

L'individualisation des droits en sécurité sociale

Recueil de textes d'Hedwige PEEMANS-POULLET

SOMMAIRE

| | |
|--------|---|
| P. 2 | Enjeux et principes de l'individualisation des droits |
| P. 10 | L'individualisation des droits : un problème d'égalité et d'autonomie |
| P. 34 | Les droits des membres de la famille en sécurité sociale |
| P. 77 | Mariage, cohabitation et sécurité sociale |
| P. 86 | Pour les pensions des travailleurs salariés, la sécurité sociale fête son septantième anniversaire |
| P. 111 | Le caractère « familial » de la sécurité sociale : une histoire récente |
| P. 121 | Familialisme et crise économique |
| P. 141 | L'individualisation des droits |
| P. 153 | Travailleuses mariées : les mal-aimées de Martens V |
| P. 158 | Pensions des travailleurs salariés : les leçons d'une réforme |
| P. 171 | La sécurité sociale et le néolibéralisme |
| P. 180 | Sécurité sociale : l'individualisation des droits |
| P. 185 | Du genre à la parité. Pertinence de l'ensemble « femmes » pour l'histoire de la protection sociale ? |
| P. 199 | La justice sociale plutôt que la « modernisation » |
| P. 208 | Pensions : un plan stratégique sans les femmes... ? |
| P. 221 | Pas besoin de financements alternatifs |
| P. 229 | Flexibilité du travail et sécurité sociale : quelles conséquences pour les femmes ? |
| P. 240 | Sécurité sociale : Enjeux et principes de l'individualisation des droits |
| P. 253 | L'individualisation des droits dans le secteur des pensions des travailleurs salariés |
| P. 273 | L'individualisation de la protection sociale : rapport introductif à la problématique de l'individualisation des droits et de l'égalité des chances |

- P. 293 L'individualisation des droits pour rendre la sécurité sociale plus juste et plus sociale
- P. 313 Regarder dans l'assiette de son voisin ... quelles pensions de retraite pour les femmes ?
- P. 317 Pensions : demain se joue aujourd'hui
- P. 335 Droits dérivés, droits personnels
- P. 341 Pensions du deuxième pilier : le mieux est l'ennemi du bien
- P. 348 Retraites : à quelle sauce sont mangées les femmes ?
- P. 360 Une page d'histoire : du « salaire familial » aux allocations familiales
-

L'Université des Femmes soutient le combat féministe mené pour l'obtention de l'individualisation des droits en matière de sécurité sociale. A l'occasion du colloque organisé sur ce thème à l'IEFH en décembre 2008, elle a contribué à la réalisation de ce recueil de textes rédigés par Hedwige Peemans-Poullet, rendant ainsi hommage à son apport militant soutenu et approfondi pendant de nombreuses années sur la question des droits sociaux des femmes.

Vous y trouverez la démonstration des implications discriminantes pour les femmes du système belge des droits dérivés, l'analyse et l'historique des mécanismes de notre sécurité sociale organisant la tutelle financière des femmes par les voies politiques et administratives, des données de référence, la présentation des principales dénominations de dispositifs mis en œuvre pour l'attribution des droits sociaux aux femmes et aux hommes, etc.

Ce panorama de textes publiés depuis les années 1980 jusqu'au début des années 2000 permet un recul éclairant sur un dossier crucial pour l'autonomie économique des femmes, au moment où l'on agite les menaces de crise financière, de l'impact du vieillissement.

Décembre 2008.

Enjeux et principes de l'individualisation des droits

Référence de l'extrait : « Sécurité sociale : individualisation des droits et transformation des droits dérivés », Actes du colloque du 26 septembre 1987 de l'Université des Femmes, Bruxelles, Université des Femmes, 1988, pp. 5-17

C'est au cours du séminaire sur la sécurité sociale, organisé l'année passée par la Fondation Roi Baudouin qu'est née l'idée d'organiser ce colloque. Le professeur Eliane Vogel-Polsky y avait, en effet, soulevé au sujet des droits individuels, quelques questions fondamentales qui n'ont malheureusement pas été réellement intégrées dans les discussions ultérieures.

La question de l'individualisation des droits en matière de sécurité sociale n'est cependant pas neuve.

En Belgique, il est assez généralement admis que le droit à la sécurité sociale est et doit rester un droit individuel. Cependant, les divers attributaires bénéficient très inégalement de l'application de ce droit, et cela à partir de considérations sur leur mode de vie (isolés ou cohabitants) et sur leurs charges familiales. Celles-ci sont attribuées à celui des deux parents qui est considéré comme ayant ces charges (et était dénommé il y a peu de temps encore: "chef de ménage") alors que, dans les faits, deux conjoints actifs assument, l'un et l'autre, la responsabilité économique de la famille. En conséquence, certains assurés sociaux bénéficient de majorations, d'autres sont victimes de réductions, voire de suspension de leurs prestations.

A travers la référence au mode de vie, s'est installée de manière insidieuse, au cœur même de la sécurité sociale, une "enquête sur les ressources" du ménage. Dans un premier temps c'est la source des revenus du conjoint ou cohabitant (revenus professionnels ou revenus sociaux) qui a permis de moduler les prestations de l'allocataire social. Aujourd'hui, c'est même le niveau de ces revenus qui, dans certains cas, préside à la décision de majorations, de réductions ou même du maintien des prestations de certains titulaires.

Ces modulations sont socialement et économiquement inéquitables. Elles sont socialement injustes puisqu'elles sont indifférentes au fait que les attributaires sont soumis aux mêmes conditions d'accès aux droits et notamment aux mêmes cotisations.

Elles sont économiquement injustes, puisqu'elles sont affectées par les seuls revenus professionnels et/ou sociaux. On sait en effet que les revenus mobiliers ou immobiliers ne sont pas pris en considération, de telle sorte que l'allocataire social dont le cohabitant perçoit un maigre revenu professionnel ou social sera traité de manière plus désavantageuse que celui qui, par lui-même ou par son cohabitant, disposerait d'importants revenus mobiliers ou immobiliers.

Ces modulations sont aussi en flagrante opposition avec le Droit Communautaire, qui exige que les hommes et les femmes soient traités sur pied d'égalité dans toute la vie professionnelle ainsi que dans les régimes légaux et professionnels de sécurité sociale. Elles sont discriminatoires pour les femmes, comme elles le sont partout où existent des prestations à taux différenciés sur base d'une référence aux responsabilités familiales ou au mode de vie. Dans ces systèmes, les femmes forment toujours l'immense majorité des bénéficiaires d'allocations aux taux les plus faibles et les hommes, l'immense majorité des bénéficiaires d'allocations aux taux les plus favorables. Cette forme de discrimination, considérée comme indirecte, est formellement prohibée par la Directive 79/7 CEE.

Ainsi, la nécessité de l'individualisation des droits en sécurité sociale repose d'abord sur des exigences d'égalité. Égalité de tous les individus face aux droits directs ou droits propres mais aussi égalité de tous les individus face aux droits dérivés.

Malgré la promulgation d'un droit explicite, le bien-fondé de cette égalité continue à faire l'objet de discussions théoriques et politiques assez crispées.

L'individu ou le ménage: deux courants politiques

Cette égalité individuelle est contestée par ceux qui considèrent que si c'est l'individu qui doit rester ou devenir l'unité de taxation en ce qui concerne la parafiscalité et la fiscalité, c'est au contraire le ménage qui doit rester ou devenir l'unité d'affectation des transferts sociaux et des transferts publics. Les partisans de cette formule considèrent que la sécurité sociale a comme premier objectif d'assurer à ses bénéficiaires un minimum socio-vital, minimum dont le niveau se définit à partir des besoins de l'unité de consommation, à savoir le ménage. Cette conception éloigne la sécurité sociale du principe de l'assurance sociale et la rapproche du principe de l'assistance sociale. La sécurité sociale, qui se situe alors dans la tradition de la "libération du besoin" ou "freedom from want", apparaît comme un moyen de lutte contre la pauvreté. Cette lutte est présentée comme prioritaire par rapport à d'autres valeurs notamment à celles de l'égalité ou de la justice. Cette conception permet de soustraire la sécurité sociale à son contexte contractuel ou juridique pour l'introduire dans celui de la politique sociale, ce qui dès lors justifierait d'attribuer les ressources à chaque ménage selon ses besoins en soustrayant les individus au principe de l'égalité devant la loi ou le droit.

A l'opposé de ce courant de pensée, se trouvent ceux qui sont partisans de l'égalité des individus tant au niveau de la perception fiscale et parafiscale qu'au niveau de la répartition des transferts sociaux. Ceux-ci estiment que la sécurité sociale doit rester enracinée dans le marché du travail parce qu'elle a prioritairement pour objectif de couvrir certains risques liés au travail, à savoir la perte du revenu professionnel (en cas de chômage, incapacité, retraite) ou l'insuffisance individuelle du revenu professionnel pour faire face aux risques de la vie, c'est-à-dire aux dépenses supplémentaires liées aux aléas de la santé et au coût de l'éducation des enfants. C'est l'individu qui court les risques en question, c'est l'individu qui transforme une partie de la rémunération de son travail en cotisations sociales. C'est autour de l'activité professionnelle que se nouent les relations de solidarité où la sécurité sociale prend racine. Ce qui fonde le droit social d'un individu, c'est son affiliation aux assurances sociales et non les besoins liés à son mode de vie. Dans cette perspective, chaque individu, par sa présence sur le marché du travail, se constitue un droit égal à la sécurité sociale. Les partisans de cette conception veulent ramener davantage encore la sécurité sociale dans le sillage de l'assurance tout en la rendant individuellement plus juste et plus égale.

Je viens d'évoquer deux positions assez tranchées. Il va de soi que nombreux sont ceux qui adoptent des positions intermédiaires.

En outre, il n'est pas difficile de comprendre que si l'inégalité actuelle se fonde sur des modes de vie différents et sur des charges familiales, l'instauration d'une véritable égalité posera des problèmes concrets et notamment celui du déplacement des frontières entre la sécurité sociale d'une part et d'autre part la politique familiale, la politique sociale ou même l'assistance sociale.

Et ceci conduit tout naturellement à examiner la principale source de l'inégalité en sécurité sociale: à savoir l'octroi de droits dérivés.

Les droits dérivés à la base des discriminations...

C'est la question des droits dérivés qui fait le plus habituellement trébucher les discussions sur l'individualisation des droits en sécurité sociale.

Les droits dérivés découlent d'une relation de parenté, d'alliance ou de cohabitation qui lie un attributaire à son ou ses ayants droit. Nous ne parlerons pas aujourd'hui de tous les droits dérivés qui concernent les enfants mais seulement de ceux qui concernent des adultes. Ces droits dérivés sont tantôt octroyés à un attributaire du fait de sa relation avec une personne considérée comme "à sa charge", tantôt à un ayant droit du fait de sa relation passée ou présente avec un attributaire. Ils se traduisent soit par des majorations de prestations (secteurs du chômage, de l'invalidité, des pensions) soit par des remboursements de dépenses (soins de santé) soit enfin par une prestation complète (pension de survie).

L'accès aux droits dérivés est profondément inégal. En effet, comme nous l'avons dit, c'est une relation avec un attributaire qui fait naître ce droit, mais toutes les personnes également engagées dans cette relation ne bénéficient pas de ces droits dérivés. Ainsi, par exemple le mariage de deux titulaires de droits directs ne procure à aucun d'entre eux les droits dérivés en question. Si dans le régime salarié, un homme marié, seul cotisant du ménage, peut bénéficier d'une pension au taux ménage, par contre, deux cotisants mariés ne bénéficient ni l'un ni l'autre du taux ménage. Ou encore, un titulaire, seul cotisant du ménage, fera bénéficier sa veuve d'une pension de survie mais deux conjoints titulaires de pensions de retraite ne bénéficieront ni l'un ni l'autre d'une pension de survie du moins complète. Enfin quand on sait, par exemple, qu'un ménage de salariés même modestes ayant deux enfants, paie habituellement plus de cotisations familiales qu'il ne reçoit d'allocations, on se demande vraiment si l'objectif des transferts sociaux familiaux est réalisé dans ce cas.

Dans le flux des transferts sociaux, il y a donc une "dérive", (ou si on veut un autre type d'effet Mathieu"), qui est socialement injustifiée et va des ménages bi-cotisants vers les ménages mono-cotisants au point d'annuler parfois, les objectifs même de la sécurité sociale.

Les droits dérivés sont, nous le voyons, porteurs d'inégalités, d'injustices, d'inconséquences sociales. Ce n'est cependant pas tout.

La possibilité de se constituer des droits dérivés favorise le développement du travail à temps partiel et du travail en noir. Il n'est pas nécessaire d'expliquer longuement que l'emploi à temps partiel est offert, voire imposé, parce que les employeurs misent sur la capacité des femmes à se procurer, par le mariage, un revenu d'appoint et des droits dérivés. A fortiori, ne peut-on penser que le travail en noir passerait rapidement au blanc, si les droits dérivés n'existaient pas et notamment en ce qui concerne le remboursement des soins de santé? On répondra, bien sûr, que le problème du travail en noir est avant tout celui du coût social du travail. Mais précisément, ce coût social est d'autant plus élevé que, dans la presque totalité des cas, les droits dérivés ne sont financés par aucune cotisation spécifique tout en représentant un énorme volume de transferts sociaux.

Mais revenons à notre ligne directrice. Le caractère inéquitable de notre sécurité sociale provient donc essentiellement de ce mélange de droits propres et de droits dérivés, mélange en vertu duquel, il arrive trop fréquemment qu'une travailleuse se voit réduire ou suspendre ses droits directs parce qu'elle est mariée (ou cohabitante) tandis qu'une femme mariée (ou cohabitante) se voit réduire ou supprimer ses droits dérivés parce qu'elle est travailleuse.

Pour les travailleuses mariées ou cohabitantes, le manque à gagner est immense. Au cours de la discussion sur la réforme de la fiscalité, nous avons pu mesurer ce que les couples où la femme travaille professionnellement perdent chaque année du fait du cumul des revenus des époux.

Il est temps que soit mis en lumière tout ce que les femmes perdent par suite de l'inégalité de traitement au regard de ce que certains appellent, à juste titre, le salaire indirect, à savoir les prestations de sécurité sociale.

Remise en cause des droits dérivés, mais comment procéder?

De tout ce qui précède, surgissent de nombreux arguments qui plaident pour une remise en cause des droits dérivés. Mais comment procéder? Cette question s'applique tout d'abord aux dispositions concrètes qui permettraient à des personnes, actuellement protégées par des droits dérivés, de se constituer une autre forme de protection sociale.

Mais elle porte aussi sur des orientations, sur des questions de principe. En effet, comment procéder à cette transformation, sans dénaturer notre système de sécurité sociale, tout en le rendant plus juste et plus social?

La solution se trouve-t-elle dans la généralisation de l'accès au marché du travail?

Notre sécurité sociale est en effet enracinée dans le marché du travail, nous l'avons dit. Pour la majorité, le droit à la sécurité sociale est consécutif à l'obtention d'un travail socialement déclaré. Mais pour les jeunes, c'est au contraire, souvent l'accès à la sécurité sociale qui permet l'entrée sur le marché du travail, notamment à travers les stages ONEm et les autres mesures de résorption du chômage.

Ce rôle de tremplin ne vaut cependant que pour les jeunes. C'est ce qui a fait dire à une organisation de femmes néerlandaises que si les "schoolverlaters" ont tous les droits, les "thuisverlaatsters", elles, n'en ont aucun. Et c'est vrai. Le jeune qui quitte l'école peut, même s'il ne quitte pas ses parents et leur protection économique, accéder de plein pied à la sécurité sociale. Inversement, la femme qui quitte à la fois sa maison et son mari, ne peut, même si elle a autrefois cotisé, même si elle prouve sa disponibilité au travail, avoir accès à des droits directs en sécurité sociale et bénéficier de celle-ci comme tremplin pour le marché du travail. En tant que mère, elle a donc moins de droits que ses enfants...

Cette constatation se doit d'être faite bien que nous connaissions d'avance tout ce qu'on peut lui opposer.

De toutes manières, même en rêvant à une situation de plein emploi telle, que tout adulte qui le souhaiterait, puisse trouver un travail cela ne résoudrait pas complètement le problème des droits dérivés. Il n'y a personne qui puisse raisonnablement penser ou prétendre qu'un jour, toute la population en âge d'activité pourrait être réellement et continuellement occupée ou au moins, active.

Si le marché du travail ne résout pas tout, ne faut-il pas alors songer à donner accès à des droits propres sur bases de cotisations personnelles? Cette question aussi soulève des montagnes de difficultés. Sur quelles bases trouver des cotisations? Que faire dans le cas d'adultes n'ayant aucun revenu propre, si ce n'est un revenu en nature, lié au travail ménager? Et s'il s'agit d'adultes ayant des revenus mobiliers et immobiliers, accepterions-nous une fiscalisation du financement de leurs droits sociaux? Sur quelle base calculer les montants à payer? Les taux

seraient-ils constants comme dans la sécurité sociale ou progressifs comme dans la fiscalité? Quels sont les droits dérivés qui devraient être transformés en droits propres?

Résoudre cet ensemble de questions ne suffit pas. En effet, le droit direct individuel, même en le prenant à son taux le plus favorable, est souvent inférieur au minimum socio-vital. Une transformation des droits dérivés suppose donc simultanément un relèvement des droits directs.

Or le climat socio-économique n'est pas du tout favorable à une amélioration des droits sociaux. Il est donc prudent de rappeler que si l'individualisation des droits en sécurité sociale est une condition nécessaire bien que non suffisante pour atteindre l'égalité, sa réalisation s'accompagne de risques contre lesquels il est nécessaire de se prémunir.

Individualisation ne peut signifier régression sociale

Si la réalisation d'une telle individualisation dans le climat économique-politique actuel est pleine de risques, nous ne nous laisserons cependant pas intimider par ceux-ci. Nous suivrons d'ailleurs, à cet égard, l'exemple de la Commission des Communautés Européennes qui, à diverses reprises, a affirmé que la crise économique actuelle ne pouvait être un prétexte pour retarder l'application de l'égalité. L'année passée, en présentant le bilan de dix années de politique communautaire en faveur de l'égalité, Monsieur Degimbe précisait: la Commission *"continue et continuera à suivre l'application effective de ces directives d'autant plus que la situation économique actuelle pourrait entraîner des discriminations à l'égard des femmes. Le Conseil, ... n'a-t-il pas précisé... que la situation économique ne peut être une raison de discrimination"*.

Qu'en Belgique, la situation économique ait aggravé les discriminations, nul ne le conteste, je crois. Au cours de la crise, en effet, par suite des difficultés budgétaires de l'État et de l'accroissement des dépenses en sécurité sociale, les décisions ont été orientées dans un sens de plus en plus défavorable à l'individualisation des droits ce qui, dans les faits, accentue les inégalités entre hommes et femmes.

Toute l'attention s'est continuellement portée sur l'augmentation assez brusque des allocations de chômage. Dans ce secteur, certains titulaires de droits directs, qui ont cependant acquis ces droits par leur travail, ont subi toute une cascade de réductions de leurs prestations (jusqu'à la suspension dans certains cas) et ceci sur la base de leur mode de vie. Le même processus atteint progressivement les indemnités d'invalidité. Ces derniers temps nous avons même entendu dire que l'accès de nouvelles cohortes de travailleuses à l'âge de la retraite, représentait une menace pour le financement des pensions, comme si, pendant toute leur vie active, ces travailleuses n'avaient pas financé le régime des pensions !

Par contre, l'importance de l'accroissement de la charge de certains droits dérivés n'a jamais été évoquée, ni a fortiori contestée. Ainsi dans le régime des salariés et des indépendants, personne ne se plaint de l'augmentation du coût des pensions de survie. Celles-ci, qui ne sont cependant fondées sur aucune contribution spécifique subissent sans aucun doute, les effets de l'allongement de l'espérance-vie. Et comme cette espérance-vie est socialement différenciée, nous pouvons même présumer que les bénéficiaires des pensions de survie les plus élevées sont aussi celles qui bénéficient de la longévité la plus importante.

Voilà donc que d'un côté, les droits directs acquis par le travail sont, pour certains, réduits ou même suspendus. Ils sont continuellement traités dans un climat de suspicion ou de dénigrement.

De l'autre côté, les droits dérivés, qui ne sont cependant pro mérités que par des liens de parenté, d'alliance ou de cohabitation, bénéficient de la considération générale et demeurent hors de tout le débat sur l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Nous remettons en cause cette lecture des droits sociaux, mais nous ne souscrivons pas pour autant, à des solutions qui, pour les bénéficiaires de la sécurité sociale, seraient encore plus défavorables. Qu'on ne nous fasse pas dire que nous voulons l'égalité à n'importe quel prix social. Qu'on ne nous fasse pas croire que le nivellement par le bas est la nécessaire contrepartie de l'égalité.

Il ne peut être question de réaliser des économies sur le "dos" de l'individualisation et de la transformation des droits dérivés. Pour que l'égalisation se fasse dans le "progrès", comme le veut l'article 117 du Traité de Rome, il faudra sans doute trouver des ressources nouvelles.

En outre, l'égalité qui doit accompagner cette individualisation des droits, il faudra qu'elle s'inscrive dans un raffermissement de la sécurité sociale. Une égalité de tous les attributaires ne peut que rapprocher celle-ci d'une protection sociale qui aurait les garanties de l'assurance.

Enfin, cette égalité doit aussi rendre notre sécurité sociale, plus sociale. Il faut qu'un revenu de remplacement, digne de ce nom, permette à son bénéficiaire de vivre de manière autonome quel que soit son mode de vie.

L'individualisation ne peut signifier régression de la politique familiale.

Le deuxième risque qu'il faudra éviter concerne la politique familiale. Depuis quelques années, les réductions des prestations de sécurité sociale sont présentées comme l'accompagnement inévitable d'une politique prioritairement orientée vers la famille. Ainsi l'opinion publique finit par croire qu'il y a une corrélation entre le respect de la famille et l'inégalité en sécurité sociale. Nous savons qu'il n'en est rien. Bien au contraire, puisque, comme nous l'avons vu, les droits peuvent être réduits lorsque le ménage ou la famille est composé de deux "titulaires" même s'il y a plusieurs enfants tandis qu'ils peuvent être préservés lorsque le ménage est composé d'un titulaire et d'un conjoint sans activité professionnelle, même lorsqu'il n'y a pas d'enfant. C'est la famille la plus normale et la plus fréquente, celle où les deux conjoints exercent une activité professionnelle, qui est frappée de toutes les réductions et discriminations. Il est aujourd'hui désavantageux pour des allocataires sociaux de se mettre en ménage ou de fonder une famille. On ne voit donc pas comment de telles mesures peuvent être présentées comme favorables à la famille. Il sera cependant nécessaire de remonter le courant de l'opinion qui comprend mal la portée du terme individualisation. Celui-ci n'a aucun rapport avec l'individualisme. Ce n'est pas le droit autonome qui est une menace pour la famille mais la difficulté pour certains, de vivre une relation interpersonnelle sur pied d'égalité. Et si par ailleurs, deux travailleurs ou deux allocataires sociaux trouvent un intérêt économique à vivre ensemble, n'est-ce pas tant mieux? Faut-il les en pénaliser?

Personne ne conteste la nécessité de mener une politique familiale, mais celle-ci doit être menée dans la clarté. Pour certains, la politique familiale doit être indifférente au niveau socio-économique de la famille, pour d'autres au contraire, elle doit tenir compte de celui-ci: en toute hypothèse, cette politique familiale ne peut privilégier un modèle familial plutôt qu'un autre.

Résumons-nous au risque de nous répéter. La réalisation de l'individualisation des droits et de l'égalité en sécurité sociale ne peut se voir imputer ni une politique de régression sociale, ni une régression de la politique familiale.

L'individualisation et l'évolution de la sécurité sociale

Mais l'aspect le plus difficile de cette discussion porte, me semble-t-il, sur l'évolution de la philosophie même de notre sécurité sociale.

Le système belge de sécurité sociale oscille entre une tendance bismarckienne, qui est plutôt sociale-démocrate et une tendance beveridgienne, qui est plutôt libérale.

La première reste attachée à une sécurité sociale qui prend racine dans les rapports sociaux professionnels et qui est portée par la solidarité unissant les personnes soumises aux risques de la vie professionnelle. Les organisations sociales y assument des responsabilités importantes parce qu'elles représentent cette solidarité et cherchent à promouvoir des mesures de prévention contre ces risques.

La deuxième tendance est au contraire universaliste. Elle se soucie moins de la cause des risques que de leurs conséquences. Elle fait de la solidarité un rapport de citoyenneté. Dans ce contexte, la sécurité sociale devient en quelque sorte une politique sociale et relève surtout des pouvoirs publics.

Chacun d'entre nous connaît les implications de ces deux tendances du point de vue de la conscience sociale, du pouvoir de décision, du financement, des critères d'affectation des ressources, etc.

Le problème qui se pose ici, c'est que l'individualisation des droits en sécurité sociale et la transformation des droits dérivés pourraient venir modifier profondément le "modèle belge" de protection sociale et lui faire perdre sa situation intermédiaire entre une solidarité exclusivement sociale et une solidarité purement nationale.

D'une certaine façon d'ailleurs, nous pouvons considérer que la prolifération, probablement excessive, de droits dérivés traduit déjà une difficulté et provient du souci de protéger très largement l'ensemble des citoyens, tout en maintenant cette protection dans le cadre strict d'une sécurité sociale à base professionnelle. Cette construction assez artificielle montre aujourd'hui ses faiblesses mais toute extension de l'accès individuel et non professionnel à la protection sociale risque d'entraîner soit vers une protection plus universelle mais affaiblie, soit vers la création d'un deuxième étage de sécurité sociale, avec la mise en place d'un mode parallèle de financement.

L'étalage de toutes ces ambiguïtés et difficultés ne doit pas décourager les efforts en vue de la réalisation de l'égalité en sécurité sociale à travers l'individualisation des droits. Les enjeux sont trop importants non seulement pour l'équilibre financier de la sécurité sociale et pour une meilleure protection sociale des actuelles bénéficiaires de droits dérivés, mais surtout pour faire justice à toutes celles qui, malgré l'importance des ressources qu'elles procurent à la sécurité sociale par leur travail professionnel, demeurent si gravement discriminées.

Puissent les exposés et débats que nous avons aujourd'hui, marquer une étape décisive dans ce cheminement.

L'individualisation des droits : un problème d'égalité et d'autonomie

Référence de l'extrait : « Recherche sur l'individualisation des droits en sécurité sociale », Etude réalisée pour le Ministère de la Prévoyance sociale [sous la dir. d'Hedwige Peemans-Poullet en coll. Avec Joëlle Carton de Tournai] Bruxelles, Université des Femmes, 1993, ch. I pp. 6-31

Le débat sur l'individualisation des droits en sécurité sociale

Le souci de réaliser l'individualisation des droits en sécurité sociale part d'un double point de vue. Celui des travailleurs qui acquièrent par leur activité professionnelle des droits directs aux prestations de sécurité sociale: pour eux, il est devenu indispensable d'instaurer une égalité réelle entre hommes et femmes tout en relevant le niveau de leurs droits. Celui des femmes titulaires de droits dérivés: pour elles, on constate que le lien de dépendance vis-à-vis du titulaire de droits directs est de plus en plus fragile et menace la stabilité de leur citoyenneté sociale. Il est urgent de trouver pour elles des formes de protection sociale qui, d'une part favoriseraient l'égalité des hommes et des femmes dans leurs responsabilités familiales et d'autre part inciteraient toujours plus les femmes à se constituer une réelle autonomie économique et sociale.

Le débat sur l'individualisation des droits en sécurité sociale peut être mené à partir de plusieurs approches, parmi lesquelles une approche institutionnelle, une approche scientifique et une approche sociale.

1. Du côté institutionnel

Du côté institutionnel, il convient de se référer à l'élaboration du Droit de la Communauté européenne en matière d'Egalité de traitement. A partir de l'article 119 du Traité de Rome qui oblige les Etats membres à assurer l'égalité de rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins, s'est progressivement élaboré un droit qui se base sur une acception large de la notion de rémunération. En ce qui concerne la sécurité sociale, les prestations de remplacement (allocations de chômage, indemnités d'invalidité, pensions de retraite), de complément (allocations familiales) ou de remboursement (remboursement des soins de santé) sont considérées comme du salaire différé solidarisé. Il convient donc d'assurer l'égalité entre travailleurs masculins et travailleurs féminins sur cette partie différée et solidarisée de la rémunération. Or dans la plupart des régimes de sécurité sociale, les cotisations sociales sont établies sur une base uniforme (un pourcentage de la rémunération) pour tous les travailleurs et cela quel que soit leur statut familial ou quelle que soit la composition de leur ménage. Au niveau des cotisations, les assurances sociales sont donc aujourd'hui individualisées, du moins en ce qui concerne les titulaires de droits directs. Par contre au moment où le risque social survient, l'attribution de la prestation due est souvent soumise à une enquête préalable sur le statut familial ou la composition du ménage de l'ayant droit. C'est donc au niveau de la prestation que l'assurance sociale cesse d'être individualisée. Au nom de certaines charges de famille, dont la définition privilégie systématiquement certaines catégories de travailleurs masculins, divers types de droits dérivés sont concédés à ces travailleurs et ou aux personnes qui sont considérées comme étant à leur charge. Globalement, on constate qu'à contribution sociale sur base égale, les travailleurs masculins obtiennent, en moyenne, des prestations sociales plus élevées ou plus étendues, voire des droits plus stables. Toutes les études montrent que c'est donc l'existence de droits dérivés non contributifs qui empêche de réaliser l'égalité entre travailleurs masculins et travailleurs féminins dans le cadre de la sécurité sociale.

2. Du côté scientifique

Du côté scientifique, il convient de se référer aux critiques du “Welfare State” élaborées par les féministes anglaises et scandinaves. Ces critiques, tout en s’opposant, bien entendu, aux contestations libérales de la protection sociale et en partant de l’idée que le “Welfare State” se définit comme un Etat redistributeur, montrent, à juste titre, que cette redistribution n’atteint que très insuffisamment les femmes travailleuses.

En effet, dans beaucoup de régimes de sécurité sociale, les travailleuses mariées qui, comme tous les autres travailleurs, contribuent à part entière aux recettes des assurances sociales, ne bénéficient le plus souvent pas de la plénitude des droits et prestations. Par contre les travailleurs “chefs de ménage”, des hommes le plus souvent, bénéficient de droits supplémentaires et préférentiels. Ainsi s’opère un processus anti-redisIBUTEUR qui, mutatis mutandis, peut être comparé à “l’effet Mathieu”. Ce processus bénéficie, en effet, principalement aux travailleurs chefs de ménages et indirectement à leurs épouses non travailleuses qui, a priori, jouissent d’une situation plus avantageuse que les travailleuses mariées.

Les féministes font aussi remarquer que le Welfare State maintient une dichotomie entre la sphère publique et économique où il reconnaît l’égalité des droits des individus et l’importance de la liberté individuelle et la sphère privée particulièrement celle de la famille, où il semble vouloir entretenir l’inégalité entre hommes et femmes, la dépendance des femmes et l’agrégation des droits des titulaires. Ainsi le Welfare State prendrait le relais de la “famille patriarcale” et organiserait une sorte de patriarcat social. En effet, si dans tout Etat de droits c’est l’individu qui est le sujet du droit, le “Welfare State” quant à lui, maintient une zone de droits, les droits sociaux, où c’est la situation familiale du sujet qui détermine l’accès aux prestations sociales. Dans cette perspective, c’est, en outre, la conception la plus traditionnelle de la famille qui est retenue. La sécurité sociale montre ainsi son refus de reconnaître aux femmes travailleuses le droit définitif à l’autonomie économique, car il suffit que la travailleuse mariée perde son travail pour que la sécurité sociale lui rappelle son statut secondaire. Pour ces chercheuses, la sécurité sociale assume non seulement sa fonction de contrôle social de la “classe ouvrière” au sens large, mais elle assume aussi un contrôle de “genre”, c’est-à-dire qu’elle soutient l’inégalité des rapports sociaux entre le genre masculin et le genre féminin.

3. Du côté social

Du côté social, il faut se référer à la finalité de la sécurité sociale. Celle-ci a pour fonction d’éviter que des travailleurs, victimes de certains risques, ne voient leur niveau de vie s’effondrer au point de tomber dans l’insécurité d’existence. La solidarité est organisée entre les travailleurs susceptibles d’être soumis à ces risques. Ces risques sont, d’une part l’insuffisance du salaire qui ne permet pas de faire face aux dépenses supplémentaires liées à la maladie ou à l’éducation des enfants, et d’autre part la perte de salaire qui est consécutive à la maladie (ou à l’accident), au chômage ou à la vieillesse. La sécurité sociale est, on le sait, associée à la naissance et au développement du salariat.

Or nous constatons que le niveau de vie des travailleuses, surtout de celles qui sont mariées ou cohabitantes, est moins bien protégé contre ces risques sociaux que celui des travailleurs masculins. Trop souvent nous retrouvons dans la zone de pauvreté ou d’insécurité d’existence des travailleuses qui ont auparavant contribué à alimenter la sécurité sociale par leur travail. Les raisons en sont, certes, multiples mais parmi les plus fréquentes, il convient de mentionner la faible rémunération moyenne des femmes, le caractère aléatoire de leur vie privée et enfin, la nature de certaines prestations sociales.

La faible rémunération des travailleuses n'est plus à décrire. Dans tous les pays, leur rémunération moyenne est nettement inférieure à celle des travailleurs. Or les revenus de remplacement, calculés sur la base du salaire antérieurement gagné, placent le bénéficiaire en dessous du minimum socio-vital lorsque la rémunération de référence est le salaire minimum garanti, ce qui est fréquemment le cas des travailleuses.

Le caractère aléatoire du déroulement de leur vie privée est lui aussi bien connu. On sait que le niveau de vie de beaucoup de travailleuses mariées n'est assuré que par l'adjonction des ressources provenant du mariage à leur rémunération personnelle. Lorsque le mariage vient à se défaire et qu'elles continuent à assumer l'éducation des enfants, leur vie devient d'autant plus difficile que leurs revenus personnels de sécurité sociale aussi bien que les prestations familiales sont faibles et que les services collectifs sont insuffisamment développés. Il n'est pas rare de voir que des travailleuses, vivant seules et ayant des charges de famille, soient obligées de faire appel à l'assistance sociale. Par ailleurs, dans plusieurs pays, les travailleuses mariées ont des droits plus limités aux prestations sociales et, bien qu'elles aient cotisé à la sécurité sociale, après un certain laps de temps, elles se trouvent d'autorité, remises sur le même pied que les femmes mariées qui n'ont pas contribué à l'effort social.

Et nous retrouvons ainsi le troisième facteur de l'insécurité d'existence des travailleuses, celui de la nature des prestations sociales. Les travailleuses n'ont guère eu la possibilité de déterminer ce qui devait être considéré comme prestations sociales. Celles-ci, le plus souvent, ne tiennent pas compte des conditions d'existence des femmes. Prenons l'exemple des prestations familiales: dans les ménages à deux cotisations sociales, les prestations familiales sont les mêmes que dans les ménages à une cotisation, où l'épouse reste au foyer. Or pour pouvoir continuer à travailler à deux et cotiser à deux, des équipements collectifs sont indispensables. Partout, ils sont tout à fait insuffisants. Pour les travailleuses, il serait donc juste que les prestations familiales soient partiellement consacrées à des équipements collectifs car il arrive encore trop souvent, à défaut de ceux-ci, que les travailleuses soient obligées de réduire leur temps de travail ou d'écourter la durée de leur carrière professionnelle. Le temps venu, les droits sociaux ou les prestations sociales auxquelles elles pourront prétendre seront, en conséquence, nettement insuffisants (1).

Droits directs (ou droits propres) et droits dérivés: questions de définition et d'évolution.

Au cours de l'actuelle crise économique, on a pu constater que, dans plusieurs pays membres du Conseil de l'Europe, les droits directs des travailleuses mariées ou cohabitantes ont été assez fortement écornés tandis que les droits dérivés ont été tantôt préservés, tantôt améliorés.

1. Les conceptions classiques

La sécurité sociale des pays membres du Conseil de l'Europe oscille entre deux conceptions assez divergentes. La première, la conception beveridgienne, libérale, universaliste et minimaliste est proche de la conception de l'assistance sociale où la preuve de l' "état de besoin" préside, pour certains risques sociaux, à l'attribution de prestations sociales.

La seconde, la conception bismarckienne, sociale-démocrate, fait référence à l'insertion des travailleurs sur le marché du travail et aux risques qui en découlent; elle se veut maximaliste en ce sens qu'elle vise à la protection du niveau de vie antérieurement atteint par le travail; elle est proche de la conception de l'assurance, puisque c'est la contribution sociale solidarisée qui préside à l'ouverture du droit à la prestation.

D'une certaine façon, on peut considérer que l'extension des droits dérivés est une manière, pour une sécurité sociale de philosophie bismarckienne, de tendre vers l'universalité de la philosophie beveridgienne. Mais l'équilibre économique de ce système hybride se fait au détriment de certaines catégories de titulaires de droits directs, principalement les travailleuses vivant en couple. Dans les protections sociales les plus beveridgiennes, l'enquête sur l' "état de besoin" n'est pas individualisée. Elle considère le ménage comme unité de consommation et se réfère donc à la globalité des revenus du ménage. Les protections sociales les plus bismarckiennes utilisent de plus en plus fréquemment ce type d'ajustements à travers la référence au statut familial ou à la composition du ménage de l'ayant-droit.

Au cours de la crise économique, la maîtrise des dépenses de la sécurité sociale s'est le plus souvent réalisée à travers un alignement des systèmes sociaux-démocrates à base d'assurances sociales sur les systèmes libéraux beveridgiens à base d'assistance sociale. Ajustements qui, souvent, permettent d'assurer la sauvegarde des droits dérivés grâce à la réduction de certains droits directs. Nous nous proposons de montrer qu'un autre équilibre du budget de la sécurité sociale peut être trouvé à partir d'une autre conception des droits directs et des droits dérivés.

2. D'autres approches

En 1986, le Conseil de l'Europe a publié l'étude de Jean DONIS portant sur "Les notions de droit dérivé et de droit propre dans les législations de sécurité sociale..."(2) Le but de cette étude était de rencontrer la préoccupation du Conseil de l'Europe quant à la généralisation de la protection sociale. La question soulevée par l'auteur concerne principalement les droits dérivés et particulièrement le sort des bénéficiaires de droits dérivés lorsque survient la rupture du lien familial qui les fonde. Cette étude qui se fondait sur un questionnaire envoyé aux Etats membres en 1984, est, bien entendu, tributaire de la qualité des réponses des Etats et de leur philosophie sociale. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, les majorations attribuées aux titulaires de revenus de remplacement qui ont un conjoint à charge n'ont, dans ces réponses, pas été retenues comme "droits dérivés".

La recherche que nous poursuivons repose quant à elle, sur plusieurs types de préoccupations. Si elle s'inscrit, bien entendu, dans un contexte de "généralisation" ou plus exactement d'extension des droits sociaux, elle considère toutefois qu'il faut préciser la philosophie dans laquelle s'inscrit cette généralisation ou cette extension. Il paraît, en effet, difficile et surtout injuste de promouvoir une généralisation qui aboutirait à l'attribution des mêmes prestations sociales à tous les individus, alors que les uns auraient contribué à s'assurer un droit à ces prestations par leurs contributions sociales et que les autres se les verraient attribuer à titre gracieux. Ce risque n'est pas imaginaire. Dans des analyses comme celle d'A.-M. BROCAS et a.(3), à divers endroits, on semble envisager la généralisation des droits propres comme une mise sur pied d'égalité de toutes les femmes, qu'elles travaillent et cotisent ou non: *"Pour assurer aux femmes qui restent au foyer, au titre de leur activité ménagère, une protection comparable à celle dont bénéficient les femmes qui travaillent au titre de leur activité professionnelle, des transferts financiers considérables sont nécessaires"*. Les auteurs oublient, une fois encore, qu'une femme qui travaille effectue, elle aussi, le travail ménager et que le statut de femme au foyer n'implique pas nécessairement que celle-ci exécute elle-même le travail ménager. En toute hypothèse, nous partageons les idées de Rolande CUVILLIER qui considère que, d'une part, l'activité ménagère n'est pas une charge mais comporte une plus-value économique et que, d'autre part, la société n'a pas à assumer les conséquences d'une décision qui bénéficie essentiellement au conjoint de l'épouse au foyer (4). Il est clair toutefois que la dépendance vis-à-vis du titulaire de droits directs risque, lorsque ce lien se défait, de placer l'épouse au foyer en dehors de la protection sociale et qu'il convient donc de lui trouver une forme de protection spécifique.

Ainsi, à travers le thème de l'individualisation des droits à la protection sociale, notre étude cherche simultanément une manière d'atteindre l'égalité de traitement entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins en matière de sécurité sociale et une manière d'assurer une protection sociale autonome aux personnes qui, à l'heure actuelle, ne bénéficient de celle-ci que grâce à un lien de dépendance personnelle vis-à-vis d'un titulaire de droits directs.

Comme nous l'avons dit plus haut, l'égalité de traitement entre travailleurs et travailleuses ne peut être réalisée que sur la base de droits individualisés, dépouillés de tout l'arsenal des droits dérivés. En effet, une simple réversibilité de l'ouverture aux droits dérivés ne permet pas d'assurer l'égalité entre hommes et femmes puisque leur situation familiale est, à l'heure actuelle, loin d'être réversible. Les conjoints "à charge" sont dans l'immense majorité des cas des femmes et les titulaires ayant un conjoint à charge sont, dans l'immense majorité des cas, des hommes.

3. Les droits directs et les droits dérivés en Belgique

Pour établir une définition des droits directs et des droits dérivés, nous partirons du cas de la Belgique, étant entendu que les autres pays membres peuvent avoir une autre tradition scientifique et d'autres pratiques sociales. Ainsi, il est bien évident que lorsque les contributions à la sécurité sociale sont établies sur la base de déclarations fiscales individualisées, le mécanisme et le coût des droits dérivés doit s'analyser d'une autre manière.

En ce qui concerne la Belgique, nous analyserons les régimes et les secteurs les plus importants. Lorsqu'un aménagement de ceux-ci sera trouvé, des solutions adaptées pourront facilement être introduites partout. Nous nous attacherons ici aux régimes légaux de la sécurité sociale sans oublier cependant que les régimes professionnels de protection sociale complémentaire comportent des discriminations très importantes liées, elles aussi, à des droits dérivés et à des calculs actuariels discriminatoires.

a) Les droits directs

Les droits directs sont ceux qui sont acquis par un travailleur en raison de son activité professionnelle définie dans un contrat de travail (pour les salariés), dans le statut social (pour les indépendants) ou dans le statut d'agent de l'Etat. Cette activité professionnelle déclarée marque l'adhésion implicite à un contrat collectif de solidarité. Celle-ci doit permettre de faire face à certains risques liés à l'activité professionnelle; il s'agit essentiellement du risque de disposer d'un revenu professionnel insuffisant pour faire face aux dépenses supplémentaires causées par la maladie ou par l'éducation des enfants et du risque de perdre ce revenu professionnel par suite de chômage (pour les salariés), d'incapacité de travail en raison de la maladie (ou accident, etc...) et de la vieillesse. La solidarité se traduit par l'acceptation de différer et de socialiser une partie de la rémunération qui est, pour les salariés, retenue à la source sous forme de cotisations sociales et, pour les indépendants, déterminée et versée a posteriori également sous forme de cotisations sociales. Actuellement, les cotisations sociales représentent, surtout pour les salariés, une fraction très importante de la rémunération et ce système fait l'objet d'un large consensus dans la mesure où les risques potentiels sont relativement bien couverts (5)

Ces droits directs sont donc corrélatifs à la dépendance d'un travailleur vis-à-vis de son revenu professionnel, dépendance qu'il prouve en se présentant sur le marché du travail (6).

Inutile de souligner que le contrat de travail et le salaire sont individualisés, liés au travail effectué par le travailleur et indifférents à sa situation familiale ou à la composition de son ménage. Les cotisations sociales sont donc établies sur cette base individuelle, elles ne se

réfèrent pas davantage à la situation familiale ou à la composition du ménage du travailleur. Du côté du titulaire du droit, les *conditions d'accès* au droit de la sécurité sociale sont donc individualisées, elles se présentent d'une manière égale pour chaque travailleur individuel au sein d'un même régime. C'est au niveau des *prestations* que les choses se compliquent. Les titulaires bénéficient de droits directs aux prestations mais ceux-ci peuvent être modulés par des droits dérivés et des personnes dépendant des titulaires peuvent avoir accès à certains droits dérivés comme nous le verrons plus loin.

En Belgique, nous connaissons principalement trois types de droits directs qui viennent protéger le travailleur contre l'insuffisance de son salaire ou la perte de ses revenus professionnels:

- les prestations de *remboursement* (elles défrayent le titulaire de ses dépenses dues à la maladie, c'est le cas de l'assurance maladie. Le montant de la prestation dépend de la dépense engagée);
- les prestations de *complément* (elles compensent les charges supplémentaires liées à l'éducation des enfants en octroyant un revenu complémentaire, c'est le cas notamment des allocations familiales et des allocations de naissance. Le montant des allocations familiales dépend actuellement du régime de sécurité sociale de l'attributaire, de la situation sociale de celui-ci, du nombre d'enfants et du rang de ceux-ci et enfin de la situation sociale ou sanitaire des enfants);
- les prestations de *remplacement* (elles remplacent le salaire lorsque celui-ci a été perdu par suite de maladie, de chômage, de vieillesse ou de formation; c'est le cas notamment des indemnités d'invalidité, des allocations de chômage et des pensions de retraite ainsi que du congé-éducation. Le montant de ces prestations est rattaché au salaire antérieurement gagné mais plafonné. En outre, il est actuellement, dans la plupart des cas, modulé par les droits dérivés, c'est-à-dire par la situation familiale du titulaire).

b) Les droits dérivés

Les droits dérivés sont des droits qui se fondent sur une relation de parenté, d'alliance ou de cohabitation liant un titulaire de droits directs à une personne qui dépend d'elle et est réputée "à sa charge". Un titulaire de droits directs peut, en effet, ouvrir des droits dérivés pour un proche parent (en ligne directe ou collatérale) vivant sous son toit; il peut ouvrir ou bénéficier de droits dérivés par suite du mariage si son conjoint est réputé "à sa charge" et, après son décès, ce conjoint survivant continue à bénéficier de droits dérivés; enfin certains droits dérivés sont ouverts lorsque le titulaire forme un ménage de fait avec un adulte réputé "à sa charge". Dans le cadre de ces relations de parenté, d'alliance ou de cohabitation avec un titulaire, un adulte est réputé "à charge" s'il ne dispose pas d'un revenu professionnel ou d'un revenu social ou, selon les cas, si ce revenu est peu important.

Les droits dérivés afférents aux adultes à charge sont attribués à titre gratuit. Ils n'ont été précédés par aucune contribution spécifique du titulaire. Ils sont cependant attribués sans référence à l'"état de besoin" ni du titulaire ni de la personne réputée "à charge" et donc sans enquête sur les ressources, ce qui est une anomalie au regard du caractère assurantiel de la sécurité sociale.

Les droits dérivés sont attribués soit au titulaire lui-même soit à la personne qui est ou a été à sa charge.

Ces droits dérivés se rencontrent dans presque tous les secteurs de la sécurité sociale et pour tous les types de prestations. Nous nous contenterons d'énumérer les principaux d'entre eux.

En ce qui concerne:

- les revenus de *remboursement*: les adultes à charge d'un titulaire bénéficient du remboursement de leurs dépenses de santé sur la même base que le titulaire;
- les revenus de *complément*: l'épouse à charge d'un titulaire bénéficie des allocations de naissance au même titre qu'une travailleuse titulaire de droits directs;
- les revenus de *remplacement*: les titulaires de droits directs bénéficient habituellement d'une majoration lorsqu'ils ont une personne adulte réputée "à leur charge" (pension au "taux ménage" et indemnités d'invalidité "avec personne à charge"). Le taux "chef de ménage" en allocations de chômage mérite une analyse particulière car ici, le privilège du "chef de ménage" consiste à conserver, sans limitation dans le temps, les allocations au taux le plus favorable, tandis que les chômeurs des catégories "isolé" et "cohabitant" subissent après un certain temps, une dégradation du taux de leurs allocations de chômage. Les "cohabitants" sont, par ailleurs, les seuls à voir leurs allocations devenir forfaitaires après un certain laps de temps et être ainsi déconnectées du salaire antérieurement gagné; ils sont aussi les seuls à se voir appliquer une réglementation qui limite la durée de leur droit aux allocations. Les "cohabitants" représentent la majorité des chômeurs et parmi les "cohabitants" figure une grande majorité de femmes.

Au cours de cette étude, nous analyserons seulement le problème soulevé par les droits dérivés qui concernent les adultes. Les droits dérivés concernant les enfants posent, en effet, des problèmes tout à fait différents puisque ces enfants sont, d'une part, dans l'incapacité de contribuer personnellement à l'acquisition de droits directs et sont, d'autre part, présumés dépourvus de revenus propres.

Le problème soulevé par des adultes qui se trouveraient également dans l'incapacité d'acquérir par eux-mêmes des droits en sécurité sociale est, en Belgique, largement rencontré par les divers régimes de l'assistance sociale qui peuvent procurer, après enquête sur les ressources, soit le minimum des moyens d'existence (MINIMEX) aux adultes en âge d'activité n'ayant pas le nécessaire pour vivre, soit un Revenu Garanti aux Personnes Agées (R.G.P.A.) aux personnes qui, à l'âge de la pension, n'ont pas les moyens suffisants, soit des allocations de handicapés aux personnes qui sont atteintes par un handicap. Dans cette étude, nous n'analyserons pas les régimes de l'assistance sociale qui forment le deuxième filet de la protection sociale.

