

L'ÉVOLUTION (LA RÉVOLUTION) DE LA SÉCURITÉ SOCIALE : DE 1944 A AUJOURD'HUI

PAR | **KOEN VLEMINCKX**

Conseiller général, Direction générale Soutien et coordination politiques, SPF Sécurité sociale

Le 28 décembre 1944, alors que la Bataille des Ardennes faisait encore rage, l'« Arrêté-loi concernant la sécurité sociale des travailleurs » a été signé à Bruxelles. Au moment où le combat battait encore son plein pour établir notre souveraineté sur l'ensemble de notre territoire, les bases pour notre sécurité sociale d'après-guerre étaient posées. Ceci donne une idée de l'intérêt prioritaire accordé par le gouvernement d'après-guerre.

L'arrêté-loi a introduit dans notre pays le terme « sécurité sociale »¹, un terme qui a vu le jour en 1935 aux États-Unis par le biais du « Social Security Act ». Même à l'époque, la sécurité sociale américaine n'était pas comparable à notre système relativement étoffé d'assurances sociales, mais le terme a été repris dans d'autres publications et documents internationaux, en particulier dans la Déclaration de Philadelphie du 10 mai 1944 relative aux buts et objectifs de l'Organisation internationale du travail (OIT). L'un des objectifs était et est toujours de diffuser la sécurité sociale « parmi les nations du monde ». Cet objectif a été défini immédiatement dans la recommandation OIT n° 69.

L'utilisation de ces termes témoignait donc d'une plus grande ambition que celle des assurances sociales d'avant-guerre. Cette ambition ressort également clairement du « Rapport au Régent » servant de document d'accompagnement. Il y est mentionné que notre pays souhaite adhérer à un mouvement général de pays démocratiques souhaitant mettre en place une répartition plus équitable grâce à l'extension de la sécurité sociale. Il est considéré que les mesures nationales d'avant-guerre sont insuffisantes dans ce domaine, notamment parce qu'elles étaient encore en partie facultatives. Par ailleurs, il est souligné que la sécurité sociale doit être garantie à tous, non seulement aux travailleurs salariés, mais également aux travailleurs indépendants.

1. UNE MATURATION LENTE

Le système de sécurité sociale de notre pays a une longue histoire. Nous devons également en tenir compte si nous voulons mieux comprendre comment notre système

(1) Ce qui était encore initialement traduit en néerlandais en « maatschappelijke zekerheid ». A l'époque, on utilisait principalement les termes « prévoyance sociale » dans notre pays. Ces termes ont même été maintenus dans le nom du Ministère compétent de la Prévoyance sociale jusqu'au 1er octobre 1995. Ce n'est que depuis 2001 que nous connaissons le Service public fédéral Sécurité sociale.

de sécurité sociale, avec ses principes et son organisation caractéristiques, est né et a évolué. Elle permet aussi de mieux comprendre l'importance de l'Arrêté-loi.

Des groupes religieux et professionnels prenaient déjà des initiatives durant l'« ancien régime » afin d'assurer les membres contre les risques de la vie. Certaines corporations avaient par exemple une caisse d'assurance qui permettait notamment de financer l'enterrement de leurs membres. De telles assurances vie existaient même déjà dans la Rome antique. En revanche, les assurances maladie ou incapacité de travail étaient rares. En cas de réels problèmes résultant d'une maladie ou de la vieillesse, les personnes devaient faire appel à la solidarité familiale ou à l'aide ecclésiastique accordée aux pauvres au niveau paroissial ou à l'aide publique accordée aux pauvres par la ville.² Toute personne qui faisait appel à l'aide accordée aux pauvres perdait souvent également son autonomie, on faisait donc plutôt appel, dans la mesure du possible, à la solidarité familiale.

Les fonctionnaires publics percevaient parfois une pension, en espèces ou en nature, mais il s'agissait généralement d'une faveur pour services rendus et non d'un droit acquis. Les charges publiques étaient souvent de facto « des charges honorifiques assumées par des personnes qui n'avaient pas besoin de percevoir un revenu » (Janvier, e.a., 2014 ; Schmidt, 2012). Un décret français du 3-22 août 1790 « concernant les pensions, gratifications et autres récompenses nationales » a tenté d'y apporter des modifications.³ Dans nos régions, la pension des fonctionnaires a été introduite pour la première fois lorsque l'arrêté du Prince souverain Guillaume d'Orange-Nassau du 14 septembre 1814 introduisant la pension de vieillesse et d'invalidité pour les agents de l'Etat néerlandais a été déclaré applicable en 1815 en Belgique.⁴ Cet arrêté du Prince souverain inspirera plus tard la Loi belge du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques (Janvier, 2014).

Cependant, les travailleurs salariés éprouvaient toujours plus de difficultés à se protéger contre la pauvreté ou la perte de revenus en raison du développement capitaliste et de l'industrialisation de grande ampleur dans notre pays. Même le travail ne garantissait pas d'échapper à la pauvreté. Différentes sources de la première moitié du dix-neuvième siècle ont révélé que la pauvreté était parfois extrême. Les dépenses liées à l'aide accordée aux pauvres ont été multipliées par cinq entre 1835 et 1886 tandis que le nombre de personnes concernées a plus que décuplé (Rahlenbeck, 1895). Bien

(2) L'édit de Charles Quint de 1531 contraignait déjà les villes à créer la Bourse commune, une mesure inspirée par Juan Luis Vives « De subventionem pauperum » (1526), un plaidoyer pour une politique locale et centrale destinée aux pauvres écrit pour l'administration communale de Bruges.

(3) L'article 1 stipule : « l'Etat doit récompenser les services rendus au corps social, quand leur importance et leur durée méritent ce témoignage de reconnaissance ». L'article 4 poursuit : « Tout citoyen, qui a servi, éclairé, illustré sa patrie, a droit à sa reconnaissance, et peut suivant la nature et la durée de ses services prétendre aux récompenses ».

(4) Le préambule de l'arrêté du Prince souverain Guillaume d'Orange-Nassau du 14 septembre 1814 stipule : « Il est de la justice du gouvernement de récompenser de longs et fidèles services, et de fournir un soutien à des hommes, qui, nés dans les provinces soumises à la domination du gouvernement actuel de la Belgique, ont consacré leur vie au service de l'Etat, et auxquelles leur âge ou leurs forces ne permettent plus de le servir activement ».

que la bourgeoisie ait pris de plus en plus conscience de cette « question sociale », les pouvoirs publics n'ont entrepris que des actions hésitantes. Les rapports de force et l'idéologie de la classe dominante ont tué dans l'œuf la plupart des tentatives des pouvoirs publics d'améliorer structurellement le sort des travailleurs.

Des membres bienveillants de la bourgeoisie, souvent d'inspiration religieuse, ont néanmoins créé des sociétés de prévoyance et de secours mutuel. Des employeurs individuels ont également développé des initiatives. Au milieu du dix-neuvième siècle, les ouvriers ont progressivement commencé à s'organiser en se basant sur leurs intérêts communs. À partir de 1870, nous observons de plus en plus de groupes à forte motivation idéologique, en particulier ceux du mouvement socialiste.⁵ Le mouvement socialiste lancera de nombreuses initiatives coopératives et syndicales visant notamment à protéger leurs membres contre les risques tels que la maladie, l'incapacité de travail et le chômage. Des initiatives comparables seront ensuite lancées par le mouvement ouvrier catholique.

Toutes ces initiatives étaient basées sur les principes mutualistes de prévoyance, d'assistance mutuelle et de solidarité. Les membres versaient régulièrement une contribution modeste afin de pourvoir la caisse commune d'une base financière pour que les personnes exposées à un risque puissent être indemnisées. À l'origine, ces mutualités étaient un phénomène marginal puisque les cotisations basées sur les salaires plutôt modestes étaient très faibles, de sorte que les indemnités versées n'étaient pratiquement d'aucune utilité. La popularité des caisses en a évidemment pâti. En période de mauvaise conjoncture, ces problèmes ne faisaient évidemment que s'aggraver. Au début, les pouvoirs publics se sont également méfiés des mutualités en tant que groupements d'intérêts, ce qui a encore été renforcé par l'interdiction de former des coalitions (loi Le Chapelier, 1791, qui a seulement été supprimée en 1867 dans notre pays).

Néanmoins, le gouvernement central était devenu de plus en plus attentif à ces initiatives mutualistes. En 1849, une subvention d'État a été prévue pour la première fois à titre d'intervention dans les frais de création de sociétés de prévoyance et de secours mutuel qui accordaient des prestations en cas d'accident, de maladie ou de vieillesse. En 1851, les pouvoirs publics ont permis aux sociétés de prévoyance et de secours mutuel d'acquiescer la personnalité juridique par une reconnaissance du gouvernement. Pour ce faire, elles devaient avoir pour objectif principal de garantir certaines prestations à leurs membres et à leur famille, comme une assistance temporaire en cas de maladie, d'incapacité de travail, de frais funéraires, l'organisation de services d'épargne, etc. Cependant, les conditions de reconnaissance étaient particulièrement strictes, de même que la tutelle politique très contraignante. Dès lors, en 1886, il n'existait que 220 sociétés reconnues ne totalisant ensemble que 32.042 membres effectifs, en plus des 4.260 membres honoraires. Vers 1886, les mutualités non reconnues comptaient environ 31.000 membres (Vanthemsche, 1994).

(5) La première mutualité socialiste a été créée en 1869, à savoir « La Solidarité », à Fayt-lez-Manage.

Un demi-siècle plus tard, lorsque l'agitation sociale et l'introduction du suffrage universel avec vote plural ont conduit à des réformes sociales, le gouvernement a pris l'initiative d'améliorer sensiblement la reconnaissance et le cadre légal des mutualités. La loi du 23 juin 1894 a maintenu le principe de la reconnaissance légale et a assoupli une série de conditions, notamment concernant la gestion du patrimoine. Le fait que ces mutualités puissent désormais se réunir au sein d'unions plus larges, permettant de disposer de services communs et de nombreuses autres économies d'échelle, marqua une grande avancée. Ces unions s'élargirent de plus en plus, pour finalement mener à la création de différentes unions nationales entre 1906 et 1920. Celles-ci resteraient à ce jour des acteurs importants de la sécurité sociale belge, en particulier dans le secteur des soins de santé.

