

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Coup d'œil sur les pensions de retraite au travers de l'histoire de la sécurité sociale

Flohimont, Valérie

*Published in:*  
InfoPensions

*Publication date:*  
2015

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Flohimont, V 2015, 'Coup d'œil sur les pensions de retraite au travers de l'histoire de la sécurité sociale: Partie 1.', *InfoPensions*, VOL. 2015/12, p. 11-17.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



## Coup d'œil sur les pensions de retraite au travers de l'histoire de la sécurité sociale

Nul besoin de rappeler ici que les pensions constituent un sujet qui fait couler beaucoup d'encre, aujourd'hui comme hier. S'il y a bien deux constantes dans le domaine, c'est la permanence du débat et la succession des réformes. Si les régimes de pension semblent si difficiles à réformer ou à faire évoluer, ce n'est pas tant en raison de leur nature profonde (les décisions prises aujourd'hui ne sortent généralement leurs effets que des années plus tard, au moment où les intéressés partent à la retraite) que parce qu'il s'agit d'un secteur éminemment lié au monde du travail et imbriqué dans une construction beaucoup plus large : notre régime de sécurité sociale. Ainsi, pour encourager les gens à travailler plus longtemps, il ne suffit pas d'adopter un 'bonus pension', encore faut-il que le monde du travail soit favorable à l'activité des travailleurs plus âgés et que les conditions de travail soient adéquates. La perspective est, en d'autres termes, systémique. On ne peut aborder les régimes de pension *in abstracto*.

Au travers de trois interviews, nous avons choisi de replacer le secteur des pensions et son développement au cœur de l'histoire de la sécurité sociale et de l'évolution des autres secteurs. L'objectif est de s'interroger sur l'évolution des pensions légales au regard de l'évolution des autres domaines de la sécurité sociale. Pour ce faire, l'angle de vue choisi est celui de l'histoire des catégories professionnelles (salariés, fonctionnaires, indépendants) au travers du prisme de l'égalité. Pourquoi y a-t-il encore aujourd'hui autant de régimes de pension légale alors que d'autres secteurs de la sécurité sociale ont connu une harmonisation plus importante ? Pensons par exemple aux prestations familiales qui, au fil des ans, ont été petit à petit harmonisées entre catégories professionnelles avec la touche finale donnée par le législateur fédéral à la veille du transfert de compétences organisé dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat<sup>1</sup>. Et puis, autre question qui découle logiquement de la précédente, a-t-on pris le chemin d'une inéluctable (?) convergence des régimes de pension ? Dans sa définition actuelle, notamment influencée par le droit européen, la sécurité sociale recouvre tant les

« A-t-on pris le chemin d'une inéluctable convergence des régimes de pension ? »

régimes d'assistance (aide sociale, droit à l'intégration sociale, allocations familiales garanties, garantie de revenu aux personnes âgées et allocations aux personnes handicapées) que les régimes de sécurité sociale au sens strict (assurance maladie-invalidité, chômage, prestations familiales, pensions, accidents du travail, maladies professionnelles, vacances annuelles) et ce pour toutes les catégories professionnelles. Telle est d'ailleurs la définition qu'en donne l'article 2, 1<sup>o</sup> de la Charte belge de l'assuré social. En filigrane, nous nous basons donc sur cette large définition de la sécurité sociale dans les trois articles/interviews qui traiteront :

- les accidents de travail, les maladies professionnelles, les prestations familiales ;
- l'assurance maladie-invalidité et le chômage ;
- les pensions de retraite.

... *Comment, quand et pourquoi est née la sécurité sociale en Belgique?*

L'histoire de la sécurité sociale est liée à de nombreux facteurs politiques, contextuels, sociétaux et financiers sur lesquels nous ne nous arrêtons pas ici, mais elle est aussi liée – et on en parle sans doute moins souvent – au développement des services publics, au besoin de légitimation des gouvernants et à l'évolution du principe d'égalité.