En sécurité sociale, l'ouverture de droits dérivés n'est pas uniformisée et chaque branche conserve sa réglementation propre. Ainsi, dans certains cas, le droit dérivé n'est octroyé que sur base du mariage du titulaire et de la personne qui est à sa charge (pensions aux taux ménage, pensions de survie), dans d'autres cas, il suffit que le titulaire et la personne à sa charge forment un ménage de fait (indemnités d'invalidité, allocations de chômage, remboursement des soins de santé...). La nature et le plafond des revenus qui permettent à un adulte d'être considéré comme "à charge" d'un titulaire sont aussi différents de branche à branche.

4. L'égalité est-elle réversible?

Pour répondre aux exigences de l'égalité juridique des hommes et des femmes en sécurité sociale telle que l'imposent les directives européennes, la Belgique s'est contentée d'instaurer le principe de la "réversibilité" de l'accès aux droits dérivés. Mais cette "réversibilité" introduit une égalité formelle qui, comme nous allons le voir pour l'une ou l'autre branche, confirme ou renforce les inégalités provenant du statut familial ou du marché du travail.

a) Pension de retraite

Ainsi en ce qui concerne l'attribution de la pension au "taux ménage", ce droit dérivé est devenu juridiquement réversible ce qui signifie qu'une travailleuse mariée dont le conjoint est sans revenus professionnels ou sociaux (ou dont les revenus sont inférieurs à un certain plafond), peut prétendre à une pension de retraite au "taux ménage". Cependant, dans les faits, on constate

que le nombre des pensions “taux ménage” attribuées à des retraitées mariées représente moins de 0,2 % de l’ensemble des pensions à ce taux. De plus, le montant moyen d’une pension au “taux ménage” attribuée à une retraitée représente la moitié du montant moyen de la pension de retraite au “taux ménage” attribuée à un retraité. Le taux ménage se calcule sur la base de la pension de retraite du titulaire, c’est ce qui explique ces différences. Le caractère inéquitable de la réversibilité des droits dérivés provient donc aussi bien de la disparité des relations hommes/femmes dans la famille ou dans le ménage que des inégalités entre les travailleurs et les travailleuses sur le marché du travail. Il s’agit d’une “réversibilité de pacotille” qui n’a aucun rapport avec l’égalité sociale.

Le régime des pensions présente encore une autre anomalie. Rappelons que le “taux ménage” est attribué au titulaire d’une pension de retraite à titre “gratuit”. Ce titulaire a, au cours de sa carrière professionnelle, payé les mêmes cotisations sociales que l’isolé qui ne bénéficie que d’une pension de retraite au taux “isolé”. Ainsi dans le cas d’un couple où les deux conjoints exercent une activité professionnelle et cotisent l’un et l’autre à la sécurité sociale, ces doubles cotisations ne permettront ni à l’un ni à l’autre de bénéficier de la pension de retraite au taux le plus favorable et de plus, dans le cas du décès de l’un des deux travailleurs mariés, le survivant ne pourra obtenir, en surplus de son droit direct, le bénéfice de son droit dérivé que jusqu’à concurrence d’un montant limite, le total des deux pensions ne pouvant dépasser 110 % de la pension de survie calculée sur la base d’une carrière complète. Or, dans le ménage où un seul des conjoints a exercé une activité professionnelle et a cotisé à la sécurité sociale, celui-ci pourra bénéficier d’une pension de retraite au taux le plus favorable et lors de son décès, il ouvrira à son conjoint survivant (une veuve dans la majorité des cas) le droit à une pension de survie complète, c’est-à-dire à la plénitude du droit dérivé. L’inéquité de ce système saute aux yeux. Le déséquilibre budgétaire des régimes de pensions s’explique largement par le côté arbitraire de la redistribution ainsi opérée à partir des cotisations accumulées par les travailleurs.

b) Pension de survie

Enfin un très important volet de droits dérivés est celui des régimes des pensions de survie. Ici, il s’agit d’un droit attribué au conjoint survivant. Ce droit est réversible et donc attribuable aussi bien au veuf qu’à la veuve. Cependant, le mode de calcul de la pension de survie, les conditions de cumul de celle-ci avec une pension de retraite ou un revenu professionnel, et les différences entre l’espérance-vie des hommes et l’espérance-vie des femmes ont pour résultat que les pensions de survie constituent le plus important des postes des droits dérivés. En Belgique, le budget de ce poste de droits dérivés est beaucoup plus important que le budget total des allocations de chômage qui sont présentées comme “trop généreuses” dans les discours officiels. A l’heure actuelle, on estime que seulement 73 ou 74% des pensions servies ont été précédées d’une cotisation versée par le bénéficiaire (7).

De plus, le montant moyen de la pension de survie “pure” (droit purement dérivé), c’est-à-dire de la pension de survie d’une femme n’ayant pas exercé d’activité professionnelle, est plus élevé que le montant moyen de la pension de retraite d’une femme ayant exercé une activité professionnelle et ayant donc acquis, par son travail, des droits directs. Cette anomalie s’explique par le fait que la pension de survie est calculée à partir de la pension de retraite au taux ménage du conjoint décédé. Comme les pensions de retraite des hommes sont en moyenne nettement plus élevées que celles des femmes, les pensions de survie “pures” des femmes sont nettement plus élevées que celles des quelques hommes bénéficiant d’une pension de survie (le nombre des pensions de survie “pures” attribuées à des hommes représente moins de 0,3% de l’ensemble des pensions de survie “pures”) et nettement plus élevées que les pensions de retraite des travailleuses. En Belgique, la pension de survie peut être acquise sans limitation dans le temps, à partir de l’âge de 45 ans, ou avant cet âge, si le survivant a un enfant à charge ou justifie d’une incapacité de travail.

La possibilité de cumuler une pension de retraite et une pension de survie est très limitée. En effet, dans le régime des travailleurs salariés, ce cumul est limité à 110% de la pension de survie. Ainsi, si l'on compare la situation de deux femmes mariées devenues veuves, on constate que celle qui a exercé une activité professionnelle et a acquis des droits directs ne sera avantagée par comparaison avec celle qui n'a jamais exercé d'activité professionnelle, qu'à concurrence de 10% au maximum de la pension de survie.

Soulignons encore que certains droits dérivés sont cumulables. Ainsi les bénéficiaires d'une pension de survie "pure" bénéficient également du remboursement des soins de santé. Toutefois, au-delà d'un certain montant de pension (plafond calculé sur base de l'ensemble des pensions légales et extra légales), une retenue est prélevée sur celle-ci et directement affectée à l'assurance maladie mais la même retenue est appliquée aux pensions de retraite (droits directs).

Ces droits dérivés recèlent aussi des incohérences. Ainsi, dans certains cas, une part de la pension de retraite peut être attribuée à une femme divorcée (au prorata des années de mariage), toutefois cela n'empêche pas l'ex-conjoint d'être remarié et de bénéficier en même temps d'une pension de retraite au taux ménage ou, après son décès, d'ouvrir le droit à une pension de survie pour sa veuve. Le même titulaire peut donc bénéficier ou ouvrir des droits dérivés pour plusieurs épouses successives mais en vie, comme si une forme de polygamie était acceptable en sécurité sociale. Toutefois ce cumul de droits dérivés ne s'applique pas au remboursement des soins de santé. Ce n'est pas la seule anomalie à relever, ni même la principale. En effet, la dernière épouse emporte la totalité du droit généré par toute l'antériorité de la carrière du mari, moyennant, comme seule condition, une année de mariage. Et cela, sans oublier que les pensions de survie sont calculées de manière plus favorable que les pensions de retraite.

c) Allocations de chômage

En ce qui concerne les allocations de chômage la situation est extrêmement complexe: ici en effet, le bénéficiaire de droits directs et dérivés peut prétendre à l'allocation de chômage au taux le plus complet, au maintien de ce taux le plus favorable à partir de la deuxième année et de plus, il n'est pas soumis aux éventuelles mesures d'exclusions pour "chômage anormalement long". La situation la plus défavorable est réservée, dans ce régime, aux titulaires de droits directs qui sont considérés comme "cohabitants" (mariés ou vivant en couple): ceux-ci subissent seuls une légère réduction dès la première période de chômage, une deuxième réduction (comme les isolés) au cours de leur deuxième période, ils sont aussi les seuls à se voir attribuer une allocation fortement réduite et forfaitaire à partir d'une troisième période de chômage, les seuls enfin à être frappés par la limitation de la durée du droit aux allocations de chômage et, à ce moment, ils peuvent être exclus non seulement du régime du chômage mais ils perdent aussi leurs droits directs dans les autres secteurs de la sécurité sociale. Ainsi dans le régime du chômage, le droit plénier (réputé si généreux auprès des institutions internationales) est réservé aux seuls titulaires de droits directs et dérivés, la majorité d'entre eux étant des hommes tandis que le droit le plus limité dans le montant des prestations et la durée de son application est réservé aux titulaires de droits directs réputés "cohabitants", ceux-ci, en grande majorité des femmes vivant en couple, représentent la majorité des chômeurs. Ainsi, contrairement à ce que qu'affirme le discours des responsables politiques et des médias, en Belgique, la majorité des chômeurs ne bénéficie d'un droit qu'assorti à des règles de limitation dans le temps.

5. Coût des droits dérivés

Le coût global des droits dérivés est exorbitant. Certains pensent que ces droits sont en voie de disparition. Ils oublient que l'allongement de l'espérance-vie leur donne une nouvelle longévité, que les exclusions sociales, notamment à partir du chômage, redéploient la catégorie

des bénéficiaires de droits dérivés, que le relèvement des droits directs principalement favorable aux hommes se double d'un relèvement proportionnel de certains droits dérivés ("taux ménage", pensions de survie...) et enfin que le système des droits dérivés entretient, pour les épouses, l'incitation au travail en noir. A l'heure actuelle, il n'est pas exagéré de considérer que le montant global des droits dérivés, attribués à des titulaires pour les adultes qui sont à leur charge ou à des adultes qui ont été à charge de titulaires, représente entre 27 à 30 % du total des dépenses de Sécurité sociale pour les régimes dont il est question ici (8).

Ces droits dérivés sont "gratuits", aucune cotisation spécifique n'est prévue pour leur financement. Il faut donc souligner qu'ils sont largement responsables du déséquilibre financier de la sécurité sociale.

6. Injustice des droits dérivés

Mais il faut aussi rappeler les divers types d'injustice sociale qu'ils engendrent. Ces droits dérivés bénéficient presque exclusivement aux hommes qui ont une épouse au foyer ou à celle-ci du vivant de son mari et après le décès de celui-ci.

Si parmi les femmes mariées ou vivant en couple on compare les droits des travailleuses à ceux des femmes au foyer, on constate que les travailleuses paient très souvent des cotisations qui ne leur ouvrent pas des droits supplémentaires à ceux dont elles bénéficieraient déjà en tant qu'épouses de titulaires. C'est le cas des soins de santé, des allocations familiales, des allocations de naissance, des pensions de survie (sauf part minime), etc... Dans d'autres secteurs comme le chômage ou l'invalidité, on peut observer que le montant global des restrictions imposées aux chômeurs "cohabitants" (en majorité des femmes) ou aux invalides "sans personne à charge" sont d'un même ordre de grandeur que les montants "supplémentaires" attribués aux chômeurs "chefs de ménage" ou aux invalides "avec personne à charge". De là, on en déduit parfois que les travailleuses mariées, ou plus exactement que les couples de travailleurs qui cotisent sans que la contrepartie en prestations soit, le cas échéant, proportionnelle à leur double cotisation, contribuent à financer les droits dérivés ouverts à certains travailleurs par la présence d'une épouse au foyer. Les hommes qui ont une épouse au foyer disposent ainsi "sans bourse délier" non seulement de la valeur économique du travail ménager et familial de cette épouse, mais en outre de prestations sociales supplémentaires.

L'évolution sociale n'est pas favorable aux travailleuses mariées ou cohabitantes. Au cours de la crise économique, les restrictions qui ont été imposées aux prestations de sécurité sociale n'ont pas visé les droits dérivés, bien au contraire, elles ont, presque exclusivement, visé des droits directs acquis par des cotisations sociales. Les restrictions les plus importantes ont frappé les droits directs des "cohabitants" ou des titulaires réputés "sans personne à charge", c'est-à-dire en grande majorité ceux des travailleuses mariées ou vivant en ménage de fait. La crise économique a permis de renforcer les caractéristiques de notre sécurité sociale où les couples dont les deux conjoints travaillent et cotisent sont fortement discriminés par la redistribution sociale. A l'opposé, les couples dont un seul des conjoints exerce une activité professionnelle et cotise ont été plutôt épargnés par les restrictions, ce qui ne signifie pas pour autant que le niveau de vie d'un chômeur "chef de ménage" et ayant des enfants à charge soit décent. L'attribution d'un droit dérivé est beaucoup plus "généreuse" que ne l'est la reconnaissance ou le maintien d'un droit direct. Un exemple concret montre à quel point la discrimination est complexe: pour conserver son droit aux allocations de chômage, droit cependant acquis par un travail antérieur, le chômeur "cohabitant" (des femmes mariées dans le plus grand nombre des cas) est invité à faire continuellement la preuve qu'il accepte tout emploi convenable, qu'il est prêt à suivre une formation complémentaire, qu'il recherche continuellement un emploi, etc... Malgré cela, il peut être exclu du bénéfice des allocations de chômage, si ce chômage est jugé "anormalement" long. Inutile de dire qu'un chômeur qui

travaille en noir perd aussi ses droits. A l’opposé, à celui qui bénéficie gratuitement de droits dérivés, par exemple, de la majoration au titre de “chef de ménage”, on ne demande aucune justification, on n’impose pas que son épouse à charge fasse la preuve qu’elle cherche à se présenter sur le marché du travail, on ne s’inquiète pas de savoir si elle travaille en noir ou dispose de revenus personnels. Il est utile de rappeler ici que la sécurité sociale ne tient compte, en effet, que des seuls revenus professionnels déclarés et des allocations sociales. Les droits dérivés pourraient donc être attribués à ou pour une épouse au foyer travaillant en noir (le système des droits dérivés favorise le travail en noir, nous l’avons dit) ou encore à ou pour une épouse au foyer disposant d’importants revenus patrimoniaux.

Cette évolution de la sécurité sociale est le produit d’une histoire assez complexe qu’il serait regrettable de reconduire à un moment où se modifient profondément les conditions socio-historiques qui ont présidé à sa mise sur pied. La dignité même de la sécurité sociale demande de la confronter à sa philosophie de base et de l’aménager pour la restaurer dans ses principes de solidarité et de redistribution équitable.

7. Instaurer l’équité entre les ménages ou entre les individus ?

Deux conceptions de l’équité de la redistribution sociale s’affrontent dans le domaine de la sécurité sociale. Indirectement, ces deux conceptions se rattachent, respectivement, à la conception beveridgienne et à la conception bismarckienne de la sécurité sociale.

La première considère que l’équité de la redistribution sociale doit être instaurée entre les “ménages”. Nous nous référons ici aux études menées en Belgique par Bea Cantillon qui s’inscrivent dans la lignée des travaux sur la pauvreté d’Herman Deleeck (9) Pour ces auteurs, le risque de pauvreté (ou d’insécurité d’existence) se mesure en confrontant le niveau de vie d’un ménage avec le minimum socio-vital qui devrait lui revenir. Le niveau de vie du ménage est déterminé par l’ensemble des revenus qui y sont apportés et par le nombre de personnes composant le ménage. Les auteurs n’intègrent pas dans l’analyse du niveau de vie, le nombre d’heures de travail qu’il a fallu accomplir pour obtenir le revenu global du ménage (10). Selon ces auteurs le but de la sécurité sociale est de remédier à la pauvreté ou à l’insécurité d’existence (ils lui assignent donc le même but qu’à l’assistance sociale). Or ils constatent que ce sont les ménages à un seul revenu professionnel qui, le plus souvent, courent le risque de se trouver dans la pauvreté ou dans l’insécurité d’existence. Ils en déduisent qu’il convient avant tout de sauvegarder, pour ces ménages à un revenu les droits sociaux les plus étendus possible et donc l’ensemble des droits dérivés dont ils bénéficient aujourd’hui. Selon cette philosophie, ce sont les ménages à deux revenus professionnels et à double activité professionnelle qui doivent prioritairement assumer la charge de la couverture sociale des ménages à un revenu professionnel, bref la solidarité sociale aurait pour base le ménage en tant qu’unité de consommation et non l’individu en tant que sujet du droit.

Un défaut fondamental de cette approche est son absence d’historicité. La sécurité sociale est un contrat collectif dont la dimension diachronique ne peut être évacuée. En effet, ce sont les individus qui estiment aujourd’hui courir le plus de risques sociaux à l’avenir qui décident d’acquérir par leur travail non seulement des revenus au jour le jour mais aussi une protection sociale pour faire face à d’éventuels risques ultérieurs. Les couples où les deux conjoints exercent une activité professionnelle sont ceux qui, dans le passé, s’estimaient le plus menacés par l’insécurité d’existence. Cette menace, ils ont voulu la conjurer à titre individuel et en tant que ménage. Ils ont consacré une énorme quantité de travail à lutter contre cette insécurité et il est bien mal venu, au point de vue de la philosophie de la protection sociale, de tenir pour nul le résultat obtenu, lorsqu’on constate qu’il est plus satisfaisant.

On peut inversement observer que les ménages où un seul adulte a exercé une activité professionnelle sont aussi ceux qui, auparavant, s'estimaient le moins menacés par l'insécurité d'existence (insécurité personnelle et du ménage) ou se sentaient moins concernés par la solidarité sociale.

Observer, à un moment donné, le résultat d'une démarche antérieure mais sans tenir compte de celle-ci, c'est le propre de la philosophie de l'assistance sociale (on ne tient compte ni des contributions passées ni du contrat social d'assurance) et une sorte de dénégation de celle qui est propre à la "prévoyance sociale".

Ceci dit, la réalité sociale est, elle aussi, marquée par le poids des illusions et des idéologies. Et les individus peuvent en être tantôt les bénéficiaires, tantôt les victimes. Il faut en tenir compte mais éviter aussi de figer les principes qui risquent de favoriser la reproduction des injustices que nous avons décrites.

La seconde conception de la sécurité sociale considère que l'équité de la redistribution sociale doit être instaurée entre les travailleurs, entre ceux-là seuls qui, individuellement s'inscrivent dans le contexte de la solidarité sociale et y contribuent par leur travail professionnel et leurs cotisations sociales. Les risques qui sont solidarisés proviennent du travail professionnel, du rapport salarial. Ces risques sont individuels: l'insuffisance ou la perte de revenus professionnels frappent ceux-là seuls qui s'inscrivent sur le marché du travail.

Si un adulte estime n'être pas obligé de travailler pour subvenir à ses besoins au point de ne même pas s'inscrire comme demandeur d'emploi, s'il estime pouvoir compter sur la solidarité conjugale et familiale pour assurer les risques de son existence et n'avoir pas à contribuer à la solidarité sociale des travailleurs, on ne voit pas pourquoi il faudrait modifier les règles du jeu en cours de route. Lorsqu'un adulte décide de ne pas se présenter sur le marché du travail, les avantages (disponibilité en temps) de cette décision rejaillissent sur la seule entité familiale, pourquoi faudrait-il que la sécurité sociale en couvre les inconvénients (revenus monétaires plus limités)? Autrement dit, les couples qui, à deux, exercent une activité professionnelle, ne "tirent aucun avantage" de la présence de conjoints au foyer dans d'autres ménages et n'ont donc pas à assumer les risques qui sont liés à ce mode de vie. Octroyer une protection sociale à ceux qui ne veulent pas pour eux-mêmes ou qui ne veulent pas que leur conjoint contribue à la solidarité sociale, c'est en quelque sorte encourager l'imprévoyance et favoriser ceux qui sont le moins solidaires de la protection sociale. La protection sociale de ces citoyens doit être organisée sur une autre base que celle des travailleurs.

8. La sécurité sociale et l'évolution de la famille

Dans le discours officiel, on soutient habituellement que le système des droits dérivés relève d'une saine politique familiale. Or rien n'est moins vrai. Cette affectation des ressources de la sécurité sociale défavorise à l'heure actuelle la majorité des familles, c'est-à-dire toutes celles, les plus nombreuses, où les deux conjoints exercent une activité professionnelle. De plus, elle défavorise les familles des milieux sociaux moyens et inférieurs qui sont précisément ceux qui connaissent le plus de ménages à deux cotisants mais aussi le plus de ménages touchés par le chômage ou l'invalidité. Enfin, cette politique est presque indifférente à la charge des enfants. En effet, les droits dérivés des adultes seront attribués du fait de la présence d'une épouse au foyer même s'il n'y a pas d'enfant à charge, alors qu'inversement, dans un ménage où les deux conjoints travaillent, les majorations pour personnes à charge ne sont accordées ni à l'un ni à l'autre des conjoints, et cela, même s'ils ont un ou plusieurs enfants à charge.

Nous constatons ainsi, qu'en Belgique, contrairement à ce qui est affirmé, la sécurité sociale ne se soucie pas réellement de la "famille" mais se préoccupe presque exclusivement de

favoriser les ménages où la femme reste au foyer. Cette attitude s'accompagne, d'ailleurs, d'une hostilité à peine voilée vis-à-vis des travailleuses mariées. Celles-ci semblent devoir toujours "dédommager" la société du fait qu'elles travaillent alors qu'en réalité elles effectuent une somme de travail (professionnel, ménager et familial) à nulle autre pareille.

Beaucoup d'auteurs pensent que la conception de la sécurité sociale actuelle est le reflet du modèle familial dominant au moment où ont été pensées et progressivement instaurées les assurances sociales. Ces auteurs pensent que le modèle familial dominant était celui du ménage où l'homme seul assurait les revenus de la famille tandis que la femme restait à la maison pour s'occuper des soins du ménage. La réalité historique est différente et surtout plus complexe. Avant la guerre de 14, dans les milieux paysans et ouvriers, l'immense majorité des femmes en âge d'activité exerçaient une activité professionnelle. Dans les milieux sociaux privilégiés où les hommes étaient rentiers, les femmes l'étaient évidemment aussi. La notion de "femme au foyer" ne s'appliquait qu'aux milieux de la bourgeoisie (surtout petite et moyenne) où les hommes travaillaient à l'extérieur tandis que leur épouse restait inoccupée au foyer, aidée souvent par du personnel domestique. Entre les deux guerres, ce modèle familial est devenu prépondérant pour les classes moyennes et supérieures où dorénavant tous les hommes (ou presque) exerçaient une activité professionnelle extérieure. Ce modèle familial est aussi devenu "dominant" en ce sens qu'il est proposé voire imposé comme l'idéal à atteindre pour toutes les classes de la société.

Or les assurances sociales se sont développées à partir de la classe ouvrière dans des entreprises ou des secteurs spécifiques, tels que les chemins de fer, la marine, ou les mines... Ces secteurs étaient le plus souvent fortement masculinisés, de telle sorte que des pans entiers de l'activité professionnelle des femmes, comme les métiers de la domesticité, les métiers à domicile et les métiers ambulants n'étaient, a priori, pas concernés par la problématique de la protection sociale. Les femmes qui perdaient leur travail dans ces secteurs n'étaient même pas considérées comme des "chômeuses", parfois, elles seront tout simplement assimilées, sans le vouloir et bien injustement, à des femmes sans activité professionnelle, c'est-à-dire à des femmes au foyer.

Il est indéniable par contre, que les travailleuses occupées à l'extérieur ont cherché, dès la fin du siècle passé, à organiser, elles aussi, leur propres assurances sociales et leurs propres institutions de protection sociale et cela de manière individuelle et sur la base de leur propre travail. On rappellera donc utilement qu'en Belgique, en 1912 on comptait, selon Rose Devoghel (11), plus de trois cents mutualités féminines qui assuraient leurs membres contre la maladie, leur procuraient une allocation en cas d'accouchement et leur garantissaient une retraite au moment de la vieillesse. Du côté catholique, à partir du Congrès de Malines de 1909, les responsables masculins du mouvement social avaient décidé qu'il fallait remplacer ces mutualités féminines par des mutualités familiales qui seraient dirigées par des hommes. Les propagandistes des mutualités féminines ont fermement combattu cette position. *"Il est probable,"* disait Rose Devoghel, *"que dans la mutualité familiale, les femmes seront les sacrifiées; elles ne participeront pas à l'administration de la caisse sous prétexte qu'elles ne sont pas capables de gérer elles-mêmes leurs intérêts et que leurs maris y suffisent amplement."* La suite des événements est connue. Des organisations "mixtes", entièrement aux mains de responsables masculins furent créées. L'autonomie de la lutte et de la protection sociale des travailleuses en sera profondément et durablement affectée. Rappelons encore qu'après la guerre de 1914, Arthur Jauniaux qui était, lui, favorable à l'individualisation de la protection sociale, considérait que c'étaient les catholiques qui n'en voulaient pas: *"A propos de la rente de survie,"* dit-il, *"signalons l'étrange attitude du Ministre catholique. C'est au mari qu'il demande d'assurer sa femme. Logiquement, c'est la femme qui devrait participer directement à l'assurance et avoir la gestion de cette assurance. Quel excellent moyen de la faire participer à la solution des problèmes sociaux..."* (12). Ce sont cependant des dispositions prises dès 1920 par le Ministre J. Wauters qui, en liant l'octroi de subsides au caractère familial de la mutualité,

auront raison des mutualités féminines (13). En toute hypothèse, à cette époque, les cotisations sont toujours différenciées selon que l'assurance est appelée à couvrir ou non des personnes à charge du titulaire (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui), et ainsi le financement du droit dérivé étaient partiellement assuré par le titulaire qui ouvrait les droits.

Il est donc nécessaire de redire que l'organisation d'une protection sociale qui s'articule autour de l'homme, "chef de ménage", n'est pas du tout le résultat d'un mouvement spontané qui serait lié, comme par enchantement, au modèle familial le plus courant. Ce type de protection est, au contraire, le résultat d'une décision explicite des responsables sociaux et politiques masculins (14). Les ressources sociales des travailleuses seront ainsi incorporées dans le "pot social" commun et il sera impossible de savoir si elles ne sont pas lésées par les mécanismes de redistribution sociale. D'autre part, elles sont aussi privées de toute forme d'intervention dans les décisions. Ce qui est, toujours selon Arthur Jauniaux, le but des responsables politiques catholiques: "*Les cléricaux*", dit-il, "*qui se sont, quand on discutait le vote féminin, posés en défenseurs des droits de la femme, devraient bien lui confier la gestion directe de ses intérêts. Pourquoi ne le font-ils pas ? N'est-ce pas parce qu'ils craignent la participation active des femmes aux oeuvres d'assurance et autres, participation qui les amènerait fatalement à discuter, critiquer, juger..*" (12)

Ainsi, il semble logique de considérer que l'élaboration d'une protection sociale soudée à un modèle familial hiérarchisé, présenté comme idéal, doit être considérée comme une défaite, historiquement datable, du mouvement des travailleuses quant à leur autonomie sociale et économique.

9. La "mère au foyer"

L'idéologie de la "mère au foyer", ce modèle masculin-bourgeois, imposé à l'ensemble de la société et donc également à la classe ouvrière, est devenu omniprésent entre les deux guerres. A cette époque, il s'agit encore et toujours, d'une idéologie qui se nourrit de l'extension des classes intermédiaires. La réalité sociale n'est pas nécessairement ajustée à cette idéologie. Dans la classe ouvrière, beaucoup de mères de famille sont réputées "au foyer" (notamment dans les statistiques) alors qu'elles travaillent soit à domicile, soit dans ce qu'on appelle aujourd'hui le secteur informel. Le principal résultat de cette idéologie, c'est que leur travail n'est pas (re)connu et n'est pas assorti de droits sociaux. Il arrive même que, dans certains secteurs de la protection sociale, les travailleuses mariées cotisent à pure perte. C'est le cas notamment du chômage puisque, pendant la grande crise, les allocations de chômage des travailleuses mariées ont été tout simplement supprimées (15). De plus, ces mères se perçoivent parfois elles-mêmes comme des "femmes au foyer" alors qu'elles exécutent précisément le travail ménager (blanchisserie, couture, repassage, cuisine...) des véritables femmes au foyer, celles de la bourgeoisie. Avec la diminution des emplois dans le secteur primaire et des emplois féminins dans le secteur secondaire (non encore compensés par le développement du tertiaire), avec l'élévation du niveau de vie, la création d'allocations familiales mais l'absence d'équipements collectifs, cette situation a pu apparaître à beaucoup de mères de famille des milieux populaires comme un moindre mal, voire comme une forme de promotion sociale....

Par contre, en ce qui concerne les travailleurs masculins, il est clair que l'idéologie qui leur confère la responsabilité principale de la subsistance de la famille leur a surtout permis de structurer le marché du travail à leur avantage. La hiérarchie des pouvoirs et des salaires leur est favorable et les protections sociales les plus avantageuses leur sont prioritairement réservées. Cette situation est souvent totalement en porte-à-faux par rapport avec la réalité, c'est-à-dire chaque fois que la mère de famille partage avec son conjoint la responsabilité économique de la famille et assume en outre, presque seule, l'ensemble du travail ménager et familial. Aujourd'hui, on peut, en outre, constater que cette forme de hiérarchisation de la famille et de la

protection sociale n'a pas préparé les hommes à assumer leurs responsabilités familiales réelles, et cela à un moment où l'évolution sociale conduisait à une modification des rapports de couple.

Il convient donc de distinguer soigneusement la réalité sociale de sa traduction fantasmée dans l'idéologie. Toutefois, pour beaucoup, cette idéologie s'est substituée à la réalité. Certains ont ajusté leurs comportements personnels sur celle-ci. Et aujourd'hui, beaucoup de femmes qui, autrefois, ont légitimement pu croire que le mariage représenterait une forme de protection sociale et que le travail familial et ménager garantirait des ressources et un certain niveau de vie, se trouvent victimes des nouvelles formes de fragilité des couples. Le mariage se défait plus souvent qu'autrefois. Les mères restent souvent seules avec la charge de leurs enfants. Souvent, les pères n'assument plus ou insuffisamment la responsabilité économique de la famille, responsabilité sur laquelle ils fondaient cependant leurs privilèges sur le marché du travail et dans l'attribution des prestations sociales.

Certains préconisent aujourd'hui de faire jouer la sécurité sociale vis-à-vis des mères vivant seules avec la charge de leurs enfants. Cette proposition permettrait, une nouvelle fois, de détourner la sécurité sociale de son esprit. La sécurité sociale n'est pas là pour encourager l'imprévoyance individuelle ni pour solidariser l'irresponsabilité des pères de famille défaillants. Si l'assistance sociale doit intervenir pour réparer les conséquences des imprévoyances passées, il ne faudrait pas que les mesures socialement nécessaires aujourd'hui ou des propositions politiques à court terme, continuent à conduire les femmes vers des voies sans issue. Or précisément, la politique de l'emploi, au lieu d'organiser un meilleur partage entre les pères et les mères des responsabilités professionnelles, familiales et sociales, s'acharne à proposer indirectement aux femmes des solutions qui, sous prétexte d'harmoniser la vie familiale et professionnelle, les éloigne plus ou moins complètement ou plus ou moins durablement du marché du travail (interruptions de carrière, travail à temps partiel, etc...).

À l'avenir, chaque adulte doit être persuadé qu'il lui faut assumer personnellement et complètement sa propre subsistance économique ainsi que le travail de son propre entretien tandis qu'il lui faut, s'il y a lieu, partager avec son conjoint ou cohabitant la charge économique et le travail gratuit liés à l'éducation des enfants ou, plus globalement, à la vie familiale. L'individualisation des droits en sécurité sociale favorisera cette évolution.

Celle-ci ne se produira pas spontanément, contrairement à ce qu'affirment certains. Ceux qui pensent, en effet, "que les choses s'arrangeront d'elles-mêmes parce que les femmes sont de plus en plus nombreuses à exercer une activité professionnelle, entretiennent une nouvelle illusion qui permet de sauvegarder aujourd'hui, le poids exorbitant des droits dérivés, attribués gratuitement, et de continuer à imposer des restrictions importantes aux droits directs de ceux qui les acquièrent par leur travail professionnel. C'est l'individu qui est le sujet des droits civils et politiques et dans les autres domaines du droit y compris le droit social, c'est à l'individu d'assumer ses responsabilités dans tous ces domaines. Il est temps que la sécurité sociale choisisse son camp, celui du droit, et qu'elle reconnaisse, elle aussi, l'individu comme sujet de ce droit et comme responsable de la solidarité collective.

La réalisation de l'individualisation des droits en sécurité sociale

Pour réaliser l'individualisation des droits en sécurité sociale, il convient pour commencer de se fixer quelques principes généraux qui devraient permettre d'orienter les réformes dans la cohérence.

Il arrive trop souvent aujourd'hui que des réformes partielles ou des ajustements secondaires soient proposés dans la précipitation pour résoudre un problème donné, et cela sans

aucune référence à la philosophie générale du système de la protection sociale. Celle-ci devient alors de plus en plus arbitraire et incompréhensible.

1. Propositions à écarter

Parmi les propositions de solutions qui sont actuellement formulées par divers milieux, nous en retiendrons deux qui, si elles étaient adoptées, renforceraient encore l'incohérence et l'inéquité du système. Elles sont mentionnées l'une et l'autre dans l'étude de A.-M. Brocas, A.-M. Cailloux et V. Oget, publiée il y a peu par le B.I.T., mais elles figurent assez régulièrement dans des analyses sur l'avenir de la sécurité sociale.

a) Prestations aux parents isolés

La première idée avancée est celle de l'octroi de prestations spécifiques pour les "parents isolés". La notion de parent isolé ou de "famille monoparentale" est pleine de confusion puisqu'elle assimile erronément une situation familiale à une situation socio-économique (un niveau de revenu) et que, de plus, elle donne l'impression que la situation de parent isolé est nécessairement le résultat d'une contrainte. Ici, octroyer des prestations sociales non contributives en se référant à la situation familiale entraînerait, une nouvelle fois, des distorsions et des injustices évidentes. Or, la philosophie même de la sécurité sociale ne permet ni d'encourager l'irresponsabilité civile du père lorsqu'en cas de divorce, il ne participe pas ou trop peu à l'entretien économique de ses enfants, ni, exception faite pour les allocations familiales, de venir compléter un salaire insuffisant pour vivre, autrement dit, de servir de "complément de salaire" à un travailleur salarié occupé.

Les femmes seules avec enfants ont, comme tous les individus, droit à l'autonomie économique et donc à un emploi et à un revenu convenable ou à un revenu de remplacement et cela, dans les mêmes conditions que les autres demandeurs d'emploi. Réparer une éventuelle insouciance quant à leur autonomie économique ne peut se faire qu'à travers le mécanisme de l'assistance sociale qui s'entoure, elle, d'une enquête sur l'état de besoin". En outre, comme nous l'avons dit plus haut, toutes les mères travailleuses ont droit, en contrepartie de la valeur économique globale qu'elles produisent (valeur de leur travail professionnel et de leur travail familial), à des infrastructures sociales nettement plus développées. Celles-ci sont susceptibles de favoriser un meilleur partage entre pères et mères des responsabilités familiales et une meilleure conciliation pour les uns et les autres de la vie professionnelle et de la vie familiale.

b) Toutes les femmes à égalité

Une autre proposition mentionnée dans l'étude précitée, évoque la possibilité de mettre sur pied d'égalité, au regard de la sécurité sociale, toutes les "femmes", qu'elles exercent une activité professionnelle ou non et qu'elles aient cotisé ou non, et cela sur la base de l'assimilation du travail ménager au travail professionnel, en oubliant, comme si souvent, que les travailleuses effectuent elles aussi le travail ménager et familial. Une telle proposition est aussi destructrice des fondements mêmes de la sécurité sociale qu'injuste pour les mères travailleuses. Les principaux fondements philosophiques de la sécurité sociale seraient invalidés par une telle mesure. La sécurité sociale est un contrat collectif d'assurance qui solidarise certains risques encourus par des personnes contribuant au financement social de cette protection. Il est évident que si, du point de vue des prestations, on mettrait sur le même pied des personnes qui ont contribué à la solidarité sociale et celles qui ne l'ont pas fait, on provoquerait un tel déni de justice que la sécurité sociale en perdrait toute considération et toute dignité.

On peut en outre, supposer que le travail en noir se développerait à vive allure puisqu'il ne serait plus nécessaire de cotiser pour bénéficier des droits sociaux.

De telles propositions, qui participent du même esprit que celui qui est à la base du projet d' "allocation universelle", ne peuvent conduire qu'au démantèlement de la sécurité sociale qui pourrait alors être progressivement remplacée, par des protections publiques minimalistes dont les ressources seraient fiscalisées. Bien entendu, du côté des travailleurs, les plus privilégiés complèteraient ces protections universelles de base, par des protections d'assurances privées. Les bénéficiaires de telles propositions seraient ceux qui, aujourd'hui déjà, sont crédités de trop de prestations non contributives liées aux droits dérivés. Les victimes de telles propositions seraient, bien entendu, tous ceux qui, aujourd'hui déjà, contribuent par leur travail professionnel à financer ces droits non contributifs et cela au détriment de l'importance de leurs propres droits directs.

2. Principes à retenir

Dans ces conditions, quels sont les principes qui doivent guider la recherche en vue de trouver un ajustement de la sécurité sociale aux deux conditions de base: l'individualisation et l'égalité des droits pour tous les travailleurs d'une part, et une extension de la protection sociale de l'ensemble des individus d'autre part?

a) *Egalité des travailleurs*

Le premier principe est donc celui de l'égalité des travailleurs masculins et féminins dans l'ensemble de la sécurité sociale. Cette égalité suppose que la sécurité sociale ne connaisse plus que des droits directs, du moins, en ce qui concerne les adultes. Les cotisations sociales sont établies en pourcentages sur les rémunérations. Ces pourcentages sont égaux pour tous les travailleurs salariés. Les prestations doivent alors être uniformément appliquées sur une même base, c'est-à-dire sur un pourcentage du salaire antérieur (plafonné). Dans ce système, s'opère une redistribution sociale très complexe qui, d'une part va de ceux qui subissent peu de risques sociaux vers ceux qui en subissent plus (par exemple de ceux qui sont rarement malades vers ceux qui le sont souvent) et d'autre part de ceux qui ont les revenus professionnels les plus élevés vers les autres. Certes, les cotisations ne sont pas progressives ce qui est plutôt favorable aux revenus élevés, mais par contre les prestations de remplacement sont plafonnées, ce qui est plutôt favorable aux revenus moyens et inférieurs. Dans ce système, l'éventail des revenus de remplacement est plus faiblement ouvert que l'éventail des salaires. Ce caractère proprement "social" de la protection est favorable aux salariés à faibles revenus, et donc particulièrement aux travailleuses. Il est juste que la redistribution sociale atteigne ainsi effectivement de manière plus favorable les individus qui sont le plus mal placés sur le marché du travail. Dans le système actuel, le caractère "social" de la redistribution est réduit par les critères "*familiaux*" des prestations; les travailleuses sont les principales victimes de cette amputation sociale.

Cette redistribution sociale doit cependant demeurer prudente. En *effet*, là où l'éventail des salaires est très ouvert et la pyramide des revenus de remplacement très "écrasée", les salariés les mieux payés ne peuvent, avec leurs revenus de remplacement (allocations de chômage, indemnités d'invalidité, pensions...) préserver suffisamment le niveau de vie antérieurement atteint, d'où le risque de voir ces salariés chercher des protections privées complémentaires ce qui affaiblit l'ensemble de la sécurité sociale en la privant, notamment, d'une part des ressources qui devraient être socialisées. Ainsi, l'individualisation des droits à la sécurité sociale et l'élimination des droits dérivés attribués gratuitement devraient avoir pour but, d'assurer un relèvement des droits directs des titulaires, ce qui devrait avoir un effet dissuasif sur les protections complémentaires.

Les inégalités dues à la présence d'enfants pourraient être rencontrées par des allocations familiales plus élevées (4500 à 5000 frs par mois et par enfant) qui seraient globalisées avec les

autres revenus imposables. Les recettes fiscales ainsi récupérées pourraient être réaffectées aux ressources des caisses d'allocations familiales. Le montant des prestations par enfant pourrait être beaucoup plus élevé encore et les équipements collectifs plus développés. L'individualisation des droits de l'enfant pose comme celle des droits des travailleurs adultes un problème d'harmonisation des régimes et d'alignement des cotisations des travailleurs des divers régimes. Il faudrait aussi résoudre de manière spécifique le problème de tous ceux qui entrent sur le marché du travail comme demandeurs d'emploi, sans avoir auparavant exercé d'activité professionnelle, ni cotisé à la sécurité sociale. Il s'agit principalement des jeunes qui terminent leurs études mais aussi des "femmes rentrantes". Ils pourraient bénéficier d'un droit individuel, universel, non contractuel, qui devrait alors être financé par l'ensemble de la collectivité sur la base de contributions fiscales. Ils pourraient être soumis à des conditions de formation, de stages, etc... avant de bénéficier des allocations.

b) Protection sociale étendue des adultes

Le deuxième principe à mettre en œuvre dans le cadre d'une individualisation des droits en sécurité sociale est celui de l'extension d'une protection sociale autonome pour les adultes qui, à l'heure actuelle, dépendent pour leur protection sociale d'un titulaire de droits directs.

Garantir une autonomie de la protection sociale à des adultes qui ne se présentent pas sur le marché du travail doit cependant se réaliser en évitant plusieurs pièges.

Premier piège: il ne faudrait pas que la possibilité de disposer d'une autonomie sociale vienne dissuader ces adultes de se créer une autonomie économique par leur travail professionnel et de s'inscrire sur le marché du travail dans le cadre d'un travail déclaré. L'attribution de droits propres aux femmes qui, actuellement, ne bénéficient que de droits dérivés, risque de déclencher deux effets pervers: le premier serait d'inciter les femmes ainsi socialement protégées à se placer dans la dépendance économique de leur conjoint, ce qui représenterait une régression du point de vue de l'émancipation des femmes; le second serait d'inciter ceux qui bénéficient d'une telle protection sociale, détachée du salaire, à travailler en noir. On pourrait assister tout à coup au basculement de pans entiers de travail déclaré dans la zone du travail non déclaré, ce qui arrangerait tant les employeurs de ce travail que les travailleurs, mais ferait perdre au budget de l'Etat et à la sécurité sociale d'importantes ressources.

Le deuxième piège à éviter lors de cette éventuelle transformation des droits dérivés en droits propres est celui de l'inégalité entre hommes et femmes vis-à-vis de leurs responsabilités familiales. En effet, la situation actuelle se caractérise par une discrimination criante des mères de familles. Celles qui exercent une activité professionnelle (et disposent de ce fait, en sécurité sociale, de droits directs bien que parfois réduits) effectuent malgré tout, en moyenne, plus des trois quarts du travail ménager et familial. Pour les femmes au foyer, la situation est inversée: elles sont privées d'autonomie économique et sociale par contre, en échange de leur travail ménager et familial, elles reçoivent de leur conjoint un revenu en nature (logement, alimentation, vêtements...). Pour elles, l'insécurité provient sans doute des risques sociaux encourus par le conjoint, mais surtout des risques liés à la fragilité de la relation de couple. Contre cette dernière forme d'insécurité, les femmes au foyer n'ont, jusqu'à présent, adopté aucune mesure de prévoyance ni en accroissant leur autonomie, ni en se protégeant collectivement. Comment organiser pour les femmes au foyer une protection sociale, d'une part sans accroître l'inégalité des responsabilités ménagères et familiales des conjoints au sein de la famille, et d'autre part sans entretenir l'hétéronomie socioéconomique des femmes au foyer?

L'égalité globale entre les hommes et les femmes dans l'ensemble de la vie économique, sociale et familiale, ne pourra se réaliser que par une égalité entre hommes et femmes dans chacun de ces domaines. Il nous faut donc trouver des formules sociales qui incitent les hommes

à partager le travail ménager et familial, Surtout lorsque leur femme exerce une activité professionnelle, et qui incite les femmes au foyer à partager la responsabilité économique de la charge des enfants et à s'assurer leur propre autonomie économique.

Le troisième piège à éviter dans l'organisation de droits propres pour les femmes au foyer serait de consacrer ou de renforcer l'inégalité socio-économique entre les femmes au foyer elles-mêmes. Il conviendrait donc, d'une certaine façon, d'instaurer une solidarisation du risque que représente le fait d'être une femme au foyer. A l'heure actuelle, dans les pays les plus développés du Conseil de l'Europe, les femmes au foyer se rencontrent principalement aux deux extrémités de la hiérarchie socio-économique. Au niveau le plus populaire, se trouvent des femmes au foyer qui ne peuvent affronter le marché du travail parce qu'elles sont trop éloignées des lieux où se trouvent les emplois, parce qu'elles ne disposent pas des connaissances adéquates (femmes d'immigrés), parce que les revenus qu'elles pourraient acquérir sur le marché du travail sont à peine supérieurs à l'économie qu'elles peuvent réaliser en restant au foyer. Parmi les femmes au foyer de cette catégorie, il s'en trouve un certain nombre (probablement de 7 à 10%) (16) qui effectuent du travail en noir. A l'autre extrémité de l'échelle socio-économique, se trouvent des femmes au foyer qui soit, disposent personnellement de revenus patrimoniaux importants, soit, estiment avoir plus d'intérêt matériel à mettre en valeur la profession de leur conjoint qu'à exercer personnellement une activité professionnelle, soit enfin, vivent avec un conjoint dont les revenus sont si élevés que dépenser ceux-ci justifie une activité de consommation à temps plein.

Parmi les femmes qui se disent au foyer se trouvent aussi de nombreuses femmes qui devraient avoir le statut d'"aidantes" parce qu'en fait, elles exercent une telle activité professionnelle sans toutefois la déclarer.

Ainsi solidariser le risque des "femmes au foyer" en octroyant des droits propres à toutes les catégories de femmes au foyer pose beaucoup de problèmes de justice sociale entre les femmes au foyer elles-mêmes.

c) Assurance ou assistance

Le troisième principe à mettre en œuvre dans le réaménagement individualisé de la sécurité sociale, c'est celui de la distinction radicale entre les régimes d'assurances sociales et les régimes d'assistance sociale. Ce double filet protecteur doit permettre de garantir une protection sociale très étendue à l'ensemble de la population d'un pays. Toutefois, rien ne discrédite plus les deux formes de protection sociale que de les confondre et de leur faire jouer indifféremment les fonctions qui sont spécifiques à chacune d'entre elles.

La sécurité sociale doit se voir confirmer son rôle d'assurance sociale. Elle regroupe un ensemble de travailleurs qui décident, dans un esprit de prévoyance collective, de solidariser la protection contre certains risques sociaux, en contribuant au financement de cette protection d'une manière proportionnelle aux revenus à protéger. Elle vise à maintenir, dans une large mesure, le niveau de vie antérieurement atteint par le travail professionnel. La définition des risques et la fixation de leur couverture sont placées sous la responsabilité des partenaires sociaux. L'Etat intervient subsidiairement pour légiférer et souligner, par des subsides, l'intérêt général de ces assurances sociales. Lorsqu'un assuré social est atteint par des risques couverts, la sécurité sociale doit, comme toute autre assurance, verser à l'assuré l'indemnisation promise par contrat. Elle ne peut, à ce moment, faire intervenir de nouvelles conditions, comme celles de soumettre l'assuré directement ou indirectement à une enquête sur ses ressources propres ou sur celles de son ménage ou sur ses moyens d'existence, ou comme celles de limiter dans le temps la prestation alors que le risque à couvrir serait toujours présent.

L'assistance sociale a elle, au contraire, un tout autre objet. Elle est une fonction de l'Etat qui se doit de garantir à toute personne vivant sur son territoire une vie digne. Sa première mission est donc de lutter contre la pauvreté. Mais plus largement, elle doit faire face aux situations imprévisibles ou même aux comportements imprévoyants qui placent les habitants dans des conditions de pauvreté ou même d'insécurité d'existence. Elle doit donc couvrir des risques qui n'ont pas été envisagés par un contrat d'assurance mais, lorsque ces risques surviennent, il est légitime que l'assistance sociale vérifie, par une "enquête sur les ressources", si l'éventuel bénéficiaire de son intervention est en "état de besoin" ou de nécessité. Elle ajuste son intervention sur le niveau des besoins (cette intervention doit donc être proportionnelle au nombre de personnes composant le ménage) et elle met tout en œuvre pour aider le bénéficiaire à se rendre économiquement indépendant.

L'organisation d'une protection sociale autonome pour chaque individu doit donc tenir compte de ces deux niveaux de protection. Si l'individu s'est assuré contre un risque, il doit relever du régime des assurances sociales. S'il ne s'est pas assuré, il doit relever du régime de l'assistance sociale. Le double filet de protection doit pouvoir couvrir les principaux risques dont il a été question. Le risque doit toujours être considéré dans le chef de l'individu. Il est tout à fait illogique, en effet, de vouloir aujourd'hui instaurer ou promouvoir une égalité ou une équité en se référant aux ménages, alors que précisément la stabilité des ménages devient de plus en plus incertaine.

3. Pistes de réflexion pour la mise en œuvre de l'individualisation des droits et sur l'impact budgétaire d'une telle mise en œuvre

Au sein des assurances sociales, il est possible de distinguer aujourd'hui deux types de risques. Les risques qui doivent être couverts par une solidarité entre les travailleurs d'une part, et des risques qui doivent être couverts par une solidarité entre les citoyens d'autre part. Ainsi on pourrait considérer que la charge des enfants, la politique de l'emploi, le risque de maladie doivent être couverts par et pour l'ensemble des citoyens. Pour ces cas, les cotisations sociales seraient à payer par chaque adulte. Soulignons, dès à présent, qu'une individualisation des droits des adultes posera de toutes manières les mêmes problèmes d'harmonisation des cotisations et de confrontation des régimes (régime général, régime des indépendants, agents de l'Etat,...) que dans le cas de l'individualisation des droits des enfants. Mais sur quelle base asseoir les cotisations des citoyens? Si celles-ci étaient établies sur la déclaration fiscale et que la protection sociale était assurée à chacun, nul doute que la fraude fiscale et parafiscale serait encore plus importante qu'aujourd'hui.

