

SÉNAT DE BELGIQUE.

RÉUNION DU 12 MAI 1911.

Rapport de la Commission de l'Industrie et du Travail, chargée d'examiner le Projet de Loi sur les pensions de vieillesse en faveur des ouvriers mineurs.

(Voir les nos 238, session de 1908-1909; — 230, session de 1909-1910; — 73, 80, 103, 110, 113, 114, 129, 131, 132, 137, 139, 140, 145 et 147, session de 1910-1911, de la Chambre des Représentants; — 52, session de 1910-1911, du Sénat.)

Présents : MM. le Vicomte SIMONIS, Président; HUBERT, Ministre de l'Industrie et du Travail, Aug. COOLS, MAGIS, DUPRET, Rapporteur.

MESSIEURS,

Le Projet de Loi sur les pensions de vieillesse en faveur des ouvriers houilleurs a été déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants le 27 juillet 1909. La discussion, qui n'a pas pris moins de seize séances, a commencé le 8 mars 1911 et s'est terminée le 5 mai suivant, par le vote en seconde lecture du Projet de Loi soumis aux délibérations du Sénat.

L'extrême importance du problème à résoudre, autant que l'étendue et le caractère spécial de la matière qui s'y rattache, justifient pleinement la longueur de cette intéressante discussion.

Abordant l'examen de la loi nouvelle, remarquons tout d'abord son caractère de loi spéciale. Elle ne s'applique, en effet, qu'aux seuls ouvriers travaillant dans les mines de houille et fait abstraction complète de ceux attachés à d'autres exploitations minières, ainsi que des ouvriers au service de toutes les autres branches de notre activité nationale.

Et nous serons bien certainement les interprètes des sentiments d'un très grand nombre de nos concitoyens, en exprimant ici le désir de voir le Gouvernement étendre à toute la classe ouvrière, sans distinction de métier, les bienfaits de la loi soumise à nos délibérations.

Le caractère spécial de la loi nouvelle résulte encore, ainsi que le disait fort justement M. le Ministre de l'Industrie et du Travail dans son exposé des motifs, de ce qu'il s'agit d'une loi de prévoyance et non d'une loi de bienfaisance ou d'assistance. Elle crée une pension pour les ouvriers houilleurs

arrivés à un âge déterminé et ne s'occupe pas de leur invalidité prématurée, ni de leur maladie.

Dans l'esprit du législateur, les caisses de prévoyance et les mutualités ainsi que leurs caisses de réassurances, sont instituées et organisées pour faire face aux exigences de ces situations spéciales, et c'est à ce même titre que la loi sur les accidents du travail du 24 décembre 1903 pourvoit, dans un autre ordre d'idées, aux conséquences d'un arrêt involontaire dans le travail.

Après nous être rendu compte du caractère de la loi nouvelle, voyons sur quels principes elle se base et le but qu'elle cherche à atteindre.

Indépendamment du sentiment de prévoyance que nous venons de signaler, elle s'inspire des idées qui ont présidé à la création de la loi du 10 mai 1900 sur les pensions de vieillesse. Et l'on pourrait même dire qu'elle en constitue en quelque sorte le chapitre traitant de la pension des ouvriers houilleurs.

Toutefois, elle n'en adopte pas tous les principes. La loi du 10 mai 1900 encourage la liberté et la subsidie, elle laisse à chacun le soin de pourvoir aux nécessités de sa vieillesse, en aidant dans une large mesure ceux qui veulent faire acte de prévoyance. La loi nouvelle, au contraire, impose la prévoyance. Son but est de doter obligatoirement d'une pension de 360 francs tout ouvrier houilleur arrivé à sa soixantième année.

On a cherché, dans les discussions à la Chambre, à modifier le caractère de la loi nouvelle, en demandant qu'elle ne borne pas son action aux pensions de vieillesse, mais qu'élargissant son cadre, elle pourvoie également aux cas d'invalidité prématurée et à ceux de maladie, suivant en cela l'exemple de l'Empire d'Allemagne, qui en cette matière possède une loi générale.

