



# Des origines du Pacte social de 1944 à la Sécurité sociale d'aujourd'hui

---

Vanessa Amboldi ■ août 2024

**Intervention de Vanessa Amboldi, directrice du CEPAG au colloque SRAMA-ERM : « Septembre 1944 : la Belgique est libérée : et après ? » organisé le 30 août 2024 à l'École royale militaire (Bruxelles).**

« La Sécu, c'est notre héritage le plus précieux ?

C'est elle qui fait la Belgique, bien avant le territoire, le Roi, le foot, la bière ou la frite »

Harald Franssen

*« La Sécu, c'est notre héritage le plus précieux. C'est elle qui fait la Belgique, bien avant le territoire, le roi, le foot, la bière ou la frite. »*

*Harald Franssen <sup>1</sup>*

Questionner l'Histoire avec un grand H - celle qui, il y a 80 ans, marquait la Libération de la Belgique et les nombreux défis de reconstruction à mener dans une Europe meurtrie - nous paraît indispensable, dans la société actuelle, en proie à de nombreux bouleversements.

Pour répondre à ces défis, un système de solidarité a été mis en place dès la Libération : la Sécurité sociale.

Il s'agit, dans cette contribution, de faire le point la mise en place de la Sécurité sociale telle que nous la connaissons aujourd'hui. Avant de nous plonger dans le vif du sujet, nous verrons qu'elle est l'héritière de systèmes de protection collective mis en place dès le 19ème siècle.

Nous verrons ensuite comment, dans la clandestinité, des hommes que tout opposait se sont mis autour d'une table pour construire la Sécurité sociale et offrir de nouvelles perspectives au monde du travail dès la fin de la Guerre.

Enfin, nous aborderons, brièvement, les évolutions de notre Sécurité sociale au fil du temps et des crises pour conclure en dressant les perspectives qui attendent ce patrimoine commun et exceptionnel.

---

<sup>1</sup> Harald Franssen, auteur et dessinateur de la bande dessinée « Un cœur en commun. La belge histoire de la Sécurité sociale » (Ed. Delcourt 2020), et concepteur de l'exposition itinérante « Le droit de vivre », inspirée de cette bande dessinée, nous a quitté le 5 novembre 2024. Cette contribution, qui lui rend hommage, a été réalisée au départ de ses recherches sur la Sécurité sociale et ses origines, recherches qui ont nourri son travail.

## Les prémices de la Sécurité sociale

Si la de Sécurité sociale a été coulé en force de loi en 1944, elle est l'héritière de systèmes de solidarité mis en place par les travailleurs au 19<sup>ème</sup> siècle. (On peut même remonter au Moyen-Age pour découvrir les premières traces de systèmes d'assistances en cas de maladie mis en place par les corporations).

Au 19<sup>ème</sup> siècle, la Révolution industrielle est en marche. Les manufactures se multiplient, les machines remplacent le travail manuel et détruisent les métiers d'alors.

Sans travail, sans revenus, artisans et paysans, tiraillés par la faim, rejoignent les usines et vendent leur force de travail contre un salaire. Une nouvelle classe sociale se forme : le prolétariat qui vit dans des conditions inhumaines, sans droits...

Les journées de travail font 12, 14, parfois même 16 heures ! Le jour de repos hebdomadaire est une chimère. Les salaires sont si bas que toute la famille doit travailler : des grands-parents aux enfants. Le travail est pénible et dangereux et les ouvriers n'ont aucune protection.

A l'époque, s'organiser pour réclamer des droits est interdit et durement réprimé. Seuls les plus nantis ont le droit de vote (système censitaire).

Pour se donner bonne conscience, le patronat d'alors fait la charité mais refuse catégoriquement d'améliorer les conditions de travail.

Les prolétaires s'organisent alors en cachette : les premières caisses de prévoyance et de secours sont créées et gérées par les ouvrières et les ouvriers. Cette solidarité permet de soutenir celles et ceux qui tombent malade ou se blessent mais aussi en cas de grève...

Car la colère monte dans les rangs ouvriers face à des conditions de travail inhumaines. Le combat devient politique et le Parti ouvrier belge, le POB est fondé en 1885.