Ainsi, au fil des décennies, l'Etat a pris en main diverses tâches et domaines d'activités dont l'origine se situe dans des initiatives privées ou caritatives. Cette construction progressive de notre système de sécurité sociale a été érigée autour de trois catégories professionnelles (les fonctionnaires, les salariés et les indépendants), avec un financement issu de trois acteurs : la population active (quelle que soit la catégorie professionnelle), les employeurs (qu'ils soient privés, publics ou semi-publics) et l'Etat. Si le résultat de cette construction suscite aujourd'hui de nombreuses questions, que ce soit en termes financiers ou d'organisation, il importe de garder à l'esprit que les racines du modèle actuel sont profondes. Certaines remontent jusqu'à l'Empire romain, voire même avant. ●

11

1-3 Relèvement progressif de l'âge de la pension

4-5 Cumul d'une pension de survie dans le régime des travailleurs salariés

5 Le Conseil académique soutient la réforme des pensions

6 Revenus autorisés pour les pensionnés du secteur public

7 Arrêtés d'exécution pour les travailleurs harmonisés

8-9 Carrière mixte : pas toujours la même date de prise de cours

9-10 Réduction du taux de cotisation pension de base 2016-2019

11-17 Coup d'œil sur les pensions de retraite au travers de l'histoire

18 Aperçu de la législation pertinente 08/09/2015 – 30/11/2015

Il serait toutefois présomptueux de vouloir, en quelques pages, retracer un si long parcours ; aussi commençons-nous en principe à l'époque de la Révolution française qui marque également la véritable naissance du principe d'égalité.

... *La Révolution française a été le moteur de beaucoup de choses?*

Oui, c'est notamment à la suite de la Révolution française et du courant d'idées véhiculé à l'époque que la notion d'intérêt général s'ancre profondément dans la société. Les services publics sont considérés comme nécessaires au renforcement du lien social et au développement des individus. L'idée naissante au Moyen Âge, à savoir l'action publique comme tâche des gouvernants et légitimation du pouvoir, trouve ainsi une assise définitive. Dès lors, les pouvoirs publics interviennent de plus en plus fréquemment dans le domaine de l'aide et de l'assistance aux plus démunis, avec une volonté d'organisation et de structuration de la solidarité collective. Cette solidarité collective est sélective, et non inconditionnelle, et étroitement liée à l'emploi. L'Etat a avant tout pour mission de 'remettre à l'emploi' les individus dans le besoin ; l'aide financière ne leur est accordée que si l'entreprise s'avère impossible... L'égalité quant à elle est purement formelle : il s'agit de l'égalité devant la loi. Il n'est pas encore question d'égalité matérielle, comme on l'entend aujourd'hui. En d'autres termes, si le principe d'égalité est bien présent, il ne s'entend pas encore dans son acception actuelle, c'est-à-dire au sens de l'égalité formelle et de l'égalité matérielle.

Sous l'occupation hollandaise (de 1815 à 1830), peu de progrès sont réalisés en termes de protection sociale. L'accent est essentiellement mis sur l'économie, via des encouragements à la création d'entreprises et donc, par voie de conséquence, d'emplois. En ce qui concerne les fonctionnaires, il est utile de souligner que le gouvernement hollandais rend applicable en Belgique un arrêté du 14 septembre 1814 relatif aux pensions qui a laissé bien des traces dans notre loi – toujours en vigueur aujourd'hui – du 21 juillet 1844 relatif aux pensions civiles et ecclésiastiques.

Ce rapide survol nous amène donc à 1830 et l'indépendance de la Belgique. La Constitution du 7 février 1831 proclame le principe d'égalité. Ainsi, l'article VI stipule : « Il n'y a dans l'Etat aucune distinction d'ordres. Les Belges sont égaux devant la Loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers ». Evidemment, la portée du principe d'égalité, telle



**Valérie Flohimont** est docteur en droit de la KU Leuven, spécialisée en droit social.

Elle est professeur à la faculté de droit de Namur et dirige actuellement le centre de recherche interdisciplinaire 'Vulnérabilités et Sociétés'.

