Institutional Repository - Research Portal
Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche
researchportal.unamur.be
University of Namur

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:
2016

Document Version
le PDF de l'éditeur

Link to publication

Citation for pulished version (HARVARD):
Flohimont, V 2016, 'Coup d'œil sur les pensions de retraite au travers de l'histoire de la sécurité sociale: Partie 2. L'assurance maladie-invalidité', *InfoPensions*, VOL. 2016/13, p. 9-13.

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.

Download date: 25. Apr. 2024

Entretien avec VALÉRIE FLOHIMONT

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

PARTIE 2 L'assurance maladie-invalidité

Dans notre numéro précédent d'InfoPensions, Valérie Flohimont nous avait proposé un rappel de la naissance de la sécurité sociale et de ses développements ultérieurs. Dans cette deuxième partie, nous lui avons demandé de situer l'assurance maladie-invalidité et l'assurance chômage. Dans notre numéro suivant, elle se penchera sur les pensions de retraite.

La protection contre les maladies et les accidents est une préoccupation quasiment aussi ancienne que l'histoire de l'être humain, mais l'intervention de l'Etat dans le domaine s'est développée petit à petit. Au 19ème siècle, l'organisation d'une certaine protection contre les risques liés à la maladie ou aux accidents résulte surtout de l'initiative des ouvriers qui se sont groupés en vue de créer, un peu partout dans le pays, des caisses de secours. Les sociétés de secours mutuels couvrent des risques assez variés tels que maladie, accident, naissance, décès, retraite, chômage…

Comment se déroulait le paiement de cette indemnité ?

Au 19ème siècle, l'avantage le plus courant était l'indemnité journalière en cas d'incapacité de travail pour cause de maladie. En général, elle n'était versée qu'après le troisième jour et pour une durée maximale de six mois. La société remboursait rarement les frais médicaux et pharmaceutiques. Les sociétés de secours mutuels ont officiellement été reconnues en 1851 suite à l'adoption de la loi du 3 avril 1851 relative aux sociétés de secours mutuels. Lors de l'adoption de cette loi, les motivations du législateur ont été pour le moins variées. Il voulait non seulement limiter le domaine d'action des caisses aux seuls secteurs de la maladie et de l'accident mais aussi garantir leur pérennité financière, surveiller et contrôler des foyers potentiels de révolte ouvrière, protéger les travailleurs contre les risques liés à la maladie et aux accidents… Le gouvernement était, en effet, d'avis qu'il convenait de permettre aux caisses de travailler dans des domaines où les risques étaient relativement évaluables et où seule leur survenance était incertaine et surtout ne dépendait pas de l'assuré ! C'est d'ailleurs entre autres pour cette dernière raison que le législateur a interdit aux caisses de prendre en charge le risque de chômage.

A l'époque, l'assurance maladie-invalidité était une assurance libre et les sociétés de secours mutuels étaient exclusivement financées par les cotisations des membres. Ce n'est qu'en 1898, suite à l'adoption de la loi du 19 mars 1898, que les pouvoirs publics interviennent financièrement via l'octroi d'une subvention. On passe alors d'une assurance libre à une assurance libre subventionnée.

Ce traitement était-il identique pour les travailleurs salariés et les fonctionnaires ?

Du côté des fonctionnaires, la situation était quelque peu différente. En ce qui concerne l'incapacité de travail, des règlements organiques permettaient à certains fonctionnaires « une interruption temporaire des fonctions, avec traitement total ou partiel, sous forme de congé ou de disponibilité ». En cas d'incapacité définitive, les fonctionnaires étaient soumis à la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques et bénéficiaient d'une mise à la retraite prématurée. Le régime auquel étaient soumis les fonctionnaires était néanmoins loin d'être uniforme ! C'était d'ailleurs également le cas en ce qui concerne les soins de santé où la situation semblait des plus floues. A la lecture de dossiers individuels de fonctionnaires, on constate que certains fonctionnaires percevaient une intervention de l'Etat pour frais médicaux ou pharmaceutiques, pour eux-mêmes ou pour les membres de leur famille. Ces interventions financières semblaient généralement accordées sur demande de l'intéressé, moyennant lettre de motivation et justification des frais encourus. De manière surprenante, les dossiers individuels ne font référence à aucune base légale particulière.