Malgré l'interdiction, les travailleurs se réunissent, s'opposent, se révoltent jusqu'à la grève générale. Les conditions de vie miséreuses et la faim poussent à l'insurrection... Rapidement réprimée dans le sang.

Nous sommes en 1886. A Roux, dans la région de Charleroi, 19 ouvriers trouvent la mort, marquant fortement les esprits. Le gouvernement d'alors décide de s'occuper, enfin, de la question sociale. Cela prendra du temps, plusieurs décennies, avant que les ouvriers obtiennent de véritables avancées. Néanmoins, des premières lois sociales sont votées :

- Interdiction de travail pour les enfants de moins de 12 ans en 1889
- Interdiction de descendre dans la mine et de travailler la nuit pour les femmes et les enfants
- Interdiction de salaire en nature
- Reconnaissance des syndicats.

La Belgique n'est pas isolée... Le reste de l'Europe vit au même rythme social.

En Allemagne, pour contenir les aspirations socialistes, le chancelier Bismarck instaure les premières lois de protections sociales d'Europe : les risques de maladie (1883), les accidents du travail (1884), la vieillesse et l'invalidité (1889).

L'efficacité du système est vite constatée, le sort de la classe ouvrière s'améliore. En cette fin du 19ème siècle, L'Allemagne a déjà une sécurité sociale (de type bismarckienne) qui a inspiré le système belge : assurance liée au travail ; cotisations obligatoires à verser par le travailleur et l'employeur ; socialisation des risques et gestion paritaire du système...

A cette époque, en Belgique, les assurances restent optionnelles mais comme le salaire est insuffisant pour cotiser, que l'information ne circule pas, que le temps manque et que les crises se succèdent, la situation de l'ouvrier ne s'améliore pas.

Toutefois, le droit de vote s'étend, il devient plural. Des systèmes de protection sociale se mettent en place à Liège et à Gand avec l'aide des autorités communales. Des voix progressistes s'élèvent un peu partout, chez les catholiques, chez les libéraux, même le pape réagit dans son encyclique Rerum Novarum : « Il faut une meilleure prise en charge de la question sociale ! ».

En 1914, La Belgique est à deux doigts de créer un système d'assurance sociale obligatoire. Mais en juillet, la guerre éclate : le projet de sécurité sociale disparaît dans les affres des tranchées.

L'économie est à l'arrêt et la population souffre. Le chômage et les privations prennent des proportions alarmantes. Les caisses de chômage et les mutuelles, mises en place par les ouvriers, sont débordées et les cotisations de plus en plus rare. La malnutrition et la misère touchent de plus en plus de monde.

A la fin de la guerre, le pays est à bout de souffle. Les sacrifices de la population provoquent une prise de conscience au sein du gouvernement d'alors. L'Etat doit protéger le travailleur.

De plus, à l'Est, la révolution russe de 1917 pèse comme un avertissement au sein de la classe dirigeante occidentale.

En 1918, le suffrage universel masculin est donc instauré (Les femmes devront attendre 1948...). Les socialistes font leur entrée au parlement et au gouvernement belge. Un projet de pension gratuite et obligatoire pour tous est déposé. Mais en étant éjectés du gouvernement en 1919, le projet tombe à l'eau.

L'économie d'après-guerre finit par redécoller jusqu'à une situation de plein emploi, ce sont les Années Folles. Impossible cependant de trouver un accord sur les assurances sociales. Le système est chaotique, il y a autant de versions que de secteurs d'activité. Chacun défend son camp et ses principes. Subsistent ainsi autant de caisses différentes, obligatoires ou pas, financées par les seuls ouvriers ou par les patrons, ou les deux à la fois. Et parfois avec l'apport des communes ou d'autres instances publiques. Les caisses sont fragiles et régulièrement au bord de la faillite en cas de crise. Et il y en a !

Cependant, des progrès ont lieu comme la journée des Trois Huit, le droit de grève et la liberté syndicale.

