

*L'Université des Femmes asbl diffuse les savoirs élaborés par et sur les femmes.*

*Par des documents d'analyse mis à disposition via son site, elle souhaite déjouer les ressorts sexistes dans l'organisation sociale.*

*Dans ce cadre, elle soumet à l'analyse féministe les mécanismes de la sécurité sociale.*



Texte d'ANALYSE  
n°17/2007

Publication: déc. 2007

**L'auteure**

**Hedwige PEEMANS-POULLET** est membre du Comité scientifique de l'Université des Femmes dont elle une des fondatrices.

## Résumé de l'analyse

*Dans ce document, Hedwige Peemans-Poullet retrace l'histoire, entre les deux guerres, de la discussion sur la fixation du salaire. Que doit couvrir le salaire minimum ? Pour les uns il doit permettre à un travailleur de vivre et de faire vivre sa famille. Ce salaire doit être attribué indistinctement à tout travailleur masculin qu'il ait ou non des charges de famille. Le salaire minimum d'une travailleuse serait un salaire individuel. Il n'y a pas eu de consensus sur ces conceptions. Le consensus s'est fait autour de l'idée d'un salaire individuel pour tout travailleur augmenté d'allocations familiales pour ceux qui ont des enfants à charge. Ce consensus a abouti à la création des allocations familiales obligatoires en 1930. Au cours de ces débats, on constate que la charge de famille concerne seulement les enfants (le terme flamand «kinderbijslag», en langage courant «kindergeld» est explicite). Aussi les organismes familiaux vont partir en guerre pour faire reconnaître la charge spécifique de l'épouse au foyer. On constate aussi que la définition du salaire individuel qui a été adoptée aurait dû déboucher sur l'idée que le salaire minimum des hommes et des femmes devait être égal.*

*Hélas, les théoriciens s'embrouillent... Les allocations familiales attribuées comme revenu de complément sont de fait détachées du salaire ce qui permet des interférences politiques de type nataliste ou familialiste qui auront comme résultat que le coût de l'enfant ne sera jamais réellement couvert par cette allocation. Les travailleurs s'appauvrissent en ayant des enfants... Avant la guerre, le mode de financement est basé sur la journée de travail, après la guerre, sur un prélèvement en pourcentage du salaire. Pour les parents qui sont tous les deux travailleurs, il y aura toujours un double prélèvement alors qu'ils ne reçoivent qu'une fois les prestations. On pourrait dire que depuis 1930, les travailleuses mariées et mères de famille ont cotisé «à fonds perdus» pour les prestations familiales puisque l'ouverture du droit aux allocations était déjà assuré par le père des enfants...*

**Hedwige PEEMANS-POULLET**

## **UNE PAGE D'HISTOIRE: DU « SALAIRE FAMILIAL » AUX ALLOCATIONS FAMILIALES articulation entre salaire et sécurité sociale**

## INTRODUCTION

Depuis quelques dizaines d'années, l'idée que les allocations familiales sont un «droit de l'enfant» s'est imposée en Belgique. Ce serait désormais l'enfant qui, par sa seule présence, ouvrirait ce droit social et non le travail et les cotisations de ses parents. Cette idée qui n'est pas dénuée d'enjeux politiques que nous n'évoquerons pas ici, ne correspond cependant pas à la réalité historique.

En remontant le cours de l'histoire, nous montrerons que les allocations familiales sont un élément de la rémunération du travailleur, élément qui a été déconnecté du salaire individuel pour ne le réserver qu'aux seuls salariés ayant des enfants. Cette déconnection, qui n'aurait pas existé dans la conception d'un «salaire familial», a permis d'infiltrer des considérations démographiques, familialistes et patriarcales dans la philosophie des allocations familiales. Des préoccupations modérément natalistes perturbent dès le début ce revenu de complément mais sous l'influence des mouvements familiaux, cette transformation de la composition des ressources du ménage va aussi entraîner, à terme, l'émergence de revendications spécifiques en faveur de la *mère* au foyer puis de l'*épouse* au foyer.

Entre les deux guerres, c'est le débat sur la conception d'un salaire minimum et de son caractère familial ou individuel, qui a fini par aboutir à la reconnaissance du caractère strictement individuel du salaire. Celui-ci est alors reconnu comme insuffisant pour entretenir la famille du travailleur. La nécessité d'ajouter un complément à ce salaire en socialisant une partie de celui-ci et en attribuant cette partie socialisée aux seuls travailleurs qui ont des enfants a conduit à la création des allocations familiales, dans le cadre de la sécurité sociale. Sur ce point, la Belgique est pionnière, et non la France comme le soutiennent tant d'auteurs.

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.

Les femmes travailleuses cotisent au même titre que les hommes mais en vertu du principe de non cumul des prestations, les travailleuses qui sont mères n'ouvrent pas le droit aux allocations familiales puisqu'en général, ce droit est déjà ouvert par le père des enfants. Depuis 1930 jusqu'à nos jours, les travailleuses mères, bien qu'ayant des enfants à charge, cotisent sans contrepartie.

## 1. UN SALAIRE DE MISERE

La misère de la classe ouvrière au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle ne doit plus être décrite. Elle a fait l'objet de dénonciations et de critiques. Il suffit de penser à Ducpétiaux qui, en 1844, dans «*Le Paupérisme en Belgique. Causes et remèdes*», dénonce la «réduction» des salaires qui sont selon lui, 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 concrètes sur l'évolution des budgets des ménages ouvriers montraient aussi que le niveau des salaires se dégradait par rapport au coût de la vie.

