

ANALYSE N°33/2005
sur le thème :

UN ASPECT DE L'ARTICULATION ENTRE POLITIQUES FAMILIALES ET SOLIDARITES SOCIALES

Objet de l'analyse : Le risque de précarité accru pour les femmes est connu, mais quels sont les processus qui aboutissent à cette situation discriminante ?

La façon dont s'organisent les solidarités sociales peut constituer une clé de compréhension.

Cette analyse s'attache à déterminer ce qui, dans le système de sécurité sociale belge renforce les inégalités économiques en défaveur des femmes.

Contexte : L'Université des Femmes se donne comme objectif de diffuser les savoirs élaborés par et sur les femmes. Une des thématiques choisies pour la réalisation des documents d'analyse mis à disposition via son site internet est la lutte contre la pauvreté des femmes et les mécanismes qui la produisent.

Introduction

Certains historiens considèrent qu'une des différences entre les développements anglais et français du Welfare State repose sur leurs conceptions respectives quant à l'articulation entre les politiques familiales et les politiques de sécurité sociale.

Selon Susan Pedersen¹, les politiques anglaises viseraient à renforcer le rôle et la responsabilité de l'homme comme époux et père de famille vis-à-vis des personnes qui dépendent explicitement de lui, sa femme et ses enfants, tandis que les politiques françaises viseraient plutôt à aider les parents à élever leurs enfants. Selon elle, le *Male breadwinner family model*, comme fondement du caractère patriarcal de la sécurité sociale, conviendrait seulement au Royaume-Uni. La sécurité sociale française serait plus «familialiste» ou plus «parentale» et, bien sûr, plus nataliste. Autrement dit, le Royaume-Uni se serait longtemps aligné sur la philosophie du salaire familial masculin et la France aurait adopté le principe du salaire individuel complété par des allocations familiales.

L'attitude des mouvements féministes est aussi assez différente dans ces deux pays. Au Royaume-Uni, les principaux courants féministes se battent pour que la maternité soit reconnue comme source de droits sociaux et d'allocations, ce qui permettrait aux mères de ne pas dépendre complètement de leur mari. Mais ce combat a échoué : en 1945, lors de l'instauration des allocations familiales, le gouvernement a même décidé de verser celles-ci au père malgré le sondage d'opinion qu'il avait commandé et qui était largement favorable au versement des allocations à la mère. En France, la majorité des féministes sont aussi favorables à une valorisation de la maternité, mais associée tantôt aux préoccupations hygiénistes ou natalistes, tantôt à la revendication pour l'obtention du droit de vote. Certaines en arrivent à revendiquer un salaire maternel.²

D'un côté nous aurions une protection sociale qui privilégie l'homme et de l'autre, une protection sociale qui tient plus compte de la mère et de la charge des enfants. Il conviendrait donc de remanier les relectures de Esping-Andersen lui-même³ et des travaux qui complètent ou critiquent son analyse de la «démarchandisation» et de la «défamilialisation»⁴ de la protection sociale, en distinguant plus finement les évolutions propres à chaque pays sur ce point particulier mais aussi les positions des acteur(e)s en présence.

En ce qui concerne la Belgique, il semble que la protection sociale, tout en étant plus tardivement ou moins familialiste que la française, et plus tardivement ou moins machiste que l'anglaise soit finalement, en termes de résultats, tout aussi patriarcale : tous les chemins mènent à l'homme...

Dans cette intervention, je m'efforce de montrer que dans notre pays, entre les deux guerres, le débat sur la conception du salaire minimum (familial ou individuel ?) aboutit à la reconnaissance du caractère individuel du salaire, insuffisant donc pour entretenir

¹ SUSAN PEDERSEN, *Family, Dependence and the Origins of the Welfare State. Britain and France, 1914-1945*, Cambridge UPress, 1993.

² A.COVA, *Maternité et droits des femmes en France (XIXème-XXème siècles)*, éd. Anthopos/historiques, Paris, 1997.

³ ESPING-ANDERSEN a, en partie, tenu compte, des critiques féministes et y répond partiellement dans son Epilogue de l'édition française *Les trois mondes de l'Etat-providence*, PUF, Paris, 1990 et le quatrième chapitre dans G. ESPING-ANDERSEN, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford UPress, 1999

⁴ voir des auteures comme JANE LEWIS, ANN S. ORLOFF, DIANE SAINSBURY, PAT THANE....

une famille, et à l'instauration d'un revenu de complément, les allocations familiales, dans le cadre de la sécurité sociale. La Belgique est, sur ce point, pionnière, et non la France contrairement à ce qu'écrivent tant d'auteurs.

L'influence de préoccupations modérément natalistes va interférer dans ce revenu de complément et sous l'influence des mouvements familiaux, cette transformation de la composition des revenus du ménage va entraîner, à terme, l'émergence de revendications spécifiques en faveur de la *mère* au foyer puis de l'*épouse* au foyer. Comme les allocations familiales sont loin de couvrir le coût de l'enfant, elles n'évitent pas, de 1930 à nos jours, l'appauvrissement des ménages à bas revenus ayant des enfants à charge.

