

HENRI FUSS (1882-1964) : LA SECURITE SOCIALE COMME INSTRUMENT DE PAIX ET DE JUSTICE SOCIALE*

PAR

KOEN VLEMINCKX¹

Directeur études et publications, Service public fédéral Sécurité sociale

Au cours de la première moitié du vingtième siècle, Henri Fuss a joué un rôle capital dans le développement de la sécurité sociale, tant sur le plan national que sur le plan international. On l'avait surnommé le technicien de la sécurité sociale² et certains allèrent même, pour souligner - maladroitement³ - son importance, jusqu'à en faire le « Beveridge » belge. Malgré cela, dans notre pays, il est quelque peu tombé dans l'oubli. Il va de soi que notre sécurité sociale a connu plusieurs pères (et mères), puisqu'elle fait partie de notre patrimoine commun vivant. Chaque génération peut, doit même y apposer son sceau si l'on veut que le système reste adapté aux besoins de l'époque. Toutefois, accorder un peu d'intérêt au rôle particulier d'Henri Fuss à la suite du cinquantième anniversaire de cette revue ne fera sûrement de tort à personne. A mon avis, il est indéniablement l'une des figures les plus fascinantes de l'histoire belge moderne, sans même parler de celle de la sécurité sociale, mais je tiens néanmoins à vous laisser le soin de vous forger votre opinion.

1. 1882-1893 : UNE ENFANCE EMOUVANTE

Henri Paul Dominique Fuss est né à Schaerbeek le 4 août 1882. Quatrième d'une famille de six enfants, il avait deux frères et trois sœurs. Son père Théophile Dominique Gustave Fuss, né à Marche-en-Famenne, était avocat, conseiller communal et échevin à Schaerbeek. La rue Gustave Fuss à Schaerbeek lui rend d'ailleurs hommage. Sa mère, Augustine Geneviève Amouré, était une Française native de Poitiers.

* Cet article a été déjà précédemment publié dans la *Revue belge de sécurité sociale*, 1/2009.

(1) J'adresse toute ma reconnaissance à Pierre Vandervorst de l'ONSS pour les encouragements, les innombrables suggestions et les contacts organisés avec la famille Fuss. Je tiens aussi à remercier Pierre Leclere du SPF Sécurité Sociale pour l'enthousiasme mis à rechercher des documents d'archives. Par ailleurs, ma gratitude va également à Michel Vermote de l'Institut d'histoire sociale – AMSAB, à Marie Lejeune du département des archives et de la documentation du Service des victimes de guerre et à Renée Berthon du service des archives de l'Organisation Internationale du Travail.

(2) In Memoriam paru en 1964 dans « Le Soir ».

(3) Il était davantage 'bismarckien' et était même très heurté lorsqu'on présentait le pacte de 1944 comme un « plan Beveridge ».

Sa sœur Anne Augustine épousa Paul Janson, un politicien social-libéral de premier plan qui a promu le suffrage universel et une forme, certes minimale si l'on s'en tient aux normes actuelles, de sécurité sociale obligatoire.

Peu après son dixième anniversaire, Henri est confronté à une double tragédie lorsque, le 18 octobre 1892, il perd d'abord sa mère, à peine âgée de 35 ans, et quatre mois plus tard, le 2 février 1893, son père⁴. Son oncle Paul Janson et sa tante Anne, eux-mêmes déjà parents d'un fils (Paul Emile) et de cinq filles⁵, prennent cependant les quatre aînés sous leur garde. Les deux cadets, Hélène et Lucien, sont recueillis respectivement par Emile Max, oncle du bourgmestre de Bruxelles, et René Martin, un jeune avocat. Plus tard, Lucien allait devenir directeur du journal « Le Soir ». Tous les enfants suivront d'ailleurs ultérieurement leur voie personnelle. Les deux fils aînés, Henri et surtout son frère nettement plus âgé, Gustave, utiliseront fréquemment, outre le patronyme transmis par leur père, également celui de leur mère.

2. 1893–1918 : ANARCHISTE ET VOLONTAIRE DE GUERRE

Henri Fuss entreprend des études en sciences naturelles et mathématiques, ainsi que des études d'ingénieur à Liège à la Faculté des Sciences Polytechniques. Après avoir obtenu ses diplômes de candidature avec distinction, il abandonne cependant ses études universitaires « afin de pouvoir vivre plus en accord avec son idéal » (Fuss, 1948). Il était en effet attiré par la pensée anarchiste du géographe français et vétéran de la Commune de Paris, Elisée Reclus qui alors donnait cours à l'Université Nouvelle de Bruxelles.

Henri étudie pour devenir imprimeur et typographe, tout en gagnant quelque argent d'appoint comme répétiteur de mathématiques pour les étudiants de l'Université de Liège. Il est toutefois surtout absorbé par ses activités au sein du mouvement anarchiste. Il se distingue dans ces cercles comme auteur et organisateur sous le nom d'Henri Fuss-Amoré ou Henri Amoré. Les premiers contacts avec la justice ne se font d'ailleurs pas attendre. En 1906, il est condamné à trois mois de prison pour avoir rédigé un article paru dans le journal « Action Directe » avec pour titre « Paroles de révolte et d'espoir ». Entre autres, il écrit « Soldats wallons ... envoyés en Flandre et vice versa, ces soldats devront, au moment où ils recevront l'ordre de tirer, penser à leurs frères et tirer ... sur leurs officiers ». Le procès et la condamnation sont à l'origine de quelques meetings anarchistes de protestation à Charleroi et à Bruxelles. Par ailleurs, il subit aussi une courte peine de prison suite à une condamnation pour refus d'effectuer son service militaire.