9

1-3 Fin de carrière et système de non-activité police

3-4 Loi complémentaire non-activité de la police

4 L'adaptation au bien-être du revenu garanti aux personnes âgées

5-6 Nouvelles dispositions depuis le 1 janvier 2016

7 Cumul pension du secteur public et revenu de remplacement

8 Limites de rémunération pour les pensionnés

9-13 Histoire de la sécurité sociale – partie 2

13 Aperçu de la législation pertinente 01/12/2015 – 15/03/2016

ethias Les efficassureurs

Qui est Valérie Flohimont ?

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 (acces to care & therapeutic optimisation) où elle collabore avec des collègues de la faculté de médecine. Elle coordonne par ailleurs l'axe 'Responsabilité sociétale 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.

L'assurance maladie-invalidité est devenue obligatoire après la guerre.

Suite à la naissance officielle de la sécurité sociale, cette assurance est devenue obligatoire pour les salariés en 1945. Fonctionnaires et indépendants pouvaient, de leur côté, s'assurer volontairement en s'affiliant à une mutualité. A l'époque déjà, l'équilibre financier du secteur était précaire et un groupe de travail parlementaire a été chargé d'étudier la question en 1960. Bien que le champ d'application de l'assurance maladie-invalidité était alors limité au secteur privé, les membres du groupe de travail ont estimé qu'il était nécessaire d'offrir une couverture similaire aux fonctionnaires et aux indépendants. Ainsi, dans le rapport présenté au parlement en 1961, les parlementaires déclaraient qu'il ne fallait pas perdre de vue les problèmes auxquels étaient confrontées certaines couches de la population. Il s'agissait notamment des étudiants, des agents des services publics et des travailleurs indépendants qui avaient toujours pas mal de difficultés à payer leurs soins de santé malgré l'existence de l'assurance libre à côté de l'assurance obligatoire. Les discussions parlementaires sur le sujet ont été pour le moins animées. Certains parlementaires estimaient en effet que « certains groupes d'intérêts sociaux, entre autres les travailleurs indépendants et les fonctionnaires, ont d'autres besoins que les salariés et appointés et que, de ce fait, leurs problèmes sociaux ne peuvent être réglés de la même manière » alors que d'autres soulignaient surtout que « ceux qui connaissent encore l'insécurité désirent également une législation qui les mette à l'abri des risques ; ils désirent surtout couvrir les membres de leur famille et eux-mêmes contre les suites des maladies graves et de longue durée qui ne les épargnent pas plus que les autres groupes ».

De son côté, le groupe de travail a proposé une solution, somme toute de compromis : scinder assurance maladie (soins de santé) et assurance invalidité (indemnités d'incapacité de travail) et se limiter à généraliser l'assurance soins de santé à toutes les catégories professionnelles. Le groupe de travail a en effet estimé que l'extension d'une assurance indemnités aux fonctionnaires et aux indépendants « pose des problèmes très particuliers, soit parce qu'ils disposent déjà d'un régime propre, soit parce que leur situation ne peut s'intégrer au système en vigueur pour les salariés ».

De quels problèmes particuliers s'agit-il ? Pourquoi serait-il impossible d'intégrer les systèmes d'assurance indemnité existant pour certains fonctionnaires au régime des salariés ?

Les documents parlementaires sont relativement muets sur ces points, tout comme ce fut le cas pour les assurances accidents du travail et maladies professionnelles. Au final, le législateur déclara que l'assurance maladie était un droit pour chacun et l'article 22 de la loi du 9 août 1963 habilita le roi à étendre l'assurance maladie à d'autres catégories, dont les indépendants et les fonctionnaires.