Au milieu du dix-neuvième siècle, les pouvoirs publics ont également commencé à stimuler les épargnes de prévoyance individuelles en vue d'améliorer le niveau de vie et d'activer un capital dormant. En 1850, le gouvernement a fondé la Caisse d'épargne qui a fusionné en 1865 avec une Caisse de retraite, donnant ainsi la Caisse générale d'Épargne et de Retraite (CGER). Tout le monde pouvait constituer une rente de vieillesse auprès de cette CGER. Grâce à la garantie de l'Etat, ainsi qu'à l'utilisation des guichets du large réseau de bureaux de poste, cette initiative a rencontré un franc succès au fil des années et s'est développée grâce à d'autres initiatives similaires. A partir de 1891, le gouvernement a également commencé à octroyer des allocations à répartir entre les personnes qui constituaient une rente auprès de la CGER. La CGER gèrera jusqu'à ce siècle le compte individuel des travailleurs.⁶

Une crise de longue durée est survenue vers 1873. La population ouvrière a été sévèrement touchée par un chômage massif et une baisse des salaires. Cette situation a entraîné des émeutes au printemps 1886 dans différents pays d'Europe. Les ouvriers se sont également rebellés dans notre pays. Après des semaines de grèves, de résistance et d'insurrection, la question sociale a été mise à l'ordre du jour politique. Ainsi, une commission d'enquête, la « Commission du Travail » a été créée dès le 17 avril 1886 sur ordre du Roi Léopold II. Cette commission offrait la possibilité aux travailleurs de venir témoigner sur leurs conditions de vie et de présenter leurs revendications. Ces exigences étaient : réduction du temps de travail, suppression du système de tirage au sort pour le service militaire, loi sur les accidents de travail, interdiction des travaux miniers pour les femmes et les enfants, et ... instauration de caisses d'assurance maladie et chômage.

Une demi-année plus tard, le 9 novembre 1886, le Roi Léopold II a prononcé un discours au Palais de la Nation au cours duquel il a déclaré ce qui suit : « La situation des classes laborieuses est hautement digne d'intérêt et ce sera le devoir de la législature de chercher avec un surcroît de sollicitude à l'améliorer. Peut-être a-t-on trop compté sur le seul effet des principes, d'ailleurs si féconds, de liberté. Il est juste que la loi entoure d'une protection spéciale le faible et le malheureux. » Le Roi ajouta que le

(6) Et ce via l'asbl CIMIRE, qui n'a été dissoute qu'en 2005, après quoi ses tâches ont été reprises par le Service fédéral des Pensions (SFP) et l'asbl Sigedis fondée à cet effet.

gouvernement introduira au parlement des « projets de réformes importantes », notamment pour « aider au développement des institutions de prévoyance et de secours, d'assurances et de pensions ». ⁷ Ces initiatives n'ont pris forme que lentement.

En 1890, un fonds de prévoyance et de secours en faveur des victimes d'accidents du travail a été créé par la loi. Alors que l'indemnisation des accidents du travail était préalablement régie par le droit commun, ce fonds entendait fournir une assistance aux ouvriers et à leur famille touchés par un accident du travail. Cette même année, le Roi Léopold II a proposé de transférer à ce fonds les fonds destinés au vingt-cinquième anniversaire de son accession au trône. Mais cinq ans plus tard, en 1895, ce fonds ne disposait que d'un patrimoine de 2 millions de francs belges, ce qui était évidemment insuffisant pour le nombre élevé de victimes d'accidents du travail et leurs proches (Rahlenbeck, 1895). En 1891, une Commission chargée de la préparation d'un avant-projet de loi relatif aux contrats de travail des ouvriers et du personnel domestique a consacré la première partie de son rapport à l'introduction d'une législation relative aux accidents du travail. Ce n'est finalement qu'en 1903 qu'une réglementation légale pour l'indemnisation forfaitaire des accidents du travail de travailleurs d'entreprises industrielles de plus de cinq salariés a été établie.

L'introduction en 1893 du suffrage universel avec vote plural a finalement permis de passer à la vitesse supérieure qui s'imposait. La loi précitée du 23 juin 1894 relative à la reconnaissance des mutualités a ancré, conjointement avec la loi du 19 mars 1898 relative à la subvention des mutualités, le principe de « liberté subventionnée ». Les pouvoirs publics ont encouragé les initiatives mutualistes privées en prévoyant un cadre légal et ont récompensé d'une subvention les mutualités qui réussissaient à bénéficier d'une reconnaissance. Cette dotation financière a même été imposée par la loi du 5 mai 1912 pour les mutualités qui avaient créé un fonds d'invalidité.

La Loi du 10 mai 1900 concernant la création d'une pension pour les ouvriers, qui constitue selon certains la première assurance sociale dans notre pays, a instauré une subvention pour les ouvriers qui se constituaient une pension de vieillesse individuelle auprès de la CGER par le biais d'une mutualité. Les autorités régionales et locales octroyaient également des subventions aux initiatives mutualistes reconnues. Ainsi, le Conseil provincial de la Province de Liège a payé en 1897 des subventions à la « chambre syndicale » et la Ville de Gand a octroyé directement des subventions aux chômeurs assurés sous la forme d'allocations complémentaires (le « Système de Gand »). Des subventions de l'Etat y ont également été prévues pour la première fois en 1907.

(7) Cent ans de droit social en Belgique, 1886/1887 – 1986/1987. Actes de la journée commémorative du 12 novembre 1986, *Revue du travail – Revue belge de sécurité sociale, numéro spécial*, 1986.

2. D'UNE SECURITE SOCIALE VOLONTAIRE A UNE SECURITE SOCIALE OBLIGATOIRE

Au changement de siècle, notre pays se caractérisait donc par des initiatives libres, mais subventionnées, de prévoyance sociale et d'assistance mutuelle, organisées en grande partie par des mutualités entre-temps pilariées pour la plupart. Les membres devaient s'affilier volontairement à ces mutualités. Selon Vanthemsche, le caractère volontaire de ces assurances sociales était un choix idéologique, en vue de l'éducation mais surtout de la moralisation des ouvriers (Vanthemsche, 1894). Une grande confiance était également placée dans la charité chrétienne. Ainsi, le Baron de Béthune, d'orientation relativement sociale, confirmait encore en 1890⁸ sa confiance dans une résolution satisfaisante de la question sociale « par la seule efflorescence de l'esprit de charité chrétienne qui a poussé dans le cœur des Belges de si profondes racines ! » (cité par Vanthemsche, 1994).

Au sein de l'empire allemand voisin, il a toutefois été démontré au même moment qu'il existait d'autres façons de procéder. Dans un message impérial, prononcé le 17 novembre 1881 par son chancelier Otto von Bismarck au Reichstag, l'empereur a annoncé que son gouvernement prendrait l'initiative de prévoir une « garantie nouvelle et durable »⁹ qui permettrait d'instaurer une paix nationale. Ils procéderaient en « offrant aux personnes qui souffrent l'assistance à laquelle elles ont droit ». ¹⁰ Il a directement annoncé une série d'initiatives législatives, notamment « un projet de loi relatif à une assurance couvrant les ouvriers contre les accidents du travail ». ¹¹

Rapidement, les actes se sont joints à la parole et les « assurances ouvrières » ont été concrétisées sous la forme d'un ensemble d'assurances sociales légalement obligatoires. L'assurance maladie légalement obligatoire avait déjà été introduite en 1883 et a été suivie un an plus tard d'une assurance accidents du travail. Ce n'est qu'en 1889 que l'assurance invalidité et l'assurance vieillesse légalement obligatoires ont été introduites. Tant l'assurance maladie que l'assurance vieillesse, qui était considérée comme une pièce maîtresse de l'assurance invalidité, étaient financées par le biais de cotisations sociales payées tant par les ouvriers que par les employeurs. L'exécution a été déléguée par les pouvoirs publics aux mutualités à gestion paritaire et aux services publics locaux. Aujourd'hui encore, ces principes sont associés au modèle dit « bismarckien ».

Relevons un élément important : la création d'un droit à une assistance et à des soins par le biais d'une assurance ouvrière légalement obligatoire et garantie par l'Etat. Cette « Zwangversicherung » a évidemment aussi été critiquée en Allemagne, mais l'assurance obligatoire a été considérée comme nécessaire afin de pouvoir également assurer les personnes qui ne pourraient bénéficier d'une protection via une assurance

(8) En tant que rapporteur au Sénat le 17 juillet 1890.

(9) En allemand : « neue und dauernde Bürgschaften ».

(10) En allemand : « den Hilfsbedürftigen größere Sicherheit und Ergiebigkeit des Beistandes, auf den sie Anspruch haben ».

(11) En allemand : « Entwurf eines Gesetzes über die Versicherung der Arbeiter gegen Betriebsunfälle ».

privée, par exemple en raison de leur faible revenu ou du risque élevé.¹² Selon le chancelier allemand Bismarck, c'était la seule façon de résoudre la question sociale. Bien qu'il se soit fortement impliqué dans son développement, il prendra plus tard des distances par rapport à son apport historique. A un âge avancé, longtemps après avoir démissionné, il déclara estimer que le système avait dérapé.

Néanmoins, l'initiative allemande visant à instaurer des assurances sociales légalement obligatoires a eu un important retentissement dans les pays européens voisins. Les autorités allemandes ont même publié des brochures dans différentes langues afin d'informer les intéressés à l'étranger. De nombreux pays, dont le nôtre évidemment, ont alors minutieusement étudié le système allemand.¹³ Ainsi, le socio-libéral Gustave Rahlenbeck, avocat à la Cour d'appel de Bruxelles¹⁴, a publié en 1895 une étude dans laquelle il évaluait la possibilité d'instaurer dans notre pays des assurances ouvrières légalement obligatoires par analogie avec « ces lois allemandes nouvelles, dont tout le monde parle et que le Roi [...] désignait à nos Chambres législatives comme des modèles à suivre » (Rahlenbeck, 1895). Bien qu'il admirait incontestablement le régime allemand¹⁵ comme étant une « vraie et bonne solidarité sociale », il estimait que l'assurance allemande n'était qu'un pionnier en la matière et devait encore être développée sur certains points.

Son analyse sonne comme une dénonciation des limites de la « liberté subventionnée » dans notre pays.¹⁶ Tout comme Emile Vandevelde (1889, p. 179), il a conclu que les assurances libres, même les mieux organisées, étaient condamnées à rester insuffisantes : « Les raisons profondes, indestructibles : l'instabilité des salaires, la difficulté que l'ouvrier d'ordre inférieur, pour lequel il est le plus nécessaire, éprouve à comprendre la prévoyance dont les bienfaits ne sont pas immédiatement tangibles. [...] L'assurance ouvrière sera obligatoire ou elle ne sera pas, tel est l'axiome certain qui résulte invinciblement de toute étude approfondie et désintéressée de ce grave problème, l'un de ceux qui touchent le plus directement à la question sociale » (Rahlenbeck, 1895, p. 32).

(12) Bien que le taux de couverture soit initialement plus limité que ne le laisse supposer l'introduction d'une obligation d'assurance. En 1885, seulement 4,3 millions de personnes dans l'empire allemand (9,2 pour cent de la population) étaient couvertes par une assurance maladie légale, bien que le nombre était déjà passé à 7.630.000 en 1893 (Rahlenbeck, 1895). Au début, les employés étaient exclus.

(13) En 1889 déjà, le socialiste Emile Vandevelde, actif au niveau international, publiait le rapport critique « les difficultés de l'assurance ouvrière en Belgique ». En 1893, l'Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique récompensait « Les principes rationnels de l'assurance ouvrière », une étude du système allemand (Schoenfeld, 1893).