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 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.

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 eu lieu dès 1853 au conseil communal de Bruxelles.<sup>1</sup> La fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, les premières applications d'un salaire minimum figurent dans les conditions requises lors des adjudications faites par les pouvoirs communaux.<sup>2</sup>

Des *législations* sur les salaires minima sont présentes dans divers pays dès 1900 (Australie, Nouvelle-Zélande) 1909 (Royaume-Uni) mais dans notre pays c'est en 1934 seulement qu'une telle législation voit le jour. Certains pays ont adopté des salaires minima pour les seules femmes : 1912-1913 (plusieurs Etats des Etats-Unis), 1917-1920 (plusieurs provinces du Canada).

## 2. LA QUESTION DU SALAIRE FAMILIAL ...

<sup>3</sup> Au Royaume-Uni, un contexte différent amène les féministes à intervenir énergiquement, dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, dans le débat sur des prestations en faveur de la maternité.

C'est dans ce contexte des discussions autour du *salaire minimum* ou du *juste salaire* que survient, principalement dans les pays de tradition catholique, la question du «*salaire familial*».<sup>3</sup>

<sup>4</sup> V. BRANTS, *Les grandes lignes de l'Economie Politique*, Louvain, 1901, p. 202

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 était 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 ?<sup>4</sup>

Dès avant la guerre de 1914, les grandes lignes d'une interprétation, qui

deviendra celle des organisations sociales chrétiennes, sont fixées. 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».

<sup>5</sup> Antoine Pottier, prêtre, professeur de théologie, fondateur de la démocratie chrétienne à Liège, très influent dans les organisations sociales chrétiennes.

En 1920, Mgr Pottier<sup>5</sup> 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 pas autre chose que le salaire minimum.

<sup>6</sup> 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.

Mais pour lui, 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.<sup>6</sup>

<sup>7</sup> 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 1920 toujours, au Congrès d'Economie Sociale Catholique de Liège, on discute également du «salaire familial» et du salaire féminin. Le dominicain Perquy<sup>7</sup>, 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*».

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.

<sup>8</sup> V. CAPPE, *La femme belge*, Louvain, 1912, p. 55-70.

Les femmes ne sont pas absentes du débat. Dans l'ouvrage, *La Femme Belge* qu'elle dirige, Victoire Cappe reprend le texte d'une formation qu'elle a donnée à la Semaine sociale féminine à Bruxelles en 1911.<sup>8</sup> Elle commence par rappeler le nombre de femmes au travail et leurs conditions de rémunération. Puis, elle rappelle la doctrine chrétienne sur le rôle normal de la femme mariée tout en soulignant que de nombreuses femmes doivent subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leur famille. Reste le principe : «*C'est l'homme qui doit normalement gagner un salaire suffisant à sa subsistance et à celle de sa famille*». Enfin, elle définit ce que doit représenter *le minimum de salaire féminin* montant qui s'avère souvent inférieur à ce que devrait être un *juste salaire féminin*. De toutes manières, lorsque les femmes exercent des métiers masculins, il faut appliquer le principe de *l'égalité de rémunérations*. On observe ici que, sur la question du salaire des femmes, Victoire Cappe adopte, avec nuances, les idées des dominicains Sertillanges et Perquy.

<sup>9</sup> Pour ce passage : *Congrès d'Economie Sociale Catholique (Liège – Xhovémont) septembre 1920*, éd. Secrétariat des Œuvres Sociales, Liège, 1921.

Les débats au sujet d'un salaire familial ou individuel ont progressivement abouti à une sorte de consensus : le «salaire familial» ne devrait pas tenir compte des risques qui sont couverts par les assurances sociales, donc 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*».<sup>9</sup>

Ce consensus aurait dû avoir pour conséquence que désormais la fixation du salaire individuel aurait la même base pour les hommes et pour les femmes. Il n'en sera rien.

La théorie du «salaire familial» était une pomme de discorde entre les organisations sociales chrétiennes et les organisations socialistes. Elle le reste chez les historiens. Et pour cause, elle 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*». Les socialistes ont peu discuté du fond de la question mais les

organisations syndicales, socialistes et chrétiennes, se sont retrouvées pour débattre ensemble de la question des allocations familiales.

### 3. L'INSTAURATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES

<sup>10</sup> 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, Tielt, 2001.

Au cours des années 1920, le débat sur le salaire familial cède assez rapidement le pas aux discussions sur l'instauration des allocations familiales.<sup>10</sup>

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 a ranimé les tensions sociales. Pour contenir ces tensions, 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 ont organisé 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*».<sup>11</sup>

<sup>11</sup> M. DE KOSTER, *op. cit.*, p. 77-78.

De telles initiatives patronales ne visaient pas uniquement la compression des salaires, 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.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> *Ibidem*, p.77-78

Au début, les organisations syndicales étaient 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, figuraient les objections 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 objections des syndicats chrétiens étaient analogues. La Confédération des Syndicats chrétiens (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 avec 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 présentait comme le «syndicat des chefs de famille». D'emblée, elle s'inscrit 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 de famille «moyenne» avec trois enfants telle qu'avancée par la CSC ; elle insiste particulièrement sur le rôle de la femme mariée au foyer, rôle qui n'était plus très présent dans les discussions allant du «salaire familial» aux allocations familiales.