Quelle en a été la conséquence ?

Sur la base de cette habilitation royale, ce sont les fonctionnaires qui furent les premiers à bénéficier d'une protection similaire à celle des salariés en matière de soins de santé. Les indépendants, quant à eux, bénéficiaient exclusivement de la protection contre ce que l'on appelait 'les gros risques'. Ce choix résultait en fait d'un compromis conclu au sein du groupe de travail consultatif sur le statut social des travailleurs indépendants. Ce groupe représentatif (classes moyennes, représentants agricoles, professions libérales, organisations patronales), instauré le 29 mars 1962 par les ministres des Classes moyennes, de l'Agriculture et de la Prévoyance sociale, était arrivé à la conclusion que si une solidarité entre indépendants était nécessaire, il n'était pas souhaitable d'offrir une protection similaire

1-3 Fin de carrière et système de non-activité police
3-4 Loi complémentaire non-activité de la police
4 L'adaptation au bien-être du revenu garanti aux personnes âgées
5-6 Nouvelles dispositions depuis le 1 janvier 2016
7 Cumul pension du secteur public et revenu de remplacement
8 Limites de rémunération pour les pensionnés
9-13 Histoire de la sécurité sociale – partie 2
13 Aperçu de la législation pertinente 01/12/2015 – 15/03/2016

aux travailleurs indépendants et salariés, en raison d'incertitudes financières, de spécificités liées aux professions et de facteurs externes. Quoi qu'il en soit, le mouvement d'harmonisation entre catégories professionnelles dans le domaine de l'assurance soins de santé était lancé. Au fil du temps, la couverture soins de santé a été élargie et, depuis le 1er janvier 2008, les indépendants bénéficient également d'une assurance soins de santé 'petits risques'. En d'autres termes, à l'heure actuelle, salariés, fonctionnaires et indépendants bénéficient d'une protection similaire en matière d'assurance soins de santé.

> Depuis le 1er janvier 2008, tant les salariés que les fonctionnaires et les indépendants bénéficient d'une protection similaire en matière d'assurance soins de santé mais, d'un point de vue concret, les salariés, les fonctionnaires et les indépendants sont aujourd'hui toujours soumis à des régimes de protection très différents en matière d'incapacité de travail.

Par contre, l'évolution de l'assurance indemnités est nettement plus morcelée vu le choix du législateur de 1963 de maintenir une protection distincte selon la catégorie professionnelle. Concrètement, salariés, fonctionnaires et indépendants sont, à ce jour, toujours soumis à des régimes de protection bien différents, ce qui n'est d'ailleurs pas sans poser de problèmes tant au niveau de la protection contre l'incapacité de travail mais aussi, par voie de conséquence, dans d'autres domaines tels que les pensions.

Quelles sont les différences en ce qui concerne l'assurance chômage pour les différents groupes ?

Prima facie, l'assurance chômage est spécifique à la protection sociale des travailleurs salariés. Pourtant, à l'instar des autres secteurs de la sécurité sociale, le champ d'application de l'assurance chômage s'est élargi au cours du temps. La couverture du risque de perte d'emploi trouve son origine, tout comme l'assurance maladie-invalidité, au sein des caisses de secours mutuels et des groupements de travailleurs. Les premières caisses de chômage datent du milieu du 19ème siècle. Les ouvriers pouvaient s'y assurer contre la perte d'emploi moyennant le paiement régulier d'une cotisation minime. En cas de chômage involontaire, les intéressés recevaient une allocation, au départ octroyée en nature, c'est-à-dire sous la forme de nourriture, et par la suite en argent.