I. Un salaire de misère...

La dénonciation de la misère de la classe ouvrière est courante dès le milieu du XIX^{ème} siècle. Il suffit de penser à Ducpétiaux qui en 1844, dans *«Le Paupérisme en Belgique. Causes et remèdes»*, dénonce la «réduction» des salaires inadéquatement basés sur la loi de l'offre et de la demande...de telle sorte que l'augmentation de la population conduit à la dégradation de la rémunération. Les analyses sur les budgets des ménages des classes laborieuses montraient que le niveau des salaires se dégradait par rapport au coût de la vie. Ainsi petit à petit se forgeait l'idée qu'il fallait instaurer un *salaire minimum*. Mais sur quelle base ? Quels critères permettraient de fixer ce niveau minimal ? Et surtout comment imposer une norme dans un pays aussi libéral que la Belgique ? Une telle discussion a lieu dès 1853 au conseil communal de Bruxelles.⁵ et à la fin du XIX^{ème} siècle, les premières applications d'un salaire minimum figurent dans les conditions requises lors des adjudications faites par les pouvoirs communaux.⁶

Des législations sur les salaires minima sont présentes dans divers pays dès 1900 (Australie, Nouvelle-Zélande) 1909 (Royaume-Uni) mais dans notre pays en 1934 seulement. Certains pays ont adopté des salaires minima pour les seules femmes : 1912-1913 (plusieurs Etats des E.U.), 1917-1920 (plusieurs provinces du Canada).

II. La question du salaire familial...

Dans le contexte des discussions autour du *salaire minimum* et du *juste salaire* survient, principalement dans les pays de tradition catholique, la question du «*salaire familial*».⁷

En effet, en 1891, l'encyclique «*Rerum Novarum*» avait affirmé que l'on ne pouvait admettre, au nom de la liberté contractuelle, qu'un ouvrier «sobre et honnête» ait un salaire insuffisant à assurer sa propre subsistance et que : «*l'ouvrier qui percevra un salaire assez fort pour parer aisément à ses besoins et à ceux de sa famille s'appliquera, s'il est sage, à être économe*». Ce passage a suscité beaucoup de commentaires dans les milieux économiques et sociaux de tendance chrétienne. Une des questions les plus controversées est celle-ci : l'ouvrier a-t-il droit à un salaire qui suffise non seulement à son entretien mais aussi à celui de sa famille ?⁸ Dès avant la guerre de

⁵ Cfr. discussion au conseil communal de Bruxelles, 1853-1854 . *Le minimum de salaire et les Administrations publiques en Belgique*, Ministère de l'Industrie et du travail, Office du Travail, Bruxelles, 1911.

⁶ Dans diverses communes, on exigera progressivement que les entreprises adjudicatrices s'engagent à payer un salaire minimum à leurs ouvriers : je n'ai trouvé aucun métier de femme figurant dans les répertoires des communes ayant passé de tels accords.

⁷ Au Royaume-Uni, un contexte différent amène les féministes à intervenir énergiquement, dès le début du XX^e siècle, dans le débat sur des prestations en faveur de la maternité.

⁸ V. BRANTS, *Les grandes lignes de l'Economie Politique*, Louvain, 1901, p. 202.

14, les grandes lignes d'une interprétation qui sera celle des organisations sociales chrétiennes, sont fixées. Elles sont énoncées, notamment, dans les formations données en 1911⁹ par Victoire Cappe qui, sur un aspect de la question, le salaire des femmes, s'écarte de V. Brants, son maître à penser, pour adopter les idées des dominicains Sertillanges et Perquy.

Après la guerre de 14-18, l'agitation sociale autour de la question des salaires amène le mouvement social-chrétien à relancer la question du salaire familial.

En 1920, Mgr Pottier¹⁰ explicite ce que la doctrine chrétienne entend par «salaire familial» : *«Le salaire minimum doit permettre à l'ouvrier une teneur de vie conforme à celle des gens de sa condition...en lui assurant une participation au progrès du bien-être général...»*. Le salaire de l'ouvrier doit comporter la souscription aux assurances sociales et le «salaire minimum» doit permettre l'entretien de la famille de l'ouvrier. Pottier considère comme absurde l'idée que l'on puisse réclamer, pour un même travail, un salaire d'autant plus élevé que le serait le nombre des enfants. Au contraire, une fois fixé le montant d'un *salaire minimum familial*, celui-ci doit rester fixé pour un même travail, que l'ouvrier soit célibataire, marié, père de un ou de sept enfants...Les ouvriers célibataires en profiteront pour épargner en prévision des dépenses futures. Ainsi à ses yeux, le *salaire familial* n'est autre chose que le salaire minimum.

Cette définition du salaire minimum familial ne peut s'appliquer aux femmes. Après avoir reformulé les idées les plus traditionnelles sur le rôle naturel de la femme et la présence de la femme mariée à son foyer, il dit que le salaire minimum de la femme mariée doit correspondre, au moins, à ce que coûterait une servante, nourrie, logée, rémunérée, ayant la possibilité d'épargner pour les cas de maladie ou pour sa vieillesse. *«Le bon sens et l'estimation commune comprennent que l'évaluation du travail féminin n'a pas le même point de départ que celle de l'homme chargé, par l'ordination naturelle des choses, de pourvoir aux besoins de la famille»*. Une femme seule doit cependant pouvoir vivre honorablement de son propre travail.¹¹

En 1920 toujours, au Congrès d'Economie Sociale Catholique de Liège, on discute également du salaire familial et du salaire féminin. Le dominicain Perquy,¹² rapporteur, redit que le salaire familial est un salaire minimum dû à tout ouvrier adulte qu'il soit célibataire ou marié et père de plusieurs enfants. Si ce salaire de base n'était pas familial, il faudrait établir un sursalaire familial sous forme d'allocations. Or *«si les pères de famille, grâce aux allocations dont ils sont bénéficiaires, reçoivent en supplément ce qui manque à leur salaire pour qu'il soit juste, ils cessent d'être victimes d'une injustice, mais les célibataires continuent à être injustement traités. Il y aura moindre injustice, réparation d'injustice, mais cette réparation ne sera pas adéquate, parce qu'elle sera calculée sur une fausse base, sur les besoins et non pas sur ce qui est dû»*.