Elle est également membre du

groupe ACTO (access to care & therapeutic optimisation) où elle collabore avec des collègues de la faculté de médecine. Elle coordonne par ailleurs l'axe 'Responsabilité sociale des entreprises' du groupe NaGRIDD. Ces différentes activités, ainsi que sa participation à divers conseils scientifiques et comités de rédaction, lui permettent d'allier ses domaines de prédilection : la sécurité sociale, le bien-être au travail, les risques psychiques et la relation d'aide.

**PRINCIPALES RESPONSABILITÉS**

- Professeur faculté de droit, UNamur ;
- Collaborateur scientifique volontaire, KU Leuven, Instituut voor Sociaal Recht ;
- Professeur de 'législation sociale' et de 'sociale wetgeving', ERM/KMS ;
- Professeur de droit de la non-discrimination et de droits et protection des personnes vulnérables, Université catholique de Lille ;
- Présidente du conseil scientifique de l'Observatoire wallon de la santé ;
- Membre du comité du SeHy, www.sehy.be ;
- Administrateur de Begasoz/Abetrass ;
- Administrateur de l'asbl « HR public » ;
- Membre du conseil de recherche de l'UNamur ;
- Présidence de la commission facultaire de recherche UNamur, faculté de droit.

**PRIX**

- Dictionnaire des risques psychosociaux (ouvrage collectif)
- 2014 : prix René Joseph Laufer de l'Académie des sciences morales et politiques de l'Institut de France.
- 2015 : Prix du Livre RH (Syntec-Recrutement, Sciences Po et Le Monde)

qu'entendue par le Constituant de 1830, n'est pas la même que celle que nous connaissons en 2015. Les définitions juridiques évoluent et c'est bien normal puisque le droit est

éminemment contextuel, ancré dans une société donnée, à un moment précis.

... *Cette évolution n'a certainement pas eu lieu sans difficulté ?*

La première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle est marquée par des idées visant à défendre le peuple et en particulier la classe ouvrière, à développer une société solidaire et à promouvoir l'égalité des hommes et des femmes. Il va de soi que si ces idées sont émergentes, elles n'en comptent pas moins de nombreux détracteurs. Les débats sont donc vifs. D'aucuns considèrent qu'il est essentiel d'aider les nécessiteux, de protéger les ouvriers, de sortir les individus de la misère alors que d'autres croient surtout en l'individu, en la libre entreprise et considèrent les pauvres, les mendiants, les ouvriers comme des paresseux, enclins à l'oisiveté et à l'excès de boisson, face auxquels il convient surtout de promouvoir la répression.

Comme chacun le sait, la deuxième moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle est marquée par d'importants mouvements sociaux qui visent entre autres à revendiquer de meilleures conditions de vie et de travail et qui se traduisent souvent par des grèves, des protestations et du sang. Nous ne retraçons pas ici les événements de cette période passionnante car une telle description nous mènerait fort loin. Soulignons simplement qu'en 1895, le ministère de l'industrie et du travail est enfin créé et acquiert une existence autonome, c'est-à-dire sans plus dépendre du ministère des travaux publics, ni du ministère de l'intérieur. Cette évolution est considérable et symbolise un tournant important de l'histoire sociale de la Belgique.

... *Le ministère de l'industrie et du travail fut naturellement une base pour la construction d'un système social solide au XX<sup>ème</sup> siècle ?*

Certainement. Durant la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, la Belgique sociale avance à pas de géants. En 1913, un office de sécurité sociale est créé au sein de ce ministère. Cet office est chargé de l'assurance accidents du travail, des institutions de prévoyance, des coopératives, des unions professionnelles, des bourses de travail et des caisses de chômage. La période est en effet marquée par l'adoption de nombreuses lois à caractère social telles que la loi de 1903 sur la réparation des accidents du travail, les lois de 1924 et 1925 sur les pensions, la loi de 1927 sur la réparation des maladies professionnelles, la loi de 1930 sur les prestations familiales, l'arrêté de 1930 sur le chômage,