Mais... Le jeudi 24 octobre 1929, de l'autre côté de l'Atlantique, la bourse de New York s'effondre, c'est le début de la plus grande récession économique du 20ème siècle qui va entraîner, partout

dans le monde, un bouleversement politique et social durant les années 30. Le chômage grimpera jusqu'à 40% ! De grandes grèves éclatent aux Etats Unis, les ouvriers réclament des progrès sociaux.

En 1933, Franklin Roosevelt alors président des USA introduit le New Deal, un programme économique visant à lutter contre la crise, contre les dérives de la finance, contre le chômage, et pour une régulation de l'économie mondiale. L'Etat prend la main sur le socio-économique.

En Belgique, pour lutter contre la crise, l'Etat préfère rogner sur les dépenses publiques et les salaires mais augmente les aides aux entreprises. En 1935, le gouvernement dévalue le franc belge de 28% permettant aux exportations de reprendre et à l'économie de redémarrer... Malgré la croissance, les salaires ne suivent pas et les ouvriers se font entendre.

Inspiré par le succès en France du Front populaire, la grève de 1936 débouchera sur les premiers congés payés (1 semaine) en plus d'un salaire minimum et de la semaine des 40 heures.

En 1936, le gouvernement lance la première Conférence nationale du travail. Henri Fuss Commissaire Royal au Chômage et spécialiste des questions sociales dirige les travaux. Il est proche d'instaurer une Sécurité sociale moderne en Belgique.

Il échouera mais n'abandonnera pas la partie, nous le verrons.

En cette fin des années trente, la démocratie parlementaire est en perte de vitesse, certains sont tentés par l'aventure de l'homme fort, de l'ordre nouveau. L'Allemagne nazie séduit plus d'une personnalité politique en Belgique. La deuxième Guerre mondiale est de plus en plus proche.

## Pendant la guerre, un Pacte social négocié clandestinement

Le 10 mai 1940, les troupes allemandes envahissent la Belgique. De nombreux Belges prennent la fuite, le gouvernement s'exile à Londres.

Le président du POB, Henri De Man, déçu par la démocratie parlementaire est séduit par l'aventure autoritaire germanique. Il surprendra tout le monde en dissolvant son parti et en appelant les catholiques, les libéraux et les socialistes, à s'unir sous le syndicat unique mis en place par l'occupant : l'UTMI (l'Union des Travailleurs Manuel et Intellectuel). Certains répondront à l'appel, d'autres choisiront la résistance et la clandestinité.

Au niveau international, en 1941, au large du Canada, le premier ministre anglais Winston Churchill et le président américain Franklin Roosevelt signent un traité pour un avenir meilleur qui sera connu sous le nom de « la charte de l'Atlantique ». La sécurité sociale y est clairement indiquée.

L'idée étant, au travers d'une collaboration entre Nations, de garantir « l'amélioration de la condition ouvrière, le progrès économique et la sécurité sociale. »

Le gouvernement belge en exil à Londres fera partie des signataires de ce texte.

La même année, le 17 octobre, un groupe d'hommes se réunit clandestinement et organisent la première réunion du COP, Comité Ouvrier-Patronal, dans le village d'Ohain en Brabant wallon.

Persuadés que l'Allemagne finira tôt ou tard par perdre la guerre, les membres de ce Comité vont élaborer dans le plus grand secret un plan pour que la Belgique, une fois libérée, se relève le plus rapidement possible. L'une des caractéristiques remarquables de ce plan est la constitution d'une Sécurité sociale centralisée et obligatoire. La Sécurité sociale telle qu'on la connaît aujourd'hui.

Dans le chef des représentants des travailleurs et des employeurs, il fallait agir vite et, comme le stipule le projet d'accord de solidarité sociale : « prendre dès le retour du pays à l'indépendance une série de mesures d'urgence propres à réparer les misères subies pendant l'occupation par la grande masse des travailleurs salariés. Ces mesures d'urgence visent le régime des salaires, l'institution d'un système complet de sécurité sociale reposant sur la solidarité nationale et la restauration ou l'instauration des méthodes de collaboration paritaire entre les organisations d'employeurs et organisations de travailleurs ».