À partir des années 1923/1924, des projets et des propositions de loi sur l'instauration d'allocations familiales vont se succéder. Les discussions sont conflictuelles par rapport à de nombreux points comme l'*obligation*, l'*éligibilité des attributaires* (la femme mariée salariée doit-elle cotiser?), le choix de l'*allocataire* (convient-il de verser les allocations familiales à la mère pour s'assurer qu'elles soient effectivement utilisées au profit des enfants ?), le sort de la *mère au foyer*, la progressivité du montant des allocations en *fonction du rang* de l'enfant, le *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, lorsqu'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

<sup>13</sup> Les employées sont couvertes par la loi sur le salaire mensuel garanti.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> en fonction de la nature des entreprises, de la localisation, des qualifications personnes des travailleurs...

<sup>16</sup> La loi de 1925 sur les pensions des employés a introduit cette notion de proportionnalité qui ne sera appliquée de manière générale qu'après la seconde guerre. Dans les années '30, les allocations de chômage sont forfaitaires mais le montant de ce forfait dépend de la catégorie de cotisations adoptée par l'assuré.

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 ouvrière<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

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? Or, le pays vient d'entrer dans une crise qui provoque un chômage massif ; le nombre de journées assimilées ayant fortement augmenté, l'équilibre budgétaire des caisses de compensation s'est trouvé mis à mal dès le début de la mise en application de la loi.

L'instauration des allocations familiales a eu des conséquences imprévues par suite de la dissociation du *revenu primaire* du salarié en un *salaire individuel et inégal*<sup>15</sup> et ce *revenu de complément* qui est *socialisé et forfaitaire*.

En effet, à partir du moment où l'idée globale et floue de «charges familiales», a été exclusivement limitée par les «allocations familiales» à la charge des enfants, (-le terme néerlandais *kinderbijslag*, ou en langage courant *kindergeld*, est plus explicite-) et que cette charge est considérée comme couverte par les allocations familiales, le salaire minimum à revendiquer est devenu un salaire minimum individuel pour un travailleur sans charge de famille. En conséquence, les «revenus de remplacement» de ce salaire compensent seulement le revenu individuel d'un adulte vivant seul ; ces revenus de remplacement sont encore forfaitaires à cette époque mais ils deviendront progressivement proportionnels à la rémunération perdue.<sup>16</sup>

Or, le montant forfaitaire des allocations familiales ne couvrira jamais le coût réel des enfants, nous y reviendrons, de telle sorte qu'un salaire minimum individuel (ou son remplacement), augmenté de ces allocations familiales ne permettent 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.

#### 4. EFFETS COLLATERAUX :LA POLITIQUE NATALISTE

Ces allocations familiales, déconnectées du salaire individuel, font dès



le début, l'objet de politiques parasites par rapport au contrat salarial. L'interférence la plus notable est celle d'une politique nataliste qui se joue sur le montant des allocations, et se traduit particulièrement par la réduction du montant des allocations des enfants des premiers rangs. A l'origine, c'était bien le salaire individuel qui était considéré comme insuffisant pour élever des enfants, comment a-t-on pu en arriver, par la suite, à admettre que cet indispensable revenu de complément ait pu varier -et varie encore toujours- en fonction du rang des enfants ?

<sup>17</sup> M. DE KOSTER, *Chers enfants...*, op. cit., p. 171

Les objectifs natalistes reposaient sur l'idée que les allocations familiales allaient nécessairement contribuer à infléchir ou au moins à freiner la tendance générale à la baisse du taux de natalité. On pensait réellement, comme le souligne Margo De Koster<sup>17</sup> 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. Dans la pratique, la politique menée par la branche des allocations familiales a adopté une formule punitive pour les enfants des premiers rangs en réduisant fortement le montant. Tandis que seuls les enfants des rangs suivants bénéficieraient d'un montant plus raisonnable. Depuis 1930, les couples qui ont peu d'enfants sont sanctionnés par des allocations familiales minimalistes tandis que les familles nombreuses auront des allocations plus généreuses pour certains de leurs enfants (voir plus loin les données concernant les allocations familiales). Mais au total, il ne faut malgré tout pas s'illusionner sur la générosité effective de la loi de 1930 à l'égard des familles nombreuses.

<sup>18</sup> M. DE KOSTER, *Chers enfants...*, op. cit., p. 118

En effet, à cette époque, la taille moyenne de la famille était déjà assez réduite. Margo De Koster<sup>18</sup> analyse la répartition des familles en fonction du nombre d'enfants dans la Belgique de 1930:

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

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

La majorité (47,5%) des familles devait se contenter des allocations pour les enfants des deux premiers rangs, dont le montant ne représentait pas grand-chose, et en tout cas moins que ce qui était attribué au pourcentage moindre (28,1%) des ménages pour leurs enfants des rangs suivants... La réflexion de la CSC, qui se basait sur

une famille «normale» de trois enfants était donc, statistiquement parlant, encore plus optimiste que réaliste.