⁹ V. CAPPE, *La femme belge*, Louvain, 1912, p. 55-70.

¹⁰ Antoine Pottier, prêtre, professeur de théologie, fondateur de la démocratie chrétienne à Liège, très influent dans les organisations sociales chrétiennes.

¹¹ Pour tout ce passage : Mrg Pottier, *La Morale Catholique et les Questions Sociales d'Aujourd'hui*, T.1., ..., Charleroi, 1920.

J.-L. Jadoulle, *La pensée de l'Abbé Pottier (1849-1923). Contribution...* UCL ; Louvain-la Neuve, 1991.

¹² J.L. Perquy, dominicain, directeur de l'Ecole supérieure pour Travailleurs chrétiens à Heverlee, exerce une grande influence sur les œuvres sociales chrétiennes féminines.

En ce qui concerne le salaire des femmes, J.-L. Perquy commence par dire que pour un travail exécuté indifféremment par un homme ou par une femme, le salaire minimal de la femme doit être le même que celui de l'homme. Par contre, pour un travail spécifiquement féminin, il suffit que le salaire minimal d'une femme soit suffisant pour couvrir toute sa vie durant les besoins d'une femme vivant seule. La femme ne peut pas prétendre à un salaire familial parce que normalement elle n'a pas de charge de famille : si elle est veuve ou célibataire avec enfants à charge, ce n'est pas un état normal ; si elle est mariée son salaire n'est qu'un salaire d'appoint.

La discussion qui suit aboutit à une sorte de consensus : le salaire familial ne devrait pas tenir compte des risques qui sont couverts par les assurances sociales. Ainsi, si le versement d'allocations familiales était rendu obligatoire, *«le salaire minimum, autrefois dit familial, n'aura plus à tenir compte de l'augmentation des charges familiales»*.¹³

Cette nouvelle interprétation implique indirectement, me semble-t-il, que la fixation du salaire individuel aurait désormais la même base pour les hommes et pour les femmes.

La théorie du salaire familial a toujours été présentée, par les socio-chrétiens comme fondamentalement anti-socialiste : *«La doctrine du salaire familial est essentiellement antisocialiste et conservatrice de l'ordre fondamental sur lequel la nature a fondé la société»*. Inutile de dire que les socialistes ont refusé de participer à ce débat mais les organisations syndicales, socialistes et chrétiennes, se retrouvent pour débattre ensemble de la question des allocations familiales.

III. L'instauration des allocations familiales

Au cours des années 1920, le débat sur le salaire familial cède assez rapidement le pas aux discussions sur l'instauration des allocations familiales.¹⁴

En Belgique, la pratique patronale d'accorder un complément de salaire aux travailleurs ayant des charges familiales s'observe dès le début de la première guerre dans l'industrie charbonnière. Mais le Comité Central Industriel voulait maintenir une politique de salaires et de prix bas ; il était très hostile à toute forme d'indexation des salaires et préconisait de n'accorder des suppléments que pour des périodes brèves.

Après la guerre, si une première vague d'inflation avait entraîné une adaptation assez générale des salaires, par contre, la crise de 1920-1922 ranimait les tensions sociales. Pour les éviter, des patrons toujours plus nombreux concédaient des allocations spécifiques à leurs travailleurs ayant charge d'enfants ; d'autres par contre, cherchaient à éviter ces dépenses supplémentaires en n'engageant que des travailleurs sans responsabilités familiales.

Face à cette concurrence déloyale, certains syndicats patronaux organisent entre eux des caisses de compensation pour les allocations familiales. Les six premières caisses de compensation sont créées au cours de cette crise de 1920-1922. L'une d'entre elles se félicite d'avoir brisé les revendications ouvrières : *«Par l'instauration de nos allocations familiales, nous avons enlevé aux éléments agités de notre population ouvrière un argument très précieux dans la discussion des salaires»*.¹⁵

De telles initiatives patronales ne visaient pas uniquement la compression des salaires,

¹³ Pour ce passage : *Congrès d'Economie Sociale Catholique (Liège – Xhovémont) septembre 1920*, éd. Secrétariat des Œuvres Sociales, Liège, 1921.

¹⁴ Sur l'histoire de l'instauration des allocations familiales, voir la thèse de doctorat de Margo De Koster, *Chers enfants. Les allocations familiales en Belgique, 1921-1945*, éd. Lannoo/ACAF, Tiel, 2001.

¹⁵ Margo De Koster, *op. cit.*, p. 77-78.

elles représentaient aussi une «stratégie d'occupation» générale sur le plan de la protection sociale. Face aux syndicats, le patronat s'efforçait de conserver une image paternaliste par ses interventions dans le domaine social.¹⁶

Au début, les organisations syndicales sont peu favorables à l'attribution de ces allocations familiales. Mais les travailleurs qui les percevaient y étaient attachés.

Parmi les arguments hostiles avancés par les centrales socialistes figurait l'idée que les allocations familiales menaçaient la revendication d'un salaire minimum suffisant, que c'est à l'Etat qu'incombait la prise en charge de l'éducation des enfants, que ces allocations devaient être intégrées dans le régime des assurances sociales pour que tous les travailleurs puissent revendiquer les mêmes droits sur base des mêmes cotisations...