Analysons ici le cas de l'assurance maladie. Il s'agit d'un problème relativement simple. Pour commencer, il ne pose pas de problèmes budgétaires. La quasi totalité de la population est actuellement couverte pour ses dépenses de santé; ainsi l'individualisation des droits ne provoquerait aucune augmentation des dépenses mais seulement une augmentation des recettes. En effet, une partie de la population (probablement 1,5 million d'adultes) jouit de ce droit sans contribution aucune. Il existe par ailleurs un certain nombre de titulaires (les "Personnes Non encore Protégées, dites P.N.P.) qui cotisent sur une base personnelle qui ne se réfère pas à un revenu professionnel.

Au point de départ d'une telle réforme, l'essentiel est de créer le réflexe de la responsabilité personnelle vis-à-vis de l'assurance maladie. Toutefois, il ne faut pas minimiser l'intérêt de cette individualisation pour l'équilibre du budget de l'assurance. Si on pouvait tabler sur une recette supplémentaire moyenne de quelque mille francs par mois et par personne adulte actuellement à charge, cela représenterait, par an, un apport supplémentaire de quelque 18 milliards de recettes à l'assurance maladie. Nous insistons donc sur le fait que l'évolution actuelle des dépenses plaide en la faveur d'une telle individualisation. Bien que cela ne soit

jamais dit, le déséquilibre actuel de l'assurance maladie est largement imputable au déséquilibre entre l'apport des cotisations des titulaires et la charge des dépenses des bénéficiaires.

Pour procéder à l'individualisation, on pourrait décider qu'à partir d'une date à fixer, toute personne, de plus de 20 ou 25 ans, doit faire la preuve qu'elle contribue personnellement à l'assurance maladie. Pour la plupart, cette preuve sera fournie par la cotisation professionnelle ou le bon d'un autre secteur de la sécurité sociale (chômage, etc...). Pour les personnes adultes aujourd'hui à charge, tout comme pour les P.N.P., il faudra verser une cotisation. Sur quelle base fixer celle-ci ? Au point de départ, le montant de cette contribution ne doit pas être confronté au coût du risque (actuellement entre 36.000 et 40.000 F par an et par bénéficiaire), étant donné que la dépense est déjà engagée. Plusieurs solutions peuvent donc être imaginées. Pour les femmes mariées qui se voient attribuer un "quotient conjugal", on peut au minimum appliquer une cotisation de 6,35 % sur ce revenu fictif. Pour toutes celles qui font une déclaration fiscale personnelle, on peut appliquer, en outre, ce même pourcentage à tous les revenus de biens mobiliers ou immobiliers (en tenant compte le cas échéant de la valeur cadastrale du logement habité). Rappelons que l'élargissement de l'assiette des cotisations sociales à d'autres types de revenus personnels a été introduit en Italie pour l'assurance-maladie et en France par la contribution sociale généralisée (C.S.G.), mais elle existe aussi en Suisse puisque l'assurance maladie est commerciale. Pour toutes celles dont les revenus sont en-dessous du seuil imposable et qui ne font pas de déclaration fiscale, on pourrait fixer un montant forfaitaire (comme pour les P.N.P.) quitte à faire intervenir le CPAS s'il s'avère que le ou la titulaire est incapable de payer ce forfait (actuellement, le CPAS doit déjà assurer la couverture des bénéficiaires du MINIMEX).

Un autre secteur où il serait important de réaliser dès à présent l'individualisation des droits est celui des pensions. Cela suppose d'une part de supprimer les majorations (taux "ménage"), et d'autre part de supprimer les pensions de survie. Cet ensemble pourrait être remplacé par une pension de vieillesse (forfaitaire ?) attribuée automatiquement à tout adulte atteignant un certain âge (par exemple 60 ans) et par une pension de retraite qui s'ajouterait à la première pour les personnes ayant exercé une activité professionnelle et cotisé à la sécurité sociale pour celle-ci. La pension de vieillesse reposerait sur une cotisation universelle de type C.S.G. dont l'assiette ne peut être, semble-t-il, que la déclaration fiscale malgré tous les inconvénients que cela représente (inégalité de déclaration, fraude, etc...). La cotisation pour la pension de retraite pourrait être moins élevée qu'elle ne l'est actuellement mais devrait rester fixée sur le salaire et ouvrir une pension en rapport avec celui-ci. Pour les travailleurs, le cumul des prestations (pension de vieillesse et pension de retraite) devrait atteindre des niveaux nettement plus élevés qu'aujourd'hui. Il n'y aurait donc plus de prestation liée au veuvage. Pour les personnes qui n'exercent pas d'activité professionnelle et qui deviennent veuves avant l'âge de la pension de vieillesse, il faudra prévoir, en fonction de leur âge, une allocation de transition leur permettant de s'inscrire comme demandeur d'emploi et de bénéficier, par ce biais, du circuit de la remise au travail ou des allocations de chômage, ou une allocation de transition leur permettant d'attendre l'âge de la pension de vieillesse. En toute hypothèse, ni l'allocation de transition, ni la pension de vieillesse ne peuvent être établies sur la base du revenu du défunt conjoint.

Du point de vue budgétaire, d'importantes économies seront réalisées par la suppression des pensions de survie et des suppléments "taux ménage", par contre de nouvelles dépenses, importantes également, découleront de l'instauration d'une pension de vieillesse individuelle. Des recettes nouvelles seront apportées au régime par la cotisation universelle. Si le principe de cette cotisation est mis en application, par "cohortes" (par exemple, la génération qui a 20 ans à telle date...), on peut récolter des recettes nouvelles pendant plusieurs dizaines d'années avant d'appliquer les nouvelles prestations. Cette solution pourrait, si elle était adoptée, résoudre largement le problème du financement des retraites pendant le premier quart du troisième

millénaire. Rappelons que des estimations budgétaires ont été avancées par G. Clotuche, Directeur Général au Ministère de la Prévoyance Sociale, au cours du colloque organisé en 1987 par l'Université des Femmes sur l'individualisation des droits en sécurité sociale. Ces estimations ont été retravaillées pour le colloque sur le même sujet organisé en juin 1992 par l'association des femmes du P.S.C. et seront publiées dans les actes de ce colloque. Dans la présente recherche, figure également une contribution, celle de B. Cantillon, qui porte sur l'estimation de l'établissement d'une pension de base. Si comme nous l'espérons, la convention de recherche conclue entre l'Etat belge, représenté par le Ministre des Affaires sociales, Philippe MOUREAUX et l'Université des Femmes est renouvelée pour l'année 1993, nous pourrions fournir des analyses plus fouillées sur l'impact budgétaire de certains aspects de l'individualisation des droits et établir des projections actuarielles.

Conclusion

Nous avons dit au début de cette recherche que le but de l'individualisation des droits en sécurité sociale était double. Cette individualisation doit permettre de réaliser l'égalité de traitement entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins dans le cadre de la sécurité sociale proprement dite et des autres protections sociales de type professionnel. Elle doit en outre, dans un esprit de généralisation de la protection sociale, rencontrer l'insécurité d'existence des personnes adultes qui sont considérées comme "à charge" d'un titulaire de droits directs et qui sont menacées par l'actuelle fragilité des liens personnels.

Mais il est aussi nécessaire d'insister sur l'intérêt d'une telle réforme pour l'équilibre budgétaire de la sécurité sociale: sortir de la sécurité sociale cet énorme volume de droits non contributifs (attribués gratuitement) et transformer certains de ces droits dérivés en droits propres sur la base d'une contribution personnelle doit permettre de retrouver un équilibre entre les recettes et les dépenses de la sécurité sociale. Il faudrait en outre que cette opération permette de relever, lorsqu'il y a lieu, les prestations des titulaires de droits directs et réduise ainsi l'incitation à chercher dans les assurances privées des protections complémentaires contre l'insuffisance ou la perte de rémunération.

Notes

(1) Certains des auteurs font, en effet, remarquer que si le "Coût supplémentaire" de l'éducation des enfants a fait l'objet d'une solidarité sociale, le "travail supplémentaire" lié à cette éducation n'a pas fait l'objet d'une prise en charge solidaire, si ce n'est par le développement très insuffisant de crèches et autres équipements collectifs.

(2) [Conseil DE L'EUROPE], *Les notions de droit dérivé et de droit propre dans les législations de sécurité sociale des Etats membres du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, Affaires sociales, 1986.

(3) BROCAS A-M., CAILLOUX A-M., OGET V., *Les femmes et la sécurité sociale. Les progrès de l'égalité de traitement*, Genève, B.I.T., 1988.

(4) CUVILLIER R., L'épouse au foyer: une charge injustifiée pour la collectivité, *Droit social*, décembre 1977
id., L'activité ménagère de l'épouse au foyer: base d'obligations et de droits propres ?, *Droit social*, novembre 1990

(5) Taux de cotisation de sécurité sociale en % du salaire brut (1.7.1992)

| Salariés | Part Travailleur | Part Employeur | Total |
|------------------------------|---------------------|-------------------|-------|
| Soins de santé AMI | 3,55 | 3,80 | 7,35 |
| Indemnités AMI | 1,15 | 2,35 | 3,50 |
| Chômage | 0,87 | 2,15* | 3,02* |
| Pensions | 7,50 | 8,86 | 16,36 |
| Allocations familiales | - | 7,00 | 7,00 |
| Maladies professionnelles | - | 1,10 | 1,10 |
| Accidents de travail | - | 0,30 | 0,30 |
| Congé éducation | - | 0,04 | 0,04 |
| Cot. de modération salariale | - | 7,47* | 7,53* |
| Total | 13,07 | 33,07 | 46,20 |

* varie selon le nombre des travailleurs dans l'entreprise

| Indépendants (activité principale) | Pension, AMI, Allocations familiales |
|---------------------------------------|---|
| Revenus < 1.652.822 FB | 16,30 % * |
| 1.652.822FB <Revenus < 2.417.651 FB | 11,77 % * |
| Cotisation minimale par an | 55.984 FB |

* dont 3,20 % pour soins de santé (gros risques)

(6) Les jeunes qui, au sortir de leurs études, se présentent sur le marché du travail et s'inscrivent comme demandeurs d'emploi, sont, après une période d'attente, assimilés à des chômeurs et peuvent bénéficier d'allocations d'attente, de l'inscription aux autres branches de la sécurité sociale et des mesures propres à la résorption du chômage. Du point de vue de la philosophie de la sécurité sociale, ce cas présente beaucoup de problèmes: les jeunes bénéficient ainsi d'un accès à la protection sociale qui est de type universaliste. Il s'agit pour eux d'un droit propre qui leur est octroyé à titre individuel et ne dépend pas d'une relation à un adulte titulaire. Ce droit n'a été précédé d'aucune cotisation spécifique. A l'heure actuelle, il est entièrement à charge du régime des salariés. Il accueille des enfants d'indépendants ou d'agents de l'Etat qui n'ont nullement contribué au financement du régime du chômage. On pourrait considérer que l'accès des jeunes au marché du travail relève de la politique de l'emploi et doit être mis à charge de l'Etat (financement par la fiscalité). Dans cette hypothèse, il serait logique de placer sur pied d'égalité tous ceux qui veulent entrer sur le marché du travail: jeunes, "femmes rentrantes", indépendants en faillite..., et qui n'ont pas acquis de droits par des cotisations préalables...

(7) Cfr. Annuaire statistique 1988 de la Sécurité Sociale édité par le Ministère de la Prévoyance Sociale, Bruxelles, 1992, p. 146.

(8) [UNIVERSITE DES FEMMES], *Sécurité sociale. Individualisation des droits et transformation des droits dérivés*, Actes du colloque du 26 septembre 1987, Bruxelles, Université des Femmes, 1988. (Voir particulièrement l'intervention de CLOTUCHE G., *Evaluation du coût actuel des droits dérivés et estimation du coût d'une réforme*, p. 29-53)

(9) Pour les travaux de B. Cantillon et H. Deleeck, voir quelques références dans notre bibliographie.

Sur la référence au ménage dans la conception beveridgienne, voir CUTLER T., WILLIAMS K., WILLIAMS J., *Keynes, Beveridge and beyond*, Londres, Routledge and Kegan, 1986.

(10) A partir de ce raisonnement pourraient être mis sur un même pied socio-économique l'ingénieur travaillant 40 heures par semaine ayant son épouse au foyer, et le ménage de deux

ouvriers travaillant ensemble 80 heures par semaine et disposant ensemble du même revenu professionnel que l'ingénieur.

(11) DEVOGHEL R., La mutualité féminine et familiale, *La femme belge...*, sous la direction de Victoire Cappe, Bruxelles, 1912, p.107-113.

(12) JAUNIAUX A., *L'évolution et les conquêtes de la mutualité*, Bruxelles, L'Eglantine, 1923, p.277.

(13) Voir par exemple REZSOHAZY R., *Histoire du mouvement mutualiste chrétien en Belgique*, p. 140- 142 et 208-209.

(14) CHAMOINE A. EECKHOUT, *Le Problème des Assurances Sociales en Belgique*, Gand, 1931, p. 78-79.

(15) VARTHEMSCHE G., *De werkloosheid in België (1929-1940)*, Bruxelles, E.P.O., 1989, p.119.

(16) Selon les estimations de P. Pestieau sur l'économie souterraine en Belgique.

Les droits des membres de la famille en sécurité sociale

Référence de l'extrait : « Revue belge de sécurité sociale », n° spécial Année internationale de la Famille : Colloque « Familles, Revenus et Société », 1994, pp. 29-93

Introduction

Au cours de cette Année internationale de la famille, nous sommes invités à réfléchir ensemble à la manière dont les systèmes de protection sociale et la fiscalité prennent en compte la dimension familiale ou plus précisément aux répercussions de la protection sociale et de la fiscalité sur les revenus des familles. En ce qui concerne les relations entre la protection sociale et la famille, il m'a été demandé de vous présenter plus spécifiquement la problématique de la sécurité sociale.

Les relations entre famille et sécurité sociale sont marquées par des philosophies sociales qui pourraient faire bon ménage et s'associer dans une protection sociale généreuse mais elles ont tendance, lorsque la conjoncture est mauvaise, à se détériorer. En effet, en période de crise économique, les familles ont davantage besoin de la sécurité sociale et celle-ci voudrait, pour modérer ses dépenses, renvoyer à la famille certaines responsabilités en matière de protection.

Le document de travail préparatoire à ce colloque constate très justement que parmi les experts en protection sociale, certains considèrent celle-ci comme le prolongement des anciennes solidarités familiales. La protection sociale aurait, dès lors, à prendre le ménage comme unité d'intervention. Pour d'autres, la protection sociale s'inscrit dans un rapport avec le marché du travail, son unité d'intervention serait dès lors, le travailleur individuel. La conception des premiers qui semble parfois mettre en conflit le développement de la sécurité sociale avec la sauvegarde de l'esprit de famille repose, me semble-t-il, sur une méconnaissance des réalités familiales telles qu'elles se présentent au moment où prennent naissance les assurances sociales. Ces deux conceptions ont, en effet, une histoire et véhiculent des enjeux différents.

Pour ma part, au cours de cet exposé, je m'efforcerai de montrer qu'en ce qui concerne la sécurité sociale, procéder à l'individualisation des droits est la manière la plus efficace de protéger les revenus de la majorité des familles et surtout de celles dont le niveau de vie dépend essentiellement de l'insertion de ses membres sur le marché du travail.

Solidarités familiales et modèles familiaux

Mais auparavant, je voudrais replacer le rapport entre les solidarités familiales et les solidarités sociales dans leur contexte historique (1). Dans l'opinion publique les solidarités familiales sont excessivement idéalisées tandis que les solidarités sociales sont loin de bénéficier du même crédit. Face aux difficultés et au désarroi que connaissent les familles actuelles, beaucoup ont tendance à projeter dans le passé de la famille l'envers de leurs illusions perdues. Ainsi, la référence au passé de la famille exerce le plus souvent une fonction incantatoire : «...nous portons, écrit F. Lautman, une image idéale de la famille (solidarité inconditionnelle, chaleur familiale affective, lieu satisfaisant d'une sexualité tempérée...) et, constamment obligés de reconnaître qu'elle correspond peu à la réalité, nous lui trouvons plus d'existence à la projeter dans le passé. Elle sert alors à la fois de fuite et de symbole; c'est un point de ralliement des idéologies : «la famille traditionnelle n'est pas comme on pourrait le croire une simple survivance, elle est un cheval de bataille » (2).

Je vais donc commencer par en appeler à l'histoire (3), pour montrer que les origines de la protection sociale ne s'inscrivent pas, quoiqu'on en pense, dans une prolongation ou un développement des solidarités familiales mais bien dans la précarisation et la paupérisation liées aux conditions du travail salarié qui s'étendent et s'aggravent au cours du XIX^{ème} siècle.

Parmi les mythes que notre imaginaire entretient fermement figure celui de la «grande famille étendue» qui aurait accueilli chacun d'entre nous si nous avions vécu dans un lointain passé. Historiens et démographes ont été obligés de se dépouiller progressivement de cette construction imaginaire. Les structures familiales sont différentes selon les régions, les époques, les modes de transmission de la propriété, ou même selon les modes de production... En Europe septentrionale, la famille nucléaire est toujours beaucoup plus fréquente qu'on ne l'imagine. La grande famille élargie est le plus souvent une famille d'un milieu social tout à fait privilégié et bien au contraire, la famille nucléaire apparaît plutôt comme la famille populaire par excellence; c'est elle qui devient la famille-type du monde ouvrier de la société industrielle et urbaine. L'histoire de la famille nous renvoie toujours à celle des classes sociales, ne l'oublions pas. Ceux qui rêvent de la «grande famille traditionnelle» oublient tout simplement de confronter les modèles familiaux et les milieux sociaux (4).

Au XIX^{ème} siècle, en Belgique, une bonne partie de la population vit encore exclusivement ou partiellement selon un «mode de production familial»(5). Pour les agriculteurs, le ménage est l'unité économique de base dont toute l'activité tourne autour de la terre. Le ménage est composé d'un nombre d'individus (membres de la famille, domestiques, journaliers...) qui correspond, grosso modo, aux besoins de l'exploitation. De telles familles vivent partiellement en autarcie et comptent pour l'essentiel sur des revenus en nature. Les activités des divers membres de la famille sont sans doute spécifiques mais elles relèvent toutes, y compris une bonne partie du travail ménager, de la production commune. Tous les membres de la famille sont mis à contribution autour de ces fonctions de production qui sont endogènes et chacun bénéficie de la répartition des résultats. Il n'y a sans doute pas d'égalité au sein d'un tel ménage mais une sorte de solidarité liée au travail commun. On peut observer un *modus vivendi* analogue à celui-ci, au sein des ménages qui combinent le travail artisanal ou industriel à domicile et la production agricole ou encore au sein des ménages d'artisans : «Ici, comme l'écrivait en 1860 un journaliste français à propos de petits ménages de tisserands de la région de Rouen, la vie de famille est enracinée dans les mœurs : père, mère, fils et filles passent tout le jour autour des mêmes métiers, concourent à la même production, chacun suivant sa force.. Les fruits du travail et les dépenses quotidiennes sont également mis en commun» (6). La proto-industrialisation utilisera cette structure familiale où rôles et production s'entremêlent : filature et tissage dans les Flandres -le modèle est bien connu- mais aussi d'autres industries, dans d'autres régions, comme le travail des armuriers pour l'industrie liégeoise. Dans ces types de ménages où la production est endogène, la solidarité familiale s'articule autour de l'accomplissement à l'intérieur de l'espace ou de l'habitat familial, d'un travail commun. Le prix du travail est fixé à la tâche. La répartition des fruits de ce travail se fait dans le même contexte.

Le travail industriel à domicile prend plusieurs formes et évolue au cours du XIX^{ème} siècle. A la fin de celui-ci, le travail à domicile occupe encore quelque 17% des ouvriers de l'industrie et parmi ceux-ci près de 65 % de femmes, dont beaucoup sont mariées. Cette forme du travail féminin fait alors l'objet d'une idéalisation tout à fait inappropriée. Les conditions de travail, de rémunération et le temps passé au travail sont, en effet, (devenus) épouvantables (les *weating-system*) et malgré cela, il se trouve encore des responsables sociaux et politiques pour y voir, au moins théoriquement, un mode de travail qui est favorable, en ce qui concerne les femmes mariées, à l'harmonisation de leurs responsabilités économiques et familiales (7). La diminution progressive de ce type de travail explique partiellement l'augmentation, au cours du XX^{ème} siècle du nombre de «femmes au foyer» en milieu ouvrier et l'idéologie de la «femme au foyer» qui accompagne ce retrait involontaire du marché du travail. Les ouvrières à domicile

lorsqu'elles sont, à ce moment, privées de travail ne sont en effet, pas reconnues comme chômeuses et ne bénéficient pas des aides habituelles; elles sont amenées à se considérer comme des femmes au foyer (8).

Les conditions d'existence des ouvriers des mines ou des manufactures qui vivent dans les centres urbains ou miniers sont évidemment différentes. Le plus souvent, tous les membres de la famille susceptibles de travailler ou de trouver du travail, quittent l'habitat familial pour produire à l'extérieur (production exogène au milieu familial). Leur salarisation complète accroît considérablement leur précarisation. Ils rapportent à domicile un revenu qui est exclusivement monétaire et qui doit encore être transformé, par le travail de la consommation, en aliments, vêtements, etc... Ce revenu monétaire importe au foyer une nouvelle forme d'inégalité. Pour un même temps de travail, le salaire de l'homme est nettement plus élevé que celui de la femme et, en outre, cette fois, c'est après la journée de travail que la femme doit encore assumer la transformation des revenus en biens de consommation. Quand les divers membres de la famille travaillent dans la même entreprise, le salaire de chacun est parfois remis au père, ce qui peut créer un rapport particulier entre le chef d'entreprise ou son contremaître et les «chefs de ménages». Selon les idées les plus courantes, ce serait cette forme, d'industrialisation qui aurait rompu le traditionnel équilibre de la famille. Elle aurait créé une séparation entre le foyer et le lieu de travail et imposé aux femmes le choix entre le travail domestique et le travail salarié. Mais selon Joan W. Scott, cette idée est tout à fait fausse, d'abord parce que le travail rémunéré des femmes avait depuis longtemps été largement pratiqué en dehors du foyer (9) ensuite parce que l'industrialisation a fait sortir du foyer un certain nombre d'activités (confection...) qui sont désormais assumées par l'économie de marché. Cet auteur montre comment le discours sur la répartition du travail et des responsabilités selon le sexe a surtout contribué à créer dans les entreprises une catégorie de travailleurs subalternes, les femmes précisément (10). On peut aussi constater que les pratiques patronales aussi bien que les discours des responsables sociaux vont avoir tendance, à désolidariser, dans le monde ouvrier, voire à opposer les deux conjoints sur la base de ces deux aspects du travail nécessaire (travail externe et interne).

Limitons-nous ici à l'évocation des familles des milieux ouvriers puisqu'elles sont les premières concernées par la protection sociale. Il existe au sein de ces familles, selon des degrés divers, de multiples formes de solidarité (11) qui s'articulent souvent sur les activités communes, s'insèrent souvent dans le contexte de solidarités villageoises et se manifestent par des échanges de services ou par une attitude commune face aux moments de crises ou face au pouvoir qui domine et exploite, cependant cette forme de solidarité n'est pas une règle générale et elle n'induit pas que les relations intrafamiliales soient équitables ou faites d'entraide et de sentiments de réciprocité.

Au point de vue historique, rien ne serait donc plus erroné que d'idéaliser la famille du passé, de l'imaginer comme un noyau chaleureux à partir duquel se noueraient les autres formes de sociabilité. Les observateurs de l'époque ont souvent souligné par exemple, en ce qui concerne les travailleurs à domicile, que la famille en tant que telle pouvait faire preuve, par nécessité sans doute, d'une réelle férocité dans sa manière de faire travailler les enfants ou encore faire preuve d'un tel individualisme qu'il devenait impossible d'obtenir des progrès dans la réglementation de ce travail. Les relations entre les conjoints et entre les parents et les enfants sont souvent loin d'être cordiales. C'est encore l'époque, ne l'oublions pas, où le droit de la famille est de type patriarcal, où la recherche de paternité est interdite (les enfants illégitimes sont donc à charge de leur mère), où les femmes mariées sont frappées d'incapacité juridique, où elles ne peuvent travailler sans l'autorisation du mari, ni percevoir elles-mêmes leur propre salaire. Elles doivent obéissance au mari et le père a toute autorité sur les enfants... Certes, il ne faut pas imaginer que la vie quotidienne de tous les couples correspond à une stricte application du code civil mais la lecture de celui-ci donne une tout autre image de la famille.

Enfin, pour terminer, les échos de la vie de tous les jours montrent les effets de la misère sur le climat familial. Dans les milieux ouvriers, les jours de paie sont souvent des jours de cauchemar pour les femmes. Elles ne savent pas si leur mari ramènera à la maison son salaire (ou les salaires de la famille) ou si, au contraire, il aura tout bu, ou encore s'il se sera laissé aller à sa passion du jeu ou des pigeons... En matière de contraception, l'égoïsme masculin est fréquent. Pour limiter les naissances, la seule méthode connue est le «coïtus interruptus» qui suppose la bonne volonté du mari. Celle-ci n'est pas toujours au rendez-vous. Les violences intrafamiliales fréquentes sont sans doute avant tout imputables à l'alcoolisme mais les femmes et les enfants en sont les principales victimes. La misère explique et excuse certains comportements mais souvent, il faut le reconnaître, elle reproduit à l'intérieur de la famille la violence et l'exploitation des rapports sociaux externes et détruit ainsi les conditions mêmes d'une réelle solidarité familiale.

Paupérisme et protection sociale

Tournons-nous maintenant vers les origines de la protection sociale (12). Au XIX^{ème} siècle, parmi les formes de protection sociale qui permettent de rencontrer les problèmes sociaux soulevés par l'industrialisation, il faut distinguer les institutions déjà anciennes telles la charité privée ou la bienfaisance et l'assistance publiques, qui secourent ceux qui se trouvent dans la misère, de celles qui se mettent en place ou se renouvellent.

Au XIX^{ème} siècle, l'assistance publique est, chez nous comme ailleurs en Europe, très active. Elle procure des secours aux pauvres, des soins gratuits et accueille dans ses hospices bon nombre de personnes âgées et pauvres. Vers la fin du siècle, environ 7% de la population est, semble-t-il, régulièrement assistée par les bureaux de bienfaisance publique mais au moins 13% de cette population se trouverait, en cas de maladie, dans les conditions de pauvreté requises pour recevoir des soins gratuits. Ces pourcentages sont, à ce moment, moins élevés qu'ils ne l'étaient au milieu du siècle. Comment l'expliquer ? Le niveau des rémunérations et le niveau de vie se sont alors certes relevés mais surtout, les nouvelles formes de protection sociale ont commencé à se développer. La Commission de Bienfaisance le reconnaît, elle qui distingue en effet, la «charité préventive» de la «charité curative» et qui conseille aux Commissions locales d'encourager les ouvriers à s'affilier aux caisses de secours mutuels quitte à payer leurs cotisations en période de crise ou à subsidier les mutualités voire à contribuer à l'organisation de telles caisses sur le territoire de leur ressort pour aider ces ouvriers à ne pas tomber dans la misère. La «charité préventive», c'est donc le début de nos assurances sociales (13). Elle permet aux travailleurs mutualistes de ne pas tomber dans la misère quand ils sont victimes de certains risques, tandis que la «charité curative» reste cette assistance sociale qui permet de secourir ceux qui sont en état de pauvreté. Aux origines des institutions de prévoyance sociale, on trouve donc chez les travailleurs ce refus d'être, dans certaines circonstances, renvoyés à l'assistance et cette volonté de se tirer d'affaire par eux-mêmes, par la propre force de la solidarité. Les risques qui les menacent concernent leur dépendance par rapport au salaire (14), risque de perdre le salaire en cas de maladie, chômage, accident ou vieillesse ou risque d'avoir un salaire insuffisant pour payer les dépenses supplémentaires en cas de maladie ou au moment de la mort. Ce sont ces risques qui, ensemble ou séparément, font, dès le début, l'objet des caisses de résistance et des caisses de secours mutuels.

Les premières formes d'assurances sociales ne proviennent cependant pas uniquement des ouvriers eux-mêmes. On distingue en effet, au moins trois types d'initiatives : celles des ouvriers eux-mêmes, celles des patrons et celles des bourgeois philanthropes. Les caisses ouvrières (caisses de secours mutuels, caisses de résistance, etc...) s'inscrivent parfois dans la prolongation des caisses des anciens compagnonnages ou sont nouvellement créées au cours du XIX^{ème} siècle. Elles regroupent généralement des ouvriers ou artisans de la même profession, se basent sur des cotisations et des prestations forfaitaires ou d'autres types de formules en ce qui

concerne les soins médicaux (15). Elles assurent souvent plusieurs types de risques en même temps (16). Les hommes sont nettement plus nombreux à s'affilier à ces caisses (17). Ces assurances fonctionnent sur une base individualisée. Les cotisations sont forfaitaires, les prestations le sont également. Ainsi en cas de chômage, explique la Revue du Travail en 1896, «les syndicats socialistes accordent en général un pain par jour pendant six à huit semaines, les syndicats antisocialistes accordent trois francs par semaine pendant quelques semaines...». Pas question donc de référence à la composition de la famille.

De leur côté, les travailleuses qui avaient été nettement moins nombreuses à s'affilier à ces caisses parce que leurs salaires, nettement plus bas, ne permettaient pas de faire face aux primes fixées par référence aux salaires masculins, se mettent progressivement à s'organiser, syndicalement, elles aussi. Elles créent alors, leurs propres caisses, notamment des caisses de secours mutuels. Peu avant la guerre de '14 on peut dénombrer, dans la seule mouvance chrétienne, plus de trois cents mutualités de femmes qui assuraient leurs membres contre la maladie, procuraient une allocation en cas d'accouchement et garantissaient une retraite au moment de la vieillesse (18). Ces organisations de femmes, plus nombreuses du côté chrétien, ont été contestées par les autorités sociales chrétiennes. Au début de ce siècle un des spécialistes en la matière (19), classait ainsi les diverses mutualités : sociétés de secours mutuels pour hommes (les plus fréquentes), mutualités pour enfants (20), mutualités pour femmes et mutualités familiales. Selon lui, les trois premières n'accordaient leurs avantages qu'aux seuls mutuellistes, à l'exclusion des autres membres de la famille (21). La mutualité familiale, au contraire, assurait toute la famille. Il reproche aux mutualités qui n'assurent que les individus de favoriser le développement de l'individualisme et encourage le principe des mutualités familiales susceptibles, selon lui, de restaurer la famille et toutes ses valeurs traditionnelles. En 1909, au Congrès de la Ligue Démocratique Belge de Malines, les responsables du mouvement social chrétien ont décidé qu'il fallait remplacer les mutualités féminines par des mutualités familiales. Les propagandistes des mutualités féminines ont fermement combattu cette prise de position (22). Du côté socialiste, avant la guerre, Arthur Jauniaux se disait favorable à une protection sociale individualisée mais après la guerre, c'est cependant le Ministre socialiste Joseph Wauters qui décida (il en fit une condition d'octroi des subsides) que les services médico-pharmaceutiques des mutualités devaient avoir un caractère familial, ce qui entraînait la nécessité pour les femmes mariées de participer à la mutualité de leur conjoint. Quant aux mutualités féminines, elles ne recevraient des subsides que pour les femmes célibataires, les filles mères, les veuves, les femmes séparées ou divorcées... Ces mutualités féminines, en tant que caisses d'assurances générales, s'étioleront donc, fusionneront ou disparaîtront progressivement. Par contre, tant du côté socialiste que du côté chrétien, subsisteront des mutualités féminines qui fournissent des avantages complémentaires; ces caisses primaires disparaissent définitivement, en tant que telles, avec la nouvelle loi sur les mutualités (loi du 6 août 1993) (23).

D'une manière générale, nous croyons donc pouvoir dire, qu'à l'origine et jusqu'à la réforme de Wauters (1920), les caisses de secours issues du milieu ouvrier étaient celles qui avaient le caractère le plus individualisé et que les travailleuses ont cherché, de leur côté, à se constituer leur propre protection sociale.

Une deuxième catégorie de caisses de protection sociale est attribuable à l'initiative de certains patrons de sociétés minières ou de grandes industries. Ces caisses sont alimentées par une retenue sur salaire, souvent établie en pourcentage, augmentée d'une intervention patronale. Elles visent à assurer les travailleurs de l'entreprise contre les risques de maladie, de décès, d'incapacité de travail (maladie et retraite) mais pas contre le chômage. Là où elles ont été créées, elles représentent, en général, une petite partie de tout l'ensemble des œuvres patronales qui peuvent en outre concerner le logement, l'enseignement, l'épargne, les repas économiques, etc... La plupart du temps, la gestion de ces caisses échappe aux ouvriers ce qui suscite leur méfiance et leur mécontentement. Les avantages sont perdus pour les ouvriers qui quittent

l'entreprise (congrédiés, mis en chômage...) (24). Ces assurances patronales, qui sont mixtes quand l'entreprise occupe des travailleurs des deux sexes, comportent fréquemment des éléments de protection pour la famille du travailleur masculin (ex. pension de survie, soins de santé...); les œuvres patronales cherchent d'ailleurs, en général, à encadrer toute la famille du travailleur masculin.

Reste la dernière catégorie de caisses de protection sociale, celles qui sont créées à l'initiative de bourgeois philanthropes. Elles ont une assise locale (par ex. paroissiale), elles consistent en caisses de secours mutuels limités à certains risques (25) incapacité de travail due à la maladie ou à la vieillesse, ainsi que les frais de décès et les frais de maladie. On y retrouve les fondateurs et mécènes comme «membres honoraires». Quelques caisses féminines ont été créées par des bourgeoises philanthropes (26).

Les différences entre ces types de caisses s'atténueront au fur et à mesure que se développe la législation sociale et que se spécialisent les fonctions des caisses (27). Ainsi en est-il, par exemple, pour les sociétés de secours mutuels qui se retrouveront dans un même ensemble, surtout à partir de la deuxième loi sur les sociétés de secours mutuels (1894). La fin du siècle passé et le début du XX^{ème} siècle sont donc marqués par cette impressionnante mise en route des assurances sociales. Celles-ci permettent petit-à-petit d'éviter que les risques encourus par les travailleurs salariés ne les précipitent dans la misère et ne les livrent à l'arbitraire de l'assistance publique ou de la bienfaisance privée. Les premiers résultats étaient si concluants que les responsables politiques et sociaux progressistes cherchaient à rendre ces assurances sociales obligatoires. En 1903, l'assurance contre les accidents du travail est devenue obligatoire pour les ouvriers de nombreux secteurs professionnels et à la veille de la première guerre, une assurance maladie-invalidité obligatoire, suscitée par les mutualités chrétiennes, avait été adoptée par l'une des deux Chambres (28). Peu après la guerre (en 1922), le député socialiste L. Troclet déposait à son tour, une proposition visant à rendre obligatoire l'assurance chômage. L'entre-deux-guerres progresse continuellement vers la couverture sociale obligatoire et, en même temps, connaît un véritable foisonnement d'assurances sociales libres et d'initiatives sociales diverses prises par le mouvement ouvrier tant chrétien que socialiste.

Les assurances sociales entre les deux guerres

Mais désormais, presque toutes les assurances sociales sont marquées par une dimension familiale. Nous avons déjà évoqué cette transformation familialiste à propos des mutualités et de l'assurance maladie. Les autorités sociales, chrétiennes surtout, manifestent leur satisfaction vis-à-vis de cette évolution : « Une heureuse réaction s'est produite dit le chanoine A. Eeckhout, presque partout les dirigeants ont compris la nécessité d'élargir les cadres et de construire la mutualité sur la base féconde, qui constitue la cellule génératrice de la société : la famille » (29).

Cette transformation accompagne un puissant courant nataliste qui se manifeste depuis la guerre. Celui-ci fait appel à une valorisation de la famille nombreuse et du modèle familial le plus traditionnel, voire le plus bourgeois. De tous côtés, s'élève une clameur pour demander que les femmes mariées restent au foyer et n'exercent pas d'activité professionnelle à l'extérieur. Dès sa création, en 1921, la Ligue des Familles nombreuses s'engage dans des débats voire des revendications au sujet du «salaire familial» (30), elle conteste le suffrage universel et voudrait en tempérer le caractère individualiste par l'octroi d'un vote familial. Dans le mouvement ouvrier chrétien, l'offensive contre le travail salarié des femmes mariées, animé par Maria Baers, est lancée dès 1921, à la conférence internationale des ouvrières, organisée par la Confédération Internationale des Syndicats Chrétiens. Ce courant familialiste (31) atteint bien des domaines de la vie en société.

Les assurances sociales vont, elles aussi, être profondément marquées par celui-ci qui comporte plusieurs volets. L'un d'entre eux consiste à accorder des avantages supplémentaires aux hommes mariés (aux chefs de famille), et vise de plus en plus explicitement à décourager le travail salarié des femmes mariées; l'autre a pour effet de diminuer, surtout en matière de chômage, l'importance des dépenses sociales. La protection sociale contribue ainsi à une redéfinition hiérarchisante de la famille en même temps qu'elle participe à un rétrécissement de la solidarité sociale. Toutefois, chaque secteur doit être analysé en particulier, puisque la création des allocations familiales par exemple, a à cette époque un rôle un peu différent, comme nous allons le voir.

L'élaboration de la législation qui aboutit, en 1930, à la création des allocations familiales s'entoure d'étonnants discours d'hommage au dévouement du père de famille. Au delà des considérations natalistes d'usage, il est d'emblée décidé que les ménages de deux attributaires ne pourront recevoir qu'une fois les allocations. Si certains envisagent de «taxer» les célibataires et les ménages sans enfant, personne par contre, ne relève le paradoxe de ces ménages «qui paient deux fois» des cotisations (32), ont des enfants et ne perçoivent qu'une fois les allocations (33). Dès cette époque, nous trouvons aussi une préfiguration de ce que sera l'allocation pour la mère au foyer dans une proposition socialiste, non retenue, qui voudrait que des allocations familiales soient octroyées pour toute personne à charge du père de famille et notamment pour l'épouse ménagère (34).

Du côté de la protection contre le chômage, l'évolution est tout aussi significative. Entre les deux guerres, cette protection est déjà très complexe et sa réglementation évolue constamment. Elle comporte deux filets, le premier est celui de l'assurance libre auprès des caisses syndicales de chômage, le second est celui du secours public (Fonds National de Crise et éventuellement aides de la Commune...) qui n'intervient qu'en fin de droits (35) (ou en cas de faillite de caisses) et cela après enquête sur l'état de besoin. Les caisses syndicales proposent parfois plusieurs niveaux de tarifs de cotisations et prestations. Les unes et les autres sont forfaitaires et, sauf quelques exceptions, les prestations ne comportent pas de majorations familiales. Par contre, l'intervention du Fonds National de Crise comporte toujours une modalisation familiale importante. Les travailleurs à domicile (en grande majorité des femmes) et les chômeuses mariées dont le conjoint a du travail ne peuvent prétendre recevoir des aides (36); le chômeur chef de ménage reçoit une majoration journalière pour l'épouse au foyer et pour chacun des enfants à charge; les hommes majeurs (plus de 25 ans) reçoivent, quel que soit leur statut civil (mariés, veufs, divorcés, célibataires) une allocation journalière supérieure à celle des hommes mineurs et toutes les femmes qui peuvent prétendre à une allocation, reçoivent quel que soit leur âge et leur statut civil, le montant des hommes mineurs. Cette forme d'inégalité est durement ressentie et contestée tant par les travailleuses syndiquées (ou même par certaines centrales syndicales) que par les féministes (37).

Au cours des années '30, les projets en vue d'interdire aux femmes mariées l'exercice d'une activité professionnelle vont prendre corps sans aboutir réellement mais les discriminations dont celles-ci sont victimes en matière de recrutement, avancement, rémunérations et protection sociale vont s'aggraver considérablement (38).

La «modalisation familiale» atteint progressivement toutes les assurances sociales mais elle est nettement plus marquée dans les interventions publiques qui relèvent de l'assistance sociale. Soulignons aussi que les majorations familiales sont en général partiellement compensées par des cotisations majorées. Les cotisations sont, en effet, plus élevées pour les hommes chefs de famille. Ainsi pour la maladie, les chefs de ménage paient une cotisation partiellement proportionnelle à leurs charges familiales. Le système est donc, toutes proportions gardées, parfois moins injuste que celui que nous connaissons aujourd'hui.

Avant d'aborder la sécurité sociale proprement dite, résumons ces quelques observations historiques. La sécurité sociale trouve son origine dans le paupérisme de la classe ouvrière du XIX^{ème} siècle et c'est à partir de la classe ouvrière qu'elle gagnera les autres classes sociales. Les caisses d'origine ouvrière semblent avoir les assurances les plus individualisées. Le «familialisme» se développe dans la protection sociale à partir des milieux patronaux (40), à partir des autorités sociales et des pratiques de l'assistance sociale. Il devient presque omniprésent entre les deux guerres. Tant que la protection sociale atteint presque exclusivement le monde ouvrier, les écarts salariaux entre les travailleurs sont peu importants, ce qui permet de percevoir des cotisations et d'attribuer des prestations forfaitairement. Les travailleuses ont cherché à organiser pour elles-mêmes, une protection sociale dont le niveau était plus en rapport avec leurs propres rémunérations mais leur élan a été bloqué par des décisions extérieures. Entre les deux guerres, le monde du travail et les assurances sociales sont soumis à diverses pressions idéologiques. Pression nataliste et pression familialiste semblent aller de pair. La politique nataliste se fonde sur l'idée que pour atteindre un certain taux de fécondité, il faut que la famille soit hiérarchisée au profit du père et que la mère, rendue dépendante du revenu de celui-ci, soit replacée dans son «milieu naturel», le foyer. La politique familialiste participe à cette redéfinition hiérarchisante de la famille. Sous couvert d'accorder des prestations préférentielles pour les charges de famille, elle octroie, en réalité, des prestations sociales majorées au père de famille et réduit ou supprime celles de la mère de famille de telle sorte que les prestations globales perçues par la famille de deux assurés sont toujours inférieures à ce qu'elles devraient être. En outre, l'idéologie du retour des travailleuses salariées au foyer favorise le déploiement d'une série de discriminations professionnelles qui restructurent le marché du travail au bénéfice des hommes (41).

1945: la sécurité sociale proprement dit

Au cours de la guerre, les responsables politiques, économiques et sociaux restés en Belgique conviennent qu'il est urgent de procéder, dès la fin des hostilités, à un remaniement des rapports sociaux entre employeurs et travailleurs (42). Ces rapports se fonderont désormais sur une «collaboration loyale» et permettront d'instaurer un régime complet de sécurité sociale. Cette sécurité sociale, mise en place en 1944 et 1945, se situe dans la droite ligne de nos assurances sociales d'avant guerre.

Nous y retrouvons donc les principaux éléments des lois et propositions de loi ou des projets divers qui, depuis le début du siècle, avaient commencé à organiser la protection sociale des travailleurs : financement tripartite, gestion paritaire, administration des branches de la sécurité sociale par les organismes assureurs d'avant- guerre (mutualités, syndicats, caisses patronales). Il s'agit donc toujours d'assurances sociales mais obligatoires cette fois et généralisées à tous les salariés. Il est tout à fait inexact, soulignons-le en passant, de prétendre, comme le font certains auteurs, que cette mise en place de la sécurité sociale est alors sous l'influence du plan Beveridge (43).

Mais à peine la guerre est-elle finie que nous assistons à une résurgence des tendances natalistes et familialistes. Ce phénomène est difficile à expliquer car au cours de l'occupation, les femmes avaient pris conscience de leurs responsabilités et avaient acquis le sentiment de ne pas être traitées selon leurs droits. Dans le rapport qu'il avait dressé sur la société belge, G. Jacquemyns, professeur à l'U.L.B., constatait : « Bien des femmes sentent mieux maintenant combien certains hommes «chefs de famille» ... se montrent peu dignes de l'autorité qui leur a été attribuée... L'après-guerre se trouvera devant le problème de la juste place de la femme dans la nation, la société et la famille... Certaines estiment que cet hommage éventuel [la création d'un monument en hommage à la ménagère] ne serait qu'une dérision si on ne mettait pas les femmes sur un pied d'égalité avec les hommes et cela dans tous les domaines : politique, économique,

social et civil...» (44). Or, ces aspirations vont malheureusement être rapidement contrecarrées et étouffées. Le renouveau des préoccupations natalistes, nourri par les considérations sur le déficit des naissances constaté pendant les années de guerre, incite à adopter les mêmes mesures politiques que celles que nous avons évoquées plus haut. En 1945/1946, le P.S.C. revendique une allocation pour la femme au foyer tandis que les Femmes Prévoyantes Socialistes ou du moins leurs représentantes au sein du Parti Socialiste, revendiquent une rémunération pour le travail ménager (45). Tous les autres ingrédients du familialisme parcourent d'ailleurs les discours sur le retour à la «vie normale».

L'instauration de la sécurité sociale n'y échappe pas mais elle est cependant marquée par deux courants contradictoires. Pour les femmes, le droit au travail et à la protection sociale semble désormais mieux admis; par contre, les discriminations en faveur du père, chef de famille, battent leur plein. Cette fois, les travailleurs à domicile trouvent leur place dans la protection sociale, ce qui est utile à beaucoup de femmes. D'autre part, les cotisations sociales sont établies en pourcentages à prélever sur un salaire plafonné. Ces pourcentages sont désormais les mêmes pour tous les travailleurs (46). L'individualisation égalitaire est donc réalisée au niveau des cotisations mais elle ne l'est nullement au niveau des prestations. Nous verrons au contraire, que les prestations forfaitaires établissent des discriminations explicites entre travailleurs et travailleuses et que d'autre part, le système des droits dérivés (la modalisation familiale) va progressivement prendre de plus en plus d'importance. Ainsi, la redistribution sociale qui est opérée au sein de ces transferts sociaux est encore plus inéquitable désormais qu'elle ne l'était avant guerre. Dans le paragraphe qui suit, nous allons donc analyser de manière plus spécifique la structure de ces droits dans le domaine de la sécurité sociale des salariés.

La dimension familiale dans la sécurité sociale: droits directs et droits dérivés

La description des droits directs et des droits dérivés en sécurité sociale permet de saisir l'importance et la complexité des rapports entre la sécurité sociale et les membres de la famille. La «modalisation familiale» de la sécurité sociale se traduit, en effet, par un ensemble d'ajustements des prestations de sécurité sociale qui permettent d'octroyer à certains titulaires ou à des bénéficiaires qui dépendent d'eux des droits supplémentaires, que nous appelons droits dérivés, tandis que d'autres titulaires ne percevront que des droits simples, les droits directs, ou même subiront des restrictions de leurs droits directs, voire la suppression pure et simple de ceux-ci. Rappelons une fois encore, qu'en sécurité sociale, l'accès au droit, est pour les titulaires primaires, établi sur des bases égales et que la modalisation familiale frappe seulement les prestations et donc la répartition des transferts. Le contrat de travail et le salaire sont en effet, individualisés, liés au travail effectué par le travailleur et indifférents à sa situation familiale ou à la composition de son ménage.

Comment définir et identifier les droits directs?

Les droits directs sont ceux qui sont acquis par un travailleur en raison de son activité professionnelle définie dans un contrat de travail (pour les salariés), dans le statut social (pour les indépendants) ou dans le statut des agents des services publics. Mais dans cet exposé nous nous attachons exclusivement à l'analyse du régime général, celui des travailleurs salariés. Pour les travailleurs salariés, l'activité professionnelle déclarée (47) marque l'adhésion implicite à un contrat collectif de solidarité. Cette solidarité doit permettre aux travailleurs de faire face collectivement à certains risques liés à cette activité professionnelle. Les risques envisagés peuvent se répartir en deux catégories : le risque de disposer d'un revenu professionnel insuffisant pour faire face aux dépenses supplémentaires causées par la maladie ou par

l'éducation enfants et le risque de perdre ce revenu professionnel par suite de chômage (pour les salariés), par suite d'incapacité de travail en raison d'une maladie ou d'un accident ou par suite de la vieillesse. La solidarité entre les travailleurs se traduit par l'acceptation de différer et de socialiser une partie de leur rémunération, partie qui est, pour les salariés, retenue à la source sous forme de cotisations sociales (48). Actuellement, les cotisations sociales représentent, surtout pour les salariés, une fraction très importante de leur rémunération (49). Ces droits directs sont donc corrélatifs à la dépendance d'un travailleur vis-à-vis de son revenu professionnel, dépendance qu'il prouve en se présentant comme demandeur d'emploi lorsqu'il est privé de travail ou n'a pas pu, à la sortie de l'enseignement, trouver un emploi.