(4) Nous ne connaissons pas les motifs de leur décès respectif, mais les décès prématurés n'étaient pas rares à l'époque. Le Prince héritier britannique mourut cette même année, un jour avant son mariage d'une pneumonie (ou grippe).

(5) Entre autres Marie, qui deviendra la première femme du Parlement de notre pays et qui donnera le jour à Paul-Henri Spaak.

Durant cette période, Henri recourt cependant aussi à ses talents d'organisateur en vue de préparer une révolte sociale qui, d'après lui, doit se réaliser par la voie syndicale et la collaboration internationale. Il est élu président du Congrès anarchiste, « historique » pour ce mouvement, d'août 1907 à Amsterdam, dont il est l'un des initiateurs. Il ressort des comptes rendus du congrès que, pendant les interminables exposés théoriques et les coupures de cheveux en quatre, il s'est écrié qu'il « n'est pas venu à Amsterdam pour parler mais pour organiser ». Plus tard, il se découragera à cause des innombrables conflits internes au mouvement anarchiste.

En 1910, il s'installe à Paris, où son frère aîné Gustave Fuss-Amoré fréquente comme correspondant⁶ les milieux de la bohème et dont l'épouse Elisabeth Fuss-Amoré se fera ultérieurement un nom comme artiste-peintre⁷. Henri reste actif comme journaliste (à cette époque, l'on disait encore « publiciste ») dans le mouvement anarchiste, ce qui ne l'empêche pas entre-temps de terminer ses études de juriste à la Faculté de Paris. C'est également à cette époque qu'il se découvre une nouvelle vocation : lutter contre le chômage et combattre en faveur d'une assurance-chômage. En 1910, il devient secrétaire de la Conférence Internationale sur le chômage, qui se tient à Paris à la Sorbonne et qui aboutit à la fondation de « l'Association internationale pour la lutte contre le chômage ». Cette association s'entremet pour l'étude et la promotion de textes visant à réglementer le chômage. Il devient secrétaire de l'association et secrétaire de rédaction pour la revue trimestrielle de celle-ci. Durant cette période parisienne, il héberge une doctoresse polonaise, Frania Alden, qu'il épousera civilement le 25 mai 1912 en France. Elle deviendra sa collaboratrice la plus loyale, ainsi que la mère de sa fille Mimi.

Au cours de la première guerre mondiale, Fuss fait une première expérience de fonctionnaire, quand il est engagé comme adjoint du secrétaire général de « l'Office de placement et de statistique du travail du département de la Seine ». En 1916, il signe le « manifeste des seize », dans lequel seize anarchistes de premier plan appellent le mouvement anarchiste international à lutter activement avec les alliés contre l'agresseur allemand et à soutenir la Belgique ravagée parce que « l'impérialisme allemand représente une menace pour la classe ouvrière ». Les signataires de ce pamphlet sont par contre considérés par la majorité des membres du mouvement anarchiste comme des « traîtres à l'idéal ». En 1917, Fuss, alors âgé de 35 ans, joint l'acte à la parole et s'engage comme volontaire de guerre auprès de l'armée belge et effectue un service actif sur le front. Le 1er février 1919, il est démobilisé avec le grade « d'adjudant aspirant sous-lieutenant » de l'artillerie. Ses activités en tant qu'anarchiste semblent désormais reléguées aux oubliettes⁸.

(6) Notamment pour « La feuille littéraire » et, en 1925, il rédigea également avec la collaboration de Maurice des Ombiaux un livre sur Montparnasse.

(7) Amie de Modigliani dont elle fait le portrait en 1916, elle est également connue pour avoir peint des scènes de cirque.

(8) Pendant l'entre-deux-guerres, il publie encore quelques articles dans l'Emancipateur, la feuille anarchiste de son vieil ami Camille Mattart.

3. 1918-1936 : LE BIT ET L'ASSURANCE-CHOMAGE

Après la première guerre mondiale, le ministre Joseph Wauters demande à Fuss de travailler comme fonctionnaire auprès du ministère belge de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement. Devenu inspecteur des bourses de travail et des fonds de chômage, il collabore avec le ministre Joseph Wauters à la création d'un Fonds national de crise. La principale tâche de ce fonds consistait à accorder une aide à des chômeurs assurés, dès que les ressources de la caisse d'assurance étaient taries ou qu'ils avaient épuisé leur droit à indemnité auprès de la caisse de chômage. Ultérieurement, Fuss soulignera le « caractère original et osé » du Fonds de crise : « Cette mesure unique supprimait toute l'incertitude liée aux promesses inscrites dans les statuts des caisses à leurs membres. Garanties par l'Etat, les engagements contractés par les caisses adoptaient ainsi un caractère d'assurance avec toute la signification de ce terme » (Fuss, 1937, p. 16).

En 1920, Fuss demande une mise en disponibilité auprès du ministère, avec effet au 1^{er} mai 1920, pour aller travailler à Genève comme assistant personnel de Louis Varlez, chef du service de l'émigration et du chômage du Bureau international du Travail (BIT)⁹. Tout bien compté, il y restera seize ans.

Le 1^{er} janvier 1922, le voilà chef du service technique du chômage du BIT, où il assume la rubrique « marché du travail » du bulletin d'information « Informations sociales ». En 1923-1924, promu secrétaire-général de « l'Association internationale pour la lutte contre le chômage », il collabore à de nombreuses missions d'étude et de formation dans les Etats membres de l'OIT et participe en qualité d'expert ou secrétaire aux commissions du chômage pendant certaines Conférences internationales sur le Travail qui sont organisées à cette époque¹⁰. En 1924, il est secrétaire général du « Congrès international de politique sociale », sous la présidence d'Albert Thomas et, en 1925, il devient membre du comité de direction de « l'Association internationale pour le progrès social ».