Les arguments des syndicats chrétiens sont analogues. La CSC est hostile à une initiative patronale qui puisse être utilisée pour réduire le salaire minimum. Pour elle, ce salaire minimum doit correspondre aux besoins d'une famille moyenne, c'est-à-dire de trois enfants. La fixation de ce salaire doit être établie en fonction de la nature du travail et ne peut en aucun cas s'écarter du principe «à travail égal, salaire égal». Les allocations familiales doivent être un droit et cesser d'être une libéralité patronale. La CSC propose donc que le «salaire familial absolu» corresponde à une famille de trois enfants mais que des allocations familiales soient attribuées pour les enfants supplémentaires.

Créée en 1920, La Ligue des Familles Nombreuses de Belgique, se présentant comme le «syndicat des chefs de famille», s'inscrit d'emblée dans la revendication en faveur des allocations familiales et appuie l'initiative patronale. Mais elle insiste particulièrement sur l'aspect nataliste des allocations familiales -elle rejette la notion, avancée par la CSC, de famille «moyenne» avec trois enfants- et sur la place de la femme mariée au foyer.

À partir des années 1923/1924, des projets et propositions de loi sur l'instauration d'allocations familiales vont se succéder. Les discussions sont conflictuelles par rapport à l'*obligation*, à l'*éligibilité des attributaires* (la femme mariée salariée ?), à l'*allocataire* (versement à la mère, pour que les allocations familiales soient bien utilisées au profit de l'enfant), au sort de la *mère au foyer*, à la progressivité du montant des allocations en *fonction du rang* de l'enfant, au *maintien du droit* en cas de chômage, maladie, etc.

En 1928, une première loi oblige les entreprises adjudicataires de travaux publics à octroyer des allocations familiales à leurs travailleurs, s'il y a lieu.

Finalement, le 4 Août 1930 est adoptée la loi généralisant, dans le cadre de la sécurité sociale, l'attribution d'allocations familiales à tous les ayants droit salariés.

Divers problèmes pratiques sont encore à résoudre. Les allocations familiales sont alors attribuées par journée de travail effectif. Il faudra obtenir qu'elles soient versées pendant les journées assimilées à des journées de travail. Assez rapidement, en cas d'incapacité primaire et de chômage, les caisses de compensation seront tenues d'en poursuivre le versement pendant trois mois. Par contre, dans les années trente, une ouvrière¹⁷ attributaire, obligée par la loi de prendre un repos d'accouchement de quatre semaines non indemnisées, perd à ce moment son droit aux allocations familiales pendant son congé de maternité.¹⁸

¹⁶ Ibidem

¹⁷ Les employées sont couvertes par la loi sur le salaire mensuel garanti.

¹⁸ Face à cette carence, certaines caisses syndicales accordaient, aux travailleuses assurées, des allocations de chômage pendant leur congé de maternité. Dans ce cas elles pouvaient continuer à recevoir les allocations familiales.

Enfin, les cotisations sociales (patronales) sont prélevées par journée de travail effectif. D'où proviendront les cotisations pour financer les allocations à verser pendant les journées assimilées ? Dès le début de la crise des années trente, le nombre de journées assimilées ayant fortement augmenté, l'équilibre budgétaire des caisses de compensation s'est trouvé mis à mal.

L'instauration des allocations familiales a des conséquences imprévues par suite de la dissociation du revenu primaire en un salaire individuel et inégal et un revenu de complément socialisé et forfaitaire.

En effet, à partir du moment où l'idée globale de «charges familiales», a été exclusivement limitée à la charge des enfants, -[le terme néerlandais *kinderbijslag*, en langage courant *kindergeld*, l'exprime clairement]- et que cette charge est considérée comme couverte par les allocations familiales, le salaire minimum à revendiquer cesse d'être un salaire minimum familial mais devient un salaire minimum individuel pour un travailleur sans charge de famille. En fait, cette rémunération correspond alors à ce qui était décrit comme le salaire minimum d'une femme vivant seule...

Dès lors, les «revenus de remplacement», qui sont encore forfaitaires à cette époque mais deviennent progressivement proportionnels à la rémunération perdue¹⁹, remplacent seulement le revenu individuel d'un adulte vivant seul. Or, les allocations familiales ne couvriront jamais le coût réel des enfants de telle sorte qu'un salaire minimum individuel, ou son remplacement, augmenté de ces allocations familiales ne permet évidemment pas d'entretenir un ménage avec enfants. Le but poursuivi par la revendication de salaire minimum familial n'a pas été rencontré par la création des allocations familiales.

IV. Effets collatéraux : la politique nataliste.

Ces allocations familiales, déconnectées du salaire, font dès le début, l'objet de politiques étrangères au rapport salarial comme l'interférence d'une politique nataliste sur le montant des allocations, notamment en réduisant le montant des allocations des enfants des premiers rangs. A l'origine, c'est bien le salaire individuel qui est considéré comme insuffisant pour élever des enfants, comment a-t-on pu accepter, par la suite, que le revenu de complément ait pu varier et varie encore en fonction du rang des enfants ?

Les objectifs natalistes reposaient sur l'idée que les allocations familiales allaient nécessairement contribuer à freiner ou même infléchir la tendance à la baisse du taux de natalité. On pensait réellement, comme le souligne Margo De Koster²⁰ que si les charges que représentait un enfant étaient allégées, voire supprimées, un plus grand nombre de couples décideraient d'avoir un enfant ou feraient le choix d'une famille nombreuse.

Du discours à sa réalisation il y a de la marge : la politique des allocations familiales hésitera toujours entre la sanction et la récompense. Les couples qui ont peu d'enfants sont sanctionnés par des allocations minimalistes, les familles nombreuses auront des allocations plus généreuses pour certains de leurs enfants (voir le tableau p. 8).

Mais au total, il ne faut donc pas s'illusionner sur la générosité effective de la loi de 1930 à l'égard des familles nombreuses.