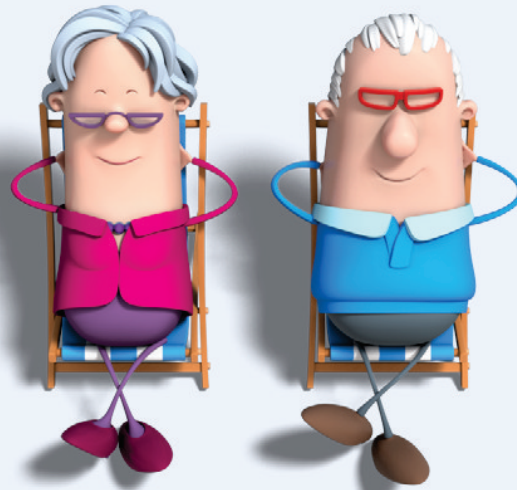
etc. Le point le plus marquant de la période est évidemment le projet d'accord de solidarité sociale de 1944, conclu entre représentants des employeurs et des travailleurs, qui constitua la base de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Selon le rapport au régent introduisant cet arrêté-loi, la sécurité sociale concerne tant les salariés que les indépendants. Néanmoins, dans les faits, le contenu de l'arrêté-loi vise principalement les ouvriers et les employés ; le gouvernement entend en effet adopter des mesures similaires pour les autres catégories de personnes 'économiquement faibles'. En d'autres termes, la volonté de l'époque était déjà de protéger de manière similaire les différentes catégories professionnelles – sous réserve des fonctionnaires qui bénéficiaient d'un statut – même si la protection sociale pour tous était encore lettre morte.

... *Les différentes branches de la sécurité sociale n'étaient déjà pas les mêmes, dès leurs débuts, pour les différentes catégories professionnelles. Quelles étaient les grandes différences en matière d'accidents de travail ?*

Pour pouvoir répondre à cette question d'une façon compréhensible, je dois préciser que chaque catégorie professionnelle est traitée dans son ensemble, sans tenir compte des différences infracatégories. Ainsi, nous abordons les fonctionnaires comme un ensemble relativement homogène, sans nous arrêter sur les nombreuses différences qui existent selon le secteur d'activité, le niveau de pouvoir, voire la localisation géographique des employeurs publics pour lesquels ils travaillent. Il en va de même des salariés (nous n'analysons pas les différences entre marins, mineurs, ouvriers industriels, employés... ou entre Liège, Gand, Anvers, Verviers, etc.) et des indépendants (petits artisans, professions libérales, agriculture...).

En matière d'accidents du travail, on peut dire que les fonctionnaires sont, d'une certaine manière, des précurseurs puisqu'ils bénéficient, dès 1844, d'une certaine couverture au cas où ils se voient contraints de renoncer à leur fonction suite à un accident ou une blessure survenus lors de leur travail. En fait, le montant de la pension anticipée qu'ils perçoivent en cas de cessation de leur activité professionnelle suite à un accident de travail est calculée selon des modalités préférentielles et se voit encore augmentée « si l'intéressé a donné, lors de l'accident, des preuves de courage ou d'un dévouement extraordinaire ». Une telle disposition peut surprendre mais il ne faut pas perdre de vue qu'à l'époque, les fonctionnaires sont

considérés comme des serveurs de l'Etat, des bras armés du pouvoir, qui consacrent leur vie et toute leur existence au service de la nation. Dans cette vision des choses, il n'est donc que logique de les récompenser s'ils mettent leur vie et leur santé en jeu pour l'Etat. De leur côté, les salariés doivent attendre près de 60 ans pour avoir droit à une indemnisation forfaitaire et encore ! La loi du 24 décembre 1903 sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail oblige l'employeur à indemniser les ouvriers victimes d'un accident de travail. A l'époque, il n'est pas encore question d'assurance obligatoire à charge de l'employeur mais seulement d'une obligation d'indemnisation forfaitaire. Par ailleurs, le champ d'application de la loi de 1903 est limité aux entreprises du secteur industriel, qui comptent au moins 5 ouvriers occupés sous contrat de travail. Concrètement, cela signifie que les fonctionnaires sont mieux protégés en cas d'accident de travail que les autres catégories professionnelles.



