanographie¹¹. 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 productivité¹². 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 Goldschmidt¹³, 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 existait¹⁴. 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-salariés¹⁵. 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 pratique¹⁶.

(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 marché¹⁷. 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 universitaires¹⁸. 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'Etat¹⁹. 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 Leener²⁰ et Fernand Delory étaient des personnages socialement influents, qui ont également joué un rôle prépondérant dans le secteur des allocations familiales²¹. 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.

vision. Une telle coalition d'acteurs ouvre la voie aux changements technologiques²². 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 1938²³. 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 »²⁴. 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 fiche²⁵. 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'ACAF²⁶. Le 7 mars 1939, la proposition fut approuvée lors de la réunion inaugurale du Comité de coordination²⁷. 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 »²⁸, qui a adopté ensuite le statut d'association sans but lucratif le 10 février 1940²⁹. 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 directeur³⁰.

(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 mécanographique. 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 Hollerith³¹. 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 données³².

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 employeurs³³.

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 paratatiques³⁴. 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 suspect³⁵. 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 1941³⁶. Cette décision fut motivée par la crainte des conséquences sociales au moment où les montants seraient exigés en masse³⁷. 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 appliquée³⁸.

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 inscrire³⁹. 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 payer⁴⁰. 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 versées⁴¹. 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'Etat⁴². 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 enfant⁴³. 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 1945⁴⁴!

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 bénéficiaires⁴⁵. 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 continuer⁴⁶. 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 suivant⁴⁷. 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 missions⁴⁸.

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 travail⁴⁹. 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 supportable⁵⁰. Mais surtout, le personnel (masculin) pouvait également faire valoir l'exemption du travail obligatoire en Allemagne, tout comme les fonctionnaires⁵¹. 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 livrer⁵². Pour aggraver les choses, les Allemands réquisitionnèrent quelques machines en 1943⁵³. 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 fournis 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 m³ 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 guerre⁵⁴. 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 administratif⁵⁵. 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 résultats⁵⁶. 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 politique⁵⁷. 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 appréciée⁵⁸.

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 libérales⁵⁹. Il a, par ailleurs, en partie disparu de la scène en 1942⁶⁰. 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 totale⁶¹. 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'entière de la population concernée était assujettie au système des allocations familiales⁶².

On trouve d'autres motifs d'explications pour le développement spectaculaire d'un système de sécurité sociale attendant 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'ACAF⁶³. 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 Smet⁶⁴ en tant que président et Camille Legrand⁶⁵ 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'agacement⁶⁶. 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'ACAF⁶⁷. 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'ACAF⁶⁸.

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 »⁶⁹. 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 sociale⁷⁰.

(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 libération⁷¹. Avant le développement du système néerlandais, la Commission Van Rhijn fut juste un exercice⁷². 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 actif⁷³. La préparation en France fut trop limitée pendant la guerre afin de pouvoir dérouler un nouveau système immédiatement après la libération⁷⁴. 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 direction⁷⁵. 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*⁷⁶. Le résultat fut un accord conclu en 1944 entre les ténors sociaux : le « Pacte social », qui contenait les grands axes du nouveau système social⁷⁷. 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'ONSS⁷⁸.

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 lucide⁷⁹. 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-systèmes⁸⁰. 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 perturbée⁸¹.

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 centralisée⁸². 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 centralisée⁸³. 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 institutionnel⁸⁴.

Les propositions finales furent officialisées dans le document Instructions techniques relatives à l'organisation de l'Office national de sécurité sociale⁸⁵. 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'études⁸⁶. 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 financier⁸⁷. 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 Delory⁸⁸. 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 la 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 1939⁸⁹. 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 système⁹⁰. 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 instinctivement⁹¹. 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 1948⁹². 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 rechange⁹³. 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 que 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'échelle⁹⁴. 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 coût⁹⁵. 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 délais⁹⁶. 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 Trochet 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 sociale⁹⁷. 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 déclaration⁹⁸. 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 sociale⁹⁹. 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 technologique¹⁰⁰.

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 secteur¹⁰¹.

(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 niveaux¹⁰². 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-intuitive¹⁰³. 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 socialiste¹⁰⁴. 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'ONSS¹⁰⁵. 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^{ème} 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'acteurs¹⁰⁶. 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 obsolètes¹⁰⁷. 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 sociaux¹⁰⁸. 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 » (...) ¹⁰⁹. 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 ¹¹⁰. 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 ¹¹¹. 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 gegroeid 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 ¹¹².

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-1943¹¹³, France-1942¹¹⁴), 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

| | | |
|-----------|--|-----|
| 1. | INTRODUCTION | 397 |
| 2. | LA BASE D'UN NOUVEAU SYSTEME SOCIO-TECHNIQUE LES ALLOCATIONS FAMILIALES, ACCAPAREES PAR LES EMPLOYEURS | 400 |
| 3. | LE DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL D'UN SECTEUR DE L'ASSURANCE SOCIALE - L'ALLOCATION FAMILIALE - DURANT LA GUERRE | 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 |
| 4. | LA DYNAMIQUE : LE PACTE SOCIAL, LA BASE DE LA SECURITE SOCIALE D'APRES-GUERRE | 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 |
| 5. | CONCLUSION | 435 |
| 6. | ARCHIVES | 437 |
| 7. | ABREVIATIONS UTILISEES | 437 |