De plus en plus, il se profile comme un expert en chômage et acquiert de ce fait, dans ce domaine, une reconnaissance internationale. En 1925, il publie dans la Revue internationale du travail « l'Evolution du chômage ». En 1926, il fait paraître « La prévention du chômage et la stabilisation économique », où il plaide en faveur de la stabilité des prix pour prévenir le chômage. Un an plus tard paraissent « Les principes directeurs de l'assurance de chômage », un rapport à « l'Association in-

(9) L'Organisation internationale du Travail (OIT) a été fondée en 1919 au cours de la Conférence de la paix de Versailles. La Belgique fut l'un des neuf pays qui ont contribué à la rédaction des statuts de cette organisation. Le Bureau international du travail est, en fait, le secrétariat de l'Organisation internationale du Travail.

(10) Lors des Conférences internationales sur le Travail en 1933, 1934 et 1935, Henri Fuss était représentant du Secrétaire général lors des sessions concernant le chômage et le chômage des jeunes.

ternationale pour la lutte contre le chômage ». Des dizaines d'autres publications suivront avec pour thème le chômage et/ou les assurances-chômage, en plus de parutions relatives à la migration internationale et des ouvrages plus généraux sur le fonctionnement du marché du travail. Le 1er janvier 1933, il est nommé chef de la section « Chômage » du BIT.

4. 1936-1940 : COMMISSAIRE ROYAL POUR LE PROBLEME DU CHOMAGE

En 1936, le Gouvernement belge d'unité nationale, sous la direction du Premier ministre Paul Van Zeeland, prie Fuss de revenir en Belgique pour occuper la fonction de « commissaire royal pour le problème du chômage ». Cette demande est faite à Fuss pendant la « concentration nationale » – à laquelle en appelle Van Zeeland – le rassemblement de toutes les forces modérées autour du Gouvernement pour défendre le régime contre l'alliance de Rex et du VNV¹¹. Le Roi Léopold III s'oppose quelque temps à cette nomination du fait des activités de Fuss avant la guerre comme anarchiste et pacifiste. La désignation finit cependant par avoir lieu et, le 31 décembre 1936, Fuss démissionne du BIT après seize années de service et se met au travail.

A cette époque, la Belgique n'avait pas institué d'assurance-chômage obligatoire, mais les ouvriers et les employés pouvaient s'affilier volontairement à l'une des 126 caisses syndicales de chômage présentes dans notre pays. En 1936, ces 126 caisses totalisaient 838.511 membres¹². La plus grande était flamande « Algemeene Centrale van Bouw, Ameublement, en Gemengde Vakken » (Centrale générale du Bâtiment, de l'Ameublement et des branches mixtes) (128.254 membres) et la plus petite la « Centrale der boekwerkers van België » (Centrale des travailleurs du Livre) (4 membres). Alors qu'en 1936, certaines caisses ne devaient pas indemniser leurs membres au chômage, la « Belgische Transport Arbeidersbond Nationale Werklozenkas, Antwerpen » (Caisse nationale de chômage du syndicat des travailleurs belges du transport, Anvers) devait indemniser 11.863 membres chômeurs sur un total de 28.355 membres (41,7%). Bref, l'on pouvait relever d'énormes différences entre toutes ces caisses.

Depuis la fin de la première guerre mondiale, ces caisses étaient soutenues par le Gouvernement¹³. Les employeurs voyaient cet appui d'un mauvais œil, car de leur point de vue, les travailleurs étaient ainsi financés par les autorités pour s'affilier à un syndicat. Ils pensaient même, qu'à circonstances inchangées, l'assurance-chômage obligatoire revenait à une affiliation obligatoire à un syndicat. Les caisses avaient

(11) Rex et le VNV avaient conclu un accord le 6 octobre 1936 visant à se soutenir mutuellement.

(12) En juillet 1933, il y avait rien moins que 1.037.653 membres, un chiffre record durant l'entre-deux-guerres.

(13) Bien qu'au début du siècle, elles étaient déjà soutenues par les autorités des villes et des communes.

également une certaine latitude quant à la fixation des indemnités, ce qui, à la colère 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.

Durant la crise des années trente, le système avait naturellement à résister à une forte pression financière, car la conjoncture poussait un flot de travailleurs à s'affilier et un nombre toujours plus élevé de chômeurs à faire appel aux caisses de chômage. Il en est résulté que les syndicats étaient surchargés tant sur le plan administratif que sur le plan financier, ce qui entraîna la réduction des moyens consacrés à la lutte syndicale. Lorsque Fuss fut prié, en 1936, de concevoir une assurance-chômage obligatoire, un certain espace semblait laisser la place pour la conclusion d'un compromis.

En avril 1937¹⁴, Fuss présente son premier rapport « L'organisation de l'assurance obligatoire contre le chômage » au Gouvernement¹⁵. 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 à instituer. Le rôle des syndicats dans le versement des indemnités de chômage serait toutefois conservé.

Fuss estimant les indemnités forfaitaires trop faibles propose de déterminer la hauteur des indemnités au moyen d'une enquête sur « le régime alimentaire minimal nécessaire pour empêcher la déchéance du corps humain » (Fuss, 1937, p. 181). Le prix d'un tel ensemble fixerait le montant des indemnités. Ce montant serait déterminé pour différents « types de communes », afin de tenir ainsi compte des disparités régionales. Ces montants indemnitaires varieraient aussi en fonction de l'état civil et de la charge éventuelle d'enfants du chômeur concerné. Fuss ajoute cependant ceci « entre l'indemnité et le salaire que peuvent gagner les intéressés (...), il faut maintenir une marge suffisante » (Fuss, 1937, p. 181).