... **Combien de temps a duré ce traitement inégal entre fonctionnaires et travailleurs du secteur privé ?**

Dans un premier temps, jusqu'en 1930, quand le champ d'application de la loi de 1903 est élargi aux entreprises du secteur industriel, commercial et agricole, tant pour les ouvriers que pour les employés et l'obligation d'occupation minimale est supprimée. Le législateur estime en effet qu'il n'y a pas de raison de faire une différence entre ouvriers et employés dès lors que ceux-ci sont soumis au même risque professionnel. En outre, en élargissant le champ d'application, le législateur entend soulager les finances publiques en évitant que les travailleurs en incapacité de travail n'émargent à l'assistance sociale... La situation s'inverse donc et les salariés sont alors mieux protégés que les fonctionnaires, surtout en cas d'incapacité de travail définitive.

... **Cet avantage pour les salariés n'a pas non plus survécu ?**

Non, mais il a quand même duré jusqu'en 1967. A ce moment, le législateur entend mettre un terme à cette différence de traitement entre fonctionnaires et salariés et a pour objectif de donner aux fonctionnaires « le bénéfice d'un régime comparable à celui qui est déjà applicable dans le secteur privé ». Ainsi, tant le régime des salariés que celui des fonctionnaires ont pour but de « donner à la victime une réparation appropriée du préjudice subi à la suite d'un accident de travail, d'un accident survenu sur le chemin du travail ». L'égalité entre catégories professionnelles poursuit donc son chemin, même si salariés et fonctionnaires sont soumis à des lois différentes. Ce choix législatif est d'ailleurs confirmé en 1971 lorsque le législateur actualise et renforce la législation relative aux accidents de travail dans le secteur privé en adoptant la loi du 10 avril 1971 sur les accidents de travail. Le législateur justifie son choix de maintenir deux législations distinctes, bien qu'ayant toutes deux le même objectif de protection similaire quel que soit le secteur d'activité (public ou privé), par le fait que « le statut des fonctionnaires comporte des particularités dont il convient de tenir compte et qui justifient, dans certains cas, l'adoption de règles propres ». Même s'il n'est pas question ici de discuter cette position du législateur, le propos peut prêter à sourire dans la mesure où, au travers des travaux parlementaires, le législateur avance régulièrement cet argument sans jamais préciser en quoi consiste ces 'particularités' à la fin du XXème siècle...

... **Au départ, les fonctionnaires avaient également une longueur d'avance en matière d'indemnités pour maladies professionnelles ?**

En effet. L'histoire de la couverture sociale des maladies professionnelles est relativement similaire à l'évolution décrite pour les accidents de travail. Au départ, seuls les fonctionnaires bénéficient d'une couverture minimale au



travers du calcul préférentiel de la pension anticipée en cas de départ prématuré en raison d'une maladie professionnelle. En 1927, sous l'impulsion de l'Organisation internationale du Travail (OIT), la Belgique adopte la première loi relative aux maladies professionnelles dans le secteur privé. Au vu des travaux parlementaires, il semble que le législateur avait l'intention depuis longtemps de prévoir un mécanisme d'indemnisation mais que des difficultés pratiques, considérées alors comme « infranchissables », ont retardé le processus.