On peut souhaiter assurément voir la Belgique suivre l'exemple de l'Empire d'Allemagne en édictant une loi répondant aux nécessités résultant des pensions de vieillesse et prévoyant également l'invalidité prématurée, ainsi que la maladie. Mais une telle loi s'écarterait des principes de celle du 10 mai 1900 et bouleverserait ce qui a été fait jusqu'ici en Belgique pour les pensions de vieillesse. De plus, en Allemagne, le seul pays où le système d'une loi générale dans ces matières est appliqué complètement, le coût total de l'assurance a été en 1908 d'environ 860 millions de marks, exactement de 859,426,636 marks, chiffre renseigné par le *Recueil officiel de statistique de l'Empire*. Et cette dépense augmente chaque année de 50 millions de marks environ, auxquels il faudra ajouter, en vertu des extensions prévues par le projet de Code des assurances, en ce moment en discussion au Reichstag de l'Empire, une dépense complémentaire de 147 millions de marks. Tout fait prévoir que dans trois ou quatre ans, on devra, pour faire face aux obligations créées par la loi, imposer environ un milliard et demi de francs de contributions annuelles aux industriels, aux ouvriers et à l'Etat. Et ce qui devrait encore faire réfléchir ceux qui se disent partisans du système allemand sur ce point, c'est que l'on ne saurait évaluer aujourd'hui à quel chiffre cette progression constante de charges pourra s'arrêter.

Dans l'hypothèse d'un système analogue, quelle serait en Belgique, la somme à laquelle s'élèverait le montant des participations à réclamer? On

n'a aucune donnée pour l'établir, mais elle serait en tout cas énorme, et grèverait lourdement l'industrie, dont l'essor pourrait, au grand détriment de tous, se trouver par là gravement compromis.

Il faut se rendre à l'évidence des chiffres et avouer qu'il ne serait pas possible d'entrer dans cette voie ; du reste, en Belgique, les mutualités, les caisses de réassurances et les caisses de prévoyance, suppléent dans une certaine mesure à la loi nouvelle. Il faudrait donc, pour que l'ouvrier puisse être à l'abri des misères résultant de la maladie et de l'invalidité prématurée, l'encourager et lui venir en aide dans sa participation volontaire aux mutualités ou aux caisses de prévoyance. La nouvelle loi fait un pas dans ce sens, quand elle édicte les dispositions de son article 5.

Le Projet de Loi sur les pensions de vieillesse en faveur des ouvriers houilleurs, soumis aux délibérations du Sénat, adopte pour l'assurance le mode qui a eu les préférences des auteurs de la loi du 10 mai 1900. Elle crée le livret individuel qui permet de sauvegarder la liberté de l'ouvrier et lui donne la certitude d'une pension à 60 ans, quoi qu'il arrive. De plus, elle complète cette loi à un double point de vue.

D'abord, elle poursuit la réforme statutaire des caisses de prévoyance, puisqu'elle les assimile aux mutualités reconnues par le Gouvernement et leur accorde des primes d'encouragement et des subventions annuelles. Ensuite, elle institue l'assurance obligatoire, en ne respectant pas sur ce point, il est vrai, le principe de la « liberté subsidiée » ni celui des encouragements à la prévoyance libre prévus par la prédite loi, mais en s'inspirant à coup sûr de ce que l'initiative des patrons houilleurs a en quelque sorte ouvert la voie dans l'industrie des mines à l'assurance obligatoire par la création des caisses de prévoyance, fondées sous l'empire de ce régime.

Mais l'assurance obligatoire ne se concevrait pas sans la détermination exacte des droits et avantages réservés aux bénéficiaires, ni la fixation des conditions de cette assurance.

Et tout d'abord, quel sera, d'après la législation nouvelle, le montant de la pension allouée ?

La plupart des orateurs qui ont pris part à la discussion à la Chambre sont d'accord pour fixer le montant de la pension à 360 francs, telle qu'elle se trouve fixée du reste par l'article 6 de la loi du 10 mai 1900. A ce chiffre s'arrête l'obligation imposée par la loi, tant pour la contribution des ouvriers que pour l'intervention patronale là où celle-ci est requise.