Nous connaissons principalement trois types de droits directs qui viennent protéger le travailleur contre l'insuffisance ou la perte de ses revenus professionnels :

— les prestations de remboursement (elles défrayent le titulaire de ses dépenses dues à la maladie, c'est le cas de l'assurance maladie. Le montant des prestations est en rapport avec la dépense engagée);

— les prestations de complément (elles compensent les charges supplémentaires liées à l'éducation des enfants en octroyant un revenu complémentaire, c'est le cas notamment des allocations familiales et des allocations de naissance. Le montant des allocations familiales dépend actuellement du régime de sécurité sociale de l'attributaire, de la situation sociale de celui-ci, du nombre d'enfants, de l'âge et du rang de ceux-ci et enfin de la situation sociale (50) ou sanitaire (51) des enfants);

— les prestations de remplacement (elles remplacent le salaire lorsque celui-ci a été perdu par suite de maladie, de chômage, de vieillesse ou de formation; c'est le cas notamment des indemnités d'incapacité puis d'invalidité, des allocations de chômage et des pensions de retraite ainsi que du congé-éducation. Le montant de ces prestations est rattaché au salaire antérieurement gagné mais plafonné. Il est actuellement, dans la plupart des cas (52), modulé par les droits dérivés, c'est-à-dire par la situation familiale du titulaire.

Comment définir et identifier les droits dérivés?

Les droits dérivés sont des droits qui se fondent sur une relation de parenté, alliance ou de cohabitation liant un titulaire de droits directs à une personne qui pend de lui et est réputée «à sa charge». Un titulaire de droits directs peut, en effet, ouvrir des droits dérivés pour ou au nom d'un proche parent (en ligne directe ou collatérale) vivant sous son toit; il peut ouvrir ou bénéficier de droits dérivés par suite du mariage si son conjoint est réputé «à sa charge» et, après son décès, ce conjoint survivant continue à bénéficier de droits dérivés; enfin certains droits dérivés sont ouverts lorsque le titulaire forme un ménage de fait avec un adulte réputé «à sa charge». Dans le cadre de ces relations de parenté, d'alliance ou de cohabitation avec un titulaire, un adulte est réputé «à charge» s'il ne dispose pas d'un revenu professionnel ou d'un revenu de remplacement ou, selon les cas, si ce revenu professionnel ou de remplacement est peu important.

Les droits dérivés afférents aux adultes à charge, sont attribués à titre gratuit. Ils n'ont été précédés par aucune contribution spécifique du titulaire. Ils sont cependant attribués sans référence à l'«état de besoin» ni du titulaire ni de la personne réputée «à charge» et donc sans enquête, ni directe ni indirecte, sur les ressources. Ceci est une réelle anomalie au regard de la philosophie de notre sécurité sociale, dont le caractère assurantiel repose sur le versement de cotisations préalables.

Les droits dérivés afférents aux enfants à charge ont été précédés par les versements de cotisations dans le régime des salariés et dans celui des indépendants. L'allocation de naissance doit être considérée comme un droit direct dans le cas des travailleuses salariées et comme un droit dérivé dans le cas des épouses «à charge» des travailleurs salariés (53).

Les droits dérivés sont attribués soit au titulaire lui-même soit à la personne qui est ou a été à sa charge. Ils se rencontrent dans presque tous les secteurs de la sécurité sociale et pour tous les types de prestations. Nous nous contenterons d'énumérer les principaux d'entre eux dans le régime des salariés.

Ils sont attachés aux divers types de droits directs dont nous suivons l'énumération :
— les revenus de remboursement : les adultes à charge d'un titulaire bénéficient du remboursement de leurs dépenses de santé sur la même base que le titulaire, ce qui constitue pour eux un droit dérivé;

— les revenus de complément : l'épouse à charge d'un titulaire bénéficie des allocations de naissance au même titre qu'une travailleuse titulaire de droits directs et ceci constitue pour elle un droit dérivé; les allocations familiales constituent un droit dérivé mais nous y reviendrons plus loin;

— les revenus de remplacement : les titulaires de droits directs bénéficient habituellement d'une majoration lorsqu'ils ont une ou des personnes réputées «à leur charge» (pension au «taux ménage» et indemnités d'invalidité «avec personne à charge»). Le taux «chef de ménage» en allocations de chômage mérite une analyse particulière car ici, le privilège (si on peut ainsi s'exprimer...) du «chef de ménage» consiste à conserver, sans limitation dans le temps, les allocations au taux le plus favorable (mais qui n'est pas un taux majoré) (54); les chômeurs de la catégorie «isolé» subissent après un certain temps, une dégradation du taux de leurs allocations de chômage; enfin, les chômeurs de la catégorie «cohabitants», subissent dès le début une réduction du montant de leurs allocations de chômage, la période au cours de laquelle ils reçoivent les allocations au taux presque plein est pour eux plus courte, ils sont, en outre, les seuls à voir leurs allocations devenir forfaitaires après un certain laps de temps et être ainsi déconnectées du salaire antérieurement gagné; ils sont enfin les seuls à se voir appliquer une réglementation qui limite la durée de leur droit aux allocations. Les «cohabitants» représentent la majorité des chômeurs et parmi les «cohabitants» figurent une grande majorité de femmes.

Les droits dérivés concernant les enfants à charge posent des problèmes assez différents de ceux qui sont attribués pour des adultes réputés à charge. Ces derniers disposent éventuellement de revenus propres et pourraient contribuer personnellement à l'acquisition de droits propres, soit sur base de ces revenus, soit en se présentant sur le marché du travail. Pour l'enfant, il en va tout autrement. Tout d'abord en ce qui concerne le fait d'«être à charge», il est bien évident qu'un enfant est présumé dépourvu de revenus propres et qu'il se trouve dans l'incapacité de contribuer personnellement à l'acquisition de droits directs. Ensuite, hormis le cas des prestations familiales garanties, certains de ces droits dérivés (les allocations familiales) sont assurés par une cotisation préalable. Mais les enfants sont aussi à la base de l'ouverture d'autres droits dérivés : tant qu'ils sont à charge, ils bénéficient du remboursement de leurs soins de santé et permettent à certains titulaires d'obtenir, avec leurs revenus de remplacement, les majorations déjà mentionnées. Le droit de la sécurité sociale ne permet pas de répartir la charge économique des enfants sur les deux parents qui par leur travail rémunéré les entretiennent effectivement. Il s'agit d'une nouvelle anomalie qui blesse l'équité si un titulaire de droits directs peut obtenir des majorations parce qu'il a un enfant à charge, deux parents titulaires de droits directs ne peuvent obtenir ensemble les majorations en question même s'ils ont la charge de plusieurs enfants et s'ils ont été à deux à payer les cotisations!

Tous les adultes ne se trouvent pas dans la capacité d'acquérir des revenus professionnels et des droits autonomes en sécurité sociale. Mais le problème de ces adultes est, en Belgique, largement rencontré par les divers régimes de l'assistance sociale. Ceux-ci peuvent procurer, après enquête sur les ressources, soit le minimum des moyens d'existence (MINIMEX) aux adultes en âge d'activité n'ayant pas le nécessaire pour vivre dignement, soit un Revenu Garanti aux Personnes Agées (R.G.P.A.) aux personnes qui, à l'âge de la pension, n'ont pas les moyens suffisants, soit des allocations de handicapés aux personnes qui sont atteintes par un handicap. Ici, nous n'analyserons pas les régimes de l'assistance sociale qui forment le deuxième filet de la protection sociale. Il est cependant, nécessaire de garder continuellement à l'esprit l'existence de ce second niveau de la protection sociale.

En sécurité sociale, l'ouverture de droits dérivés n'est pas uniformisée et chaque branche conserve sa réglementation propre. Ainsi, dans certains cas, le droit dérivé n'est octroyé que sur base du mariage du titulaire et de la personne qui est à sa charge (pensions aux « taux ménage», pensions de survie), dans d'autres cas, il suffit que le titulaire et la personne à sa charge forment un ménage de fait (indemnités d'invalidité, allocations de chômage, remboursement des soins de santé...). La nature et le plafond des revenus qui permettent à un adulte ou à un enfant d'être considéré comme «à charge» d'un titulaire sont aussi différents de branche à branche.

Il faut encore souligner les contradictions manifestes qui existent et même se renforcent entre les dispositions fiscales et les dispositions sociales. L'instauration d'un décumul des revenus des époux au regard de la fiscalité a permis de mettre fin à une importante discrimination qui pesait sur le mariage de deux travailleurs, par contre, simultanément, l'accentuation de la modalisation familiale dans la sécurité sociale approfondit une discrimination qui frappe également la mise en ménage de deux travailleurs et cela, dans le cas du chômage particulièrement, au moment où précisément, ils sont en difficulté, de telle sorte que le risque social d'un couple de travailleurs n'est pas couvert dans des proportions comparables à celles d'un isolé ou d'un chef de ménage. On peut aussi noter que la création, en fiscalité, d'un «quotient conjugal» instaure un revenu fictif au profit de l'épouse au foyer (application la plus fréquente du quotient conjugal (55)) tandis qu'au regard de la sécurité sociale la même épouse bénéficiaire de ce revenu fictif est considérée comme sans revenu - et reste à charge de son conjoint, de telle sorte que le bénéficiaire de la déduction fiscale au titre de quotient conjugal peut, en général, encore additionner à cet avantage tous ceux qu'impliquent les droits dérivés.

Procédons maintenant à une analyse plus concrète de ces droits dans chacune des branches de la sécurité sociale

Les prestations familiales.

La sécurité sociale belge réserve une part importante de ses ressources aux prestations familiales. En 1992, les prestations familiales représentaient 1,98% du P.I.B. (56). Ce pourcentage est encore élevé. La Belgique fait encore toujours partie du groupe des pays européens qui procurent les prestations familiales les plus élevées, surtout à partir du troisième enfant où elle bat tous les records (57). La part des prestations familiales dans le revenu disponible des ménages avec enfants est également élevée, surtout pour les familles de trois enfants et plus. Toutefois, il faut remarquer qu'au cours des vingt dernières années, les prestations familiales ont nettement régressé. En 1970, elles représentaient 3,15% du P.I.B. (58). Cette régression est une tendance assez générale dans la plupart des pays européens. Certains pays ont opéré cette régression en rendant la politique familiale sélectivement plus sociale. En Belgique, nous observons des tendances divergentes. En ce qui concerne les prestations en

espèces (allocations familiales, allocations de naissance), on peut dire qu'elles sont indifférentes au niveau socio-économique des familles, encore que l'instauration de majorations pour les enfants de chômeurs de longue durée va dans un sens plus social; les autres majorations qui tiennent compte de certains statuts de l'attributaire ou du bénéficiaire ne se réfèrent pas, stricto sensu, au niveau socio-économique de la famille. Quant aux prestations en services, elles appliquent en général des modulations qui tiennent compte des revenus des bénéficiaires, mais de leurs revenus cumulés lorsque les parents travaillent à deux.

En matière de fiscalité, par contre, les avantages familiaux sont proportionnels aux revenus des ménages, ils sont donc d'autant plus importants que ces revenus sont élevés. La dernière réforme fiscale, en instaurant un quotient conjugal et en réaménageant les déductions pour personnes à charge, a considérablement accentué ces avantages qui sont proportionnels aux revenus (59).

Les avantages du quotient conjugal ont ainsi été réservés à des couples mariés (principalement ceux où l'épouse est au foyer) dont les revenus sont imposables, laissant en dehors de ces « dépenses » fiscales non seulement les familles dont les revenus sont en dessous du seuil imposable mais aussi les familles monoparentales. D'innombrables familles et plusieurs dizaines de milliers d'enfants se trouvent ainsi totalement exclus de ces avantages fiscaux, dits familiaux, parce que leurs revenus sont trop faibles pour être soumis au fisc et/ou parce que le ménage n'a à sa tête qu'un adulte isolé. Ici encore on peut observer des contradictions qui font que la politique fiscale et la politique sociale semblent suivre des orientations opposées. On peut se demander pourquoi les recherches sur l'insécurité d'existence des ménages se préoccupent seulement de l'efficacité de la sécurité sociale et ne remettent pas en question des mesures fiscales de politique familiale qui sont d'autant plus avantageuses que les revenus des parents sont élevés et ne s'appliquent qu'à certains couples mariés.

Aujourd'hui, la philosophie du droit des allocations familiales se déplace petit à petit vers l'enfant (thème du « droit de l'enfant ») mais la solidarité sociale devrait théoriquement continuer à opérer une redistribution des revenus entre les individus qui n'ont pas ou plus d'enfant à charge et ceux qui en ont. Or si nous observons le mécanisme interne de cette redistribution, nous constatons qu'il est très déséquilibré, qu'il est nettement plus favorable à certains ménages avec enfants à charge et que les ménages les plus désavantagés sont ceux, aujourd'hui les plus nombreux, où les deux conjoints travaillent. Les allocations familiales sont attribuées forfaitairement, par enfant, en tenant compte de son âge, de son rang et de certaines conditions socioprofessionnelles de l'attributaire (60) ou du bénéficiaire lui-même. Pour les allocations ordinaires, les parents qui à deux, contribuent par leur travail au financement de cette branche de la sécurité sociale, sont traités de la même manière que les ménages avec un seul attributaire.

En ce qui concerne les allocations majorées pour les enfants de certaines catégories de chômeurs, pensionnés, invalides, survivants, nous retrouvons le problème du cumul des réglementations sur les droits dérivés. Prenons un exemple : une veuve de salarié qui bénéficie d'une pension de survie au titre d'un droit dérivé acquis gratuitement, pourra bénéficier pour ses enfants d'allocations familiales majorées et peut-être de remboursement des soins de santé au taux préférentiel, alors qu'une mère divorcée, qui contribue par ses cotisations au financement de cette branche de la sécurité sociale et dont le revenu professionnel n'est pas nécessairement supérieur à celui d'une veuve, ne pourra bénéficier pour ses enfants que d'allocations familiales ordinaires et en soins de santé de remboursements ordinaires. Ces différences de traitement n'ont évidemment aucun rapport avec une politique familiale équitable et soucieuse de redistribution sociale en faveur des ménages avec enfants.

Mais revenons aux ménages dont les deux parents contribuent par leur activité professionnelle à l'entretien et à l'éducation de leurs enfants. L'un et l'autre paient une cotisation

sociale («patronale») de 7% sur l'entièreté de leur salaire brut. Cette double cotisation représentera la plupart du temps un montant plus élevé que les allocations familiales qu'ils auront à percevoir. En effet, en 1991, parmi les familles d'allocataires, 48,30% recevaient des allocations pour un seul enfant et 35,70% recevaient des allocations pour deux enfants, ce qui signifie pour les premières une allocation ordinaire pouvant aller à ce moment de 2.403 frs à 3.748 frs au maximum (en tenant compte de l'âge) ou pour les secondes de 6.849 frs à 9.539 frs au maximum (en tenant compte de l'âge et du rang). Or à ce moment, deux cotisations sur un revenu minimum garanti représentaient un montant nettement supérieur aux allocations dues pour un seul enfant et supérieur dans beaucoup de cas à celles dues pour deux enfants. On peut donc se demander si la majorité de ces familles ne paient pas des cotisations qui sont toujours supérieures aux montants des allocations qu'elles pourront percevoir, de telle sorte que la redistribution ne va pas ou presque pas vers ces familles avec un ou deux enfants dont les deux parents travaillent. Toutefois, ces allocations étant versées à la mère qui, dans la vie quotidienne, organise les dépenses liées aux enfants, participent, de fait, indirectement à une sorte de redistribution au sein du couple en direction de la mère et cela contrairement aux déductions fiscales pour charge de famille qui, dans l'immense majorité des cas, organisent cette redistribution au bénéfice du père.

Soulignons aussi que malgré ce qui vient d'être dit par rapport aux ménages bi-cotisants, la branche des allocations familiales souffre comme les autres branches de la sécurité sociale d'un déséquilibre croissant entre le nombre d'enfants bénéficiaires et le nombre de cotisations versées. De 1980 à 1992, les allocations familiales non précédées d'une cotisation sont passées de 17,70% à 23,94 % de l'ensemble (61).

En Belgique, la partie de loin la plus importante des prestations familiales est versée en espèces (allocations familiales, allocations de naissance) et une partie assez modeste est redistribuée sous forme de prestations de services (ici nous n'envisageons que les services qui sont partiellement financés par le biais du Fonds d'Equipements et de Services Collectifs) (62). Comment expliquer ce décalage entre les prestations en espèces et les prestations en services ? Comment, en d'autres termes, expliquer que la solidarité sociale s'applique essentiellement à la charge économique des enfants et de manière si réduite à la charge de travail que représente l'entretien d'une famille?

Rappelons que les allocations familiales ont été créées à l'initiative des patrons qui ont répondu de cette façon à la revendication d'un «salaire familial». Les patrons avaient compris que l'octroi d'allocations aux seuls parents chargés d'enfants était une formule moins onéreuse qu'un relèvement général des salaires : «Bien que les frais des allocations familiales imposent certaines charges aux chefs d'entreprise, dit un commentateur de l'époque,.. le résultat final se chiffre encore en bénéfices. En effet, .. l'attribution du sursalaire familial leur permet de résister à des demandes d'augmentation de salaires qu'ils seraient peut-être, sans cela, forcés d'accepter et qui pourraient accroître bien davantage leurs dépenses» (63). Bien que le montant de l'allocation ait le plus souvent été confié à la mère, il est manifeste que le discours qui entoure la création des allocations familiales se préoccupe exclusivement de la charge financière que l'enfant représente pour le père. Il n'est jamais question de la charge financière pour les deux parents quand tous les deux travaillent pour nourrir et éduquer leurs enfants et encore moins de la charge supplémentaire en travail que l'éducation des enfants impose à la mère : «Les services rendus par les pères de famille en mettant un enfant au monde et pour lesquels on demande, on exige plutôt comme en vertu d'un droit, une rémunération, sont d'assurer à la fois la défense, la prospérité et l'avenir du pays; en d'autres termes : à chaque naissance d'enfant, le père fournit à la société un habitant, un ouvrier, un soldat, il serait bon d'ajouter ou une habitante qui, selon les dons de son sexe, contribue au bien de la communauté», ainsi s'exprimait, en 1929, Tilla Vulhopp qui reprenait, par ailleurs, une citation de la Ligue des Familles Nombreuses : «L'allocation familiale peut se définir comme la rétribution des avantages procurés à la société (et particulièrement à

l'industrie) par les pères de famille comme tels» (64). Telle était alors la philosophie qui entourait la création des allocations familiales. Aujourd'hui, l'esprit a certes changé mais peut-on considérer que les dépenses faites à travers le Fonds des Equipements et Services Collectifs représentent, pour les mères travailleuses, une socialisation de la surcharge de travail ou compensent pour elles ou pour les ménages bi-cotisants le manque d'effectivité de leurs droits ? Certainement pas. En effet, le financement de ce Fonds représente à peine 0,5% de l'ensemble des dépenses; les services qu'il subsidie sont sans doute réservés aux familles de salariés mais naturellement pas aux seules familles de deux titulaires; à cela s'ajoute en outre que la participation personnelle des parents dans le prix de la crèche ou des services familiaux tient compte du cumul de leurs revenus... Nous sommes donc vraiment loin d'une philosophie qui chercherait à socialiser le travail familial lié à l'éducation des enfants, c'est à dire qui se proposerait de développer une solidarité entre ceux qui ont ou n'ont pas à assumer ce travail et cela plus spécialement au bénéfice des ménages qui par leur double travail professionnel alimentent le plus les caisses d'allocations familiales.

Toutes les constatations que nous venons de faire montrent que la redistribution sociale au bénéfice des familles qui ont charge d'enfant(s) est très déséquilibrée, qu'elle privilégie prioritairement les familles de trois enfants et plus (65), qu'elle octroie des majorations qui, se cumulant avec d'autres droits dérivés, ne se justifient pas toujours du point de vue social et que ces mesures se font au détriment des familles les plus laborieuses, qui participent le plus au financement de la sécurité sociale et qui, aujourd'hui, élèvent la majorité des enfants. Cette redistribution semble encore toujours marquée par une politique qui, comme le souhaitaient les responsables d'avant guerre, à force de vouloir décourager les femmes mariées de travailler en leur rendant la vie impossible, a presque fini par les décourager d'avoir des enfants «Une sage politique sociale, familiale et repopulatrice, écrivait, en effet, Tilla Vulhopp en 1929, ne devra rien négliger pour entraver, autant que les circonstances le permettent, le travail de la femme et surtout de la femme mariée hors du foyer» (66). Cette idéologie qui s'est autrefois traduite par des incitants économiques pour l'épouse au foyer (allocations familiales majorées pour les mères au foyer), a aujourd'hui déplacé ces incitants, mais au total, les avantages directs et indirects qui sont octroyés aux ménages, aux chefs de ménage surtout, lorsque l'épouse reste au foyer restent considérables, ils sont peut-être plus importants qu'ils ne l'ont jamais été (67).

Avant de quitter l'analyse des prestations familiales, il convient de s'attarder quelques instants au problème des familles monoparentales dont on sait que, dans l'immense majorité des cas, elles ont une femme à leur tête (dans 80% des cas, en Belgique). En fait, la proportion des ménages monoparentaux féminins dans l'ensemble des ménages n'a guère évolué depuis le début du siècle mais si autrefois ces ménages étaient dans la majorité des cas dirigés par une veuve, aujourd'hui, ils sont dans plus de la moitié des cas dirigés par des femmes divorcées, séparées ou célibataires. La plupart des études sur les familles monoparentales (68) constatent une plus grande vulnérabilité socio-économique de ces familles. En Belgique, cette vulnérabilité concerne principalement les femmes divorcées et séparées. Parmi les femmes bénéficiaires du Minimax, se trouvent plus de 66% de divorcées ou séparées (69). Or, si on s'interroge sur la cause de la vulnérabilité de ces familles monoparentales, on découvre que plus de 70% des femmes chefs de ces ménages n'ont pas ou plus d'activité professionnelle (70). Celles qui ont droit à une pension alimentaire pour leurs enfants ou pour elles-mêmes, reçoivent souvent cette pension de manière irrégulière ou pas du tout. Le montant de ces pensions est fixé à un niveau assez bas (71). Parfois, au moment du divorce, le père paie ou devrait payer moins que le prix que lui coûtaient ses enfants pendant le mariage. Les prestations sociales ou publiques versées pour aider les familles monoparentales qui ont à leur tête une femme courent le risque de marginaliser celles-ci encore davantage (72) et surtout d'entériner l'irresponsabilité des pères qui, après la séparation ou le divorce, n'assument pas ou pas assez la charge financière de leurs enfants. Il est assez curieux de constater, que bon nombre de scientifiques et de responsables sociopolitiques s'inquiètent de voir la sécurité sociale se substituer éventuellement aux

responsabilités familiales mais ne craignent pas du tout que certaines mesures sociales puissent se substituer aux responsabilités des pères débiteurs d'aliments. Par ailleurs, le développement d'une certaine condescendance apitoyée vis-à-vis des femmes chefs de ces familles monoparentales pourrait être sous-tendu par l'idée qu'une femme ne peut, par elle-même, subvenir à ses propres besoins (73). Il nous semble au contraire, que les femmes qui ont quitté ou dû quitter le mariage devraient pouvoir se présenter comme demandeuses d'emploi au même titre que les jeunes qui ont quitté l'école, et, aux mêmes conditions qu'eux (y compris de formation) percevoir, après un délai d'attente, les allocations d'attente. La justice doit par ailleurs reconsidérer le montant des rentes qu'elle met à charge des pères et doit faire exécuter ses jugements. Les allocations familiales doivent être relevées pour tous les enfants, nous le dirons plus loin. Moyennant ces mesures qui ne sont que légitimes, il n'y a pas lieu de considérer, nous semble-t-il, que le statut de femme seule, chef de ménage, doive être assimilé à un besoin d'aide sociale particulière.

Les pensions de retraite des salariés

Après avoir analysé le mécanisme des droits dérivés dans la branche des allocations familiales, nous aborderons deux des secteurs les plus coûteux des droits dérivés, le «taux ménage» dans les pensions de retraite et les pensions de survie.

Le «taux ménage» est une majoration accordée au titulaire d'une pension de retraite en raison de son lien de parenté ou d'alliance avec une ou des personnes réputées à sa charge. La différence entre le droit dérivé et le droit direct est élevée, puisque passant d'un calcul en 60% à un calcul en 75%, la pension au «taux ménage» représente 125 % de celle au «taux isolé». Lors de sa création, le «taux ménage» était réservé aux travailleurs dont l'épouse avait cessé toute activité professionnelle (sauf activité autorisée) et ne disposait pas de revenus de la sécurité sociale (aujourd'hui, les revenus autorisés sont limités). Depuis 1984, ce droit dérivé est devenu juridiquement réversible ce qui signifie qu'une travailleuse mariée dont le conjoint est sans revenus professionnels et sans revenus de remplacement (ou dont les revenus sont inférieurs à un certain plafond), peut prétendre à une pension de retraite au «taux ménage». Cette réversibilité ne signifie nullement que l'égalité entre travailleurs et travailleuses ait été instaurée. Dans les faits, on constate que le nombre des pensions au «taux ménage» attribuées à des retraitées mariées représente moins de 0,2% de l'ensemble des pensions à ce taux. De plus, le montant moyen d'une pension au «taux ménage» attribuée à une retraitée représente la moitié du montant moyen de la pension de retraite au «taux ménage» attribuée à un retraité. Le «taux ménage» se calcule sur la base de la pension de retraite du titulaire, c'est ce qui explique ces différences. Malgré l'instauration de la réversibilité, le caractère inéquitable des droits dérivés provient donc aussi bien de la disparité des relations hommes/femmes dans la famille que des inégalités entre les travailleurs et les travailleuses sur le marché du travail. Il s'agit d'une «réversibilité de pacotille» qui n'a aucun rapport avec l'égalité sociale.

Une modification du calcul de la retraite qui se ferait sur la base d'une durée de carrière égale pour les hommes et les femmes ne fera qu'aggraver, l'inégalité des pensions au «taux ménage». Si on calculait toutes les pensions en 40èmes, les hommes bénéficieraient d'un relèvement important de leurs pensions et à fortiori de celles qui sont calculées au «taux ménage», par contre, si on calculait toutes les pensions en 45èmes, les femmes subiraient une réduction dramatique de leurs pensions. A partir des propositions issues de la Table Ronde sur les Pensions et qui étaient en discussion au cours du mois de décembre 1993, on pouvait constater que pour une ouvrière ayant eu des revenus moyens et ayant accompli une carrière complète (40 ans), l'application, pour le calcul de sa pension, du coefficient qui correspond à une carrière de 45 ans aurait ramené le niveau de sa pension en dessous du montant du Revenu Garanti aux Personnes Agées au taux isolé! Par contre, lorsqu'un pensionné dispose d'une pension élevée, par exemple de plus de 80.000frs par mois, l'application du «taux ménage» lui

confère un avantage qui dépassera facilement le montant de la pension moyenne d'une ouvrière à carrière complète! Ainsi le fait d'avoir une épouse «à charge» lui procure, en termes de droits dérivés, un transfert social plus important que celui que peut obtenir une ouvrière ayant cotisé et travaillé toute sa vie durant et ayant en outre, assumé, dans la majorité des cas, ses responsabilités familiales.

Le régime des pensions présente encore une autre anomalie. Rappelons que le «taux ménage» est attribué au titulaire d'une pension de retraite à titre «gratuit». Ce titulaire a, au cours de sa carrière professionnelle, payé les mêmes cotisations sociales que l'isolé qui ne bénéficie que d'une pension de retraite au taux «isolé». Ainsi dans le cas d'un couple où les deux conjoints exercent une activité professionnelle et cotisent l'un et l'autre à la sécurité sociale, ces doubles cotisations ne permettront ni à l'un ni à l'autre de bénéficier de la pension de retraite au taux le plus favorable.

La troisième anomalie de ce système, provient du fait que le statut du pensionné au moment de sa pension emporte la totalité du calcul. Si peu de temps avant sa retraite, le pensionné divorce et se remarie, sa pension au «taux ménage» ne sera pas amputée de la partie qui pourra être attribuée à l'ex-épouse. Ainsi ce titulaire qui aura payé toute sa vie les mêmes cotisations qu'un célibataire bénéficiant d'une pension au «taux isolé», bénéficiera pour lui-même d'un droit direct majoré d'un droit dérivé complet tandis qu'un deuxième droit dérivé partiel sera attribuable à son ex-épouse. Les prestations de sécurité sociale connaissent donc certaines formes de polygamie! De telles générosités n'existent pas pour des couples de travailleurs monogames...

Le déséquilibre budgétaire des régimes de pensions s'explique largement par le côté arbitraire de la redistribution ainsi opérée, nous y reviendrons.

La pension de survie

Le volet le plus coûteux des droits dérivés est sans conteste celui du régime des pensions de survie. Nous ne parlerons pas ici du problème des pensions de survie s agents des services publics qui sont financées par une cotisation et méritent donc une analyse spécifique. Dans le régime des salariés, la pension de survie est un droit dérivé attribué gratuitement au conjoint survivant. Ce droit est réversible et donc attribuable aussi bien au veuf qu'à la veuve. Le mode de calcul de la pension de survie, les conditions de cumul de celle-ci avec une pension de retraite ou un revenu professionnel, et les différences entre l'espérance-vie des hommes et l'espérance-vie des femmes ont pour résultat que les pensions de survie constituent le plus important des postes des droits dérivés et que ceux-ci bénéficient essentiellement aux veuves qui n'ont pas exercé d'activité professionnelle ou n'ont exercé qu'une activité professionnelle réduite.

Le montant moyen de la pension de survie «pure» (droit purement dérivé), est plus élevé que le montant moyen de la pension de retraite d'une femme ayant exercé une activité professionnelle et ayant donc acquis, par son travail, des droits directs. Une travailleuse mariée qui a accompli à la fois le travail professionnel et le travail familial bénéficie d'une pension de retraite habituellement inférieure à la pension de survie qu'elle pourrait avoir si elle avait été seulement l'épouse au foyer de son conjoint. Cette anomalie s'explique par le fait que la pension de survie est calculée à partir de la pension de retraite au «taux ménage» du conjoint décédé. Comme les pensions de retraite des hommes sont en moyenne nettement plus élevées que celles des femmes, les pensions de survie des femmes sont nettement plus élevées que celles des quelques hommes bénéficiant d'une pension de survie. Le nombre des pensions de survie «pures» attribuées à des hommes représente moins de 0,3% de l'ensemble des pensions de survie

«pures» : ici aussi la réversibilité du droit ne conduit pas le moins du monde à l'égalité sociale entre travailleurs et travailleuses.

En Belgique, la pension de survie peut être acquise sans limitation dans le temps, à partir de l'âge de 45 ans, ou avant cet âge, si le survivant a un enfant à charge ou justifie d'une incapacité de travail. Cette réglementation pourrait inciter les survivantes à ne pas chercher une réinsertion socio-économique ou à ne chercher qu'une réinsertion réduite et à ne pas se remarier même si l'occasion se présente.

La possibilité de cumuler une pension de retraite et une pension de survie est très limitée. En effet, dans le régime des travailleurs salariés, ce cumul est limité à 110% de la pension de survie. Ainsi, si l'on compare la situation de deux femmes mariées devenues veuves, on constate que, par comparaison avec celle qui n'a jamais exercé d'activité professionnelle, celle qui a exercé une activité professionnelle et a acquis des droits directs ne bénéficiera d'un surplus qui sera au plus de 10% de la pension de survie, ce qui représentera une différence de 2 à 3.000 frs par mois, pour celle dont le conjoint avait une pension de retraite modeste...

Soulignons encore que certains droits dérivés sont cumulables. Au risque de nous répéter, nous rappelons que ceux qui bénéficient seulement d'une pension de survie bénéficient souvent sans devoir cotiser du remboursement des soins de santé et cela, éventuellement, au tarif préférentiel. Toutefois, au-delà d'un certain montant de pension de survie (plafond calculé sur base de l'ensemble des pensions légales et extra légales), une retenue est prélevée sur celle(s)-ci et est directement affectée à l'assurance maladie; la même retenue est appliquée aux pensions de retraite (droits directs) (74).

Ces droits dérivés recèlent aussi des incohérences. Ainsi, dans certains cas, une part de la pension de retraite peut être attribuée à une femme divorcée (au prorata des années de mariage), toutefois cela n'empêche pas l'ex-conjoint d'être remarié et de bénéficier en même temps d'une pension de retraite au «taux ménage», nous l'avons dit, et de même après son décès, d'ouvrir le droit à une pension de survie pour sa veuve. La veuve emporte la totalité de la pension de survie à condition qu'elle ait été mariée au moins un an avant le décès de son conjoint. Le sort de la divorcée est beaucoup moins avantageux. Or elle a parfois été mariée plus longtemps avec le titulaire et c'est elle qui, le plus souvent, a assumé l'essentiel du travail familial et a élevé les enfants. Un même titulaire peut donc, sans bourse délier, bénéficier ou ouvrir des droits dérivés pour plusieurs épouses successives mais en vie, nous l'avons déjà signalé. Est-il normal que la sécurité sociale assume ainsi la fragilité de la vie des couples ?

En Belgique, dans le budget des pensions, ce poste de droits dérivés est excessivement important. En 1987, une première évaluation avait permis d'estimer que 33% des dépenses totales dans le secteur des pensions étaient affectés à ces droits dérivés. Et 90% de ce tiers étaient affectés aux pensions de survie (75). Cela indique l'importance (à la fois le nombre et le niveau) de ces droits non contributifs. A l'heure actuelle, on estime, par ailleurs, que seulement 73 ou 74% des pensions attribuées ont été précédées d'une cotisation versée par le bénéficiaire (76). Soulignons ici encore qu'une modification de la base de calcul de la pension de retraite pour uniformiser la durée de la carrière entre hommes et femmes pourra non seulement avoir des conséquences catastrophiques pour les pensions des travailleuses, si l'alignement se faisait sur le taux correspondant à une carrière en 45èmes mais aussi catastrophiques pour le budget des pensions, si l'alignement se faisait sur le taux correspondant à une carrière en 40èmes parce que le relèvement des pensions de retraite des hommes s'accompagnerait de manière tout à fait injustifiée d'un relèvement énorme des droits dérivés («taux ménage» et survie) liés à ces mêmes retraites, alors que l'abaissement des pensions de retraite des femmes s'accompagnerait ipso facto d'une réduction des quelques petits droits dérivés attachés à leurs retraites. Dans cette

hypothèse, à législation par ailleurs non modifiée, le décalage entre les pensions de survie moyennes et les pensions de retraite moyennes des travailleuses serait encore plus prononcé.

Les allocations de chômage

Le problème des droits dérivés dans les allocations de chômage se pose d'une manière assez différente. La situation est extrêmement complexe : ici en effet, comme nous l'avons déjà dit, le bénéficiaire de droits directs et dérivés peut prétendre à l'allocation de chômage au taux le plus complet, au maintien de ce taux le plus favorable à partir de la deuxième année et de plus, il n'est pas soumis aux éventuelles mesures d'exclusion pour «chômage anormalement long». Mais ce taux que nous appelons ici «le plus favorable» était en fait simplement le taux de base de tous les chômeurs au cours de la première période d'indemnisation, soit 60Wo du salaire perdu plafonné. Depuis 1986 (77), un Arrêté royal a redéfini autrement la composition de ces taux pour dissimuler une discrimination qui contrevient à la Directive 79/7 CEE. Désormais, l'allocation de base n'est plus que de 35% du salaire perdu plafonné, c'est donc selon cette nouvelle formulation, le montant du droit direct, auquel viennent s'ajouter les droits dérivés, soit 20% du salaire perdu plafonné pour le chômeur qui a des charges de famille et 5% de ce salaire pour «perte de revenu unique», autrement dit pour le chômeur qui fait partie d'un ménage (ménage d'une personne ou ménage de plusieurs personnes) dont ce revenu constituait l'unique revenu. Nous observons donc qu'ici le montant de base (le droit direct) a été défini à un niveau beaucoup plus réduit que dans les autres branches de la sécurité sociale mais que les droits dérivés qui y sont ajoutés représentent plus de 70% du droit direct, l'addition de ces droits représente cependant seulement l'ancien taux de base.

Dans ce secteur, nous l'avons déjà dit, la situation la plus défavorable (celle qui correspond aux droits les plus réduits) est réservée, aux titulaires de droits directs qui sont considérés comme «cohabitants» (c'est-à-dire mariés ou vivant en couple), ceux-ci sont les seuls à subir une légère réduction dès la première période de chômage; ils subissent une deuxième réduction (comme les isolés, cette fois) au cours de leur deuxième période d'indemnisation, ils sont encore les seuls à se voir attribuer une allocation fortement réduite et forfaitaire à partir d'une troisième période de chômage; les seuls enfin à être frappés par la limitation de la durée du droit aux allocations de chômage et, à ce moment, ils peuvent être exclus et perdre non seulement leur droit aux allocations de chômage mais perdre aussi leurs droits directs dans les autres secteurs de la sécurité sociale. Ainsi dans le régime du chômage, le droit plénier, réputé si généreux auprès des institutions internationales, est réservé aux seuls titulaires qui peuvent cumuler le droit direct et les deux droits dérivés (majorations de 20% et de 5%), la majorité d'entre eux étant des hommes; un droit non limité dans le temps mais réduit dans son montant est réservé aux titulaires d'un droit direct et d'un droit dérivé (majoration de 5%), tandis que le droit le plus limité dans le montant des prestations et la durée de son application est réservé aux titulaires d'un droit direct aux allocations mais qui sont «cohabitants». Cette dernière catégorie comporte une grande majorité de travailleuses vivant en couple et représente la majorité des chômeurs. Ainsi, contrairement à ce qu'affirme le discours des responsables politiques et des médias, en Belgique, la majorité des chômeurs bénéficient d'un droit aux allocations de chômage qui est assorti de règles de limitation dans le temps (78).

Signalons une fois encore les anomalies de cette réglementation. Un chômeur qui a une épouse au foyer et pas d'enfants à charge touchera les droits dérivés les plus complets, tandis qu'une chômeuse qui a plusieurs enfants à charge sera placée dans la catégorie la plus défavorable si son conjoint travaille ou dispose d'allocations sociales.

Le chômeur qui bénéficie de droits dérivés du fait de son épouse au foyer, bénéficie de ces droits dérivés de manière inconditionnelle, son épouse n'étant pas tenue de faire preuve

qu'elle est disponible pour le marché du travail et n'étant pas soumise à une enquête sur les ressources. Tandis qu'inversement, les titulaires de droits directs sont précisément soumis à certaines conditions et preuves (disponibilité pour le marché du travail...) pour sauvegarder leurs droits directs; en outre, les cohabitants sont de plus en plus soumis ne fût-ce qu'indirectement à des questions qui relèvent de l'enquête sur les ressources du conjoint, et cela à propos de leurs propres droits directs!

Les indemnités d'incapacité et d'invalidité.

Le revenu de remplacement pour cause de maladie comporte deux périodes différentes. La première année de maladie est couverte par les indemnités d'incapacité primaire : le montant du revenu de remplacement représente 60% du salaire perdu plafonné, il n'est pas affecté par des modalisations familiales.

A partir de la deuxième année de maladie, le titulaire perçoit des indemnités d'invalidité. Ici au contraire, nous retrouvons les modalisations familiales. Le titulaire avec personne(s) à charge percevra 65% de son salaire perdu plafonné tandis que les autres percevront respectivement, 40% ou 45% de ce salaire perdu, dans le premier cas, s'ils n'ont pas de personne à leur charge et font partie d'un ménage dont leur revenu n'est pas unique (les «cohabitants»), dans le deuxième cas, s'ils n'ont pas de personne à charge et ont perdu l'unique revenu de leur ménage («isolés»).

Nous retrouvons ici les mêmes anomalies que dans les autres secteurs : ainsi plusieurs enfants ne sont pas considérés comme personnes à charge du titulaire si celui-ci vit avec une personne qui a des revenus professionnels ou sociaux.

Dans ce secteur, les plafonds retenus pour le calcul des indemnités est plus élevé que dans les autres secteurs et le montant du revenu qui peut être gagné ou perçu par le conjoint, tout en lui permettant de conserver le statut de «personne à charge» de l'autre titulaire est aussi plus élevé. La répartition hommes/femmes parmi les titulaires bénéficiaires des seuls droits directs et ceux bénéficiaires du cumul des droits directs et dérivés est moins inégale que dans les autres secteurs de la sécurité sociale. Malgré tout, les droits dérivés de ce secteur représenteraient au moins 12,5% de la dépense totale (79).

Coût des droits dérivés et critique de la modalisation familiale des prestations

A diverses reprises nous avons déjà souligné l'importance budgétaire de ces droits dérivés en sécurité sociale. Habituellement, quand nous évoquons la nécessité de rendre la sécurité sociale plus juste et plus équitable en procédant à l'individualisation des droits sur une base égalitaire, les principales objections que nous rencontrons sont d'une part, que la réalisation de cette individualisation serait «impayable» et d'autre part, que les droits dérivés sont en voie de disparition par suite de l'accroissement du taux d'activité des femmes. Avouer que la réalisation de l'égalité entre les titulaires masculins et les titulaires féminins est «impayable», c'est indirectement reconnaître que les discriminations dont les travailleuses sont victimes représentent pour elles des pertes de revenus tout aussi considérables. A la montagne des droits dérivés correspond évidemment le fossé du manque à gagner des droits directs. En outre, en ce qui nous concerne, nous avançons l'idée opposée : ce qui est devenu impayable aujourd'hui, c'est précisément le maintien des droits dérivés. Ceux-ci font partie de ces «charges indues» qui sont devenues tellement considérables qu'elles menacent gravement la survie du système. D'un côté l'individualisation des droits serait impayable mais d'un autre côté elle serait inutile. Certains refusent en effet, la remise en question de ces droits dérivés sous prétexte

qu'ils seraient voués à une disparition aussi prochaine que spontanée, par suite de l'accroissement continu du taux d'activité des femmes.

Nous consacrerons donc quelques instants à discuter et contester ces deux arguments et pour commencer celui de l'extinction spontanée des droits dérivés.

Les droits dérivés ne sont pas en voie de disparition...

Cette idée me semble, en effet, infirmée par l'évolution à long terme et à court terme. Le poids des droits dérivés est de plus en plus important et semble s'accroître au fur et à mesure que s'accroît le taux d'activité des femmes. Cet accroissement des droits dérivés est la conséquence de plusieurs types de modifications. La première est tout simplement la revalorisation constante de la prestation de droit dérivé ou, dans le cas de l'assurance maladie, l'augmentation plus que proportionnelle de la dépense par bénéficiaire. La seconde est l'élargissement de l'accès aux droits dérivés, la troisième est la nécessité pour les titulaires de droits directs de continuer à faire appel aux droits dérivés pour pallier à l'insuffisance de leurs droits directs. Prenons le cas des pensions de survie. Au moment de l'instauration de la sécurité sociale, le taux de la pension de survie (régime des employés) dépendait de l'âge de la veuve, et représentait 35% de la rente-vieillesse du conjoint défunt si elle avait moins de 41 ans et au plus 50% de cette rente si elle avait 50 ans et plus. Aujourd'hui, la pension de survie est fixée quel que soit l'âge du survivant à 80% de la pension au «taux ménage» ce qui est équivalent à 100% de la pension au taux isolé.

Il en va de même pour le «taux ménage». Celui-ci s'installe progressivement (81). En ce qui concerne les pensions minimales légales, de 1947 à 1965, le montant du taux ménage passe de 66% à 72%; actuellement pour cette pension minimale légale, il est de 80%. En ce qui concerne l'ensemble des pensions, le taux ménage est fixé depuis 1955 à 75% du taux isolé mais le relèvement progressif du plafond annuel retenu pour le calcul de la pension augmente l'impact de cette majoration dans l'ensemble des prestations versées. Nous avons déjà dit qu'actuellement, le seul bénéfice du taux ménage peut représenter à un certain niveau de pension, plus que la pension de retraite d'une ouvrière à carrière complète. Il va de soi, que dans un couple, le problème du choix entre deux pensions individuelles et une pension au «taux ménage» penchera souvent vers celui-ci (82). Or le récent développement, sous l'effet de la contrainte, du travail à temps partiel, l'adoption éventuelle de mesures qui visent à réduire le montant moyen des pensions de retraite des femmes (83), tout cela amènera un certain nombre de femmes mariées à renoncer à leurs droits individuels tandis que les femmes célibataires ou divorcées ayant acquis des droits directs seront, dans ces conditions, souvent obligées de faire appel au R.G.P.A. Soulignons aussi que les mesures d'exclusion du chômage qui frappent si particulièrement les femmes cohabitantes, replacent celles-ci d'autorité dans la dépendance par rapport aux droits dérivés. Il se pourrait enfin, rappelons-le, que le relèvement éventuel de certains droits directs, principalement favorable aux hommes (par exemple si on calculait leur pension en quarantièmes), soit assorti d'un relèvement proportionnel de certains droits dérivés («taux ménage», pensions de survie...). L'évolution démographique, de son côté, pèse lourdement sur certains droits dérivés : l'allongement de l'espérance-vie donne une nouvelle longévité aux pensions au «taux ménage» et aux pensions de survie. Très récemment, des mesures politiques avec une nouvelle orientation ont accru encore certains déséquilibres entre les titulaires de droits directs et les bénéficiaires de droits dérivés. Ainsi, le relèvement de la limite du travail autorisé pour les bénéficiaires d'une pension de survie, alors que ceux-ci bénéficient déjà d'un statut particulièrement privilégié (84) place les veuves dans une situation encore plus favorable que les titulaires d'une pension de retraite et notamment les femmes qui ont des pensions si dérisoires. Rappelons pour terminer que l'instabilité croissante des couples favorise

l'accumulation de droits dérivés à partir d'un même titulaire, nous avons déjà signalé cet effet plus haut.

Rien n'annonce nous semble-t-il, que dans un avenir prochain, les droits dérivés puissent s'éteindre spontanément. On peut au contraire avoir l'impression que l'accroissement du taux d'activité des femmes mariées suscite des politiques d'accroissement des droits dérivés et autres avantages favorables à ceux qui ont leur conjointe «à charge».

Les droits dérivés sont largement responsables du déséquilibre financier de la sécurité sociale...

Mais revenons au premier argument : l'individualisation des droits en sécurité sociale serait «impayable» ce à quoi nous répondons que ce sont, au contraire, les droits dérivés qui sont aujourd'hui devenus réellement impayables.

A l'heure actuelle, il n'est pas exagéré d'estimer que le montant global des droits dérivés, attribués à des titulaires pour les adultes qui sont à leur charge ou à des adultes qui sont ou ont été à charge de titulaires, représente entre 27 et 30 % du total des dépenses de sécurité sociale pour les régimes dont il est question ici (85). Pour établir plus explicitement la charge de ces droits dérivés, il faut en analyser non seulement le volume (en nombres et montants) mais aussi évaluer l'absence de cotisations correspondant à ces droits. Ce type d'exploration fait actuellement l'objet d'une recherche qui nous a été confiée par le Ministère de la Prévoyance Sociale et qui portera sur trois branches de la sécurité sociale des salariés les soins de santé, l'invalidité et les pensions. Au Pays-Bas, des estimations faites par divers spécialistes aboutissent à des constatations du même ordre : les avantages accordés au chef de famille se chiffrent en moyenne dans une fourchette allant de 5.600 à 12.000 florins par an et par partenaire dépendant, ce qui représente au niveau macro-économique de 14 à 30 milliards de florins par an (86).

Rappelons qu'il s'agit de prestations attribuées gratuitement et que c'est précisément cette gratuité qui est devenue une charge démesurée. Prenons le cas de l'assurance maladie. Dans notre recherche en cours, un des rapports d'expert permet dès à présent de faire apparaître le nombre incroyablement élevé de personnes ne participant pas au financement de l'assurance maladie. Parmi celles-ci figurent non seulement, bien sûr, les enfants à charge, mais aussi les adultes à charge (955.296 conjoints et ascendants à charge des salariés) les titulaires pensionnés qui ne sont pas tenus au versement de la cotisation (902.956), les titulaires veuves qui sont dans le même cas (329.896), les invalides (171.179), plusieurs autres catégories représentant des nombres moins importants et enfin les ayants droit pour lesquels l'Etat aurait dû théoriquement verser des cotisations remplaçant celles des titulaires comme il le faisait jusqu'à la loi de 1981 (Loi Dhoore) : il s'agit des chômeurs (plus de 450.000) et par voie de conséquence des prépensionnés (139.873). Ajoutons encore des catégories de titulaires qui paient des cotisations nettement inférieures à la norme minimale (selon la règle de la valeur minimale du bon de cotisation). Nous arriverons ainsi peut-être à la constatation que plus de 60% des bénéficiaires de l'assurance maladie ne participent pas, ou peu, au financement de celle-ci sans que, dans la majorité des cas, cela ne se justifie socialement. C'est évidemment intenable (87). Ce déséquilibre entre ceux qui paient et ceux qui bénéficient de prestations sans contribution au régime est devenu d'autant plus insoutenable que la dépense moyenne par bénéficiaire croît plus rapidement que le P.N.B. Cette dépense se rapproche actuellement de quelque 40.000 frs par an et par bénéficiaire.

Nous sommes donc persuadée que l'instauration d'une contribution individuelle, sur une base à déterminer, de tous les adultes susceptibles de payer et qui actuellement bénéficient

gratuitement du droit aux soins de santé résoudrait immédiatement le déficit de l'assurance maladie.

Nous pouvons tenir le même raisonnement pour les autres branches de la sécurité sociale et particulièrement pour celle des pensions. Il est assez incroyable d'entendre des experts dans le domaine des pensions agiter la sonnette d'alarme sur l'impact futur du «dédoublément» [sic! I de la pension au «taux ménage» en deux pensions individuelles au taux isolé! Alors que c'est précisément grâce aux doubles cotisations de ces ménages de futurs pensionnés (au taux isolé) que l'on arrive à payer aujourd'hui ces droits dérivés attribués gratuitement! Le problème du financement des pensions dans les années 2025 se présenterait de manière beaucoup moins dramatique si d'ici là, les droits dérivés avaient été transformés en droits individuels contributifs. L'étude que nous effectuons en ce moment doit permettre de le montrer.