Autre élément important : Fuss propose de limiter les indemnités de chômage dans le temps (au moins soixante jours, mais avec des variations en fonction de la période assurée), après quoi « l'assuré, dont la famille est reconnue comme en ayant besoin, a droit à un nombre indéterminé d'interventions du chef de l'assistance sociale » (Fuss, 1937, p. 182). Le contrôle des chômeurs serait confié à la commune où réside

(14) A l'époque avait lieu un combat électoral de titans entre le dirigeant de Rex, Léon Degrelle, et le Premier ministre Paul Van Zeeland. Ce combat, après une condamnation de Rex par le cardinal van Roey le 9 avril 1937, allait être tranché par les élections du 11 avril en faveur de Van Zeeland et des partis démocratiques.

(15) La première et la deuxième parties sont publiées, mais une troisième et une quatrième parties, ayant respectivement pour titres : « Le taux des indemnités et l'allocation du chômage » et « L'Office national du placement et du chômage », ne paraîtront jamais.

le chômeur, en collaboration toutefois avec des services professionnels et régionaux de placement. Il était prévu la possibilité de suspendre temporairement l'indemnité, notamment en cas de refus d'un « emploi approprié ».

Les propositions sont accueillies avec des sentiments mitigés. Les réactions des employeurs restent encore positives. Ils élèvent certes des objections aux propositions de Fuss, mais pour eux, elles sont néanmoins tolérables dans les grandes lignes. 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. Fuss, qui a consacré toute sa carrière à la promotion d'assurances-chômage obligatoires, conserve dès lors de mauvais souvenirs de cette échec (Fuss, 1951).

En 1938, Fuss accède au poste de directeur-général du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. A ce titre, il est responsable du « service de main-d'œuvre », tout en s'attelant à la création d'un service d'études. Entre-temps, il est également nommé Commissaire du Gouvernement auprès de « l'Office national du placement et du chômage ». En 1940, il est responsable de la Direction Générale « Service des mutualités » du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale.

5. 1940-1943 : CHEVILLE OUVRIERE DE LA CONCERTATION CLANDESTINE PENDANT LA GUERRE

Quand éclate la Seconde Guerre mondiale, il retrouve le Gouvernement en exil et part pour la France, où il se charge des contacts entre le Gouvernement et le ministre français du travail. Après la capitulation de la France le 22 juin 1940, il décide cependant de revenir à Bruxelles, où il est immédiatement démis de ses fonctions par l'occupant allemand. Il rejoint la clandestinité et est notamment chargé de la direction du bureau d'études du Parti des Ouvriers de Belgique (POB) clandestin. Par ailleurs, il enseigne également l'économie « politique et sociale » à l'Ecole centrale de service social, et « les problèmes du marché de l'emploi » à l'Ecole ouvrière supérieure. Il donne également des conférences à l'Ecole provinciale de service social de Liège notamment sur la « sécurité sociale » et sur « les relations entre travailleurs et employeurs ».

Il s'implique également comme auteur, généralement sous le nom Paul Dominique, et comme rédacteur pour la presse clandestine. Ses articles sont publiés entre autres dans « Le Clandestin », « L'Espoir », « Le Peuple », « Belgique Nouvelle », « Vaincre », « Combat », mais aussi dans les journaux néerlandophones « Morgenrood », « Bevrijding », « De Werkers », etc.. Il contribue également à la sortie du « Faux Soir », une

version du Soir publiée par la Résistance, qui paraîtra le 9 novembre 1943¹⁶. Il participe encore au titre de conseiller et de coordinateur à divers groupes de résistants, tels que le Front de l'Indépendance. Il devient par ailleurs un important pivot du réseau secret Socrate, qui soutenait notamment les réfractaires.

Via le service d'informations Marc, il reste également en contact avec Londres. Les agents parachutés au-dessus de notre pays ou entrés clandestinement lui demandaient régulièrement des renseignements. En septembre 1943, le Gouvernement en exil fait passer en fraude à Fuss par l'entremise d'un certain monsieur Coyette un montant de six millions de francs en billets de 10.000, le priant d'utiliser cette somme pour aider les familles des syndicalistes emprisonnés et les syndicats illégaux en général. Quelques jours plus tard, il transmet la moitié de cette somme en présence de Louis Major et d'Achille Van Acker au syndicat socialiste et l'autre moitié à Henri Pauwels du Syndicat catholique. Le Gouvernement en exil lui demande également de venir à Londres, mais il déclare pouvoir se rendre plus utile en Belgique.

En octobre 1941, il lance la concertation sociale¹⁷, naturellement clandestine. Il établit les premiers contacts entre la CGTB (Confédération Générale du Travail en Belgique) et les employeurs du CCI (Comité Central Industriel), dans le souci de préparer la Belgique d'après-guerre, avec comme priorité d'éviter un chaos prérévolutionnaire à la fin des hostilités. Ce faisant, Fuss avait indiscutablement en tête la devise de l'OIT, « Si vis pacem, cole justitiam » (si vous souhaitez la paix, cultivez la justice). C'est la devise qui figurait sur un parchemin qu'Albert Thomas plaça sous la première pierre centrale (il y en avait trois, au lieu des deux habituelles) de l'ancien bâtiment de l'OIT à Genève¹⁸. Ce sont également les termes par lesquels Fuss clôture un article sur la sécurité sociale publié dans la revue clandestine « Alerte » en 1944¹⁹.

La concertation sociale clandestine se déroulait dans un comité sans nom officiel, mais qui entre-temps est tout simplement connu sous le nom de « comité des travailleurs et des employeurs ». Georges Velter et Paul Goldschmidt-Clermont y sont les seuls « représentants »²⁰ du patronat. Alexandre Galopis, gouverneur de la Société Générale, assistait également aux réunions, avant d'être assez tôt abattu par des Rexistes. Pour les travailleurs participaient : Henri Pauwels, comme Président de la

(16) Son plus jeune frère Lucien, docteur en droit, est alors directeur du journal « Le Soir ».