**... Quelle était la définition d'une 'maladie professionnelle' ?**

Wauters, alors ministre de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance sociale, déclare à la Chambre le 2 février 1926 que « il n'existe pas de définition vraiment satisfaisante de la maladie professionnelle, ni de critère qui puisse servir à déterminer dans tous les cas et avec précision le diagnostic étiologique des manifestations morbides observées » et que « la maladie professionnelle se prête moins aisément que l'accident du travail à un système de compensation équitable ». Même si les connaissances scientifiques de l'époque n'étaient pas celles d'aujourd'hui, le propos peut prêter à sourire au regard de la situation dans de nombreux autres pays. Sans doute s'agit-il plus de savoir qui va supporter financièrement la couverture du risque lorsqu'il survient : pouvoir publics, assureurs privés, employeurs, etc. ? Quoi qu'il en soit, pour satisfaire à ses obligations internationales, la Belgique adopte un régime d'indemnisation des maladies professionnelles basé sur un système dit de 'liste fermée'. Sans entrer dans les détails, disons que cette liste reprend les maladies pouvant être considérées comme maladies professionnelles pour autant que les conditions légales soient remplies.

Mais la loi du 27 juillet 1927 relative à la réparation des maladies professionnelles, qui ne compte qu'un très petit nombre de maladies reconnues (l'intoxication par le plomb, l'intoxication par le mercure et la maladie du charbon qui est une maladie bactérienne), comporte un certain nombre de failles sur les plans financier et social. Par ailleurs, la jurisprudence qui se développe s'avère être plus restrictive en termes d'indemnisation que ce que souhaitait le législateur lors de l'adoption de la loi. Par conséquent, en 1963, le Parlement adopte une nouvelle loi relative à la réparation et à la prévention des maladies professionnelles dans le secteur privé. Cette loi fera l'objet d'une coordination en 1970.

A l'instar du développement de la législation relative aux accidents du travail, la législation relative aux maladies professionnelles s'avère donc, à partir de 1927, plus favorable pour les travailleurs du secteur privé, du moins pour ceux qui sont dans les conditions pour l'invoquer, que pour les fonctionnaires.

**... Que faisait-on lorsque des maladies professionnelles ne figuraient pas sur cette liste?**

En effet, en raison de la liste limitée de maladies professionnelles, certaines maladies très répandues ne sont pas couvertes par la loi sur les maladies professionnelles. Tel est notamment le cas de la silicose, maladie des nombreux ouvriers mineurs excessivement répandue à l'époque, qui n'a été introduite dans la liste des maladies professionnelles reconnues qu'en 1963, bien longtemps après d'autres pays. En d'autres termes, même si des années 20 aux années 60, la législation sur les maladies professionnelles protège mieux les salariés que les fonctionnaires, de nombreux ouvriers ne sont en pratique pas protégés. En 1967, le législateur estime nécessaire d'offrir aux fonctionnaires une protection similaire à celle des salariés. Dès lors, en même temps qu'il réforme l'indemnisation des fonctionnaires en cas d'accident du travail, le législateur modernise et renforce la protection sociale des fonctionnaires atteints d'une maladie professionnelle.

On le voit, l'objectif du législateur en matière de maladies professionnelles est bien de traiter de manière similaire les travailleurs du secteur privé et du secteur public, en leur offrant une protection identique. Néanmoins, tout comme en accidents de travail, le choix du législateur se porte sur des textes légaux différents afin de « tenir compte des particularités du secteur public », particularités qui ne sont à nouveau pas précisées dans les travaux préparatoires... Par la suite, les législations respectives ont poursuivi leur chemin vers davantage encore d'harmonisation.

**... Qu'en était-il en matière de prestations familiales pour fonctionnaires, travailleurs du secteur privé et indépendants?**

Les fonctionnaires sont les premiers à bénéficier d'allocations familiales sur une base légale. En effet, dès 1919, les fonctionnaires de l'état ainsi que de certaines provinces et communes peuvent percevoir des allocations familiales. Les références précises du ou des textes officiels restent à ce stade un mystère mais leur existence est confirmée par

**RELEVANTE WETENSCHAPPELIJKE PUBLICATIES**

FLOHIMONT, V., *Gelijkheid in de pensioenregelingen voor de werknemers, de ambtenaren en de zelfstandigen*, Brugge, die Keure, reeks Begasoz, 2013, 440 p.