En 1850, lorsque le législateur prit en main la question de la reconnaissance des sociétés de secours mutuels (*supra*), la couverture du chômage par les caisses était légalement interdite. La majorité des membres du parlement estimaient en effet que les chômeurs étaient des paresseux, des coupables, des fomenteurs de grèves et de révoltes, et que les ouvriers qui connaissaient des périodes de chômage en raison du caractère saisonnier de leur activité étaient « de bonne heure (...) habitué[s] à ces intermittences ». A la lecture de tels propos, on ne peut s'empêcher de se demander, avec une ironie plus que certaine, à quoi servait en effet de protéger les travailleurs qui étaient, plus que d'autres, soumis à la privation involontaire d'emploi ! Certains parlementaires s'inquiétaient également du coût financier qu'une couverture du risque de chômage engendrerait. Dans les travaux parlementaires, le législateur déclarait : « ces associations [les sociétés de secours mutuels] ne doivent admettre que des chances simples, bonnes ou mauvaises, qui puissent être à peu près calculées d'avance d'une manière certaine, et où le moment seul de l'accomplissement de l'événement soit incertain et surtout ne dépende pas de la volonté des assurés. Tels sont une maladie, un véritable accident ou une blessure. Tels ne sont point les chômages, que l'on ne peut ni apprécier ni régler à l'avance. Il faut conserver à l'activité humaine toute son énergie, et ne point préparer un oreiller pour la paresse. Prévoir les cas de chômage dans ces associations, ce serait y introduire un véritable dissolvant ».

Combien de temps a duré cette situation ?

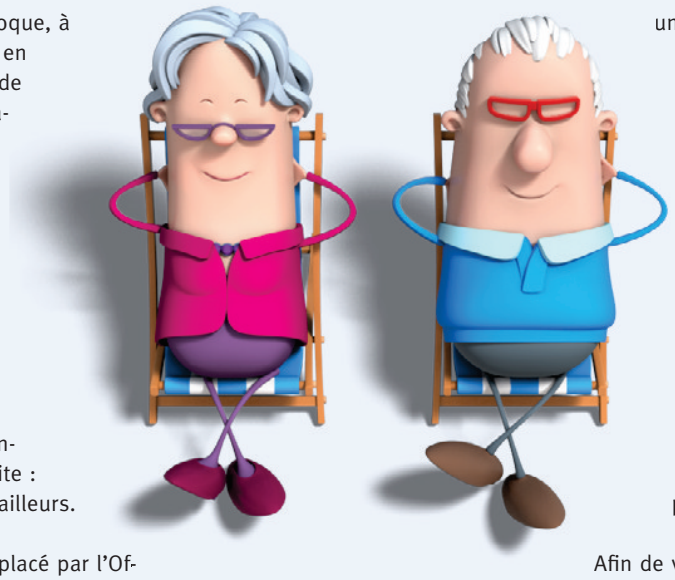
Les pouvoirs publics ont, pour la première fois en 1897, soutenu financièrement des caisses de chômage. L'initiative fut prise par la province de Liège qui octroya une subvention aux caisses syndicales. Trois ans plus tard, la ville de Gand lui emboîta le pas. D'autres communes ont ensuite progressivement suivi le mouvement.

Au sortir de la première guerre mondiale, en 1920, le gouvernement fonda (temporairement) le Fonds national de Crise. Ce fonds était chargé d'une double mission : d'un côté, il octroyait des subsides publics aux caisses de

1-3 Fin de carrière et système de non-activité police
3-4 Loi complémentaire non-activité de la police
4 L'adaptation au bien-être du revenu garanti aux personnes âgées
5-6 Nouvelles dispositions depuis le 1 janvier 2016
7 Cumul pension du secteur public et revenu de remplacement
8 Limites de rémunération pour les pensionnés
9-13 Histoire de la sécurité sociale – partie 2
13 Aperçu de la législation pertinente 01/12/2015 – 15/03/2016

chômage communales, de l'autre, il fournissait de l'aide aux chômeurs qui ne pouvaient bénéficier de l'intervention des caisses communales, soit parce que leur stage d'attente n'était pas encore terminé ou parce que le délai durant lequel ils avaient droit à des allocations de chômage de la part de ces caisses était écoulé, soit parce que les caisses communales ne disposaient plus des moyens nécessaires.