Les ouvriers, après s'être assuré leur pension, par leurs versements obligatoires, auront toute liberté. Ils pourront cesser ou continuer leurs versements. En poursuivant ceux-ci, ils obtiendront, à l'âge de la retraite, des pensions plus élevées. C'est ainsi, par exemple, qu'un ouvrier effectuant ses versements dès l'âge de 14 ans, à capital abandonné, atteint, à l'âge de 32 ans, la quotité de versement nécessaire pour s'assurer à l'âge de 60 ans une pension de 360 francs. Il peut alors suspendre tout versement ; s'il les continue, sa pension sera beaucoup plus élevée lorsqu'il atteindra l'âge de 60 ans.

Le projet présenté à la Chambre par M. le Député De Fuisseaux, le 27 novembre 1900, s'écarte le plus du projet présenté par le Gouvernement

et, à ce titre, il nous a paru utile de le signaler. Ce projet fixe la pension annuelle à 600 francs, et l'âge de son obtention à 50 ans pour les ouvriers du fond et à 55 ans pour les ouvriers de la surface.

Dans la discussion à la Chambre, le projet en question a été longuement examiné et combattu par divers orateurs, et notamment par M. le Ministre de l'Industrie et du Travail, dans les séances des 8 et 9 mars dernier. Les chiffres sur lesquels il s'appuie ont été déclarés erronés.

L'intervention de l'Etat, notamment, dont on propose de couvrir la charge par un impôt sur les opérations de Bourse et les successions, devrait dépasser de beaucoup ce que l'on pourrait obtenir de cette façon. Il a été dit, en effet, que la dépense à prévoir pour l'Etat s'élèverait à plus de 81 millions de francs par an, et ce chiffre n'a pas été contesté.

De plus, ce projet, dans son application, préconise le système dit de la répartition, sur lequel nous aurons à revenir plus loin, et dont nous démontrerons alors les graves défauts.

D'autres projets ont été présentés, mais ils n'ont pas été admis. Nous ne nous y arrêterons donc pas. Disons toutefois quelques mots de l'un d'eux, tenant pour ainsi dire le milieu entre celui dont nous venons de parler et celui préconisé par le Projet de Loi en discussion.

Il consiste à ne considérer le chiffre de 360 francs de pension que comme minimum, et à demander que l'obligation imposée à l'ouvrier, ainsi qu'aux autres participants à la constitution de sa pension, ne prenne pas fin lorsque celle-ci atteint ce chiffre, mais qu'elle soit continuée jusqu'à l'âge fixé pour la pension, de façon à majorer ainsi obligatoirement le montant de celle-ci.

Il y a lieu de faire remarquer sur ce point qu'il ne faut faire appel à l'obligation qu'en cas de nécessité, sans jamais dépasser les charges que celle-ci impose. Il importe donc de rendre à l'ouvrier sa liberté dès qu'il a pourvu par ses versements obligatoires aux besoins de sa vieillesse. C'est à lui-même à apprécier s'il lui convient de majorer sa pension et, le cas échéant, d'user volontairement des moyens mis à sa disposition pour y arriver.

Et quel sera l'âge auquel il faut fixer le moment de l'entrée en jouissance de la pension ?

Les uns fixent comme moment initial l'âge de 50 ans; d'autres, au contraire, vont jusqu'à admettre celui de 70 ans, encore ceux qui se sont déclarés partisans de ce dernier âge, ne l'ont-ils fixé qu'en vue d'une combinaison d'ensemble qui prévoit la possibilité de la mise à la pension à tout âge, en cas d'invalidité prématurée. Il se conçoit aisément que sous cette condition, la fixation de l'âge de la pension devienne presque accessoire, et perde tout au moins de sa grande importance.

Il a aussi été question d'établir un écart de cinq ans dans l'âge de l'admission à la pension, en créant cette différence entre les ouvriers travaillant au fond de la mine et ceux travaillant à la surface.

Aucune de ces propositions n'a été admise, et le projet du Gouvernement, repris par celui présenté au Sénat, fixe l'âge de la pension à 60 ans. Toutefois, par son article 8, la loi admet que la limite d'âge soit abaissée à 55 ans pour tout ouvrier ou ancien ouvrier qui aura été occupé jusqu'à cet âge et pendant trente ans au moins, dans les travaux souterrains d'une

exploitation belge, s'il cesse tout travail ou si, restant occupé au charbonnage, il touche un salaire inférieur aux trois cinquièmes du salaire moyen, calculé sur les cinq dernières années, des ouvriers de la catégorie à laquelle l'intéressé a appartenu pendant la majeure partie de cette période.

