

# **LA TRANSFORMATION TECHNICO-POLITIQUE DE LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE. LA LUTTE AU SUJET DU REGISTRE DES TRAVAILLEURS (1944-1963)**

**PAR** | **RAPHAEL VAN LERBERGE**  
Chercheur-PhD, Vrije Universiteit Brussel

---

## **EXPLICATIONS PRELIMINAIRES**

---

### **LA THEMATIQUE**

Le présent article traite de l'évolution du registre des travailleurs. Ce terme englobe l'ensemble des informations relatives aux personnes assurées, telles que nom, genre, adresse, date de naissance et situation administrative. Cette information fut jadis spécifique à chaque secteur, organisation, institution. Dans le système d'assurance d'avant-guerre, toutes les organisations possèdent leurs propres registres aux caractéristiques spécifiques. Il n'existe ni uniformité ni conformité.

Il existe un seul registre aux caractéristiques plus générales : le fichier établi par la Caisse Générale d'Epargne et de Retraite (la CGER, devenue Fortis Banque en 1993) au sens du régime de pension généralisé pour ouvriers (1924), qui est en réalité une généralisation des fichiers que la Caisse de Retraite a créés au 19<sup>e</sup> siècle pour pouvoir calculer et payer les pensions.

Avec l'élargissement et la généralisation de la sécurité sociale après la Deuxième Guerre mondiale, cette multitude et cette diversité deviennent problématiques suite à l'augmentation des volumes et au besoin de contrôle, qui rendent nécessaire une certaine uniformité des données. Le besoin d'un répertoire central des employeurs utilisable dans tout le système apparaît. Presque tous les pays qui ont instauré un système généralisé de sécurité sociale se trouvent confrontés à un problème similaire : comment traiter, contrôler et tenir à jour cette profusion de données ? En 1949, ce problème est reconnu par l'Association internationale de la sécurité sociale, qui fait effectuer une étude comparative dans le but de partager les expériences, de diffuser les connaissances et de créer

un système 'idéal'.<sup>1</sup> Les rapporteurs constatent qu'il existe presque autant de systèmes que de pays, et qu'un registre et un système d'immatriculation centraux n'existent pratiquement nulle part, en dépit du besoin. Car ces systèmes permettent d'effectuer des contrôles et peuvent également fonctionner à l'aide de machines de bureau, ce qui améliore l'efficacité tout en répondant aux concepts de gestion d'entreprise rationnelle.<sup>2</sup> La mise en place d'un registre central et l'utilisation de systèmes bureautiques (coûteux) sont donc liées au choix de centraliser ou non le système. Ce choix est épineux, surtout dans les pays qui utilisent des organisations influencées par une idéologie ou liées à des groupes de pouvoir, car une immatriculation équivaut à une affiliation. Cette question technique a donc des conséquences sociopolitiques qui vont jusqu'au débat sur le rôle de l'Etat et de ses institutions.

En Belgique, les fonctions d'identification et de contrôle sont également examinées en 1944 dans le projet technique du nouveau système.<sup>3</sup> Mais ici encore, elles sont vite perçues comme problématiques et traitées en tant que telles dans les premiers plans pour la réforme de la sécurité sociale (1951).<sup>4</sup> Léon-Eli Troclet, compétent ministre de la Prévoyance sociale de l'époque, décrit ce problème et constate qu'en 1948, l'utilisation de cartes perforées apporte une solution.<sup>5</sup>

Le contexte belge démontre cependant qu'il ne s'agit pas d'une discussion purement technique, car toute la problématique se déploie sur fond d'une modification du régime des pensions pour laquelle la CGER a déjà créé un registre. Le débat portant sur un registre central des travailleurs est donc lié à celui qui concerne le régime des pensions, le rôle des institutions parastatales, et le maintien du pluralisme institutionnel. Il s'agit donc d'un vaste débat

(1) *Rapport sur les problèmes techniques concernant l'administration des régimes de sécurité sociale et Manuel de méthodes d'immatriculation des assurés et d'organisation des fichiers*, composé d'un volet 'Monographies nationales' et d'un volet 'Formulaires', Genève, 1951.

(2) *Rapport sur les problèmes...*, p. 8.

(3) Archives de l'Office national de sécurité sociale (ci-dessous AONSS), Commission de gestion (ci-dessous CG) 1, exposé technique concernant l'organisation d'un Office nationale de la sécurité sociale, 1944 12 10, rubrique f. *Zekerheidskaart bestemd voor de werknemers*.

(4) Commissaires nationaux pour la Sécurité sociale, *Verslag over de hervorming van de maatschappelijke zekerheid*, Bruxelles, 1951, dans le rapport Leën, rubrique 41 et le rapport Fuss, rubrique 30.

(5) L.-E. Troclet, *De sociale zekerheid in België. Deel 1: algemene vraagstukken inzake sociale zekerheid*, Bruxelles, 201, 1958.

social, qui se prolongera jusque dans les années 1970 avec les discussions sur la simplification administrative, le caractère privé des données et, au final, l'architecture de la sécurité sociale dans son ensemble. Il se conclut en 1991 avec la création de la Banque Carrefour de la sécurité sociale.<sup>6</sup> Aujourd'hui encore, le registre des travailleurs de la Banque Carrefour reste une composante technique cruciale du système de la sécurité sociale. Le système actuel consiste en connexions électroniques entre plusieurs banques de données, qui fournissent des informations grâce à une série de protocoles. Cependant, les fonctions de base, d'une part le contrôle de l'identité des assurés sociaux et des ayant droit, et de l'autre la détermination des droits dans la sécurité sociale en fonction des prestations salariales et de travail, sont restées identiques à celles dont le besoin a été ressenti en 1944.

Nous décrivons le registre des travailleurs comme un artefact technico-administratif (ou ATA).<sup>7</sup> Un tel artefact intervient dans le traitement des données dans une administration : il prend la forme d'une carte perforée, d'un formulaire, d'un fichier, d'un carnet de membre, d'une déclaration, d'un reçu, etc. Une administration se compose d'une multitude d'ATA. Ceux-ci prennent une forme concrète physique, comme un formulaire papier ou une fiche (ou, plus tard, une fiche perforée en carton), une bande magnétique, un fichier électronique. Leur fonction et leur contenu en font des composants actifs dans un système sociotechnique. Ils mettent un réseau en mouvement, et sont dès lors à examiner en tant qu'actants.<sup>8</sup> Ils possèdent 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 à entretenir sous peine d'obsolescence<sup>9</sup>. Ils ont une base juridique et sont le produit de règles et de modalités d'implémentation qui sont

(6) F. Robben et J. Viaene, De oprichting van een kruispuntbank voor de sociale zekerheid. Voorontwerp van wet, *Oriëntatie*, 6/7, pp. 157-164, 1989. Ils utilisent à la fois la dénomination et la forme d'un 'réseau' pour décrire le système de la sécurité sociale.

(7) Nous renvoyons à mon article: Raphaël Van Lerberge, L'origine technico-administrative de la sécurité sociale en Belgique. Un récit de guerre particulier, *Revue belge de sécurité sociale*, 3, pp. 397-439, 2016.

(8) 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'actants concrets. Mais ces actants se manifestent sous de nombreuses autres formes comme on l'a vu ci-dessus.

(9) Comme dans I. 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.

souvent porteuses d'une charge politique. Les ATA sont généralement le résultat d'une convention entre plusieurs acteurs d'un système qui fixent la forme, le contenu, la structure, les délais, les sanctions etc. Souvent, les caractéristiques de contenu ont aussi une valeur politique, sociale ou morale qui fait l'objet d'un débat sociétal politique. Ils revêtent une dimension sociale parce qu'ils sont exécutoires et constituent un moyen de sanction et d'exclusion. Ils reflètent les conditions techniques d'utilisation. Ils constituent des justificatifs et des instruments de contrôle ; ils possèdent donc un pouvoir, et sont utilisés en tant que tels dans les constellations de pouvoir et par leurs acteurs tels que les caisses de maladie, les institutions, les politiciens, les employeurs, les syndicats. Ils sont des éléments physiques du réseau : ils sont échangés, le transport a une origine et une destination, le trafic de données a une vitesse et doit être réalisé 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, électroniques etc. C'est par eux qu'émergent de nouvelles formes d'informations et de connaissances sur l'individu ou le cas particulier, mais aussi, dans leur forme traitée, sur des situations globales auxquelles ils se rapportent, afin qu'ils puissent orienter une politique et des processus sociaux<sup>10</sup>. Ils forment la base technico-administrative du système, ce qui en fait l'objet de débats sociopolitiques.

## OBJECTIFS

### Objectif 1

Dans le présent article, nous examinons l'évolution d'un artefact technico-administratif dans le contexte sociotechnique du secteur des pensions, et nous cherchons à savoir si la technologie a exercé une influence sur l'évolution de la sécurité sociale.

L'historien Guy Vanthemsche mentionne cinq influences sur la sécurité sociale : le contexte international, économique, social, idéologique et politique.<sup>11</sup> Cette distinction suit l'approche habituelle de la sécurité sociale, généralement étudiée comme une résultante du 'pouvoir' exercé par divers groupes sociaux. Il est vrai que des études récentes élargissent ce point de vue et renvoient par exemple à l'interaction entre politique, culture politique et

(10) 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 le système de classification et l'organisation des soins de santé.

(11) Guy Vanthemsche, *De beginjaren van de sociale zekerheid in België 1944-1963*, Bruxelles, pp. 32-33, 1995.

sciences sociales<sup>12</sup>, ou entre la structure et le fonctionnement d'organisations d'intérêts (syndicats) sur la structure de l'Etat-providence<sup>13</sup>, mais l'influence de la technologie n'a guère été étudiée.

Dans l'historiographie belge de la sécurité sociale, le 'pouvoir' constitue le point de départ. Des historiens tels que Guy Vanthemsche ou Dirk Luyten analysent la transition entre l'avant-guerre et le nouveau régime, mais l'aspect technique n'est pratiquement pas abordé.<sup>14</sup> Pierre Vandervorst et Michel Liesse donnent une impulsion visant à analyser également la composante technique, mais sans la replacer dans un contexte plus vaste.<sup>15</sup> Isabelle Boydens étudie une composante comparable du système, à savoir la base de données des salaires et du temps de travail.<sup>16</sup> Des chercheurs tels que P. H. A. Frissen<sup>17</sup>, P. Henman et M. Adler examinent l'influence de l'informatique sur la société, mais en tant que sociologues, ils se bornent à une analyse historique limitée.<sup>18</sup> Nous souhaitons remonter plus loin dans le temps et examiner spécifiquement si la mécanographie et, plus tard, les premières technologies informatiques, ont influencé la suite de l'évolution de l'institut 'sécurité sociale' en nous concentrant sur un ATA précis : le registre des travailleurs.

(12) S. J. Keulen, *Monumenten van beleid. De wisselwerking tussen Nederlands rijksverheidsbeleid, sociale wetenschappen en politieke cultuur, 1945-2002*, thèse de doctorat non publiée, Université d'Amsterdam, 2014.

(13) O. D. Nijhuis, *Labor divided. Union structure and the development of the postwar welfare state in the Netherlands and the United Kingdom*, thèse de doctorat non publiée, Université de Leiden, 2009.

(14) Guy Vanthemsche, *De beginjaren van de sociale zekerheid in België 1944-1963*, Bruxelles, pp. 165-176, 1995. 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.

(15) P. Vandervorst, *Le paysage informatique de la sécurité sociale comme métaphore ?*, Bruxelles, 2015 ; M. Liesse et R. Van Lerberge, *Smals Development. 1939-2014*, Bruxelles, 2014.

(16) I. Boydens, *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, 1999. Une base de données est un exemple d'ATA. Boydens renvoie non seulement à l'importance de l'histoire préalable, mais aussi au lien avec le contexte juridique et socio-économique des objets de base de données, p. 267 et suivantes.

(17) P. H. Z. Frissen, *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, La Haye, 1996.

(18) M. Adler et P. Henman, Technologies de l'information dans la politique et l'administration de la sécurité sociale : résumé de la situation, *Revue internationale de sécurité sociale*, 54, 4, pp. 27-56, 2001.

## Objectif 2

Dans le présent article, nous souhaitons examiner, en procédant à l'analyse historique de nouvelles sources, si les mécanismes autoperpétuants qui s'expriment dans la « dépendance au sentier » (path dependence) ont joué un rôle.

Nous avons déjà signalé qu'il s'écoule environ un demi-siècle entre les premières initiatives visant à créer un registre central et la solution définitive qui passe par la création sociotechnique de la Banque Carrefour. Il convient donc de se demander quels mécanismes ont agi pour expliquer la longueur de cette transition (cinq décennies). Ce point est en partie étudié par les sociologues Pierre Reman et Philippe Pochet qui – en se basant sur l'institutionnalisme historique –, ont étudié les modifications du système de la sécurité sociale, en se concentrant sur le secteur des pensions, mais sans analyser les aspects techniques. Reman et Pochet expliquent la lenteur de la conversion dans ce secteur par un ancrage dans les structures d'avant-guerre, qu'ils décrivent comme une forme de dépendance au sentier.<sup>19</sup> D'autres chercheurs utilisent ce concept dans des études portant sur les modifications de la sécurité sociale.<sup>20</sup> G. F. Lanzara y ajoute le concept de *bricolage* qu'il emprunte à Claude Lévi-Strauss, et que ce dernier employait pour décrire le fait que les cultures créent de nouveaux artefacts à l'aide de matériaux initialement utilisés à d'autres fins. Lanzara note la présence d'un accord dans la naissance de nouvelles institutions et fait le lien avec la dépendance économique au sentier.<sup>21</sup> La notion de dépendance au sentier est également présente dans le constructivisme social. On pose que chaque étape d'une évolution sociotechnique repose sur la

(19) P. Reman et P. Pochet, Transformations du système belge de sécurité social, in P. Vielle, P. Pochet et I. Cassiers (éds.), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, pp. 121-150, 2005.

(20) B. Palier et G. Bonoli, Phénomènes de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale, *Revue française de science politique*, 3, pp. 399-420, 1999. Ils évoquent l'ancrage dans les structures d'avant-guerre comme un frein au développement de la sécurité sociale française. A. M. Jacobs, Policymaking as political constraint: institutional development in the U.S. social security program, in J. Mahoney et K. Thelen (éds.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, pp. 94-131, 2010. Il examine à partir d'une approche institutionnaliste les évolutions de la sécurité sociale américaine et constate que les facteurs 'endogènes' dans l'institution de la sécurité sociale ont fonctionné en s'autoperpétuant.