En 1935, le fonds a été remplacé par l'Office national du Placement et du Chômage (ONPC). A l'époque, à l'instar des dispositions en vigueur dans le secteur de l'assurance maladie-invalidité, l'affiliation à une caisse de chômage était volontaire pour les travailleurs salariés. Ce n'est qu'après l'adoption de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 que l'assurance chômage a évolué vers une assurance obligatoire pour travailleurs salariés financée sur une base tripartite : Etat, employeurs et travailleurs.



En 1961, l'ONPC fut remplacé par l'Office national de l'Emploi (Onem) et les allocations de chômage ont été uniformisées en 1963. Jusque là, le montant des allocations dépendait de l'adresse du domicile du chômeur. Les allocations ont alors évolué d'un système forfaitaire à un système proportionnel à la rémunération pour en arriver au dispositif que nous connaissons aujourd'hui, régi par l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Existe-t-il toujours des différences entre travailleurs salariés et fonctionnaires ?

En principe, les dispositions relatives à l'assurance chômage sont exclusivement applicables aux travailleurs salariés. En matière de catégories professionnelles, elles comportent néanmoins deux exceptions de taille : l'une pour les fonctionnaires, l'autre pour les indépendants. Les fonctionnaires (que le législateur qualifie généralement dans les textes de « non assujettis à la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés ») peuvent en effet bénéficier d'allocations de chômage lorsque l'autorité publique rompt unilatéralement leur relation de travail ou lorsque leur acte de nomination est annulé, retiré, abrogé ou non renouvelé. Tout comme les salariés, les fonctionnaires concernés sont naturellement tenus de respecter un certain nombre de conditions relatives à l'inscription comme demandeur d'emploi, etc. En octroyant les mêmes prestations de chômage aux fonctionnaires qu'aux salariés, le législateur souhaitait lutter contre la pauvreté et éviter que la seule solution pour les ex-fonctionnaires dans le besoin soit d'émarger au CPAS. Le législateur a en effet estimé que « dans un Etat moderne, axé sur le bien-être, cette situation n'est plus acceptable » et proposa donc « par une fiction juridique, d'assujettir ces agents licenciés (...) au système général de la sécurité sociale ». La volonté du législateur était bien que « un agent de l'Etat licencié ait les mêmes droits, en matière d'allocations de chômage (...) qu'un travailleur ou un employé licenciés dans le secteur privé ».

Afin de veiller à un certain équilibre financier du système, le législateur prévit un mécanisme de compensation entre régimes, de sorte que les pouvoirs publics versent, *a posteriori*, les cotisations sociales requises au régime des salariés. *De facto*, l'assurance chômage fut donc élargie aux fonctionnaires, d'une manière quelque peu lacunaire et complexe il est vrai.

Qu'en est-il de l'assurance chômage pour les indépendants ?

L'élargissement de l'assurance chômage aux indépendants fut réalisé au travers d'un mécanisme différent dans la mesure où un des objectifs du législateur était alors d'encourager la création d'entreprises et l'activité indépendante en offrant une couverture sociale aux (ex-)salariés qui se lancent dans une activité d'indépendant. La protection contre le chômage est donc en principe censée couvrir la période de lancement de leur activité indépendante, considérée comme 'à risques'. Au début des années 80, un chômeur indemnisé pouvait, en cas d'échec en tant qu'indépendant, bénéficier à nouveau d'allocations, si la