(14) La famille protestante Rahlenbeck était originaire d'Allemagne et avait atterri à Leuven du temps des guerres de religion. Rahlenbeck continua de s'intéresser à l'Allemagne et aux germanophones de Belgique.

(15) « En conçoit-on bien l'immense portée ? Plus d'aumône, directe ou déguisée, plus de sollicitations où la dignité du solliciteur souffre plus ou moins, mais souffre toujours, mais l'assistance fraternelle due comme l'est celle que se doivent mutuellement les membres d'une même famille ! » (Rahlenbeck 1895).

(16) Il dénonçait ainsi que, « selon les calculs les plus optimistes », seulement 12 % des ouvriers, une élite, étaient assurés contre la maladie, tandis que seulement 30 % des accidents du travail donnaient lieu à une indemnité.

Après le changement de siècle, des initiatives visant à instaurer des assurances sociales légalement obligatoires ont vu le jour dans notre pays, malgré une augmentation étonnante du nombre d'assurés affiliés sur base volontaire. Une assurance pension obligatoire était déjà instaurée le 5 juin 1911 pour les mineurs. Grâce à leur intérêt stratégique, les mineurs étaient souvent les bénéficiaires de ce type d'innovation sociale.^{17 18} En 1912, un projet de loi inspiré par les mutualités chrétiennes¹⁹ a toutefois été introduit, lequel prévoyait une assurance maladie, incapacité de travail et vieillesse obligatoire. Le projet de loi a même été approuvé par la Chambre, mais la Première Guerre mondiale a éclaté avant que le Sénat n'ait eu la possibilité d'approuver le projet.²⁰

Après la guerre, le suffrage universel pur et simple (pour les hommes) fut introduit. Le soutien de la société pour les initiatives sociales s'est alors plus facilement traduit en majorités parlementaires. En 1924, un gouvernement libéral catholique a introduit par la loi la première assurance pension obligatoire pour tous les ouvriers, qui était déjà étendue un an plus tard aux employés.²¹ Pour la première fois, tous les ouvriers et les employés, ainsi que leurs employeurs, étaient obligés de payer des cotisations pour financer leur pension de vieillesse individuelle après avoir atteint l'âge légal de la pension de 65 ans. Ces cotisations étaient complétées par une dotation publique. La CGER précitée s'occupait de la mise en œuvre.

(17) Ainsi, le 26 mai 1813, après un grave accident survenu dans les mines de l'Ourthe, le tout premier fonds de prévoyance, financé par les cotisations des travailleurs et des employeurs, a été créé par décret impérial. En 1839, les opérateurs miniers ont créé six fonds de prévoyance, qui ont été ratifiés par arrêté royal. Un autre groupe privilégié et stratégique se constituait des marins de la marine marchande. La « Caisse de Secours et de Prévoyance en faveur des marins naviguant sous Pavillon belge » (CSPM), qui prévoyait une assurance obligatoire contre la maladie, l'invalidité, la vieillesse et les accidents du travail, a également été créée le 19 septembre 1844 par arrêté royal. Une donnée importante est que cette CSPM n'a pas seulement été financée par les cotisations des marins et des armateurs, mais également par des subventions de l'Etat. Le 1er janvier 2018, cette CSPM a été intégrée dans deux autres organismes de sécurité sociale : l'Office national de la sécurité sociale (ONSS) et la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (CAAMI). Et pour les fonctionnaires, le gouvernement néerlandais prévoyait déjà pour nos régions l'arrêté du 14 septembre 1814 concernant les pensions, lequel a laissé des traces évidentes dans notre loi (belge) du 21 juillet 1844 – qui est toujours en vigueur à ce jour – sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

(18) Tout comme le personnel de la fonction publique qui était alors, de manière générale, considéré comme important d'un point de vue stratégique pour la jeune Belgique. Il pourrait être affirmé que la Loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, applicable aux agents de l'Etat et à une série de corps spéciaux, constitue en Belgique la plus ancienne loi sociale. Le législateur de 1844 s'est inspiré de l'arrêté du Prince souverain Guillaume d'Orange-Nassau du 14 septembre 1814, qui a été déclaré applicable en Belgique en 1815.

(19) Une proposition socialiste alternative souhaitait supprimer les mutualités privées et créer des mutualités régionales uniques qui regrouperaient tous les assurés indépendamment de leur orientation philosophique. Ils ont également proposé une pension de vieillesse qui ne serait pas financée par le biais de cotisations mais de ressources générales, « car seul un faible nombre d'ouvriers atteint l'âge de la pension ».

(20) La proposition prévoyait une assurance obligatoire pour les travailleurs salariés en dessous d'un certain niveau de revenu. Ils pourraient alors s'affilier à un organisme d'assurance de leur choix auquel ils paieraient directement leur cotisation personnelle à laquelle s'ajouterait une cotisation patronale. Des caisses régionales s'y ajouteraient également, pour ceux qui n'ont choisi aucune des mutualités privées.

(21) En 1930, un régime des pensions destiné spécifiquement aux employés a été instauré.

Les allocations familiales ont été instaurées durant cette même période à l'initiative des employeurs. Après la Première Guerre mondiale, ils ont pris l'initiative de financer des allocations familiales pour leurs travailleurs ayant des enfants à charge. Elles n'étaient donc pas financées par le biais de cotisations, mais constituaient une forme de rémunération en faveur des travailleurs ayant des enfants à charge. Un tel avantage renforçait le lien entre l'employeur et ses travailleurs, tandis qu'il réduisait la pression pour une augmentation générale des salaires. La Ligue des familles nombreuses, qui a été fondée en 1920, a soutenu cette initiative des employeurs. Ces initiatives ont dès lors connu un énorme succès. À partir de 1921, ces allocations familiales n'ont plus été payées directement par l'employeur, mais indirectement par le biais d'une caisse de compensation.²² À partir de 1930, tous les employeurs du secteur privé ont été obligés d'accorder à leurs travailleurs des allocations familiales selon un barème légal.

Le 24 octobre 1929, le « Jeudi noir », le krach de Wall Street a été suivi d'une crise bancaire et d'une crise internationale de la dette dont les conséquences directes sont restées perceptibles pendant presque toute la décennie. Quarante pour cent des entreprises ont subi des pertes et les réductions de salaires annoncées ont provoqué des grèves sauvages en 1932. Le nombre de chômeurs s'élevait déjà à 200.000 en 1932. Suite à cela, la question d'une assurance chômage obligatoire a été inscrite à l'ordre du jour politique.

Avant la Première Guerre mondiale, de nombreux ouvriers avaient déjà volontairement souscrit à une assurance contre le chômage via le réseau élargi de caisses de chômage syndicales, qui étaient souvent subventionnées par les autorités locales. Le gouvernement socialiste d'après-guerre a instauré le subventionnement des caisses de chômage par l'État. Les assurances-chômage volontaires ont ainsi rencontré un franc succès grâce à cette mesure. En 1933, plus de la moitié des travailleurs avaient souscrit volontairement à une assurance (Vanthemsche, 1994). Étant donné qu'il s'agissait de caisses syndicales, le degré de syndicalisation a également sensiblement augmenté, à la grande frustration des employeurs.

Mais suite à la crise des années 1930, ces caisses de chômage ont été soumises à une énorme pression, tout comme les autorités qui les subventionnaient. De plus en plus de travailleurs et donc de chômeurs bénéficiaires d'une allocation ont fait appel aux caisses de chômage. L'important morcellement des caisses de chômage les a également rendues vulnérables, car ce morcellement impliquait aussi des différences importantes

(22) L'employeur payait à cette caisse une cotisation pour ses travailleurs et, avec ces cotisations, la caisse de compensation payait une allocation familiale aux travailleurs ayant des enfants à charge. En 1927, notre pays comptait dix-neuf caisses de compensation, qui étaient exclusivement gérées par les employeurs (Vanthemsche, 1994).

entre les besoins de financement de ces caisses de chômage (Fuss, 1936).²³ En 1936, le gouvernement belge d'unité nationale, sous la direction du Premier ministre Paul Van Zeeland, a désigné un « Commissaire royal pour le problème du chômage ». Il s'agit d'Henri Fuss, un ancien inspecteur des fonds de chômage qui était actif depuis 1920 en tant qu'expert en chômage auprès du Bureau international du travail et qui était également un syndicaliste connu. Le travail de Fuss s'est compliqué en raison des tensions entre les employeurs et les travailleurs.²⁴

En avril 1937, Fuss présente au gouvernement son premier rapport « L'organisation de l'assurance obligatoire contre le chômage ». Dans ce rapport, il plaide pour un renforcement du rôle des pouvoirs publics dans la gestion de l'assurance-chômage. L'assurance-chômage obligatoire serait financée à partir de cotisations des employeurs et des salariés, et complétée par des moyens provenant des pouvoirs publics. Ces moyens seraient gérés par un nouveau Fonds national du chômage qui devait encore être créé. Le rôle des syndicats dans le versement des indemnités de chômage serait toutefois conservé. Les propositions de Fuss ont toutefois été rejetées par les syndicats.²⁵ Fuss a ensuite été désigné directeur général du Ministère du travail et de la prévoyance sociale.²⁶

(23) En 1936, notre pays comptait 126 caisses de chômage qui totalisaient 838.511 membres. La plus grande caisse était la « Algemeene Centrale van Bouw, Ameublement, en Gemengde Vakken » (Centrale Générale des Travailleurs du Bâtiment, de l'Ameublement et des Industries diverses - 128.254 membres) et la plus petite était la « Centrale der boekwerkers van België » (Centrale des travailleurs du livre de Belgique - 4 membres). Tandis que certaines caisses ne devaient indemniser aucun membre chômeur en 1936, la « Belgische Transport Arbeidersbond Nationale Werklozenkas, Antwerpen » (Caisse nationale de chômage du syndicat des travailleurs belges du transport, Anvers) devait indemniser pas moins de 11.863 membres chômeurs sur un total de 28.355 membres (41,7 %) (Fuss, 1936).

(24) Du point de vue des employeurs, les salariés étaient de facto subventionnés par le gouvernement pour adhérer à un syndicat au moyen de l'allocation de chômage. Une assurance-chômage obligatoire reviendrait même, à circonstances inchangées, à une affiliation obligatoire à un syndicat. Les caisses avaient également une certaine latitude quant à la fixation des indemnités, ce qui, au grand dam des employeurs, influençait la fixation du niveau des salaires. En tout premier lieu, les employeurs tenaient à affaiblir l'emprise des syndicats sur le système. En face se trouvaient les syndicats, qui, au vu des circonstances, étaient surchargés tant sur le plan administratif que sur le plan financier, ce qui leur laissait moins de temps pour la lutte syndicale. En 1936, les syndicats ne semblaient donc pas insensibles aux propositions qui pourraient clarifier leur situation.