¹⁹ La loi de 1925 sur les pensions des employés introduit cette notion. Les allocations de chômage sont forfaitaires mais leur niveau dépend de la catégorie adoptée par l'assuré.

²⁰ Margo De Koster, *Chers enfants...*, op. cit., p. 171.

En effet, à cette époque, la taille moyenne de la famille était déjà assez réduite, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau 1. Répartition des familles en fonction du nombre d'enfants
(Belgique, 1930)**

Sans enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	5 enfants et plus
24,31%	27,69%	19,82%	10,94%	6,46 %	10,78%

Source : Margo De Koster, *op.cit.*, p. 118

La majorité des familles devait donc se contenter des allocations pour les enfants des premiers rangs, ce qui ne représentait pas grand-chose, en tout cas moins que ce qui était attribué pour le seul enfant du troisième rang ... La réflexion de la CSC, qui se basait sur une famille «normale» de trois enfants était donc statistiquement parlant plus optimiste que réaliste. L'immense majorité des ménages de travailleurs salariés s'appauvriissait matériellement en ayant des enfants.

V. La question du coût de l'enfant...

Mais les allocations familiales sont-elles réellement destinées à couvrir le coût des enfants ? Dans son étude sur l'histoire des allocations familiales, Margo De Koster avance que les discours sur les allocations familiales auraient d'abord visé un aspect économique (le salaire) puis un aspect social (le risque de pauvreté), puis encore l'intérêt de l'enfant, enfin une conception normative de la famille, celle de la famille bourgeoise, avec un chef soutien de famille et une femme au foyer.²¹

Il me semble que les faits et chiffres sont loin de corroborer ces discours. Les allocations familiales sont notoirement insuffisantes. Elles n'ont jamais réellement couvert le «coût de l'enfant». Elles n'ont jamais sérieusement envisagé de le faire.

Dans les années trente, l'assistance sociale octroie pour les enfants des prestations plus généreuses que la sécurité sociale qui est cependant financée par une socialisation d'une partie du salaire des travailleurs.

Ainsi les suppléments pour enfants à charge sont plus élevés dans certains régimes d'*assistance sociale* que ne le sont les allocations familiales. Examinons le cas du chômage.

Au cours des années trente, les allocations de chômage sont, dans une première période de chômage, payées par les caisses d'*assurances* syndicales (montants et durées variables selon les caisses) puis, dans une deuxième période, par le Fonds National de Crise (FNC, régime d'*assistance sociale*). Les montants de ces dernières sont fixés par Arrêté Royal et varient selon les catégories de communes.

Nous pouvons ainsi comparer les montants des allocations familiales (attribuées par journée de travail effectif et pendant les trois premiers mois de chômage) et les suppléments pour enfants à charge, attribués par le FNC, en deuxième période de chômage.

**Tableau 2. Montant des allocations familiales en sécurité sociale
(Belgique, 1930 et s.)**

<u>Allocations familiales minimales (travail complet)²²</u> <u>attribuées par les Caisses de compensation agréées</u>	
1 ^{er} enfant.....	15 frs/mois
2 ^{ème} enfant.....	20 frs/mois
3 ^{ème} enfant	40 frs/mois
4 ^{ème} enfant.....	60 frs/mois
5 ^{ème} enfant.....	80 frs/mois
6 ^{ème} enfant et suivants	100 frs/mois.

²¹ M. DE KOSTER, *op. cit.*, p.114

²² Les allocations minimales sont déterminées par la loi, les caisses patronales peuvent librement accorder des suppléments.

**Tableau 3. Montant des prestations familiales en assistance sociale
(Fonds National de Crise, Belgique, 1930)**

<u>Allocations de chômage et <i>suppléments familiaux</i> (montants maximaux)²³</u>	
-Chômeuse/Femme mariée non chef de famille ²⁴	: 7 frs/jour
-Chômeur/H de moins de 25 ans (célibataire, veuf ou divorcé sans enf.) :	7 frs/jour
-Chômeur/H de plus de 25 ans (chef de fam., veuf ou divorcé sans enf.) :	9 frs/jour
<i>De plus, pour les hommes chefs de famille :</i>	
-Pour leur épouse ou leur ménagère au foyer	: 3,5 frs/jour
-Pour chaque enfant à charge (moins de 14 ans)	: 3 frs/jour

L'assistance donne un montant identique pour chaque enfant sans tenir compte de son rang et il est manifeste que la charge économique des enfants de familles de moins de 4 ou 5 enfants est mieux couverte dans le régime de l'assistance (FNC) que dans celui de la sécurité sociale (Caisses de compensation).

Soulignons dès à présent, qu'à ce moment, le régime de la sécurité sociale n'octroie pas de supplément pour la mère au foyer tandis que le régime de l'assistance sociale octroie au chômeur chef de ménage, ayant ou non des enfants, une allocation complémentaire pour son épouse au foyer ou pour une autre ménagère qui s'occupe exclusivement de l'entretien du ménage.

À partir de la fin de 1930, les chômeuses mariées perdent leur droit à l'allocation de chômage du FNC (maximum : 7 frs par jour) tandis que leur conjoint, s'il est chômeur, perçoit en «échange» l'allocation complémentaire pour la charge de son épouse au foyer (maximum : 3,5 frs par jour).

VI. Un double prélèvement pour les ménages de deux travailleurs.

Au moment de l'adoption de la loi sur les allocations familiales, la cotisation sociale ad hoc est forfaitaire et prélevée par journée de travail : le montant est différent pour les hommes et pour les femmes ce qui traduit les inégalités de leurs rémunérations respectives (en 1930 : 0,60 fr par journée d'homme et 0,40 fr par journée de femme ; en 1944 : 1,55 fr par journée d'homme et 0,90 fr par journée de femme). À partir de 1945, la cotisation est établie en pourcentage du salaire (au début : 6 % du salaire plafonné).