1-3 Fin de carrière et système de non-activité police
3-4 Loi complémentaire non-activité de la police
4 L'adaptation au bien-être du revenu garanti aux personnes âgées
5-6 Nouvelles dispositions depuis le 1 janvier 2016
7 Cumul pension du secteur public et revenu de remplacement
8 Limites de rémunération pour les pensionnés
9-13 Histoire de la sécurité sociale – partie 2
13 Aperçu de la législation pertinente 01/12/2015 – 15/03/2016

demande était introduite dans les 2 ans suivant le début de l'activité. Cette période de deux ans a augmenté progressivement pour atteindre aujourd'hui une durée de quinze ans. Sans vouloir porter atteinte à la légitimité du législateur – encore qu'ici, dans la mesure où tout est décidé par arrêté royal, sans débat parlementaire, on pourrait s'interroger sur cette légitimité – la question de la validité de l'objectif initial de la mesure peut être posée. Quel est encore le risque de lancement d'une activité après quinze ans de fonctionnement ? L'objectif du législateur est-il encore bien le même ? Si pas, il serait judicieux que le législateur clarifie officiellement son objectif !

Au lieu de 'se cacher' derrière ce que l'on peut qualifier de 'montages juridiques', il serait sans doute plus sage et plus simple de déclarer qu'au 20ème siècle, le législateur entend offrir aux indépendants une protection identique à celle des autres catégories professionnelles, en ce compris dans le secteur du chômage. D'ailleurs, si l'on regarde la législation chômage de plus près, on constate aisément qu'elle contient d'autres dispositions favorables à l'exercice d'une activité indépendante. On pourrait également ajouter à cette analyse la création en 1997, et puis l'élargissement progressif, de l'assurance faillite des travailleurs indépendants.

Aperçu de la législation pertinente

1 décembre 2015 – 15 mars 2016

Avis concernant l'indexation, à partir du 1er janvier 2016, des montants annuels visés aux articles 78, 80, 82, 85 et 86 de la loi-programme du 28 juin 2013.
(MB 6 novembre 2015)

Arrêté royal du 9 novembre 2015 portant dispositions relatives au régime de fin de carrière pour des membres du personnel du cadre opérationnel.
(MB 25 novembre 2015)

Loi du 18 décembre 2015 visant à garantir la pérennité et le caractère social des pensions complémentaires et visant à renforcer le caractère complémentaire par rapport aux pensions de retraite.
(MB 24 décembre 2015)

Loi du 18 décembre 2015 en matière d'assimilation d'une période de non-activité de certains membres de la police intégrée pour la condition de carrière pour partir en pension anticipée, en matière de cumul avec une pension du secteur public, en matière de revenu garanti aux personnes âgées, et en matière de pensions du personnel navigant de l'aviation civile.
(MB 24 décembre 2015)

Arrêté ministériel du 21 décembre 2015 portant adaptation des montants annuels visés à l'article 64, §§ 2 et 3 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.
(MB 28 décembre 2015)

Arrêté royal du 26 janvier 2016 portant exécution de l'article 5/1 de la loi du 12 janvier 2006 portant création du « Service des Pensions du Secteur Public ».
(MB 2 février 2016)

Arrêté royal du 15 février 2016 approuvant le règlement d'ordre intérieur du Comité national des Pensions.
(MB 23 février 2016)

13
1-3 Fin de carrière et système de non-activité police
3-4 Loi complémentaire non-activité de la police
4 L'adaptation au bien-être du revenu garanti aux personnes âgées
5-6 Nouvelles dispositions depuis le 1 janvier 2016
7 Cumul pension du secteur public et revenu de remplacement
8 Limites de rémunération pour les pensionnés
9-13 Histoire de la sécurité sociale – partie 2
13 Aperçu de la législation pertinente 01/12/2015 – 15/03/2016

ethias Les efficassureurs

ÉDITEUR RESPONSABLE Jean-Michel Bourdoux, Rue des Croisiers 24, 4000 Liège E-MAIL infopensions@ethias.be
RÉDACTION Département Solutions Pensions CONCEPTION GRAPHIQUE Perplex, Alost RÉALISATION ET PRODUCTION Wolters Kluwer, Malines