(21) G. F. Lanzara, Self-destructive processes in institution building and some modest countervailing mechanism, *European Journal of Political Research*, 33, pp. 26-31, 1998. Si nous appliquons ce principe, nous pouvons dire qu'en 1944, les acteurs ont choisi la solution la plus économique car instaurer un nouveau système dans un bref laps de temps aurait eu un coût supérieur au fait de continuer à travailler avec les ressources existantes.

connaissance et l'expérience d'une étape précédente, mais aussi le fait que l'on choisisse de continuer à utiliser une technologie existante non pas parce qu'il s'agissait de la meilleure technologie, mais bien parce que l'on a tiré du choix initial des avantages de marché que l'on souhaite perpétuer. Autrement dit, le sentier est également déterminé par des facteurs socioéconomiques, tout comme la complexité et l'incertitude incitent les utilisateurs à s'en tenir à un choix effectué.<sup>22</sup> D'autres disciplines ont abondamment utilisé ce concept<sup>23</sup>, au point qu'il a depuis lors donné naissance à une bibliothèque bien fournie y compris quelques éclaircissements.<sup>24</sup>

Un problème fondamental se pose d'emblée : il n'existe aucune définition concluante du concept de dépendance au sentier. Nous reprendrons donc celle de Paul Donnelly, que nous considérons comme la plus judicieuse dans l'historiographie : « *A historical path of choices has the character of a branching process with a self-reinforcing dynamic such that preceding steps in a particular direction induce further movement in the same direction, thereby making the possibility of switching to some other previously credible alternative more difficult.* »<sup>25</sup> En partant de cette description, nous devons au moins pouvoir identifier des sentiers et des moments de décision où l'on a fait des choix rationnels ou non définis par le passé. La dépendance doit donc provenir de l'exclusion ou de l'absence de prise en considération d'alternatives.

(22) D. MacKenzie et J. Wajcman, Introductory essay, in D. MacKenzie et J. Wajcman (éds.), *The social shaping of technology*, Londres, pp. 19-21, 1999.

(23) Il est aussi utilisé pour pouvoir identifier des phénomènes récents, p. ex. L. Gerrits et P. Marks, Vastgeklonken aan de Fyra. Een padafhankelijkheidsanalyse van de onvermijdelijke keuzen voor de falende flitstrein, *Bestuurskunde*, 1, pp. 55-64, 2014. Ils concluent par ces mots : « La dépendance au sentier est un des éléments qui peuvent rendre la prise de décision collective si complexe. En exposant ce type de mécanismes, nous pouvons toujours mieux comprendre pourquoi il peut être si difficile de mener de grands projets à bon terme. » La création d'un registre central des travailleurs est un autre exemple de grand projet qui n'a pas été mené à bon terme.

(24) D. Brezniz, Slippery path of (mis)understanding. Historically based explanations in social science, in G. Schreyögg et J. Sydow (éds.), *The hidden dynamics of path dependence. Institutions and organizations*, New York, pp. 13-34, 2010.

(25) P. Donnelly, Focusing on process and history – path dependence, in J. Hogan, P. Dolan et P. Donnelly (éds.), *Approaches to qualitative research: Theory and its practical application*, Cork, 125, 2009. Donnelly signale que plus qu'illustrer une analyse, le fait de se référer à l'histoire constitue un enrichissement indispensable de la recherche du processus de genèse des institutions et organisations. C'est ce qu'il appelle la « position intégrationniste » du chercheur.

Nous avons reconstitué les sentiers suivis par les institutions que sont l'Office national de sécurité sociale (en néerlandais : RMZ, puis RSZ) et la CGER. Ces institutions, la CGER en tant que banque d'épargne et l'ONSS en tant que point de répartition dans un nouveau système, sont deux noeuds essentiels du réseau de l'époque, et participent activement au cadre technologique des pensions dans la mesure où ils entendent administrer le registre des travailleurs. La CGER, dont les états de service remontent il est vrai à plusieurs décennies, et l'ONSS, nouvelle institution qui doit encore se faire une place. Tout comme les ATA, ils répondent à la description de Latour : ce sont des 'acteurs' qui apportent le mouvement dans un réseau, notamment de par leur connaissance fonctionnelle qui en fait un maillon intermédiaire entre technique et société. Au sein des institutions proprement dites, la connaissance est concentrée parmi un petit nombre de personnes actives en tant que dirigeants au niveau exécutif opérationnel, et qui ont une grande influence sur la politique des institutions. Elles définissent non seulement l'ordre du jour des conseils d'administration, mais décrivent également les problèmes à traiter et formulent des solutions qui sont rarement refusées. Car ces solutions sont de nature technico-administrative, secteur dans lequel les institutions sont les spécialistes par excellence. Elles ont la compétence pour résoudre les problèmes opérationnels en créant (ou en adaptant) des artefacts technico-administratifs.

Dans la phase initiale de la sécurité sociale d'après-guerre, ces fonctions sont occupées par des personnes directement impliquées dans l'élaboration de la sécurité sociale. C'est l'administrateur général de l'ONSS, Paul Goldschmidt, qui pose les bases techniques du régime d'allocations familiales et du système de perception centrale. C'est précisément grâce à son expertise technique qu'il est approché pour prendre la direction de cette nouvelle institution qu'est l'ONSS.<sup>26</sup> A la CGER, Robert Royer, universellement reconnu pour

---

(26) Paul Goldschmidt-Clermont (1890-1960), ingénieur, cheville ouvrière dès 1920 du Comité central de l'Industrie et cofondateur des caisses d'allocations familiales. Il est l'interlocuteur patronal des instances politiques dans le traitement des questions touchant à la sécurité sociale et, pendant la guerre, membre actif du Comité Clandestin. Partisan affirmé des nouvelles techniques et d'une administration rationnelle, il est aussi le co-fondateur de la Société de Mécanographie (1939). Après la guerre, il est nommé premier administrateur général de l'Office national de sécurité sociale. Il publie sur les questions sociales, la démographie, l'éthique de l'ingénieur. Il a une vision affirmée de l'organisation de la sécurité sociale. Source : N. Lubelski-Bernard, 'Paul Goldschmidt-Clermont', in *Nouvelle Biographie Nationale*, tome 10, 203-209.

ses connaissances techniques, deviendra une figure clé principalement dans le secteur des pensions.<sup>27</sup> Ces hommes ont au moins une chose en commun : leur foi dans l'utilisation de la mécanographie. Goldschmidt œuvre à la création d'une Société de mécanographie qui sera le pilier technique du secteur des allocations familiales puis, en 1944, de l'ONSS. Succédant au directeur Van Billioen, Royer base l'administration de la CGER sur la mécanographie. Tous deux participent donc à la mise en place du cadre technologique de la mécanographie. Ils construisent le système, ou mieux encore, ils sont des acteurs qui 'orientent le sentier', donnent la direction des évolutions mais peuvent aussi, de ce fait, se trouver enfermés dans leurs propres choix. Suivre ces personnes peut donc nous aider à mieux comprendre la raison de certaines décisions, et par conséquent à éviter les éléments qui définissent le sentier, sous réserve bien entendu que les sources permettent d'obtenir ces éléments.

#### SOURCES

Tant l'ONSS que la CGER (aujourd'hui la Banque Fortis) disposent de vastes archives qui consistent en rapports détaillés des organes d'administration (assemblée générale, conseil d'administration) complétés par des notes documentaires détaillées expliquant les points à l'ordre du jour. Royer a par ailleurs laissé ses propres archives composées de correspondance, de notes personnelles et de notes internes. Nous avons également pu disposer des archives de la Société de Mécanographie (SdM, l'actuelle asbl Smals<sup>28</sup>) qui nous ont donné accès à un point de vue rapproché nous permettant de mieux comprendre la matière technique. Les archives de l'ONSS et de la SdM, principalement, n'ont pas encore été étudiées à ce jour et sont à présent disponibles et connues d'un plus large public.

(27) Robert Royer (1906-1979), ingénieur civil des mines de la KUL, actuaire. Fils d'un fonctionnaire de la CGER, il y entre lui-même en 1932 et y devient actuaire. En 1947, il devient directeur de la Caisse de retraite et de la Caisse d'assurances de la CGER. Il publie sur la problématique des pensions et la sécurité sociale. Il est membre actif puis président de l'Association royale des actuaires belges. En tant qu'actuaire, il participe aussi à la construction de la sécurité sociale, surtout dans le secteur de l'assurance-maladie où ses connaissances servent notamment à définir le risque de 'mortalité', une des clés de répartition entre mutuelles à partir de 1949. Source : *ASLK Kas Echo's. Personeelsblad voor tussentijdse informatie*, 85, 1971.

(28) L'asbl Smals (ou Smals) a succédé à la Société de Mécanographie, une asbl créée en 1939 pour effectuer les travaux de mécanographie pour le compte du secteur allocations familiales. Smals soutient et accompagne les institutions publiques et celles du secteur social ainsi que des soins de santé dans leur gestion informatique, voir aussi [www.smals.be](http://www.smals.be). Concernant la naissance : Raphaël Van Lerberge, L'origine technico-administrative de la sécurité sociale en Belgique. Un récit de guerre particulier, *Revue belge de sécurité sociale*, 3, pp. 397-439, 2016.

**STRUCTURE DE L'ARTICLE**

Nous suivons le déroulement chronologique du processus. Nous commençons par décrire les antécédents d'avant-guerre et le monopole de la CGER avec l'ancrage du registre des travailleurs dans la problématique des pensions. Nous décrivons ensuite en quoi le nouveau système de sécurité sociale remet en cause les anciennes valeurs : tant le système de capitalisation que le monopole de la CGER sont devenus sujets à révision. Dans la troisième partie, nous analysons les conséquences de l'introduction d'un nouveau régime de pensions, et dans la quatrième, nous décrivons l'influence de l'implémentation des nouvelles technologies informatiques qui a entraîné une tentative de convergence, mais a finalement échoué (comme décrit dans la cinquième partie). Nous évaluons les objectifs dans les commentaires/la conclusion.

**1. LES ANTECEDENTS DU SYSTEME BELGE DE PENSIONS ET LE REGISTRE DES TRAVAILLEURS : LE MONOPOLE DE LA CGER (1849-1945)**

Le secteur des pensions est le plus ancien dispositif de la sécurité sociale belge. Un projet de loi relatif aux pensions est examiné dès 1849. En 1850, la Caisse de retraite voit le jour : une institution de droit public destinée à encourager l'épargne et à offrir au citoyen la possibilité de constituer sa propre pension. Elle deviendra la base du régime de capitalisation individuelle. Le système connaît un succès très modeste, mais reçoit une nouvelle impulsion avec la création de la CGER en 1864. Cette CGER active non seulement l'épargne en vue d'une pension ultérieure, mais aussi l'épargne en général. Elle devient la Caisse d'épargne officielle centralisant 90,7 % de l'épargne totale en 1890. Le succès est notamment dû à la collaboration avec d'autres institutions telles que la Banque nationale, les Postes et l'enseignement, mais aussi à la garantie d'Etat.<sup>29</sup> C'est l'une des premières formes d'intervention publique dans l'organisation d'un régime de sécurité sociale, mais la prise de responsabilité individuelle reste le point de départ. Le régime de pensions basé sur une participation volontaire à un système de capitalisation individuelle n'aura toutefois guère de succès : en 1913, seuls 80.000 travailleurs bénéficient d'une pension de vieillesse.<sup>30</sup> Après la Première Guerre mondiale, il devient clair qu'il faut aller plus loin, en rendant la participation des travailleurs obligatoire, et aussi en faisant cotiser les employeurs et en faisant soutenir le système par l'Etat. L'obligation s'étend aux ouvriers en 1924, et les employés obtiennent leur propre régime un an

(29) S. Parmentier, Het liberaal staatsinterventionisme in de 19de eeuw. Een concreet geval: de oprichting van de ASLK, in *Revue belge d'histoire contemporaine*, XVII, 1986, 3-4, pp. 379-420.

(30) G. Vanthemsche, *De beginjaren van...*, 32-33.

plus tard.<sup>31</sup> Les deux régimes reposent sur la capitalisation de rentes.<sup>32</sup> Le point de départ du 19<sup>e</sup> siècle est ainsi conservé : l'individu doit prendre ses propres responsabilités en épargnant pour sa pension. L'employeur peut apporter sa contribution, ce que l'Etat encourage. La généralisation de 1924-1925 contraint tant les travailleurs que les employeurs à verser une contribution, mais les effets pratiques restent entièrement greffés sur la « philosophie de l'épargne » : pour chaque participant, la Caisse de Retraite gère un compte sur lequel est versé un montant qui dépend du nombre de timbres collés sur une carte de pension. Les travailleurs achètent ces timbres à la Poste, qui transfère les sommes perçues à la CGER. Le titulaire de la carte de pension l'envoie chaque année à la CGER. En atteignant l'âge de 65 ans, le travailleur ayant droit à la pension peut bénéficier de la rente annuelle (la somme capitalisée) calculée par rapport aux versements qu'il a effectués. L'autorité paie par ailleurs 50 % du montant de la rente pour améliorer le revenu du pensionné. Ce montant est également versé par la CGER, qui est remboursée par l'Etat. En guise de transition, les travailleurs qui n'ont été inclus dans le système qu'à un âge plus avancé, et n'ont donc jamais eu la possibilité de constituer une pension complète, bénéficient d'une allocation (gratuite) basée sur une « enquête sur les moyens d'existence ». Cette allocation est à la charge de l'Etat.

Ce système d'avant-guerre reflète l'esprit de l'époque : responsabiliser l'individu, contraindre progressivement les employeurs à fournir une contribution financière, et faire soutenir le système par l'Etat. Ces principes de base se retrouvent aussi dans les conceptions relatives au bien-être de l'ouvrier : apprendre au travailleur à épargner et à prendre son propre bien-être en charge. Ils se traduisent dans les actions de la CGER visant à promouvoir l'épargne. La CGER – qui est certes une institution financière publique – se voit attribuer un rôle social, soutenue de bonne grâce par les instances politiques. La Caisse de retraite organise les activités financières liées aux pensions d'une manière similaire aux activités d'épargne : la gestion de millions de comptes individuels, conservés physiquement sur des fiches individuelles rassemblées dans des dossiers individuels tenus manuellement à jour par des gestionnaires de dossiers qui effectuent les calculs des rentes

(31) L'étude d'E. Buyst (rééd.), *Van ASLK tot Fortis. Afbeelding van een openbare instelling*. 1935-1998, Roularta Media Group, s.l., 2012, constitue une source inépuisable d'informations.

