

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 16 AVRIL 1912.

Rapport de la Commission de l'Industrie et du Travail, chargée d'examiner le Projet de Loi accordant des primes aux Caisses mutualistes d'invalidité.

(Voir les n^{os} 38, session de 1908-1909 ; — 82, 126, 133, 139, 146, 154, 159, session de 1911-1912, de la Chambre des Représentants ; — 40, session de 1911-1912, du Sénat.)

Présents : MM. le Vicomte SIMONIS, Président ; CLAEYS BOUÛAERT, Vice-Président-Rapporteur ; AUG. COOLS, le Baron G. DE VINCK, DUPRET, HIARD, MAGIS.

MESSIEURS,

L'assurance contre l'invalidité prématurée est un des problèmes que la législation sociale a eu le plus de difficulté à résoudre. Cette assurance est le prolongement naturel de l'assurance contre la maladie et doit se trouver à la base de l'édifice de la mutualité que l'assurance contre la vieillesse peut ensuite compléter.

Elle doit comprendre aussi bien la charge de la maladie prolongée que celle de l'invalidité proprement dite, car aucun âge ne peut être fixé pour l'invalidité prématurée et, d'autre part, la maladie prolongée correspond à l'invalidité à quelque âge que celle-ci frappe l'ouvrier.

Les sociétés ordinaires de secours mutuels contre la maladie n'assurent que pour une courte durée, en général pour six mois, rarement au delà.

Il fallait donc trouver d'autres organismes pour assurer contre la maladie de longue durée et contre l'incapacité prématurée provenant de la maladie.

Les sociétés mutualistes se sont groupées pour former des caisses fédérales de réassurance en vue de continuer les secours après les six mois, jusqu'à la guérison, ou la mort, ou aussi longtemps que dure l'invalidité assimilée à la maladie jusqu'à la limite d'âge de 65 ans.

Le mot de réassurance n'avait pas ici le sens technique comprenant le transfert d'un risque assuré à un autre assureur. Comme nous venons de le voir, les caisses fédérales de réassurance n'assurent pas les mêmes

risques que les sociétés primaires mutualistes. Aussi le titre primitif a-t-il été modifié en celui de « Caisses mutualistes d'invalidité ».

* * *

Les caisses fédérales de réassurance ont été encouragées par l'État à partir de 1904. Leur développement a été extraordinaire.

En 1910, il y avait déjà 74 caisses de ce nom, comptant près de 200,000 affiliés; 2,172 invalides bénéficiaient de près de 400,000 francs de secours, soit généralement un franc par jour. Les cotisations des membres s'élevaient à 370,000 francs. Cet effort était récompensé par des subsides de l'État à concurrence de 180,000 francs.

Ces subsides étaient accordés par de simples arrêtés ministériels, d'après une base de 60 centimes par franc, c'est-à-dire 60 p. c. des cotisations spéciales, versées par les ouvriers affiliés aux caisses de réassurance.

Une proposition de loi, due à l'initiative de MM. Tibbaut, Versteylem, de Ghellinck et consorts, a été déposée le 9 octobre 1908 en vue de faire consacrer par la Législature la situation créée par les circulaires ministérielles, et de donner la stabilité de la loi à ce qui était auparavant incertain et précaire.

Cette proposition laissait au Gouvernement le soin de fixer les conditions mises à l'allocation des subsides. Pour donner plus de garanties aux mutualités, ces conditions ont été fixées par voie d'amendements soumis par l'honorable Ministre de l'Industrie et du Travail. Le texte primitif a ainsi été profondément modifié et est devenu le Projet de Loi soumis aux délibérations du Sénat, comme accordant des primes aux caisses mutualistes d'invalidité.

* * *

L'article 1^{er} du projet primitif visait toutes les sociétés mutualistes reconnues. Un premier amendement du Gouvernement stipulait que les fédérations seules auraient eu droit aux primes. Le motif était que la force des caisses d'invalidité est dans l'éparpillement et la compensation des risques, que les groupements fédéraux sont plus résistants que les sociétés isolées, même si ces dernières sont puissantes.

Un sous-amendement du Gouvernement permet, après avoir pris avis de la Commission permanente des sociétés mutualistes, d'assimiler aux fédérations des sociétés isolées comptant au moins 2,000 membres participant, par leurs cotisations spéciales, au service de l'invalidité. Il y aura lieu de subordonner cette assimilation à de sérieuses garanties, remplaçant celles que présentent les fédérations, au point de vue d'un contrôle indépendant et d'une meilleure répartition des risques. Aussi, conformément aux principes généraux des assurances, conviendra-t-il d'exiger la constitution d'une caisse spéciale qui aura une existence juridique distincte. Les subsides destinés au service de l'invalidité ne peuvent évidemment être confondus avec les fonds destinés à l'assurance contre la maladie proprement dite, c'est-à-dire aux mutualités du premier degré.