(17) Les premiers pas en direction d'une concertation sociale ont déjà eu lieu au cours des années précédant la seconde guerre mondiale et Fuss y était au moins indirectement impliqué en tant que directeur général du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale.

(18) Actuellement, le Centre William Rappard, le quartier général de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMS).

(19) Il s'agit du bref article qui est repris derrière le présent texte.

(20) En réalité, il n'est pas possible de parler vraiment de représentants, car vu les circonstances, aucun d'entre eux ne disposait d'un véritable mandat. Ils participaient donc tous en leur nom personnel.

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 Major²¹. 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 »²². Fuss devient président rapporteur, selon lui « en raison de ses loisirs forcés » (Fuss, 1956, p. 2), mais selon diverses sources, il était la véritable cheville ouvrière de la concertation²³.

La première réunion a lieu le 17 octobre 1941. Les réunions hebdomadaires, habituellement chaque vendredi, 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 offre l'asile dans un petit local de Fabrimétal, rue des Drapiers à Bruxelles. Bien que non composé de manière paritaire du point de vue des chiffres, ce comité est néanmoins strictement paritaire dans l'esprit « puisque ces travaux ne pouvaient aboutir à un résultat positif que par l'accord de tous » (Fuss, 1956, p. 2). Selon Fuss, il n'y eut jamais aucun vote, même pas sur les procédures.

6. 1943-1944 : VERS UN PACTE DE SOLIDARITE SOCIALE

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 sécurité sociale n'est venue enrichir l'ordre du jour qu'en 1943. Le projet de sécurité sociale n'était pas basé sur le rapport de 1941 de l'Anglais Beveridge souvent louangé. D'après Fuss, ce rapport n'était pas encore connu par les interlocuteurs. Fuss souligne cependant que le projet est « authentiquement belge » et « une oeuvre de gros bon sens » (Fuss, 1956, p. 2).

L'important, c'est que les négociateurs ne considéraient pas leur projet de sécurité sociale comme un point définitif. Pour eux, il était surtout important de finaliser avant la fin de la guerre les affaires les plus urgentes, par exemple l'augmentation importante de certaines allocations, afin de rencontrer les besoins et les aspirations de la population. Il fallait donc que cela aille relativement vite et, cela va de soi, les

(21) Selon Georges Velter, Van Acker avait un « rôle prépondérant », mais Major n'était pas souvent présent.

(22) Selon certaines sources, Pierre Vanderrest était conseiller économique, mais Fuss lui-même ne le cite pas.

(23) A la suite de son décès, Georges Velter publie au nom de Fabrimétal un « in memoriam » dans lequel il déclare qu'Henri Fuss, motivé au départ par son idéal de « perfectionnement humain et de justice », était parvenu durant la guerre comme président des discussions paritaires à convaincre ses interlocuteurs « de la noblesse et de la nécessité d'un accord de solidarité sociale fait dans les conditions où nous étions. » (Velter, 1964).

circonstances ne simplifiaient certes pas l'affaire (du moins d'un point de vue technique, même si, sur d'autres points, cela s'avérait peut-être justement plus simple). Aussi, leurs propositions étaient davantage pragmatiques que les propositions plus radicales d'autres cellules de réflexion qui s'activaient sur 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'Etudes Economiques (GEE) et du Centre d'Etudes 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 corporatiste.

Toutefois, aux yeux du « comité des travailleurs et des employeurs », il était également essentiel de confirmer la sécurité sociale comme clé de voûte d'une paix d'après-guerre et de fixer un certain nombre de lignes de force et de principes de base du système, par exemple la gestion paritaire, le caractère professionnel et le principe de solidarité. Il est remarquable de constater, bien que ce soit ancré dans la tradition belge de « liberté subventionnée », que le « comité des travailleurs et des employeurs » avait expressément opté pour une solution non étatique et privilégié un mode de gestion paritaire. Par ailleurs, l'on s'efforçait de rendre obligatoires, sans exceptions, toutes les dispositions d'assurance sociale qui avaient vu le jour au cours de l'entre-deux-guerres. Il entraînait en effet dans les intentions d'étendre l'obligation d'assurance à tous les travailleurs salariés (il est vrai avec quelques exceptions), mais non aux autres catégories de la population, telles que travailleurs indépendants, fonctionnaires, rentiers, etc. Les groupes de revenus plus élevés parmi les travailleurs salariés également seraient soumis à cette obligation d'assurance.

Ces régimes obligatoires seraient financés via des cotisations sociales, ce qui était également dans la droite ligne de la tradition belge. Les cotisations sociales proportionnelles au salaire, au départ, n'étaient pas plafonnées pour les ouvriers, mais l'étaient pour les employés. La gestion financière des dispositions d'assurance sociale distinctes avait été une source importante de difficultés dans l'entre-deux-guerres, pour ce qui concernait tant leur gestion financière qu'administrative de dispositions. Pour l'assurance-pension obligatoire d'avant-guerre, les employeurs payaient les cotisations des travailleurs salariés et les cotisations patronales à une caisse de pension. Pour les allocations familiales obligatoires, ils versaient une cotisation patronale à une caisse de compensation de leur choix. Pour l'assurance-maladie et pour l'assurance-chômage non obligatoires, les employeurs assurés payaient une cotisation personnelle respectivement à une mutualité ou à une caisse syndicale de chômage. Dans le cadre d'une extension des dispositions s'imposait dès lors naturellement, une rationalisation. Ces cotisations sociales seraient désormais collectées, gérées et réparties par un seul service parastatal, à savoir le nouvel Office national de sécurité sociale à créer.