(25) Les propositions sont accueillies avec des sentiments mitigés. Les réactions des employeurs restent encore positives. Bien qu'ils émettent des réserves à l'égard des propositions de Fuss, ils les jugent généralement acceptables. Les syndicats rejettent cependant les propositions et forcent le gouvernement à élaborer un nouveau projet de loi qui maintient en l'état la position des syndicats. A son tour, ce projet du gouvernement est jugé inacceptable par les employeurs et les membres conservateurs du Parlement réussissent ensuite à faire s'enliser les plans du gouvernement par toutes sortes de manœuvres dilatoires.

(26) En 1895, un ministère autonome de l'industrie et du travail avait déjà été créé. En 1913, un service pour la prévoyance sociale, chargé de l'assurance contre les accidents du travail, des institutions de prévoyance, des coopératives, des associations professionnelles, des bourses de l'emploi et des caisses de chômage, a été créé au sein de ce ministère. Plus tard sera créé un Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale qui sera seulement scindé en 1959 en un Ministère de l'Emploi et du Travail et en un Ministère de la Prévoyance sociale, les prédécesseurs respectifs de l'actuel Service public fédéral (SPF) Emploi, Travail et Concertation sociale et de l'actuel SPF Sécurité sociale.

3. DU « PROJET D'ACCORD DE SOLIDARITÉ SOCIALE » A UN ARRÊTÉ-LOI

Dans la plupart des pays européens, la Deuxième Guerre mondiale a provoqué une catharsis dans le développement de la sécurité sociale. La sécurité sociale joue un rôle important dans l'opinion des alliés pour la création de la société d'après-guerre. Les facteurs moteurs furent sans conteste l'expérience de la crise des années 30 et la crainte d'une déstabilisation d'après-guerre, renforcées par la popularité de la résistance communiste. Mais l'expérience concrète de la solidarité pendant les années de guerre a également rendu ces initiatives sociales d'après-guerre plus acceptables et même évidentes.

La promesse d'une nouvelle approche sociale a également constitué une arme idéologique dans la lutte. Ce fut certainement le cas en Grande-Bretagne, où le gouvernement britannique a désigné en juin 1941 une Commission chargée d'examiner les assurances sociales existantes et les services connexes et de leur formuler des recommandations dans le but d'une rationalisation et d'une simplification. Sir William Beveridge, économiste et réformateur social-libéral, deviendra le président de la Commission.²⁷ En 1942, Beveridge a notamment proposé, dans ce qui sera rapidement connu comme le rapport Beveridge²⁸, d'instaurer un système universel d'assurances sociales qui assurerait tous les habitants du pays contre la pauvreté.²⁹ Le rapport proposait toutefois des réformes bien plus larges³⁰ et a ainsi jeté les bases du « welfare state » britannique. Le « welfare state » est devenu la « nouvelle Jérusalem », un idéal à poursuivre qui permettait de se démarquer du « warfare state » allemand. Pendant les années de guerre, ce rapport eut un énorme retentissement au-delà des frontières. La portée fut telle que le rapport fut largué en versions traduites dans les territoires occupés.

Dans notre pays, Henri Fuss, entre-temps démis de ses fonctions par l'occupant allemand, tentait depuis la fin de l'année 1940 de lancer un comité de concertation. Il avait trouvé en les employeurs de Fabrimetal (aujourd'hui Agoria), en particulier Paul Goldschmidt-Clermont et Georges Velter, des interlocuteurs intéressés.³¹ Ce comité clandestin et informel a été créé par la force des choses le 17 octobre 1941, soit avant

(27) Avant la guerre, il avait déjà publié des études et plaidé pour une rationalisation et une simplification.

(28) En novembre 1942, le rapport portant le titre officiel « Social Insurance and Allied Services (Cmd. 6404) » a été publié.

(29) Le plaidoyer de Beveridge pour un système d'assurance national fondé sur les principes de l'universalité et de l'unité reposait sur sa constatation que la réglementation sociale d'avant-guerre avait deux faiblesses, à savoir son insuffisance et sa complexité.

(30) Le rapport proposait différentes mesures pour lutter contre les « cinq grands maux » de la société : la maladie, l'ignorance, le besoin, la misère, l'oisiveté.

(31) Henri Fuss écrit le 9 novembre 1958 une lettre à Georges Velter pour l'informer de la parution de son article dans la Revue du travail sur la naissance clandestine du projet d'accord. Dans la lettre, il se plaint que la rédaction a supprimé dans l'article un passage qui lui semble important, à savoir : « il était brièvement question des personnes qui participèrent avec autorité à nos travaux, de vous évidemment, des lourdes responsabilités que vous sûtes prendre, seul avec Paul Goldschmidt, au nom du monde patronal, de la cordialité aussi avec laquelle vous stabilisâtes nos réunions, au début vagabondes, dans le confort des locaux de Fabrimetal. De tels rappels et bien d'autres s'imposaient naturellement à mon esprit. Je ne suis pas responsable de leur omission et j'ai tenu à ce que vous le sachiez ».

la publication du rapport Beveridge.³² Le comité n'avait pas de nom officiel, mais s'est entre-temps fait connaître simplement sous le nom de « comité des travailleurs et des employeurs ». Le comité était composé de fonctionnaires, employeurs et syndicalistes qui croyaient déjà fortement avant la guerre en la force de la concertation sociale et en la nécessité de renforcer la politique sociale dans notre pays.³³ Généralement, le comité se réunissait toutes les semaines.³⁴ Bien que non composé de manière paritaire du point de vue des chiffres, ce comité était néanmoins strictement paritaire dans l'esprit « puisque ces travaux ne pouvaient pas aboutir à un résultat positif que par l'accord de tous » (Fuss, 1956, p. 2). Selon Fuss, le président du comité³⁵, il n'y eut jamais aucun vote, même pas sur les procédures.

Les discussions clandestines traitaient un grand nombre de thèmes. Initialement, les entretiens portaient principalement sur les principes et les méthodes de la concertation sociale. La « réforme fondamentale de la sécurité sociale » n'est venue enrichir l'ordre du jour qu'en 1943 (Goldschmidt-Clermont, 1965). Les négociateurs ne considéraient pas leur projet de sécurité sociale comme une fin en soi. Pour eux, il était surtout important de finaliser les affaires les plus urgentes avant la fin de la guerre, comme l'augmentation importante de certaines allocations, afin de répondre aux besoins et aux aspirations de la population. Il fallait donc aller relativement vite et, évidemment, les circonstances ne simplifiaient pas les choses (du moins d'un point de vue technique, même si, sur d'autres points, cela s'avérait peut-être justement plus simple). Leurs idées étaient dès lors pragmatiques et basées sur les régimes existant avant la guerre. L'expérience d'Henri Fuss jouait sans conteste un rôle important à cet égard. Outre

(32) Les participants aux discussions n'étaient pas formellement mandatés par leurs organisations, entre autres en raison de l'occupation. C'est également la raison pour laquelle à l'origine, à l'issue des discussions, il était question d'un « projet d'accord »

(33) Étaient présents pour les travailleurs : Henri Pauwels, comme Président de la Confédération des syndicats chrétiens, Arthur Jauniaux, le fondateur de l'Union nationale des mutualités socialistes, Joseph Bondas, secrétaire général de la CGTB, et Léon Delsinne, également de la CGTB. Après son départ pour Londres, Bondas est remplacé par Hubert Lapaille jusqu'à l'arrestation de ce dernier par la Gestapo avant sa déportation. Plus tard, ce groupe va également accueillir Achille Van Acker et Louis Major. Georges Velter et Paul Goldschmidt-Clermont y sont les seuls « représentants » du patronat. Alexandre Galopis, gouverneur de la Société générale, assistait également aux réunions, avant d'être assez tôt abattu par des Rexistes. Outre Fuss lui-même, il y avait encore Gaston Grignard, le directeur général démis par l'occupant de « l'Office national du placement et du chômage ». Fuss devient président rapporteur, selon lui « en raison de ses loisirs forcés » (Fuss, 1956, p. 2).

(34) Les réunions se déroulaient initialement dans divers endroits, notamment dans la maison de campagne de Goldschmidt-Clermont à Ohain, dans les environs de Waterloo, où une plaque commémorative rappelle ces événements. Finalement, Georges Velter leur propose un hébergement dans un petit local de Fabrimétal, rue des Drapiers à Bruxelles

(35) Fuss présidait lui-même le comité, en raison selon lui de ses « loisirs forcés » (Fuss, 1956), et selon Goldschmidt-Clermont, il se chargeait de cette mission « avec une confiance irrésistible et communicative » (Goldschmidt-Clermont, 1965).

leur détermination, ce pragmatisme permettra finalement à leurs propositions de se distinguer des autres initiatives.³⁶

Le 20 avril 1944, le Pacte social est signé par les négociateurs, mais Achille Van Acker³⁷ et Louis Major se trouvaient toujours dans l'impossibilité de signer l'accord au nom de leur parti et de leur organisation respectifs. Pour cette raison, il a été opté pour la périphrase « projet d'accord de solidarité sociale » (Fuss, 1956, p. 9). Le projet de texte a été envoyé à Londres en mai 1944 grâce à l'intervention du Comité Gilles et du service de renseignements Clarence ; le document est finalement arrivé en juillet 1944. Le gouvernement en exil ne réagit toutefois pas.

Entre-temps, les membres du comité ont éprouvé beaucoup de difficultés à faire accepter les propositions par leur base. Chez les employeurs, Paul Goldschmidt-Clermont et Georges Velter rappelaient qu'« il ne peut être question de toucher au texte du Pacte de Solidarité Sociale, sinon, on va tout faire sauter » (Van Themsche, 1994, p. 63). Le 11 août 1944, le négociateur Henri Pauwels écrit une lettre au Cardinal Van Roey afin d'attirer son attention sur l'importance du « projet d'accord de solidarité sociale » et sur la nécessité de réaliser ces propositions avant la fin des hostilités pour éviter que le pays ne sombre dans le chaos, ce qui ferait les affaires des extrémistes et « des pêcheurs en eau trouble » (Fonds Hoyois, Arca, Louvain-la-Neuve).

Le 14 octobre 1944, tandis que les armes V frappaient la région anversoise, une Conférence nationale sur le travail fut organisée sous la présidence du premier ministre Hubert Pierlot. Le « projet d'accord » n'est toutefois pas inscrit à l'ordre du jour. La conférence allait être clôturée après l'exposé de Camille Gutt, le ministre des Finances. Stupéfaits, les partenaires sociaux demandèrent une suspension de séance afin d'attirer l'attention du Premier ministre sur l'existence du « projet d'accord ». Pierlot tomba complètement des nues mais accepta. A 17 heures, la décision est finalement prise de tout de même intégrer le « projet d'accord » dans les résolutions de la Conférence nationale du travail. Le « projet d'accord » sortit ainsi de la clandestinité. Tout s'accéléra à partir de ce moment-là.