La loi du 10 mai 1900 sur les pensions de vieillesse, appliquée aux ouvriers de toutes les industries, ne fixe pas l'âge de l'admission à la pension. Elle laisse à l'intéressé le soin de le fixer lui-même entre 55 et 65 ans. Mais il s'agit là de pension résultant de participations volontairement consenties par les intéressés, et non de participation obligatoire, comme dans la loi qui nous occupe.

Voyons maintenant comment le capital assurant la pension de l'ouvrier sera constitué et, pour cela, abordons le point sur lequel a porté la plus grande partie de la discussion à la Chambre. Le tout se résume dans la question suivante : Faut-il adopter le système dit de la *répartition* ou le système dit de la *capitalisation* ?

Le système de la *répartition* consiste, ainsi que son nom l'indique du reste, à exercer des prélèvements sur les salaires des ouvriers, soit d'après une base uniforme, soit par tantièmes sur les salaires, et à répartir ceux-ci entre les assurés, après avoir créé une certaine réserve. D'après ce mode, la cotisation de chacun est variable selon les exigences des rentes à servir, et l'on est unanime à prévoir que cette cotisation ira en s'accroissant durant un grand nombre d'années.

Les personnes plus spécialement versées dans ces questions vont jusqu'à affirmer que cette période de progression constante sera d'environ 70 ans.

D'après ce système, comme on l'a fort bien fait remarquer, chaque année la caisse se remplit, chaque année aussi elle se vide.

Un reproche que l'on fait aussi à l'application du système de la *répartition*, c'est qu'il frappe plus particulièrement les jeunes ouvriers, et les oblige à payer pour ceux qui sont plus âgés et approchent ou ont atteint l'âge de la pension, et ce à leur propre préjudice. Et pour faire mieux saisir la portée de ce reproche, disons, par exemple, qu'un ouvrier âgé de 14 ans, effectuant régulièrement ses versements, aurait, par le système de la capitalisation, obtenu à 60 ans une pension d'environ 800 francs par an, tandis qu'il ne touchera, par le système de la répartition, que 360 francs. Encore s'est-il produit à la Chambre une discussion sur le point de savoir si ce dernier chiffre n'était pas plutôt théorique que réel. C'est aux ouvriers les plus âgés que profite la perte subie ainsi par ceux qui ont été prévoyants dès leur jeunesse.

Pour combattre le système de la *répartition*, on ajoute encore qu'en cas de crise intense dans l'industrie ou en cas de guerre, s'il se produit un arrêt dans le travail et partant dans les versements à la Caisse des pensions, les ouvriers, par le système de la répartition, ne retireront rien des longs sacrifices qui leur auront été imposés, aucun capital n'existant plus en vue de leur assurer une pension.

Le principal argument présenté par les partisans de la *répartition* est tiré des sentiments d'humanité et de solidarité qui doivent inspirer tout homme, et aux devoirs desquels la population ouvrière des mines est prête, dit-on, à se soumettre. Personne ne nie que ce sentiment généreux

de solidarité et d'humanité n'existe à un haut degré dans la classe ouvrière. Mais est-ce là une raison suffisante pour inscrire dans la loi une sorte de bienfaisance obligatoire des jeunes au profit de leurs aînés? Nous estimons que non.

Tout au contraire, le système de la *capitalisation* prévoit l'emploi d'un livret individuel de l'ouvrier. Ses versements, ceux de son patron, ainsi que ceux de l'Etat et de la province, se capitalisent, comme dans tous les systèmes d'assurance, pour arriver à un moment donné à constituer un capital procurant, à 60 ans, une pension de 360 francs. C'est l'encouragement de l'effort individuel et c'est, pour l'assuré, la certitude de retrouver un jour le fruit de sa prévoyance.

Le Projet de Loi voté par la Chambre des Représentants et soumis aux délibérations du Sénat consacre l'application du système de la *capitalisation*.

Mais tous les participants à l'assurance n'auront pas, au moment de la promulgation de la loi nouvelle, le même âge, ils n'arriveront à la pension que successivement et d'après leur âge respectif. D'un autre côté, il importe d'assurer à tous les ouvriers une pension de 360 francs dès leur arrivée à l'âge de 60 ans. De là des différences et, dans la pratique, une classification résultant des termes mêmes des articles 2 et 9 de la nouvelle loi. Et ici il faut faire une distinction entre le régime définitif et le régime transitoire.