Pour la branche des pensions, l'on avait choisi la répartition, initialement pour une pension légale de base relativement uniforme qui pouvait être complétée par des pensions complémentaires. Ulérieurement, ce principe de la pension de base identique a été abandonné en faveur d'une pension légale en rapport avec les revenus. Un accord a également été trouvé sur le financement des allocations familiales, dont le montant a aussi été rehaussé considérablement, ainsi que sur une révision de la loi sur les congés payés.

L'assurance-maladie et invalidité avait fait l'objet de négociations hebdomadaires parallèles avec les cinq grandes mutualités d'avant-guerre, qui avaient été coordonnées par Fuss et par le médecin René Sand. L'assurance-maladie et invalidité fut également rendue obligatoire pour tous les travailleurs soumis à l'assurance-vieillesse. Les membres de la famille bénéficieraient désormais aussi du remboursement des soins de santé.

Le comité n'est cependant pas parvenu à s'accorder sur une assurance-chômage obligatoire, même si l'unanimité régnait sur la nécessité de voir naître le plus rapidement possible une telle réglementation. Personne ne tenait à en revenir à la réglementation facultative d'avant-guerre, mais au sein du comité subsistaient d'importants points d'opposition entre les négociateurs des employeurs et des travailleurs. Les représentants des travailleurs émettaient des réserves sur la gestion de la réglementation sur le chômage par les syndicats. Les représentants des travailleurs ne voulaient pas entendre parler de notion de nécessité (avant la guerre, les prestations étaient soumises à une enquête sur les revenus). En attendant, l'on a décidé de créer un fonds d'aide provisoire pour les chômeurs avec un contrôle paritaire.

Par ailleurs, quelques branches restaient étonnamment absentes. Les accidents du travail et la réglementation des maladies professionnelles ont été laissés de côté, étant donné qu'en majeure partie, ceux-ci étaient contrôlés par les compagnies d'assurances privées. Le régime des moins-valides n'a pas non plus été abordé parce qu'il n'était pas financé par des cotisations. Les vacances annuelles pour ouvriers, par contre, ont été prises en considération parce que celles-ci étaient financées par des cotisations.

7. 1944-1945 : LA SIGNATURE DU PACTE DE SOLIDARITE SOCIALE

Pour les négociateurs du « comité des travailleurs et des employeurs », les propositions n'étaient sûrement pas une fin en soi. Des réformes plus fondamentales furent projetées par les négociateurs et même estimées indispensables. Par exemple, il entrait déjà dans leurs intentions d'aborder dans une étape ultérieure une réglementation pour les indépendants. Toutefois, l'importance du projet de sécurité sociale qu'ils formulèrent ne peut certes pas être sous-estimée. Les propositions qu'ils avai-

ent avancées, bien que pragmatiques, fixèrent indéniablement pour longtemps les lignes de force du « modèle belge » (Fuss, 1947).

Cependant, les négociateurs ont eu toutes les peines à « vendre » les propositions à leur arrière-ban. Chez les employeurs, Goldschmidt-Clermont et Velter répétaient 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). La Confédération des Syndicats Chrétiens pour sa part avait conclu un accord particulier avec les employeurs catholiques, mais elle a décidé en définitive de défendre malgré tout les propositions du « comité des travailleurs et des employeurs » que leur président Henri Pauwels avait contribué à négocier²⁴.

Le 20 avril 1944 est signé le Pacte Social, mais Achille Van Acker et Louis Major étaient (toujours) dans l'impossibilité de signer l'accord au nom de leur parti/organisation. C'est pourquoi l'on a opté pour la périphrase « projet d'accord de solidarité sociale » (Fuss, 1956, p. 9). Le texte du projet fut envoyé à Londres en mai 1944 grâce à l'intervention du Comité Gilles et du service d'information Clarence, où le document est parvenu au plus tard en juillet 1944. Le Gouvernement en exil ne réagit pas.

En septembre 1944, le Gouvernement en exil revient au pays et s'installe dans la partie du territoire libéré. Le 4 septembre 1944 (il a même noté l'heure : 8hres30 !) Fuss est réengagé au poste de directeur général du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. Le 10 octobre 1944 tandis que les Fusées V1 et V2 terrorisaient la région anversoise, une Conférence nationale sur le travail fut organisée mais durant cette conférence, le « projet d'accord » avait disparu de l'ordre du jour, le gouvernement ayant « oublié » de l'y inscrire. La séance allait être levée juste après l'exposé de Camille Gutt sans que l'on en ait parlé. Stupéfaits, les représentants syndicaux et patronaux demandèrent une suspension de séance, pour expliquer à Hubert Pierlot, qui semblait tomber des nues, qu'un accord de solidarité sociale avait été mis au point sous l'occupation. Il était 17 heures lorsque la séance fut rouverte et le « projet d'accord » fut immédiatement introduit dans les résolutions de la conférence nationale du travail. C'est ainsi que le « projet d'accord » sortit de la clandestinité.