Le chiffre de 2,000 membres a été très discuté. M. Denis, pour répondre à la loi des grands nombres, trouvait que le chiffre de 3,500 n'aurait pas été suffisant. Par contre, un amendement de M. Buyl tendait à substituer « 1,000 membres » à 2,000 membres.

D'aucuns voulaient même descendre à 500.

La proposition de M. Bayl a été écartée par 78 voix contre 64 et deux abstentions.

Au début de la discussion des articles, M. Denis avait soulevé la question de l'assurance obligatoire contre la maladie, l'invalidité prématurée et la vieillesse ; il n'admettait les dispositions du Projet de Loi que jusqu'au 13 mars 1913. L'honorable membre se déclarait partisan de la législation allemande et des organismes officiels.

Il y a lieu d'observer, à ce sujet, que l'expérience faite par l'Allemagne n'est guère encourageante. La charge de l'invalidité y est devenue colossale : elle a atteint, en 1910, le chiffre énorme de près de 250 millions de marks, et les frais d'administration se sont élevés à près de 28 millions. D'autre part, la rente payée en cas d'invalidité n'y comporte en moyenne, malgré les contributions forcées des ouvriers, des patrons et de l'État, que 175 mark, soit moins de 220 francs par an.

La situation créée en Belgique par les caisses fédérales est de tous points plus satisfaisante. Au lieu des abus constatés en Allemagne, on y rencontre une gestion prudente, peu coûteuse, grâce à l'administration faite directement par les élus des intéressés, et la rente payée aux invalides est en général de 360 francs par an.

L'amendement de l'honorable M. Denis a été repoussé par 66 voix contre 44.

Lors du second vote, la rédaction du Gouvernement a été définitivement adoptée.

Le dernier alinéa de l'article premier stipule que les encouragements ne seront pas accordés aux associations formées en vue de pourvoir aux risques mis à la charge des chefs d'entreprise par la loi de 1903 sur les accidents du travail.

L'honorable M. Mansart a provoqué une explication sur le sens de cet alinéa. Il n'en résulte pas que les sociétés mutualistes ne peuvent secourir les blessés et les malades, qui déjà touchent ailleurs ; l'honorable Ministre de l'Industrie et du Travail a déclaré que cet alinéa visait les patrons qui voudraient se débarrasser de la part de réparation mise forfaitairement à leur charge par la loi de 1903.

* *
* *

L'article 2 de la proposition primitive a été amendé et sous-amendé par le Gouvernement et admis ensuite sans opposition. Il permet l'allocation de subsides par l'État ou par tout autre pouvoir public.

La contribution de l'État est fixée à 60 centimes par franc.

Au second vote, l'honorable M. Léonard a demandé que les règles fixées pour les subsides de l'État ne fussent pas imposées aux autres pouvoirs publics. Cet amendement a été écarté par 74 voix contre 52.

Il a paru essentiel de ne pas permettre aux pouvoirs locaux de paralyser, par le mode de répartition de leurs subsides, les mesures de prévoyance et de contrôle adoptées par l'État. Le but des institutions de mutualité est de substituer l'assurance à la bienfaisance : il importe à cet effet de favoriser la formation de réserves sérieuses et de proportionner les encouragements

de tous les pouvoirs publics aux efforts des assurés et non pas aux dépenses. Subsidier en proportion des dépenses, c'est décourager le contrôle, c'est favoriser la simulation et les abus de tout genre.

*
* *

L'article 3 détermine les conditions d'admissibilité aux subsides pour les caisses mutualistes d'invalidité.

La proposition primitive laissait au Gouvernement la faculté de déterminer ultérieurement ces conditions.

L'honorable Ministre de l'Industrie et du Travail a proposé deux rédactions pour établir définitivement ces conditions. La dernière a fait disparaître divers amendements.

Les conditions sont les suivantes :

1° Les membres effectifs doivent être admis jusqu'à l'âge de 40 ans au moins ;

2° Les malades ou invalides toucheront *au moins* 1 franc par jour, comme continuation des indemnités accordées par les mutualités primaires.

Plusieurs questions ont été posées à ce propos.

D'abord, ne faut-il pas exiger que l'indemnité soit payée aussi les dimanches et jours fériés ? 38 caisses sur 74 accordent l'indemnité tous les jours. Tout en laissant actuellement toute liberté à cet égard, le Gouvernement pourrait peut-être donner un encouragement spécial aux caisses qui procurent à leurs membres l'assurance complète.

D'autre part, il a été signalé que des assurés partiellement invalides ne touchent qu'une indemnité réduite de 5 à 10 francs par mois. Cette pratique a été tolérée.