Comme il a toujours été entendu que les ménages ne pouvaient percevoir qu'une fois les allocations familiales par enfant et que, de plus, celles-ci sont particulièrement réduites pour les enfants des deux premiers rangs, il va de soi que, les ménages de deux travailleurs ayant des enfants à charge, ont presque

²³(Il existe plusieurs plafonds pour les allocations de chômage:

- celui attribué auparavant par la caisse syndicale de l'affilié,
- celui des 2/3 du salaire antérieur,
- et enfin les plafonds cités dans le .texte

²⁴ Depuis la fin de 1930, la chômeuse mariée, chômeuse complète n'a plus droit aux allocations de FNC.

toujours contribué plus qu'ils ne recevaient, autrement dit qu'ils n'ont guère bénéficié du transfert qui allait théoriquement des travailleurs sans enfants vers les travailleurs avec enfants.

Ainsi, le deuxième salaire –celui de la femme- déjà traité comme «salaire d'appoint», c'est-à-dire comme un salaire d'adulte sans charges familiales a, en outre, pour effet d'annuler l'effectivité de la redistribution sociale au détriment de sa famille...

Il faudra attendre le début des années 1970 pour que les organisations syndicales reconnaissent que les cotisations sociales des femmes mariées avec enfants à charge sont prélevées à fonds perdus et songent à organiser pour elles une compensation en termes de services (crèches et aides familiales) ce qui suscitera la création, en 1971, du Fonds d'Equipeement et de Services Collectifs financé par l'Office National des Allocations Familiales des Travailleurs Salariés. Aujourd'hui ce fonds est en déshérence, alors que se poursuit, depuis 1930, le double prélèvement des ménages de deux travailleurs...sans contrepartie adaptée pour leurs enfants.

Bien que les responsables socio-économiques et politiques aient été divisés sur les questions du salaire familial et des allocations familiales, le résultat des compromis successifs a abouti à une «socialisation», très partielle de la charge économique de l'éducation des enfants. Or, dans l'idéologie de l'époque, cette charge relevait de la responsabilité du père, c'est donc la responsabilité du père qui a été partiellement «socialisée».

Par contre, dans la même idéologie, la charge qui relevait de la responsabilité de la mère, c'est-à-dire le travail, le souci et les soins nécessaires à l'éducation des enfants, n'a pas bénéficié de la moindre socialisation, pas même pour les mères travailleuses qui cotisent si souvent à fonds perdus.

VII. De la «mère» au foyer aux droits dérivés au nom de la «femme» au foyer

Au lieu de s'interroger sur la «socialisation» des responsabilités attribuées à la mère, nos institutions vont s'engager davantage encore dans la «socialisation» de charges qui sont arbitrairement imputées aux hommes.

Nous avons vu qu'au cours des débats qui vont du salaire familial aux allocations familiales, la notion de «charge familiale», d'abord globale, a été limitée à celle des enfants, ce qui n'a pas manqué d'indisposer les partisans des mères au foyer. Rappelons qu'à ce moment, l'allocation pour la «mère» au foyer ne figure pas dans le régime obligatoire de sécurité sociale ; toutefois il n'est pas interdit aux caisses de compensation patronales d'octroyer, quand elles ont des bonis, des suppléments pour les mères au foyer. Seul le régime de l'assistance sociale comporte une allocation pour l'épouse au foyer (qu'elle ait ou non des enfants) ou même pour la femme à journée du chômeur...

Progressivement, certains responsables socio-économiques et politiques vont s'efforcer d'obtenir une prise en charge par la sécurité sociale des *mères* au foyer et bientôt même des *femmes* au foyer.

Rappelons brièvement, qu'entre les deux guerres, une partie de la protection sociale (chômage, maladie/invalidité, soins de santé) est traitée dans le cadre d'assurances sociales, tandis que d'autres branches (pensions, allocations familiales) le sont déjà dans le cadre de la sécurité sociale. Il n'est pas encore question de droits dérivés gratuits pour les femmes au foyer ou pour leur conjoint dans les régimes de protection sociale à base d'assurances et de cotisations. Pour les soins de santé, les chefs de famille paient aux sociétés de secours mutuels une deuxième cotisation pour leur femme au foyer. Pour le chômage, les cotisations aux caisses syndicales et les allocations sont forfaitaires, individuelles et dépendent des catégories choisies lors de l'inscription. Pour les pensions, les ouvriers qui ont une épouse à charge paient une deuxième cotisation forfaitaire pour que leur femme reçoive à 65 ans une pension en mains propres ou, le cas échéant, une pension de survie. Les employés, par contre, dont la cotisation

pour la pension est proportionnelle à la rémunération plafonnée, ont obtenu de mettre gratuitement à charge du régime des pensions des employés, une modeste pension de survie pour leur épouse tandis qu'en compensation, les employées mariées, qui n'ouvrent pas ce droit à une pension de survie pour leur conjoint, bénéficient de quelques dispositions favorables pour elles-mêmes.

Dans ce contexte, comment va s'élaborer le processus qui conduit à socialisation de la prise en charge du «coût économique» de l'épouse au foyer ?

Par rapport aux femmes mariées, les autorités sociales tiennent des discours assez contradictoires selon qu'ils sont destinés aux femmes ou aux hommes. D'un côté, elles cherchent à convaincre la femme mariée de rester au foyer, d'un autre côté, elles compatissent au sort des maris qui assument la charge économique de celle-ci.