(32) G. Van Themsche, *De beginjaren van...*, p. 165 et suivantes. Seules de très rares recherches ont été menées quant à l'évolution de ce secteur de la sécurité sociale ; tout comme Vanthemsche, nous renvoyons à l'article de J. Denaeyer Approche historique de la structure et des modalités de financement des pensions des travailleurs salariés, in *Revue belge de sécurité sociale*, nr. 1-2-3, pp. 3-116, 1986.

et les consignent dans des registres comptables.<sup>33</sup> Il s'agit (surtout au début) d'une administration manuelle agencée par son directeur de l'époque, Albert Van Billioen, de manière fayolienne et à laquelle les principes de gestion scientifique de l'entreprise sont appliqués. Les historiens relient cette méthode à l'expérience militaire du directeur, Albert Van Billioen, mais il appliquait (de manière très cohérente il est vrai) les principes de fonctionnement de la gestion d'entreprise scientifique à une administration en suivant les principes de Henri Fayol. Van Billioen est fasciné par la mécanisation, la standardisation telle qu'elle est appliquée dans l'industrie « moderne ». L'utilisation de machines dans l'administration entre dans la culture d'entreprise et est exhibée avec fierté.<sup>34</sup> De manière logique, le traitement administratif de la CGER se mécanise suite à l'utilisation de machines à calculer (manuelles puis électriques), de machines comptables et, en 1934, du système des cartes perforées.<sup>35</sup> La CGER acquiert ainsi l'image d'une administration sérieuse et moderne, qui rassemble aussi de nombreuses compétences. Le calcul des rentes, l'adaptation des compléments etc. sont principalement des actions financières sur lesquelles la CGER, avec ses activités bancaires et en tant que centre des calculs actuariels, estime détenir un brevet. Chaque dossier de pension est ressenti comme difficile et complexe, ce qui exige des connaissances spécifiques. La problématique des pensions en tant que matière socio-technique est considérée comme l'affaire de spécialistes, présents au sein de la CGER. Les politiciens reviennent régulièrement sur les connaissances et l'expérience de la CGER, de sorte qu'une interaction voit le jour entre la prise de décisions politiques et le fonctionnement de l'institution. Mais la CGER peut aussi accéder facilement aux échelons les plus élevés

(33) E. Buyst (rééd.), *Van ASLK tot Fortis...*, p. 49 et suivantes. D. Van Puyvelde, *De administratieve automatisme in de Algemene Spaar- en Lijfrentekas van België*, Bruxelles, p. 9 et pp. 37-38, 1961.

(34) L'historien E. Peeters, *Between Rationalization and Charisma. The Office, Labor Psychology and the Subjectivity of the Cadre, 1918-1940* (étude non publiée), a démontré comment la direction de l'entreprise de l'époque englobe et implémente la philosophie de la gestion scientifique de l'entreprise et les principes qu'elle implique au niveau de l'administration ou de l'éthique du travail, des techniques de sélection etc., pour en faire des éléments de la culture d'entreprise qui sont portés avec fierté et dont les effets persisteront longtemps encore. Les nombreuses photos de l'ouvrage de E. Buyst (rééd.), *Van ASLK tot Fortis*, reflètent la fierté de la CGER. A ce jour, l'évolution technologique de BNP Paribas Fortis (qui a succédé à la CGER) est qualifiée de « grandiose aventure » et la CGER est décrite comme une pionnière. Les photos de la livraison de matériel informatique et des visites des membres de la famille royale confirment cette fierté, voir : *De grote etappes van de informatisering van BNP Paribas Fortis in de 20e eeuw*, publié sur : <https://newsroom.bnpparibasfortis.com>.

(35) En 1934, la CGER instaure un système de cartes perforées de la marque Powers (Remington Rand) et prend ainsi une autre voie technologique que la SdM, qui choisit le système Hollerith (IBM) en 1939. En 1958, toutes deux adoptent IBM.

du processus décisionnel politique, de sorte qu'elle est elle aussi à même d'influencer ce processus, et acquiert de ce fait un important pouvoir informel. L'alignement avec tous les grands partis est idéal : elle est entourée d'un réseau de politiciens influents, tous partis politiques confondus. Dans la répartition interne du pouvoir, l'équilibre politique est étroitement surveillé. La Caisse de retraite est l'incarnation institutionnalisée d'un système de pension capitalisé, et aussi le facteur conservateur pendant l'entre-deux-guerres.

Ce système ne changera pas pendant la guerre. Seuls les montants des suppléments seront modifiés. A la demande des Allemands, on cherche à savoir s'il est possible d'instaurer un régime général pour les ouvriers et les travailleurs, ainsi qu'un organisme de perception central, mais rien ne se concrétise.<sup>36</sup> La CGER en tant qu'institution exécutante continue à fonctionner mais est confrontée à des problèmes de personnel. Elle voit se développer un important arriéré qui ne sera entièrement résorbé qu'en novembre 1948.<sup>37</sup>

Pendant la guerre déjà, on réfléchit à un remaniement en profondeur de l'organisation de la société après la Libération. Les activités londoniennes de la Commission pour l'étude des problèmes d'après-guerre (CEPAG) commandées par les autorités belges sont en effet très étendues et détaillées, mais elles resteront sans suite. En particulier, les travaux préparatoires du comité clandestin, déjà actif à partir de décembre 1940 et composé de personnalités influentes, définissent la direction<sup>38</sup>. Ce comité est un groupe de personnages influents issus de divers milieux politiques et sociaux. Ceux-ci constituent les prototypes des sociotechnocrates : ils combinent une connaissance approfondie de la législation sociale, des structures de la société de l'époque, du cadre juridique, et du fonctionnement des institutions publiques. La plupart se sont rencontrés dans les commissariats créés en 1936 pour, notamment, réformer l'administration, le chômage, les pensions et les assurances.<sup>39</sup>

(36) H. Algoed, *De sociale wetgeving tijdens de Tweede Wereldoorlog in België*, Thèse de Master RUGent, p. 63, 2009.

(37) E. Buyst (rééd.), *Van ASLK tot Fortis*, pp. 73-74.

(38) Un premier accord informel a 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 : AONSS, cf. CG 1957, 10 28, p. 9.

(39) D. Luyten et G. Vanthemsche (éds.), *Het Sociaal Pact van 1944. Oorsprong, betekenis en gevolgen. Acta van het historische luik van het colloquium 50 jaar Sociaal Pact*, Vrije Universiteit Brussel 8-9 décembre 1994, Bruxelles, 1995; P. Vandervorst, Achille Van Acker, parrain de la sécurité sociale, *Revue belge de sécurité sociale*, 4, pp. 393-420, 2014.

Le comité travaille également sur les idées formulées juste avant la guerre, notamment par le Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat, et n'est pas informé du Plan Beveridge. Ses activités donnent naissance à un accord conclu entre les ténors sociaux en 1944. Ce « Pacte social » contient les lignes de force d'un système de sécurité sociale. Il constitue avant tout une traduction du débat d'avant-guerre, à présent dépouillé des points de vue polémiques et prêtant à controverse comme le rôle de l'Etat, l'implication des institutions existantes, la responsabilité de l'individu, l'adhésion obligatoire ou non, la cotisation obligatoire du travailleur et de l'employeur. Des points de vue qui ne se ramènent pas à une seule conviction politique ou idéologique, mais qui forment la base d'un pluralisme institutionnel sclérosé entré dans une phase d'inertie.<sup>40</sup> Pendant la guerre, on avait su se débarrasser des prémices historiques et débloquer la situation.

Le groupe d'acteurs se trouve à une rupture de l'histoire sociale. En utilisant le cadre informel d'un comité, donc moins lié aux partis pris des organisations contractantes, ils parviennent à briser l'inertie. En partant de la situation de l'époque, le pluralisme institutionnel, et en y injectant de nouveaux éléments, le comité arrive à un système de sécurité sociale alternatif, dont les principaux éléments innovants sont : 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 font partie d'un cadre de partisans qui sont habitués à l'utilisation de nouvelles technologies dans le traitement des processus administratifs. Cette préférence pour la mécanographie émane des expériences positives que les « éclaireurs » ont connues avec l'application de cette technologie dans un secteur de la sécurité sociale, à savoir les allocations familiales. Ce secteur est précisément venu à maturité durant la guerre. C'est la première disposition sociale applicable à l'ensemble de la population, et à ce titre un tremplin vers la sécurité sociale généralisée. C'est notamment possible grâce au bon fonctionnement – malgré les circonstances de la guerre – d'une Société de mécanographie, un sous-système mis en place en 1939 sous l'impulsion de l'organisation patronale, et qui s'est spécialisé durant

---

(40) 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, question également discutée en détail dans l'étude – citée par lui-même – de C. Jacques, C. Marissal, J. Puissant et E. Gubin, *Les débuts de l'Office national de sécurité sociale*, ULB, recherche inédite, 1995.

la guerre dans l'application de la législation sociale en utilisant des moyens mécanographiques exclusifs, en particulier le système à cartes perforées. Elle propose 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 constitue pas le problème, mais plutôt les tâches de base du lancement de l'ONSS, dont la perception centralisée, la distribution des moyens financiers et le contrôle des flux administratifs. C'est 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 a pour effet que le traitement mécanique des processus administratifs est introduit au niveau macro de la société. C'est la première décision déterminante pour l'avenir technologique de l'ONSS<sup>41</sup>.

C'est une forme de bricolage historique : on emploie des anciennes structures dans un nouveau contexte, et on y ajoute de nouvelles technologies et structures. C'est un choix très lucide.<sup>42</sup> D'une part, on emprunte une voie balisée, composée d'institutions qui fonctionnent déjà, généralement structurées dans un réseau libre avec des procédures, des usages, des cultures, des moyens comme le traitement manuel, une technique de mécanisation primaire avec des machines-systèmes<sup>43</sup>. D'autre part, on part sur une nouvelle voie, avec des institutions à créer, devant se frayer un chemin au sein d'une structure de réseau existante, avec une nouvelle culture, de nouvelles méthodes de travail, procédures et technologies. On instaure donc ainsi un modèle de processus combiné, qui va être déterminant dans l'évolution de la sécurité sociale : deux voies ayant chacune sa propre dynamique. D'un côté la voie de la centralisation, avec des flux de données qui seront traitées, contrôlées et distribuées de façon centrale, et de l'autre des institutions autonomes ayant leur propre réseau et leur propre flux de gestion de données.

(41) Raphaël Van Lerberge, L'origine technico-administrative de la sécurité sociale en Belgique. Un récit de guerre particulier, *Revue belge de sécurité sociale*, 3, pp. 397-439, 2016.

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

(43) Selon D. Luyten, on souhaite éviter les conflits politiques en faisant intervenir ces organisations sociales, cf. 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, p. 275, 2015. Nous y ajoutons des raisons sociotechniques.

Les principes du régime de pension ont eux aussi changé. Ils tendent plus vers un système de répartition au lieu du système de capitalisation pur et dur. Mais le Pacte social recommande de toucher le moins possible au système existant. Cette précaution se retrouve également dans l'élaboration technique, bien que quelques problèmes liés au maintien du système de capitalisation soient signalés. On conserve notamment le système des timbres. Les employeurs peuvent déduire ces timbres de leur cotisation totale à la sécurité sociale, mais comment vérifier s'ils le font réellement ? De plus, on pense aussi que le système de capitalisation est sensible à la conjoncture et on craint une diminution des prélèvements et recettes en période de chômage important, de sorte que le travailleur concerné subira une « interruption » dans la constitution de sa rente. Par ailleurs, l'inflation de la guerre a miné le système de constitution des rentes. Parmi les solutions proposées figurent la suppression du système des timbres par une centralisation des perceptions, une intervention de l'État en cas de manquements éventuels, et le maintien d'un registre individuel pour pouvoir constituer une carrière professionnelle en vue de la pension.<sup>44</sup> Mais, dans la droite ligne du Pacte social et pour modifier le moins possible l'infrastructure existante tout en maximisant le bricolage institutionnel, le système d'avant-guerre est perpétué. Le régime de pensions distinct pour les employés, ouvriers, mineurs et marins est maintenu, tout comme le système de capitalisation. Il y a tout de même de petites différences : un prélèvement de cotisation (en principe 7 % d'un salaire plafonné) est versé à l'ONSS, mais les employeurs peuvent déduire le montant qu'ils ont consacré aux 'timbres pension'. L'ONSS transfère la différence entre le montant à verser et celui qui est porté en déduction à la Caisse nationale des suppléments et allocations qui verse le supplément, une pension complémentaire, aux pensionnés. Ce capital doit être déposé auprès de la Banque nationale et est géré par l'ONSS, qui peut verser des fonds à la Caisse nationale grâce au système de 'Call Money'. Les rentes de ce capital ne profitent donc pas directement au secteur des pensions. Cette intervention doit permettre de soustraire une partie de la problématique des pensions à la CGER. En résumé, deux modifications sont apportées : un système hybride de perception centrale et un système d'allocations via une institution nationale, à côté d'une capitalisation existante de cotisations individuelles (composées de cotisations d'employeurs et de travailleur) via la CGER. Le pacte social change donc peu, mais il contient déjà les éléments d'un renouveau.

(44) AONSS, CG 1, *Technisch uiteenzetting betreffende de organisatie van den Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid*, 1944 12 10.

Avant même l'instauration de la loi sur la sécurité sociale, certains spécialistes critiquent les sciences actuarielles, souvent consultées par les autorités et où des actuaires de la CGER sont également représentés.<sup>45</sup> Une note critique datée du 14 octobre 1944 d'un membre (de Creeft) donne le ton : ils ont des objections à l'élargissement de la partie prévue pour la répartition et lui préfèrent un élargissement du montant destiné à la capitalisation. Par ailleurs, l'auteur se dit choqué par la proposition de créer un service central de perception, qui lui fait penser à « l'idée nationale-socialiste allemande de la Verteilungskasse ».<sup>46</sup> Cette note démontre à quel point ce thème est sensible. La garde intellectuelle établie des experts actuaires voit naître un nouveau système qui, comme on le verra par la suite, ne repose pratiquement sur aucun chiffre et s'inscrit en faux contre ses connaissances et son autorité. Il reflète la confrontation entre l'ancien système d'assurance particulière qu'incarne la CGER et l'arrivée d'un nouveau système d'assurance collective et ses nouvelles procédures, méthodes, modes de pensée qui se retrouvent surtout au niveau de l'ONSS.<sup>47</sup>

Il n'y a guère de temps pour les modifications, car les responsables politiques de l'époque veulent lancer le nouveau système d'assurance sociale le plus vite possible. Le cadre légal et politique est créé à la hâte en 1944 afin de mettre cette réforme en œuvre. L'historien Martin Conway constate que le climat d'urgence est notamment alimenté par les attentes qu'ont créées les « nouveaux » dirigeants, au sens où : la guerre est finie, il y a un nouvel avenir et c'est donnant-donnant... L'introduction de mesures sociales est une sorte de contrepartie au désarroi et à la désillusion généraux, à la véritable gueule de bois qu'a provoquée la Libération physique.

(45) Le rôle des actuaires mérite une étude approfondie. Leur influence en tant qu'élément intellectuel, surtout dans un secteur complexe et difficile à appréhender, a guidé le processus décisionnel. Aussi constaté par G. Van Themsche, *De beginjaren van...*, p. 170.

(46) Archives CGER (ci-dessous ACGER), 2062, note non numérotée, *Note au sujet de la mise en application de l'accord de solidarité sociale*, 1944 10 14. Ce lien avec la tentative allemande citée plus haut d'introduire un système unifié illustre l'esprit du temps, mais aussi l'importance que la CGER accorde à une éventuelle modification. Fernand de Creeft, professeur à l'Université de Louvain, est lié à l'organisation patronale CCI (Comité Central Industriel de Belgique) et défend les idées libérales classiques en matière de protection sociale (le système d'assurance individuelle pur et dur), comme il l'expose dans son *Etude sur l'évolution des charges sociales de l'Etat*, Bruxelles, 1937. Sa vision du financement du régime de pensions et sa prédilection affirmée pour la capitalisation sont développées dans la brochure *Le financement des pensions de vieillesse*, s.l., 1947.