Une des principales critiques que nous formulons donc à l'encontre des droits dérivés afférents aux adultes, c'est précisément qu'ils sont largement responsables du déséquilibre financier de la sécurité sociale.

Les droits dérivés ne sont ni justes, ni sociaux, ni favorables aux familles, ni sécurisants pour les femmes au foyer...

Mais ce n'est pas la seule critique à formuler. La modalisation familiale qui est appliquée dans la sécurité sociale n'est pas juste, elle est en effet discriminatoire pour les ménages où les deux conjoints exercent une activité professionnelle, elle se montre incapable de traiter sur pied d'égalité les travailleurs masculins et les travailleurs féminins. Cette modalisation n'est pas sociale non plus, elle permet de redistribuer moins de revenus au sein des classes sociales qui sont les principales victimes des risques sociaux. Elle n'est pas davantage favorable aux familles puisqu'elle établit une sorte de préférence pour un type de ménages qui est aujourd'hui devenu minoritaire et cela au détriment des ménages les plus nombreux. Enfin, elle n'est même pas très rassurante pour les femmes au foyer qui sont socialement dépendantes des chefs de ménages à revenu unique.

Cette modalisation familiale des prestations a été soumise à des remaniements fréquents. Au cours des diverses crises économiques, la maîtrise des dépenses de la sécurité sociale s'est le plus souvent réalisée à travers un glissement de certains segments de la protection sociale à base d'assurances sociales vers des formes de protection à base d'assistance sociale; on pourrait même dire plus précisément que les droits directs de certains titulaires finissent bien souvent par être traités dans un esprit assistanciel (aujourd'hui on pourrait dire Beveridgien) et soumis à des méthodes indirectes d'enquête sur l'état de besoin, tandis que les titulaires qui cumulent des droits directs et dérivés continuent à être traités dans un esprit assuranciel (aujourd'hui on pourrait dire Bismarckien). Mais ce glissement vers une protection sociale dégradée concerne avant tout l'assurance-chômage, branche de la sécurité sociale qui, en période de crise, est particulièrement affectée à la protection sociale de la classe ouvrière ou des assurés des milieux populaires.

Nous avons déjà dit qu'à partir de la réglementation de 1929, lorsque, dans un ménage d'assurés sociaux, les deux conjoints sont tombés en chômage, leurs allocations sont ramenées (après la période statutaire de 60 jours et le cas échéant après une première période de 30 jours d'assistance par le Fonds National de Crise) au même niveau que les allocations du chef de ménage ayant une épouse au foyer. Et que de telles décisions avaient suscité beaucoup de réactions d'indignation (88) non seulement à cause de son injustice pour les chômeuses assurées mais aussi parce que la chute des revenus de ces ménages de deux travailleurs était alors beaucoup plus importante (89).

En 1944, la nouvelle réglementation de la sécurité sociale fixe l'allocation de chômage de la travailleuse majeure chef de ménage à 75% de celle de l'homme marié. En 1965, cette allocation représentera 81% de celle de l'homme marié. De 1944 à 1965, il y a donc un certain progrès pour les travailleuses chefs de ménage mais l'allocation journalière octroyée à la travailleuse chef de ménage est encore toujours une allocation inférieure à celle de l'homme non chef de ménage. Les allocations de deux conjoints en chômage représentent moins de 85% de celles de deux adultes isolés en chômage, tandis que l'allocation du chef de ménage masculin représente 66,5 % de celle des deux conjoints en chômage et 112% de celle de l'adulte isolé. La chute des revenus d'une femme chef de ménage est beaucoup plus importante que celle d'un homme chef de ménage et pour un ménage de deux assurés que pour un ménage d'un seul assuré.

Aujourd'hui, en deuxième période de chômage, un ménage de deux travailleurs en chômage touchera au maximum 83% de ce que toucheraient deux isolés dans les mêmes conditions, tandis qu'un chômeur chef de ménage touchera, à lui seul, près de 86% de ce que toucheront les deux conjoints ensemble (comparaison sur base du montant maximum). Ici encore la chute des revenus des deux conjoints est beaucoup plus importante et la sauvegarde du niveau de vie antérieurement acquis leur est beaucoup moins bien assurée qu'au chômeur chef de ménage. Entre 1965 et 1993 l'écart entre le niveau de la protection d'un chômeur chef de ménage et celui d'un couple de chômeurs s'est encore creusé.

Cette aggravation se vérifie aussi lorsqu'on compare l'évolution des prestations minimales légales avec le revenu national par habitant comme le montre le tableau ci-dessous.

Comparaison entre les prestations sociales minimales légales et le revenu national par habitant

| Années | 1986 | 1988 | 1990 |
|--|---------|---------|---------|
| Revenu national par habitant | 415.000 | 454.000 | 523.000 |
| I. Sécurité sociale | | | |
| Minimum légal (en % du R.N. par habitant) | | | |
| — Pension de retraite | | | |
| * Taux de ménage | 75,37 | 69,16 | 66,11 |
| * Taux isolé | 60,30 | 55,34 | 52,90 |
| — Allocations de chômage | | | |
| * Taux de chef de ménage | 67,53 | 61,96 | 58,16 |
| * Taux isolé | 47,65 | 44,30 | 41,59 |
| * Taux cohabitant | | | |
| 1ère période | 45,77 | 37,34 | 34,31 |
| 2ème période | 30,37 | 27,88 | 25,59 |
| II. Assistance sociale | | | |
| (en % du R.N. par habitant) | | | |
| Minimex et RGPA | | | |
| * Taux ménage | 58,90 | 55,46 | 53,03 |

| | | | |
|--------------|-------|-------|-------|
| * Taux isolé | 42,68 | 41,59 | 39,78 |
|--------------|-------|-------|-------|

On constate d'après ce tableau que la valeur des allocations minimales s'est détériorée pour toutes les catégories d'assurés sociaux mais dans le chômage plus encore qu'ailleurs et dans cette branche, l'écart entre les cohabitants en troisième période de chômage et les deux autres catégories de chômeurs s'est encore considérablement creusé (90). Pour le chômeur cohabitant, le taux minimal légal en deuxième période de chômage est désormais inférieur au taux isolé de l'assistance; que dire alors de la troisième période du chômage qui ne connaît plus qu'une allocation forfaitaire. La détérioration du niveau de protection est la plus forte dans ce régime qui, précisément concerne massivement les travailleurs des couches les plus populaires, ceux dont les revenus de base sont déjà les plus faibles. Elle touche principalement les chômeurs cohabitants et, à travers eux, toute leur famille, c'est-à-dire, comme nous l'avons déjà souligné, le plus grand nombre des chômeurs et leur famille. Il n'y a vraiment rien de social dans ces réductions des allocations de chômage qu'on arrive à faire accepter aux travailleurs, en sauvegardant relativement les droits de certains d'entre eux et en présentant cette mesure de préservation comme favorable aux familles.

Mais ces mesures de modalisation familiale ne sont *pas* davantage *favorables aux familles*. En se présentant comme une valorisation du chef de famille (c'est-à-dire essentiellement de celui qui a un conjoint au foyer et cela qu'il ait ou non des charges familiales), cette modalisation familiale a simplement pour objectif de réaliser des économies dans l'ensemble de la sécurité sociale et cela au détriment d'une majorité de familles. Ainsi que le remarque très justement un rapport de l'O.N.A.F.T.S. : « Il y a également lieu de souligner un élément nouveau dans la politique sociale, à savoir que l'accent est mis de plus en plus sur la famille et de moins en moins sur l'individu. Cette modulation familiale qui se profile dans tous les secteurs de la sécurité sociale tend en fait à redistribuer les responsabilités sociales entre l'Etat, les familles et les individus et permet, sous une forme déguisée, de réaliser des économies» (91).

Nous n'ignorons pas, cependant, que les analyses faites à de nombreuses reprises par le Centrum voor Sociaal Beleid de l'Universiteit Antwerpen, notamment par les professeurs H. Deleeck et B. Cantillon (92) présentent cette modalisation familiale comme une protection sociale indispensable aux familles qui seraient le plus sévèrement soumises aux risques sociaux. Ces études défendent le principe de la modalisation familiale dans le contexte d'une réflexion d'ensemble sur la pauvreté et l'insécurité d'existence des ménages. Elles attirent l'attention sur le fait que parmi les bénéficiaires de revenus de remplacement, et surtout en chômage, les ménages à un revenu et les femmes chef d'une famille monoparentale sont les plus fragilisés au point d'être plus fréquemment menacés de pauvreté ou d'insécurité d'existence. Selon nous, le principal défaut de ces études provient de ce qu'elles n'analysent que la situation présente des revenus des ménages, elles reposent sur une vision synchronique de l'insécurité d'existence alors que la sécurité sociale comporte une dimension diachronique; ces études ne tiennent pas compte du travail passé de ces ménages, de la volonté manifestée par certains d'entre eux de se préserver de la pauvreté par une double assurance, ni de l'aménagement des responsabilités familiales antérieurement décidé par le couple, elles ne se préoccupent pas davantage du rapport entre ces revenus de remplacement et les revenus professionnels antérieurement acquis (le problème de la «chute» des revenus ou de la sauvegarde du niveau de vie) et de l'effort socio-économique global (nombre total d'heures de travail professionnel et familial) qui a contribué à pro mériter ces revenus, à constituer un certain niveau de vie ainsi qu'à acquérir des droits aux revenus de remplacement. Au moment de l'attribution de ceux-ci, la sécurité sociale n'a, selon nous, pas à intervenir, pour modifier les choix qui ont été opérés par les ménages, elle n'a pas à réparer l'éventuelle imprévoyance de certains individus et à montrer une préférence pour les travailleurs dont l'épouse reste au foyer. Selon nous, à côté de la sécurité sociale dont les prestations doivent

être relavées comme nous le montrerons ici, l'insécurité qui résulterait de l'imprévoyance devrait être rencontrée par l'assistance sociale.

Cette modalisation familiale est, nous l'avons assez souligné, *inéquitable* vis-à-vis des *travailleuses mariées* et des *ménages de deux travailleurs*. Si parmi les femmes mariées ou vivant en couple on compare les droits des travailleuses à ceux des femmes au foyer, on constate que les travailleuses paient très souvent des cotisations qui ne leur ouvrent pas des droits supplémentaires à ceux dont elles bénéficieraient déjà en tant qu'épouses de titulaires. C'est le cas des soins de santé, des allocations familiales, des allocations de naissance, des pensions de survie (sauf pour une part minime), etc... Dans d'autres secteurs comme le chômage ou l'invalidité, on peut observer que le montant global des restrictions imposées aux chômeurs «cohabitants» (en majorité des femmes) ou aux invalides «sans personne à charge» sont d'un même ordre de grandeur que les montants «supplémentaires» attribués aux chômeurs «chefs de ménage» ou aux invalides «avec personne à charge». De là, on en déduit parfois que les travailleuses mariées, ou plus exactement que les couples de travailleurs qui cotisent sans que la contrepartie en prestations soit, le cas échéant, proportionnelle à leur double cotisation, contribuent à financer les droits dérivés ouverts à certains travailleurs par la présence d'une épouse au foyer. Les hommes dont l'épouse est au foyer disposent ainsi non seulement de la valeur économique du travail ménager et familial de cette épouse, mais en outre de prestations sociales supplémentaires.

La crise économique a contribué à renforcer la discrimination globale des couples de deux cotisants. A l'opposé, les couples dont un seul des conjoints exerce une activité professionnelle et cotise ont été plutôt épargnés par les restrictions, ce qui ne signifie pas pour autant que le niveau de vie d'un chômeur «chef de ménage» et ayant des enfants à charge soit décent. L'attribution des droits dérivés est cependant beaucoup plus «généreuse» et beaucoup plus «sûre» que ne l'est la reconnaissance ou le maintien d'un droit direct. Un exemple concret montrera à quel point cette discrimination est complexe : pour conserver son droit aux allocations de chômage, droit cependant acquis par un travail antérieur, le chômeur «cohabitant» (des femmes mariées dans le plus grand nombre des cas) est invité, comme tout chômeur, à faire continuellement la preuve qu'il accepte tout emploi convenable, qu'il est prêt à suivre une formation complémentaire, qu'il recherche continuellement un emploi, etc... Malgré cela, il peut être exclu du bénéfice des allocations de chômage, si ce chômage est jugé «anormalement» long. Mais à celui qui bénéficie gratuitement de droits dérivés, par exemple, de la majoration au titre de «chef de ménage», on ne demande aucune justification, on n'invite pas son épouse «à charge» à se présenter sur le marché du travail, on ne s'inquiète pas de savoir si elle travaille au noir ou dispose de revenus personnels (la sécurité sociale ne tient compte que des seuls revenus professionnels déclarés et des allocations sociales).

Il ne faudrait pas en déduire que cette modalisation familiale est, pour les épouses au foyer, une solution idéale. Certes, celles-ci bénéficient de droits personnels importants qui leur sont octroyés sans aucune contribution de leur part. Nous avons déjà signalé l'importance des soins de santé et des pensions de survie. Les autres droits dérivés sont attribués au titulaire dont elles dépendent. Mais les liens d'alliance ou de cohabitation sont fragiles et du jour au lendemain, ces épouses au foyer peuvent se trouver démunies de ces liens ou être obligées de s'en démettre. Et cela peut arriver à tout âge, cela peut arriver à celles qui ont consacré les meilleures années de leur vie à élever plusieurs enfants et à assumer toute l'infrastructure ménagère et familiale de leur conjoint. Ces épouses (93) se trouvent alors presque sans protection sociale et pour beaucoup d'entre elles, sans revenus. Amener aujourd'hui ces épouses au foyer à se constituer des droits propres sur base de cotisations personnelles, c'est leur demander comme à tous les autres titulaires de droits, de différer et socialiser une partie de leurs revenus présents (94) et d'acquérir ainsi certaines formes de protection sociale pour faire face à l'adversité lorsque surviennent certains risques.

Comment la sécurité sociale peut-elle contribuer à la protection des revenus des familles?

1. L'individualisation des droits en sécurité sociale

Toutes les suggestions et propositions que nous ferons dans ce paragraphe ne sont envisageables que moyennant, le maintien des droits actuellement acquis et la mise en route des nouvelles dispositions progressivement, par cohortes de population (tranches d'âge ou groupes spécifiques).

L'individualisation des droits en sécurité sociale doit permettre de rencontrer quatre objectifs d'égale importance. Le premier, c'est de réaliser l'égalité en droits des titulaires masculins et des titulaires féminins. Le second, c'est de mieux protéger le niveau de vie de la majorité des familles, c'est-à-dire de celles où les deux conjoints exercent une activité professionnelle. Le troisième, c'est de permettre aux adultes qui sont aujourd'hui dépendants de droits dérivés de se constituer une protection sociale autonome qui ne puisse être menacée par la fragilité des relations d'alliance ou de cohabitation. Le quatrième, c'est de retrouver un nouvel équilibre financier pour la sécurité sociale en lui épargnant une accumulation de «charges indues» et non contributives.

Pour rencontrer les objectifs, certains principes sont à remettre en exergue. Il faut avant tout repréciser de manière claire les fonctions, les caractéristiques et les attributs respectifs des assurances sociales et de l'assistance sociale. L'assurance sociale est individuelle, a un caractère contractuel, est précédée de cotisations affectées à la couverture de risques spécifiques et l'attribution des prestations dépend seulement de la survenance du risque, elle ne procède donc à aucune enquête sur les ressources ou sur la composition du ménage. La seconde est collective, elle relève d'une obligation de solidarité imposée par l'Etat à l'ensemble des citoyens, elle est financée par l'impôt, elle doit permettre à tout résident de vivre dignement (d'où la légitimité de l'enquête sur les ressources) même s'il est victime de risques peu prévisibles ou de sa propre imprévoyance. Rien n'est plus nuisible à l'ensemble de la protection sociale que la création d'une zone floue entre la sécurité sociale et l'assistance sociale qui discrédite les deux formes de protection. Instaurer une enquête sur les ressources en sécurité sociale (sélectivité dans les soins de santé, prestations réduites ou supprimées pour les cohabitants...) ou une obligation de formation ou de travail pour les bénéficiaires du Minimex (qui sont d'ailleurs souvent des exclus du régime du chômage..) crée des confusions particulièrement dommageables à l'ensemble de la protection sociale. C'est dans ce contexte d'un retour à la philosophie première de la sécurité sociale, que l'individualisation des droits doit réaliser les objectifs précités.

Mais reprenons les objectifs. Le premier est celui de l'égalité des travailleurs masculins et des travailleurs féminins dans l'ensemble de la sécurité sociale. Cette égalité suppose que la sécurité sociale ne reconnaisse plus, en ce qui concerne les adultes, que des droits directs. Les cotisations sociales sont établies en pourcentages sur les rémunérations, ces pourcentages sont égaux pour tous les travailleurs salariés. Les revenus de remplacement doivent, dès lors, être uniformément appliqués sur une même base, c'est-à-dire, selon les secteurs, sur un même pourcentage du salaire perdu (plafonné). Il ne doit plus être tenu compte d'adultes à charge et la charge des enfants doit être rencontrée au sein du secteur des allocations familiales, nous y reviendrons.

Dans ce système de sécurité sociale, s'opère une redistribution sociale très complexe qui, d'une part va de ceux qui subissent peu de risques sociaux vers ceux qui en subissent plus (par exemple, de ceux qui ne sont pas ou pas souvent malades vers ceux qui sont souvent ou

gravement malades) et d'autre part, de ceux qui ont les revenus professionnels les plus élevés vers les autres. La redistribution en termes de revenus mérite de retenir toute notre attention.

Les cotisations sociales ne sont pas progressives, en outre elles sont déductibles fiscalement (du moins la part travailleur) ce qui est une forme de contribution sociale favorable aux revenus élevés. Par contre, les prestations de remplacement sont plafonnées, ce qui est défavorable aux revenus élevés. L'éventail des revenus de remplacement est plus faiblement ouvert que l'éventail des salaires. C'est ce qui confère un caractère proprement «social» à la sécurité sociale, étant entendu que les catégories sociales qui ont les revenus professionnels les plus médiocres sont aussi celles qui encourent le plus de risques sociaux (chômage, invalidité, brièveté de la période couverte par la pension). Dans l'ensemble ce système devrait être favorable aux travailleuses mais selon les modalités actuelles, le caractère «social» de cette redistribution est filtré, lors de l'attribution de certaines prestations, par l'intervention de critères «familiaux» qui détournent une partie de la masse des prestations à redistribuer au détriment des travailleuses mariées ou cohabitantes et de leur famille ou des couples de travailleurs et de leur famille au profit de travailleurs chefs de ménage et de leur famille. Il faut donc reconnaître que le caractère social de la redistribution ne peut se réaliser pleinement que si le droit de la sécurité sociale, prend comme tout droit, l'individu comme sujet.

L'individualisation des droits en sécurité sociale doit permettre de protéger les revenus d'un plus grand nombre de familles. Nous avons déjà montré, en effet, que cette individualisation permettra de protéger mieux le niveau de vie de la majorité des ménages qui repose désormais sur l'activité professionnelle des deux conjoints.

Un autre objectif à poursuivre, au cours d'un processus d'individualisation des droits en sécurité sociale, est celui de l'extension d'une protection sociale autonome pour les adultes qui, à l'heure actuelle, dépendent pour leur protection sociale d'un titulaire de droits directs. Leur protection sociale est doublement incertaine, car leur niveau de vie dépend aussi bien des risques sociaux qui peuvent atteindre le titulaire que de la fragilité du lien d'alliance ou de cohabitation avec ce titulaire.

Ainsi nous proposons que ces adultes puissent ou même soient obligés de se constituer des droits autonomes à une protection sociale. Ceux-ci devraient prioritairement être créés dans le secteur des soins de santé et dans celui des pensions, nous y reviendrons. Toutefois, la garantie d'une autonomie de la protection sociale pour des adultes qui ne se présentent pas sur le marché du travail risque d'entraîner des effets pervers contre lesquels il convient de se prémunir. Parmi ceux-ci, il faudrait éviter que la constitution de droits autonomes n'incite certains adultes, principalement des femmes au foyer, à se maintenir encore plus fermement dans la dépendance économique de leur conjoint, ne favorise au sein des couples le maintien de l'inégalité vis-à-vis des responsabilités familiales ou encore ne favorise le développement du travail au noir. Enfin, last but not least, cette individualisation doit permettre à la sécurité sociale de retrouver un équilibre budgétaire en la dégraissant d'un certain nombre de «charges indues» et en lui procurant les cotisations nécessaires à financer tous les nouveaux droits propres. Ce réaménagement devrait en outre, permettre de relever le niveau d'un certain nombre des droits directs actuels.

Éliminer les «charges indues et non contributives», c'est donc en premier lieu procéder au remplacement de tous les droits dérivés liés à des adultes réputés à charge. Ces droits doivent être progressivement (95) réaménagés en droits individuels contributifs. Nous nous contenterons ici de synthétiser des propositions que nous ferons dans la recherche, commandée par le Ministère de la Prévoyance Sociale (96) que nous avons déjà évoquée.

En ce qui concerne les revenus de remboursement...

En ce qui concerne l'assurance maladie, secteur soins de santé, nous avons donc constaté que d'innombrables adultes ne contribuent pas à son financement social. Le manque de recettes se chiffre en dizaines de milliards. Il n'y aurait, actuellement, pas de problème de financement de l'assurance maladie si chaque adulte contribuait (sur une base et des modalités à définir) au financement collectif des soins de santé. Si tel était le cas, il serait même possible de réduire la part personnelle (ticket modérateur global) qui est laissée à charge des malades ce qui améliorerait la solidarité entre les bien-portants et les malades. Il serait possible, a fortiori, de revenir sur les mesures de sélectivité récemment décidées. Mais ici la transformation de droits non contributifs en droits contributifs dépasse largement la seule question des adultes à charge. Parmi les adultes qui ne contribuent pas, certains disposent de revenus connus et qui, par comparaison avec les revenus salariaux, pourraient faire l'objet d'une cotisation. Il conviendrait alors de considérer que ces revenus de remplacement sont des revenus semi-bruts (il faut les relever en proportion) et peuvent faire l'objet d'une cotisation pour l'assurance maladie. En ce qui concerne les pensionnés plus particulièrement, il semble normal que la solidarité entre bien portants et malades continue à jouer à cet âge. D'autre part, il convient de tenir compte que la charge globale qui est déjà et sera, demain davantage encore, demandée aux actifs occupés, risque d'entraîner, à la longue, des conflits de solidarité intergénérationnelle. Les pensionnés qui actuellement ne cotisent pas aux soins de santé, devraient, en effet, considérer leur participation au financement de l'assurance maladie comme un aspect de cette solidarité intergénérationnelle. Dans le cadre d'une protection sociale par répartition, il deviendra difficile de demander aux travailleurs occupés d'assumer non seulement la charge totale des pensions des générations qui les précèdent mais aussi l'essentiel de la charge des soins de santé de celles-ci.

Pour chaque catégorie d'adultes nous ferons ultérieurement des propositions qui permettront de trouver une base raisonnable de cotisations.

Le cas de l'assurance maladie est à la fois le plus facile et le plus difficile. Le plus facile, parce que toute étape de l'individualisation des droits ne peut qu'apporter des recettes supplémentaires, tous les adultes bénéficiant déjà à l'heure actuelle du remboursement de leurs soins. Mais précisément, comme ces droits sont déjà à l'heure actuelle acquis gratuitement par bon nombre d'entre eux, ceux-ci auront une réaction très négative vis-à-vis d'une contribution qui leur apparaîtra comme indue. Il faudra donc veiller à ce que parallèlement soient prises des mesures qui allègent la part personnelle du patient lorsqu'il reçoit des soins ou mettre ces recettes nouvelles à profit pour organiser l'assurance dépendance et/ou pour améliorer les conditions de participation dans les homes et M.R.S., etc...

En ce qui concerne les revenus de remplacement...

La suppression des droits dérivés dans le secteur des revenus de remplacement vise les pensions de survie, le «taux ménage» des pensions de retraite et les autres majorations pour personnes à charge. La suppression de chacun de ces droits doit faire l'objet d'une construction de droits de substitution.

En ce qui concerne les pensions de survie et le «taux ménage», ils devraient être progressivement remplacés par une autre forme de protection. Nous proposons principalement la construction d'une pension de vieillesse, individuelle, universelle et forfaitaire qui serait attribuée à chaque résident (avec conditions) à l'âge de 65 ans. Le financement de cette pension

se ferait par le versement de cotisations individuelles, dès le début de l'âge adulte. Cette pension serait totalement cumulable avec la pension de retraite pro méritée comme aujourd'hui au prorata des gains annuels des travailleurs. Il va de soi que le «taux ménage» perd alors totalement sa raison d'être. Pour les personnes qui deviennent veuves avant 65 ans, il faut prévoir selon l'âge du survivant, de toutes manières des allocations de transition et en outre, des allocations de réintégration permettant de rejoindre le marché du travail voire le statut de chômeur indemnisé ou des allocations d'attente et d'anticipation par rapport à la pension de vieillesse. Deux pays nordiques, la Suède et le Danemark, ont déjà procédé à une réforme de ce type.

Notre proposition devrait entraîner un sérieux relèvement des revenus des retraités puisque ceux-ci disposeraient comme tout résident de 65 ans d'une pension de vieillesse forfaitaire à laquelle viendrait s'ajouter leur pension de retraite. Ce relèvement demande, bien sûr, d'accepter une contribution sociale généralisée qui relèvera la part du P.I.B. qui est aujourd'hui solidarisée. Ce relèvement des revenus des retraités permettrait, sans doute, de renoncer à la constitution de pensions complémentaires d'entreprises mais devrait entraîner, en tout cas, la suppression de l'encouragement fiscal qui y est associé.

Les sommes qui seront ultérieurement libérées par l'extinction progressive des pensions de survie et du taux ménage sont considérables et faciliteront la construction de la nouvelle branche des pensions de vieillesse.

En ce qui concerne les autres revenus de remplacement, chômage et invalidité, les titulaires doivent avoir des droits égaux sur la base du statut actuellement le plus favorable. Il convient de supprimer les majorations pour personnes à charge et les réductions imposées aux cohabitants. Mais comment alors rencontrer ces charges familiales ?

En ce qui concerne les adultes dépendant du revenu d'un conjoint qui ne dispose plus que d'un revenu de remplacement, il faudrait prévoir pour eux les mêmes droits, devoirs et protections que pour un jeune adulte qui se présente sur le marché du travail. En effet, pendant toute la période qui correspond à l'âge d'activité, chaque adulte doit pouvoir, en cas de nécessité (97), prétendre à une (ré)insertion sur le marché du travail, dans des conditions analogues à celles des jeunes qui quittent l'école. L'inscription comme demandeur d'emploi étant accompagnée après un stage, d'allocations d'attente, ainsi que des droits et obligations y assorties. Le régime des demandeurs d'emploi qui perçoivent des allocations d'attente devrait alors reposer davantage sur un financement plus collectif qu'il ne l'est aujourd'hui. Actuellement, ce sont les seuls salariés occupés (98) qui assument la charge de tous les jeunes y compris des enfants dont les parents ne cotisent pas au secteur du chômage (indépendants, fonctionnaires, enseignants...).

En outre, tout adulte doit aussi pouvoir bénéficier, en cas de nécessité, de l'intervention de l'assistance. S'il n'a pas de droit ouvert dans le cadre de la sécurité sociale, un adulte qui fait la preuve de l'insuffisance de ses ressources, doit être aidé par le C.P.A.S., en recevant, le cas échéant, un minimex au taux cohabitant. Ainsi, l'épouse au foyer d'un chômeur ou d'un invalide qui n'aurait pas la possibilité de s'inscrire comme demandeuse d'emploi se retrouverait, malgré tout, grâce à ce MINIMEX au taux cohabitant, dans une situation moins difficile que celle qu'elle connaît aujourd'hui (99).

Selon nous, la socialisation de la charge des enfants devrait être exclusivement rencontrée au sein du secteur des prestations familiales, ce qui permettrait d'instaurer plus de transparence dans la politique familiale. Quelques principes devraient guider cette socialisation de la charge des enfants.

En ce qui concerne les revenus de complément...

Une fois les majorations supprimées, comment concevoir les prestations familiales en espèces, de manière à rencontrer la charge économique liée à l'éducation des enfants et cela de manière inversement proportionnelle au niveau de vie des parents sans toutefois faire une enquête préalable sur celui-ci ? Il convient, en effet, de réaffirmer que les prestations familiales doivent avoir un caractère social ce qui signifie que l'impact des transferts familiaux doit être inversement proportionnel aux revenus des parents. Il convient aussi de reconnaître que le droit aux prestations familiales est un droit individuel de l'enfant, en ce sens que c'est l'enfant qui doit devenir l'attributaire, tandis que le ou les parents restent les allocataires. Mais cette transformation du droit ne peut faire l'impasse sur l'inégalité actuelle des contributions au financement des prestations familiales. A droits égaux, il faut instaurer des contributions sociales égales pour le financement de ces droits. Or, outre l'inégalité entre les régimes (salariés, indépendants, agents des services publics...), il y a comme nous l'avons dit plus haut, une inégalité entre les ménages. Les parents qui exercent l'un et l'autre une activité professionnelle contribuent davantage au financement du régime des prestations familiales que les ménages à un revenu professionnel. Il semble donc juste qu'un sérieux développement des services collectifs viennent rencontrer les besoins plus spécifiques de ces familles à doubles cotisations, nous y reviendrons. Cela étant dit, si l'enfant devient l'attributaire, il nous semble évident qu'il ne faut plus tenir compte des majorations liées au statut social de ses parents, au rang de l'enfant, ni même peut-être, en deçà d'un certain âge des majorations liées à l'âge. Seules subsisteraient les majorations pour l'enfant handicapé, encore que l'attribution de la gratuité des soins et le remboursement complet de toutes les dépenses liées directement ou indirectement à son handicap seraient certainement plus judicieuses.

Il nous semble donc que la solution la plus équitable serait de relever considérablement le montant des allocations familiales qui pourrait atteindre probablement 6.000 ou même 7.000 frs par enfant (dès la naissance et sans modification ultérieure) à condition que le montant de ces allocations soit intégré dans le revenu imposable des parents (102) et que le produit de la fiscalisation de ces allocations soit ristourné au bénéfice du financement du secteur des allocations familiales (103). Ce relèvement des allocations familiales apporterait donc une solution au problème soulevé par la suppression, dans les revenus de remplacement, des majorations pour charges familiales.

Mais ce relèvement des allocations familiales concerne seulement la socialisation de la charge économique des enfants.

2. Les services et équipement collectifs.

Nous avons, en effet, rappelé qu'à l'origine l'attribution d'allocations familiales avait pour objet cette socialisation de la charge économique ce qui avait permis au patronat de ne pas relever l'ensemble des salaires. Selon une conception typiquement patriarcale de la famille, seule était prise en considération la charge qui pesait sur la rémunération du père. Jamais il n'a été envisagé de tenir compte de la charge économique pesant sur la rémunération des deux parents. Et a fortiori, il n'a jamais été envisagé de socialiser réellement le surcroît de travail lié à l'éducation des enfants. Ce surcroît incombe, en fait, essentiellement à la mère, ce qui explique l'indifférence qui l'entoure. Les services d'accueil de la petite enfance sont toujours restés minimalistes, inconfortables et coûteux pour les mères travailleuses ainsi que trop rarement valorisants pour l'éducation et les loisirs des enfants dès leur plus jeune âge. Les parents qui

contribuent à deux au financement des allocations familiales sont en droit d'attendre le développement rapide d'un accueil de qualité dont la charge financière pour les parents devrait être de plus en plus réduite (104).

Les services collectifs qui doivent permettre de socialiser le supplément de travail familial lié à l'éducation des enfants ne doivent d'ailleurs pas être limités à l'accueil dans les crèches, chez les gardiennes encadrées ou dans les maisons de la petite enfance. Il faudrait envisager, comme l'a proposé Vie Féminine, d'attribuer à la naissance de chaque enfant un crédit permettant d'utiliser les services d'aides familiales ou d'aides ménagères selon un quota d'heures à déterminer (105). Au-delà de la petite enfance, se pose encore tout le problème de l'encadrement utile et agréable du temps parascolaire des élèves.

Mais les enfants ne représentent pas la seule charge de travail familial. Aujourd'hui se pose aussi la question de la socialisation de la surcharge de travail liée à la dépendance due à l'âge ou à la maladie des parents ou d'autres membres de la famille. Une fois encore, les discussions qui entourent la création d'une assurance dépendance, se préoccupent actuellement plus de la socialisation du coût de cette dépendance que de celle de la surcharge de travail familial.

La socialisation des diverses formes de «surcharge» (106) de travail familial représente un immense gisement d'emplois nouveaux à créer et la sécurité sociale pourrait ainsi marquer sa contribution au développement de l'emploi (107). Concrètement, au lieu de chercher à réduire les cotisations sociales du travail peu qualifié pour ne pas gêner, dit-on, la compétitivité des entreprises, il serait beaucoup plus judicieux d'utiliser les recettes des cotisations sociales pour créer des emplois dans ces réseaux de services aux personnes qui relèvent de l'économie sociale. Une certaine résistance des responsables sociaux et politiques vis-à-vis du développement de ces services collectifs de socialisation des charges familiales est souvent décelable. Elle provient, nous semble-t-il, d'une conception erronée du rapport entre cette socialisation et les responsabilités familiales. Certains auteurs présentent le développement de cette socialisation comme un facteur de démission des responsabilités familiales. Comme d'autres auteurs, nous pensons, au contraire, que «l'accroissement des droits sociaux du citoyen et la satisfaction des revendications sociales par l'Etat, loin d'avoir entraîné la dépossession de la famille de ses fonctions, en auraient au contraire accru progressivement les responsabilités» (108). En outre, si l'on veut bien se donner la peine d'analyser la structure démographique présente, on constate que ce sont aujourd'hui les générations à natalité réduite par suite de la crise des années trente et de la deuxième guerre mondiale qui ont à assumer la charge de travail suscitée par ces générations à plus forte natalité qui les précédaient (109). Jamais auparavant, la charge de travail à assumer par chaque adulte en bonne forme, pour rencontrer les besoins du quatrième âge et des autres personnes dépendantes n'a été aussi lourde. Or, ce sont essentiellement les femmes qui assument cette surcharge de travail familial. Il serait particulièrement inique d'invoquer ces prétendues démissions qui sont d'ailleurs infirmées par des travaux sociologiques (110) pour ne rien socialiser; il faut au contraire reconnaître une réalité nouvelle et aider sérieusement les familles afin de ne pas décourager les bonnes volontés. Les circonstances plaident donc pour un développement rapide de services qui permettrait de socialiser cette surcharge de travail familial. Ici encore, la création d'une assurance dépendance pourrait contribuer simultanément, à socialiser le coût de la dépendance et à créer de l'emploi en socialisant le travail familial.

Nous connaissons, bien sûr, les discussions conflictuelles, dont certaines remettent en cause l'opportunité de maintenir les prestations de services au sein de la sécurité sociale. Il nous semble cependant que les ménages où les deux conjoints contribuent aux recettes de la sécurité sociale n'ont pas à admettre que la socialisation de ce qui est actuellement leur surcharge de travail familial ait un autre statut que la socialisation de la surcharge économique suscitée par ces mêmes événements familiaux.

3. Aménagement socialisé du temps de travail

Nous voudrions enfin mettre à charge de la sécurité sociale un aménagement du temps de travail qui, tout à la fois favoriserait le partage équitable des responsabilités familiales, sociales et professionnelles entre les deux parents et rendrait plus aisée la conciliation entre les responsabilités familiales et l'activité professionnelle (111).

A l'heure actuelle, la sécurité sociale prend en charge un certain nombre d'aménagements du temps de travail qui, parce qu'ils sont spécifiquement affectés à un objectif précis (congé éducation, interruption de carrière après la naissance d'un enfant...), parce que leur utilisation est laissée au libre choix des travailleurs (112) et parce qu'ils sont couverts très inégalement par des prestations de remplacement (113), sont utilisés par les travailleuses et les travailleurs de manière différente et indirectement discriminatoire pour les travailleuses mères de famille. Nous voulons proposer de remplacer tous ces divers aménagements du temps de travail (114) par une formule générale, obligatoire ainsi qu'uniforme quant à sa durée et quant au mode de calcul du revenu de remplacement. Il s'agirait d'un crédit de temps libre (115) (par exemple de deux ans) confié à chaque travailleur au début de sa carrière professionnelle, crédit qui devra obligatoirement être utilisé avant la fin de la carrière (sans quoi il serait transformé en prépensionnement), ce crédit pourrait être utilisé en blocs ou de manière régulière et fragmentée (par exemple, tous les mercredi après midi pendant une vingtaine d'années) à condition que ces aménagements fassent l'objet d'accords au sein du Conseil d'entreprise. Il est souhaitable que ces aménagements soient le plus possible favorables à l'engagement de chômeurs, soit que l'entreprise étoffe d'une manière permanente le volume de son personnel pour y faire face, soit que les aménagements soient regroupables de manière à permettre des engagements temporaires. En principe, l'employeur n'aurait pas à connaître le motif de l'utilisation de ce crédit de temps libre (115), il saurait seulement que tous les travailleurs, hommes ou femmes, sont sur pied d'égalité quant à l'utilisation de celui-ci. Le niveau du revenu de remplacement doit être assez élevé pour ne pas susciter de déséquilibre économique dans le ménage de celui qui utilise son crédit. Toutefois le choix de ce niveau déterminera probablement, en partie, le moment de son utilisation : un niveau relativement bas ou moyen (par ex. équivalent à celui du congé éducation) favorisera l'utilisation du crédit en début de carrière et sera donc probablement un atout pour le partage par les deux conjoints des tâches liées à l'éducation de leurs enfants en bas âge. Par contre, il ne faudrait pas mésestimer l'intérêt qu'il y aurait à disposer de ce crédit plus tard, soit pour assister un conjoint ou un proche gravement malade, soit pour pouvoir soi-même consacrer plus de temps à des soins de santé (par ex., suivre des cures thermales...), soit encore pour pouvoir préparer un changement d'orientation ou préparer sa retraite (117).

Ce crédit de temps libre, dont l'utilisation doit être obligatoire (118) pour éviter les actuels pièges des interruptions de carrière, mais dont l'affectation serait laissée à l'initiative de chaque travailleur, peut être conçu comme une réduction du temps de travail global (réduction de la durée de la carrière professionnelle), ce qui est assez coûteux au plan global et donc difficilement envisageable à l'heure actuelle, ou comme le déplacement d'un temps déjà couvert par un revenu de remplacement (la pension) qui serait intégré au sein de la période d'activité, dans ce cas la durée totale de la carrière y compris, par exemple deux années de temps libre, est prolongée, mais le coût global de l'opération est fortement réduit, voir nul. Ici aussi, nous demandons à la sécurité sociale (119) de contribuer à l'harmonisation du temps réservé aux responsabilités ou à la vie familiales et du temps réservé à l'activité professionnelle ou à d'autres activités sociales dans un esprit qui favoriserait un équitable partage de ces responsabilités entre chacun des membres du ménage et qui permettrait de mettre au travail une partie des chômeurs.

Conclusions

Procéder à l'individualisation des droits en sécurité sociale tout en élargissant la sphère des personnes socialement protégées doit permettre de mettre en œuvre finalement les grandes Déclarations humanistes tout en préservant la spécificité de chaque forme de protection sociale. La fin de la deuxième guerre a été marquée par la philosophie des Déclarations universalistes telle celle de la Charte des Nations Unies ou plus tard, celle de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ou enfin celles du Conseil de l'Europe qui toutes revendiquent des droits et notamment une protection sociale, pour chaque «personne» ou plus exactement pour chaque «citoyen». Ces déclarations ont la même inspiration que celle qui présidait au plan Beveridge. Certains pays européens, ont organisé leur protection sociale sur une base universaliste (la solidarité entre tous les citoyens). Mais il ne faudrait pas trop rapidement qualifier toute protection universaliste de «Beveridgienne», ce terme devant, en effet, être réservé aux versions libérales d'une protection sociale universaliste (120).

La Belgique, qui avait adopté une protection sociale de type «Bismarckien», n'est cependant pas restée insensible à ce souci de conférer une certaine forme de protection à chaque citoyen. Ce souci s'est traduit par la création d'un deuxième filet de protection sociale, le droit à l'assistance sociale qui doit fournir, après enquête sur les ressources, les protections de base à tout citoyen ne pouvant relever de la sécurité sociale. Sur le plan de la philosophie sociale cette double protection est à la fois juste et raisonnable (121). Toutefois, à travers le système des droits dérivés, notre pays a cru pouvoir assurer une protection sociale à son niveau le plus élevé à un certain nombre d'adultes qui ne contribuaient pas à l'assurance et relever certaines prestations des titulaires qui ont ces adultes à charge. D'une certaine façon, on peut considérer que ce développement considérable des droits dérivés au sein de la sécurité sociale manifestait, lui aussi, ce souci de généraliser le plus possible cette protection sociale et cela à un moment où le droit à l'assistance sociale telle que nous la connaissons aujourd'hui, n'existait pas encore. Mais cette réponse est, nous l'avons vu, maladroite, injuste pour les travailleuses mariées ou pour les ménages d'assurés et de plus, excessivement coûteuse.

Par ce développement des droits dérivés et la déqualification de certains droits directs, notre sécurité sociale manifeste peut-être quelques complicités avec des idées Beveridgiennes. Mais ces droits sont attribués gratuitement alors que dans les systèmes universalistes ils sont financés par l'impôt qui est personnel et progressif. En outre, il ne faut pas idéaliser le plan Beveridge. Celui-ci, tout en proposant une protection sociale présentée comme «universaliste», en excluait explicitement les femmes mariées! (122). Beveridge affirmait que les femmes mariées, professionnellement actives ou non, devaient dépendre de leur mari et non de la protection sociale (123). Se référer au modèle «Beveridgien», c'est donc prendre une position qui vise une protection sociale à la fois minimaliste et discriminatoire même si elle se prétend universelle.

Rappelons donc pour terminer qu'en réalisant l'individualisation des droits en sécurité sociale, nous pouvons replacer chacun de ces droits dans son champ spécifique, revaloriser le caractère assuranciel des droits qui ont été acquis par des cotisations sociales, restaurer l'égalité en droits, permettre aux adultes qui ne se présentent pas sur le marché du travail de se constituer malgré tout une protection sociale autonome et par ce retour aux principes premiers et à l'équité, assurer un meilleur équilibre financier à la sécurité sociale. Mais la sécurité sociale peut aussi et doit même selon nous, jouer un rôle actif en augmentant la solidarité par rapport à la charge de travail familial et par rapport à un aménagement du temps de travail qui favoriserait le partage des tâches familiales et une harmonisation entre la vie professionnelle, la vie familiale et la vie

sociale. En élargissant ainsi la sphère de la solidarité, la sécurité sociale pourrait contribuer à la création d'emplois dans le secteur de l'économie sociale...

Notes

(1) Ce thème ne fait que bourgeonner dans les travaux scientifiques. Relevons quelques titres qui s'en approchent : Y. Durand, *Les solidarités dans les sociétés humaines*, coll. «L'historien», P.U.F. Paris, 1987; *Familles et Solidarités dans une société en mutation*, travaux réunis par P. Gilliard et M. Lévy, éd. Réalités sociales, Lausanne, 1990.

(2) F. Lautman, *Différences ou changement dans l'organisation familiale*, dans *Annales, Economie, Sociétés, Civilisations*, numéro spécial Famille et Société juillet-octobre 1972.

(3) Signalons l'extrême misère des travaux portant sur l'histoire de la famille en Belgique. Pour une introduction générale à l'histoire de la famille, on se réfèrera à l'ouvrage suivant : *Histoire de la famille*, sous la dir. de A. Burguière, Ch. Klapisch-Zuber, M. Segalen et F. Zonabend, 2 vol. éd. Armand Colin, Paris, 1986, et notamment au chapitre : « L'Occident : Industrialisation et Urbanisation » (dans le t. 2).

(4) Pour entrer dans ce débat qui fait l'objet d'innombrables travaux, signalons quelques références - pistes : P. Laslett, *Household and Family in the Past Time*, Cambridge 1972; Id., *La Famille et le Ménage : approches historiques* dans *Annales, Economie, Sociétés, Civilisations*, themanummer Famille et Société juillet octobre 1972, éd. Armand Colin. E. Hélin, *La Population belge à la veille de la transition démographique : essai de ré-interprétation* dans *Population et Prospective*, Agora Démographie, 26 octobre 1983 - 14 mars 1984, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 1984. *La sécurité sociale face à la transformation des structures familiales, Etudes et recherches n° 29*, A.I.S.S., Genève, 1992. *L'Evolution de la Famille et la Sécurité Sociale*, rapport réalisé par F. Stas, sous la dir. d'E. Vogel-Polsky, pour la Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 1986; cette étude met erronément l'évolution de la sécurité sociale dans un rapport de dépendance vis-à-vis de l'évolution de la famille. Et des travaux généraux sur les recherches dans le domaine de la famille *La Famille. L'état des savoirs*, indredactie F. de Singly, éd. La Découverte, Paris, 1991. P. Martin, *Des Familles et des Enfants*, Analyse bibliographique et approche méthodologique, éd. De Boeck - Université, Bruxelles, 1988.

(5) ou « mode de production domestique ».

(6) L.A. Tilly et J.W. Scott, *Les Femmes, le travail et la famille*, coll. Histoire, éd. Rivages, Paris, 1987 (trad. franç. ong. améric. de 1978), p. 129.

(7) Même un Pierre Verhaegen (*Travail à domicile et Sweating-System*, A. Dewit, Bruxelles, 1912) qui décrit toute l'horreur du sweating-system et prône une réglementation du travail à domicile, continue, cependant, à croire que, mieux contrôlé, ce travail est favorable à l'harmonie familiale.

(8) Elles n'avaient droit ni aux différents types de secours ni aux politiques de mise au travail. Voir W. Leen, *Werkloosheidsverzekering en werklozensteun in België*, Standaard Boekhandel, Brussel, Antwerpen, Leuven, 1933.

(9) Il suffit de penser par exemple à l'importance des « domestiques » dans le taux d'activité des femmes.

- (10) J.W. Scott, *La Travailleuse dans Histoire des Femmes*, sous la dir. de G. Duby et M. Perrot, t. 4 (le XIX^{ème} s.), chapitre 15, éd. Laterza et Plon, Rome-Bari, 1991.
- (11) Voir les références citées note 1 p. 1.
- (12) H. Peemans-Poullet, *Aux origines de la sécurité sociale... et Une conquête des travailleurs ?* dans *La Revue Nouvelle*, 1980, 11, p. 428-436 et p. 437-446.
H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940*, coll. Espace social, P.U. Nancy, 1989.
- (13) *Réforme de la Bienfaisance en Belgique. Résolutions et Rapport général de la Commission spéciale*, éd. A. Lesigne, Bruxelles, 1900, p. 251 et s.
- (14) Les salariés n'ont aucun pouvoir sur leur recrutement ou leur maintien au travail; ils n'ont aucun pouvoir sur la fixation du niveau de leur rémunération.
- (15) E. Vandervelde, *Enquêtes sur les associations professionnelles d'artisans et ouvriers en Belgique*, Bruxelles, Imprimerie des travaux publics, 1891; A. Jauniaux, *Cent années de mutualité en Belgique*, L'Eglantine, Brussel, 1930 en *L'évolution et les conquêtes de la Mutualité*, L'Eglantine, Bruxelles, 1923; R. Rezsö, *Histoire du Mouvement mutualiste chrétien en Belgique*, Erasme, Bruxelles, 1957.
- (16) Radelet, *Mutualisme et syndicalisme. Ruptures et convergences de l'Ancien Régime à nos jours*, coll. Politique d'aujourd'hui, P.U.F., 1991.
- (17) Les cotisations sont trop élevées pour les salaires féminins quand elles sont forfaitaires, E. Vandervelde, op. cit., p. VII et VIII.
- (18) R. Devoghel, «La mutualité féminine et familiale», dans *La femme belge*, sous la dir. de V. Cappe, Louvain, 1912.
- (19) Georges Malherbe, *Eléments d'Economie Sociale Agricole*, Cercle d'Etudes sociales de Binche, Renaix-Brussel, 1903. (G.M. est l'auteur de plusieurs ouvrages sur les mutualités).
- (20) Il s'agit de mutualités qui assurent les enfants au travail, de telle sorte qu'en cas d'incapacité due à la maladie, les parents ne soient pas trop pénalisés par la perte du salaire de l'enfant.
- (21) En réalité ce n'est pas tout à fait exact, les situations sont plus complexes.
- (22) « Il est probable, disait l'une d'elles, que dans la mutualité familiale, les femmes seront sacrifiées » voir n° 6, p. précédente.
- (23) Les caisses primaires « Femmes Prévoyantes Socialistes » sont restées florissantes en 1990, elles comptaient quelque 700.000 membres.
- (24) Exposition Universelle de Paris, 1889, Section Belge, Groupe XI, Economie Sociale, Section XIV,... Rapport présenté par Emile Vandervelde, Bruxelles, Imprimerie du Roi, 1889.
- (25) Donc pas le chômage, pas le maintien des prix (caisses de grèves).
- (26) Par ex. «La Solidarité», société mutualiste créée à Verviers en 1896.

(27) Les caisses d'origine ouvrière qui avaient une fonction multiple (secours, chômage, résistance...) souvent cause de leurs difficultés financières ont été souvent confisquées en cas de grève, d'où la tendance à séparer les fonctions qui pouvaient être taxées de délit de coalition de celles qui pouvaient être tenues au grand jour. Voir à ce sujet l'ouvrage de Radelet, cité en note 4 page 6.

(28) La presque loi était votée à la Chambre mais le vote au Sénat a été empêché par la déclaration de guerre.