Le 28 décembre 1944, l'« Arrêté-loi concernant la sécurité sociale des travailleurs » est ainsi signé par Achille Van Acker, entre-temps nouveau ministre du Travail et de la Prévoyance sociale. Dans une allocution faite à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la sécurité sociale, Van Acker retrace l'ambiance qui régnait durant ces journées : « Je me rappelle encore très bien que les membres de mon cabinet,

(36) D'autres groupes de réflexion traitaient effectivement ce thème pendant la guerre. A Londres était à l'œuvre depuis 1941, à la demande du Gouvernement en exil, une Commission pour l'étude des problèmes de l'après-guerre, dont les propositions en faveur d'une approche centralisée s'inspiraient du rapport Beveridge. Un autre réseau clandestin autour du Groupement d'études Economiques (GEE) et du Centre d'études et de Documentation (CBED) plaidait pour sa part en faveur d'une sécurité sociale plus résiduelle, réservée à des groupes économiquement plus faibles et dotée d'une structure de paiement et d'une organisation fortement corporatistes.

(37) Georges Velter souligna d'ailleurs « le rôle prépondérant joué du début à la fin par Achille Van Acker » (Bulletin de Fabrimental, janvier 1977, p. 16).

l'administration et moi-même, avons passé une partie de la nuit dans nos manteaux pour nous protéger du froid, afin de veiller à ce que l'arrêté-loi puisse encore être publié avant janvier 1945 » (1970, p. 351).

Quelles étaient les principales caractéristiques du système proposé par les négociateurs du Projet d'accord ?

Malgré son retentissement international, le rapport Beveridge, avec son accent porté sur une sécurité sociale organisée par les pouvoirs publics et visant principalement la prévention de la pauvreté, avait peu d'influence sur le système proposé par les négociateurs. De plus, les négociateurs estimèrent par la suite nécessaire de s'éloigner radicalement du « modèle Beveridge » britannique. Selon Fuss, le rapport Beveridge n'était pas encore connu des interlocuteurs. Selon lui, sa réalisation était « authentiquement belge » et « une œuvre de gros bon sens » (Fuss, 1956, p. 2). Leurs propositions trouvaient en tout état de cause leur origine dans la tradition belge d'avant-guerre, qui se caractérise par un rôle très important des organisations sociales, comme les syndicats et les mutualités, dans l'élaboration de la politique sociale.

Mais le noyau même du modèle était aussi à cent pour cent « bismarckien ». L'objectif était de rendre obligatoires pour tous les travailleurs, sans exception, toutes les prestations de sécurité sociale qui ont été créées dans notre pays pendant l'entre-deux-guerres. Il est donc également question, outre l'assurance pension et les allocations familiales, de l'assurance maladie-invalidité et de l'assurance-chômage. Les accidents du travail et le régime des maladies professionnelles ont été laissés de côté, car ils étaient principalement contrôlés par les compagnies d'assurances privées. Le régime des « moins-valides » n'a pas non plus été inclus, car il n'était pas financé par le biais de cotisations.

En effet, le système s'est entièrement construit autour du financement par les cotisations sociales obligatoires retenues sur le salaire, à payer par les employeurs et les travailleurs. Qui plus est, le financement issu de cotisations était le principe majeur. Par définition, toutes les prestations de sécurité sociale étaient financées par le biais de cotisations obligatoires payées sur le salaire tant par les employeurs que par les travailleurs. Le droit à des allocations de sécurité sociale était lié à cette obligation de cotisation et le montant des allocations dépendait du revenu du travail et du statut socio-professionnel de la personne concernée. En matière de pensions, on avait opté pour la répartition et initialement pour une pension légale de base quasiment forfaitaire qui pouvait être complétée par des pensions complémentaires. Ultérieurement, ce principe de la pension de base identique a été abandonné en faveur d'une pension légale basée sur les revenus.

Sur le plan organisationnel, la sécurité sociale était construite autour d'un « fonds national de répartition », l'Office national de sécurité sociale fondé en 1944, en charge de la perception de toutes les cotisations et de leur répartition. Il s'agissait d'une rationalisation importante car le recouvrement des cotisations pour les différentes prestations de sécurité sociale constitua, durant l'entre-deux-guerres, une importante source de difficultés. L'asbl Société mécanographique (l'actuelle SMALS), qui avait

été fondée en 1939 en vue de soutenir les régimes d'allocations familiales, soutiendra également à partir de 1944 l'Office national de sécurité sociale.

Un autre élément important est que cet Office national de sécurité sociale, l'actuel ONSS, sera géré de manière paritaire par les représentants des organisations patronales et syndicales reconnues. D'autres secteurs seraient à leur tour gérés par des institutions administratives de sécurité sociale paritaires.³⁸ Le gouvernement central jouait seulement le rôle d'autorité de contrôle alors qu'il était également co-financier. Les institutions existantes, qui avaient été fondées à l'initiative des employeurs ou des travailleurs, étaient toutefois impliquées autant que possible dans le fonctionnement du nouvel ensemble. Les caisses de chômage, les mutualités, les caisses d'allocations familiales et les caisses de vacances annuelles restaient compétentes pour le versement des avantages sociaux aux bénéficiaires. Il était clairement opté pour une solution « non étatique ».

Pour les auteurs du Projet d'accord, les plans relatifs à la sécurité sociale n'étaient toutefois pas encore achevés. Selon Goldschmidt-Clermont, ils ont même affirmé au début au gouvernement que leur projet était uniquement bon pour combler les deux premières années (Goldschmidt-Clermont, 1956, p. 97). Des réformes plus fondamentales furent donc projetées et même estimées indispensables. Ainsi, ils avaient déjà l'intention de développer ultérieurement une réglementation pour les indépendants, même si la sécurité sociale resta encore réservée dans la pratique aux travailleurs salariés pendant une décennie. Toutefois, l'importance du projet de sécurité sociale qu'ils formulèrent ne peut pas être sous-estimée. Les propositions qu'ils avaient avancées, bien que pragmatiques, fixèrent indéniablement pour longtemps les lignes de force du « modèle belge » (Fuss, 1947).

Quelques années après la guerre, en 1949, Henri Fuss et Walter Leën³⁹, ancien chef de cabinet adjoint du ministre de la Santé Publique et de la Famille et lié en tant qu'universitaire à la K.U. Leuven, sont désignés par Arrêté du Régent en tant que Commissaires d'Etat à la Sécurité sociale. Il leur est demandé de proposer des réformes structurelles en vue d'instituer un système « définitif » de sécurité sociale pour les travailleurs salariés et d'étudier le problème de l'institution d'un régime de sécurité sociale pour les travailleurs indépendants. Les deux commissaires ont toutefois des avis divergents et décident, à côté d'une introduction commune, de prendre chacun en charge une partie du rapport. Il en résulte un rapport divisé sur la réforme de la sécurité sociale, publié en janvier 1951. L'impasse entre les deux commissaires n'empêche toutefois pas l'établissement en 1956 d'une pension de vieillesse obligatoire

(38) Le Fonds National de l'assurance maladie et invalidité a été fondé en 1945 ; il fut le précurseur de l'Institut national (INAMI) qui sera seulement fondé formellement en 1963.

(39) Plus tard, Walter Leën deviendra administrateur général de l'Office national de Sécurité sociale.

pour travailleurs indépendants.^{40 41} Ce fut en grande partie grâce à Léon-Eli Troclet, l'ancien Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale dans le gouvernement Van Acker IV (1954 à 1958).

Troclet avait déjà veillé auparavant à l'amélioration des pensions des travailleurs salariés. C'est ainsi que la pension de ménage dans le régime des salariés se calcule depuis 1955 sur 75 % du salaire de référence, par analogie avec la pension (maximum) des fonctionnaires d'un montant de trois quarts du traitement de référence. « Le but du législateur consistait à mettre les travailleurs du secteur privé et ceux du secteur public sur un pied d'égalité ».⁴² La proposition de suppression de la différence dans le calcul de la pension de ménage et de la pension d'isolé a toutefois été rejetée pour des motifs d'ordre financier.

Cet « universaliste »⁴³, Troclet, est toutefois à l'origine de tensions. En effet, Troclet a également pris quelques mesures qui s'opposaient à la gestion paritaire de la sécurité sociale. L'Arrêté royal du 22 novembre 1954 accordait notamment des compétences importantes au ministre concernant l'organisation et la gestion du personnel des institutions parastatales de la sécurité sociale. Même si ses propositions étaient plutôt modestes, elles entraînent un âpre conflit avec les partenaires sociaux parce qu'ils craignaient que s'ouvre de cette manière la voie de « l'étatisation » de la sécurité sociale. Ce conflit a notamment eu pour conséquence le départ des organisations patronales du Fonds National de l'assurance maladie et invalidité. Le 24 novembre 1955, le Conseil national du Travail, alors présidé par Henri Fuss, réaffirme à l'unanimité le principe fondamental de la gestion paritaire de la sécurité sociale et en fixe les caractéristiques fondamentales : les organismes indépendants disposent d'une autonomie administrative mais sont contrôlés par les pouvoirs publics (CNT, 1955, Avis n° 51 du 24 novembre 1955).

(40) L'assurance pension était financée par le biais de cotisations obligatoires payées par les travailleurs indépendants et était conçue comme un système double, basé en partie sur la capitalisation et sur la répartition. Les pensions versées aux indépendants dans le cadre de ce système étaient nettement inférieures à celles prévues par le régime des travailleurs salariés. En outre, le régime des pensions pour travailleurs indépendants de 1956 ne fut mis en place que très lentement et dut à maintes reprises être adapté en raison de sa faible base financière.

(41) Il faudra toutefois encore attendre jusqu'au 1er janvier 1968 avant qu'un statut social à part entière ne soit conféré aux travailleurs indépendants.

(42) Projet de loi relatif à la pension de retraite et de survie des ouvriers, Doc. Parl. Chambre 1954-55, n° 240/14, rapport au nom de la Commission du Travail et de la Prévoyance sociale, 1, cité dans Flohimont, Valerie, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Bruges, die Keure, 2013.

(43) Cet influent politicien socialiste, qui fut à plusieurs reprises ministre de la prévoyance sociale entre 1945 et 1958, croyait que le système de sécurité sociale introduit par l'arrêté-loi ne constituait qu'une étape intermédiaire pour un État-providence de type « beveridgien ». Achille Van Acker parlait d'ailleurs également de l'Arrêté-loi comme d'une « première étape vers la sécurité sociale pour tous les citoyens ».

4. QUAND BISMARCK ET BEVERIDGE SE RENCONTRENT...

A partir des années soixante, nous constatons une tendance incontestable à l'universalisation⁴⁴. Il s'agit d'une période durant laquelle on vise l'harmonisation mutuelle de la législation et, surtout, durant laquelle on étend le champ d'application de différents régimes. Ainsi, le champ d'application des soins de santé a été étendu aux indépendants (1964), au personnel de la fonction publique (1965), aux personnes souffrant d'un handicap (1967, 1969), et à différents autres groupes non protégés (depuis 1969). Les soins de santé deviennent ainsi pratiquement universels. Le champ d'application des allocations familiales a également été fortement étendu. Le droit est étendu aux chômeurs non indemnisés, aux détenus, et, même sans expérience professionnelle, pour les enfants de personnes souffrant d'un handicap et les étudiants.