L'article 2 stipule d'une façon générale pour la période définitive et impose à l'ouvrier âgé de plus de 21 ans, au moment où il contracte son assurance, une cotisation annuelle de 24 francs, qui est supérieure de 6 francs à celle demandée aux ouvriers ayant moins de 21 ans. S'assurant pour un temps moins long, puisqu'il se trouve plus près de sa soixantième année, il est logique que sa participation soit plus forte. C'est là, du reste, une règle appliquée dans toutes les assurances, à quelque catégorie qu'elles appartiennent.

L'article 9, de son côté, stipule pour la période transitoire et prend comme limite l'âge de 30 ans, ceux se trouvant au-dessous de cet âge au 1^{er} janvier 1912, ayant le moyen de se créer leur pension de vieillesse de 360 francs par la capitalisation de leurs versements, et ceux ayant dépassé cet âge, ne pouvant plus par les mêmes moyens atteindre ce but. Le législateur se borne à imposer à ces ouvriers une participation spéciale et supplémentaire de 50 centimes par mois. De plus, il pourvoit à ce qui ferait encore défaut durant cette période transitoire, en établissant une cotisation patronale à verser aux caisses de prévoyance, cette cotisation ne pouvant être inférieure à 1 1/2 p. c. du salaire des ouvriers, ni supérieure à 2 1/2 p. c. de ces mêmes salaires. Et si cette participation patronale jointe aux cotisations des ouvriers ne suffit pas pour assurer une pension de 360 francs à ceux ayant plus de 30 ans au 1^{er} janvier 1912, la loi impose le paiement du surplus, moitié à l'Etat, moitié aux provinces sur le territoire desquelles les charbonnages sont situés.

Après avoir dit que les pensions allouées aux veuves et aux enfants mineurs avant son entrée en vigueur continueront à être payées aux bénéficiaires, la nouvelle loi stipule dans son article 12 qu'une pension annuelle de 180 francs sera payée, par les Caisses de prévoyance, aux

veuves parvenues à l'âge de 60 ans, des ouvriers âgés de plus de 24 ans à la date du 1^{er} janvier 1912 qui viendront à décéder après l'obtention d'une pension, pourvu qu'elles aient été unies à un ouvrier mineur, pendant vingt ans au moins, même par des mariages successifs.

Enfin, dans l'article 16 du projet, nous trouvons une disposition additionnelle puisée dans la loi du 10 mai 1900 modifiée par celles des 18 février et 20 août 1903 sur les pensions de vieillesse. Elle élève à 50 ans l'âge fixé par cette loi à 40 ans et fait ainsi bénéficier de ses bienfaits une catégorie nouvelle d'ouvriers.

Il y a lieu de signaler qu'une erreur de chiffre s'est glissée dans la rédaction de l'article 6 du Projet de Loi. Les mots « troisième alinéa de l'article 2 ci-dessus » qui terminent cet article, doivent être remplacés par les mots « quatrième alinéa de l'article 2 ci-dessus ».

La nécessité de cette rectification résulte à toute évidence de la lecture des alinéas indiqués.

De plus, à l'article 9, alinéa 3, dans la phrase : « Si les cotisations des exploitants dépassaient 2 1/2 p. c. des dits salaires, » il eût été préférable de mettre : « Si les cotisations des exploitants devaient dépasser 2 1/2 p. c. des dits salaires. »

Le texte de la loi en eût été rendu plus clair.

Durant l'examen du Projet de Loi par votre Commission de l'Industrie et du Travail, plusieurs questions ont été soulevées. Celles-ci sont consignées dans le présent rapport ainsi que les réponses qui ont été faites.

Dans la discussion générale, un membre, tout en se déclarant favorable au principe de la loi nouvelle, estime que la part d'intervention prévue pour l'industrie est trop lourde et celle de l'État trop légère.

On a fait remarquer, par contre, que le concours patronal exercé par l'intermédiaire des Caisses de prévoyance n'était prévu que pour la période transitoire et se trouvait de plus limitée.