(47) L.-E. Troclet établit une subdivision similaire dans son *Inleiding tot het vraagstuk der ouderdomspensioenen*, De Vlam, Gand, s.d. Dans cette brochure par ailleurs claire et compréhensible, il relie les actuaires au système de capitalisation et les 'gestionnaires ouverts' au système de répartition (p. 39).

La réalité est qu'ils rentrent dans un hiver qui est à peine différent du précédent : nourriture et chaleur continuent à manquer, la guerre se poursuit, la vie publique est encore fortement perturbée<sup>48</sup>.

## **2. UN NOUVEAU SYSTEME EN QUETE DE STABILITE : TANT LE SYSTEME DE CAPITALISATION QUE LE ROLE DE GESTIONNAIRE DE LA CGER SONT MIS EN QUESTION (1945-1953)**

Les initiateurs du Pacte social et ses exécutants politiques ont conscience du caractère provisoire de nombreuses mesures et du fait qu'il faudra les modifier après une période de rodage.<sup>49</sup> La réforme du système de pensions obtient la priorité. Une 'Commission pour l'étude de la question de vieillesse et de veuves d'ouvriers et des employés' est constituée début 1945.<sup>50</sup> Au sein de cette commission, les oppositions d'avant-guerre émergent à nouveau. Son activité se cristallise autour du choix entre le système de capitalisation ou de répartition. La séparation entre les divers points de vue divise les partis, surtout le parti socialiste<sup>51</sup> qui est à la manœuvre avec le ministre Troclet. Les délégués de la CGER, principalement le directeur Roger Royer, ne restent pas inactifs et défendent le système de capitalisation. La CGER comprend très bien que le débat qui occupe la commission porte sur les fondements du système existant, qu'elle gère depuis des années, et qui ne semble plus viable sous cette forme. Un éventuel élargissement des compétences des institutions publiques, conséquence logique d'une répartition, compromettrait son fonctionnement. D'autre part, Edmond Leburton, chef de cabinet de Troclet, et Jean Marcy plaident pour un élargissement du système de rétribution et pour une centralisation des institutions. Par rétribution, on entend à l'époque que les moyens (cotisations et impôts) devraient être affectés immédiatement : ceux qui travaillent paient ceux qui sont pensionnés.<sup>52</sup>

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

(49) Voir à ce sujet l'introduction de Henri Fuss dans son rapport dans *Commissaires d'Etat à la sécurité sociale, Rapport sur la réforme de la sécurité sociale*, Bruxelles, impr. Van Muyswinkel, jan. 1951, dans lequel il s'excuse presque pour les nombreux défauts du nouveau système, en évoquant la mise en oeuvre immédiate de celui-ci (par. 2, 3 et 4).

(50) Archives CGER, le dossier 2062 contient les procès-verbaux de la commission en question.

(51) La Commission (Arthur) Jauniaux, du nom de son président socialiste qui est partisan du système de capitalisation, tandis qu'un autre membre socialiste de la Commission, Jean Marcy, plaide pour le système de répartition. Evoqué dans G. Vanthemsche, *De beginjaren...*, p. 170.

(52) L.-E. Troclet, *Inleiding tot het vraagstuk der ouderdomspensioenen*, De Vlam, Gand, s.d., 51: De aaneenschakeling van de sociale solidariteit: actieven dragen bij voor niet-actieven.

La gestion du registre individuel des travailleurs est au centre des discussions. Le maintien du système de capitalisation implique que ce registre doit contenir les informations relatives aux montants individuels épargnés et capitalisés ; dans la proposition du système de répartition, ce registre des travailleurs contiendrait aussi des informations relatives à la carrière, à gérer et à exploiter éventuellement par un service national de mécanographie. En tant que délégué de l'ONSS, Goldschmidt se tient à l'écart du débat, sauf pour proposer une modification de la structure et plaider pour une perception et une distribution centralisées des montants via l'ONSS et, donc, la suppression du système de timbres. Dans la foulée, le débat se porte aussi sur la structure centralisée (ou non) de la sécurité sociale, mais il n'est pas approfondi suite à l'intervention déterminante du président qui souhaite que la commission s'en tienne au fait, autrement dit aux pensions. Un groupe de travail, qui a pour rapporteur Etienne Schotsmans de la SdM, est bien constitué pour étudier cette question<sup>53</sup>, mais ses conclusions nous sont inconnues. Au final, la commission fait chou blanc : aucune conclusion claire n'est tirée, que ce soit en faveur du système de répartition ou du maintien du système de capitalisation. Le ministre Troclet doit donc élaborer lui-même une proposition.

L'ONSS poursuit toutefois dans son élan pour modifier le système. Mais en son sein, un comité technique chargé d'harmoniser les divers formulaires de déclaration voit le jour<sup>54</sup>. Ce comité ONSS reprend les lambeaux de la commission Jauniaux et élabore, au cours des mois suivants, une étude portant sur l'application de la centralisation mécanographique générale de tous les secteurs de la sécurité sociale, y compris celui des pensions. L'étude propose de rassembler toutes les données relatives au salaire et au temps de travail des travailleurs dans un seul dossier à carte perforée et d'en confier la gestion à une institution centrale. Celle-ci transmettrait à son tour les données aux organisations concernées soit sur cartes perforées, soit sur la base de relevés. La formule serait appliquée au règlement des pensions, à l'assurance-maladie, aux congés annuels, aux allocations familiales (le chômage n'est pas inclus). Elle permettrait de réaliser une simplification administrative : la carte de pension annuelle et le système de timbres deviendraient superflus, la carte sociale n'aurait plus de raison d'être, les bons de cotisation pourraient

(53) Archives de la Société de Mécanographie (ci-dessous ASdM), Conseil d'administration (ci-dessous CdA), 1945 12 27. Le mécanisme est connu : Goldschmidt a aplani le terrain, rapidement suivi par Schotsmans, qui se charge surtout de rédiger les propositions.

(54) AONSS, Procès-verbal CG, 1945 07 20.

être supprimés, les caisses de vacances recevraient leurs données par le biais de la Caisse nationale, et les listes pour les allocations familiales seraient fortement simplifiées. Comme moyen de communication, des listes produites mécaniquement, des relevés et même des cartes perforées seraient prévus pour les institutions qui disposent de l'infrastructure spécifique pour les traiter. L'élément clé est l'utilisation d'un identificateur unique : un numéro d'inscription uniforme par travailleur, utilisable dans tous les secteurs. Il serait composé de la date de naissance à laquelle s'ajouterait un numéro de série, comparable au système d'identification utilisé par la CGER depuis des décennies. La proposition prévoit aussi une réorientation fondamentale des flux de données en direction d'un seul point central. Les échanges horizontaux entre employeurs via les travailleurs vers les mutuelles, entre les employeurs et la CGER puis à nouveau vers les travailleurs, entre les employeurs et les caisses de vacances seraient remplacés par une déclaration trimestrielle à transmettre à l'ONSS, qui assurerait le traitement et la distribution. Grâce à cette déclaration, les employeurs transmettraient en une seule fois toutes les données nécessaires pour les diverses institutions, données qui seraient contrôlées dès la première étape du processus de traitement.<sup>55</sup> Cette proposition découle aussi des problèmes liés au traitement mécanographique qui ont surgi assez vite après le début du système. Dans le concept initial, il n'est pas prévu que l'ONSS, autrement dit la SdM, contrôle aussi l'identité des travailleurs. Le contrôle ne porte que sur le total de la déclaration de l'employeur, mais personne ne vérifie si les travailleurs mentionnés existent physiquement, et encore moins si le salaire mentionné est réellement payé. C'est un angle mort dans le système, susceptible de donner lieu à des abus et d'entraîner un surcroît de travail administratif étant donné que chaque institution doit tenir un registre de données qui ne sont pas consolidées. Les changements de domicile, les noms orthographiés différemment, les erreurs de dates de naissance sont fréquentes et constituent un véritable fléau dans le traitement administratif (mécanique).

Cette étude est la réponse de l'ONSS à la complexité croissante des instructions administratives, et est un élément de la recherche d'un contrôle probant pouvant s'effectuer avec des moyens mécaniques.<sup>56</sup> Quelques mois plus tard, un deuxième rapport est remis ; il présente concrètement la proposition de

(55) AONSS, CG 679 (+ annexes), 1948 02 09, *Centralisation des carrières des travailleurs*. Plus tard, ce document recevra le nom de 'déclaration multifonctionnelle', et la DMFA la concrétisera en 2003 : Déclaration multifonctionnelle-multifonctionele aangifte.

(56) « Mais l'Office national de Sécurité sociale tient prêt un projet amplement étudié qui permettrait, au prix d'une centralisation plus poussée, de simplifier radicalement le système actuel... », Rapport annuel ONSS 1948, Bruxelles, 39, 1949.

créer un Service central de mécanographie pour toute la sécurité sociale. Le service compterait 506 employés, un généreux équipement mécanographique et son coût de fonctionnement se chiffrerait à 40,10 millions de BEF par an. Sa mission centrale : tenir à jour un fichier central unique par travailleur, mentionnant toutes les données relatives à la sécurité sociale.<sup>57</sup> Cette proposition est l'œuvre d'Étienne Schotsmans, directeur de la SdM, aidé par des représentants de la firme IBM et Watson. Il revient directement sur les projets avancés par Omer Molle<sup>58</sup> en 1944<sup>59</sup>, mentionnés dans la note technique

(57) AONSS, CG 679, 1948 02 09, 2e annexe : *Rapport n° 2. Organisation du service central mécanographique. Tenue à jour d'une fiche individuelle par travailleur assujéti à la Sécurité Sociale.*

(58) Les données biographiques connues concernant Omer Molle sont rares à ce jour. Nous savons qu'il a fait une longue carrière dans plusieurs services publics, et l'a terminée comme 'conseiller d'administration' en 1944. Il n'a donc pas été impliqué dans la création de la sécurité sociale d'après-guerre. Durant la guerre, il est dès juillet 1940 à la tête du service 'distribution et stocks'. Il est absent du 14 mai au 14 juin, juste après avoir participé au 'Service d'administration générale', un service public qui travaille pour le compte du Premier ministre. Il doit cette fonction à son implication dans les projets de Louis Camu, chargé en octobre 1936 d'un commissariat royal pour la réforme de l'administration, enquête portant sur les méthodes et moyens de travail ainsi que sur le statut du personnel public. En 1938, Camu a d'ailleurs chargé O. Molle, détaché de la Poste, de résoudre les problèmes des licences et l'importation des machines mécanographiques. Il appartient aussi au Centre d'Etudes pour la Réforme d'Etat (CERE), un groupe de réflexion pluraliste qui harmonise de nombreuses visions disparates et servira de source d'inspiration pour les réalisations d'après-guerre. Il allie l'expérience pratique de l'organisation d'un service de mécanographie au sein des pouvoirs publics à une vision affirmée de l'organisation de l'Etat, décrite par le chercheur S. Van de Walle comme '*an expression of a very modernistic and optimistic state of mind*'. Il se base pour cela sur la publication de Molle, *La réforme administrative est-elle un mythe ?* dont la première édition paraît en septembre 1944. Une deuxième édition suivra trois ans plus tard, avec un avant-propos de Paul van Zeeland. Dans cet ouvrage, il plaide pour un dégraissage en profondeur de l'Etat par une amélioration de l'efficacité grâce aux moyens mécanographiques, principalement le système de cartes perforées. Il propose notamment de réorganiser la sécurité sociale, et surtout de la centraliser. Sur ce plan, il est sur la même longueur d'onde que P. Goldschmidt, H. Fuss et H. Mavaut. Molle n'est pas tant un constructeur de système qu'un 'traducteur' capable d'appliquer les nouvelles possibilités techniques à l'organisation administrative des pouvoirs publics. Sources : B. Rochet, *l'Etat et les politiques sociales et économiques d'avant-guerre*, étude non publiée réalisée pour le compte de Cegesoma, 31, 98, 106, 294, 333, vt 97. S. Van de Walle, *Perceptions of administrative performance: the key to trust in government?*, thèse de doctorat non publiée, Katholieke Universiteit Leuven, pp. 4-63, 2004.

(59) O. Molle, O., *La réforme administrative est-elle un mythe?*, Bruxelles, p. 173 et suivantes, 1944 : organisation du service de transfert... Molle lui-même renvoie aux travaux du Centre d'études pour la Réforme de l'Etat, qui a formulé des propositions concernant l'organisation de la sécurité sociale. Le lien entre ces propositions et la politique d'Achille Van Acker, parrain de la sécurité sociale, est abordé dans P. Vandervorst, *Revue belge de sécurité sociale*, 4, pp. 393-420, 2014, et dans C. Jacques, C. Marissal, J. Puissant et E. Gubin, *Les débuts de l'Office national de sécurité sociale*, ULB, recherche inédite, pp. 1-33, 1995.

relative à l'organisation de l'ONSS mais considérés comme prématurés à l'époque.<sup>60</sup> Les discussions au sein du CdA de la SdM démontrent clairement que l'objectif est que celle-ci soit chargée de cette tâche.

Cette proposition peut compter sur l'assentiment du ministre Troclet<sup>61</sup>, qui s'est déjà montré favorable à une centralisation technique.<sup>62</sup> Il la soumet au Conseil paritaire général qui se réunit en 1948.<sup>63</sup> Dans la droite ligne des mesures précédentes, celui-ci a toutefois commencé par chercher des solutions sous la forme d'adaptations directes du système, et donc alimenté la complexité, à la grande déception de l'ONSS.<sup>64</sup> Les discussions sur la réforme structurelle de la sécurité sociale, en revanche, sont extrêmement âpres et, tout comme avant-guerre, des divergences d'opinion plus profondes se manifestent.<sup>65</sup> Le ministre Troclet ne parvient pas à faire adopter en Conseil des ministres la proposition de créer un Service central de Mécanographie, car les ministres craignent de se voir reprocher d'avoir créé un nouveau parastatal coûteux.<sup>66</sup>

L'analyse des documents de la CGER permet de constater que celle-ci joue un rôle considérable dans la mise au placard des propositions de l'ONSS. Après l'échec de la commission, elle a la puce à l'oreille, surtout en ayant appris que le ministre Troclet en personne va présenter une nouvelle proposition allant dans le sens de la centralisation et de la répartition. La CGER anticipe en se

(60) AONSS CG 1, 1944 12 10, *Note technique...*, p. 4.

(61) Il en parle dans son livre : L.-E. Troclet, *De Sociale Zekerheid in België. Deel 1: Algemene Vraagstukken inzake Sociale Zekerheid*. Solvay-Instituut voor Sociologie, Bruxelles, p. 199, 1958 (version remaniée de 1949). Il évoque expressément l'ONSS et non la CGER pour effectuer cette tâche.

(62) Lors du débat parlementaire sur le budget du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale en 1947, L.-E. Troclet se montre résolument partisan du traitement mécanographique centralisé. *Annales parlementaires, séances du 21 et 22 mai 1947*.

(63) AONSS réunion CG 1948 02 23.

(64) AONSS réunion CG 1948 04 23 0x.