Parmi ces hommes de l'ombre, il y a :

- Joseph Bondas, Secrétaire général de la CGTB (ancêtre de la FGTB), alors supprimée par l'occupant.
- Henri Pauwels, président du Syndicat chrétien dont des membres ont rejoint le syndicat mis en place par l'occupant.
- Georges Velter, représentant la fédération patronale.
- Paul Goldschmidt-Clermont, membre du Comité central industriel
- Gaston Grignard, directeur général de l'Office national du placement et du chômage.
- Henri Fuss, dont nous avons déjà mentionné le nom, Directeur général du ministère du travail et de la prévoyance sociale.

L'Occupation va se durcir et certain d'entre eux seront inquiétés et choisiront l'exil à Londres ou seront arrêtés., D'autres seront déportés. Ceux qui manquent à l'appel sont remplacés, en gardant l'esprit de parité patrons-ouvriers.

Tout n'est pas simple. Les négociations sont âpres mais ils sont déterminés à trouver un accord. Certains le sont par soif de justice sociale, d'autres pour éviter tout débordement à la Libération.

A partir de 1943, les plans secrets de la future sécurité sociale prennent forme. On parle d'un Fonds National de Sécurité Sociale (qui deviendra plus tard l'Office Nationale de Sécurité Sociale, l'ONSS.).

Le projet du COP n'est pas le seul projet en cours de réalisation. D'autres groupes préparent également un nouveau système d'assurances sociales pour la Belgique.

### **Le projet allemand**

Les Allemands avait un projet de sécurité sociale inspirée du système bismarckien ; centralisé et étatique. Ce projet n'ira pas très loin car les réticences belges sont nombreuses et la guerre qui s'intensifie restera au centre des préoccupations allemandes.

### **Le projet conservateur**

A Bruxelles, un autre groupe se crée sous le nom du CBED : le Centre Belge d'Etudes et de Documentation, dirigé par l'élite économique et financière du pays. Il propose un modèle corporatiste qui cloisonne les ouvriers afin d'éviter toute solidarité intersectorielle. L'objectif assumé est de garantir

une paix sociale en rapprochant patrons et travailleurs dans leurs secteurs d'activités respectifs. Ce système est conçu comme obligatoire pour une partie de la population seulement, les plus gros revenus allant vers les assurances privées et les plus démunis vers l'assistance sociale.

## Le projet moderne

En Angleterre, des Belges en exil forme la Commission pour l'Etude des Problèmes d'Après-Guerre (CEPAG). Ils vont également élaborer un projet de Sécurité sociale, inspirée de Lord Beveridge qui travaille sur la question sociale pour le gouvernement britannique. Ce modèle beveridgien, centralise tout aux mains de l'Etat, au sein d'un organisme unique, l'ONAS, et se finance par l'impôt et des cotisations. Un projet moderne et radical qui supprime les mutuelles et les caisses de chômage, d'allocation familiale, etc... Le lien avec le travail est ici effacé...

Dans le Brabant wallon, les membres du COP ont, quant à eux, préféré le pragmatisme et le compromis. Tout au long de leur travail et de leur réflexion, été soucieux d'une véritable parité, entre ouvriers et patrons, entre catholiques et socialistes. La justice sociale pour un monde plus juste a été ce qui a lié des représentants de corps sociaux que tout oppose...

« Dans cet esprit, les représentants des deux parties se sont mis d'accord pour demander au

Gouvernement de prendre, dès le retour du pays à l'indépendance, une série de mesures d'urgence, propres à réparer les misères subies pendant l'occupation par la grande masse des travailleurs salariés, propres aussi à ouvrir la voie à un courant renouvelé de progrès social découlant à la fois de l'essor économique d'un monde pacifié et d'une équitable répartition du revenu d'une production croissante. »

Lorsque le gouvernement belge en exil revient en Belgique, le texte de la sécurité sociale est prêt. Dès septembre 1944, les commissions se mettent au travail.

Si le projet de Sécurité sociale n'est pas parfait, il s'agit de ne pas attendre à le mettre en place afin de permettre au pays de redémarrer sur de nouvelles bases, loin des traumatismes de la guerre : « Tous les citoyens doivent être assurés contre les risques de l'existence et Tous doivent cotiser solidairement pour réaliser cette sécurité sociale. C'est un devoir de chacun envers tous. »

La parité au sein des organes de gestion de la future sécurité sociale est mise en place pour garantir le contrôle démocratique du système. Le dialogue entre le patronat et les représentants des travailleurs est entretenu.