Tandis que la contribution de l'État se payait en toutes périodes et qu'en vertu des dispositions de la loi du 10 mai 1900 sur les pensions de vieillesse, intéressant les houilleurs au même titre que les ouvriers de toutes les autres industries, elle se proportionnait aux versements des ouvriers. Cette contribution dépasse déjà en ce moment 2 millions de francs par an.

L'État pourrait peut-être, dit-on, donner davantage ; mais il ne faut pas perdre de vue que la nouvelle loi a le caractère d'une loi spéciale ne s'occupant que des ouvriers houilleurs, et qu'à ce titre il n'est pas équitable d'employer l'argent de tous les contribuables à assurer des pensions à une catégorie déterminée d'ouvriers. Si l'intervention de l'État devait être majorée, il faudrait chercher les ressources pour le faire dans le milieu des charbonnages, puisque ce sont les ouvriers houilleurs qui bénéficient de cette loi.

A l'article premier, un membre de la Commission a fait remarquer qu'à la Chambre des Représentants on avait assimilé les ouvriers travaillant dans les fours à coke à ceux pouvant bénéficier des dispositions de la nouvelle loi, et a demandé si cette interprétation était générale pour tous les ouvriers de cette industrie. Il lui a été répondu que le bénéfice de la loi ne s'étendait qu'aux seuls « ouvriers occupés dans une exploitation houil-

lère belge.» et que l'interprétation ne visait donc que les fours à coke faisant partie d'exploitations houillères, à l'exclusion de tous autres.

A l'article 3, un membre a fait des réserves au sujet de l'obligation imposée à tout exploitant de charbonnages, de s'affilier à une caisse commune de prévoyance déterminée.

Il a été répondu que c'était là une des conséquences du caractère d'obligation de la loi nouvelle. L'assurance est imposée aux ouvriers et la contrainte exercée à l'égard du patron ne porte que sur le choix de la caisse de prévoyance à laquelle il doit s'affilier. Déroger à cette règle amènerait le bouleversement dans toute l'organisation des pensions pour les ouvriers houilleux.

A l'article 8, il a été demandé ce qu'il fallait entendre par les mots « s'il cesse tout travail ». L'ouvrier est-il libre à 55 ans d'arrêter tout travail et de réclamer une pension ?

Il a été répondu qu'en principe il en était ainsi, mais qu'en fait des abus pouvant résulter de ce texte n'étaient pas à craindre, car un ouvrier valide ne songerait pas à abandonner un salaire de 3 ou 4 francs, pour réclamer une pension qui ne lui procurerait qu'un franc.

Il ne saurait frauder en s'engageant dans une autre industrie après avoir obtenu sa pension de houilleur, car l'article 8 dit explicitement, et d'une manière générale, « *s'il cesse tout travail* ». Il faut donc pour que l'ouvrier obtienne sa pension, qu'il ne travaille plus nulle part.

Un membre fait remarquer que la rédaction du § 3 de l'article 9, en prévoyant que les cotisations des exploitants pourraient dépasser 2 1/2 p. c. des salaires, est défectueuse puisque, en aucun cas, ces cotisations ne peuvent excéder cette proportion, et il a proposé de substituer à la phrase : « Si les cotisations des exploitants dépassaient 2 1/2 p. c. des dits salaires, » celle-ci : « Si les dépenses des caisses de prévoyance devaient dépasser 2 1/2 p. c. des dits salaires. »

Tout en reconnaissant que la rédaction de l'article laisse à désirer et que le chiffre de 2 1/2 p. c. constitue un maximum, la Commission n'a pas admis le nouveau texte proposé, par cette raison que la substitution des mots « dépenses des caisses de prévoyance » aux mots « cotisations des exploitants » aurait pour conséquence de diminuer les charges patronales à concurrence des versements mensuels de 50 centimes des ouvriers âgés de 30 ans qui, dans le système du Gouvernement, viennent en déduction de l'intervention de l'État et des provinces.

Le Projet de Loi soumis aux délibérations du Sénat a été voté sans opposition à la Chambre des Représentants, par 136 voix et 11 abstentions. Votre Commission de l'Industrie et du Travail vous propose de l'adopter.

Le Rapporteur,
G. DUPRET.

Le Président,
Vicomte SIMONIS.