(65) G. Vanthemsche, *De beginjaren van...*, 112.

(66) AONSS CG 1408 G/A, 1951 06 20, Note sur les travaux mécanographiques effectués pour le compte de l'ONSS, p. 2.: « (...) rejeté par crainte des réactions de l'opinion publique vis-à-vis de la création d'une nouvelle institution parastatale dont elle ne pourrait comprendre pleinement ni le but ni l'utilité (propre traduction). » Au même moment, les pouvoirs publics sont définitivement entrés dans l'ère de la mécanographie, et une partie des prestations sociales est déjà payée par le Service mécanographique des Paiements lié au ministère du Budget. Ce service qui emploie 36 personnes traite 225.000 justificatifs de paiement relatifs aux pensions de retraite et de survie, aux pensions de vieillesse, aux allocations aux handicapés et aux victimes d'accidents du travail et aux arriérés de rentes. Voir : Budget des recettes et dépenses pour l'exercice 1948, Chambre des Représentants, p. 100 et suivantes.

posant en acteur compétent et indispensable dans le système des pensions, en faisant valoir son expérience, son expertise et surtout son équipement mécanographique. Quant au contenu, elle (et surtout son directeur Roger Royer) continue à broder sur les points de vue pro-capitalisation adoptés précédemment. Royer lui-même commence à faire du lobbying, notamment en faisant appel à une série d'experts notoires. Dans une note détaillée, ceux-ci plaident pour le maintien du système de capitalisation, avec la CGER dans le rôle de gestionnaire financier central du système. Ils n'ont rien contre la centralisation et l'uniformisation de la perception au sein de l'ONSS, encore moins contre un élargissement des tâches de la Caisse nationale, mais c'est la CGER qui doit continuer à assurer le maintien des comptes et la gestion du capital.<sup>67</sup> Royer lui-même continue à se montrer partisan du système de capitalisation, ce qui le place dans le collimateur de Troclet.<sup>68</sup>

En fin de compte, Troclet ne parvient pas à faire passer la réforme des pensions, principalement suite à l'opposition des ministres catholiques.<sup>69</sup> Par ailleurs, le PSC Oscar Behogne (en 1949) puis le CVP Geeraard Van Den Daele (en 1950) lui succèdent au poste de ministre du Travail et de la Prévoyance sociale ; tous deux préfèrent clairement suivre un cap moins centraliste. Le débat relatif aux réformes de la sécurité sociale est d'ailleurs provisoirement calmé, à l'échelle politique, par la nomination en 1948 d'un Commissaire royal pour la réforme de la sécurité sociale (Henri Fuss), assisté par un Commissaire royal adjoint (Walter Leën). Comme on le sait, les points de vue des deux commissaires sont trop divergents pour donner lieu à un seul rapport, ce qui bloque toute réforme générale de la sécurité sociale ; mais nombre de leurs propositions seront intégrées plus tard dans diverses réformes partielles.<sup>70</sup>

(67) ACGER, 2062, note du 24 04 1948 et lettre au ministre du 20 04 1948, signée par Robert Royer (directeur CGER), Léon Francois (prof. ULB, président de l'Association Royale des Actuaire belges), Jean Baptist, Fernand de Creef et Eduard Dory de l'Université de Louvain, in Archives CGER, 2062, dossier 2062, III, c.15, 1.

(68) E. Buyst (rééd.), *Van ASLK tot Fortis. Afcheid van een openbare instelling. 1935-1998*, Roularta Media Group, s.l., p. 91, 2012. Dans la brochure de Gilbert Jaeger et Robert Royer, *Le maintien du pouvoir d'achat des pensions sociales*, Bruxelles, pp. 87-88, 1951, il exprime sa préférence pour le système de capitalisation, lui donne une base 'actuarielle' objective et décrit les nombreux avantages de ce système par rapport à la répartition.

(69) G. Vanthemsche, *De beginjaren van...*, 170.

(70) G. Vanthemsche, *De beginjaren van...*, 114. J. Van Langendonck. *Aktuele betekenis van het verslag van de Rijkscommissarissen over de hervorming van de sociale zekerheid*, in P. Vandervorst, *Cent ans de droit social belge*, Bruxelles, Bruylant éd., 3e édition, 489, 1992.

On a souvent évoqué les divergences de point de vue des protagonistes, mais celles-ci n'excluent pas le consensus sur d'autres points. La question est beaucoup moins souvent posée, voire pas du tout ; pourtant, il s'avère qu'un consensus existe bel et bien au niveau de l'approche du système des pensions, ce qui laisse supposer que les spécialistes sont d'accord par-delà les limites des partis.<sup>71</sup> Les deux auteurs veulent ainsi en finir définitivement avec le système de pensions très compliqué. Ils plaident pour le droit à une pension minimale en fin de carrière, quel que soit l'apport individuel du travailleur. C'est donc un plaidoyer pour un système de répartition. Leën se montre explicite en rejetant le système de capitalisation<sup>72</sup>, tandis que Fuss doute qu'il soit jamais possible de réaliser une capitalisation sur une longue période (plus de 40 ans). Le temps a montré qu'il existe tant de facteurs externes empêchant la croissance normale d'un capital. Il parle d'une illusion.<sup>73</sup> Tous deux sont d'accord pour dire qu'une réforme des pensions est nécessaire et urgente, mais plutôt au sens d'une répartition que d'une adaptation du système de capitalisation. Les deux auteurs sont également d'accord sur l'urgence d'une réorganisation administrative. Fuss parle d'une institution autonome sous gestion paritaire, tandis que Leën confierait l'administration à un Institut national de la Sécurité sociale, mais laisserait la gestion des fonds à la CGER.<sup>74</sup> La tenue à jour d'un répertoire des travailleurs est aussi passée en revue. Pour Leën, tenir les comptes est du ressort des caisses régionales (sous-départements de l'Institut national de Sécurité sociale)<sup>75</sup>, tandis que Fuss parle d'une cartothèque centrale que l'ONSS tiendrait à jour à l'aide de moyens mécanographiques.

Il y a donc une unanimité relativement importante quant à la nécessité d'un répertoire central, une réforme des pensions allant dans le sens d'une répartition, et l'élargissement des compétences des institutions nationales, y compris pour l'exécution du secteur des pensions. C'est une réponse aux points de vue de l'ONSS, communiqués par P. Goldschmidt au Commissaire royal Fuss, qui est également à l'époque président du Comité exécutif de l'ONSS.<sup>76</sup> Goldschmidt se sent donc conforté dans la poursuite du projet de répertoire central des travailleurs. Comme si la réalisation n'était plus qu'une question de mois, il le présente comme un aboutissement concret à l'Association

(71) Fuss est considéré comme l'interprète des idées socialistes, Leën comme la voix du courant catholique.

(72) Commissaires d'Etat ... Rapport... Leën, 186-189, Fuss 290.

(73) Commissaires d'Etat ... Rapport... Fuss, par. 77, 291.

(74) Commissaires d'Etat ... Rapport... Leen, 197.

(75) Commissaires d'Etat ... Rapport... Leen, 134, Fuss, 138.

(76) AONSS, CG 1087, CG 1949 11 16.

Internationale de Sécurité Sociale en 1950.<sup>77</sup> Il a par ailleurs obtenu du président de la commission paritaire, qui assiste les deux commissaires royaux, que l'ONSS continue à travailler sur ce projet.<sup>78</sup> Pour Goldschmidt, il s'agit donc de continuer.

Toutefois, une vive réaction se manifeste de la part de la CGER qui a eu vent des démarches de Goldschmidt. Elle invoque l'abus de compétence dans le chef de l'ONSS et l'inutilité de dédoubler ce fichier, ce qui entraînerait un coût supplémentaire élevé.<sup>79</sup>

### **3. LA NOUVELLE LOI SUR LES PENSIONS MODIFIE LA STRUCTURE SOCIOTECHNIQUE DE LA SECURITE SOCIALE (1953-1958)**

Finalement, après moult discussions et propositions, le niveau politique recommence à bouger en 1952. Début 1952, le gouvernement de l'époque dépose à la Chambre des Représentants un projet de loi qui tient compte des propositions formulées par les Commissaires : une pension proportionnelle au salaire et à la durée de l'assurance, et non plus basée sur le capital individuel.<sup>80</sup> Au bout du compte, la loi Van den Daele qui constitue une étape définitive vers le système de répartition est approuvée fin 1953.<sup>81</sup> Une 'capitalisation collective partielle' est instaurée : le travailleur ne doit plus épargner individuellement pour sa pension. Elle sera payée par un fonds à constituer par capitalisation collective.<sup>82</sup> Mais l'on donne ainsi au registre des travailleurs une autre fonction dans le système des pensions : il s'agit de tenir à jour et de consigner non plus les capitaux individuels, mais bien les données relatives au salaire et aux prestations nécessaires pour le calcul de la pension. La majeure partie de celles-ci figurent sur la déclaration trimestrielle de l'ONSS, et il est donc logique que ce dernier gère le registre.<sup>83</sup> C'est un carrefour important pour la politique : suivre la voie de l'ONSS ou celle de la CGER.

(77) AONSS, CG 1248, CG 1950 08 04.

(78) AONSS, CG 1362, CG 1950 09 13.

(79) ACGER 2147 III.f.26., *Is het vervaardigen van een tweede algemeen fichestelsel van de aangeslotenen nodig – NEEN!*, 10 29, 1951.

(80) J. Denaeyer, *Historische benadering ...*, 44.

(81) E. Arcq et P. Blaise, Histoire politique de la sécurité sociale en Belgique, *Revue belge de sécurité sociale*, 3, p. 551, 1998.

(82) G. Vanthemsche, *De beginjaren van ...*, 172.

(83) AONSS, CG, 1952 07 11, discussion de la note au ministre.

Chacune à sa manière caractéristique, les deux institutions tentent d'influencer le cours des choses dans la droite ligne de la voie qu'elles suivaient jusqu'alors. L'ONSS commence à anticiper dans la pratique, et veut des accords liés à la centralisation des flux de données. La CGER tente de garantir son autonomie en s'adressant aux instances politiques catholiques et en les influençant pour amender la proposition de loi de manière à ce que la gestion du registre des travailleurs reste sous sa compétence. Cet amendement est accepté, de sorte qu'elle peut continuer à exploiter le registre des travailleurs. Un *modus vivendi* se met en place avec l'ONSS : les flux de données et les flux financiers passeront par la même institution.<sup>84</sup> Pour la première fois, les deux sentiers d'évolution se touchent.

Mais la loi se retrouve rapidement prise dans un carrousel politique. Le nouveau ministre socialiste Troclet, en fonction de 1954 à 1958, supprime presque immédiatement la loi, avec effet rétroactif, pour la réintroduire quelques mois plus tard, légèrement modifiée, sans toucher au principe de répartition. La décision relative à l'exploitation du registre des travailleurs reste incertaine. Le ministre Troclet laisse la porte ouverte et veut avant tout la solution la plus avantageuse financièrement parlant. La décision se fait attendre pendant plusieurs mois, de sorte que les dynamiques internes se déploient pleinement. Les deux institutions sont confrontées à un choix et se laissent inspirer par les caractéristiques de la voie qu'elles ont suivie jusqu'à présent : elles laissent l'histoire préalable peser lourdement sur leur décision. L'ambition de l'ONSS est dans la droite ligne de la politique suivie, qui est en réalité déjà ancrée dans son objectif de 1945 : ce service veut avant tout que les flux de données passent par lui, pour qu'il puisse continuer à consolider sa fonction centrale de contrôle.

---

(84) ACGER 2147.V.f.212.4, Note (1953 06 xx) : première d'une longue série de notes présentant des objections à la possible réorganisation (technique) du régime des pensions. La note 2147 V.f.212.7, Note, (1953 07 04) constate clairement que tout le projet de réorganisation ne peut être défendu que par des partisans de la concentration de toute la sécurité sociale auprès de l'ONSS. Avec pour conséquence la disparition du pluralisme dans le secteur de l'assurance-maladie, les allocations familiales, les congés payés. (p. 2). Un registre central est considéré comme une atteinte au pluralisme institutionnel.

Il se sent conforté par le bon fonctionnement de sa SdM, qui tourne à plein régime.<sup>85</sup> Pour la CGER, les conséquences du choix sont plus importantes : soit elle se limite à la gestion de fonds, soit elle poursuit et réorganise l'exploitation. Mais cela la contraindrait à adapter son fonctionnement car la nature du registre des travailleurs a fondamentalement changé. Jusqu'ici, les comptes individuels sont tenus à jour au moyen de machines comptables, de calculatrices et de très nombreux effectifs. La tenue à jour d'une carrière exige plus de traitements mécaniques sériels et d'exécutions en liasse qui requièrent des investissements supplémentaires dans un système de cartes perforées, avec à la clé une augmentation du coût. La CGER choisit résolument de poursuivre sur la voie qu'elle suit : continuer à exploiter le registre des travailleurs. Elle a recours à plusieurs arguments typiques dépendants du sentier, en évoquant notamment l'expérience qu'elle a accumulée pendant des décennies. Elle invoque aussi un argument économique : il n'est pas question de jeter aux orties des années d'investissements dans la technologie moderne, et cet argument ne pèse guère face à une éventuelle hausse du coût. Elle utilise aussi un argument relevant de la culture d'entreprise : elle a un prestige à défendre, et renvoie à ce qu'elle considère comme sa mission sociale, qu'elle assume depuis des décennies et qu'elle tient à poursuivre coûte que coûte.<sup>86</sup> Mais avant tout, la CGER s'efforce d'influencer le ministre socialiste Troclet en faisant intervenir son propre personnel, dont 75 pour cent sont affiliés au syndicat socialiste, et en lui faisant exercer des pressions sur son camarade politico-idéologique. Le moyen utilisé est l'éventualité de devoir licencier du personnel au cas où la mission ne lui serait pas confiée.<sup>87</sup>

(85) Après une période de problèmes d'infrastructure, la SdM a atteint sa vitesse de croisière : elle a emménagé dans de nouveaux locaux, gère sa plateforme de mécanographie, parvient sans problème à effectuer de nouvelles missions, et possède une structure financière robuste. La SdM est parvenue à acquérir des connaissances qui lui valent une place unique sur le marché des institutions parastatales. Son statut d'asbl la protège des aléas du marché, et son fichier client est stable. Elle a la possibilité de s'adapter facilement à de nouvelles missions, innovations technologiques, alternances de donneurs d'ordre, en modifiant à chaque fois sa structure. Ses routines et capacités opérationnelles englobent la compétence technique de l'ONSS, ce qui crée une dépendance mutuelle. Nous abordons cette histoire à partir de la théorie de l'évolution économique de R. Nelson et S. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1982.

(86) ACGER 2112.III.c.373.10, extrait des procès-verbaux du Conseil d'administration, 1956 12 27.

(87) ACGER 2088.III.C.2711, Note, 1954 06 24.