Le problème de la pauvreté est également redécouvert pendant cette période relativement prospère (Zamora Vargas, 2017, p. 53). Le président américain Lyndon Johnson a ainsi lancé en 1964 son « War on Poverty ». Il était également constaté dans notre pays que, malgré la forte extension du champ d'application et le faible taux de chômage, beaucoup de personnes passaient encore entre les mailles du filet de la sécurité sociale. Le caractère « élitiste » de la sécurité sociale est également contesté : on estime qu'elle est surtout adaptée à la classe moyenne qui peut acquérir une position solide sur le marché du travail. Durant cette même période, Herman Deleeck constate également qu'il est question d'un « effet Mathieu », en ce sens que la classe moyenne bénéficie davantage dans la pratique des avantages sociaux et des services, tels que les soins de santé, un enseignement solide, etc., que les personnes plus vulnérables socialement et les pauvres, pour lesquels ils sont d'une importance vitale (Deleeck, 1967, 1983).

Les pouvoirs publics réagissent notamment par l'introduction systématique d'un filet de sécurité sociale visant à compléter le système de la sécurité sociale. Le Revenu garanti aux personnes âgées (l'actuelle GRAPA) a été introduit par la loi du 1^{er} avril 1969 et prévoit un revenu minimum pour les plus de 65 ans qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants, par exemple par ce qu'ils n'ont pas pu se constituer des droits à une pension de vieillesse ou seulement des droits limités. Une allocation familiale garantie a également été introduite en 1971, laquelle est accordée, après un examen des ressources, à des enfants qui ne sont pas encore bénéficiaires. Ensuite, en 1974, un minimum de moyens d'existence général est instauré. Il offre une garantie de revenus qui dépend des ressources du bénéficiaire. C'est le prédécesseur de l'actuel revenu d'intégration.

De même, la protection minimale a été renforcée au sein même du système de sécurité sociale. Ainsi, des allocations minimales ont été prévues, bien qu'uniquement pour les personnes qui remplissaient une obligation de cotisation minimale ouvrant un droit à des allocations. En outre, diverses périodes d'inactivité ont été assimilées à des

(44) D'autres innovations importantes ont également eu lieu, par exemple dans l'assurance maladie et invalidité. L'assurance invalidité et l'assurance des soins de santé sont ainsi séparées. Elles ont leurs propres systèmes de financement. Outre les partenaires sociaux, les mutualités et les prestataires de soins sont également impliqués dans la gestion des soins de santé.

périodes pendant lesquelles une personne était soumise à une obligation de cotisation, les « périodes assimilées », de sorte que l'accès au droit aux prestations est devenu plus souple.

Simultanément, le lien entre les revenus et la sécurité sociale fut maintenu, voire renforcé. En 1971, dans le secteur du chômage, on est passé d'allocations de chômage forfaitaires à des allocations proportionnelles au salaire à hauteur de 60 %, qui étaient réduites à 40 % pour les non-chefs de famille.

De ce fait, la sécurité sociale belge devint à la fin des années septante un système hybride unique tentant de concilier le principe bismarckien d'assurances liées au revenu et le principe beveridgien de prévention de la pauvreté.

Cette tendance à l'universalisation, renforcée par la « maturation » des régimes de pensions, entraîna une forte hausse des dépenses de sécurité sociale. Cette augmentation a été principalement financée par une augmentation des cotisations de sécurité sociale. En 1950, la pression fiscale et parafiscale sur la masse salariale n'était que de 23,5 %. En 1975, cette pression était passée à 34,6 % et allait encore s'accroître sensiblement au cours des années qui suivirent. Entre-temps, la contribution de l'Etat à la sécurité sociale avait aussi fortement augmenté. Alors qu'elle ne s'élevait en 1946 qu'à 13,2 % du financement, elle avait presque doublé pour atteindre 23,6 % en 1963. Le financement de la sécurité sociale a dès lors commencé à solliciter de plus en plus les ressources du gouvernement central.

5. LES ANNEES DE CRISE

Au début des années quatre-vingt, notre pays est toutefois touché par les effets d'une crise économique. Une forte augmentation du chômage fait baisser les revenus issus des cotisations et fait augmenter les dépenses liées au chômage. En raison de cette situation budgétaire, le gouvernement alors en place privilégia la restauration de l'équilibre financier de la sécurité sociale et la diminution des subventions de l'Etat. Des efforts d'harmonisation du système sont également fournis.

En 1978, Herman Deleeck déposa au Sénat une proposition de loi instituant une Commission royale chargée de préparer la codification, l'harmonisation et la simplification de la sécurité sociale, tandis qu'une proposition fut introduite en 1979 à la Chambre en vue de désigner un tel commissaire pour la réforme de la sécurité sociale.⁴⁵ Les deux propositions furent intégrées dans la Loi du 23 juillet 1980. La Commission royale, sous la direction de son président Roger Dillemans, soumettra cinq ans plus tard, le 15 mars 1985, un avant-projet de Code de sécurité sociale au Parlement.⁴⁶ Cette Commission royale est entre-temps mieux connue sous le nom de Commission Dillemans.

(45) Proposition de loi Verhaeghen et Van Acker, Doc. Chambre, 1979, 1980, n° 301.

(46) Doc. Chambre n° 1352, Doc. Sénat n° 953.

Selon les travaux préparatoires de la loi du 23 juillet 1980⁴⁷, il a été expressément prévu que la Commission royale ne puisse empêcher le gouvernement d'établir et d'introduire entre-temps des propositions de réforme (Mathieu, 1987). Le contraire fut peut-être vrai, car les travaux de la Commission Dillemans ont clairement apporté de nombreuses idées pour les réformes menées à l'époque et plus tard par le gouvernement, bien qu'on ne sache pas précisément indiquer les idées dont elle est à l'origine. La Commission royale, qui pouvait compter sur la collaboration de nombreux experts administratifs et académiques, avait fait exécuter de nombreuses études préparatoires dans le cadre de ses travaux par ses quatorze sous-commissions, qui étaient souvent divisées en différents groupes de travail (Mathieu, 1987).

Les réformes du gouvernement ont été opérées au travers de diverses mesures de petite et de grande envergure, mises en œuvre principalement par le biais des pouvoirs spéciaux. Au cours des années suivantes, les nombreux changements, parfois marginaux, ont tout de même eu un effet transformateur non négligeable sur la sécurité sociale.

Une innovation importante de cette période fut la création d'un Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale (FEFSS).⁴⁸ Le fait que le système belge de sécurité sociale était financé par branche a eu pour conséquence que, du fait de la crise financière, certaines branches du système de sécurité sociale ont été confrontées à de graves déficits, tandis que d'autres ont pu constituer des réserves. La création de ce fonds constitua une première étape dans la suppression des lignes de démarcation entre les diverses branches de la sécurité sociale. Ce fonds offrait non seulement la possibilité de procéder à un transfert des cotisations sociales vers des branches de la sécurité sociale éprouvant des difficultés financières, mais il faisait également office de point de passage d'une série de nouvelles recettes et de cotisations de sécurité sociale telles que la cotisation de modération salariale et la retenue sur le double pécule de vacances. Puisque la majeure partie des moyens financiers était encore répartie de manière sectorielle, le Fonds ne disposait que d'une partie réduite des moyens de la sécurité sociale. La situation a été clarifiée en 1995 par la création de la Gestion financière globale pour le régime des travailleurs salariés.⁴⁹

Une autre mesure structurelle importante fut le déplafonnement des cotisations sociales, alors que les revenus de remplacement restèrent plafonnés. En conséquence, le principe de solidarité et l'effet redistributif ont été considérablement renforcés, mais le principe d'assurance a été vidé de sa substance. Dans le même temps, les cotisations de sécurité sociale furent systématiquement augmentées. Tout en étant favorable au financement du système, cette mesure entraîna une forte hausse des charges sociales pour les groupes aux revenus plus élevés parmi les travailleurs salariés.

(47) Doc. Chambre 1979, 1980, n° 419/5.

(48) La loi « Dhoore » du 29 juin 1981 relative aux principes généraux de la sécurité sociale a fixé des critères plus précis en ce qui concerne les interventions de l'État et offrait une base légale à la pratique des transferts des secteurs en boni vers les secteurs en déficit. Un Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale a été créé au sein de l'ONSS (article 39bis de la loi, introduit par l'arrêté royal n° 214 du 30 septembre 1983).

(49) La gestion globale de la sécurité sociale est réalisée moyennant l'application de la loi du 30 mars 1994.

Pierre Mainil, le Secrétaire d'Etat aux Pensions de l'époque, souhaitait une plus grande convergence entre les trois régimes de pension. Il avait en effet constaté que « les pensions [étaient] souvent jugées par voie de comparaison. Sans tomber dans le mythe de la pension identique pour tous, un examen global des problèmes est malgré tout nécessaire pour mener une politique cohérente ».⁵⁰ Cet examen global a donné lieu à la Loi « Mainil » du 15 mai 1984 portant harmonisation dans les régimes de pensions, bien que cette approche soit restée plutôt symbolique (Janvier, e.a., 2014).

L'objectif était également de mieux protéger certaines catégories de la population contre l'impact de la crise, en particulier les familles qui dépendaient d'une allocation de remplacement, ainsi que les groupes ayant les déciles de revenus les plus bas. Ce fut notamment réalisé en renforçant la modalisation familiale et en augmentant les minima, en particulier pour l'aide sociale, tandis que les maxima ont encore été réduits.⁵¹ Cela a renforcé la prévention de la pauvreté, mais a de facto encore vidé de sa substance le principe de l'assurance.

Pendant les années nonante, de nombreuses modifications importantes ont été apportées au fonctionnement opérationnel et à la gestion de la sécurité sociale qui étaient souvent recommandées par la Commission Dillemans. Ainsi, la création de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS, 1990) a fait de notre pays un pionnier dans la numérisation et l'échange électronique de données. La Gestion financière globale susmentionnée a été instaurée en 1995 pour le régime des travailleurs salariés et en 1997 pour le régime des travailleurs indépendants. L'autonomie et la responsabilisation des Institutions publiques de la Sécurité sociale ont été améliorées par l'introduction de contrats d'administration (1997).

En 1994, le nouvel article 23 ancre notamment le droit à la sécurité sociale dans la Constitution belge. Un an plus tard est introduite la « charte de l'assuré social » qui précise les obligations des institutions de la sécurité sociale ainsi que les droits des assurés sociaux.

Au tournant du siècle, une plus grande attention a été accordée en Europe à la réintégration et la participation actives (sur le marché du travail) suite au discours politique sur l'Etat-providence actif et à l'intérêt grandissant pour le discours académique concernant l'inclusion sociale et la multidimensionalité de la pauvreté. L'accent est de plus en plus mis sur la « politique d'activation » et le fait de « rendre

(50) Projet de loi portant harmonisation dans les régimes de pensions, Doc. Parl. Chambre 1983-84, n° 855/18, rapport, 3., cité par Flohimont, Valerie, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Bruges, die Keure, 2013.