Cette prétendue politique nataliste avait et a toujours pour résultat que l'immense majorité des ménages de travailleurs salariés s'appauvrissaient et s'appauvrissent encore, matériellement, en ayant un ou plusieurs enfants. C'est une des conséquences indirectes de cette déconnection de la rémunération des travailleurs salariés entre un revenu primaire, le salaire individuel, et un revenu secondaire de complément, les allocations familiales.

Soulignons ici encore, que les travailleurs salariés n'ont pas la maîtrise de leur salaire alors que les travailleurs indépendants l'ont théoriquement et que l'octroi d'un revenu de complément forfaitaire identique pour les uns et les autres, serait pour les premiers adossé à un revenu primaire très différent, par sa nature, de celui des seconds. C'est aujourd'hui ce que s'efforcent de faire oublier ceux qui affirment que les allocations familiales sont un droit de l'enfant, indépendamment du statut de ses parents.

## 5. LA QUESTION DU COÛT DE L'ENFANT ...

Mais, au fait, les allocations familiales étaient-elles réellement destinées à couvrir le coût des enfants? Dans son étude sur l'histoire des allocations familiales, Margo De Koster avance l'idée 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*, avec enfin une *conception normative de la famille* qui repose sur le modèle de la famille bourgeoise, avec un chef, soutien de famille et une épouse, femme au foyer.<sup>19</sup>

Il me semble que les faits et chiffres sont loin de corroborer ces hypothèses. 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 ; il n'y a pas d'études qui se consacrent spécifiquement à cette question même lorsqu'elles s'intéressent au budget ou aux conditions de vie des familles nombreuses.<sup>20</sup>

Cependant les pratiques sociales fournissent des données intéressantes. Dans les années trente, *l'assistance sociale* octroyait des prestations familiales plus généreuses pour les enfants que ne le faisait la sécurité sociale financée cependant par une socialisation d'une partie du salaire des travailleurs.

<sup>19</sup> M. DE KOSTER, *Chers enfants .....*, op. cit., p.114

<sup>20</sup> Comme par exemple *l'Enquête sur les conditions de vie des familles nombreuses en Belgique* [par E. Mahaim, A. Racine et E. Dupréel], éd. Gorges Thone, Liège, 1933.

Ainsi examinons le cas du chômage. Dans les années trente, les allocations de chômage relèvent en première période des *assurances sociales* avec des montants et des durées variables selon les caisses d'assurances syndicales et en deuxième période de *l'assistance sociale* avec des allocations versée par le Fonds National de Crise (le FNC qui est un 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 légales* [sécurité sociale], payées par journée de travail effectif ou pendant les trois premiers mois de chômage et les suppléments pour enfants à charge, attribués au titre d'*assistance sociale* par le FNC, à partir de la deuxième période de chômage, c'est à dire pendant la période qui n'est plus couverte par les allocations familiales.

<sup>21</sup> Les allocations minimales sont déterminées par la loi, les caisses patronales peuvent librement accorder des suppléments.

### **Montant des allocations familiales en sécurité sociale (Belgique, années 1930)**

***Allocations familiales minimales*** (pour un travail complet)<sup>21</sup>  
(attribuées par les Caisses de compensation agréées)

1 <sup>er</sup> enfant.....	15 frs/mois
2 <sup>ème</sup> enfant.....	20 frs/mois
3 <sup>ème</sup> enfant .....	40 frs/mois
4 <sup>ème</sup> enfant.....	60 frs/mois
5 <sup>ème</sup> enfant.....	80 frs/mois
6 <sup>ème</sup> enfant et suivants .....	100 frs/mois.

<sup>22</sup> Il existe plusieurs plafonds pour les allocations de chômage: celui qui était attribué auparavant par la caisse syndicale de l'affilié, celui des 2/3 du salaire antérieur et enfin les plafonds cités dans le texte du FNC.

### **Montant des prestations familiales en assistance sociale**

(Fonds National de Crise, Belgique, 1930)

Allocations de chômage et ***suppléments familiaux***  
(montants maximaux)<sup>22</sup>

- Chômeuse/Femme mariée non chef de famille<sup>23</sup> : 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

#### ***De plus, pour les hommes chefs de famille :***

- Pour leur épouse ou leur ménagère au foyer : 3,5 frs/jour
- Pour chaque enfant à charge (moins de 14 ans) : 3 frs/jour

<sup>23</sup> Depuis la fin de 1930, la chômeuse mariée, chômeuse complète n'a plus droit aux allocations de FNC.

L'assistance donne un montant identique pour chaque enfant sans tenir compte de son rang; 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, dans le cadre de l'*assistance*, leur droit à l'allocation de chômage du FNC (maximum: 7 frs par jour) tandis que leur conjoint, s'il est chômeur, percevra en «échange» l'allocation complémentaire pour la charge de son épouse au foyer (maximum: 3,5 frs par jour). A cette époque, comme aujourd'hui, les économies réalisées au détriment des chômeuses mariées s'accompagnent d'une hiérarchisation des rapports économiques au sein du couple.

## **6. UN DOUBLE PRÉLÈVEMENT POUR LES MÉNAGES DE DEUX TRAVAILLEURS**

Au moment de l'adoption de la loi sur les allocations familiales, la cotisation sociale destinée au financement est *forfaitaire* et prélevée par journée de travail: le montant est différent pour les hommes et pour les femmes (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). Cette différence est le reflet des inégalités de leurs rémunérations respectives. À partir de 1945, la cotisation sociale sera établie en *pourcentage* du salaire, au début il s'agit d'un prélèvement de 6 % sur un salaire plafonné. Lorsque les deux conjoints sont salariés, ils cotisent tous les deux à la caisse de compensation pour les allocations familiales.