Elle joue plusieurs fractions politiques avec succès<sup>88</sup>, car en dépit d'affinités claires pour la solution consistant à confier l'exploitation du registre des travailleurs à l'ONSS<sup>89</sup>, le ministre Troclet entame des négociations avec la CGER, cette fois au sujet du coût (ce qui est inédit). Dans le passé, le prix de revient (autrement dit le coût de l'exécution d'une mission) était tout simplement porté en compte sans accords préalables.<sup>90</sup> Troclet, lui, met ce point à l'ordre du jour et souhaite la solution la plus économique. On devrait pouvoir dire que le ministre a joué les deux institutions l'une contre l'autre, mais on ne trouve pas trace de la moindre clause de concurrence.<sup>91</sup> Le ministre n'entame qu'avec la seule CGER des négociations (qui vont durer plusieurs mois) au sujet du coût. Ce processus devient une véritable catharsis pour la CGER, tranchée par un accord qui n'est pas convaincant, ne couvre pas les frais, et est en outre limité dans le temps (2 ans). Mais par-dessus tout, cette mission n'est pas immédiatement réalisable car la CGER ne dispose pas encore de toutes les données (d'identification) des travailleurs. Plus tard, elle obtient que les adresses soient ajoutées sur les annexes de la déclaration ONSS et transmises à la CGER. De plus, la mission prend de l'ampleur. L'évolution de la législation, qui prévoit que les journées couvertes par un salaire de remplacement soient prises en compte pour le calcul de la pension, rend la tenue du registre plus complexe. De nouveaux flux de données sont envoyés à la CGER, qui devient un point nodal important dans le réseau de la sécurité sociale, à côté de l'ONSS. La CGER compense cet afflux en investissant dans une nouvelle technologie : elle acquiert l'IBM 650. Tout comme la SdM (et donc l'ONSS), elle a également suivi la voie de la technologie IBM et s'est procuré, via les machines comptables puis les cartes perforées, le premier ordinateur électronique.

(88) ACGER 2088.III. C.2711, documents 1, 2, 3, 6, 7, 9, 16, 19, à savoir des lettres adressées à des politiciens, des notables, et plaidant pour le maintien de la tâche.

(89) Dans sa version remaniée de 1958 de '*Algemene Vraagstukken...*', Troclet reprend la proposition formulée par l'ONSS en 1948 et se montre critique vis-à-vis de l'organisation du répertoire en fonction des lois sur la pension, et par conséquent de la CGER qui, selon lui, ne va pas atteindre l'objectif fixé en 1947-1948. Il espère que cette 'individualisation limitée' ne compromettra pas les éléments généralisés. L.-E. Troclet, *De sociale zekerheid in België. Deel 1: Algemene vraagstukken inzake sociale zekerheid*, Bruxelles, 202, 1958.

(90) La CGER, mais aussi la SdM, travaillent selon le principe du prix de revient. Le système de la SdM implique le versement trimestriel d'acomptes par les donneurs d'ordre, puis un décompte. Le décompte final est établi chaque année : les déficits doivent être payés, les excédents sont considérés comme des acomptes sur les prestations à venir.

(91) Nous n'avons trouvé de documents évoquant ce point ni dans les archives de la CGER ni dans celles de la SdM.

La CGER a exploité le potentiel de la nouvelle technologie et a pris des initiatives pour étayer techniquement cette position centrale, par exemple au moyen d'un échange mécanique de données avec les grandes entreprises, les secrétariats sociaux agréés, et même en permettant à l'ONSS d'exister. Ces innovations techniques modifient la morphologie du réseau de la sécurité sociale : on voit naître des points nodaux qui sont reliés par des échanges structurés de données, avec la carte perforée comme support d'information standardisé. Une nouvelle technologie fait définitivement son entrée, cette fois dans le secteur de la sécurité sociale.

Dès le début des négociations avec le ministre Troclet en 1956, des employés de la CGER signalent que l'ONSS et la SdM prennent de très nombreux contacts pour obtenir les données des travailleurs.<sup>92</sup> Au sein de la CGER, c'est interprété comme une action furtive destinée à désancrer les données et à créer un registre des travailleurs. Peu à peu, le doute croît quant à la nouvelle orientation choisie par la CGER.<sup>93</sup> Robert Royer, l'homme qui a défini le cap de la CGER en matière de pensions pendant sa carrière, y voit un complot. En remontant dans l'histoire, il parvient à la conclusion que dès 1945, l'on a manœuvré pour retirer le registre des travailleurs à la CGER. Selon lui, ce complot est ourdi par l'ONSS et le ministre socialiste d'Etat Troclet participe à son exécution. La CGER aurait reçu la mission historique de tenir le registre à jour, mais elle a dû se défendre à partir de 1945. Royer crée pour lui-même un cadre de pensée que chaque nouvel événement redéfinit. C'est une forme d'historisation : gérer sciemment l'histoire en la reconstruisant et en l'interprétant, et en y puisant des arguments permettant de justifier une politique et de poursuivre le sentier emprunté.<sup>94</sup> Il s'agit aussi d'une forme de dépendance au sentier, mais elle correspond plutôt aux caractéristiques d'une administration : comment gère-t-on un passé. Dans sa reconstruction du passé, il est de plus sélectif et ne retient que les éléments qui vont dans le sens de sa théorie du complot. Bien entendu, il ne parle pas de la débâcle d'après-guerre dans le secteur des pécules de vacances, retirés en 1947 à la CGER après

(92) ACGER, 2147.V.f.16 et 16bis, Note à Monsieur le directeur Royer, 1956 02 21 et 22.

(93) ACGER, 2112.III.c.373.11quater, Observations lors de la réunion de la commission mixte, 1957 12 03.

(94) ACGER, 2112.III.c.12bis, Discussion de l'AR du 13 décembre 1957, s.d. Cette 'historisation' est une méthode très souvent utilisée, dont Royer n'a pas le monopole pour la CGER ; la pratique est généralisée dans la description de problèmes : on commence par un exposé historique de la problématique. L'historisation fait partie de la culture d'entreprise, comme le décrit Edgar H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, pp. 25-36, 2004.

des plaintes persistantes et la publication d'un rapport particulièrement négatif sur l'approche adoptée par la CGER. La théorie du complot et l'historisation commencent à mener leur existence propre : de nouveaux faits sont interprétés en tant que tels et ajoutés à la théorie.

En réalité, l'ONSS s'est lancé en 1956, avec la SdM, dans une expérience visant à instaurer une déclaration trimestrielle simplifiée pour les entreprises de moins de cinq travailleurs. Là encore, il s'agit de la suite d'un parcours entamé en 1945. La 'déclaration à l'ONSS' est, tout comme le répertoire des travailleurs, le bon de cotisation ou la carte de sécurité sociale, un ATA créé lors de l'activation du nouveau système en 1944. Elle rassemble des points de vue idéologiques, des caractéristiques techniques, des charges sociales, des conceptions quant au rôle des intermédiaires etc. et acquiert une dynamique animée par des données externes mais aussi des facteurs endogènes. L'expérience s'inscrit dans l'ambition initiale de travailler avec une déclaration uniforme multifonctionnelle telle que proposée en 1948, et est déjà mentionnée parmi les effets techniques du Pacte social en 1944.<sup>95</sup> La finalité consiste à imprimer à l'avance les principales coordonnées des travailleurs, telles que leur nom, date de naissance, adresse... de sorte que les employeurs n'aient plus qu'à les corriger et les compléter. Cela impliquerait une simplification administrative, tout en évitant les déclarations erronées.<sup>96</sup> L'impression préalable fait partie des techniques de contrôle connues dans le traitement administratif mécanographique, et est plutôt appliquée dans la demande et la livraison des 'carnets de bons de cotisation' dans le cadre de l'assurance-maladie. Une condition de base pour un tel projet implique que l'on puisse disposer des données sous une forme mécanique utilisable, comme un fichier de cartes perforées, et que l'on puisse l'exploiter (p. ex. sélection, impression...) à l'aide de machines. Ces conditions techniques sont remplies en 1957 avec le remplacement du traitement mécanique des données par l'électronique, avec l'ordinateur IBM 650. Il s'agit d'un appareil mécanographique à stockage externe de données (bandes magnétiques), mémoire et capacités de calcul interne, et que l'on peut programmer pour qu'il exécute plusieurs tâches partielles l'une après l'autre en un seul processus.

(95) AONSS, CG 2461/A, Formulaires de déclarations trimestrielles, 1956 08 30.

(96) A l'époque, la marge d'erreur est élevée : jusqu'à 30 %, ce qui donne lieu à un grand nombre de corrections et de recalculs. Il s'agit d'un des maillons les plus faibles du traitement mécanographique, qui tire surtout son rendement du traitement par liasse. Chaque rejet (la machine rejette littéralement la fiche en cas d'erreur) doit être corrigé à la main. La limitation des erreurs est un enjeu stratégique.

Ses contemporains le considèrent comme le premier ordinateur (ou plus littéralement computer, calculateur), mais en réalité, le type IBM 701/2 l'a précédé. En revanche, l'IBM 650 est bien le premier appareil distribué à plus grande échelle et pouvant servir à des applications plus simples, comme les traitements administratifs.<sup>97</sup> C'est surtout le fournisseur, IBM, qui insiste sur les nouvelles possibilités d'application. Celles-ci alimentent les ambitions de l'ONSS pour poursuivre son parcours technologique et exploiter ces nouvelles possibilités. Il s'agit ici encore d'une forme de dépendance au sentier : poursuivre un trajet technologique en tenant principalement compte des connaissances techniques acquises, stockées dans l'expérience opérationnelle de la SdM. Cette dernière a acquis, sous la houlette d'IBM, une compétence dans le traitement mécanique des processus administratifs. Dès 1956, elle atteint une limite dans les possibilités d'application du système de cartes perforées et examine les possibilités de renouveau technique. Le rôle du fournisseur, IBM, est d'une grande importance dans ce processus. IBM vend non seulement des appareils, mais aussi des solutions. Avec la SdM, il élabore des solutions très concrètes. Pendant ce temps, sous la pression de l'ONSS auprès de la SdM, des réformes structurelles se poursuivent, notamment avec un renouvellement de sa base statutaire qui doit permettre à toutes les institutions de la sécurité sociale d'en devenir membre actif, et donc fournisseur potentiel. Avec un détail important : L.-E. Troclet en devient le président après son mandat de ministre, en 1958, et la SdM acquiert donc une connotation politique.<sup>98</sup>

Le premier projet que l'ONSS veut réaliser avec la nouvelle technologie est la généralisation d'une déclaration simplifiée. En dépit de tous les problèmes liés à l'installation du nouveau système IBM 650, il est bientôt décidé de travailler sur l'informatisation des arrérages de l'ONSS.<sup>99</sup> Ces deux choix ancrent l'ONSS dans le nouveau cadre technologique des TIC : il devient très difficile de revenir en arrière, même si c'est ce que l'on souhaitera quelques mois plus tard.

(97) C. Bashe, L. Johnson, J. Palmers et E. Pugh, *IBM's early computers*, Cambridge, MIT-press, 158, 1986.

(98) ASdM, CdA 1956 06 08 (la discussion des intentions du ministre) et RvB 1957 07 29 (la réunion d'installation de la nouvelle SdM).

(99) AONSS, réunion CG 1958 09 24 et réunion. CG 1958 10 17, et document CG 3050, Tenue à jour des comptes individuels des travailleurs, 1958 11 24.

#### 4. NOUVEAUX MOYENS TECHNIQUES, NOUVELLES POSSIBILITES D'ORGANISER UN REGISTRE CENTRAL DES TRAVAILLEURS (1959-1961)

En 1958, la technologie de l'information est donc définitivement adoptée dans le secteur de la sécurité sociale, tant au niveau de la CGER que de l'ONSS.<sup>100</sup> Cette technologie est accueillie avec force vivats dans les deux institutions, ce qui illustre l'optimisme technique qui règne à l'époque (Expo 1958, etc. !) Le fait que les deux institutions optent pour la technologie IBM n'est pas le fait du hasard. A l'époque, IBM bénéficie d'une avance inouïe dans le domaine de l'informatique ; son modèle 650 est un appareil de 'première génération', si innovant que les autres constructeurs en sont réduits à suivre. IBM préside également à l'évolution des deux générations suivantes. C'est seulement à partir de la mise en production du modèle IBM 360 (troisième génération) et le dédoublement logiciel/matériel qui s'ensuit, que les autres constructeurs informatiques peuvent se faire une place. Mais cela n'arrive qu'à la fin des années 1960.

En acquérant cette nouvelle technologie, l'ONSS se sent conforté dans ses ambitions centralistes et la CGER acquiert de facto un rôle central dans le réseau. Ce rôle obtient une base juridique sous le ministre catholique Servais, qui succède à Troclet et qui, conformément à la tradition du mouvement de balancier, réforme au plus vite les mesures de son prédécesseur. Il conclut avec la CGER un nouvel accord prévoyant de meilleures conditions financières, sans délai.<sup>101</sup> Quelques semaines plus tard, l'attribution du registre des travailleurs et la fourniture de données acquièrent une base légale avec l'Arrêté royal du 9 mai 1959, qui ancre juridiquement une nouvelle structure de réseau. Toutes les conditions techniques sont réunies pour créer un seul registre des travailleurs, géré par la CGER, et qui peut aussi servir à l'ONSS pour la déclaration simplifiée : les ATA peuvent se compléter parfaitement dans un seul système. De plus, l'ONSS est le théâtre d'une passation de pouvoir qui permet une interruption temporaire dans le suivi d'une politique centralisatrice. En 1957, la première génération des bâtisseurs du système part à la retraite.

(100) Pour une description de cette évolution technologique : J. van den Ende et R. Kemp, *Technological transformations in history: how the computer regime grew out of existing computing regimes*, *Research Policy*, 28, pp. 833-851, 1999.

(101) ACGER, 2112.V.c.373.19bis, Convention passée entre le ministre de la Prévoyance sociale et la Caisse Générale d'épargne et de Retraite en ce qui concerne la tenue des comptes individuels de pension des ouvriers, 1959 02 11.

Le président Fuss et le directeur général Goldschmidt sont respectivement remplacés par Roger Roch et Willem Van Grootven.<sup>102</sup> Les nouveaux responsables entendent se réorienter sur plusieurs plans : pas de rôle central dans le réseau, un fonctionnement décentralisé, une infrastructure mécanographique locale avec machines comptables. En même temps, la nouvelle direction de l'ONSS observe le fonctionnement de la SdM d'un œil particulièrement critique, et les dépenses de mécanographie sont passées au peigne fin. Un gêneur potentiel, Walter Leën, successeur présumé de Goldschmidt et partisan du renouvellement technologique du fonctionnement administratif, est mis sur une voie de garage.<sup>103</sup> Cet intermède est de courte durée : les figures dominantes, tant Roch que Van Grootven, sont écartées ou transférées par les ministres catholiques. Leën fait son entrée en tant que directeur général de l'ONSS en juillet 1960.<sup>104</sup> Durant son 'bannissement', il a fait réaliser des études par un expert en organisation et par IBM pour refaire de l'ONSS le centre du réseau de la sécurité sociale. Tous deux plaident pour une centralisation plus poussée des ressources mécanographiques dans la sécurité sociale. Ce point de vue est repris par les instances politiques, comme par le ministre (socialiste) de la Prévoyance sociale Leburton, et sera par la suite inclus dans la déclaration de gouvernement.<sup>105</sup> Leën encadre ces études dans un projet général de réorganisation de l'ONSS. On en revient donc à la piste de la centralisation suivie jusqu'avant 1959, mais qui était déjà, à vrai dire, décrite dans ses recommandations de commissaire royal adjoint en 1951.