(51) Ce double objectif apparaît clairement dans l'exemple de réforme de l'assurance-chômage. Les allocations de chômage étaient toujours associées aux cotisations versées mais une distinction fut introduite entre trois catégories de bénéficiaires, à savoir les chefs de ménage ayant charge de famille, les isolés et les cohabitants. Ces derniers sont des chômeurs qui vivent avec une personne qui touche un propre revenu ou un revenu de remplacement. Les deux premières catégories, qui dépendaient totalement de l'allocation de chômage, conservaient une allocation d'assurance normale. La catégorie cohabitants percevait après un certain temps une allocation de chômage forfaitaire beaucoup plus faible, sans lien avec le niveau de revenu antérieur.

le travail rémunérateur », ce qui a notamment amené notre pays à lutter contre les pièges du chômage (notamment l'introduction d'un « bonus à l'emploi »), le suivi plus strict de la disponibilité des chômeurs, l'amélioration de l'accompagnement des chômeurs... Mais la préoccupation pour ce que nous appelons aujourd'hui le travail faisable faisait également partie du paradigme de l'Etat-providence actif. L'attention fut également portée sur les services qui doivent faciliter la conciliation entre le travail et la famille, comme la garde des enfants, etc.

Fin 2001, les partenaires sociaux ont conclu la convention collective de travail n° 77bis du 19 décembre 2001 concernant le crédit-temps (CCT n° 77bis) pour les travailleurs dans le secteur privé. Ce système a remplacé l'ancien régime d'interruption de carrière classique. Contrairement à l'interruption de carrière, ce nouveau système de congé n'était plus une mesure pour l'emploi mais une mesure visant à favoriser une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie de famille. C'est dans cette logique que l'obligation de remplacement a été supprimée et là où des droits au congé étaient accordés au travailleur, l'accord de l'employeur n'était plus une condition à la prise de congés. Tant l'interruption de carrière que les crédits-temps sont accordés par l'ONEM et financés par la gestion globale du régime des travailleurs salariés. Le crédit-temps s'avère être extrêmement populaire, mais provoque évidemment aussi une augmentation des dépenses de sécurité sociale.

La Commission Cantillon visant à réformer la sécurité sociale des travailleurs indépendants est créée en 2000 et une table ronde est organisée en 2002 afin d'examiner les propositions de la commission pour améliorer le statut social des travailleurs indépendants et de leurs conjoints aidants. Suite à cela, le gouvernement de l'époque décide d'instaurer un statut social pour les conjoints qui aident leur partenaire indépendant. La pension minimum des travailleurs indépendants a également été augmentée, sans majoration des cotisations des travailleurs indépendants. Au cours des années suivantes, des améliorations importantes et systématiques seront introduites dans le régime des travailleurs indépendants, ce qui réduira considérablement le fossé avec le régime des travailleurs salariés. Ainsi, la pension minimum des travailleurs indépendants est aussi élevée que celle des travailleurs salariés depuis 2016. Les allocations familiales sont également identiques. L'assurance contre la faillite pour les travailleurs indépendants est étendue à un « droit passerelle », un équivalent adapté aux travailleurs indépendants de l'allocation de chômage pour les travailleurs salariés. Le renforcement de la qualité de la protection sociale des indépendants et de leurs conjoints aidants est principalement financé par des ressources générales.⁵²

En 2011-2012, le gouvernement Di Rupo I a opéré une réforme des pensions réalisant une convergence plus approfondie entre les régimes des fonctionnaires, des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants (Janvier, e.a., 2014). Ainsi, les différences de conditions pour partir anticipativement à la retraite dans les différentes catégories professionnelles ont été réduites. Un certain rapprochement a de même vu le jour

(52) Les cotisations sociales des travailleurs indépendants ne sont effectivement pas augmentées. Contrairement au régime des travailleurs salariés, le régime des travailleurs indépendants prévoit encore un plafond pour les cotisations.

entre le régime des salariés et celui des fonctionnaires sur le plan de l'assimilation des périodes d'interruption de carrière. Par ailleurs, certains tantièmes préférentiels plus favorables que 1/48 dans le régime de la fonction publique ont été ramenés à cette fraction de carrière, sans supprimer pour autant tous les tantièmes préférentiels. En outre, le traitement de référence servant au calcul de la pension des fonctionnaires correspondra à l'avenir au traitement moyen des dix dernières années de service au lieu des cinq dernières.

6. VERS UNE SECURITE SOCIALE POUR LE 21^E SIECLE

Septante-cinq ans plus tard, nous pouvons constater que les ambitions des négociateurs du « Projet d'accord » ont été réalisées en grande partie. En principe, la sécurité sociale est pratiquement garantie pour tous dans notre pays, non seulement pour les travailleurs salariés, mais également pour les travailleurs indépendants. A cet égard, le système de sécurité sociale vise un double objectif : la prévention de la pauvreté des revenus et la protection du niveau de vie de toute personne touchée par un risque social. Un filet de sécurité sociale veille à ce que les personnes qui passent entre les mailles de ce filet de sécurité sociale soient protégées contre une (grande) pauvreté des revenus. La population est presque universellement assurée pour les « soins de santé » et reçoit en échange des soins de santé d'une qualité relativement élevée. Par ailleurs, des mesures ont été prises en vue de garantir l'accès aux soins de santé aux groupes de la population plus vulnérables.

Après septante-cinq ans, il est généralement admis que la sécurité sociale est un acquis important de notre société. La population belge est consciente dans une large mesure des effets positifs de la protection sociale et les perceptions sur les effets négatifs économiques et moraux sont nettement plus faibles (Meuleman e.a., 2011). La légitimité de la sécurité sociale dans son ensemble n'est pas vraiment remise en question dans notre pays. Etant donné que ses réalisations sont soutenues par de larges couches de la population, aucun parti politique ne se risque à plaider pour une suppression ou une limitation drastique de la sécurité sociale. Mais le système est indéniablement confronté à un certain nombre de défis et de questions importants, que j'énumère ici de manière non exhaustive.

6.1. PREVENTION DE LA PAUVRETE ET/OU MAINTIEN DES REVENUS

La sécurité sociale ne réalise ses deux objectifs que de manière limitée. Certes, le système est parvenu à réduire fortement la pauvreté des revenus des personnes âgées, mais les ratios de remplacement offerts par l'assurance pension sont plutôt limités si l'on fait une comparaison sur le plan international. Par ailleurs, les allocations pour la population d'âge actif ne permettent pas toujours d'amener les bénéficiaires des allocations au-dessus du seuil de pauvreté européen. La Vereniging voor Steden en Gemeenten (association flamande des villes et communes) et diverses organisations ont ainsi plaidé en faveur d'une augmentation des minima jusqu'au seuil de pauvreté européen.

Dans le passé, le SPF Sécurité sociale a notamment évalué à la demande de la Cour des comptes l'impact social et le coût de cette opération. Le ministre du Travail Peeters a

récemment demandé au Bureau fédéral du Plan quel serait le coût d'une augmentation intégrale des allocations jusqu'au niveau du seuil de pauvreté. L'augmentation des allocations⁵³ coûterait 1,7 milliard d'EUR brut selon le Bureau fédéral du Plan⁵⁴, mais tomberait à 1,24 milliard si l'on tient compte des retombées en termes de TVA et de croissance économique. Selon le Bureau fédéral du Plan, l'augmentation des allocations permettrait également une croissance économique supplémentaire de 0,17 pour cent et la création de 2.500 emplois supplémentaires.

6.2. LE DOUBLE DEFI DU VIEILLISSEMENT

Le principal défi demeure le double défi du vieillissement. Depuis 2010, les cohortes d'après-guerre de la génération « babyboom » partent à la retraite. Les baby-boomers se sont constitué de meilleurs droits de pension et connaissent une meilleure espérance de vie, ce qui implique que les dépenses liées aux pensions augmenteront considérablement au cours des vingt prochaines années. L'augmentation des dépenses liées aux pensions doit être gérée de telle manière à ce qu'elle n'ébranle pas le reste du système de sécurité sociale, par exemple les dépenses liées aux soins de santé. La légitimité de la sécurité sociale pourrait effectivement être remise en question, surtout par la jeune génération.

Par ailleurs, nous espérons tous que l'augmentation de l'espérance de vie est un acquis durable et qu'elle continuera d'augmenter encore. S'il n'y a pas de changement de politique, la période durant laquelle nous pouvons bénéficier de notre pension de vieillesse sera naturellement prolongée et le coût de nos pensions de vieillesse continuera d'augmenter. La question est donc de savoir si nous parviendrons à réformer suffisamment les pensions de vieillesse pour les adapter à ce défi, afin que la viabilité sociale et financière demeure également garantie pour les générations futures.

6.3. HARMONISATION DES RÉGIMES

La Commission de réforme des Pensions 2020-2040 avait pour mission de formuler des propositions pour garantir dans le futur la qualité sociale et la viabilité financière des pensions. Selon la Commission, il ne suffit pas de modifier les paramètres du système existant ; une profonde réforme s'impose. Pour la Commission, l'un des points de départ de cette réforme était d'appliquer des principes communs pour les différents régimes. Les conditions d'accès à la pension devraient être appliquées de manière uniforme entre les différents régimes. Les différences en matière de carrière requise ou d'âge donnant lieu à la pension doivent pouvoir être justifiées de manière objective. Les propositions de la Commission étaient donc un plaidoyer pour une plus grande harmonisation des régimes, avec une reconnaissance des différents besoins dans la mesure où ils sont légitimes.

(53) Il n'est pas tenu compte de l'éventuelle augmentation du salaire minimum.

(54) De Vil, G., e.a., *Impact macrobudgétaire d'un relèvement des allocations sociales minimales*, rapport réalisé à la demande du Vice-Premier ministre et ministre de l'Emploi, de l'Economie et des Consommateur, REP_MINIMA_11760, Bureau fédéral du Plan, décembre 2018.

Dans le cadre de la réalisation du « Socle européen des droits sociaux », la Commission européenne a également pris des initiatives récemment pour défendre un plus grand accès à la protection sociale. La Commission européenne se soucie principalement du fait que la sécurité sociale est moins accessible dans de nombreux Etats membres pour certains groupes professionnels comme les travailleurs indépendants, mais également les travailleurs de plateforme et différentes autres formes de travail non classique. La question est de savoir si la récente recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale pour les travailleurs salariés et indépendants constituera également dans notre pays l'ébauche d'une plus grande harmonisation des régimes et/ou une révision du financement.