A partir de ce moment, les choses allaient s'accélérer. De crainte de troubles sociaux, mais également pour prévenir que le « projet d'accord de solidarité sociale » ne soit malgré tout miné et saboté par toutes sortes de groupes de pression, l'on décida de

(24) Le 11 août 1944, Henri Pauwels écrit une lettre au Cardinal Van Roey pour attirer son attention sur l'importance du « projet d'accord de solidarité sociale » et la nécessité de réaliser ces propositions avant la fin des hostilités pour éviter que le pays ne sombre dans le chaos, ce qui arrangerait les affaires des extrémistes et « des pêcheurs en eau trouble » (Fonds Hoyois, Arca, Louvain-la-Neuve).

hâter la mise en œuvre des propositions. Ce danger n'était sûrement pas imaginaire, car le « projet d'accord de solidarité sociale » fut rapidement soumis à un feu nourri de diverses entités. La représentativité des négociateurs fut mise en question tant par les cercles patronaux que par les cercles syndicaux ; les travailleurs salariés bien rémunérés mirent en cause les cotisations élevées ; les médecins s'interrogeaient également à propos du système de santé qui leur était proposé, tout comme la base syndicale ne cachait pas ses critiques. Ainsi, par exemple, dans un pamphlet de la « Centrale des Tramways », Fuss fut attaqué personnellement par le syndicaliste Vercruyce : « J'accuse le citoyen Fuss [...] d'avoir trahi les intérêts de la classe ouvrière en s'acoquinant avec les membres du CCI belge, en acceptant avec d'autres militants syndicaux et politiques [...] un accord prévoyant quelques améliorations insignifiantes en matière de chômage, d'indemnités de maladie [...] J'accuse Fuss d'agir exclusivement au profit du capitalisme belge » (Van Themsche, 1994, p. 65).

Le 28 décembre 1944, pendant l'Offensive des Ardennes, l'arrêté-loi et le Rapport au Régent sont signés par le nouveau ministre du Travail et de la Prévoyance sociale. Dans une allocution faite à l'occasion du 25^{ème} anniversaire de la sécurité sociale, Achille Van Acker retrace l'ambiance qui régnait durant ces journées : « Je me rappelle encore très bien que les membres de mon cabinet, 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)]. Dans le courant de 1945 suivent encore d'autres dispositions dans divers arrêtés du Régent. Ces dispositions correspondaient dans les grandes lignes à celles de l'accord conçu par le comité clandestin, et complétaient le dispositif en place.

8. 1945–1957 : LA CONCLUSION D'UNE CARRIERE RICHE

Comme directeur général du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, Fuss coordonne toutes les activités du département relatives à l'organisation concrète de la sécurité sociale. En 1946, il est nommé, jusqu'à son départ à la retraite en septembre 1947, au poste de secrétaire général du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. En 1947, il préside le Conseil Paritaire Général, auquel succédera en 1952 le Conseil national du Travail. Il est également nommé président du Conseil d'administration de l'Office national de sécurité sociale, président du Fonds d'aide aux chômeurs, président de la Caisse de compensation pour allocations familiales, etc.

Après la guerre, il a également maintenu ses contacts avec le Bureau international du Travail. Entre 1945 et 1947, il représente le Gouvernement belge au sein du Conseil d'administration de ce Bureau. Au cours de l'été 1947, il fait aussi partie comme conseiller et membre délégué suppléant de la délégation belge à la 30^{ème} session de la Conférence internationale sur le Travail à Genève. A partir de septem-

bre 1947, il devient, jusqu'en juillet 1953 correspondant du BIT pour la Belgique et le Luxembourg.

En 1949, le Gouvernement sous la direction de Gaston Eyskens estime que les temps sont mûrs pour une réforme plus fondamentale de la sécurité sociale. Par Arrêté du Régent, Fuss est désigné Commissaire d'Etat pour la sécurité sociale. Fuss déclarera ultérieurement avoir accepté 'sans hésiter' cette mission malgré l'expérience négative vécue avec ce mode opératoire en tant que Commissaire pour le chômage parce qu'il ne voulait pas donner l'impression de fuir ses responsabilités. Par ailleurs, il ne voulait pas se priver de cette occasion de transmettre au Gouvernement des propositions de réforme (Fuss, 1951). Aux côtés de Fuss, cependant, Walter Leën, un universitaire, ancien chef de cabinet adjoint du ministre de la Santé Publique et de la Famille²⁵, est également nommé Commissaire d'Etat adjoint.

Les Commissaires d'Etat ont pour mission de radiographier la sécurité sociale, tant en ce qui concerne son financement, son organisation que son fonctionnement. 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. A cette fin, ils reçoivent toute l'aide technique indispensable.

Très rapidement, il s'avère que les deux Commissaires ne parviennent pas à trouver un terrain d'entente. Les deux hommes que 24 ans séparent ont aussi, idéologiquement parlant, un passé différent. Fuss est plutôt socialiste et Leën chrétien-démocrate. Fuss est un pragmatique et Leën davantage un produit du monde académique. Ils décident d'un commun accord et « dans le respect de leur liberté intellectuelle » de formuler chacun un avis propre. Lorsque le rapport sur la réforme de la sécurité sociale paraît en janvier 1951, il se compose en définitive de trois parties. Une première partie commune se limite à décrire l'état de la situation dans les différents secteurs de la sécurité sociale. Dans la deuxième partie sont présentées les propositions de Walter Leën et la troisième partie expose les idées d'Henri Fuss.

La partie de Walter Leën se caractérise par un style académique impersonnel, structuré et clair. L'avis est fortement étayé sur le plan juridique et plaide en faveur de réformes plus fondamentales en direction d'un système plus directement lié au travail. Henri Fuss part de son expérience de négociateur du pacte social et son style est plus descriptif, riche en impressions et opinions personnelles de partenaires sociaux et autres intéressés. Il est favorable à une approche plus pragmatique dans le prolongement des principes de base du système existant. Fuss est cependant également pour un renforcement progressif du caractère universel de la sécurité sociale. Par

(25) Plus tard, Walter Leën deviendra administrateur général de l'Office National de Sécurité Sociale.

exemple, il prône l'institution d'une forme d'aide sociale comme cerise sur le gâteau de la sécurité sociale dans le cas de personnes nécessiteuses et lorsqu'il n'existe pas de droits – ou insuffisamment – à d'autres prestations de sécurité sociale. Dans le domaine de l'assurance-maladie, il se déclare en faveur d'une couverture complète des coûts (médecine gratuite), dont pourraient toutefois être exclus certains petits risques déterminés.