La femme mariée, restant au foyer, apporterait au ménage un revenu en nature nettement supérieur au revenu monétaire qu'elle pourrait acquérir sur le marché du travail. Si la femme mariée savait compter, elle resterait à la maison. Dans son rapport présenté en 1928 au congrès de la CSC, Maria Baers écrit : « *Et après tout, le travail effectué au-dehors est-il vraiment si rémunérateur ? La valeur économique des besognes ménagères n'est appréciée à sa juste valeur ni par les hommes ni, souvent même par les femmes. N'est-il pas exact, pourtant, qu'une femme sachant diriger le ménage et dépenser judicieusement, gagne autant que son mari ?* »²⁵ Ce discours n'est pas l'apanage des responsables des mouvements sociaux-chrétiens. En 1930, au congrès du CIF (Congrès International des Femmes), Isabelle Blume fait un exposé sur la valeur du travail de la femme au foyer qui est selon elle, comparable au salaire d'une ouvrière dans l'industrie.

Après la deuxième guerre, la Ligue des Familles Nombreuses, qui continue sa campagne pour que la femme mariée reste ou retourne au foyer, ajustait son discours et demandait qu'on octroie « *à la mère au foyer une allocation suffisante pour combler l'écart moyen entre le rendement économique de son activité au foyer et la somme que lui rapporterait son travail au dehors* »²⁶. Personne ne semble envisager que la travailleuse est une femme qui dirige aussi son ménage et effectue aussi ses dépenses de manière raisonnable.

D'ailleurs, si les autorités sociales croyaient à leur propre discours, toutes les mesures en faveur des mères au foyer, dont l'éventail est cependant dressé en pleine crise, notamment au 14^e Congrès de la Natalité (Dijon, 1932),²⁷ seraient bien superflues.

Malgré cette mise en évidence de la valeur économique du travail ménager de la mère au foyer, un tout autre discours est destiné aux hommes. Leur épouse représenterait une «charge» économique pour eux ; il faudrait les aider à supporter cette charge, autrement dit «socialiser» la charge économique de l'épouse au foyer. C'est ce deuxième discours qui va l'emporter et bénéficier de mesures concrètes de plus en plus importantes à partir de la fin de la deuxième guerre.

À la sortie de la guerre, la création provisoire d'une branche de la sécurité sociale (le Fonds National d'Aide au Rééquipement Ménager des Travailleurs) destinée, comme son nom l'indique au rééquipement ménager des travailleurs, va permettre d'attribuer des bons pour l'épouse au foyer : chaque *travailleur* recevra 20 bons de catégorie B + 10 bons de catégorie C s'il a une épouse à charge

²⁵ M. BAERS, *Le Travail salarié de la Femme Mariée*, Rapport..., Gand, 5-6 mai, 1928, p.16.

²⁶ *La sécurité sociale et les Allocations Familiales*, La Ligue des Familles Nombreuses, Bruxelles, 1945, p.61

²⁷ *Le travail de la mère hors de son foyer et sa répercussion sur la natalité*, Rapport de la Commission Catholique au 14^{ème} Congrès de la Natalité, ...éd. Paris, 1933. (Un des intervenants aurait calculé que la mère au foyer apportait par sa bonne gestion l'équivalent de 5000 francs français par an).

+ 5 bons de catégorie P pour chaque autre personne à sa charge. Ce système fut assez rapidement remplacé par des allocations compensatoires pour les ménages dont les revenus étaient inférieurs à un certain plafond modulé en fonction du nombre de personnes à charge.

En 1949 est instaurée une majoration des allocations familiales lorsque la *mère* est au foyer, majoration intitulée «allocation de la mère au foyer».

En 1951, le Rapport sur la Réforme de la Sécurité sociale propose de supprimer cette allocation et plutôt d'améliorer les allocations familiales ordinaires. Le Rapport considère que la dépense globale pour la mère au foyer est hors de proportion avec l'avantage individuel accordé et qu'«*il est difficile de contrôler si [une demandeuse d'allocation...] Ne se livre pas sans le dire, à certains travaux salariés hors du foyer...*».²⁸ L'allocation fut supprimée en 1957 et remplacée par des suppléments d'allocations familiales en fonction de l'âge des enfants.

Une nouvelle offensive en faveur d'une «allocation socio-pédagogique» est organisée à partir du milieu des années'60. Les organismes familiaux voulaient la faire attribuer exclusivement aux mères *au foyer*. Les organisations sociales-chrétiennes finissent par en revendiquer l'application aussi bien pour les mères au foyer que pour les mères travailleuses (qui pourront l'utiliser pour les frais de garde de leurs enfants). Les organisations socialistes finissent par s'y opposer tout à fait.

L'allocation socio pédagogique en tant que telle n'a pas été appliquée mais le soutien à la *mère* au foyer qui, au fil des temps, est devenu le soutien à l'*épouse* au foyer, va se faire de plus en plus important au cours des diverses réformes fiscales et sociales de l'après-guerre : droits dérivés pour l'épouse et son conjoint, quotient conjugal et autres avantages fiscaux.

Nous ne reprendrons pas ici l'analyse et la critique que nous avons faites à diverses reprises de ces droits non-contributifs dérivés du mariage ou parfois de la cohabitation, attribuées tantôt au titulaire de droits directs (majorations diverses, comme par exemple le «taux ménage» de la pension de retraite), tantôt à son conjoint/cohabitant (accès gratuit à l'assurance soins de santé), tantôt à son ex-conjoint (pension de divorce, pension de survie). Ces droits dérivés grèvent la sécurité sociale de dépenses excessivement importantes (\pm un quart de la sécurité sociale globale, et même entre 35 et 36 % des dépenses de pensions).²⁹ Nous avons montré que sans ces droits dérivés, nous n'aurions aucun problème de financement des retraites ;³⁰ que ces droits dérivés du mariage/cohabitation procurent souvent aux femmes bénéficiaires des revenus proportionnellement plus importants et moins conditionnels que ceux que les travailleuses peuvent acquérir par leur travail professionnel et enfin, qu'à cause de ces droits dérivés, la redistribution qu'opère normalement la sécurité sociale ne joue pas pleinement pour les femmes travailleuses.