6.4. REDUCTION DE L'IMPORTANCE DU FINANCEMENT PAR LE BIAIS DE COTISATIONS

Nous avons vu plus tôt que le financement par des cotisations sociales constituait le principe central de la sécurité sociale tel que l'Arrêté-loi l'a créée. L'économie numérique et les nouvelles formes de travail associées sont utilisées par certains, tant au niveau européen que dans notre propre pays, pour remettre en cause le financement par le biais de cotisations.

Les cotisations sociales ont fortement augmenté jusque dans les années septante, surtout pour les employeurs. Mais depuis 1990, la part des cotisations sociales dans le financement de la sécurité sociale a systématiquement diminué. Alors que l'augmentation de la pression parafiscale, en particulier celle des cotisations patronales, a encore été tolérée jusqu'au début des années septante comme le prix à payer pour la stabilité sociale et une augmentation de la productivité⁵⁵, le montant des cotisations patronales a surtout été perçu depuis les années de crise des années 1980 comme une limitation de la compétitivité et comme un obstacle à la création d'emploi. Depuis, différentes mesures générales et sélectives ont été prises afin de réduire les cotisations patronales. Le taxshift récemment introduit par le gouvernement Michel I comprend notamment une réduction progressive des cotisations sociales des employeurs.

Grâce aux dotations publiques et au financement alternatif, les ressources générales de l'Etat sont de plus en plus utilisées pour financer la sécurité sociale. Entre 2010 et 2014, les pouvoirs publics ont pu, grâce à la « dotation d'équilibre », compenser les déficits de la sécurité sociale afin de garantir l'équilibre budgétaire pour la sécurité sociale des travailleurs salariés et indépendants. Lorsque les recettes des cotisations ne suivent pas les besoins de financement de la sécurité sociale, le financement de la sécurité sociale est complété par des ressources générales.

La base légale pour cette dotation d'équilibre n'a toutefois pas été renouvelée à partir de 2015. La Loi portant réforme du financement de la sécurité sociale du 18 avril

(55) Ainsi, un représentant des employeurs, Jean de Cooman d'Herlinckhove, déclara : « ... il ne faut pas se laisser obnubiler par la charge considérable il est vrai, que la sécurité sociale représente pour le prix revient ; il faut reconnaître que cette charge aurait pu être remplacée, sous la pression syndicale, par des hausses de salaire plus importantes que celles qui ont été consenties » (de Cooman d'Herlinckhove, 1956, cité par G. Vanthemsche, 1995, p. 87).

2017 donnait notamment⁵⁶ la possibilité de réintroduire la dotation d'équilibre, mais ce uniquement pour une période de quatre ans (2017-2020).

6.5. GESTION PARITAIRE OU TRIPARTITE ?

La nouvelle loi de financement dispose qu'un mécanisme d'évaluation doit être introduit au plus tard en septembre 2020, avant que le conseil des ministres ne statue sur la nature de la reconduction de la dotation d'équilibre. L'objectif à cet égard est de « responsabiliser » les partenaires sociaux. Le contrôle des pouvoirs publics sur le financement et la gestion de la sécurité sociale est ainsi renforcé. Avec la Gestion globale de la sécurité sociale, le système paritaire⁵⁷ était déjà progressivement remplacé par un système tripartite, en accordant aux pouvoirs publics un droit de veto. En fait, la gestion financière ne peut avoir lieu sans l'approbation des pouvoirs publics, tandis qu'elle peut être menée sans le consentement des partenaires sociaux. La nouvelle loi de financement renforce encore cette tendance.

6.6. FEDERALISME SOCIAL

L'éléphant dans la pièce est néanmoins le fédéralisme social. En 2001, la Région flamande avait déjà introduit par décret l'assurance soins afin de mieux répondre à la demande grandissante de soins en raison de l'impact du vieillissement, qui s'est ressenti beaucoup plus rapidement en Flandre. Non seulement une nouvelle branche faisait son apparition dans la sécurité sociale, mais un précédent était créé : une des régions belges développait un programme propre d'assurance sociale. La sixième réforme de l'État a défédéralisé les allocations familiales, l'allocation de naissance, la prime d'adoption et les prestations familiales garanties (2014), et une série de compétences, dont celles des établissements de soins pour personnes âgées, ont été transférées de l'INAMI aux Communautés. A la suite de ce transfert, une concertation interfédérale relative à la gestion de la sécurité sociale et, par extension, à la protection sociale, semble s'imposer entre les autorités fédérales et les autorités régionales.⁵⁸

(56) La nouvelle loi sur le financement prévoit également d'autres mesures, comme la rationalisation du financement alternatif.

(57) Les organisations patronales et les syndicats sont représentés équitablement, tandis que les mutualités ont un rôle de conseiller vu l'importance des soins de santé dans la sécurité sociale.

(58) En ce qui concerne la politique en matière de pauvreté, il existe d'ailleurs depuis 1998 un Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la consolidation de la politique en matière de pauvreté.

7. CONCLUSION

Après septante-cinq ans, notre sécurité sociale est devenue un monument qui garantit encore chaque jour la protection sociale de nos citoyens lorsqu'ils sont confrontés à des risques sociaux. Il s'agit d'un monument vivant. Cela signifie également que chaque génération a le devoir d'adapter le système, le cas échéant, aux défis et aux besoins de son époque. Je suis dès lors convaincu que ce n'est qu'en continuant activement à concilier la viabilité financière et l'efficacité de la sécurité sociale que nous pourrons célébrer dans 25 ans le centième anniversaire de notre sécurité sociale.

Les partenaires sociaux, les partis politiques, qui représentent la population au parlement et au gouvernement, ainsi que les administrations sont des partenaires dans ce contexte. Cela exige toutefois de pouvoir suffisamment nuancer les intérêts des adhérents et l'engouement du moment afin de répondre à l'intérêt général. Les négociateurs du « Projet d'accord de solidarité sociale » sont une source d'inspiration à cet égard.

C'est la raison pour laquelle je conclurai en reprenant les mots de l'un des principaux négociateurs et premier administrateur général de l'ONSS, Paul Goldschmidt-Clermont : « L'accord clandestin eut le mérite d'offrir pour l'immédiat une proposition claire et concrète, présentée solidairement par les milieux sociaux jadis clichés dans des positions adverses, tentant ici un effort sincère de collaboration prévu pour un lendemain encore attendu avec angoisse, et dans cet effort, puisant son inspiration dans les racines les plus profondes du sol belge » (1958, p. 860).

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Deleeck, Herman, La sécurité sociale et la redistribution des revenus en Belgique, *Revue belge de sécurité sociale*, 1967.

Deleeck, Herman, Huybrechts, Johan et Cantillon, Bea, *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*, Kluwer, Anvers, 1983.

Flohimont, Valerie, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Bruges, die Keure, 2013.

Fuss, Henri, *Rapport du Commissaire Royal pour le problème du chômage : l'organisation de l'assurance obligatoire contre le chômage*, Bruxelles, 1938.

Fuss, Henri, Gagner la guerre, gagner la paix par la justice sociale, *Alerte*, 1944.

Fuss, Henri, La genèse clandestine de la sécurité sociale en Belgique, *Revue du travail*, 1958.

Goldschmidt-Clermont, Paul, *La Sécurité Sociale et l'Emploi – Introduction à une étude de la sécurité sociale*, Bruxelles, Maison Ferd. Larcier, s.a., 1956.

Janvier, Ria et Janssens, Johan, *Toekomst van de pensioenen in de overheidssector*, Bruges, Die Keure, 2014.

Mathieu, Robert, La Commission royale et l'avant-projet de Code de la sécurité sociale, *Revue belge de sécurité sociale*, 1987.

Meuleman, Bart, Reeskens, Tim et van Oorschot, Wim, De legitimiteit van de welvaartsstaat onder de loep, *Samenleving en Politiek*, Vol. 18; iss. 8; pp. 78-85, 2011.

Ministère de l'Emploi et du Travail et Ministère de la Prévoyance sociale, Cent ans de droit social en Belgique, 1886/1887 – 1986/1987. Actes de la journée commémorative du 12 novembre 1986, *Revue du travail – Revue belge de sécurité sociale*, numéro spécial, 1986.

Peeters, Natasja, Sociale zekerheid in bureaucratie. De pensioenwet voor centrale overheidsambtenaren van 1844 en de liberale maatregelen van 1848, *Revue belge de philologie et d'histoire*, tome 75, fasc. 2, 1997.

Rahlenbeck, Gustave, Les assurances ouvrières en Allemagne et l'éventualité d'une législation similaire en Belgique, *Revue de Belgique*, Bruxelles, J. Lebègue et cie, 1895.

Schmidt, Hildegard, Pensions - principes généraux, *Trait d'Union. Ville et Communes de Bruxelles-Capitale*, 04, 2012.

Schoenfeld, Henri, *Les principes rationnels de l'assurance ouvrière : conséquences prochaines et éloignées du système des assurances en Allemagne*, Bruxelles, Polleunis et Ceuterick, 1893.

Van Acker, Achille, Discours prononcé le 25 mai 1945 à l'occasion du cinquantenaire du Ministère du Travail, *Revue du Travail*, 1945.

Van Acker, Achille, Exposé de monsieur A. Van Acker, président de la Chambre des représentants, 22 janvier 1970, à l'occasion de la célébration du 25^{me} anniversaire de l'instauration de la sécurité sociale en Belgique, *Revue belge de sécurité sociale*, mars, pp. 350-352, 1970.

Vanthemsche, Guy, *La sécurité sociale. Les origines du système belge – Le présent face à son passé*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, 1994.

Vandevelde, Emile, La difficulté de l'assurance ouvrière en Belgique, *La Société nouvelle*, 28 février 1889.

Zamora Vargas, Daniel, *De l'égalité à la pauvreté. Une socio-histoire de l'assistance en Belgique (1895-2015)*, Université de Bruxelles, 2017.

TABLE DES MATIERES

L'EVOLUTION (LA REVOLUTION) DE LA SECURITE SOCIALE : DE 1944 A AUJOURD'HUI

1.	UNE MATURATION LENTE	393
2.	D'UNE SECURITE SOCIALE VOLONTAIRE A UNE SECURITE SOCIALE OBLIGATOIRE	398
3.	DU « PROJET D'ACCORD DE SOLIDARITE SOCIALE » A UN ARRETE-LOI	403
4.	QUAND BISMARCK ET BEVERIDGE SE RENCONTRENT...	409
5.	LES ANNEES DE CRISE	410
6.	VERS UNE SECURITE SOCIALE POUR LE 21E SIECLE	414
6.1.	PREVENTION DE LA PAUVRETE ET/OU MAINTIEN DES REVENUS	414
6.2.	LE DOUBLE DEFII DU VIEILLISSEMENT	415
6.3.	HARMONISATION DES REGIMES	415
6.4.	REDUCTION DE L'IMPORTANCE DU FINANCEMENT PAR LE BIAIS DE COTISATIONS	416
6.5.	GESTION PARITAIRE OU TRIPARTITE ?	417
6.6.	FEDERALISME SOCIAL	417
7.	CONCLUSION	418
	BIBLIOGRAPHIE	419