Mais comme il a toujours été entendu que les ménages ne pouvaient percevoir qu'une fois les allocations familiales pour chaque 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 toujours contribué plus qu'ils ne recevaient, autrement dit, ils n'ont guère bénéficié du transfert qui devait aller théoriquement des travailleurs sans enfants vers les travailleurs avec enfants. Nous retrouvons ici encore une conséquence de la déconnection entre le salaire primaire et le complément de rémunération: la cotisation est individuelle et appliquée à chaque salarié individuellement tandis que la prestation est modulée en fonction des enfants (les bénéficiaires) et de leur nombre. Implicitement, on s'en

tient à l'idée que le salaire de la femme est, à priori, celui d'une travailleuse qui n'a pas de charge de famille. Ainsi, dans un ménage, le «deuxième salaire», celui de la femme qui est déjà considéré 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 enfin 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'Equiperment et de Services Collectifs (FESC) 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, les résultats des compromis successifs ont abouti à une «socialisation», certes insuffisante, 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» et mise à charge de la sécurité sociale.

Par contre, dans le même contexte idéologique, les charges qui relevaient de la responsabilité de la mère, c'est-à-dire le travail, le souci et les soins nécessaires à l'éducation des enfants, n'ont *pas bénéficié de la moindre socialisation*, pas même pour les mères travailleuses qui cotisent si souvent à fonds perdus et sont cependant traitées comme si elles disposaient de tout leur temps pour assumer ces responsabilités.

## **7. DE LA «MÈRE» AU FOYER À LA «FEMME» AU FOYER : LA QUESTION DES DROITS DÉRIVÉS DU MARIAGE**

Au lieu de s'interroger sur cette «socialisation» des responsabilités que l'idéologie attribue aux mères, les responsables politiques et sociaux vont s'engager davantage encore dans la «socialisation» des charges que l'idéologie impute 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 et floue, avait été restreinte à la charge des seuls enfants. Cette adaptation n'a pas manqué d'indisposer les partisans des mères au foyer.

Rappelons qu'à ce moment, l'allocation spécifique ou la majoration 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, dans la branche du chômage, une allocation pour *l'épouse au foyer* (avec ou sans enfants) ou même pour la «ménagère» du chômeur...

Progressivement, certains responsables socio-économiques et politiques vont s'efforcer d'obtenir que la charge de la *mère au foyer* d'abord, puis bientôt de la *femme* au foyer soit assumée par la sécurité sociale. On passera ainsi de droits dérivés de la *maternité* à des droits dérivés du *mariage*.

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 libres, tandis que d'autres branches (pensions, allocations familiales, accidents du travail, maladies professionnelles) 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 sociales libres et de cotisations sociales. 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 discours qui conduira progressivement à la «socialisation» du «coût économique» de l'épouse au foyer? Autrement dit comment fera-t-on admettre que tous les travailleurs et toutes les travailleuses acceptent que certains d'entre eux (exclusivement des hommes) aient une épouse au foyer à charge de la sécurité sociale?

Au sujet des femmes mariées, les autorités politiques et sociales tiennent



des discours assez contradictoires. D'un côté, elles cherchent à convaincre les femmes mariées 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 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 besoins ménagers 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 sont mari?*»<sup>24</sup>. Ce discours n'est pas l'apanage des responsables des mouvements sociaux-chrétiens. En 1930, au congrès du CIF (Congrès International des Femmes), la socialiste Isabelle Blume avait fait un exposé sur la valeur du travail de la femme au foyer qui était, selon elle, comparable au salaire d'une ouvrière dans l'industrie.

<sup>24</sup> M. BAERS, *Le Travail salarié de la Femme Mariée*, Rapport..., Gand, 5-6 mai, 1928, p.16

<sup>25</sup> *La sécurité sociale et les Allocations Familiales*, La Ligue des Familles Nombreuses, Bruxelles, 1945, p.61.

Après la deuxième guerre, la Ligue des Familles Nombreuses, qui continue sa campagne pour que la femme mariée reste ou retourne au foyer, adaptait 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*».<sup>25</sup>

<sup>26</sup> Voir par exemple l'éventail dressé en pleine crise, au 14e Congrès de la Natalité (Dijon, 1932) *Le travail de la mère hors de son foyer et sa répercussion sur la natalité*, Rapport de la Commission Catholique au 14<sup>ème</sup> 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).

Personne ne semble envisager que la femme mariée, active professionnellement, dirige, elle aussi, son ménage et effectue, elle aussi, ses dépenses de manière raisonnable... D'ailleurs, si les autorités sociales croyaient réellement à leurs propres discours, toutes les mesures qu'elles réclament en faveur des mères au foyer<sup>26</sup>, seraient bien superflues.

Malgré cette quasi célébration 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.

Dès la sortie de la guerre, en effet, 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 + 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*».

<sup>27</sup> 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.

En 1951, le Rapport sur la Réforme de la Sécurité sociale propose de supprimer cette allocation et d'améliorer plutôt 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...*».<sup>27</sup> L'allocation fut supprimée en 1957 et remplacée par des suppléments d'allocations familiales en fonction de l'âge des enfants.