3° Ces indemnités seront allouées jusqu'à l'âge de 65 ans ;

Les fédérations mutualistes demandent unanimement que des subsides d'encouragement soient accordés aux caisses spéciales et temporaires instituées en faveur de leurs membres âgés de plus de 65 ans.

Votre Commission croit pouvoir recommander ces initiatives au Gouvernement.

4° Les caisses devront faire face au paiement des indemnités à concurrence de 75 p. c. au moins, au moyen des cotisations des membres effectifs, augmentées des intérêts des fonds placés.

Il y a dispense pour cette dernière condition si les associations ont accru leur réserve d'une somme égale au moins à 25 p. c. du total des dépenses, quelle qu'ait été la source de cet accroissement : recettes exceptionnelles ou recettes ordinaires.

L'amendement du Gouvernement faisait calculer les 75 p. c. sur la moyenne des cinq années précédentes ou sur les exercices accomplis depuis la reconnaissance datant de moins de cinq ans.

Un sous-amendement de MM. Tibbaut et consorts, auquel le Ministre s'est rallié, a fait porter le calcul des 75 p. c., au choix de la Caisse, soit sur le résultat de l'année précédente, soit sur la moyenne des deux, trois, quatre ou cinq dernières années.

Au premier vote, MM. Masson, Mansart, Léonard et consorts ont demandé par amendement que la participation des cotisations fût abaissée

de 75 à 60 p. c., par le motif que certaines caisses n'auraient pu arriver à un chiffre suffisant sans augmenter les redevances mensuelles dans une trop notable proportion.

L'honorable Ministre de l'Industrie et du Travail a insisté sur la nécessité d'assurer l'avenir des mutualités par la constitution d'une réserve et sur le danger d'établir des sociétés sur des bases défectueuses. Il n'a consenti à allouer les 60 centimes par franc qu'à la condition que les sociétés prouvent elles-mêmes, par l'importance des cotisations intervenant à concurrence de 75 p. c. dans les indemnités, qu'elles pourront continuer à l'avenir et, quelles que soient les éventualités, à assurer le service de l'invalidité.

L'amendement de MM. Masson et consorts a été rejeté par 75 voix contre 60. Trois membres se sont abstenus. Parmi ces derniers se trouvait M. Denis qui n'a voulu, à aucun titre, contribuer à maintenir le système de la liberté subsidiée ; d'après l'honorable membre, le système général obligatoire peut seul, avec la triple intervention de l'Etat, des patrons et des ouvriers, résoudre le problème de l'assurance contre l'invalidité.

* * *

L'article 4 (ancien article *3bis*, amendement du Gouvernement) établit un régime transitoire pour les années 1912, 1913 et 1914.

Les sociétés qui n'auront pas rempli pendant ces trois années la condition imposée au 3° de l'article 3, c'est-à-dire l'octroi de l'allocation jusqu'à 65 ans, toucheront des subsides réduits.

Ces subsides ne pourront dépasser 20 centimes ou 40 centimes par franc de cotisation suivant que les indemnités seront accordées pendant deux ans ou au moins pendant cinq ans.

* * *

L'article 5 (ancien article *3ter*, amendement du Gouvernement) stipule un régime transitoire pour le 4° de l'article 3.

Les subsides pourront être accordés aux caisses mutualistes d'invalidité pour les opérations de 1912, 1913 et 1914 :

Sous réduction d'un tiers, si la proportion des recettes aux indemnités va de 50 à 75 p. c. sans atteindre ce dernier taux ;

Sous réduction des deux tiers, si cette proportion est inférieure à 50 p. c.

* * *

L'ensemble du Projet de Loi a été adopté par la Chambre des Représentants, dans la séance du 29 mars 1912. 70 membres ont émis un vote approuvant ; il n'y a pas eu de vote négatif. 50 membres se sont abstenus ; ils se sont divisés en deux groupes.

Les uns, groupe socialiste, d'après la déclaration de l'honorable M. Horlait, parce qu'ils étaient partisans de l'assurance générale contre la maladie, l'invalidité prématurée et la vieillesse et ne considéraient le

(6)

Projet de Loi que comme un expédient transitoire, et de plus, qu'il aurait fallu accepter les bases mathématiques, ainsi que la publicité au *Moniteur*.

Les autres, groupe libéral, ont admis, par l'organe de l'honorable M. Nolf, que le Projet de Loi réalisait une amélioration en consacrant par la loi ce qui n'était réglé que par des circulaires ministérielles, mais pouvait cependant donner lieu à des abus, faute d'un barème assurant l'égalité et soumis au contrôle de l'opinion.

Votre Commission a l'honneur de vous proposer l'adoption du Projet de Loi.

Le Rapporteur,
ALFRED CLAEYS BOUÛAERT.

Le Président,
Vicomte SIMONIS.