Il va de soi qu'un rapport divisé de la sorte ne facilite guère le travail du Gouvernement. Il s'agit, en fin de compte, d'un livre de recettes pour des mesures de réforme très diversifiées qui sont ancrées dans une vision très divergente de la société. Cela ne simplifie pas le débat politique. Aussi, après un accueil assez tiède, le rapport est classé. Cela n'enlève rien au fait que certaines idées influenceront plus tard des réformateurs ultérieurs. Le professeur Van Langendonck, qui, dans une contribution antérieure à la présente revue, admire à juste titre les qualités académiques du rapport de Walter Leën, constate malgré tout que ce sont les idées pragmatiques de Fuss qui ont eu le plus de retombées (Van Langendonck, 2008).

En tant que président du Conseil National du Travail, Fuss continuera à défendre les principes de base du 'modèle belge'. C'est ainsi qu'il est entré en conflit avec Léon-Eli Troclet, ministre du Travail et de la Prévoyance sociale du Gouvernement Van Acker IV (1954 à 1958). Pour Troclet, le projet de sécurité sociale tel que formulé dans le « projet d'accord de solidarité sociale » n'était qu'une étape intermédiaire vers une sécurité sociale taillée sur le modèle beveridgien. Fuss et Troclet s'étaient déjà accrochés durant la période d'après-guerre, lorsque Troclet occupait également la fonction de ministre du Travail et de la Prévoyance sociale²⁶. L'un des incidents anecdotiques antérieurs reposait sur l'affirmation de Troclet selon laquelle les propositions du « comité des travailleurs et des employeurs » avaient été influencées par le rapport Beveridge, ce qui fut promptement nié publiquement par Fuss.

Lorsqu'il redevient ministre en 1954, Troclet prend quelques mesures qui s'opposaient à la gestion paritaire de la sécurité sociale. L'Arrêté royal du 22 novembre 1954 accordait notamment au ministre des compétences importantes à propos de l'organisation et la gestion du personnel des institutions parastatales de la sécurité sociale. Ceci fut la cause d'un âpre conflit avec les partenaires sociaux parce qu'ils pensaient que de cette manière s'ouvrait 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 (De Cock, 1995). Le 24 novembre 1955, sous la présidence de Fuss, le Conseil National du Travail reconfirmait à l'unanimité le principe de base de la gestion paritaire de la sécurité

(26) Troclet a été ministre du Travail et des Affaires sociales dans les Gouvernements Vanacker I, Vanacker II, Vanacker III, Huysmans I, Spaak III et Spaak IV.

sociale et en fixait les caractéristiques de base : autonomie de gestion des organismes indépendants, mais contrôle par les pouvoirs publics (CNT, 1955, Avis n° 51 du 24 novembre 1955).

En 1960, Fuss demande à être relevé de sa fonction de président du Conseil National du Travail. Il est déjà âgé alors de 78 ans. Lors de son discours d'adieu, le 6 mai 1960, il ne s'est pas privé d'exprimer son mécontentement sur une éventuelle fusion du CNT avec le Conseil Central de l'Economie. Ce débat s'était développé dans toute sa violence au cours des années cinquante, au grand déplaisir de Fuss. Il disait de cette formule qu'il s'agissait d'une grave erreur parce qu'elle allait directement à l'encontre de la poussée vers une plus grande spécialisation. En décembre 1983, le CNT et le CCE conclurent un traité officiel en vue d'optimiser la collaboration réciproque, d'où l'idée d'une fusion fut de nouveau repoussée à l'arrière-plan (Vercauteren et Wijnens, 2004).

Henri Fuss décède en septembre 1964 à l'âge de 82 ans.

Nous concluons le présent article par un texte concis que nous avons trouvé dans ses archives personnelles. Publié le 9 novembre 1944 dans la revue clandestine « Alerte », il est signé « Paul Dominique », un 'nom de plume' d'Henri Fuss. Il parut donc très peu de temps après la libération, mais avant la signature de l'arrêté-loi. Il donne une bonne idée de l'ambiance qui régnait à cette époque, ainsi que des mobiles des auteurs du projet de sécurité sociale et, bien évidemment, en tout premier lieu, ceux d'Henri Fuss lui-même.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

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, in *Alerte*, 1944.

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

Van Acker, A., Exposé du Président de la Chambre des représentants, le 22 janvier 1970, 25ème anniversaire de la sécurité sociale, *Revue belge de sécurité sociale*, mars, pp. 351-353, 1970.

Van Themsche, G., *La sécurité sociale. Les origines du système belge - Le présent face à son passé*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, 1994.

TABLE DES MATIERES

HENRI FUSS (1882-1964) : LA SECURITE SOCIALE COMME INSTRUMENT DE PAIX ET DE JUSTICE SOCIALE

1.	1882-1893 : UNE ENFANCE EMOUVANTE	427
2.	1893-1918 : ANARCHISTE ET VOLONTAIRE DE GUERRE	428
3.	1918-1936 : LE BIT ET L'ASSURANCE-CHOMAGE	430
4.	1936-1940 : COMMISSAIRE ROYAL POUR LE PROBLEME DU CHOMAGE	431
5.	1940-1943 : CHEVILLE OUVRIERE DE LA CONCERTATION CLANDESTINE PENDANT LA GUERRE	433
6.	1943-1944 : VERS UN PACTE DE SOLIDARITE SOCIALE	435
7.	1944-1945 : LA SIGNATURE DU PACTE DE SOLIDARITE SOCIALE	437
8.	1945-1957 : LA CONCLUSION D'UNE CARRIERE RICHE	439
	BIBLIOGRAPHIE	443