Au milieu des années soixante, l'offensive en faveur de la création d'une «allocation socio-pédagogique» renaît cependant de ses cendres encore chaudes. Les organismes familiaux voulaient faire attribuer une telle allocation 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 du temps, devient 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.

<sup>28</sup> H. PEEMANS-POULLET, *L'individualisation des droits pour rendre la sécurité sociale plus juste et plus sociale*, dans La revue

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), attribués 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, non contributifs, grèvent la sécurité sociale de dépenses excessivement importantes ( $\pm$  un quart de la sécurité sociale globale dans le régime des

politique, Cepess, 2000, 3-4, p.45-76. (bibliographie des principaux travaux)

<sup>29</sup> H. PEEMANS-POULLET, *Pensions : un plan stratégique sans les femmes...?* dans Revue Belge de Sécurité Sociale, 2003, 4, p.1283-1299 et H. PEEMANS-POULLET, *Retraites : à quelle sauce sont mangées les femmes ?* dans Cahiers marxistes, n° 231, 2005, p.117-130.

salariés, et même entre 35 et 36 % des dépenses de pensions des salariés).<sup>28</sup>

Nous avons montré que sans ces droits dérivés, nous n'aurions aucun problème pour l'avenir du financement des retraites<sup>29</sup>; 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 acquièrent 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 mariées travailleuses.

## CONCLUSIONS

Au cours de ce parcours, à partir du débat sur la nécessité d'instaurer un *salaire minimum* et des discussions autour de la fixation d'un *juste salaire*, nous avons constaté, qu'entre les deux guerres, ce juste salaire doit, pour les uns, couvrir non seulement l'entretien du salarié mais aussi celui de sa famille tandis que pour les autres il ne doit couvrir que l'entretien individuel du salarié.

Cette discussion débouche sur une interrogation collatérale à propos d'un *juste salaire* spécifiquement destiné aux femmes. A la fin des années '20 l'état d'esprit qui prévaut considère que le juste salaire des femmes est un salaire strictement individuel qui ne doit pas tenir compte des charges de famille. Il correspondrait alors théoriquement, mais ce n'est pas explicitement reconnu, à la définition du salaire individuel tel qu'il sera retenu pour les hommes. Ce salaire individuel des femmes devrait donc être égal à celui des hommes pour un travail égal à celui des hommes (ce qui est rarement le cas) tandis que pour les métiers et occupations plus spécifiquement féminines, il peut être moins élevé. La segmentation sexuée du marché du travail est stimulée par ces considérations.

Du côté des charges familiales, le consensus socio-économique se fait donc autour d'une socialisation (mise en commun) d'une partie du salaire primaire de tous les travailleurs et travailleuses qui va être octroyé, sous forme de complément de rémunération, aux seuls travailleurs qui ont des enfants. Mais pas à tous : puisque seul un attributaire par famille est éligible. La grande majorité des travailleuses mères ne sont pas attributaires et ne bénéficient donc pas de cette majoration de revenu alors qu'elles contribuent par leur travail à l'alimentation des caisses de compensation.

Cette déconnexion entre le revenu primaire et le revenu secondaire a

également permis des interférences politiques sur le revenu secondaire. Ces interférences sont d'ordre nataliste, socio-économique, familialiste.

Dès le début, les responsables socio-politiques ont cherché à «punir» les travailleurs qui avaient peu d'enfants en réduisant le montant de leurs allocations et à «récompenser» ceux qui avaient une famille nombreuse en leur concédant de allocations plus élevées.

Dès le début aussi, il s'est avéré que le montant des prestations familiales ajouté au montant du salaire minimum individuel était nettement inférieur à ce qu'aurait été un salaire minimum familial. L'octroi d'allocations familiales a donc permis non seulement de freiner énergiquement l'augmentation de la masse salariale totale des travailleurs mais a aussi contribué à appauvrir les travailleurs qui ont des enfants.

Enfin cette déconnection entre le salaire primaire aussi bien que le prélèvement par journée de travail chez tous les travailleurs et l'octroi d'une seule majoration salariale par famille a pour conséquence que, pour les ménages où les deux parents travaillent, il y aura toujours un double prélèvement pour une prestation unique. Ainsi, d'une certaine manière, depuis 1930, les travailleuses mères de famille, ont cotisé sans «contrepartie», comme si elles étaient des célibataires sans charges familiales.. Cette discrimination à l'égard des mères travailleuses n'est même pas dénoncée par ceux et celles qui critiquent, à juste titre, l'idéalisation de la «mère au foyer». Il faudra attendre les années 1970 pour qu'une vague prise de conscience de cette injustice émerge en milieu syndical mais elle sera vite anesthésiée par les problèmes communautaires belgo-belges

Pour finir, l'interférence familialiste s'efforce, en effet, de mettre à charge de la branche des allocations familiales le coût de la «mère au foyer» d'abord puis de la «femme au foyer». Or, parmi les cotisants, seuls les hommes sont susceptibles d'avoir leur épouse au foyer. Cette prise en charge de la femme au foyer par la sécurité sociale se fera finalement à travers le développement des droits dérivés non contributifs dans les autres branches de la sécurité sociale. Jusqu'il y a peu, dans chacun des régimes de la sécurité sociale, les allocations familiales sont déterminées par le nombre des enfants, leur âge, leur rang, voire leur statut ou leur état de santé. Depuis quelques années, des références au statut des parents ont permis de limiter de façon sélective les nécessaires majorations des allocations familiales.