(29) Chanoine A. Eeckhout, *Le Problème des Assurances Sociales en Belgique*, Gand, 1931, p. 79.

(30) Le salaire de l'ouvrier majeur doit lui permettre d'entretenir sa femme et ses enfants.

(31) J'utilise le terme « familialiste », « familialisme » pour désigner des orientations politiques et sociales qui se prétendant favorables à la famille poursuivent, en réalité, des objectifs moins avouables comme la réduction des dépenses sociales ou d'attribuer de manière préférentielle, des avantages particuliers aux hommes mariés. Ce terme s'oppose donc, dans mon esprit, à tout ce qui serait réellement favorable aux familles. Dans les articles qu'il a consacrés au « familialisme », Remi Lenoir utilise le terme sans cette connotation négative mais ses constatations ne sont pas en opposition avec les miennes : « L'effondrement des bases sociales du familialisme » et « Transformations du familialisme et reconversions morales » ont paru dans les numéros 57/58 et 59 des *Actes de la Recherche en Sciences sociales*, de 1985.

(32) Ce sont des cotisations versées par les patrons aux caisses de compensation.

(33) Il s'agit cependant de la perte du droit direct d'un des deux conjoints.

(34) Proposition Delvigne, 1928.

(35) La durée du chômage couvert par des allocations des caisses est souvent de 60 jours.

(36) Les statistiques sur le chômage indemnisé ne correspondent donc pas du tout à la réalité du chômage d'entre les deux guerres.

(37) Cfr. par exemple le programme de revendications des travailleurs du textile (Syndicalisme au féminin), *Le Mouvement Ouvrier en Belgique*, Doc. Pédagogiques, n° 9, CARHOP, Bruxelles, 1990, Recueil, p. 14) et les positions de la revue féministe « Egalité ».

(38) H. Peemans-Poullet, *Crise : accroissement de l'inégalité entre les sexes...* dans *Contradictions*, 1986, nr. 48; M. Stessel et G. Zellis, « Le travail de la femme mariée en Belgique durant l'entre-deux-guerres : travail salarié ou travail ménager? » dans *Femmes des Années 80...*, Academia, Louvain-la-Neuve, 1989.

(39) Une cotisation d'adulte pour son épouse ménagère et des cotisations réduites pour les enfants, du moins pour un certain nombre d'entre eux.

(40) Peut-être surtout dans les entreprises qui n'engageaient pas de travailleuses.

(41) Par exemple la féminisation des emplois subalternes et de certains secteurs à bas salaires.

(42) En août 1941 naît l'idée d'élaborer un « Projet d'accord de solidarité sociale » qui sera achevé le 24 avril 1944. Publié dans la *Revue du Travail* de janvier- mars 1945, il a fait l'objet

d'un reprint en septembre 1993. Sur cet événement, voir : G. Spitaels et P. Van der Vorst, «Achille Van Acker, Père de la sécurité sociale ?» dans Cent ans de Droit Social Belge, Bruylant, Bruxelles, 1988.

(43) Il faut continuellement redire que la soi-disant filiation avec le plan Beveridge est une pure mystification qui ne s'explique, selon moi, que par la concurrence entre le gouvernement belge de Londres et ceux qui étaient restés ici. De toutes façons, les acteurs du Projet d'accord de solidarité sociale ont toujours dit qu'ils n'avaient pas lu ni a fortiori utilisé le plan Beveridge. Cfr. référence citée dans la note précédente.

(44) G. Jacquemyns, La société belge sous l'occupation allemande, t. 2, Mode de vie. Comportement moral et social, U.L.B., Bruxelles, 1950, p. 143.

(45) P.S.C., Les chantiers sont ouverts... Quel sera l'architecte ?, Bruxelles, 1945, p. 39. Catherine Latiers, Les Femmes Prévoyantes Socialistes, Mémoire en Sciences Politiques, U.L.B., 1978, p. 55 Pour l'interprétation de cette position, voir G. Julémont, Les femmes Prévoyantes Socialistes : un mouvement mutualiste pour l'émancipation des femmes, éd. F.P.S., Bruxelles, 1993.

(46) La valeur du « bon minimum » pour l'assurance maladie est cependant calculée par référence à un salaire minimum qui est différent selon les sexes et l'âge.

(47) Le travail en noir peut être analysé, en effet, comme un refus de cette solidarité.

(48) Le régime des agents des services publics est assez différent; pour les indépendants les cotisations sociales sont versées a posteriori.

(49) Au total (part patron + part travailleur) plus de 44 % sur la rémunération brute non plafonnée. Il y a des différences selon le statut (ouvriers/employés) des travailleurs et selon la taille des entreprises.

(50) Enfants orphelins.

(51) Enfants handicapés.

(52) Exception notoire pour le congé-éducation.

(53) Il n'y a pas de cotisation spécifiquement affectée à l'allocation de naissance, par contre, dans les ménages de deux travailleurs, le « risque » naissance (pour parler en termes assuranciers) est précédé par les cotisations des deux parents tandis que dans un ménage à revenu unique, ce même « risque » n'est précédé que par la cotisation d'une des deux parents. Le même raisonnement est applicable aux indépendants et aux agents des services publics.

(54) J'ai choisi d'adopter cette description compliquée, parce que je refuse d'admettre que, dans le chômage, le montant de base puisse n'être que de 35 % du salaire perdu plafonné. Si on acceptait cette base, qui est celle de la réglementation actuelle, il est évident alors que la majoration de 20% pour charge de famille représente ici le volet du droit dérivé.

(55) Il faut noter que dans les cas où des ménages à deux revenus bénéficient du quotient conjugal, ces deux conjoints ont cependant payé l'un et l'autre les cotisations à la sécurité sociale.

56) J. Verstraeten, L'évolution de la politique familiale et les régimes d'allocations familiales dans L'évolution de la politique familiale à la lumière du développement démographique, A. I.S.S., Documentation de Sécurité sociale, série européenne, nr. 16, Genève, 1990.

(57) J.-P. Dumont, Les systèmes de protection sociale en Europe, éd.. Economica, Paris, 1992, p. 61-68.

(58) Cfr. J. Verstraeten, art. cit. et J.-P. Dumont, op. cit. : les chiffres cités ne sont pas identiques mais les tendances observées sont les mêmes.

(59) Le quotient conjugal est une mesure qui autorise un contribuable dont le conjoint n'a pas de revenu professionnel ou n'a que des revenus professionnels peu élevés à déduire de son revenu imposable une quotité (30 %) qui est censée être attribuée à ce conjoint. La quotité déductible est plafonnée (270.000 frs au moment de l'instauration de la réforme, ce montant est indexé annuellement) mais en raison de la progressivité du taux marginal d'imposition, l'avantage octroyé au bénéficiaire du quotient conjugal est d'autant plus élevé que ses revenus le sont également. Extrayons quelques chiffres de la brochure publiée par le Ministère des Finances pour présenter cette réforme fiscale

Effets de l'application du quotient conjugal à quelques tranches de revenus (exercice 1990)

| 1 | 2 | 3 |
|--|--|--|
| 600.000 | 180.000 | - 34.008 |
| 900.000 | 270.000 | - 62.257 |
| 1.500.000 | 270.000 | - 82.907 |
| 2.470.000 | 270.000 | - 154.724 |
| Revenus professionnels du conjoint qui exerce une activité professionnelle | Quotité attribuée fictivement à l'autre conjoint, plafonnée à 270.000 frs. | Réduction d'impôt en raison du quotient conjugal, différence par rapport au régime fiscal antérieur à la réforme de 1989 |

(60) Le père, dans la majorité des cas.

(61) O.N.A.F.T.S., Les allocations familiales pour travailleurs salariés d'hier à aujourd'hui, Bruxelles, 1993, p. IX.9.

(62) Crèches et gardiennes, maisons communales d'accueil de l'enfance, accueil de enfants malades et accueil en dehors des heures régulières de travail, aides familiales et aides seniors.

(63) J.-J. Lambin, s.j., Les allocations familiales constituent-elles une libéralité patronale? dans Bulletin des études,... cité d'après T. Vulhopp, note suivante, p. 196-197.

(64) Tilla Vulhopp, Une Politique des Familles Nombreuses en Belgique, Ecole des Sciences politiques et sociales de l'Université de Louvain, Louvain, Bruxelles, 1929, p. 168-169.

(65) Continuer à privilégier les familles de trois enfants et plus est probablement une manière de réduire l'importance des prestations familiales puisque ces familles de trois enfants et plus sont devenues tout à fait minoritaires, elles représentent, dans le régime des salariés, 16 % des familles bénéficiaires d'allocations, selon le dernier rapport annuel de l'O.N.A.F.T.S.

(66) Op. Cit., p. 20, note 3, p. 134

(67) Ainsi le montant concédé pour le quotient conjugal est plus élevé que ce qui avait été envisagé pour l'allocation socio-pédagogique qui n'a jamais été réalisée, faute de moyens. L'allocation socio-pédagogique devait être forfaitaire et versée à la femme au foyer elle-même et cela seulement si elle avait des enfants et pendant qu'elle les élevait

(68) Par ex. : Les familles monoparentales. Les enjeux économiques, O.E.S.O., Paris, 1990.

(69) Profil socio-économique des ayants-droit au Minimex, sous la dir. de Ada Garcia, Cabinet du Secrétaire d'Etat à l'Environnement et à l'Emancipation sociale ..., Bruxelles, 1987, p. 22.

(70) F. Pissart, Les familles en situation monoparentale..., Rapport ..., Service de Sociologie de la Famille, U.L.g., 1986.

(71) La problématique socio-économique des créances alimentaires en Belgique, sous la dir. de B. Bawin et J. Vanhoutte, Cabinet du Secrétaire d'Etat à l'Environnement et à l'Emancipation sociale, Bruxelles, 1987.

(72) M. Mesu, « Politique familiale et politique sociale des revenus : le cas de l'allocation de parent isolé en France » in Revue Internationale de Sécurité Sociale, 1992, 3, p. 77-88.

(74) F. Filosof, « Les familles monoparentales » dans Le Divorce, Actes du Colloque des 19 en 20 avril 1991, Université des Femmes, Brussel, 1992.

(75) Cette retenue est actuellement de 3,55 % sur les pensions cumulées dépassant 35.107 frs. étant entendu que l'application de cette retenue ne peut faire baisser les pensions en question au-dessous de ce montant. Le montant est relevé lorsqu'il y a charge de famille.

(76) G. Clotuche, «Evaluation du coût actuel des droits dérivés et estimation du coût d'une réforme » dans Sécurité Sociale : individualisation des droits et transformation des droits dérivés, Actes du colloque du 26 septembre 1987, Université des Femmes, Bruxelles 1988. Cfr. Annuaire statistique 1988 de la Sécurité Sociale, édité par le Ministère de la Prévoyance sociale, Bruxelles, 1992, 146.

(77) A.R. du 9 août 1986 (M.B. du 27/08/86).

(78) Le sondage au 30 juin 1985, réalisé par l'ONEm, révélait que 68 % des chômeurs étaient des cohabitants et que 73 % des cohabitants étaient des femmes.

(79) Cfr. G. Clotuche, art. cit. note 1, p. 29.

(80) Sur cette notion de « charges indues », voir notamment : C. Milis, l'Economie de la sécurité sociale, (= t. II, de Traité de Sécurité sociale, sous la dir. de Y. Saint-Jours), éd. L.G.D.J., Paris, 1981, p. 314 et s.

(81) Pour toute la période du régime transitoire : pas de supplément pour la période couverte par les rentes, un supplément pour les majorations dont une partie est soumise à l'enquête sur les ressources.

(82) Surtout si l'épouse est séparée et peut obtenir le versement de la moitié de la pension.

(83) Calcul du montant de la pension par application du taux qui correspond à une carrière en 45èmes, alors que peut-être la durée de leur carrière sera ramenée à 40 ans (sic !), suppression progressive des coefficients de revalorisation, modification du calcul des journées assimilées

(84) Par rapport aux autres pensions mais les pensions des salariés sont dans l'ensemble trop faibles.

(85) Voir G. Clotuche, « Evaluation du coût actuel des droits dérivés et estimation du coût d'une réforme » dans Sécurité Sociale : individualisation des droits et transformation des droits dérivés, Actes du Colloque du 26 septembre 1987, Bruxelles, Université des Femmes, 1988. La recherche en cours à l'Université des Femmes sous la dir. de H. Peemans-Poullet en coll. avec J. Carton de Tournai Recherche sur l'individualisation des droits en sécurité sociale. Etude réalisée pour le Ministère de la Prévoyance sociale (dont le premier volet a été terminé en mars 1993) doit permettre de présenter de nouveaux résultats chiffrés dans le domaine de l'assurance maladie-invalidité et des pensions.

(86) Voir le rapport d'expert de M. Bruyn-Hundt, dans la Recherche sur l'individualisation des droits en sécurité sociale, sous la dir. de H. Peemans-Poullet en coll. avec J. Carton de Tournai, Université de Femmes, Bruxelles, 1993, p. 39-40.

(87) Nous ne disons pas que les avantages sont trop élevés mais que leur répartition n'est pas juste. Comparons le cas d'un pensionné qui bénéficie du taux ménage mais n'est pas tenu de payer de cotisations à l'assurance maladie, ni pour lui-même ni pour son épouse à charge, et qui bénéficie de remboursements au taux préférentiel avec celui d'une femme divorcée, caissière à mi-temps, qui dispose de revenus moins élevés, paie l'assurance maladie sur la totalité de son salaire et paie pour elle-même et pour ses enfants les dépenses de santé au tarif normal.

(88) W. Leen, Werkeloosheidsverzekering en werklozensteun in België, Brussel Antwerpen-Leuven, 1933, p. 222 e.v.

(89) G. Vanthemsche, De Werkloosheid in België, 1929-1940, éd. EPO, Berchem, 1989, p. 93 e.v.

(90) Cfr. Ministère de la Prévoyance Sociale, Annuaire Statistique de la Sécurité sociale

(91) La référence provient de l'O.C.D.E., 1988 et est citée dans « Le Régime des prestations familiales en Belgique depuis 1982 », par l'ONAFST, dans Revue Belge de Sécurité Sociale, Août-septembre, 1989.

(92) Voir par exemple les interventions récentes de B. Cantillon et de B. Van Buggenhout dans l'ouvrage collectif Actuele Uitdagingen voor de Sociale Zekerheid, deel 1. Economische en Sociale Problematiek, uit die Keure, Brugge, 1992 et H. Deleeck, De Architectuur van de Welvaartsstaat, uit Acco, Leuven, 1992.

(93) C'est le cas le plus fréquent mais on pourrait évoquer aussi le cas des filles qui demeurent auprès de leurs parents âgés.

(94) La base de ces revenus reste à définir mais, elle se trouve évidemment dans l'ensemble du budget du ménage au même titre que les autres dépenses personnelles de l'épouse au foyer.

(95) Les plus importantes modifications devront être instaurées à partir de cohortes de populations d'une même tranche d'âge. Ainsi, on pourrait décider que tous ceux qui auront vingt

ans en telle année seront automatiquement soumis à un nouveau régime de droits individualisés pour telle ou telle branche de la sécurité sociale.

(96) Recherche sur l'individualisation des droits en sécurité sociale, sous la dir. de H. Peemans-Poullet, en coll. avec J. Carton de Tournai, T.I. Université des Femmes, 1993, T. 2 en cours.

(97) On peut prévoir ces cas de nécessité séparation, divorce, conjoint tombant en chômage ou en invalidité, etc.

(98) Et temporairement, les fonctionnaires à revenus élevés par le biais de la cotisation de solidarité.

(99) Concrètement, le chômeur percevrait sans limitation dans le temps et sans référence au statut familial, 60 % du salaire perdu plafonné tandis que la personne à sa charge pourrait percevoir, après enquête sur les ressources et la vérification de son impossibilité de s'inscrire comme demandeur d'emploi, le montant d'un minimex cohabitant, soit actuellement, quelque 12.000 frs.

(100) Vu que toute enquête directe ou indirecte sur les ressources est tout à fait contradictoire avec le principe de l'assurance qui est à la base même de la sécurité sociale.

(101) Qui pourrait être fixé selon l'âge moyen de l'accès au marché du travail.

(102) Diverses formules peuvent être étudiées : on peut globaliser les allocations familiales avec les revenus du parent qui a les revenus les plus élevés; on peut aussi globaliser ces revenus avec ceux de la mère qui reçoit effectivement les allocations; on peut encore répartir les allocations, à parts égales ou alternativement sur la déclaration du père et sur celle de la mère.

(103) Selon un document communiqué à la Chambre des Représentants et utilisé dans une note interne au P.S.C. (note de P. Mainil), la fiscalisation des allocations familiales actuelles représenterait déjà, sur base des revenus de 1991, un return de quelque 50 milliards.

(104) Il est absolument anti-social qu'une année de crèche coûte à tous les parents, quel que soit le niveau de leurs revenus, plus cher qu'une année d'études à l'université.

(105) C'est ce que Vie Féminine appelle le C.H.A.F. (Crédit d'heures d'aide à la famille).

(106) Ce terme « surcharge » n'a pas ici une connotation affective ou morale, il s'agit seulement de la différence que l'on peut observer entre la charge de travail familial d'un ménage sans enfant ou sans parent dépendant et celle d'un ménage qui assume l'éducation des enfants ou la dépendance d'un membre de la famille.

(107) Le thème de la création d'emplois à partir du développement des assurances sociales, telles qu'une assurance dépendance ou les autres prestations en services que nous avons évoqués est malheureusement totalement absent des études consacrées au rapport entre sécurité sociale et emploi. Cfr. par ex. Conseil de l'Europe, La contribution de la sécurité sociale aux politiques de l'emploi, Strasbourg, 1986.

(108) G.B. Sgritta, « Recherches et familles dans la crise de l'Etat-Providence »... dans Recherches et Familles, Numéro spécial de la Revue Française des Affaires sociales, 4, octobre-décembre 1983.

(109) Si par une estimation statistique, on répartit sur la population (féminine pour être réaliste) actuellement âgée de 40 à 60 ans, le nombre d'heures de travail familial qui peut être occasionné par une population plus âgée, on constatera que jamais dans l'histoire récente la surcharge de travail familial n'a été aussi importante par personne.

(110) Voir par ex., A. Pitrou, «Dépérissement des solidarités familiales 7» dans L'année sociologique, 1987, vol. 37, p. 207-223.

(111) Voir la recherche que nous avons effectuée pour la Commission des Communautés européennes Partage des responsabilités professionnelles, familiales et sociales, sous la dir. de Hedwige Peemans-Poullet, Université des Femmes, Doc. CEE, Luxembourg, 1984.

(112) Indépendamment du fait que l'employeur peut être tenu ou non de satisfaire à la demande.

(113) Ainsi le revenu de remplacement du congé-éducation est-il nettement supérieur aux montants forfaitaires octroyés en cas d'interruption de carrière, etc...

(114) Sauf bien entendu les congés de maternité, d'incapacité et invalidité, les petits chômages et les jours d'absence (payés) pour motifs familiaux urgents qui ne sont pas des aménagements du temps de travail

(115) Le service féminin de la CSC soutient un projet de crédit de temps libre.

(116) En principe l'employeur n'aurait pas à connaître le motif du recours à ce crédit de temps libre, sauf s'il faut établir des règles de priorité pour sauvegarder une organisation équilibrée du travail.

(117) Pour que tous les travailleurs soient sur pied d'égalité au regard de leur employeur et que l'on ne retrouve pas une nouvelle fois cette disparité entre l'utilisation qui en serait faite par les travailleuses ou par les travailleurs.

(118) Il faudrait prévoir la globalisation de certains budgets et des glissements entre certaines branches de la sécurité sociale.

(119) Il faudrait prévoir la globalisation de certains budgets et des glissements entre certaines branches de la sécurité sociale.

(120) T. Cutler, K. Williams and J. Williams, Keynes, Beveridge and beyond, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1986. Le n° 1-2 de 1992 de la « Revue Internationale de Sécurité Sociale » est entièrement consacré au plan Beveridge.

(121) Les dysfonctionnements proviennent plus de la pratique que des principes.

(122) Du moins en ce qui concerne les revenus de remplacement : chômage, invalidité, pensions

(123) T. Cutler, K. Williams and J. Williams, op. cit., passim.

Mariage, cohabitation et sécurité sociale

Référence de l'extrait : « Famille(s) en mouvement », Actes du Colloque du 11 juin 1998 organisé par le Conseil de l'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes, éd. Ministère de l'Emploi et du Travail, 1999, pp. 59-67

Introduction

La sécurité sociale a, par rapport au mariage ou à la cohabitation, des attitudes contradictoires qui souvent traduisent ses objectifs contradictoires.

Partant de la philosophie des assurances sociales fondées sur l'insertion professionnelle, elle a voulu généraliser la protection sociale et mettre à charge des diverses branches de la sécurité sociale proprement dite des personnes considérées comme étant à charge (1) des titulaires, en ouvrant des « droits dérivés » non contributifs.

Par ailleurs, dans le souci d'atteindre l'équilibre budgétaire principalement par la limitation des dépenses, elle a adopté, d'une part au niveau des prélèvements et d'autre part au niveau des prestations, des règles qui s'opposent entre elles. Les économies les plus importantes sont réalisées dans les branches qui sont les plus libérales dans leur conception de la vie en couple (ex. la branche du chômage).

Comme la réglementation des prestations fait fréquemment référence au mariage ou à la cohabitation, on s' imagine volontiers que la sécurité sociale s'inspire d'une « philosophie familialiste ». D'ailleurs, les scientifiques, particulièrement du côté néerlandophone, qui concentrent leur analyse sur les prestations ont mis en évidence les divers aspects de la « modalisation familiale » de la sécurité sociale.

Cette vision des choses n'est pas conforme à l'histoire, de plus, lorsqu'on analyse simultanément les prélèvements sociaux et les prestations sociales, on observe, au contraire, des philosophies contradictoires et des ambiguïtés pour le moins contestables. Au cours de ce bref exposé, je m'efforcerai de faire apparaître celles-ci et de soumettre quelques propositions permettant de réaliser une protection sociale dont la philosophie serait plus cohérente et dont l'équilibre financier se réaliserait sur une base plus juste.

Des objectifs contradictoires

Rappelons pour commencer que dans la sécurité sociale, le système des prélèvements sociaux et le système des prestations sociales fonctionnent sur des bases diamétralement opposées.

Au niveau des prélèvements sociaux, la sécurité sociale adopte une position totalement individualisée dans la tradition dite « Bismarckienne ». Ceci signifie que cette partie de la protection sociale s'enracine dans le marché du travail et qu'elle se rattache directement à l'activité professionnelle.

Les prélèvements sont strictement individuels et les cotisations sociales (tant la part dite patronale que la part travailleur) se réfèrent à la rémunération individuelle du travailleur. Les

risques couverts par la sécurité sociale se réfèrent également à la rémunération du travailleur (perte de la rémunération par suite de chômage, maladie ou vieillesse ou insuffisance de celle-ci pour faire face à certaines dépenses supplémentaires comme les soins de santé ou l'éducation des enfants). Le caractère «social» de cette assurance provient du fait que les «primes» à payer ne sont pas proportionnelles aux risques encourus mais proportionnelles aux rémunérations des travailleurs (ce sont des «cotisations») (2). Tout comme dans le cas de la rémunération, les cotisations sociales ne tiennent pas compte du statut familial du travailleur. Le financement de la sécurité sociale repose donc principalement sur une philosophie d'insertion professionnelle qui est naturellement individualisée. Dans le régime des travailleurs salariés, à l'heure actuelle, plus des trois quarts des recettes proviennent des cotisations sociales individualisées. Ainsi, par suite de la forte régression des subsides de l'Etat à la sécurité sociale, la part individualisée du financement s'est encore accrue au cours des années de crise. C'est d'ailleurs grâce à ces cotisations sociales prélevées de manière individualisée sur la totalité de la rémunération que l'équilibre budgétaire de la sécurité sociale a pu être préservé. Les cotisations sociales représentent, en effet, une sorte d'indexation du niveau de la protection sociale sur le niveau des rémunérations. Or, au cours des trente dernières années, la part de la masse salariale globale imputable au travail professionnel des femmes a considérablement augmenté. Au niveau des recettes de la sécurité sociale, il est donc indéniable que le continuel accroissement du taux d'occupation des femmes a été et continue à être le principal facteur de l'équilibre budgétaire de celle-ci.

Par contre au niveau des prestations de sécurité sociale, notre système adopte des positions extrêmement complexes qui souvent s'inspirent plutôt de la philosophie dite «Beveridgienne». Celle-ci vise d'un côté à limiter les dépenses en se référant directement ou indirectement à l'état de besoin mais elle vise en même temps, par la reconnaissance de droits dérivés attribués gratuitement, à avantager les titulaires masculins et leurs conjointes au foyer au détriment des titulaires féminins(3). Ces composantes anti-sociales et patriarcales jouent en sens divers.

Dans certaines branches de la sécurité sociale, la référence à la cohabitation ou au mariage permet de réduire les dépenses de sécurité sociale. C'est particulièrement le cas de l'assurance chômage. Un maximum d'économie sera réalisé en adoptant une position extrêmement libérale en matière de cohabitation.

Dans d'autres branches, la référence au statut familial permet d'octroyer des avantages supplémentaires qui se dirigent essentiellement vers des titulaires masculins et vers les épouses à leur charge ou ayant été à leur charge. C'est particulièrement le cas de la branche des pensions. Ici une sorte de polygamie des droits dérivés permet d'octroyer, directement ou indirectement, un maximum d'avantages aux titulaires masculins et à leurs épouses à charge ou ayant été à leur charge.

Enfin, reste le profil particulier de l'assurance soins de santé qui se situe entre les deux profils précédents et permet d'ouvrir des droits dérivés à un conjoint ou cohabitant à charge du titulaire mais à un seul à la fois. Il y a là une conception assez libérale de la cohabitation mais pas de polygamie du droit dérivé. Examinons successivement ces trois cas.

Mariage et cohabitation dans la branche du chômage.

Sans nous attarder à la description de la réglementation complexe de l'assurance chômage (4), nous constatons que seuls les titulaires «chefs de ménage» (5), qui représentent moins d'un quart de l'ensemble des chômeurs conservent la plénitude de leurs droits. Les titulaires «isolés» perçoivent une allocation réduite à partir de la deuxième année de chômage

mais conservent leur droit sans limitation dans le temps. Les titulaires «cohabitants» qui représentent la grande majorité des chômeurs perçoivent dès le début du chômage une allocation légèrement réduite, puis assez rapidement réduite plus fortement; enfin au cours d'une troisième phase cette allocation devient forfaitaire. En outre, ces cohabitants sont les seuls à être soumis à un droit qui peut être limité dans le temps, selon des conditions qui sont indépendantes de leur volonté.

L'inégalité de l'application du droit atteint des proportions énormes. La différence entre l'allocation maximale d'un chômeur «chef de ménage» (durée indéterminée) ou d'un chômeur «isolé» (première période) et d'un chômeur «cohabitant» (troisième période) peut représenter 21.840 BEF/541,40 EUR par mois alors que les uns et les autres ont cotisé sur une base égale.

En 1994, l'allocation moyenne des cohabitants représentait 72,3% de celle des isolés. Or il y avait à ce moment 329.979 chômeurs cohabitants dont plus de 70 % de femmes. Par rapport à l'allocation moyenne de l'isolé, la perte annuelle d'allocations moyennes représentait plus de 76.100 BEF/1.886,47 EUR par chômeur cohabitant soit, au total, plus de 25 milliards BEF/619.733.811,93 EUR dont 70 % soit 17,5 milliards BEF/433.813.668,55 EUR au détriment des femmes.

Ce n'est pas tout, l'exclusion du droit aux allocations de chômage sur la base de «chômage anormalement long», exclusion qui n'est appliquée qu'à des cohabitants, a frappé en 1994 : 21.230 chômeurs dont 89 % de femmes. Selon nos estimations, cette exclusion a fait perdre à ces chômeurs plus de 3,2 milliards BEF/79.325.927,92 EUR d'allocations dont 2,85 milliards BEF/70.649.654,56 EUR au détriment des femmes.

Au total, les chômeuses cohabitantes ont donc perdu en cette seule année quelque 20,5 milliards BEF/508.181.725,78 EUR. Les économies ainsi réalisées sur cette seule référence à la cohabitation représentaient 12% de la dépense totale en matière d'allocations de chômage.

Les cohabitantes exclues perdent leurs autres droits à la sécurité sociale, notamment pour leur future pension de retraite. Or en ce qui concerne les chômeuses mariées, l'année qui suit leur exclusion, leur conjoint bénéficiera du quotient conjugal et à l'âge de la pension, si son épouse est toujours à sa charge, il bénéficiera d'une majoration de 25% pour chacune des années de sa carrière.

La chômeuse perd donc, dans ce cas, tous ses droits directs individuels mais son conjoint gagne des droits dérivés en sécurité sociale (même rétroactivement) et des avantages fiscaux.

Analysons cette situation du point de vue familial. Dans la législation du chômage, l'adulte à charge du titulaire peut être soit un conjoint, soit un cohabitant de l'autre sexe ou du même sexe, ou encore un membre de la famille (frère, sœur, etc...). A ce point de vue, c'est la législation la plus libérale. Cela signifie d'un côté, que prendre en charge (6) un adulte (quel que soit son sexe ou son lien de parenté) sans ou presque sans revenus professionnels ou sociaux procure au titulaire la plénitude de son droit aux allocations de chômage mais d'un autre côté, que certains titulaires qui étaient autrefois considérés comme «isolés» (par ex. ménages d'homosexuels) risquent désormais d'être considérés comme des «cohabitants».

Cette réglementation repose sur une philosophie qui refuse de considérer que des parents travailleurs partagent l'un et l'autre, au prorata de leurs revenus professionnels ou sociaux, la charge économique du ménage et de l'éducation des enfants. Au niveau de l'octroi des prestations, elle décrète que dans le ménage d'un chômeur, il y a un «principal responsable économique» comme si le conjoint ou cohabitant ne participait pas à cette responsabilité. En moyenne, la chute des revenus est proportionnellement plus importante pour un ménage de deux

travailleurs tombant en chômage que pour un ménage d'un travailleur tombant également en chômage.

Cette réglementation diminue massivement les revenus de remplacement dont disposeraient les victimes du chômage si on appliquait un droit individuel au niveau des prestations : en effet, si un couple de chômeurs étaient l'un et l'autre considérés comme isolés, ils auraient ensemble au maximum 69.784 BEF/1.729,90 EUR (première période) ou 48.828 BEF/1.210,41 EUR (deuxième période) alors qu'actuellement ils obtiennent ensemble au mieux 63.960 BEF/1.585,53 EUR (première période) ou 40.716 BEF/1.009,32 EUR (deuxième période) et 34.788 BEF/862,37 EUR (s'ils sont tous les deux en troisième période).

Dans le cas d'un ménage à revenu unique la situation serait également plus avantageuse si on appliquait le principe des droits individuels puisque le chômeur titulaire disposerait de son allocation individuelle au taux isolé et que son conjoint pourrait le plus souvent prétendre à l'octroi du MINIMEX au taux cohabitant, ce qui représenterait au mieux 48.836 BEF/1.210,61 EUR (première période) au lieu de 34.892 BEF/864,95 EUR (actuellement) et 38.408 BEF/952,11 EUR (deuxième période) au lieu de 34.892 BEF/864,95 EUR (actuellement).

Dans la branche du chômage, ce qu'on appelle la «modulation familiale» des prestations est à la fois défavorable à un modèle familial où les deux conjoints se partagent les diverses responsabilités familiales mais à la fois anti-sociale puisqu'elle réduit le niveau des prestations auxquelles peuvent normalement prétendre les ayants-droit.

En outre, comme le but de cette législation est de réduire les dépenses, la présomption de cohabitation fait l'objet de toutes les suspicions au lieu d'être encouragée comme il serait normal et souhaitable dans une société où l'isolement est considéré comme un important facteur de désinsertion sociale.

Mariage et cohabitation dans la branche des pensions.

La branche des pensions des travailleurs salariés présente par rapport à la branche du chômage un profil particulièrement contrasté. Dans cette branche, c'est seulement le mariage du titulaire qui permet l'ouverture de droits dérivés. Par contre, ce titulaire peut ouvrir simultanément plusieurs types de droits dérivés correspondant à plusieurs mariages successifs. Dans cette branche, on distingue donc une sorte de polygamie du droit aux prestations. Les principaux droits dérivés (7) sont au nombre de trois: la majoration de 25% octroyée au titre de « taux ménage », la pension de survie et la pension de divorcé(e).

Pour obtenir le «taux ménage», il suffit que le titulaire ait son conjoint à charge au moment de la prise de pension. Il peut avoir été célibataire ou avoir été vécu avec une épouse travailleuse pendant la plus grande partie de sa carrière, il bénéficiera malgré tout de cette majoration de 25% pour chacune de ses années de carrière pour autant qu'au moment de la retraite, il ait une épouse à charge. Plus de 45% des retraités masculins perçoivent une retraite au «taux ménage» et moins de 0,1 % des femmes retraitées sont dans ce cas (8).

Pour obtenir la pension de survie complète, il suffit d'être âgé de plus de 45 ans et d'avoir été marié au moins un an avant la date du décès du conjoint titulaire. Ces deux conditions sont annulées s'il y a enfant à charge (9). Le calcul de la pension de survie se réfère aux rémunérations du conjoint décédé. Une pension de survie complète (10), acquise parfois à un très jeune âge, correspond à la pension complète (taux isolé) du titulaire. Ce mode de calcul a pour résultat que, dans l'immense majorité des cas, une travailleuse mariée obtiendra presque toujours une pension de retraite complète inférieure à la pension de survie qu'elle pourrait avoir si elle

n'avait jamais travaillé. Le cumul éventuel d'une pension de retraite et d'une pension de survie lui procurera au mieux un supplément de 10% de la pension de survie. Ces 10%, (soit souvent quelque 3.000 BEF/74,37 EUR par mois) représentent alors indirectement la valorisation de toute sa vie professionnelle.

A propos du chômage, les discours des économistes sont encombrés -de manière non fondée d'ailleurs- de thèmes tels que le «piège au chômage» mais personne ne se soucie d'un autre «piège», assez immoral celui-là, à savoir le «piège au veuvage».

Il est en effet plus intéressant pour une femme de devenir veuve que d'avoir travaillé toute sa vie durant. La pension de survie n'est pas réservée aux femmes. Les hommes peuvent, le cas échéant en bénéficier également. Mais étant donné le mode de calcul de la pension de survie, celle-ci est le plus souvent pour eux extrêmement modeste et naturellement inférieure, sauf cas exceptionnels, au montant de leur pension de retraite.

Reste le troisième droit dérivé, la pension de divorcé(e). A l'âge légal de la retraite (65 ans pour les hommes et actuellement 61 ans pour les femmes) le conjoint divorcé non remarié peut obtenir une pension de divorcé qui est calculée sur la base de la pension du conjoint titulaire et en proportion du nombre d'années de mariage (et de séparation). La pension de divorcée peut être partiellement cumulée avec la pension de retraite. En 1995, il y avait près de 28.500 divorcées bénéficiant exclusivement ou partiellement d'une telle pension. Pour celles qui bénéficient exclusivement d'une telle pension, le montant mensuel moyen était de 21.926 BEF/543,53 EUR, ce qui représente un montant supérieur à la pension de retraite moyenne des travailleuses. Ici encore, le divorce procure donc en moyenne des revenus supérieurs aux revenus provenant du travail professionnel ce qui est indéfendable dans le cadre de la sécurité sociale.

Ces droits dérivés sont octroyés «gratuitement» c'est à dire sans avoir fait l'objet de cotisations spécifiques. En outre, ces droits peuvent être cumulés. En effet, le titulaire masculin qui a ouvert ce droit à une pension de divorcée peut se remarier et ouvrir, toujours gratuitement, de nouveaux droits dérivés. Ainsi, il peut, au moment de la retraite, bénéficier le cas échéant du «taux ménage» complet; il peut décéder et ouvrir le droit à une pension de survie complète. Ainsi simultanément plusieurs femmes peuvent bénéficier de droits dérivés du mariage avec un même titulaire. Aucun de ces droits dérivés n'est amputé de l'octroi des autres droits dérivés et le titulaire conserve l'entièreté de son droit (11). Rappelons que le titulaire a cotisé comme tous les autres travailleurs sur une base strictement individuelle.

En 1993, dans la branche des pensions des salariés, les deux premiers de ces droits représentaient 36% de la dépense totale, soit plus de 135 milliards BEF / 3.346.562.584,43 EUR sans même compter les pensions de divorcées. Il n'y a donc que 64% de la dépense totale des pensions qui correspondent à des droits directs acquis sur la base du travail professionnel et des cotisations antérieures. Le reste représente des droits dérivés octroyés sur la base du mariage (présent ou passé). L'absence relative de travail professionnel du conjoint à charge ouvre les droits les plus importants.

La législation portant sur l'harmonisation de l'âge de la retraite et de la durée de la carrière entre hommes et femmes, a encore diminué pour les travailleuses les droits directs découlant de leur travail professionnel. Les droits dérivés ont été totalement préservés et l'écart entre les droits directs et les droits dérivés s'est encore accentué.

Si, dans la branche pensions, ces droits sont ouverts aujourd'hui sur la base du mariage légal, il est probable qu'il faudra prochainement les consentir aux autres cohabitants ce qui ne pourra qu'accroître encore la charge de droits dérivés non contributifs. Contrairement à ce qu'affirment certains, la charge de ces droits dérivés n'est pas en voie de disparition.

D'une part l'évolution des emplois destinés aux femmes, à savoir les emplois partiels, risque d'obliger ultérieurement un certain nombre de femmes à opter pour la pension de leur conjoint au taux ménage plutôt que pour leur pension individuelle, ce qui reviendra encore une fois à annuler pour elles le produit de leur travail même réduit. Mais d'autre part, si la charge des pensions de survie devrait avoir tendance à se réduire à cause de l'accroissement du nombre de femmes disposant d'une pension de retraite, on constate parallèlement une augmentation des pensions de divorcées.

Les discours scientifiques et politiques évoquent régulièrement les difficultés qu'il y aura à financer le régime des pensions au cours des années 2030 or, si les droits dérivés n'étaient plus à charge des cotisations destinées à financer les pensions de retraite des travailleurs, il n'y aurait aucun problème de financement à craindre.(12)

Mariage et cohabitation dans la branche des soins de santé.

Dans l'assurance soins de santé, la situation est encore différente. Le titulaire, homme ou femme, peut ouvrir le droit à l'assurance soins de santé soit à un conjoint (éventuellement séparé mais non divorcé) ou à une personne non rétribuée, de l'un ou l'autre sexe, qui fait partie du ménage et s'occupe de son ménage. L'ouverture du droit dérivé pour un cohabitant est très libérale mais il ne peut y avoir qu'un droit ouvert. C'est ainsi que si le droit est déjà ouvert pour un conjoint séparé, le titulaire ne peut en ouvrir un second pour un adulte non rétribué s'occupant de son ménage. C'est pour cette même raison que le conjoint bénéficiant de ce droit dérivé en sera privé à partir du divorce, puisqu'à partir de ce moment, le titulaire pourra recontracter mariage ou attribuer à un autre adulte à charge ce droit dérivé. Dans le cas de l'assurance soins de santé, la législation entérine, en quelque sorte, le mode de vie du titulaire. Celui-ci pourrait par exemple, changer assez régulièrement la personne non rétribuée s'occupant de son ménage en lui ouvrant ce droit dérivé, puis s'en défaire en lui faisant perdre ce droit.

L'accès à l'assurance soins de santé est donc ouvert gratuitement aux épouses au foyer même séparées ou aux cohabitants s'occupant du ménage du titulaire mais aussi aux bénéficiaires d'une pension de survie (en-dessous d'un certain montant de la pension de survie). Dans ce dernier cas, ces droits dérivés se cumulent.

En ce qui concerne l'assurance soins de santé, à l'heure actuelle, le coût annuel moyen tourne autour de 40.000 BEF/991,57 EUR par personne assurée. Dans le régime des salariés, il y a quelque 950.000 conjoints ou cohabitants à charge d'un titulaire. Ces personnes à charge (sans même parler des veuves) bénéficient donc annuellement d'un cadeau global évaluable à plus de 38 milliards BEF/941.995.394,13 EUR (autrement dit, il faudrait payer au moins 38 milliards BEF/941.995.394,13 EUR pour financer ces dépenses). Ou plus exactement, on devrait dire que, par le système des droits dérivés, la sécurité sociale permet à un titulaire d'assurer les soins de santé à une épouse ou cohabitante sans avoir à en payer les primes ou cotisations.

Ce «cadeau» octroyé dans l'immense majorité des cas à des titulaires masculins ne traduit nullement une vision familiale de la sécurité sociale puisqu'il n'implique pas la présence passée ou présente d'enfants; il s'agit au contraire d'une vision purement patriarcale puisqu'il s'agit d'un avantage accordé pour une personne de l'autre sexe, non rétribuée qui s'occupe du ménage du titulaire et que celui-ci peut en changer régulièrement.

Rappelons, en ce qui concerne les «conjoints» que ces personnes peuvent être réputées «à charge» au regard de la sécurité sociale, alors qu'elles bénéficient d'un revenu fictif au regard de la fiscalité et cela par le biais du «quotient conjugal». Le terme «à charge» se réfère uniquement à l'absence de revenus professionnels ou sociaux; les revenus de biens mobiliers ou immobiliers

n'entrent pas en ligne de compte. Dans les milieux privilégiés, les épouses au foyer peuvent disposer d'importants revenus de la propriété mais bénéficier malgré tout gratuitement de l'assurance soins de santé dont le financement dépend largement des cotisations sociales des travailleurs salariés.

La sécurité sociale et le conjoint au foyer.

Le système des droits dérivés représente, bon an mal an, un glissement de quelque 200 milliards FEB /4.957.870.495,46 EUR vers les titulaires ayant un conjoint ou cohabitant à charge ou vers les épouses au foyer ou celles qui l'ont été. Cet avantage est indépendant des charges familiales, Il ne faut donc pas le considérer comme une modulation familiale de la sécurité sociale mais plutôt comme une modulation patriarcale de celle-ci. Cette modulation était très peu développée avant la deuxième guerre dans le cadre des assurances sociales libres et obligatoires. Elle s'est au contraire fortement développée à partir de la transformation des assurances sociales en sécurité sociale. Contrairement à tout ce que l'on prétend souvent, les droits dérivés se sont accrus au fur et à mesure qu'augmentait le taux d'activité des femmes. On peut penser que le développement du travail salarié de celles-ci a précisément permis de financer l'importance des droits dérivés liés, principalement, à la présence d'une épouse ou cohabitante au foyer.

Bien que les droits dérivés octroyés gratuitement aux titulaires qui ont une épouse au foyer ou une cohabitante à charge et à celle-ci soient considérables, ils ne sont cependant pas sécurisants pour celles-ci. En effet, leur protection sociale dépend de la relation avec un conjoint ou cohabitant titulaire. Et cela à plus d'un titre. Le niveau d'une partie de sa protection sociale dépend de celle de son conjoint : ainsi, d'une certaine façon, l'épouse au foyer d'un travailleur salarié bénéficie d'une protection plus avantageuse que l'épouse d'un conjoint de profession libérale. La stabilité de cette protection dépend aussi de celle de son conjoint. On connaît ces cas de titulaires irréguliers ou travaillant en noir dont l'épouse ou la cohabitante et les enfants n'arrivent pas à être en règle pour l'assurance soins de santé et ne pourraient prétendre qu'à des fragments de pension de survie ou de divorcée. En outre, en ce qui concerne l'épouse au foyer divorcée, au moment même où les revenus de son ménage sont réduits, elle va devoir, pour l'assurance soins de santé, devenir titulaire comme résidente et payer des cotisations en fonction de ses revenus globaux. Enfin, la durée de son mariage aura un impact certain sur le niveau de sa pension de divorcée. Nous pouvons en déduire que cette protection sociale faite de droits dérivés la maintient dans une relation de grande dépendance vis-à-vis du titulaire.

Conclusions

Partant de l'analyse de la relation entre le mariage ou la cohabitation et trois des principales branches de la sécurité sociale, nous pouvons arriver à certaines conclusions.

Le système actuel ne permet pas d'instaurer l'égalité entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins. En effet, si tous sont sur pied d'égalité au niveau des règles établissant les prélèvements sociaux, ils ne le sont plus au moment de l'octroi des prestations. Des considérations liées au mode de vie des titulaires (avoir ou non un adulte à sa charge) ou vivre avec un autre titulaire de droits entraînent indirectement des discriminations importantes qui ne sont nullement fondées sur des considérations favorables à la famille ou à la vie en commun. En effet, dans ce système, les travailleuses mariées ou cohabitantes perdent du fait de leur travail professionnel, les droits auxquels elles auraient pu prétendre du fait de leur mariage ou de leur cohabitation. Dans certaines branches, comme le chômage, les travailleurs en majorité des travailleuses perdent du fait de leur mariage ou de leur cohabitation, les droits qu'elles ont acquis du fait de leur travail professionnel. On peut retourner le problème dans tous les sens : c'est

tantôt le mariage (ou la cohabitation) de deux travailleurs, tantôt le travail de deux mariés (ou cohabitants) qui sont pénalisés dans les prestations de sécurité sociale. Selon une autre formulation, on observe que les couples de travailleurs, cotisant l'un et l'autre à la sécurité sociale, ne bénéficient ni l'un ni l'autre de droits dérivés (13). Tandis que, dans les couples où un seul travailleur acquiert un revenu professionnel, une seule cotisation sociale ouvre le droit à tout un éventail de droits dérivés non contributifs.

On ne pourrait accepter de résoudre ces contradictions en s'efforçant, comme le proposent certains, de mettre sur pied d'égalité toutes les femmes, qu'elles soient au foyer ou qu'elles travaillent professionnellement, autrement dit d'octroyer des droits propres non contributifs aux premières et des droits propres contributifs aux secondes ce qui reviendrait une fois encore à annuler les bénéfices sociaux du travail professionnel de ces dernières.

Par ailleurs, il faut finalement accepter de reconnaître que le sujet du droit, c'est l'individu. En droit social comme dans les autres droits. Il faut donc que les nouvelles générations soient placées devant leur responsabilité, celle de se constituer par leur travail professionnel et des cotisations personnelles des droits sociaux individuels qui ne se réfèrent pas aux modalités de la vie en couple ou non. Pour toutes celles qui manifestent leur volonté de s'insérer ou de se maintenir sur le marché du travail, il convient de mettre fin au système des exclusions. Pour les personnes qui ne veulent pas exercer d'activité professionnelle, il faut concevoir une branche de la protection sociale qui leur permette de se constituer des droits propres contributifs.

Quand un couple prend la décision qu'un des deux n'exercera pas d'activité professionnelle, il ne peut mettre le coût social de cette décision à charge de la société ou plus précisément à charge de ceux qui sont obligés de travailler ou qui ont décidé de travailler professionnellement. La protection sociale de celui qui est amené à renoncer à son activité professionnelle doit alors être spécifiquement financée par le couple lui-même. Ainsi pourquoi ne pas inscrire dans le code civil, parmi les responsabilités propres au mariage ou à la cohabitation, celle d'assurer, le cas échéant, le financement de droits propres pour celui qui n'en auraient pas?

Notes

(1) considérées comme étant à charge: l'absence d'insertion professionnelle en est le critère.

(2) Or les risques sont d'autant moins importants que les rémunérations sont élevées, d'où le caractère redistributif et social de ces assurances.

(3) Beveridge le dit explicitement.

(4) Dont les termes ont été choisis afin d'éviter de tomber sous coup d'un jugement pour inégalité de traitement.

(5) En réalité travailleur ayant charge de famille.

(6) Signifie que l'adulte à charge ne peut avoir des revenus professionnels ou sociaux dépassant un certain montant (pour les revenus professionnels, depuis janvier 1998: 6.885 BEF/170,67 EUR par mois).

(7) Il y a, en outre, tout un enchevêtrement de règles qui tiennent toutes compte de la personne à charge et qui sont toujours avantageuses pour le titulaire ayant une épouse «à charge»: pensons

aux conditions d'ouverture du droit à l'intervention majorée, à la franchise sociale ou fiscale, etc...

(8) H. Peemans-Poullet, «L'individualisation des droits dans le secteur des pensions des travailleurs salariés» dans *De Sociale Zekerheid Verzekerd?*, Actes du 22ste Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, VUB Press, 1996, t. 2. P.381-403.

(9) Un an de mariage sauf si un enfant est né de ce mariage.

(10) qui peut être obtenue si le titulaire a continuellement travaillé à partir de l'âge permettant ultérieurement d'avoir une carrière complète.

(11) Rappelons cependant qu'en cas de séparation, l'épouse peut réclamer l'octroi de la moitié de la pension de retraite de son conjoint. Elle perd ce droit au moment du divorce mais peut compter à partir de l'âge de sa retraite sur une pension de divorcée.

(12) H. Peemans-Poullet (sous la dir. de), *L'individualisation des droits dans le secteur des pensions des travailleurs salariés*, Etude réalisée pour le Ministère de la Prévoyance Sociale, Bruxelles, Université des Femmes, 1994.

(13) Si ce n'est, le cas échéant, un faible pourcentage de la pension de survie.

Pour les pensions des travailleurs salariés, la sécurité sociale fête son septantième anniversaire

Référence de l'extrait : « Cinquante ans de sécurité sociale... et après ? » - Volume 7 : Quand vient le temps de la retraite, Ed. Ministère de la prévoyance sociale/Bruylant, 1995, pp. 29-66

Introduction

Retracer en quelques pages l'histoire foisonnante des pensions des travailleurs salariés est évidemment impossible. Il a fallu se résoudre à un alignement de renoncements. Abandonner les marins, les mineurs, supposer connue la succession chronologique, avouer l'absence de travaux permettant de mesurer l'impact socio-économique réel à telle ou telle époque, d'un revenu minimum garanti, d'une rente, d'une majoration de rente, d'une pension, d'un complément de pension...