C'est le 28 décembre 1944 que le Pacte social est coulé en force de loi, alors que la Bataille des Ardennes est en cours.

Neuf mois après la signature du projet d'accord de solidarité sociale, le Moniteur belge publie l'arrêté loi du 28 décembre 1944 concernant la Sécurité sociale des travailleurs. Le rapport au Régent précise les objectifs poursuivis : « Dans le mouvement général qui porte les nations démocratiques à répartir plus justement les fruits du travail commun, la Belgique tient à garder une place de premier rang. Le mot d'ordre de cette époque est de développer la sécurité sociale, de soustraire aussi complètement que possible aux craintes de la misère les hommes et les femmes laborieux. »

Sur le plan institutionnel, l'assurance maladie-invalidité et l'assurance chômage sont rendues obligatoires et l'Office national de sécurité sociale est créé pour récolter l'ensemble des cotisations sociales.

La sécurité sociale belge démarre dès l'année 1945, avant les Anglais et les Français. Ce n'est pas une course bien entendu, mais c'est une démonstration de l'efficacité des mesures.

Le 8 mai 1945, le Troisième Reich capitule sans condition, c'est la fin de la guerre en Europe.

Dans l'immédiat après-guerre, avec la volonté de reconstruire sans laisser personne sur le carreau, l'Etat providence ou Etat social est mis en place. Il s'agit d'isoler l'individu des aléas du marché du travail et de renforcer la collectivité sous la supervision d'un état fort et impliqué dans la défense de l'intérêt commun.

Une période de croissance économique s'ouvre pour les Belges et les Européens. Les Trente Glorieuses voient le niveau de vie augmenter et la Sécurité sociale se développe.

Avec le choc pétrolier, le paradigme se modifie. Dans les années 70 -80, l'Etat néolibéral se substitue à l'Etat social en crise. L'intérêt particulier l'emporte sur la collectivité. L'Etat s'efface au profit des actionnaires et des marchés. La Sécurité sociale s'affaiblit au nom de l'équilibre budgétaire.

S'ouvre une période de conflits sociaux et de crises. Le chômage de masse devient une réalité. La Sécurité sociale constitue un filet de sécurité pour celles et ceux qui perdent leur emploi.

Les années 2000 ouvre l'ère de l'Etat social actif. Il s'agit de réconcilier les marchés et la société. Les mots-clés sont : compétitivité, plein-emploi, libéralisation des services publics, activation des chômeurs, flexibilité de l'emploi, innovation, partenariat public-privé... La volonté de définir un nouveau Pacte social est exprimée.

Les crises successives, les enjeux géopolitiques, l'endettement des Etats... poussent certains à remettre en cause une Sécurité sociale, déjà affaiblie.

## Et demain ?

L'histoire de la sécurité sociale belge ne serait rien sans le courage et la détermination de ces quelques personnalités de l'ombre.

De cet exploit, peu de traces dans nos livres d'histoire.

Au nom du bien commun, la volonté de trouver un compromis pour préserver chacune et chacun des accidents de la vie, des imprévus ou des changements de l'existence a été la plus forte au nom de la justice sociale...

Aujourd'hui, les crises et les règles néolibérales ont affaibli la Sécurité sociale.

Tout en la préservant, en la refinançant, voire en la renforçant, la Sécurité sociale pourrait être adaptée aux changements de la société et tenir compte des nouveaux besoins liés au vieillissement de la population, aux enjeux environnementaux, à la digitalisation...

La moderniser est une question de choix politiques : l'affaiblir ou l'adapter aux besoins d'aujourd'hui et de demain en gardant à l'esprit la volonté des ceux qui l'ont créée : un système juste, solidaire et efficace. Une efficacité qui a pu être démontrée lors de la crise Covid.

La Sécurité sociale est le patrimoine de toutes et tous où chacun-e contribue selon ses moyens et reçoit selon ses besoins. Elle constitue un rempart contre les inégalités et la précarisation... à préserver.