Pendant toute cette période du débat sur l'articulation entre le salaire et les allocations familiales, les féministes semblent assister plus en spectatrices qu'en revendicatrices. Il est vrai qu'au cours de ces années

'20, les femmes socialement engagées venaient de subir la suppression de leurs mutualités de femmes et des syndicats féminins. Ces organisations ont été obligées de se ranger dans les coupoles respectives des syndicats et des mutualités, coupoles soi-disant mixtes quant aux membres, mais exclusivement masculines quant au pouvoir de décision et de direction. La voix spécifique des représentantes des intérêts des femmes travailleuses ne se fait plus guère entendre. Le débat sur les allocations familiales relève avant tout de la concertation sociale qui est répercutée au Parlement.

<sup>30</sup> [sous la dir. de Denise De Weerdt], *De Dochters van Marianne. 75 jaar SVV*, éd. Amsab, Hadewijch, Antwerpen, 1997, p. 75

Les Femmes Prévoyantes Socialistes se montrent cependant plus favorables à l'instauration d'allocations familiales que ne sont leurs syndicats; après l'adoption de la loi, elles réclameront des allocations familiales plus élevées pour le premier enfant vu que c'est le premier enfant qui coûte le plus cher.<sup>30</sup>

Les grands mouvements féminins sont à ce moment plus investis dans l'éducation populaire que dans les revendications. Ils décrivent les conditions de vie des classes populaires; ils dénoncent les conditions de travail et de rémunération des femmes mais ils sont très marqués par l'idéologie de la «femme mariée au foyer». Les organisations féministes sont, de leur côté, particulièrement inquiètes par le développement de cette idéologie et par la limitation du droit au travail pour les femmes mariées.

<sup>31</sup> Georgette Ciselet, *La Femme, ses droits, ses devoirs et ses revendications*, éd. L'Eglantine, Bruxelles, 1930.

Dans son ouvrage de synthèse<sup>31</sup>, la féministe libérale, Georgette Ciselet, aborde l'état de la législation sociale. Mais en ce qui concerne les «allocations familiales» son information est antérieure à la loi de 1930. Elle n'évoque pas des divers problèmes que nous avons soulevés et qui sont déjà en discussion bien avant l'adoption de la loi. Elle n'évoque pas non plus les revendications des féministes à ce sujet, comme elle le fait pour d'autres points. Remarquons toutefois que plusieurs membres du Groupement belge pour l'Affranchissement de la Femme (dont Georgette Ciselet et Louise De Craene) étaient présents au XIème Congrès de l'Alliance Internationale pour le Suffrage et l'Action Civique et Politique des Femmes qui s'est tenu à Berlin en 1929. Parmi les résolutions de ce Congrès figure un passage sur la nécessité de traiter sur pied d'égalité les hommes et les femmes dans la méthode de fixation des salaires minima. Un autre passage concerne les allocations familiales. Il y est stipulé: «*Le Congrès reconnaît que travailler à la reconnaissance générale de la nécessité d'obtenir une égalisation complète des charges familiales est un devoir à la fois vital et capable de contribuer à la civilisation.....[...]Le Congrès est d'avis que le système des allocations familiales en pourvoyant à l'entretien des enfants par d'autres ressources que celles qui sont fournies par le gain du père, facilite à tous les travailleurs, sans distinction de sexe,*

<sup>32</sup> *L’Affranchissement de la Femme*. Bulletin trimestriel, 1<sup>ère</sup> année, n° 2, 1929, p.16-30

<sup>33</sup> [sous la dir.de...]D. SAINSBURY, *Gendering Welfare States*, Sage Publications, London, 1994.

*l’obtention d’un de valeur égale et de meilleures possibilités de travail. Le Congrès engage donc les Associations affiliées à l’Alliance à étudier sous cet angle le système des allocations familiales et à faire en sorte que sa valeur comme moyen d’atteindre l’égalité de salaire ne pas perdue de vue....[...].Le Congrès engage les Auxiliaires de l’Alliance à travailler dans leurs pays respectifs à l’introduction du système des allocations et à veiller à ce que les allocations pour les enfants soient toujours payées à la mère»<sup>32</sup>. On aurait donc légitimement pu penser qu’en Belgique particulièrement, les féministes se seraient plus explicitement manifestées dans ces débats.*