(102) Tous deux ont des mérites dans le mouvement socialiste. R. Roch a notamment été impliqué dans la transposition juridique du Pacte social dans la loi sur la sécurité sociale, avant de faire carrière au sein des services ministériels. Van Grootven est connu comme le colliquidateur de l'Union des travailleurs manuels et intellectuels en 1945, et a derrière lui sa carrière d'administrateur général de l'Office national des vacances annuelles où il s'est montré grand défenseur d'une politique décentralisée basée sur les machines comptables. Tous deux sont considérés comme des adeptes de Troclet qui, à la fin de son mandat de ministre, impose encore rapidement ces nominations.

(103) AONSS, CG 1957 10 16, discours de R. Roch, nouveau président, successeur de H. Fuss. Dans ce discours, il présente sa vision de la politique de l'ONSS. Celle-ci est en bien des points diamétralement opposée à celle qui était suivie jusqu'alors. Elle constituerait une rupture culturelle sur de nombreux plans, mais il sous-estime la résilience d'une culture d'entreprise.

(104) En février 1959, il est nommé chargé de mission pour la Commission technique pour la coordination de la sécurité sociale (AR 1959 02 04), mais il conserve son poste au sein de l'ONSS et adopte une attitude de belle-mère.

(105) Déclaration de gouvernement du Premier ministre Théo Lefèvre à la Chambre et au Sénat, 2 mai 1961, p. 8. et AONSS, CG 4290, Loi du 14 juillet 1961 modifiant et complétant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et portant modification de la loi du 16 mars 1954, 1960 09 15, p. 9. Voir aussi l'entretien d'une délégation de l'ONSS avec le ministre Leburton discutée dans : AONSS, réunion CG 1961 05 26.

Cette fois encore, la CGER perçoit ces plans comme une déclaration de guerre. Royer se procure les documents avant même que Leën ne puisse présenter son projet à sa commission de gestion. Pour lui, ce plan est un nouvel élément dans la théorie du complot, et il en fait rapidement la énième tentative de l'ONSS pour s'emparer du registre central. Il est clair pour lui que le caractère provisoire de l'accord stipulé par Troclet n'a été qu'une manœuvre pour donner à l'ONSS et à la SdM le temps de créer leur propre infrastructure technique pour exploiter eux-mêmes le registre dès que l'opportunité se présentera.<sup>106</sup> Dans une première réaction, Royer procède à un freinage d'urgence en faisant intervenir un gestionnaire de ses amis au sein de la commission de gestion de l'ONSS. Le président de l'ONSS est contacté, et il est demandé au délégué du gouvernement de mettre son veto.<sup>107</sup> Mais l'action rapide de Leburton lui dame le pion. Leburton soutient sans réserve les propositions de l'ONSS visant à élargir la déclaration simplifiée aux employeurs employant moins de 20 travailleurs. Cette application de haute technologie (selon les normes de l'époque) présuppose une collaboration intensive entre l'ONSS et la CGER, respectivement utilisateur et gestionnaire du registre central des travailleurs. Pour s'y préparer, l'ONSS a pris l'initiative d'élaborer les modalités techniques avec des techniciens de la CGER. La réaction de la direction de celle-ci est stratégique. Après une analyse critique et diverses études, l'on y voit des avantages tels que la limitation des coûts du travail manuel, coûts que la stricte application de la loi linguistique sur l'envoi des extraits de comptes annuels a fait augmenter de manière exponentielle.<sup>108</sup> Le projet peut donc être porteur d'avantages sous réserve que la CGER en soit le centre. Elle adopte ainsi la position centraliste de l'ONSS. Elle veut même assumer certaines fonctions de ce dernier, comme les contrôles, la reproduction mécanique de données pour les services des vacances annuelles et des allocations familiales, et jusqu'au remplacement du bon de cotisation de l'assurance-maladie, vache sacrée du pluralisme institutionnel à l'assurance-maladie.<sup>109</sup> La CGER comprend qu'elle place ainsi l'ONSS face à un problème, car dans la pratique, les économies

(106) ACGER, 2147.III.f.212.2 et 3, Note 'Y a-t-il nécessité de créer auprès de l'O.N.S.S un fichier général des assujettis à la sécurité sociale ?'.

(107) ACGER, 2147.III.f.212.4, Rapports entre l'Office National de Sécurité Sociale (O.N.S.S.) et la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite (CGER), 1960 07 12.

(108) ACGER 2112. V.c.373.62Bis, Rapport émis en application de l'art. 13§4 de la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative, concernant le bilinguisme de l'extrait de compte 1959 des pensions des travailleurs, 1961.

(109) ACGER, 2147.III.f.212.18, *note au ministre*, 1960 10 27.

que permettrait de réaliser cet exercice entraînent la limitation des coûts de fonctionnement de la SdM.<sup>110</sup> L'ONSS doit donc choisir soit l'approche de la CGER et économiser lui-même en limitant les coûts de fonctionnement de la SdM, soit une solution mixte impliquant une répartition des tâches entre CGER et SdM, plus coûteuse et moins efficace, et qui irait de plus à l'encontre du principe de fichier central cher à l'ONSS puisque celui-ci devrait être dédoublé (un à la SdM et un à la CGER).

Le ministre Leburton, pourtant initialement très enthousiaste, met un coup d'arrêt brutal au projet. Selon la CGER, c'est le résultat d'une intervention de l'ancien ministre Troclet (désormais président du Conseil d'administration de la SdM) auprès de son camarade de parti Leburton, afin de gagner du temps et de donner à la SdM le temps de se préparer techniquement afin de raffer le registre national.<sup>111</sup> C'est là une interprétation de Royer, car en réalité la SdM a de gros problèmes face à une nouvelle technologie qui montre de nombreuses dysfonctions techniques et fonctionnelles, problèmes qui seront résolus après que la SdM, à l'insistance d'IBM, a remplacé en 1961 le système 650 par l'IBM 1401.

Dès lors que le feu se remet au vert, les deux institutions entament une collaboration intensive. Elles prennent des accords concrets sur la répartition des tâches et la nature des échanges de données, la CGER mettant tout en œuvre pour réaliser le projet, y compris en acquérant par elle-même de nouveaux moyens techniques.<sup>112</sup> Tout comme la SdM, elle remplace l'IBM 650 par le 1401.<sup>113</sup>

(110) ACGER 2147, non numérotée, reprise dans le dossier 2147, Préimpression des relevés. Etude de l'offre de la CGER en comparaison avec d'autres solutions, s.d..

(111) ACGER, note non numérotée dans dossier 2147.V.f.212, Préétablissement des bordereaux O.N.S.S., 1961 07 28. La SdM connaît à ce moment d'importants problèmes informatiques : la reconversion de l'IBM 650 vers le 1401 est encore en cours et les problèmes ne sont pas entièrement résolus.

(112) ACGER 2147.V.f.212.37, Note, 1961 11 21.

(113) D. Van Puyvelde, *De administratieve automatise in de Algemene Spaar- en Lijfrentekas van België*, Bruxelles, pp. 17-34, 1961. La CGER a elle aussi acquis l'IBM 1401 par le biais du 650, mais l'a remplacé au bout de quelques mois par l'IBM série 7070. Cet appareil est déjà (nous sommes en 1961) équipé de transistors, de dispositifs à bande magnétique, et peut se connecter au 1401, avec son imprimante à la chaîne rapide et ses fonctionnalités de télétraitement. La SdM, en revanche, évolue comme la plupart des entreprises vers l'IBM 360. Contrairement à la SdM, la CGER ne connaît que peu d'incidents et les bandes magnétiques fonctionnent comme prévu avec une 'sécurité parfaite' (Van Puyvelde, p. 54), ce qui est à tout le moins curieux au vu des problèmes que rencontre la SdM. Dans les deux cas, on peut supposer qu'IBM s'implique intensivement en tant que catalyseur central de ce processus décisionnel. Concernant cette étape dans l'évolution d'IBM : C. Bashe, L. Johnson, J. Palmers et E. Pugh, *IBM's early computers*, Cambridge, MIT-Press, 1986.

Les deux institutions travaillent donc sur une plateforme technique semblable. C'est un des premiers projets techniques dans le développement de la technologie informatique dans la sécurité sociale. Aucune des deux institutions n'est familiarisée avec ce type de collaboration, surtout au niveau de l'harmonisation technique. Les archives de la CGER et de la SdM démontrent que les deux institutions ont un agenda caché, ce qui n'est pas de nature à favoriser une évolution constructive. Mais après maintes réunions, un consensus finit par voir le jour : la CGER fournira les données vérifiées provenant de son répertoire des travailleurs mis à jour en permanence à la SdM, qui les intégrera aux déclarations préimprimées et les expédiera. L'ONSS contrôlera les déclarations reçues et les enverra à la SdM pour traitement mécanographique. La SdM bouclera la boucle en mettant les données sur cartes perforées et en les envoyant à la CGER qui les utilisera pour corriger le registre des travailleurs. La carte perforée est donc utilisée comme une forme de communication structurée entre la SdM et la CGER. En guise de test, on applique le système aux déclarations des employeurs ayant moins de dix travailleurs.

#### **5. LE RESULTAT DE LA DEPENDANCE AU SENTIER : UNE CONVERGENCE RATEE**

---

Les résultats ne portent pas les fruits espérés. L'identification préalable, et donc l'impression des coordonnées, restent problématiques. On est toujours aux prises avec la rapidité de traitement, qu'il est impossible d'augmenter de manière à pouvoir réaliser les tâches dans les délais prévus. Ce qui provoque aussitôt une réplique non technique d'autres acteurs, comme les secrétariats sociaux et les employeurs, qui ne veulent pas voir changer leur délai pour la déclaration.<sup>114</sup> La solution mécanographique consistant à remplacer le document papier par la carte perforée et à utiliser cette dernière comme un instrument mécanique de communication n'est pas performante. Le processus d'identification manuel à réaliser par la CGER à l'aide des données traitées sur cartes perforées plutôt que de la déclaration originale provoque une croissance exponentielle de la charge de travail et donc du prix de revient, toujours sous forme d'augmentations salariales et de loyer des machines supplémentaires. La CGER pointe la SdM du doigt et décide fin 1963 de mettre un terme à

---

(114) ACGER, 2147.V.f.212.51, rapport d'une réunion interne avec R. Royer, s.d.

la collaboration.<sup>115</sup> Elle veut en revenir aux formulaires de déclaration papier que la SdM doit copier et transmettre.<sup>116</sup> L'analyse des archives de la SdM permet de constater qu'à cette époque, elle est justement en proie à de grandes difficultés : elle ne trouve pas le personnel nécessaire pour reconverter les applications mécanographiques vers l'IBM 650, ni pour passer à l'IBM 1401, ce qui l'empêche d'acquérir de l'expérience et des compétences. La transition se déroule d'ailleurs de manière si dramatique qu'IBM doit venir constamment à la rescousse.<sup>117</sup> Le rôle d'IBM dans le processus d'implémentation de la technologie informatique proprement dite n'est pas irréprochable. La politique de vente d'IBM implique que cette dernière installe une nouvelle machine et la rende immédiatement opérationnelle, mais que le client suive un apprentissage qui lui permettra de la faire fonctionner. L'installation et la mise en service sont incluses dans le loyer. Mais il s'avère peu après l'installation de l'IBM 650 que l'entreprise d'informatique s'est profondément trompée : les temps de traitement ont été totalement sous-estimés. IBM ne parvient pas non plus à fournir l'aide technique qui permettrait de tirer la SdM d'affaire. L'installation de la nouvelle série IBM 1401 permet de résoudre le dysfonctionnement de l'IBM 650, mais non sans provoquer de nouveaux problèmes comme l'augmentation du prix de revient.

C'est la fin de la tentative de convergence de deux grandes plateformes fonctionnant dans un contexte de concurrence réciproque, avec pour enjeu la gestion d'un registre central des travailleurs. C'est un important moment contre-intuitif. Selon les attentes des exécutants mais aussi des décideurs politiques, il était logique que le rapprochement entre plateformes mécanographiques permette d'améliorer l'efficacité et de multiplier les possibilités d'utilisation. Les conditions techniques étaient majoritairement présentes, l'on avait une expérience de l'échange mécanique de données sur cartes perforées. Une standardisation minimale, requise pour un échange structuré de données, avait eu lieu, les plateformes s'appliquaient entre elles ainsi qu'avec un certain nombre de fournisseurs (secrétariats sociaux agréés) et grandes entreprises. Pour la gestion des fichiers, les deux grandes plateformes étaient passées aux bandes magnétiques, mais dans cette phase, leur rôle se limitait au stockage de

(115) ACGER, 2112.V.c.373.147, Note relative au compte individuel de pension des ouvriers, 1963 03 08, et les notes 153ter 1963 05 04 et 159 1963 05 17.

(116) La photocopie est également considérée comme une technologie de pointe.

(117) ASdM, CP 1962 03 20, discussion du CP 75, Etat des travaux.

données pour remplacer les cartes perforées. Le consensus consistant à répartir les tâches entre les deux plateformes reflétait la structure duelle de la sécurité sociale, composée de plusieurs institutions et parastataux coordinateurs. Il impliquait la nécessité d'une communication entre les unes et les autres sur la base d'un standard commun. C'est là que le bât blessait : la communication réciproque était insuffisante et entraînait un coût opérationnel supplémentaire, qui est devenu un élément décisif dans les années 1960.

Après l'échec du projet, les deux infrasystèmes évoluent de façon autonome et indépendamment l'un de l'autre. Pendant quelques années, ils suivent encore la voie technologique d'IBM. Ils continuent à bâtir leur infrastructure mainframe.

La CGER s'occupe du paiement des pensions, une fonction qui passe au second plan derrière ses activités bancaires. La tâche est réalisée pour le compte de la Caisse nationale des Pensions de Retraite et de Survie. Elle perd ainsi une partie de son prestige social, du moins sur ce plan. Son rôle dans la sécurité sociale est lui aussi limité : en fin de compte, elle n'est pas une 'collègue' de cette dernière.

La SdM fait face à une hausse spectaculaire des coûts de mécanographie et actionne le frein.<sup>118</sup> Elle se limite de plus en plus à ses propres activités et, au cours des années suivantes, ne se sent plus la vocation de jouer un rôle central dans la sécurité sociale.