²⁸ Commissaires d'Etat à la Sécurité Sociale, *Rapport sur la Réforme de la Sécurité sociale*, Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale, Bruxelles, 1951, p.258.

²⁹ H. PEEMANS-POULLET, *L'individualisation des droits pour rendre la sécurité sociale plus juste et plus sociale*, dans La revue politique, Cepess, 2000, 3-4, p.45-76. (bibliographie des principaux travaux).

³⁰ H. PEEMANS-POULLET, *Pensions : un plan stratégique sans les femmes...* ? dans RBSS, 2003,4, p.1283-1299 ET H. PEEMANS-POULLET, *Retraites : à quelle sauce sont mangées les femmes ?* dans Cahiers marxistes, 231, 2005, p.117-130

Conclusions

L'analyse de l'articulation entre famille et protection sociale montre à quel point, comme le dénoncent de nombreuses féministes,³¹ la sécurité sociale contribue à façonner les familles selon un modèle patriarcal, c'est-à-dire un modèle hiérarchisé, favorable aux hommes qui ont une épouse ou une cohabitante n'exerçant pas ou peu d'activité professionnelle. D'une manière générale, les politiques sociales et fiscales subsidient les ménages qui fonctionnent de manière inégalitaire et pénalisent ceux qui fonctionnent de manière égalitaire.

La résistance que manifestent les responsables socio-économiques et politiques à toute idée d'individualiser les prestations sociales comme le sont les cotisations, à réduire progressivement les droits dérivés tout en augmentant la part des droits directs contributifs et à réduire progressivement le quotient conjugal indique bien que la hiérarchisation du modèle familial reste une politique actuellement intentionnelle.

Les bénéficiaires et les victimes de ce modèle familial ne se répartissent pas de part et d'autre d'une ligne simple qui diviserait les hommes et les femmes. La ligne de partage se situe entre les ménages de deux travailleurs/contributeurs et les ménages avec un seul travailleur/contributeur³².

Dans le premier groupe, si les hommes et les femmes ne bénéficient guère de droits dérivés, c'est cependant le travail professionnel des femmes qui est brimé par tout un arsenal de mesures visant à les écarter partiellement, temporairement ou définitivement du marché du travail et à réduire ou supprimer les droits sociaux qu'elles acquièrent par leur travail professionnel. Beaucoup d'entre elles sont obligées de compter sur une combinaison de droits directs et de droits dérivés, autrement dit sur le travail et le mariage pour avoir une protection sociale décente. Les femmes mariées ou cohabitantes sont supposées n'avoir pas «besoin» de travailler ou de travailler à plein temps, n'avoir pas «besoin» de bénéficier de leurs droits individuels complets en sécurité sociale. Leur protection sociale est placée sous la coupe d'une pensée sociale beveridgienne ; leurs droits sont assortis, indirectement par référence au statut familial, de conditions de revenus, alors que leurs cotisations ne le sont pas.

Dans le second groupe figurent non seulement les travailleurs isolés mais aussi les ménages d'un seul travailleur/contributeur et les femmes au foyer. Ce groupe se trouve presque complètement dans un modèle de sécurité sociale de type bismarckien, c'est-à-dire assurantiel avec des droits sans condition. Dans ce groupe, les mariés/cohabitants bénéficient, sans enquête sur les besoins et ressources, de la «socialisation» de la «charge» économique de leur conjointe non-travailleuse (par ex. le «taux ménage» en pension) et pour celle-ci de droits dérivés gratuits (par exemple accès à l'assurance-soins de santé, la pension de survie...). Les droits sociaux de l'homme sont presque toujours riviés à son travail professionnel, ceux de son épouse au foyer sont riviés au mariage.

Par rapport à ce modèle familial que tant d'auteurs décrivent comme celui du «*male breadwinner*», il convient de remarquer que, depuis 1930, la charge économique des enfants est partiellement socialisée et que, depuis la deuxième guerre, celle de leur conjointe a été progressivement socialisée par un ensemble important de droits dérivés et d'avantages fiscaux.

Les responsabilités économiques de la famille, que l'idéologie traditionnelle attribue au père et mari, ont été largement mises à charge de la société.

³¹ [sous la dir.de...]D. SAINSBURY, *Gendering Welfare States*, Sage Publications, London, 1994.

³² Les familles monoparentales peuvent se situer de l'un ou l'autre côté.

On ne peut pas en dire autant des responsabilités, que l'idéologie traditionnelle attribue à l'épouse et mère. Le travail familial, avec tout ce qu'il comporte de soucis et de soins pour les enfants et les autres membres de la famille reste le parent pauvre de la politique familiale et de la protection sociale. Ces restrictions imposées à la socialisation du travail familial sont particulièrement choquantes pour les mères travailleuses, qui assument, au même titre que toutes les mères, le travail familial et, au même titre que tous les travailleurs, les cotisations sociales liées au travail professionnel.

© Université des Femmes asbl

Date du document : décembre 2005

Ont contribué à la réalisation de ce document :

Rédaction : Hedwige PEEMANS-POULLET

Relecture, mise en page : Luisa SORIANO, Sophie PEREIRA