FLOHIMONT, V. et NEVEN, J.-F., Allocations familiales : différences de traitement entre salariés et indépendants à la veille ( ? ) du transfert de compétences aux entités fédérées, in CANTILLON, B. et DUMONT, D. (dir.), in *Communautarisering kinderbijslag-Communautarisation des allocations familiales*, Bruxelles, Die Keure, Séminaires de l'association belge de droit du travail et de la sécurité sociale, 2013, vol. 1, pp. 105-125.

FLOHIMONT, V., Appréhension des risques et troubles psychosociaux par la sécurité sociale : une comparaison des approches en droits belge et français, in LEROUGE, L., *Risques psychosociaux en droit social*, Paris, Dalloz, 2014, pp. 241-253.

FLOHIMONT, V. et NEVEN, J.-F., Allocations familiales : les enjeux du transfert à mi-parcours, *RBSS*, 2015, *te verschijnen*.

FLOHIMONT, V. et NEVEN, J.-F., Kinderbijslag: de uitdagingen halverwege de overdracht, *BTSZ*, 2015, *te verschijnen*.

FLOHIMONT, V., Réforme des pensions : vers plus d'égalité entre catégories professionnelles, in *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 2013, vol. 1, pp. 3-30.

FLOHIMONT, V., Gelijkheid in de sociale zekerheid. Wordt het recht op sociale zekerheid in vraag gesteld?, in *Tijdschrift voor Sociaal recht*, 2008, vol. 1, pp. 73-88.

FLOHIMONT, V., Comparaison et comparabilité dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle: rigueur ou jeu de hasard, in *Revue belge de droit constitutionnel*, 2008, vol. 3, pp. 217-235.

FLOHIMONT, V., Les CPAS aujourd'hui : instrument de solidarité publique ou poubelle sociale ?, in *Démocratie*, octobre 2014, vol. 10, pp. 5-9.

Voir aussi : <https://directory.unamur.be/staff/vflohimo/publications>

**COMITÉS DE RÉDACTION**

- Comité de rédaction de *Tijdschrift voor Sociaal Recht/Revue de droit social*
- Comité de rédaction de la Collection 'Begasoz/Abetrass' (collection d'ouvrages chez Die Keure de la 'Belgisch Genootschap voor Arbeids- en Socialezekerheidsrecht/Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale')
- Comité de rédaction de la *Revue de Droit familial*
- Comité de rédaction de la collection 'Droit en mouvement/Recht in beweging' (directeur)
- Inspiration board 'HR Square'

plusieurs sources : dossiers individuels de fonctionnaires fédéraux, notules du conseil des ministres de 1920 et travaux préparatoires de la loi 14 avril 1928 visant l'insertion dans les cahiers des charges des entreprises de l'Etat d'une clause relative à l'allocation familiale. Durant cette période, les travailleurs du secteur privé, du moins une partie d'entre eux, ne sont pas en reste puisque certains employeurs leur octroient également des allocations familiales. Ce 'cadeau' de certains patrons aux salariés avec enfants – 'cadeau' qui ne doit pas être considéré comme de la rémunération – est non seulement le fruit d'une réaction au travail des femmes et des enfants, courant au XIXème siècle, mais permet également aux employeurs d'échapper à l'octroi d'augmentations de salaire à tout le personnel. En outre, certains patrons sont convaincus que les pères de famille sont plus fidèles à l'entreprise que les célibataires, qui n'ont de cesse que de bouger, de voyager et de changer d'emploi. Le législateur est d'ailleurs du même avis lorsqu'il déclare : « Si l'allocation familiale répond à un noble sentiment de solidarité (...), il convient d'ajouter qu'en règle, le père de famille travaille plus et mieux qu'un autre. Il est moins nomade que le célibataire et plus attaché à l'entreprise. Enfin, il prépare l'industrie nationale,

dans la personne de ses enfants, la main-d'œuvre de demain ». Nous sommes en effet au sortir de la première guerre mondiale.