Par contre, il est manifeste que, comme le dénoncent de nombreuses féministes<sup>33</sup>, la sécurité sociale, et ici particulièrement la branche des prestations familiales, contribue non seulement à façonner les familles selon un modèle patriarcal, c’est-à-dire un modèle hiérarchisé, favorable aux hommes qui ont à leur foyer une épouse ou une cohabitante n’exerçant pas ou peu d’activité professionnelle mais aussi que cette modélisation se fait au détriment économique des travailleuses mères de famille. Celles-ci assument pratiquement les mêmes charges que les mères au foyer mais doivent financer sur leurs propres revenus professionnels les aides auxquelles elles recourent pour assumer leurs responsabilités familiales et ménagères. Ce deuxième aspect n’a pour ainsi dire pas été évoqué par les féministes qui traitent de la sécurité sociale. La lecture qu’elles font de la sécurité sociale a été piégée par le trop simple dualisme du «*gender gap*» ou des rapports sociaux de sexe. En effet, dans la sécurité sociale, la ligne de partage entre les ayants droit ou les bénéficiaires ne se confond pas avec celle qui oppose les hommes et les femmes. Il y a des femmes qui, par leur travail professionnel, acquièrent des droits sociaux dont elles ne bénéficieront pas parce qu’elles sont mariées ou cohabitantes tandis que d’autres femmes qui n’ont pas acquis de droits personnels par leur travail professionnel bénéficient cependant de prestations sociales parce qu’elles sont mariées ou cohabitantes. Il ne s’agit pas de politiques «maternalistes» mais de politiques qui dépouillent les mères travailleuses ou les femmes mariées travailleuses d’une partie de leurs droits sociaux tout en attribuant gratuitement des droits aux mères ou épouses au foyer. On peut aussi considérer que cette ligne de partage se situe entre les *ménages* de deux travailleurs/contributeurs et les *ménages* avec un seul travailleur/contributeur. Dans le premier groupe, si les hommes et les femmes ne bénéficient guère de droits dérivés du mariage, c’est cependant le travail professionnel des femmes qui aujourd’hui encore 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 mixture 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 les ménages d'un seul travailleur/contributeur et de 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. ex. 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 de tous les salariés est partiellement socialisée et que, depuis la deuxième guerre, celle de leur conjointe au foyer a été progressivement socialisée par un ensemble important de droits dérivés et d'avantages fiscaux. Ainsi, les *responsabilités économiques* de la famille, que l'idéologie traditionnelle attribue au père et mari, ont ainsi été largement mises à charge de la sécurité sociale.

On ne peut pas en dire autant des autres responsabilités familiales, 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. Les 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.

Certaines historiennes 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.

<sup>34</sup> SUSAN PEDERSEN,  
*Family, Dependence and*

*the Origines of the Welfare State. Britain and France, 1914-1945*, Cambridge UPress, 1993.

<sup>35</sup> A.COVA, *Maternité et droits des femmes en France (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, éd. Anthopos/historiques, Paris, 1997.

A. COVA, «Où en est l'histoire de la maternité ?» dans *Clio. Histoire, femmes et sociétés*, 2005, n° 21

<sup>36</sup> 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 de G. ESPING-ANDERSEN, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford Upress, 1999.

<sup>37</sup> Voir des auteures comme JANE LEWIS, ANN S. ORLOFF, DIANE SAINSBURY, PAT THANE....

<sup>38</sup> Peter Abrahamson, Thomas P. Boje et Bent Greve, *Welfare and Families in Europe*, éd ; Ashgate, England & USA, 2005

Selon Susan Pedersen<sup>34</sup>, 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*. Selon nous, en Belgique, les responsables politiques et sociaux jouent sur les deux tableaux.

L'attitude des mouvements féministes est aussi assez différente dans ces deux pays. Au Royaume-Uni, les principaux courants féministes se sont battus 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 un sondage d'opinion qu'il avait commandé et qui était largement favorable au versement des allocations familiales à la mère. En France, la majorité des féministes se sont aussi montrées favorables à une *valorisation* de la maternité, associée tantôt aux préoccupations hygiénistes ou natalistes, tantôt aux revendications pour l'obtention du droit de vote. Certaines en arrivent à revendiquer un salaire maternel<sup>35</sup> mais leurs revendications en faveur du droit au travail tiennent une plus grande place.

Si l'on s'en tient à cette comparaison bilatérale, d'un côté, au Royaume-Uni, nous aurions une protection sociale qui privilégie l'homme et de l'autre, en France, une protection sociale qui tient plus compte de la mère et de la charge des enfants.

Mais si l'on s'efforce de comparer dans un ensemble plus large de pays européens le rapport entre politiques familiales et protection sociale, la complexité s'accroît encore. Il convient donc non seulement de remanier la typologie proposée par Esping-Andersen et les corrections qu'il y a lui-même apportées<sup>36</sup> ainsi que les autres travaux qui complètent ou critiquent son analyse de la «démarchandisation» et de la «défamilialisation»<sup>37</sup> de la protection sociale. Une comparaison de diverses typologies de la protection sociale et des évolutions en cours dans cinq pays européens (France, Allemagne, Danemark, Suède, Royaume-Uni) a récemment été réalisée par des chercheurs danois<sup>38</sup>. Les divers paramètres de la vie professionnelle et familiale retenus, toujours basés sur la comparaison hommes/femmes, sont complétés par

des études de cas mais rien ne répond aux questions que nous avons posées ici. Si la mariage ouvre des droits au conjoint «à charge», qui les finance ? Et comment interpréter le fait que la femme mariée qui travaille et cotise ne puisse pas cumuler pas les droits découlant du du mariage et ceux découlant du travail? N'est-il pas légitime alors de considérer que c'est la limitation des des droits des travailleuses mariées qui permet de financer les droits octroyés gratuitement aux «femmes au foyer» et à leur conjoint?

---

**Ce texte reprend en l'étoffant l'intervention d'Hedwige Peemans-Poullet aux XIXe Journées d'études juridiques Jean Dabin organisées par l'Université catholique de Louvain en décembre 2005 à Louvain-La-Neuve sur le thème « La sécurité sociale en Belgique : quel avenir ? » [un texte plus bref sera publié dans les Actes de ces JJJD].**