Suite à l'échec du projet, le trajet des flux de données au sein de la sécurité sociale reste inchangé : l'ONSS reçoit les données de base et les transmet à d'autres secteurs, notamment à la CGER, comme stipulé en 1949. Mais cette formule ne permet pas de contrôler l'identité et l'assurabilité en début de processus, et les divers secteurs conservent donc leurs registres, des multitudes d'erreurs se glissent dans le système et les corrections restent une des tâches des exécutants. L'idée d'un fichier central dans un seul dossier reste en sommeil pendant un temps. Mais pas très longtemps : dans les années 1970, la problématique d'une banque de données sociales centrale est réactivée, principalement sous la pression des partenaires sociaux (employeurs et travailleurs) au Conseil national du travail, et exploitée par une nouvelle génération de sociotechniciens.<sup>119</sup>

---

(118) AONSS, discussions dans CG 1964 12 18 et 1965 04 23, à l'aide de CG 5599, Comparaison entre le prix en 1963 et en 1964 des travaux confiés à la Société de Mécanographie.

(119) Comme Albert Delpéré, secrétaire général du ministère de la Prévention sociale, qui s'implique dans la création d'un registre central au ministère proprement dit.

La problématique elle-même se subdivise en deux évolutions partielles : d'une part l'identification des assurés sociaux (institutionnalisée dans le Registre national), et de l'autre la gestion des données des salaires et prestations. Le registre reste aux mains de la CGER jusqu'à la fin des années 1980, mais est remplacé par la base de données salaires et prestations de l'ONSS (LATG, 1989). Le problème n'est résolu qu'en 1991 (création de la Banque Carrefour de la sécurité sociale) par le recours à des éléments de solution se renforçant mutuellement, comme l'utilisation obligatoire du numéro de registre national à partir du 1er janvier 1990 et l'utilisation de nouvelles technologies de réseau permettant de formuler une alternative (sociopolitique) aux intentions fonctionnelles centralisatrices de l'ONSS et le maintien du fonctionnement des institutions particulières.<sup>120</sup> C'est aussi le moment où le monde politique accepte la 'structure de réseau' comme architecture de base du système technique de la sécurité sociale. La Banque Carrefour et la mise en service de la base LATG permettent également de modifier le trajet des flux de données. La Banque Carrefour devient un point de distribution de données contrôlées et vérifiées. Avec l'instauration de la déclaration (électronique) multifonctionnelle à l'ONSS en 2003, on parvient enfin à intercaler le contrôle de qualité au début du processus de traitement.

En 1993, la CGER devient la banque privée Fortis, qui continuera à gérer les comptes individuels (pour les calculs des pensions) jusqu'en 2001, date à laquelle l'asbl Cimire prendra le relais. C'est seulement en 2010 que l'asbl Sigidis reprend entièrement la gestion. Le projet Athena (2013) prévoit la création d'un calcul individuel global de carrière sous la forme d'une base de données commune pour toutes les institutions de la sécurité sociale.

---

(120) L'innovation que représente la technologie de réseau permis de coupler la standardisation au maintien des diverses institutions. Ce n'est pas le cas qu'en Belgique. O. Hanseth et E. Monteiro, *Understanding Information Infrastructure*, <http://heim.ifi.uio.no/~oleha/Publications/bok.pdf>, pp. 88-89, 1998, décrivent le lien entre flexibilité et standardisation que permet la technologie de réseau.

**CONSTATATIONS, DISCUSSION ET CONCLUSION**

Notre premier objectif était d'esquisser l'évolution d'un artefact technico-administratif dans le contexte sociotechnique du secteur des pensions, et de chercher à savoir si la technologie a exercé une influence sur l'évolution de la sécurité sociale.

Nous avons constaté que cette évolution s'est produite dans l'ombre du processus de transformation du système des pensions et du développement d'un nouveau système de sécurité sociale. L'analyse démontre qu'il ne s'est pas agi d'un processus exclusivement politique, mais que le développement institutionnel, avec sa dynamique propre et ses choix technologiques, a influencé le processus décisionnel politique. La CGER, institution établie qui avait une fonction dans la sécurité sociale et symbolisait l'assurance individuelle, s'identifiait au système de capitalisation et ralentissait le passage vers le système de répartition. Pendant que le nouvel ONSS, mû par la dynamique du renouveau technologique, redessinaient les processus administratifs et fournissait les moyens et arguments permettant de faire exister le système de répartition. Il s'en est suivi un duel entre les deux institutions, avec pour enjeu la gestion d'un répertoire central des travailleurs. Il s'agit d'un artefact technico-administratif doté d'une composante technique explicite, à savoir l'exécution grâce à des moyens mécanographiques, mais aussi avec une composante sociale importante : la collecte de données qui étaient (et restent) cruciales dans le système d'assurance. Pour la CGER, c'était là une garantie de son rôle social, auquel elle refusait de renoncer. L'ONSS estimait que leur exploitation était un élément essentiel de sa fonction de contrôle dans le nouveau système de la sécurité sociale, car il se trouvait au point de départ des flux administratifs et voulait donc exercer une fonction de contrôle à cet endroit. Ce duel a pu avoir lieu parce que chacun des deux acteurs disposait de la même plateforme technique (mécanographique). La technologie a donc alimenté la stratégie des institutions, dessinée par des concepteurs de la première heure tels que Royer (CGER) et Goldschmidt (ONSS). Les deux institutions avaient une affinité marquée pour la mécanographie et pensaient ainsi pouvoir façonner aussi la structure technique de la sécurité sociale. Le cadre technologique de la mécanographie a donc pris une forme de plus en plus concrète, et a gagné en influence, surtout lorsque des décideurs politiques comme le socialiste Trolet se sont déclarés partisans de l'utilisation de la mécanographie. Le rôle du processus décisionnel politique était toutefois limité : il n'était qu'un des acteurs du cadre, qui contribuait à façonner le développement sans jouer un rôle décisionnel unique. Les instances politiques se sont laissées entraîner dans le duel entre les institutions, sans pouvoir orienter le processus dans un sens ou l'autre. Le débat politique portant sur la fonction stratégique de cet artefact

technico-administratif n'a pas eu lieu. Les ministres catholiques ou socialistes ont favorisé chacun l'une ou l'autre solution, à un moment donné et dans une mesure plus ou moins importante.

L'élément qui a décidé de l'orientation a été le passage de la mécanographie à l'IT, que les deux institutions ont mise en place à peu près au même moment. Cette simultanéité illustre la dépendance (au sentier) à la technologie IBM, ce qui fait d'IBM un acteur très influent dans l'évolution technologique et la positionne à la base d'un nouveau cadre technologique (celui de l'IT) qui remplacera lentement mais sûrement la mécanographie. L'adoption de cette nouvelle technologie permet de nouvelles possibilités de coopération, facilitées par les instances politiques, de se développer. Mais elles ne sont pas un acteur ayant pouvoir de décision, pas plus qu'elles ne l'étaient lors de l'échec de la tentative de convergence. Les instances politiques ont subi, accepté et officialisé la conséquence de l'échec, à savoir que la CGER et l'ONSS ont respectivement continué à gérer et à alimenter le registre des travailleurs. Leur intervention a eu un effet d'orientation limité.

Nous pouvons déjà conclure que le choix d'une technologie a influencé l'évolution de la sécurité sociale. Un impact qui a dépassé l'influence du processus décisionnel politique sur le plan du traitement administratif. Mais nous ne pouvons conclure que l'ATA 'registre des travailleurs' ait connu une évolution autonome uniquement orientée par la technologie. Le registre des travailleurs est un produit de l'interaction entre divers composants, notamment le processus décisionnel politique en interaction avec l'exécution technique. Le cadre mécanographique puis informatique forme le contexte dans lequel se déroule l'interaction entre politique et technique. Une interaction dans laquelle c'est tantôt la politique, tantôt la technique qui donne l'orientation, sans pouvoir affirmer que l'une ou l'autre ait une influence déterminante. Mais quoi qu'il en soit, nous devons accorder un rôle à la technologie car elle a constitué un des facteurs déterminants dans la sécurité sociale.

Un deuxième objectif consistait à vérifier si les mécanismes auto perpétuants qui s'expriment dans la dépendance au sentier ont joué un rôle. Nous avons souhaité le faire en analysant de nouvelles sources, qui nous ont permis de détecter plusieurs formes de dépendance au sentier. Tout d'abord, la constatation au niveau macro : le choix d'un système duel dans la sécurité sociale était déjà en soi le résultat d'une dépendance au sentier qui a déterminé la suite de l'évolution. Nous avons pu commenter la constatation générale de Reman et Pochet<sup>121</sup> selon qui les ancrages dans des structures d'avant-

(121) Voir note de bas de page 18.

guerre ont ralenti la conversion du système des pensions, et qu'ils décrivent comme une forme de dépendance au sentier. Les sources démontrent que la CGER a ralenti le processus de changement, non seulement en continuant à promouvoir le système de capitalisation mais aussi en s'accrochant à son monopole administratif de la gestion du registre des travailleurs. Nous trouvons aussi des éléments de dépendance au sentier au niveau des institutions, comme la dépendance technique, et plus spécifiquement le fait que les deux institutions aient suivi la technologie d'IBM. Naturellement, les alternatives étaient rares, et IBM s'était profondément implantée à l'ONSS (SdM) dans un rôle de conseiller, ce qui lui a permis d'influencer le processus décisionnel. Le moment du passage à l'informatique est remarquable : les deux institutions ont pris la décision lorsqu'IBM a commencé à approcher le marché européen avec son modèle 650. A l'époque, seules 650 machines à peine étaient installées en Europe de l'Ouest.<sup>122</sup> Les administrateurs des institutions auraient aussi pu attendre, au moins jusqu'à ce qu'IBM puisse présenter des exemples pratiques de gestion socioadministrative. Ils ne l'ont pas fait, ce qui a fait d'eux des early adopters sur le marché belge. Ils se sont cependant laissés guider par IBM. Cette forme de dépendance au sentier s'est adossée à des formes relevant de la culture d'entreprise : les deux institutions se targuaient de leur image de modernité, que confirmait le passage à l'informatique. Le maintien de cette image a influencé le processus décisionnel en désamorçant l'incertitude et les risques qui accompagnent ce genre de décisions. Autrement dit : en brouillant la rationalité. La CGER, c'est certain, a relié cet élément à la consolidation de son rôle social, son prestige, une voie qu'elle avait suivie dès le début. Il est devenu un des principaux motifs pour continuer à gérer le registre des travailleurs. Mais l'ONSS était lui aussi soucieux de son image de marque moderne, qu'il chérissait depuis le début en 1944. Les dépendances au sentier relevant de l'économie d'entreprise se sont principalement manifestées au sein de la CGER, lorsqu'elle a invoqué l'emploi pour conserver le registre des travailleurs. Le processus décisionnel de l'ONSS a lui aussi été déterminé par un argument relevant de l'économie d'entreprise et portant sur l'adaptation des méthodes mécanographiques du système à cartes perforées, y compris en excluant le traitement à l'aide de machines comptables et similaires. Cet argument était encore renforcé par les connaissances qu'il avait acquises par l'entremise de la SdM, et dont il n'a jamais dévié.

---

(122) Le premier acheteur européen fut l'Anglais Rolls Royce en 1957. J. Cortada, *The Digital Flood. The Diffusion of Information Technology Across the U.S., Europe and Asia*, Oxford University Press, 110, 2012.

La gestion d'un registre central des travailleurs, couplé à l'instauration d'une déclaration simplifiée, était une étape logique suivante sur la voie qu'il avait choisie en 1944. Nous avons rencontré une autre forme de dépendance au sentier dans les caractéristiques comportementales de l'administration, et principalement du directeur de la CGER Robert Royer, qui a transformé la théorie du complot et l'historisation en cadre décisionnel pour poursuivre dans une voie. Enfin, constatation générale, l'échec du projet commun s'explique en partie par la méfiance réciproque qui s'est installée dès les débuts du système de sécurité sociale.

Nous pouvons donc conclure que la technologie est un élément déterminant dans le système de la sécurité sociale, tout comme le contexte international, l'aspect économique, politique ou encore social (voir note de bas de page 11). Nous pouvons ajouter que l'étude des artefacts technico-administratifs fournit des informations intéressantes au sujet des dynamiques internes dans un système sociotechnique tel que la sécurité sociale. Nous avons aussi pu constater que les diverses formes de dépendance au sentier ont eu un impact sur l'évolution.

#### **SOURCES**

Les références bibliographiques sont citées dans les notes de bas de page. Nous n'avons mentionné que les travaux réellement utilisés.

Nous avons exploité les archives suivantes :

Archives de l'Office national de sécurité sociale (ONSS). Ces archives ont été classées mais pas inventoriées. Elles contiennent les procès-verbaux de la Commission de Gestion (abrégée en CG) classés par date sous la forme aaaa mm jj. Les points de l'ordre du jour étaient expliqués à l'aide de notes classées par numérotation. La date est mentionnée (aaaa mm jj) lorsque celles-ci sont datées, dans le cas contraire c'est la date de la réunion qui a été utilisée (CG aaaa mm jj).

Archives de la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite (CGER), aujourd'hui Banque Fortis. Ces archives ont été inventoriées.<sup>123</sup> Mais pas jusqu'au niveau du document. Nous renvoyons au numéro de dossier ainsi qu'au numéro et au titre et à la date si ces éléments existent.

(123) René Brion et Jean-Louis Moreau, Inventaire des archives de la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite (CGER), 1850-2000, 3 parties, disponible sur [www.bnpparibasfortis.com](http://www.bnpparibasfortis.com).

Archives de la Société de Mécanographie (SdM), l'actuelle Smals. Celles-ci n'ont pas été inventoriées, mais présentent la même structure que celles de l'ONSS. Les procès-verbaux des réunions du Comité Permanent (CP) sont classés par date (aaaa mm jj) tout comme les notes annexes numérotées.

*(Traduction)*

---

## TABLE DES MATIERES

**LA TRANSFORMATION TECHNICO-POLITIQUE DE LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE.  
LA LUTTE AU SUJET DU REGISTRE DES TRAVAILLEURS (1944-1963)**

<b>EXPLICATIONS PRELIMINAIRES</b>	5
LA THEMATIQUE .....	5
OBJECTIFS .....	8
SOURCES .....	13
STRUCTURE DE L'ARTICLE .....	14
<b>1. LES ANTECEDENTS DU SYSTEME BELGE DE PENSIONS ET LE REGISTRE DES TRAVAILLEURS : LE MONOPOLE DE LA CGER (1849-1945)</b>	14
<b>2. UN NOUVEAU SYSTEME EN QUETE DE STABILITE : TANT LE SYSTEME DE CAPITALISATION QUE LE ROLE DE GESTIONNAIRE DE LA CGER SONT MIS EN QUESTION (1945-1953)</b>	22
<b>3. LA NOUVELLE LOI SUR LES PENSIONS MODIFIE LA STRUCTURE SOCIO- TECHNIQUE DE LA SECURITE SOCIALE (1953-1958)</b>	29
<b>4. NOUVEAUX MOYENS TECHNIQUES, NOUVELLES POSSIBILITES D'ORGANISER UN REGISTRE CENTRAL DES TRAVAILLEURS (1959-1961)</b>	36
<b>5. LE RESULTAT DE LA DEPENDANCE AU SENTIER : UNE CONVERGENCE RATEE</b>	40
<b>CONSTATATIONS, DISCUSSION ET CONCLUSION</b>	44
<b>SOURCES</b>	47