Nous avons donc choisi de présenter ici quelques thèmes qui, à vrai dire, chevauchent dans le temps l'instauration de la sécurité sociale. Pour les pensionnés salariés, la sécurité sociale est antérieure d'une génération. Elle remonte, sans compter les marins et les mineurs, à 1924 et 1925. Ce sera notre premier thème. Le second sera consacré à la transformation importante dans le mode de financement des pensions qui accompagne la sécurité sociale d'après la guerre. Ensuite nous traiterons de l'aggravation des discriminations entre hommes et femmes accompagnant la nouvelle étape de la sécurité sociale. Enfin, nous évoquerons des projets qui ont été laissés à l'abandon l'âge de la retraite à 60 ans et l'harmonisation du niveau des pensions des salariés sur celui des pensions des agents de l'Etat.

Les pensions des salariés et la tradition bismarckienne de notre sécurité sociale...

« Les pensions de retraite résultant des lois actuellement en vigueur feront l'objet de nouvelles majorations. Celles-ci porteront la pension normale, échue à 65 ans à un niveau correspondant, pour un couple marié, à 50 p.c. du salaire usuel... »

Ce passage est extrait de ce Projet d'Accord de Solidarité Sociale (24 avril 1944) qui fera ensuite l'objet d'une résolution de la Conférence Nationale du Travail (réunie le 16 septembre 1944) et deviendra par après la structure de base l'Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. La référence au passé est claire. La Sécurité Sociale de 1944 ne construit pas du neuf, elle ne prétend même pas rénover, elle se contente de mettre à mesure. Celle-ci est d'ailleurs modeste, nous y reviendrons. Mais, l'enjeu de l'instauration de la Sécurité sociale en 1944 n'est pas quantitatif et on peut comprendre pourquoi : les engagements sont pris à un moment où les problèmes monétaires, financiers et économiques sont loin d'être résolus.

L'importance de cet enjeu est ailleurs. Il y a d'abord une déclaration sur les principes qui doivent orienter les décisions futures, sur la conception même de la protection sociale et cette reconnaissance publique qu'il faudra désormais instaurer les rapports entre les travailleurs et les employeurs, dans un cadre de concertation sociale, sur une base de *droits et devoirs*, sur une conception de la *justice sociale* et dans une perspective de *progrès social*.

Il y a enfin et surtout, le positionnement de la sécurité sociale dans la continuation des assurances sociales, rattachées au travail, aux « rapports de production », selon la tradition bismarckienne. Le choix fait en 1944 s'oppose ainsi radicalement à la conception beveridgienne qui, elle, place la protection sociale dans un rapport entre le citoyen et l'Etat. Le cas des pensions de retraite permet de prouver à quel point il est faux de prétendre que la sécurité sociale belge ait été influencée par les idées de Beveridge.

Quantité de spécialistes ont cependant, curieusement, prétendu que la philosophie de notre sécurité sociale se rattachait au courant anglo-américain et particulièrement à la philosophie de Beveridge, à la Charte Atlantique et *tutti quanti*. Parmi eux, L.-E. Troclet, éminent spécialiste, Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, Professeur à l'U.L.B., qui consacre plusieurs pages de son ouvrage de synthèse à présenter ce courant anglo-américain parmi les origines de notre sécurité sociale (1). Troclet pousse la démonstration jusqu'à prétendre que le plan Beveridge, parachuté pendant la guerre était étudié « *par tous ceux qui clandestinement, continuaient à s'occuper des problèmes sociaux et cherchaient, notamment à élaborer des solutions pour les lendemains de la guerre...* ». Parmi ces groupes qui auraient planché sur le plan Beveridge, il cite le « Comité patronal-ouvrier » qui a précisément élaboré le Projet d'Accord de Solidarité Sociale.

De son côté, M. Delhuvenne, Professeur extraordinaire à la K.U.L., affirme la même chose et va jusqu'à se montrer incrédule par rapport aux dénégations des principaux membres de ce « Comité patronal-ouvrier » : « *L'existence du plan Beveridge fut connue assez rapidement en Belgique; il fit l'objet de pourparlers au sein d'un groupe d'étude clandestin — le comité patronal et ouvrier — qui réunit des employeurs et des anciens dirigeants syndicaux* »... Il ajoute en note infrapaginale : « *Fuss [qui était président de ce groupe] prétend que le groupe avait connaissance de l'existence du plan Beveridge, mais qu'il en ignorait le texte. Il affirme que le régime ainsi conçu est intégralement belge et n'a rien de commun avec le régime britannique. Il est l'aboutissement d'une suggestion qui avait déjà, avant guerre fait l'objet de recherches au Centre d'études pour la réforme de l'Etat.* » (2) Donc H. Fuss lui-même n'était pas cru sur parole!

Les faits méritent cependant plus de considération qu'un lord-maire. Nous rappellerons d'abord les circonstances du redémarrage de la sécurité sociale en 1944 et ensuite, en ce qui concerne les pensions des salariés, nous rejoindrons la période de la fondation, soit vingt ans auparavant.

Les circonstances d'abord (3). A qui revient le mérite d'avoir relancé la sécurité sociale dès la fin des hostilités et d'en avoir défini la philosophie de base? Le Comité patronal-ouvrier a commencé ses travaux en août 1941; il avait signé un premier accord de coopération paritaire en avril 1942, soit bien avant la publication, au Royaume-Uni, du Rapport Beveridge (2 décembre 1942) et bien avant la création du C.E.P.A.G. (juin 1942). Le C.E.P.A.G. était cette Commission pour l'étude des problèmes d'après-guerre, qui se réunissait à Londres et était influencée, elle précisément, par les idées beveridgiennes... Les membres du Comité patronal-ouvrier ont affirmé qu'ils ne s'étaient nullement inspirés du plan Beveridge et notamment comme nous venons de le voir, H. Fuss, qui en était président mais qui avait été avant la guerre Commissaire Royal, chargé de la réforme du chômage et avait à ce titre présenté un projet d'assurance obligatoire, et en tant que Directeur général au Ministère du Travail avait été écarté de son poste par les Allemands. Les travaux du Comité patronal-ouvrier débouchent sur le Projet d'Accord de Solidarité sociale, qui dessine, notamment, les orientations à suivre dans le domaine de la sécurité sociale.

Faut-il que l'engouement pour les libérateurs anglais et américains ait été fort pour qu'un socialiste comme Troclet préfère soutenir l'enracinement libéral beveridgien de notre sécurité sociale plutôt que valoriser la tradition sociale-démocrate à laquelle est resté attaché le Comité

patronal-ouvrier ? Préfère-t-il se situer dans la mouvance des responsables sociaux et politiques qui étaient à Londres plutôt que de reconnaître les engagements pris en Belgique et résultant d'une concertation sociale à laquelle participent des socialistes comme Achille Van Acker ou Louis Major? Son aveuglement a résisté à bien des dénégations. Non seulement celle de H. Fuss (4), mais aussi celle de P. Goldschmidt-Clermont, Directeur au Comité Central Industriel, chez qui se réunissait fréquemment le Comité-patronal-ouvrier qui affirmait que l'inspiration de l'accord clandestin puisait son inspiration dans les racines les plus profondes du sol belge (5) ou même celle de Roger Roch, participant à Londres à la section des assurances sociales du C.E.P.A.G., qui a souligné à quel point le Projet d'Accord de Solidarité Sociale était différent des positions du C.E.P.A.G. (6). En tout cas l'aveuglement (voire la mauvaise foi ?) fut tel qu'il a permis d'enseigner à des générations d'étudiants des idées fausses qui ont amputé notre sécurité sociale d'une bonne partie de son passé.

En 1944, celle-ci reste liée, comme les assurances sociales, à l'insertion dans le marché du travail et aux risques qui en découlent. Elle vise, selon la conception sociale-démocrate dite bismarckienne, au maintien du niveau de vie acquis par le travailleur et non à la simple «*freedom from want*» chère aux libéraux. Soulignons ici aussi que tout système beveridgien qui place le *citoyen* dans un rapport de dépendance par rapport à l'*Etat*, s'oppose assez nettement sur le plan des *rapports sociaux*, à un système bismarckien, à base professionnelle, qui reconnaît l'existence d'intérêts divergents entre des classes sociales. Une sécurité sociale bismarckienne se fonde sur les rapports sociaux de production et se situe donc au cœur de la concertation sociale.

Revenons maintenant aux pensions : il est donc entendu que ce sont les lois d'avant-guerre qui resteront en vigueur. En effet, les assurances sociales, obligatoires et générales ont depuis plus de vingt ans organisé les pensions des travailleurs salariés. Cette branche de la sécurité sociale est organisée pour les marins navigants sous pavillon belge depuis 1844, pour les mineurs depuis 1911, pour les autres ouvriers depuis 1924, pour les employés depuis 1925. Les agents de l'Etat sont couverts depuis le 21 juillet 1844 et une assurance obligatoire pour les indépendants n'a connu qu'une toute petite longévité (du 14 juillet 1930 au 15 décembre 1937). Cette branche de la sécurité sociale est donc bien antérieure à 1944 (7) et elle ne doit, *a fortiori* rien à la philosophie de Beveridge.

En 1944, la législation sur la retraite a depuis longtemps abandonné la formule de l'épargne personnelle, les recettes des retraites reposent sur le financement triangulaire propre à la période de la « liberté subsidiée, à savoir, les cotisations du travailleur et de l'employeur assises sur les rémunérations et les subsides de l'Etat destinés à encourager la prévoyance. La législation sociale comporte déjà le fameux double filet de la protection sociale, celui de l'assistance et celui de l'assurance. C'est dire le niveau de maturité atteint, dont nous retraçons rapidement les étapes.

Au milieu du XIXe siècle, l'Etat voulant aider les travailleurs à se constituer une pension, avait créé la Caisse Générale de Retraite (8 mai 1850). En 1865, l'Etat fusionna dans une seule caisse, la Caisse Générale d'Epargne et de Retraite, les fonctions d'épargne et de constitution d'une rente pour la retraite. Mais dans le monde ouvrier, les détenteurs de carnets d'épargne ou de brevets de retraite restent rares. Les rémunérations sont trop faibles et trop irrégulières pour faire place à l'épargne volontaire.

En 1900, une même loi (10 mai 1900) réorganise le mode de subventionnement des détenteurs de brevets de retraite et l'assistance aux ouvriers âgés. Celle-ci est la première forme de revenu garanti aux personnes âgées. A l'âge de 65 ans, en effet, les ouvriers, reconnus dans le besoin, peuvent désormais prétendre recevoir une allocation de 65 francs par an. Après une vingtaine d'années de fonctionnement de cette loi, on constate que les bénéficiaires de l'assistance sont toujours plus nombreux que les titulaires d'une rente décente. En 1920/1921, il

y avait quelque 450.000 personnes âgées de 65 ans et plus. Sur les quelque 140.000 bénéficiaires de rentes, il y en avait 118.165 (soit près de 85 %) qui percevaient une rente annuelle de 1 à 50 francs alors que, à peu près au même moment, on comptait quelque 220.450 personnes de plus de 65 ans percevant, après enquête sur l'état de besoin, l'allocation d'assistance de 65 francs par an. Compte tenu de la dépréciation monétaire, ces 65 francs étaient d'ailleurs devenus un montant dérisoire (8). Le gouvernement décida donc de faire adopter d'urgence une loi qui élargit et corrige celle de 1900 en ce qui concerne l'octroi d'une pension gratuite après enquête sur les ressources. Cette loi est présentée comme transitoire dans l'exposé des motifs : « *il devait être entendu que dans la pensée du gouvernement, il ne pouvait s'agir en l'occurrence que d'un régime transitoire qui n'anticipait en aucune façon sur la solution définitive qui interviendrait sur la matière...* ». Cette nouvelle loi (20 août 1920) accorde à tout Belge résidant en Belgique, né avant le 1er janvier 1858, âgé de 65 ans et plus, une pension annuelle gratuite, pour autant que ses revenus ne dépassent pas un certain plafond (9), lesquels revenus sont d'ailleurs, sauf ceux qui sont immunisés, portés en déduction de la pension gratuite. Le montant de cette pension varie selon la dimension de la commune et est de 600, 660 ou 720 francs par an. Ultérieurement la loi sera étendue aux personnes nées avant 1860, puis 1863. Plus de 220.000 personnes bénéficient de cette pension gratuite, chaque année entre la mise en application de cette loi et l'adoption de celle de 1924 qui organise l'assurance obligatoire pour la majorité des ouvriers.

La loi du 10 décembre 1924 (entrée en application le 1er janvier 1926) organise donc l'assurance *obligatoire* en vue de la vieillesse et du décès prématuré des ouvriers. Elle s'applique à tous les *travailleurs* (c.à.d. ouvriers) des deux sexes occupés pour le compte d'un employeur (du secteur privé) pour autant que leur rémunération annuelle ne dépasse pas 12.000 francs (montant majoré initialement de 1000 francs par enfant à charge) ce qui revient à dire que presque tous les ouvriers sont couverts par la loi (10).

Les cotisations destinées au financement de la rente sont fixées, au moins, aux montants mensuels ci-dessous :

| | <i>Part du travailleur</i> | <i>Part de l'employeur</i> |
|---|----------------------------|----------------------------|
| Pour les célibataires masculins de moins de 18 ans | 1 franc | 1 franc |
| Pour les assujetties femmes | 1 franc | 1 franc |
| Pour les autres assujettis | 3 francs | 3 francs |
| Ces versements sont effectués « à capital abandonné » jusqu'à ce que l'assujetti atteigne ses 65 ans. | | |

La subvention de l'Etat est fixée à 1 franc *par franc versé* pour les assujettis nés entre 1862 et 1869, à 0,75 franc pour ceux qui sont nés entre 1870 et 1875, à 0,60 franc pour ceux qui sont nés entre 1876 et 1881 et à 0,50 franc pour ceux qui sont nés après 1881. Le subside de l'Etat représente la création d'une rente personnelle, plafonnée mais proportionnelle à l'âge de l'ouvrier, ce qui permet de compenser pour les plus âgés, la faiblesse de la rente constituée par les cotisations.

Il s'agit d'un système obligatoire de *capitalisation individuelle* qui est destiné à constituer un ensemble de rentes dont la jouissance prend cours à 65 ans et dont le résultat minimum doit être annuellement, pour les *ouvriers mariés* (11) :

- une rente-vieillesse de 480 francs pour l'assujetti,
 - une rente-vieillesse de 480 francs pour l'épouse de l'assujetti (à ses 65 ans également).
- (Notons que si l'épouse peut compter sur une rente-vieillesse - personnelle ou constituée par son mari- d'au moins 720 francs, l'assujetti n'est plus tenu à constituer cette partie de la rente...)

- une rente de survie de 240 francs (au décès du mari + des allocations supplémentaires par enfant à charge). Cette rente de survie s'additionne à la rente de vieillesse acquise à 65 ans.

Pour les *autres travailleurs*, cette capitalisation individuelle doit permettre de se constituer une rente-vieillesse minimale de 720 francs par an.

La loi du 14 juillet 1930 modifie assez sensiblement le calcul des cotisations. Celles-ci restent toujours forfaitaires mais elles sont légèrement progressives (avec un plafond) en fonction des tranches de rémunérations. Ce système instaure donc un élément de proportionnalité entre la rente future et le salaire obtenu. Or, comme l'Etat intervient en proportion des rentes constituées, ce sont les rentes les plus élevées qui bénéficient des interventions les plus importantes en chiffres absolus, celles-ci sont toutefois plafonnées. L'intervention de l'Etat dans la constitution de la rente vieillesse est complexe, une partie est acquise de droit et proportionnelle (mais plafonnée) aux versements effectués, des majorations, acquises de droit, compensent pour les plus âgés les périodes non couvertes par les versements, enfin certaines majorations peuvent, dans certaines conditions, être obtenues après enquête sur les ressources.

En effet, le coût de la vie ayant rapidement augmenté, il fût nécessaire dès 1927 et 1928 de prévoir des compléments de pensions. Ces compléments n'ont été accordés que sur base d'enquête sur les ressources et cette fois sans immunisation de revenus. En 1928, 60 % des pensionnés ont pu en bénéficier.

La loi réserve à d'autres personnes la possibilité de s'assurer librement une rente vieillesse et notamment aux épouses d'assujettis et à leurs enfants (à partir d'un certain âge) ou aux personnes dont les revenus dépassent le plafond en dessous duquel l'assurance est obligatoire. Ces constitutions de rentes personnelles bénéficient aussi de la subside de l'Etat.

La loi de 1924 relative à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré est une loi générale qui excluait de son champ d'application les catégories de travailleurs déjà couverts par une autre législation (agents de l'Etat, mineurs, etc.) et les employés qui ne l'étaient pas encore. L'année suivante, cette lacune fut comblée.

Le 10 mars 1925 une loi rend, en effet, obligatoire l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré des employés. Les principes sont fort semblables. Toutefois, tous les employés sont couverts par la loi quel que soit le niveau de leur rémunération. Les cotisations sont établies en *pourcentage* du salaire jusqu'à un *plafond* de 15.000 francs par an (+ majorations par enfant à charge). Elles se répartissent en part de l'employé 5% (réduite à 3% si sa rémunération est inférieure à 6.000 francs l'an) et part de l'employeur 5%. Les versements ouvriront le droit, pour les hommes mariés à une rente vieillesse pour eux-mêmes et, le cas échéant, à une rente de veuve au profit de leur épouse. Les hommes non mariés auront droit à leur rente viagère vieillesse mais amputée d'une réserve pour le cas où ils se marieraient. Les femmes ont droit à leur rente viagère.

L'ouverture d'un droit pour les employés plus âgés qui n'ont pas eu le temps de se constituer une rente vieillesse se fait grâce à un fonds de solidarité appelé le « *Fonds d'allocations pour employés* » alimenté par une partie des cotisations perçues. Outre les *allocations de vieillesse pour employés*, ce Fonds assure aussi, le cas échéant, une rente d'invalidité, il attribue les allocations de veuves et les suppléments pour orphelins à charge. Toutes ces interventions se font après enquête sur les ressources.

Contrairement à la loi sur la retraite des ouvriers, celle des employés introduit entre hommes et femmes, une différence d'âge d'accès à la rente vieillesse qui est pour les premiers, 65 ans et pour les secondes 60 ans.

La loi de 1925 pour les employés et la loi de 1930 révisant celle des ouvriers comportent l'une et l'autre le droit à l'anticipation de la retraite, étant entendu que celle-ci sera alors amputée de réductions équivalentes.

A partir de ces lois de base, des modifications sont introduites à plusieurs reprises mais elles resteront dans la même ligne. Notre but n'est pas de dresser, ici, un tableau détaillé de la législation sur les pensions des travailleurs salariés pour la période qui précède la deuxième guerre.

Nous voulions seulement montrer qu'au moment de l'instauration, en 1944, de la sécurité sociale, en ce qui concerne la *vieillesse* et le *décès prématuré*, un système de protection sociale complet est déjà sur pied depuis une vingtaine d'années. En effet, la loi organise le double filet de la protection sociale, avec d'un côté des *assurances sociales obligatoires* pour les marins, les mineurs, les ouvriers et les employés et d'un autre côté des systèmes résiduels dont les uns sont complémentaires aux assurances sociales et l'autre relève purement de *l'assistance sociale*. Les assurances obligatoires peuvent être complétées (assurance continuée, assurance supplémentaire ou couvertures pour d'autres membres de la famille) par des *assurances libres* également subsidiées par l'Etat.

La législation de la protection sociale de la vieillesse avait donc acquis avant la deuxième guerre, un tel degré de maturité que les pères de la sécurité sociale d'après guerre ont pu se contenter de la conserver. Lorsque, après la guerre, les parlementaires adopteront les premières lois organisant la retraite des travailleurs, ils rediront qu'ils sont conscients de cette continuité. Dans le rapport qu'il fait à la Chambre sur le projet du 26 février 1952 (qui deviendra la loi du 29 décembre 1953), De Paepe dit : « *Contrairement à ce que l'on pense souvent, la législation sur les pensions de vieillesse n'a guère subi de changements profonds du fait de l'application de la législation relative à la sécurité sociale* » (12).

Ces premières lois viseront à relever les compléments de pension, elles se pensent comme provisoires mais fondent déjà ces relèvements sur un système de répartition.

L'abandon de la capitalisation individuelle et le choix de la répartition (13)

Revenons donc au Projet d'Accord de Solidarité Sociale et à l'Arrêté-Loi de 1944. L'un et l'autre se contentent de promettre des majorations des pensions. Le premier évoque un montant qui, pour un ménage, atteindrait les « *50 % du salaire usuel, entendant par là le salaire couramment gagné par la plupart des ouvriers. Les pensionnés isolés bénéficieront de prestations majorées dans la même proportion. Pour les veuves, la pension normale, acquise à 55 ans, sera majorée jusqu'à atteindre 3.000 francs. Les allocations d'orphelins seront doublées* ». Le second parle de porter les pensions à un *minimum convenable* et renvoie à des arrêtés d'exécutions.

La première préoccupation du gouvernement sera donc de procéder à ces réévaluations des pensions. Mais il voudrait aussi élaborer un projet d'ensemble pour la retraite des travailleurs et il institue donc (A. Régent des 4 juin et 19 décembre 1945) une Commission pour l'Etude de la question des pensions de vieillesse et de veuve des ouvriers et des employés. Malheureusement, après trois ans de fonctionnement de celle-ci, Troclet, Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale est contraint de déclarer devant les Chambres que la Commission avait terminé ses travaux par un procès-verbal de carence.

En ce qui concerne la philosophie de la retraite, la sécurité sociale d'après guerre opte résolument pour la formule déjà adoptée avant guerre pour les employés et partiellement pour les ouvriers, d'un *droit individuel*, établissant une *proportionnalité* entre la pension et le niveau de vie acquis par le travail professionnel ce qui implique également un *ajustement permanent* du niveau des pensions au niveau de vie.

Ces trois facteurs sont énoncés dans les principes du projet de loi du 26 février 1952 qui deviendra la loi du 29 décembre 1953 relative à la pension des ouvriers : « *carrière professionnelle, rémunération, coût de la vie, telles sont les assises qui servent de fondement au régime des pensions qu'instaure la présente loi* » et de préciser que, jusqu'à présent, la moyenne annuelle des rémunérations gagnées par le bénéficiaire d'une pension influe à peine sur le montant de celle-ci. Ces principes sont en accord avec ceux qui ont été recommandés par les Commissaires d'Etat à la Sécurité sociale (14).

Or, le problème majeur qui va être tranché à ce moment est celui du choix du mode de financement de l'ensemble de la sécurité sociale et des pensions en particulier. En 1944, en vertu de l'application de la législation d'avant guerre le montant total de ce que peut recevoir le pensionné se décompose en plusieurs éléments. La *rente de vieillesse* (ou de survie) constituée par ses propres cotisations (part travailleur + part employeur) déposées auprès de la Caisse générale d'Epargne et de Retraite ; la *contribution de l'Etat*, qui correspond à la moitié de la rente citée, plafonnée à 1.200 francs par an; la *majoration gratuite* accordée *après enquête sur les ressources* aux pensionnés n'ayant pas pu cotiser pendant un nombre d'années suffisant. La loi de 1946 permettra d'accorder aux pensionnés remplissant certaines conditions, cette majoration gratuite *sans procéder à l'enquête sur les ressources*. L'Arrêté-loi du 28 décembre 1944 introduit un quatrième élément : le *complément de pension* (vieillesse ou survie) qui devait permettre aux pensions (ménage) d'atteindre ces 50 % du salaire usuel. Le financement de ce complément est explicitement assuré par une partie des cotisations-pensions qui sont globalisées dans un système de répartition : « *Le surplus, précise le Rapport au Régent de l'A.- Loi, sera consacré aux compléments accordés en vertu du présent arrêté-loi et pour lesquels il sera procédé par voie de répartition* ». Ainsi, la rente correspond à un financement par *capitalisation individuelle*, les interventions de l'Etat reposent en ce qui concerne la contribution et la majoration, sur un financement par *répartition à base de recettes fiscales* et en ce qui concerne le complément de pension sur un financement par *répartition à base de cotisations sociales* et c'est cela la nouveauté.

Le débat scientifique et politique sur les avantages et les inconvénients respectifs du financement par capitalisation individuelle ou par répartition accompagne pendant plusieurs années cette décision. Il est très intense notamment lors de la discussion parlementaire à propos de la loi du 12 juillet 1957 relative à la pension de retraite et de survie des employés. A cette occasion, un document de synthèse rédigé par L.-E. Troclet a été remis à la Commission du Sénat. Il figure en annexe de l'article que J. Denaeyer a consacré à l'évolution historique de cette question (15).

Depuis l'instauration des assurances libres et obligatoires en vue de la constitution d'une rente de vieillesse, la question de la dépréciation monétaire était constatée mais celle-ci avait été d'abord lente et progressive puis elle avait été brutale avec la dévaluation de 1935 et le dérèglement monétaire de la guerre. En 1944 la sécurité sociale a d'abord instauré un régime transitoire qui se contentait d'ajouter un système de répartition à base de cotisations sociales au système de la capitalisation individuelle et aux éléments de répartition à base d'impôts. On glisse ainsi progressivement dans un système de financement des pensions très complexe où la part du financement par répartition est de plus en plus importante au point qu'à un moment donné la capitalisation individuelle, qui s'est réduite comme peau de chagrin, peut être abandonnée. Le régime des pensions des ouvriers l'abandonne en premier (la suppression de la capitalisation

individuelle sera complète et définitive à partir du 1er janvier 1954 en application de la loi du 29 décembre 1953), celui des employés adopte la formule seulement quelques années plus tard (la capitalisation individuelle est abandonnée temporairement de 1957 à 1960 puis définitivement, le 1er janvier 1968, en application de l'Arrêté Royal n° 50 du 24 octobre 1967).

Dans tout le débat sur le financement par capitalisation ou par répartition, on constate malheureusement que les arguments évoqués, quelle que soit la tendance politique de leur auteur, sont plus souvent techniques et financiers que sociaux. La préférence pour la solidarité, pour la redistribution sociale au sein des transferts n'est guère invoquée. Seuls les arguments financiers semblent recevables dans le discours public alors que l'enjeu est principalement ailleurs. Les défenseurs du financement par répartition savent qu'un financement par répartition permet de conserver les moyens financiers au service de la collectivité et d'organiser une redistribution verticale descendante alors qu'un financement par capitalisation individuelle octroie des rentes proportionnelles aux versements et permet souvent une transmission intrafamiliale des montants ainsi épargnés. Aujourd'hui encore, le débat sur les avantages et inconvénients de ces deux modes de financement des pensions cherche à s'appuyer sur des éléments scientifico-techniques (par ex. accroissement de la part des pensionnés par rapport aux actifs occupés) et s'applique à éviter de reconnaître qu'il s'agit d'un choix entre deux types de sociétés, l'une plus solidaire cherchant à réduire les écarts sociaux, l'autre plus individualiste s'accommodant d'un accroissement des écarts socio-économiques.

Actuellement, le *mode de calcul* de la pension correspond au système de la capitalisation individuelle, limitée cependant par le mécanisme du plafond, il conserve donc l'objectif de la proportionnalité et du maintien du niveau de vie antérieurement acquis par le travail. Le *financement* du régime des pensions des salariés repose exclusivement sur la répartition dont la plus grande part est assumée par les cotisations sociales. Il s'agit d'une formule mixte, typiquement sociale-démocrate qui reconnaît la valeur du travail professionnel, cherche à maintenir un rapport entre l'effort fourni au cours de ces années de travail et la période de la retraite et maintient, en l'atténuant, la diversité des statuts socio-économiques liés à cette activité professionnelle. Le salaire différé et solidarisé crée ainsi une interdépendance sociale entre les générations. Soulignons encore, comme le fait très justement J. Denaeyer (16), que si un système de capitalisation se présente avec un caractère automatique puisque actuariel et échappe donc à toute action collective, le système par répartition peut, au contraire, faire l'objet de revendications sociales. Et nous ajouterons puisque la pension est désormais une partie du salaire non seulement différée mais solidarisée, l'importance de ce salaire découle de ce « rapport de forces » entre le facteur capital et le facteur travail qui permettra de déterminer la part de rémunération revenant au premier (intérêts, bénéfices, profit) et celle revenant au second (salaire individuel direct et salaire solidarisé différé).

Dans un système de financement par répartition, l'ajustement des recettes sur les prestations se fait de manière souple et rapide. L'évolution du régime des pensions en a fait la preuve. Les ajustements ont été réalisés par le relèvement des plafonds des rémunérations sur lesquelles les cotisations sont perçues (suppression du plafond en 1953 pour les ouvriers et en 1982 pour les employés) et par les relèvements des taux de cotisations.

Le financement par répartition a été longtemps accompagné de la création d'un fonds de réserve, c'est à dire d'un système de capitalisation collective.

Impossible dans ce paragraphe de ne pas évoquer, ne fut-ce que rapidement, la crise des finances publiques et son impact sur la crise du financement de la sécurité sociale.

La cause de l'endettement actuel de l'Etat est habituellement attribuée à l'accroissement des dépenses sociales consécutives à l'accroissement du chômage. C'est, selon nous, une illusion

d'optique. En effet, malgré la crise et l'importance du taux de chômage, le pourcentage du P.I.B. consacré aux dépenses sociales n'a pas été marqué par des écarts très importants comme le montre le tableau ci-dessous.

Evolution des dépenses courantes de protection sociale en % du P.I.B.

| <i>Année</i> | <i>Dépenses à l'exclusion du chômage</i> | <i>Dépenses totales y compris le chômage</i> |
|--------------|--|--|
| 1975 | 22,7 | 24,2 |
| 1980 | 25,6 | 28,0 |
| 1983 | 27,5 | 30,8 |
| 1986 | 26,5 | 29,4 |
| 1989 | 24,3 | 26,7 |
| 1991 | 24,6 | 26,7 |

Source : *La protection sociale en Europe*,
CEE, 1993.

L'énorme endettement de la Belgique ne semble donc en aucune façon s'expliquer par l'accroissement des dépenses sociales. Selon nous, il s'explique essentiellement par l'intervention massive de l'Etat en faveur des entreprises. Nous avons déjà pu montrer l'insondable gouffre des subsides directs et indirects octroyés à celles-ci (17) en vue de faciliter leur reconversion et de les aider à reconstituer leur taux de profit. Si aujourd'hui l'Etat réduit ses subsides à la sécurité sociale pour pouvoir faire face à ses engagements en termes de dette publique, il ne faut donc nullement y voir une sorte d'opération de lissage entre les dépenses sociales d'hier qui auraient été excessives et celles d'aujourd'hui qui devraient en subir les conséquences.

Actuellement, le subside de l'Etat à la sécurité sociale est établi de manière forfaitaire. En termes réels donc, ce subside est en régression constante et la part de l'Etat dans les recettes de la sécurité sociale continue à diminuer.

Le Bureau du Plan convient d'ailleurs que la baisse des subsides de l'Etat est le principal facteur de déstabilisation des recettes de la sécurité sociale : « *D'où viennent les problèmes avec lesquels la Sécurité sociale se voit confrontée ? La baisse des recettes en pourcent du P.I.B. s'explique entièrement par l'évolution des subsides fixes de l'Etat.* » (18).

En ce qui concerne maintenant les pensions, il faut savoir que le financement du régime des pensions des travailleurs salariés est assuré principalement par les cotisations sociales et secondairement par les subsides de l'Etat. Malgré la crise de l'emploi, les recettes provenant des cotisations sociales n'ont pas cessé de s'accroître. Actuellement, ces cotisations représentent 16,36 % des rémunérations brutes non plafonnées. De 1987 à 1990, la masse des cotisations destinées aux pensions s'est accrue de 19,4 % alors que la masse des prestations ne s'est accrue que de 13,8 %. Quant à la part du financement qui doit être assurée par les subsides de l'Etat, elle a été fixée par la loi du 29 juin 1981 (Loi Dhoore) à 20 % de l'ensemble des dépenses. Mais cette proportion n'a quasi jamais été respectée. En outre, l'Etat est, en principe, tenu de verser certaines compensations en fonction de décisions prises ultérieurement (par exemple, suppression de la réduction pour anticipation, etc.). En réalité, ces critères de subordination n'ont jamais été respectés, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Régime de pension des travailleurs salariés. Evolution des subventions depuis 1982.
Non-application de la loi du 29 juin 1981 et de l'arrêté royal n° 95 du 28 septembre 1982
(montants de budget accordés en millions de FB)**

| <i>Année</i> | <i>Article 26 (L. 29 juin 1981)</i> | <i>Article 8 A.R. n 95</i> | <i>Reconnaissance nationale</i> | <i>Total</i> | <i>Montants non accordés</i> |
|--------------|---|--------------------------------|-------------------------------------|--------------|----------------------------------|
| 1982 | 45.499,5 | - | 917,3 | 46.416,8 | - |
| 1983 | 48.955,9 | 819,7 | 984,7 | 50.760,3 | - |
| 1984 | 51.397,5 | 3.306,5 | 1.015,6 | 55.719,6 | - |
| 1985 | 53.636,4 | 1.191,4 | 1.027,5 | 55.855,3 | 4.765,7 |
| 1986 | 55.930,3 | 1.649,3 | 1.014,3 | 58.593,9 | 6.597,4 |
| 1987 | 52.311,0 | 1.967,3 | 972,7 | 55.251,0 | 12.697,2 |
| 1988 | 57.664,4 | 2.046,0 | 930,7 | 60.641,1 | 8.479,6 |
| 1989 | 56.391,8 | 2.185,4 | 918,0 | 59.495,2 | 13.296,0 |
| 1990 | 55.766,2 | 640,0 | 311,8 | 56.718,0 | 19.796,6 |
| 1991 | 44.497,0 | - | - | 44.497,0 | 34.271,0 |

Source : *O.N.P.*

En 1991, le subside de l'Etat ne représentait plus que 11,3 % de l'ensemble des dépenses.

Le tableau ci-dessous (page suivante) permet de constater la réduction de l'intervention de l'Etat au niveau des recettes de la branche des pensions des travailleurs salariés.

Ainsi le financement par répartition à base de fiscalité se réduit de plus en plus et la part de la répartition à base de cotisations sociales ne fait que s'accroître. C'est une tendance qui est tout à fait en porte à faux par rapport au discours ambiant qui préconise de trouver dans les moyens universels (impôts directs ou indirects) des ressources pour financer le remplacement de cotisations sociales qui - soi-disant - pèseraient trop lourdement sur la rémunération du travail.

Le développement des droits dérivés

Nous avons déjà, à diverses reprises pu montrer qu'à partir de l'instauration en 1944, de la sécurité sociale, les droits dérivés avaient pris une extension inconnue auparavant (19). Il faut probablement y voir la conséquence d'une résurgence de la politique nataliste qui suit toujours les guerres mais surtout la mise en œuvre de ces idées réactionnaires qui s'étaient développées entre les deux guerres et ce, de manière particulièrement aiguë, lors de la montée de l'extrême-droite. Celles-ci, sous prétexte de spécificité des rôles respectifs de l'homme et de la femme, encourageaient l'inégalité entre les sexes et la hiérarchisation des relations conjugales.

**Régime des pensions des travailleurs salariés :
évolution des subventions de l'Etat par rapport aux recettes
(en milliards de FB)**

| <i>Année</i> | <i>Subventions de l'Etat</i> | <i>Recettes</i> | <i>Part des subventions dans les recettes</i> |
|--------------|----------------------------------|-----------------|---|
| 1980 | 33.734 | 180.499 | 18,7 % |
| 1981 | 37.100 | 203.298 | 18,2% |
| 1982 | 47.127 | 233.734 | 20,2 % |
| 1983 | 52.340 | 249.495 | 21,0% |
| 1984 | 55.719 | 273.391 | 20,4 % |
| 1985 | 55.861 | 286.839 | 19,4% |
| 1986 | 58.594 | 297.407 | 19,7 % |
| 1987 | 55.368 | 303.901 | 18,2 % |
| 1988 | 60.641 | 315.701 | 19,2 % |
| 1989 | 59.495 | 332.266 | 17,9% |
| 1990 | 56.718 | 359.318 | 15,8% |
| 1991 | 44.497 | 392.112 | 11,3% |
| 1992 | 44.497 | 391.769 | 11,3% |

Avec l'instauration de la sécurité sociale, les cotisations sociales seront établies sur des bases individuelles et identiques pour les travailleurs masculins et féminins, tandis que les prestations seront différenciées sur la base d'une *modulation familiale*. De plus, la pension de survie d'abord réservée aux veuves, aujourd'hui accessible aux hommes comme aux femmes, sera traitée de manière beaucoup plus avantageuse que la pension de retraite des femmes.

Deux des principes fondamentaux de la sécurité sociale (droit individuel et proportionnalité) ne s'appliquent aux travailleuses qu'avec des restrictions importantes.

Revenons d'abord à la période des assurances sociales. Nous avons vu que la loi de 1924 sur les pensions des ouvriers était relativement égalitaire. L'âge de la retraite des hommes et des femmes est égal. Et si les prestations sont différentes, les cotisations le sont également. Pour financer la pension de vieillesse de leur femme et éventuellement une pension de veuve, les hommes mariés paient davantage. On constate, en effet, que pour les *hommes mariés*, les cotisations totales s'élèvent à 6 francs par mois afin de constituer deux rentes vieillesse de 480 francs (soit 960 francs quand chacun des conjoints a plus de 65 ans) ou d'une rente de vieillesse et de survie de 720 francs pour la veuve (480 francs de vieillesse à 65 ans + 240 francs de survie au décès du mari). Pour les autres catégories de travailleurs les cotisations totales s'élèvent à 2 francs par mois, elles permettront l'obtention d'une rente-vieillesse de 720 francs par mois. Une veuve pourrait donc, le cas échéant, disposer d'une rente équivalente à celle d'une travailleuse pensionnée mais son mari aura, auparavant, payé nettement plus pour atteindre ce résultat.

Il n'en va pas de même du côté des employés. La loi de 1925 instaure des cotisations en pourcentage (cotisations globales de 10 %) avec un seuil et un plafond. En dessous d'un certain montant de revenu, la cotisation est moindre (cotisations globales de 8 %). Les femmes sont certainement les plus nombreuses dans cette catégorie. Mais il y a aussi un plafond : au-dessus de 15.000 francs (+ majorations pour enfants à charge), il n'y a plus de cotisations à percevoir. Les hommes sont certainement majoritaires dans cette catégorie. Ces cotisations sont réparties en plusieurs parts. D'abord des sommes forfaitaires (respectivement 2 et 6 francs comme pour les

ouvriers) sont prélevées et versées à la Caisse Générale d'Epargne et de Retraite où elles bénéficient de la même subvention par l'Etat. Ensuite un certain pourcentage de ce qui reste est prélevé pour être affecté au « Fonds des allocations pour employés ». Ce pourcentage sera dégressif avec le temps, puisque le fonds est, notamment, destiné à financer les pensions de vieillesse des employés qui n'ont pas pu cotiser longtemps. Le reste est versé au compte individuel de chaque assujéti. Il y a donc une partie solidarisée et une partie qui ouvre un droit proportionnel à la rémunération. En ce qui concerne les prestations, celles de l'employé masculin marié comportent une rente viagère de vieillesse prenant cours à 65 ans et le cas échéant, une rente viagère de veuve pour son épouse. Le montant de cette rente dépend de l'âge du décès du mari. Elle est au plus de 50 % de la rente de vieillesse du mari si celui-ci est décédé à 55 ans ou plus. L'employé non marié bénéficie de sa rente viagère vieillesse mais le capital est versé au fonds d'allocations pour faire face à l'hypothèse d'un mariage tardif et d'un veuvage consécutif. Les femmes employées auront droit à leur rente vieillesse mais la dévolution du capital est nettement plus restreinte pour elles que pour les hommes non mariés.

Dans la loi sur les pensions des employés, l'âge normal de la pension des femmes est fixé à 60 ans alors que celui des hommes est fixé à 65 ans. Comme la pension est le produit de la constitution d'une rente, il est évident que ces cinq ans de différence diminuent sensiblement le montant de la rente des femmes. Pour les hommes comme pour les femmes, il est possible d'anticiper le départ à la retraite et de demander de bénéficier de la rente à partir de 55 ans mais la rente viagère est réduite en proportion. En toute hypothèse, la partie de la pension de vieillesse qui provient de la rente constituée auprès de la CGER sur les mêmes bases que celles des ouvriers, ne peut être acquise, tant par les femmes que par les hommes, qu'à l'âge de 65 ans comme dans le cas des ouvriers.

Il n'est pas facile d'apprécier les conséquences concrètes de ces calculs théoriques. Toutefois, il est évident qu'un même pourcentage de cotisation ouvre plusieurs droits dans le chef des hommes mariés (rentes viagères de veuves, et dans le Fonds d'allocations, compléments aux rentes de veuves...) alors qu'il n'en est rien pour les femmes. La question doit avoir été évoquée au Sénat lors de la discussion parce que le Rapporteur l'évoque en l'écartant : « *De même, il ne peut être question d'établir un taux inférieur quand il s'agit des employés du sexe féminin. On pourrait objecter que, n'ayant pas à pourvoir à la constitution d'une rente de veuve, ce taux eût pu être abaissé, mais il ne faut pas perdre de vue deux considérations. D'abord, l'âge obligatoire pour la pension de la femme est fixé à soixante ans. Ensuite, il est de notoriété que souvent la femme abandonne la profession avant cet âge ; il en résulte que les cotisations doivent être d'autant plus importantes si l'on veut lui octroyer une pension raisonnable et il ne faut pas perdre de vue non plus que des patrons eussent, en cas de sacrifice moindre exigé de leur part pour la constitution de la pension de leurs employés, préféré la collaboration féminine au détriment des employés de l'autre sexe. Tous ces arguments militent en faveur d'une cotisation uniforme sans distinction de sexe (20)* ». Les hommes cherchent donc à gagner sur les deux tableaux : l'égalité dans les cotisations sous le prétexte d'éviter la concurrence en raison de charges sociales moindres (dommage qu'ils n'appliquent pas ce raisonnement aux rémunérations !) mais l'inégalité au moment de la retraite. Pour les femmes, les rentes et les interventions de l'Etat seront automatiquement affectées par les cinq ans de différence à l'âge de la retraite. Les parlementaires le savent très bien. En effet, certains intervenants ont pensé qu'il fallait abaisser l'âge de la retraite des hommes à soixante ans comme pour les femmes mais la « *Chambre a rejeté cet amendement, dit le Rapporteur, estimant que la fixation d'un âge en dessous de soixante-cinq ans diminuait la rente viagère dans de trop fortes proportions* ». L'hypothèse que l'âge de soixante ans pour les femmes a été choisi, précisément, pour que leur rente viagère soit réduite dans de « fortes proportions » vient spontanément à l'esprit.

A partir de 1944, la sécurité sociale s'inspirera, en ce qui concerne les discriminations, de l'esprit de la loi sur les pensions des employés. Cependant ces discriminations vont s'accroître sensiblement.

La lecture des débats parlementaires est à cet égard édifiante. S'il se trouve régulièrement des élus pour débattre des avantages à accorder aux veuves, il n'est que très rarement question des droits des travailleuses ou des couples de travailleurs. Lors des discussions qui précèdent la loi de 1953, un amendement introduit par Hicguet et consorts proposait de majorer la pension des isolés et des époux qui bénéficient chacun séparément d'une pension. Il y est proposé d'assimiler la pension de chacun des époux à celle des isolés. Mais le Ministre répond qu'il ne peut admettre cette façon de voir : *« Elle est en contradiction avec le principe selon lequel c'est le mari qui, en premier lieu, pourvoit à l'entretien de la famille ; c'est pourquoi c'est au mari seul qu'est attribuée la 'pension de ménage'. Si l'épouse réunissant également les conditions requises désire bénéficier de la pension, il est servi la moitié à chacun des époux (21) »*. Lors des discussions de la loi de 1955, le même Hicguet, Rapporteur de la loi à la Chambre, reconnaît que le relèvement des taux de 45 à 60 % pour les isolés et de 60 à 75 % pour le « taux ménage », représente un relèvement plus favorable pour les isolés mais, dit-il *« il faut tenir compte dans une certaine mesure que le travailleur isolé paie sa vie durant, les cotisations identiques à celles d'un travailleur marié... (22) »*. Au Sénat, même genre de réflexion : *« Ensuite en ce qui concerne la disposition relative aux deux conjoints ayant travaillé, n'est-il pas injuste que si le mari et la femme ont été occupés dans les liens d'un contrat de travail, ils ne reçoivent que la même pension qu'un autre ménage où seul le mari a été ouvrier ? Nous attirons l'attention de M. le Ministre sur ce point et lui demandons d'examiner la possibilité d'accorder dans ce cas, deux pensions 'isolé'. C'est ainsi que cela se passe chez les fonctionnaires et à peu près de la même manière chez les mineurs... » (23)*. Ces rares interventions qui ne sont d'ailleurs suivies d'aucun effet, ne doivent pas faire illusion. Elles représentent une goutte d'eau à côté des pages et pages consacrées aux pensions en général (celles des hommes mariés) et aux pensions des veuves...

C'est donc après la guerre surtout que s'installe, selon nous, un état d'esprit qui va permettre un développement de plus en plus important des droits dérivés et une inégalité fondamentale entre les prestations de travailleurs payant les mêmes cotisations (24).

Prenons le cas de l'évolution du « taux ménage ». Au point de départ, l'installation des régimes de pensions avait été marquée par le souci d'harmoniser le régime des ouvriers et celui des employés, par le plafond relativement bas sur lequel était basé le calcul de la pension et par la préoccupation de sauvegarder un rapport entre les rémunérations moyennes et les pensions moyennes. Pour les ouvriers, en 1959, la pension moyenne au « taux ménage » représentait 58,2% du salaire moyen, en 1965, elle ne représente plus que 52,3 % du salaire moyen. Pour les employés, en 1959, la pension au « taux ménage » représentait 51,7 % du montant du plafond retenu pour le calcul mais en 1965, elle représente 57,4 % de ce même plafond (25). Les écarts s'accroissent en même temps que se creusent les écarts entre les revenus pris en compte pour le calcul de la pension. Aujourd'hui, selon les calculs de l'Eurostat, le taux de remplacement d'une pension au « taux ménage » équivaldrait à 73 % du salaire moyen. En outre, le relèvement des plafonds a considérablement accru l'écart entre les pensions minimales (minima garantis pour carrière complète ou pour 2/3 de carrière complète) et les pensions maximales. Le relèvement progressif des plafonds retenus pour le calcul des pensions est une conséquence raisonnable du déplafonnement des cotisations mais il est évident qu'à revenus et cotisations égales, le «return» social pour le bénéficiaire d'une pension au « taux ménage » est sensiblement plus élevé. Et, alors que les prestations de sécurité sociale représentent un salaire différé et signifient donc la reconnaissance de la valeur du travail professionnel, les droits dérivés tels que le «taux ménage» représentent une valorisation de l'absence de revenu professionnel ou social de l'adulte à charge.

L'évolution de la pension de survie est tout aussi caractéristique. Au moment de l'instauration de la sécurité sociale, le taux de la pension de survie (régime des employés) dépendait de l'âge de la veuve : il représentait 35 % de la rente-vieillesse du conjoint défunt si elle avait moins de 41 ans et au plus 50 % de cette rente si elle avait 50 ans et plus. Aujourd'hui, si les conditions sont respectées, la pension de survie est fixée, quel que soit l'âge du survivant, à 80 % de la pension au taux ménage, c'est à dire à 100 % de la pension au taux isolé. Comme les rémunérations des hommes sont presque toujours supérieures à celles des femmes, il en découle que les pensions de survie sont presque toujours supérieures aux pensions de retraite des travailleuses mariées ou non. Ici encore, pour les femmes, c'est moins le travail professionnel qui est économiquement valorisé que le fait d'avoir été l'épouse d'un travailleur salarié (voir tableaux en annexe).

L'Age de la retraite – Un dossier laissé à l'abandon

« Le problème de l'acquisition d'une pension convenable dès l'âge de 60 ans ayant été posé par les représentants des travailleurs, on est tombé d'accord pour qu'il soit étudié à la lumière des faits économiques et démographiques », tel était l'état de la question au moment de l'adoption du Projet d'Accord de Solidarité Sociale. Le débat global sur les principes n'a jamais vraiment eu lieu. Les modifications quant à l'âge de la retraite découlent plus des circonstances économiques, des conflits entre les budgets sociaux que d'une réflexion sérieuse sur la répartition entre temps travaillé et temps libre au cours de la vie et sur le financement du temps libre.

La question de la fixation de l'âge de la retraite et de la durée d'une carrière complète ne semble pas avoir fait l'objet de recherches historiques particulières. Les sources indiquent cependant que la question est discutée depuis longtemps. Jusqu'à quel âge, en effet, faut-il travailler ?

A la fin du XIXe siècle, l'âge auquel il est normal d'arrêter de travailler commence à faire l'objet de discussions. Relevons quelques-uns des arguments, tels qu'ils ressortent des débats de la Commission du Travail (instituée par l'A.R. du 15 avril 1886) : *« L'âge auquel l'ouvrier aura droit à la pension dépendra du métier. Pour l'ouvrier des mines, il sera fixé à 60 ans »*. Le premier intervenant dit : *« On fixe l'âge de la pension à 60 ans. Dans son rapport, M. Harzé le fixait à 58 ans. Je voudrais le voir fixer à 55 ans. En Allemagne, l'âge moyen est de 49 à 50 ans. Sur cent ouvriers, il n'en est que deux, trois qui aient plus de 60 ans. Je propose l'âge de 55 ans. Au cours de l'enquête, les ouvriers ont demandé qu'il fût fixé à 50 ans... »* (26).