... *Mais un 'cadeau' n'est pas un engagement et dépend toujours de la bonne volonté de l'employeur ?*

La première étape vers la légalisation des allocations familiales dans le secteur privé trouve sa source dans la loi du 14 avril 1928. Sur la base de cette loi, les entreprises qui ont un contrat avec une administration publique sont tenues d'octroyer des allocations familiales aux travailleurs salariés chargés d'exécuter ce contrat. Sans entrer dans les détails, cette loi de 1928 repose sur un triple objectif : introduire plus d'égalité entre fonctionnaires et salariés lorsque ces derniers exécutent une mission pour les pouvoirs publics suite à un appel d'offres (objectif d'harmonisation), repeupler le pays au sortir de la guerre (objectif démographique) et soutenir financièrement les familles avec enfants (objectif social).

L'étape suivante vise la généralisation des allocations familiales dans le secteur privé. La loi du 14 avril 1928 avait en effet introduit un traitement à deux vitesses des travailleurs salariés selon qu'ils prestaient ou non pour le secteur public. Le 4 août 1930, le législateur adopte donc la loi portant généralisation des allocations familiales afin de traiter de manière identique tous les travailleurs du secteur privé et de lutter contre la dénatalité. Quelques années plus tard, en 1936, les fonctionnaires sont soumis à cette loi et bénéficient d'allocations familiales au même titre que les salariés. Cette harmonisation entre salariés et fonctionnaires ne signifie cependant pas que le législateur oublie les indépendants.

**Et les indépendants ?**

A partir de 1938, les indépendants avec enfants perçoivent aussi des allocations familiales mais sur la base d'une législation qui leur est propre. Lors des débats relatifs à la loi de 1930 pour travailleurs salariés, le législateur avait envisagé d'accorder également des allocations familiales aux indépendants mais en cette première moitié du XXème siècle, le point de vue dominant dans la société n'est pas de soumettre les indépendants aux mêmes normes que les autres catégories professionnelles. Lorsqu'il est question de protection sociale, les mouvements d'indépendants eux-mêmes ne sont d'ailleurs pas preneurs de ce qu'ils considèrent comme une 'immixtion de l'Etat' dans leur indépendance, même s'il s'agit de leur offrir une protection supplémentaire. La volonté du législateur est d'offrir aux indépendants des allocations familiales « au moins égales ou équivalentes à celles dont les travailleurs jouissent » mais en raisons de difficultés pratiques, organisationnelles et

financières, les allocations familiales accordées aux enfants des indépendants sont largement inférieures à celles octroyées dans les autres régimes.

**N'est-ce pas encore le cas aujourd'hui que les indépendants perçoivent des allocations familiales moindres ?**

Non, heureusement. Durant des années, le législateur a progressivement uniformisé les montants des prestations. C'est ainsi que la suite de l'histoire des allocations familiales en matière d'harmonisation entre catégories professionnelles consiste surtout en une succession d'alignements, essentiellement du régime des indépendants sur les autres régimes. La cerise sur le gâteau, si l'on peut dire, est la récente loi du 4 avril 2014 portant modification des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, désormais dénommées 'loi générale relative aux allocations familiales' (LGAF). Cette loi, adoptée dans la foulée des lois relatives au transfert de compétences de l'Etat fédéral vers les entités fédérées et de l'accord de gouvernement 2010-2014, uniformise, avant le transfert effectif des prestations familiales vers les entités fédérées, les dispositions applicables à toutes les catégories professionnelles (salariés, indépendants, fonctionnaires). Contrairement à ce que nous avons vu en matière d'accidents de travail et de maladies professionnelles, dans le domaine des prestations familiales, toutes les catégories professionnelles sont soumises aux mêmes dispositions légales. Le secteur des prestations familiales est certainement le secteur qui connaît la plus grande harmonisation entre catégories professionnelles.