Tout cet ensemble d'arguments semble marqué exclusivement par les considérations sur l'espérance-vie comme si celle-ci était un phénomène naturel échappant à la critique des conditions de travail. Elle illustre cependant cette idée, nouvelle, semble-t-il, depuis la «révolution industrielle» : l'ouvrier ne doit pas travailler jusqu'à sa mort.

L'auteur du rapport cité rappelle alors les conditions habituellement exigées par certaines caisses de prévoyance pour l'obtention d'une pension de vieillesse. A Mons, il faut avoir atteint 65 ans et être incapable de travailler ou avoir 70 ans. Dans le Centre, l'ouvrier doit avoir travaillé au moins trente ans, être nécessiteux et incapable de travailler. A Charleroi, il faut 60 ou 65 ans, selon que l'ouvrier a été occupé en surface ou à l'intérieur et qu'il ait travaillé au moins trente ans. A Liège, c'est généralement 60 ans pour les ouvriers incapables de travailler et ayant au moins 15 ans de service... Il a calculé ce qu'il en coûterait de fixer comme le demandent les ouvriers une pension à l'âge de 50 ans et il a constaté qu'ils auraient alors une rente minime ou que les prélèvements seraient excessifs. Il reconnaît que bien des ouvriers sont infirmes avant 60

ans et trouve qu'il vaut mieux reconnaître une pension aux infirmes et maintenir pour les autres la retraite à un âge qui tourne autour de 60 ans. Dans les mines, les ouvriers encore occupés au-delà de 50 ans sont relativement peu nombreux ainsi qu'il ressort d'une statistique établie fin 1887 : sur 100 ouvriers occupés, 82,92 % ont moins de 50 ans, 6,75 % ont de 50 à 55 ans, 4,68 % ont de 55 à 60 ans et 5,65 % ont plus de 60 ans.

Mais les revenus des ouvriers demeurant au travail s'effondrent à partir d'un certain âge. Dans les mines particulièrement, il n'est pas rare que les ouvriers de la cinquantaine qui travaillent au fond se retrouvent avec des salaires équivalents à ceux des moins de vingt ans (27). Cependant, en général, les ouvriers qui peuvent continuer à travailler s'efforcent de le faire. Selon R. Leboutte, en 1910, parmi les hommes qui atteignent 65 ans, 59 % seraient encore actifs et parmi les femmes de plus de 64 ans, 19 % seraient encore actives. La majorité de ces actifs sont ceux qui sont occupés dans l'agriculture mais pour les ouvriers des mines particulièrement, fixer l'âge de la retraite à 65 ans correspondrait comme le disent les ouvriers à un âge où *«presque tous les ouvriers sont couchés dans la tombe»*.

L'espérance-vie est en effet, très inégalement répartie selon les classes sociales et selon la nature des activités professionnelles. Si les responsables socio-politiques et les actuaires se basent sur les statistiques de l'espérance-vie en général (à la fin du siècle elle est d'une vingtaine d'années pour les personnes âgées de 50 ans) (28), sur le rendement de l'argent et sur ce qu'il est possible de percevoir sur les salaires, les ouvriers, eux, connaissent leurs conditions d'existence et ils ne se montrent pas favorables à l'instauration d'une retenue sur leurs salaires alors qu'ils ont peu de chances d'arriver à l'âge où ils pourront toucher la rente de retraite.

Finalement, c'est, malgré tout, l'âge de 65 ans qui s'imposera comme une forme de transaction sans que dans ce contexte, aucune discussion, sur le rapport entre les conditions de travail et l'espérance-vie n'ait eu lieu. La loi du 10 mai 1900 retient l'âge de 65 ans pour les deux types d'intervention de l'Etat, l'acquisition du subside octroyé à ceux qui se sont constitué une rente de vieillesse et l'octroi d'un revenu de 65 francs par an pour les ouvriers âgés et nécessiteux. Mais le principe de la capitalisation individuelle permettait théoriquement de prendre sa retraite plus tôt. L'affilié libre peut à son gré verser à capital abandonné ou réservé et fixer l'entrée en jouissance des rentes depuis 55 ans jusqu'à 65 ans. Ce même principe avait aussi pour résultat qu'il fallait attendre une trentaine d'années pour que la rente constituée puisse assurer un revenu pendant la vieillesse. Plus tard, en 1924, la loi sur l'assurance obligatoire pour les pensions des ouvriers retient encore l'âge de 65 ans. L'année suivante, celle pour les pensions des employés retient, après quelques discussions, 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes. Pour les ouvriers et les ouvrières, l'Arrêté du Régent du 12 septembre 1946 maintient 65 ans comme âge normal de la retraite accompagné toutefois d'une possibilité d'anticipation avec réduction (elle sera fixée à 7 % par année d'anticipation). Seule la partie rente peut être obtenue anticipativement.

La loi du 29 décembre 1953 a suscité une discussion parlementaire sur l'âge de la pension. Cette fois, on évoque l'effet d'un abaissement de l'âge à 60 ans sur le volume du chômage. Mais, selon certains, il faut choisir entre un taux de remplacement élevé et un âge plus élevé ou un taux de remplacement plus faible et un âge abaissé. Pour payer des pensions à 75 à partir de 60 ans, il faudrait, selon le rapporteur à la Chambre, relever les cotisations à 17 % alors qu'elles ne représentent à ce moment que 7,5 %. L'argument du vieillissement de la population est, lui aussi, présent.

Cette loi du 29 décembre 1953 aligne l'âge de la retraite des ouvrières sur celui des employées. Désormais, l'âge normal de la prise de pension pour toutes les femmes salariées (ouvrières et employées) est fixé à soixante ans, ce qui représente une différence de 5 ans par rapport à tous les hommes salariés. Le calcul de la pension se fera désormais en $1/40^{\text{es}}$ pour les

premières et en 1/45^{es} pour les seconds et la durée de la carrière complète est de 40 années pour les premières et de 45 années pour les seconds.

La possibilité d'une anticipation de 5 ans reste acquise. Elfe porte cette fois sur tous les éléments de la pension mais reste assortie d'une réduction de 7 % par année d'anticipation. Peu après, cette réduction sera ramenée à 5 % par année d'anticipation.

En 1960, le Comité régional d'Education ouvrière, a organisé, sous la présidence de L.-E. Troclet, un week-end d'études sur la question de l'âge de la retraite. Les interventions concernent l'aspect démographique, économique et les conséquences du point de vue de la santé. Dans son introduction, Troclet souligne que déjà certains pays songent à relever l'âge de la retraite. Les débats font apparaître des avis contradictoires, des solutions de retraites progressives ou de reconversion vers une autre activité professionnelle, etc. (29).

Il est clair, à ce moment, que la forte revendication pour la fixation à 60 ans est moins nette et moins vigoureuse qu'aux lendemains de la guerre.

A partir du début de la crise des années '70, les diverses formes de prépension répondent plutôt à une demande de traitement social du chômage.

Les discussions sur l'âge de la retraite ne seront plus réellement mises sur le tapis avant les années '80. Au milieu des années '80 est posée la question de l'harmonisation entre hommes et femmes de l'âge de la retraite et de la durée de la carrière. Les Directives européennes sur l'égalité de traitement des hommes et des femmes dans tous les domaines de la vie professionnelle et de la protection sociale ont mis cette question à l'ordre du jour, encore que l'âge de la retraite soit explicitement mentionné comme pouvant échapper provisoirement à l'obligation d'égalité. Toutefois c'est dans le cadre de son plan d'austérité («Val Duchesse», 1986), que le gouvernement lança le projet de relever l'âge de la retraite des femmes à 65 ans et d'établir le calcul de leur pension sur base de 1/45èmes, ce qui ferait perdre aux travailleuses plus de 11 % du montant de leurs retraites. Il demanda alors au Conseil National du Travail un avis à la fois sur l'âge de la retraite et sur l'instauration d'un système de retraite flexible.

La loi sur la flexibilité ne vit le jour que le 20 juillet 1990. Comme elle introduisait l'égalité entre hommes et femmes dans ce domaine (possibilité pour les travailleurs de l'un et l'autre sexe de prendre leur pension entre 60 et 65 ans), elle permettait aux femmes de continuer à travailler normalement jusqu'à 65 ans (30) mais elle a aussi permis à certains travailleurs masculins de revendiquer l'égalité dans le mode de calcul de la pension (31). A l'heure actuelle, la question de l'harmonisation de la durée de la carrière et de l'âge de la retraite des hommes et des femmes n'est pas encore réglée, mais elle représente un point chaud de l'actualité sociale.

Revenons au point de départ. Si en 1944, les organisations syndicales demandaient d'abaisser l'âge de la retraite à 60 ans, c'était parce que les conditions de vie des ouvriers avaient été particulièrement pénibles pendant les années de crise et les années de guerre. Ceux-ci avaient souvent travaillé pendant plus de 45 ans; à la veille de leur pension, leur état de santé n'était souvent pas brillant et ceux qui atteignaient cet âge ne jouissaient de leur retraite que pendant très peu d'années. Et cependant, financer l'abaissement de l'âge de la retraite aurait demandé à ce moment un effort peut-être excessif à la population active occupée.

Par ailleurs, l'instauration en 1944 de l'assurance chômage et de l'assurance invalidité a certainement permis de rencontrer une partie des problèmes des travailleurs en fin de carrière. En 1945, on dénombre plus de 7.600 invalides et plus de 144.000 chômeurs (dont plus de 115.000 sont des chômeurs complets). Dix ans plus tard, on dénombre plus de 48.000 invalides et plus de 174.000 chômeurs (dont plus de 118.000 sont des chômeurs complets). Selon les statistiques de

l'Office du Placement et du Chômage, les chômeurs masculins sont, à ce moment, particulièrement nombreux à être âgés de plus de 50 ans (en 1951, 42 % des chômeurs masculins ont plus de 50 ans).

La sécurité sociale a ainsi contribué à distinguer plus nettement la question de l'état de santé du travailleur, celle des possibilités d'emploi et celle du rapport entre la durée normale de travail au cours de la vie et du temps libre qui lui succède. Récemment, le régime des pensions a été largement mis à contribution en vue d'assumer une partie du traitement social du chômage. Une certaine confusion entre ces éléments s'est de nouveau installée. Le problème fondamental du rapport entre l'allongement de l'espérance-vie et donc l'accroissement du nombre d'années pendant lesquelles une pension convenable doit être servie est ainsi masqué par celui de la crise de l'emploi mais ce n'est pas le seul. L'évolution actuelle tend à concentrer, dans la semaine et dans la vie, des jours ou des années de travail dont l'intensité productive s'accroît sans cesse de telle sorte que le temps dit libre est de plus en plus occupé par la récupération physique ou psychologique et par le travail de la consommation. Un débat global sur l'aménagement, au cours de la vie, des temps travaillés et non travaillés, en tenant compte du fait que le temps non travaillé est financé par le temps travaillé, fait toujours défaut.

L'idéal pour les pensions des salariés : atteindre le niveau des agents de l'Etat

En ce qui concerne le niveau des pensions, le Projet d'Accord de Solidarité Sociale et l'Arrêté du Régent ont été l'un modeste, l'autre vague. Le Projet d'Accord parlait de porter la pension d'un ménage à 50 % du salaire usuel. Le Rapport au Régent annonce : « *Le présent projet a pour objets principaux : 1. de porter les pensions de vieillesse à un taux convenable..* » et plus loin : « *Cette loi permettra de porter à un niveau minimum convenable les pensions de vieillesse résultant des lois en vigueur pour les différentes catégories de travailleurs salariés, mais le taux effectif des compléments, ainsi prévus en principe sera fixé par arrêté du Régent, de façon à pouvoir être modifié sans l'intervention du législateur, en tenant compte d'une part des ressources disponibles et, d'autre part du niveau des salaires. Ajoutons que les ressources seront strictement proportionnelles au montant global des salaires payés...* ». Un projet aussi modeste est un peu inattendu après les grandes déclarations du préambule du Projet d'Accord de Solidarité Sociale : « *Dans cet esprit, les représentants des deux parties se sont mis d'accord pour demander au gouvernement de prendre, dès le retour du pays à l'indépendance, une série de mesures d'urgence, propres à réparer les misères subies pendant l'occupation par la grande masse des travailleurs salariés, propres aussi à ouvrir la voie à un courant renouvelé de progrès social..* ».

En fait, en 1944, l'effort global est important mais pour chaque travailleur pris individuellement, le résultat n'est pas à la hauteur des espérances. En effet, le nombre d'ouvriers bénéficiaires d'une pension augmente rapidement mais au cours des premières années qui suivent la guerre, le montant de la pension reste malgré tout assez modeste. La mise en place du système de répartition n'a pas encore permis d'atteindre la proportionnalité annoncée. Il apparaît très rapidement que les montants des suppléments octroyés après la guerre sont tout à fait insuffisants et que les conditions d'octroi sont si sévères que peu nombreux sont les pensionnés qui en bénéficient. Lors de la session parlementaire 1945-1946, les échos à cette situation sont fréquents : « *Maintenant [Chambre, 1944-45, n° 64] que l'Etat s'intéresse si vivement au sort des vieux, l'heure est venue de se préoccuper des nombreux malheureux ne bénéficiant pas de la majoration gratuite ou dont la majoration est insuffisante* »... Il est en effet apparu au cours des débats [Chambre, 1945-1946, n° 57] qu'à peine 15 à 20 % des ayants droit à une pension peuvent faire valoir un droit au complément. L'exposé des motifs du projet qui deviendra la loi du 29 décembre 1953 constate que jusqu'à présent les moyennes annuelles des rémunérations gagnées par le bénéficiaire d'une pension, de même que la durée de sa carrière et le coût de la

vie exercent peu d'influence sur le montant de la pension. Se référant donc à l'avis des Commissaires d'Etat à la Sécurité sociale, il affirme que la présente loi veut organiser un système de pensions qui ne comporte plus qu'un seul élément (il y en avait à ce moment) et que le montant doit établir cette proportionnalité avec les rémunérations antérieures : « *En vue de maintenir le niveau de vie du travailleur, de proportionnaliser le montant de la pension à l'apport individuel et de favoriser la promotion ouvrière, le projet de loi tient compte du montant de la rémunération dans l'établissement de la pension. Pareil système est d'autant plus justifié que le projet dispose que les cotisations sont calculées sur des rémunérations non plafonnées* ». La base du calcul serait donc 60 % de la moyenne annuelle des rémunérations individuelles pour un travailleur qui a une épouse à charge et 45 % pour les autres travailleurs. Le Rapport de la Commission du Travail et de la Prévoyance sociale de la Chambre insiste sur les enjeux : « *La Commission est d'accord que la pension ne peut plus être considérée comme un secours mais qu'elle constitue un droit social découlant du travail* ». La pension de vieillesse doit correspondre au standing de vie auquel l'ouvrier est parvenu par son travail. Il y a tout lieu d'individualiser la pension. C'est pourquoi dans le nouveau régime, il sera tenu compte pour chaque ouvrier en particulier de la durée de sa carrière professionnelle et des rémunérations touchées au cours de celle-ci. Il faut prévoir l'adaptation automatique du taux des pensions au coût de la vie et tenir compte des fluctuations qui seront survenues dans les salaires.

Nous sommes donc au début des années '50 et les revenus des ouvriers pensionnés sont toujours miteux. L'instauration de minima (depuis 1945) et l'assouplissement (ou suppression dans de nombreux cas) de l'enquête sur les ressources (depuis 1946) pour l'attribution du complément de pension ont certes consolidé les seuils des pensions mais en 1944, près de 220.000 salariés n'avaient obtenu leur complément de pension qu'après enquête sur les ressources, ce qui indique la faiblesse de leur niveau de vie. En 1951, malgré l'élargissement de l'accès au droit à ce complément, ils sont encore toujours près de 85.000 à ne l'avoir obtenu qu'après cette enquête.

Si on compare les taux minima des ouvriers avec les salaires moyens de ceux-ci, les résultats sont toujours modestes, comme le montrent les tableaux qui figurent en annexe.

De son côté, la *pension moyenne* d'un ouvrier est à peine supérieure à cette *pension minimum* garantie comme le montrent les tableaux annexés.

Ce démarrage est bien modeste, plus que prévu, probablement. Les pensionnés seront longtemps les déçus du système. Le premier sondage d'opinion mené en 1947 par l'INSOC montre que les personnes les moins satisfaites de la mise en route de la sécurité sociale sont celles qui sont âgées de 65 ans et plus (32).

Nous avons donc vu qu'en 1944/45, l'ambition du législateur se limitait à atteindre, pour un ménage, une pension équivalente à 50 % du salaire moyen. En 1953, cette ambition est relevée à 60 % pour un ménage et 45 % pour un isolé. En 1955, lors de la discussion parlementaire préparant la Loi relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers (Loi du 21 mai 1955), Hicguet, rapporteur du projet à la chambre, déclare avec une certaine emphase : « *Aujourd'hui nous affirmons solennellement le droit pour les ouvriers de recevoir une pension comparable à celle des fonctionnaires publics* (33) ».

C'est alors que le taux ménage est porté à 75 % des rémunérations annuelles plafonnées et que le taux isolé atteint 60 % de ces mêmes rémunérations. Nous sommes encore loin du traitement des fonctionnaires pour qui la pension au taux isolé (il n'y a pas de taux ménage) est de 75 % des rémunérations des dernières années, en cas de carrière complète.

Le législateur envisage-t-il réellement ce taux ménage comme une étape vers des pensions comparables à celles des fonctionnaires C'est peu probable. Mais ce qui est intéressant c'est qu'il le proclame et reconnaisse ainsi, indirectement, que le statut des fonctionnaires (traitements moyens mais pension considérée comme un traitement, réduit mais continué) correspond à l'aspiration générale.

Dans un petit ouvrage sur les pensions, publié avant l'adoption de la loi de 1955, Troclet décrit cet objectif : « *On sait que les fonctionnaires et agents des services publics ont droit en principe à une pension équivalente aux 75 % des derniers traitements (loi de 1844). Les pensions de vieillesse du régime général oscillent à l'heure actuelle entre 50 et 60 % de la rémunération moyenne. Pour les ouvriers manuels, l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 créant la Sécurité Sociale souhaitait qu'elles se fixassent à un niveau correspondant à 50 % du salaire usuel... Pour un ouvrier qualifié, la pension atteint donc difficilement 50 % et cette proportion est d'autant plus faible que la qualification professionnelle est plus grande. Le sentiment profond de la justice distributive n'accepte plus pareilles différences. Il faut donc s'acheminer le plus rapidement possible vers une unification - non en francs absolus, mais en pourcentages de la rémunération. Cette unification ne doit pas être recherchée par un abaissement de la pension des uns, mais par le relèvement de la pension des moins favorisés. Il faut donc préparer un régime de pension aboutissant aux 75 % de la rémunération... (34) ».*

En fait, les pensions du régime des salariés ont choisi une autre orientation, celle de l'augmentation continue des droits dérivés non contributifs (taux ménage proportionnel à la pension au taux isolé et pension de survie atteignant l'égalité du taux isolé du défunt mari) de telle sorte que les droits directs ont été partiellement amputés de ce progrès social attendu.

Au début des années '80, le thème du rapprochement entre les différents régimes de pensions revient sur le devant de la scène (35). Mais cette fois sous le vocable de l'« *harmonisation* », nous assistons au processus inverse de celui qui était attendu.

Cette fois, c'est le régime du secteur public qui commence à être raboté pour se rapprocher de celui des salariés. Le signal d'envoi a été la loi-programme du 2 juillet 1981 généralisant le *plafonnement* des pensions du secteur public au niveau de 75 % du traitement d'un secrétaire général de département ministériel. Le deuxième coup de hache était plus injuste et douloureux encore, c'était celui de l'A.R. n° 30 (mars 1982) qui ramenait le calcul du cumul retraite+ survie tel qu'il existait dans la fonction publique à celui qui existe dans le secteur privé et qui est déjà si contesté. L'instauration du principe de l'unité de carrière limite les effets de la proportionnalité revendiquée par ailleurs. Les rapprochements entre les régimes seront synthétisés dans la « Loi d'Harmonisation » du 15 mai 1984. Le seul gagnant de cette harmonisation est le régime des pensions des indépendants avec un relèvement légitime de la pension minimum mais sans que celui-ci soit assorti d'un effort contributif comparable à celui des salariés, de telle sorte que ce régime est beaucoup plus largement financé par des subsides publics, c'est-à-dire par des ressources en provenance de l'impôt et donc, pour la plus grande part, des impôts assis sur les revenus des salariés et des fonctionnaires.

Ces mesures, adoptées dans une perspective de réduction des dépenses sociales et publiques, ont été précédées de campagnes de dénigrement des pensions des agents de la fonction publique et d'in- sécurisation des pensionnés et futurs pensionnés. C'est presque simultanément cependant, que le gouvernement encourageait par des avantages fiscaux la constitution d'épargnes-pensions. Le parallélisme des deux mesures indique que l'orientation politique au cours des années de crise vise à désolidariser partiellement le financement de la retraite et à retourner vers une plus grande part de capitalisation individuelle.

Conclusions

Ces quelques pages nous ont permis d'évoquer divers aspects qui caractérisent l'histoire des pensions. Les pensions des travailleurs salariés forment un corpus de sécurité sociale bien antérieur à la fondation de 1944. Leur histoire prouve à quel point le modèle belge de sécurité sociale est celui des assurances sociales selon la tradition bismarckienne. C'est un modèle qui a été choisi, c'est-à-dire préféré à d'autres formules. Le régime des pensions des salariés a renoncé à la capitalisation individuelle et s'est résolument orienté vers une solidarité sociale (répartition financée par des cotisations sociales). Il a affirmé à diverses reprises vouloir mettre en œuvre la philosophie sociale-démocrate où c'est le rapport au travail professionnel qui est valorisé. La pension doit alors être individualisée et traduire l'effort social fourni au cours de la carrière. L'objectif était d'atteindre un niveau comparable à celui des fonctionnaires. Le régime s'est un peu détourné de ses objectifs par une valorisation excessive des droits dérivés. Le débat sur le rapport entre l'espérance-vie, le temps libéré pour la retraite et le temps travaillé qui, de toutes manières, finance ce temps libéré n'a pu être ouvert dans un contexte serein qui échapperait aux urgences des crises de financement ou à celles des crises de l'emploi.

Nous espérons avoir pu montrer l'intérêt et la nécessité de développer l'histoire de la sécurité sociale en général et de chacune de leçons de l'expérience et de ne pas imaginer, par ignorance, des pseudo-nouveautés qui ont déjà été jugées sur les faits.

L'anniversaire de l'Arrêté-Loi de 1944 est une excellente occasion de lancer un plaidoyer pour l'élaboration et l'enseignement de cette histoire de la sécurité sociale, qui reste, jusqu'à présent en Belgique, un domaine à peine exploré.

Notes

(1) L-E. TROLLET, *Problèmes généraux de la Sécurité Sociale*, U.L.B., Bruxelles, 1961, p. 23-36.

(2) V. DELHUVENNE, Quarante ans de sécurité sociale (1935-1975), dans *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n° 10-12, oct-déc. 1979.

(3) Dans leur article consacré à Achille Van Acker, G. Spitaels et P. Van dey Vorst développent tous ces événements, sans toutefois s'interroger sur les motivations de ceux qui, comme Troclet, ont défendu la position londonienne. Troclet, comble d'ironie, dédie son ouvrage à Achille Van Acker et le fait préfacier par P-H. Spaak..., G. SPITAEELS et P. VAN DER VORST, « Achille Van Acker, Père de la sécurité sociale ? » dans *Cent ans de Droit Social Belge*, Offerts à Louis Duchatelet, Bruxelles, Bruylant, 1988.

(4) Voir H. Fuss, « La genèse du projet d'accord de solidarité sociale » dans la *Revue du Travail*, 1958, p. 843.

(5) I. GOLDSCHMIDT-CLERMONT, *La Revue du Travail*, 1958, p. 882

(6) R. Roch, « Un plan de sécurité sociale », dans *Revue du Travail*, 1958, p. 1208 et s.

(7) Les autres branches sont déjà très avancées également en 1913 déjà un projet d'assurance maladie-invalidité obligatoire avait été voté dans une des deux chambres et n'était pas devenu une loi du seul fait de la déclaration de guerre. Entre les deux guerres plusieurs projets et propositions ont été discutés. Ce qui est adopté en 1945 ressemble comme deux gouttes d'eau à

la presque loi de 1913. Il en va de même pour le chômage, cf. les travaux de G. VAN TEMSCHE, *Le Chômage. Son histoire, son actualité en Belgique de 1929 à 1940*, éd Labor, Bruxelles, 1994.

(8) En 1921, le salaire journalier moyen d'un manœuvre est de plus de 15 francs.

(9) Et pour autant qu'il n'ait pas diminué ses moyens de subsistance au profit de ses enfants ou d'autres personnes de telle sorte qu'il se soit ouvert ce droit à la pension gratuite.

(10) En 1924, un ouvrier qualifié, travaillant en aciérie, peut gagner 32,80 francs par jour. C'est un des salaires les plus élevés, il est cependant loin d'atteindre les 12.000 francs l'an.

(11) Pendant toute cette période, le terme « ouvrier marié » correspond habituellement à un ouvrier ayant une épouse au foyer.

(12) *Doc, parl.*, Chambre, 1952-1953, n° 288.

(13) Voir l'art, de J. DENAEYER, « Approche historique de la structure et des modalités de financement des pensions des travailleurs salariés », dans *Revue Belge de Sécurité sociale*, janvier- mars, 1986.

(14) Le rapport de ces activités a été rédigé par W. Leën et H. Fuss et publié par le Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale en janvier 1951.

(15) J. DENAEYER, « Approche historique de la structure et des modalités de financement des pensions des travailleurs salariés dans *Revue Belge de Sécurité sociale*, janvier-mars, 1986.

(16) *Ibidem*, p. 41.

(17) H. PEEMANS-POULLET, « Economie sociale et Sécurité sociale », dans *Coopération. Défis pour une démocratie politique*, FOPES, EVO, Bruxelles, 1993, p. 43-47.

(18) BUREAU DU PLAN, *Perspectives économiques, 1993-1997*, septembre 1993, p. 60.

(19) H. PEEMANS-POULLET, « Les droits des membres de la famille en sécurité sociale », dans *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n° spécial Année Internationale de la Famille, 1^{er} trimestre 1994, p. 29-93 et *L'individualisation des droits dans le secteur des pensions des travailleurs salariés*, suivie de *L'individualisation des droits dans l'assurance maladie-invalidité des travailleurs salariés*, recherches réalisées pour le Ministère de la Prévoyance sociale, sous la direction de H. Peemans-Poullet avec la collaboration de J. Carton de Tournai, Université des Femmes, 1994.

(20) Sénat, *Doc. Parlem.*, 1923-1924, n°91, *Annales parlementaires*, 4 et 5 mars 1925.

(21) Chambre, *Doc, parl.*, 1951-1952 et 1952-1953 ; *Annales parlementaires*, 16-24 juin, 1953.

(22) Chambre, *Doc, parl.*, 1954-1955, n 240-1, *Annales parlementaires*, 27-28 avril, 3-10 mai 1955.

(23) Sénat, *Doc, parl.*, 1954-1955, n° 48, *Annales Parl.*, 17-24 février, 1 et 2 mars 1955.

- (24) Voir notre recherche « *L'individualisation des droits dans le secteur des pensions des travailleurs salariés* », sous la direction de H. Peemans-Poullet en coll. avec J. Carton de Tournai, Université des Femmes. Bruxelles, 1994.
- (25) G. SPITAEELS et D. KLARIC, *Vingt ans de Sécurité sociale en Belgique*, Volume I, U.L.B., 1968
- (26) Commission du Travail, t. IV, *Comptes rendus des séances plénières*, Bruxelles, 1888, p. 253 et s.
- (27) R. LEBOUTTE, « Perception et mesure du vieillissement durant la transition démographique... », dans *Populations âgées et Révolution grise*, éd. Ciaco, U.C.L., 1990, p. 606-607.
- (28) R. ANDRE et J. PEIRERA-ROQUE, *La démographie de la Belgique au XIXe siècle*, U.L.B., Bruxelles, 1974.
- (29) *Est-il possible d'abaisser l'âge de la pension?* 4e week-end d'études, tenu à Meireux, les 10 et 11 septembre 1960.
- (30) Le gouvernement a toujours refusé d'harmoniser pour les femmes le régime du chômage et celui de l'incapacité/invalidité avec cette loi sur la flexibilité de telle sorte que les travailleuses qui sont en chômage (ou prépension) ou en invalidité à 60 ans ne peuvent poursuivre leur carrière jusqu'à 65 ans et que celles qui, continuant à travailler, tomberaient en chômage (prépension) ou en incapacité entre 60 et 65 ans ne pourraient être couvertes par ces revenus de remplacement.
- (31) Arrêt Van Cant de la Cour de Justice européenne (C-154/92) du 1^{er} juillet 1993.
- (32) Dans L.-E. TROCLET, *Problèmes généraux de la sécurité sociale*, U.L.B., Bruxelles, 1961, p. 260-269 et 385-396.
- (33) Chambre, *Doc. Parlementaires*, 1954-1955, n°240, *Annales parlementaires*, 27 avril 1955.
- (34) L.-E. TROCLET, *Initiation au problème des pensions de vieillesse*, éd. I.E.V., Bruxelles, s.d. (1953).
- (35) Il n'y a, à ma connaissance, pas de commentaire d'ensemble critiquant cette évolution. On trouvera un commentaire approuvateur chez J. CULOT, « Mutations et harmonisations des régimes de pensions, dans *Revue Belge de Sécurité Sociale*, janvier-février 1985, p. 4-90 et un commentaire favorable mais faisant écho à certaines des positions des partenaires sociaux chez J. DE COCK, « La problématique des pensions. Eléments d'un débat actuel, *Cahiers du CEPESS*, n° 4, octobre-décembre 1984.

ANNEXE 1

Montants annuels des pensions (ayant pris cour avant le 1^{er} janvier 1968) à partir du 1er janvier 1968

| <i>Régimes</i> | <i>Montant actuel</i> | <i>Nouveau montant</i> | <i>Rapport entre</i> |
|--------------------------------------|-----------------------|----------------------------|----------------------|
| <u><i>Ouvriers</i></u> | | | |
| A. Pension de retraite mariés | 51.200 | 58.000 | |
| B. Pension de retraite isolés | 37.333 | 46.400 | B/A = 80 % |
| C. Survie | 34.133 | 46.400 | C/A = 80 % |
| <u><i>Employés</i></u> | | | |
| D. Pension de retraite mariés | 67.936 | 75.000 | |
| E. Pension de retraite isolés (♂) | 59.651 | 63.240 | E/D = 84,32 % |
| F. Pension de retraite isolées (♀) | 53.808 | 60.000 | F/D = 80 % |
| G. Survie | 45.290 | 57.600 | G/D = 76,8 % |
| <u><i>Ouvriers mineurs</i> *</u> | | | |
| H. Pension de retraite mariés (F) | 66.240 | 69.912 | |
| I. Pension de retraite mariés (S) | 53.760 | 58.000 | |
| J. Pension de retraite isolés (F) | 48.768 | 54.900 | J/H = 78,5 % |
| K. Pension de retraite isolés (S) | 39.250 | 46.400 | K/I = 80 % |
| L. Survie | 35.520 | 46.400 | L/I = 80 % |
| <u><i>Marins</i></u> | | | |
| M. Pension de retraite mariés (O) ** | 67.936 | 75.000 | |
| N. Pension de retraite mariés (M) ** | 51.200 | 58.000 | |
| O. Pension de retraite isolés (O) | 59.651 | 63.240 | O/M = 84,32 % |
| P. Pension de retraite isolés (M) | 44.957 | 46.400 | P/N = 80 % |
| Q. Survie (O) | 45.200 | 57.600 | Q/M = 76,8% |
| R. Survie (M) | 34.133 | 46.400 | R/N = 80 % |

Source : Loi du 24 octobre 1967.

* Pour les ouvriers mineurs, il faut tenir compte au surplus d'une fourniture de charbon.

** O officier, M = marin.

ANNEXE 2
Evolution du salaire moyen des ouvriers
et de la pension minimum des ouvriers

| <i>Année</i> | <i>(A) Salaire moyen des ouvriers (♂)</i> | <i>(B) Pension minimum au taux ménage</i> | <i>(C) B en % de A</i> | <i>(D) Pension minimum au taux isolé</i> | <i>(E) D en % de A</i> | <i>(F) Pension minimum de survie</i> | <i>(G) F en % de A</i> |
|--------------|---|---|--------------------------------|--|--------------------------------|--|--------------------------------|
| 1959 | 64.610 | 36.900 | 57,1 | 24.600 | 38,1 | 18.450 | 28,5 |
| 1960 | 65.156 | 36.900 | 56,7 | 24.600 | 37,7 | 18.450 | 28,3 |
| 1961 | 67.745 | 38.500 | 56,8 | 26.800 | 39,5 | 21.500 | 31,7 |
| 1962 | 71.084 | 41.000 | 57,6 | 29.725 | 41,8 | 25.625 | 36,0 |
| 1963 | 76.414 | 42.000 | 54,9 | 30.450 | 39,8 | 26.250 | 34,3 |
| 1964 | 84.422 | 43.000 | 50,9 | 31.175 | 36,9 | 26.875 | 31,8 |
| 1965 | 92.913 | 46.125 | 49,6 | 33.278 | 35,8 | 28.688 | 30,9 |
| 1966 | 101.285 | 50.134 | 49,5 | 36.555 | 36,1 | 33.422 | 33,0 |
| 1967 | 107.081 | 51.200 | 47,8 | 37.333 | 34,9 | 34.133 | 31,9 |
| 1968 | 113.029 | 60.418 | 53,4 | 48.334 | 42,8 | 48.334 | 42,8 |
| 1969 | 121.679 | 64.097 | 52,7 | 51.280 | 42,1 | 51.280 | 42,1 |
| 1970 | 120.388 | 69.268 | 57,5 | 55.414 | 46,0 | 55.414 | 46,0 |
| 1971 | 133.794 | 72.586 | 53,3 | 58.067 | 43,4 | 58.067 | 43,4 |

Source H. GOETHALS, Naar een nieuwe maatschappelijke zekerheid, V.K.W., Brussel, 1972.

ANNEXE 3

Evolution de la rémunération moyenne des employés et de la pension minimum des employés

| <i>Année</i> | <i>(A) Rémunération moyenne des employés (♂)</i> | <i>(B) Pension minimum au taux ménage</i> | <i>© B en % de A</i> | <i>(D) Pension minimum au taux isolé (♂)</i> | <i>(E) D en % de A</i> | <i>(F) Pension minimum au taux isolé (♀)</i> | <i>(G) F en % de A</i> | <i>(H) Pension minimum de survie</i> | <i>(I) H en % de A</i> |
|--------------|--|---|------------------------------|--|--------------------------------|--|--------------------------------|--|--------------------------------|
| 1959 | 126.535 | 49.200 | 38,9 | 39.309 | 31,1 | 35.465 | 28,0 | 24.600 | 19,4 |
| 1960 | 131.138 | 49.200 | 37,5 | 39.309 | 30,0 | 35.465 | 27,0 | 24.600 | 18,8 |
| 1961 | 134.381 | 51.336 | 38,2 | 42.804 | 31,9 | 38.628 | 28,7 | 28.668 | 21,3 |
| 1962 | 140.272 | 54.666 | 28,9 | 47.497 | 33,9 | 42.845 | 30,5 | 32.800 | 23,4 |
| 1963 | 149.819 | 56.000 | 37,3 | 48.656 | 32,4 | 43.890 | 29,3 | 33.600 | 22,4 |
| 1964 | 162.133 | 57.333 | 35,4 | 49.814 | 30,7 | 44.935 | 27,7 | 34.400 | 21,2 |
| 1965 | 174.311 | 61.200 | 35,1 | 53.174 | 30,5 | 47.966 | 27,5 | 36.720 | 21,1 |
| 1966 | 190.071 | 66.520 | 35,0 | 58.408 | 30,7 | 52.687 | 27,7 | 44.347 | 23,3 |
| 1967 | 203.176 | 67.936 | 33,4 | 59.651 | 29,4 | 53.808 | 26,5 | 45.290 | 27,9 |
| 1968 | 215.098 | 78.125 | 36,3 | 65.875 | 30,6 | 62.500 | 29,1 | 60.000 | 27,8 |
| 1969 | 226.267 | 82.867 | 36,6 | 69.888 | 30,9 | 66.294 | 28,9 | 63.648 | 27,8 |
| 1970 | 241.920 | 89.570 | 37,0 | 75.525 | 31,2 | 71.652 | 29,6 | 68.788 | 28,4 |
| 1971 | 264.720 | 93.828 | 35,4 | 79.140 | 29,9 | 75.060 | 28,4 | 72.072 | 27,2 |

Source : H. GOETHALS, *Naar een nieuwe maatschappelijke zekerheid*, V.K.W., Brussel, 1972.

Le caractère « familial » de la sécurité sociale : une histoire récente

Référence de l'extrait : *Chronique féministe* n°55, Université des Femmes, 1995, pp. 19-25

Les travaux et discours ambiants présentent la dimension familiale de la sécurité sociale comme inhérente à toute forme de protection sociale ou plus exactement comme faisant partie de la «nature» même de la sécurité sociale. Or, nous allons montrer que ce caractère familial est une construction historique, relativement tardive. Cette transformation progressive d'un droit social individuel en un droit social familial représente une défaite pour les organisations de femmes. Un bref parcours dans le passé de la protection sociale permettra de nous en convaincre.

Commençons par rejeter l'a priori selon lequel la protection sociale serait une extension ou une substitution de la protection familiale. En effet, les nouvelles formes de protection sociale, qui s'instaurent après la Révolution française, ne s'inscrivent pas dans le prolongement des solidarités «naturelles» (comme les solidarités familiales ou les solidarités villageoises), elles s'inscrivent, au contraire, dans le prolongement de la salarisation totale des travailleurs, elles s'organisent comme une réponse à l'insécurité sociale liée à cette *salarisation*. Le risque *social* pour les travailleurs salariés, c'est la *perte* de leur salaire par suite de maladie, d'accident, de vieillesse, de chômage ou *l'insuffisance* de leur salaire pour faire face à des dépenses supplémentaires comme la maladie ou les funérailles, puis plus tard, la charge des enfants. Le risque est *social*, parce que lié à une forme particulière de rapports sociaux de production (la salarisation). La protection contre ce risque sera *sociale* également, c'est-à-dire qu'elle s'inscrira dans ces rapports de production et, en solidarisant les travailleurs soumis à des risques comparables, elle socialise une partie de leur rémunération (salaire indirect).

Rien à voir donc avec la famille. Au XIX^{ème} siècle, quand se créent les premières formes d'assurances sociales, celles-ci sont «individualisées», c'est-à-dire qu'elles ne concernent que le titulaire qui est devenu membre d'une caisse (caisse de secours mutuels, caisse de résistance, caisse de retraite, etc.). Le titulaire paie une prime *forfaitaire*, la même pour tous les membres (1) et, lorsqu'il est incapable de travailler, pour cause de maladie par exemple, il reçoit une prestation journalière, *forfaitaire* également. Il n'y a aucun supplément pour charges familiales.

Bien que les premières mutualités concernent surtout la couverture de l'incapacité de travail et la constitution d'une retraite, ce qui préoccupe autant les travailleuses que les travailleurs, les observateurs soulignent assez rapidement que les femmes sont nettement moins nombreuses que les hommes à être affiliées à des caisses de mutualités. Les explications proposées sont, en général, à côté de la réalité (2).

Il y a, en fait, trois ou quatre raisons qui empêchent les femmes de s'affilier aux premières caisses de mutuelles.

La première, c'est que la prime à payer est forfaitaire. Or, comme les salaires des femmes sont nettement inférieurs à ceux des hommes, il leur est en général impossible de se faire membre d'une caisse où les tarifs ont été fixés en référence avec les salaires masculins. La deuxième raison, c'est que la loi de 1851 sur les sociétés de secours mutuels précise dans son article 5 que: «*La femme mariée peut, avec l'autorisation de son mari, faire partie d'une association reconnue de secours mutuels. En cas de refus du mari, le juge de paix...*». Ainsi, la femme mariée doit fournir une attestation manifestant l'accord de son mari. C'est seulement à partir de la loi de 1894 sur les sociétés de secours mutuels, que la femme mariée pourra s'affilier ou rester affiliée à une société de secours mutuels, «*sauf opposition de son mari notifiée par*

écrit... ». Cette fois, la femme mariée ne devait plus demander l'autorisation préalable de son mari, c'était, au contraire, au mari à faire éventuellement la démarche publique manifestant son refus. Or, nous constatons précisément que l'essor des mutualités de femmes est de peu postérieur à l'adoption de cette nouvelle loi. Il est vrai que cet essor accompagne aussi une expansion générale du mouvement mutualiste.

La troisième raison qui peut expliquer la sous-représentation des femmes dans les caisses de mutualités, c'est tout simplement que relativement rares sont celles qui sont mixtes et auraient accepté l'inscription de femmes. De plus, ces caisses mixtes n'accordaient en général pas d'indemnité d'incapacité de travail pour le repos d'accouchement. Pour comprendre la portée de cette remarque, il est nécessaire de faire, ici encore, un détour. On oublie toujours, en effet, que la Loi du 22 décembre 1889 *concernant le travail des femmes, des adolescents et des enfants dans les établissements industriels* qui, dans son article 5, instaure un repos d'accouchement obligatoire de quatre semaines (*«Les femmes ne peuvent être employées au travail pendant les quatre semaines qui suivent leur accouchement»*) ne prévoit aucune indemnisation de ces quatre semaines d'incapacité forcée de travail. Le coût de la maternité est donc entièrement à charge de la travailleuse qui, devenant mère, perd ainsi un douzième de sa rémunération annuelle. Tous ceux qui, notamment parmi les historiens, continuent faire de cette loi sur le travail des femmes et des enfants une grande étape de progrès social semblent ne pas savoir ou être indifférents au fait que ce «progrès» n'est nullement «social» puisqu'il ne repose pas sur la socialisation d'un risque individuel mais fait, au contraire, peser le coût de ce «risque» (celui de perdre son salaire) sur la seule travailleuse-mère qui le subit. D'où l'importance pour les travailleuses de trouver la couverture sociale de ce risque au sein de la mutualité, nous y reviendrons.

Parmi toutes les raisons qui freinent l'accès des femmes aux mutualités, c'est, selon moi, la question de l'autorisation du mari qui est la plus déterminante. Et j'en veux pour preuve ce qui s'est passé à propos du développement des mutualités de retraite. Les responsables de ces mutualités ont découvert avec stupéfaction que l'affiliation des femmes mariées aux caisses de retraite avait connu une expansion remarquable après l'adoption de la loi du 10 février 1900. Celle-ci autorisait les femmes mariées à faire des dépôts d'épargne sans l'autorisation de leur mari. Dans la seule fédération des mutualités chrétiennes de la province de Liège, on pouvait observer qu'avant la loi de 1900, parmi les livrets ouverts par des femmes, 13 ou 14% seulement l'étaient au nom de femmes mariées. Or dès 1901, cette proportion était passée à 36%, en 1902 à 42%, en 1907 à 44%! Ainsi, c'était moins le manque de moyens qui gênait les femmes mariées que l'obligation de devoir demander l'autorisation à leur mari!

Toutes ces contraintes et pratiques politiques ont donc réussi à freiner pendant longtemps le développement d'un mouvement mutualiste féminin. A la fin du XIX^{ème} siècle cependant, il commence à se développer de manière autonome. Partout surgissent des mutualités de femmes. Parfois l'initiative en revient à des «bourgeoises philanthropes»; le plus souvent ce sont les travailleuses elles-mêmes qui prennent l'initiative, quitte à se faire aider par l'une ou l'autre intellectuelle. Dans ces mutualités, les travailleuses paient une prime moins élevée que dans les mutualités mixtes; en cas d'incapacité de travail pour cause de maladie, elles perçoivent une indemnité forfaitaire moins élevée également; très souvent ces mutualités assurent les soins pour l'accouchement et une indemnité forfaitaire pour le repos d'accouchement.

Au moment où, pour plusieurs raisons (3), les autres caisses de secours mutuels se rassemblent en fédérations, les mutualités de femmes restent en général en dehors de ce rassemblement parce que l'affiliation aux caisses et services offerts par les fédérations reposent sur des barèmes qui correspondent au niveau des rémunérations des hommes. Au début de ce siècle donc, les hommes responsables des organisations sociales s'inquiètent de ce développement séparé des mutualités de femmes et cela d'autant plus que les mutualités de femmes ont la réputation d'être florissantes. Ainsi pour prendre un exemple concret, au début du

siècle, la fédération des mutualités chrétiennes de la province de Liège constate que parmi ses membres (ceux des caisses affiliées) figurent seulement 4,1% de femmes. Leur interprétation de ce phénomène tourne autour du repos d'accouchement. Ils constatent en effet, que les mutualités créées, notamment par les Ligues des Femmes Chrétiennes (4), ont instauré des caisses qui indemnisent le repos d'accouchement et découvrent le problème du financement de cette incapacité de travail: «*Dans divers pays (en Belgique, France, Allemagne, etc.), peut-on lire dans le journal de la fédération de Liège, la loi prescrit un repos de quatre à six semaines après l'accouchement, mais aucune de ces législations ne se préoccupe d'assurer un repos suffisant avant ce terme et ne prévoit aucune réparation au préjudice matériel causé à la famille par suite de ce chômage forcé, En Autriche et en Allemagne, il existe des Caisses d'assurances maternelles subsidiées par les pouvoirs publics et accordant aux accouchées 50 à 60% de leur salaire journalier. . .*». Les responsables reconnaissent qu'il conviendrait de créer de telles caisses et bientôt, ils commencent à calculer le montant des primes que devraient payer les membres affiliés à de telles caisses, étant donné le coût spécifique de cette dépense. Il n'est donc pas question, pour eux, d'intégrer simplement l'indemnisation du repos d'accouchement dans les divers types de caisses qui couvrent l'incapacité en général, autrement dit de «socialiser» le coût du repos d'accouchement. Chaque fois d'ailleurs qu'il est question de l'affiliation des femmes, les responsables n'envisagent que des «coûts» supplémentaires, jamais ils ne pensent aux recettes que procureront les titulaires femmes.

Si la question de l'incapacité de travail était la première préoccupation des caisses de secours mutuels, vers la fin du XIX^{ème} siècle la question des dépenses pour les soins de santé commence à devenir importante. Les caisses de secours mutuels vont chercher à passer des accords avec des médecins et des pharmaciens ou encore à créer des coopératives pharmaceutiques. Les fédérations joueront un rôle de plus en plus prépondérant dans l'organisation de ce service médico-pharmaceutique qui constitue une «caisse» séparée faisant l'objet d'une cotisation séparée. A propos de ces dépenses pour les soins de santé, commence à être posée la question des *membres de la famille* du titulaire affilié à une caisse. La question comporte deux volets, celui de l'affiliation à la caisse et celui de la dépense pour les soins de santé.

La première offensive «familialiste»

Un titulaire avec des membres à charge doit-il payer une cotisation proportionnelle au nombre de personnes à sa charge ou tout au moins plus importante qu'un titulaire sans personne à charge, autrement dit l'affiliation doit-elle rester individualisée ou devenir familiale? La grande majorité des caisses sont à base individuelle (caisses d'hommes, caisses de femmes, caisses d'enfants ou d'adolescents...), quelques rares caisses, notamment parmi les caisses mixtes, ont un fonctionnement *familial*. Or, même parmi celles-ci, le titulaire paie habituellement une cotisation pleine pour lui-même, une cotisation pleine pour son épouse à charge, mais des cotisations réduites pour les autres personnes à charge (ascendants et enfants) et souvent, plus rien pour les enfants au-delà d'un certain nombre.

L'autre volet est celui du paiement des soins et médicaments. Les mutualités passent des accords avec les médecins soit pour fixer des tarifs par prestation soit pour abonner leurs membres affiliés. Lorsque l'accord passé avec les sociétés de secours mutuels est un tarif à l'acte (à la *vacation*, dit-on), chaque membre assuré paie pour lui-même et pour les membres de sa famille, au prorata du nombre d'actes et malheureusement ceux qui sont le plus fréquemment malades paient en proportion de leur mauvais état de santé. Mais les mutualités préfèrent passer avec les médecins des contrats par abonnement (par *capitation*, dit-on) au prorata du nombre de leurs membres. Cette dernière formule leur permet de gérer sans surprise leur budget annuel et

de socialiser la dépense de santé (les malades ne paient pas plus que les bien portants). Dans des accords par *capitation*, les titulaires doivent payer pour les personnes à leur charge.

Prenons un exemple concret, en 1903, à Liège, le délégué de l'Association professionnelle des médecins propose à l'Alliance des Mutualités Ouvrières, en cas de paiement par *capitation*, le tarif suivant pour les prestations des membres: pour chaque ouvrier affilié: 3 francs; pour l'ouvrier et sa femme: 6 francs; pour l'ouvrier, sa femme et les enfants ou ascendants à sa charge: 7,50 francs. Ici aussi, il est manifeste qu'il faut payer pour l'épouse à charge; le tarif n'est dégressif que pour les autres membres de la famille. En outre, les médecins demandent lorsque les affiliés paient par *capitation*, qu'ils soient malgré tout tenus de payer une petite somme par visite sur la base de «tickets» qu'ils seraient obligés d'acheter à leur mutualité et qu'ils remettraient à leur médecin (6).

Mais nous l'avons dit, les femmes travailleuses ont souvent leurs propres caisses. Aucune recherche historique n'a encore été entreprise sur ces caisses, toutefois nous savons qu'avant la guerre de '14, dans la seule mouvance chrétienne, il en existe plusieurs centaines et les autorités sociales veulent absolument que ces caisses rentrent dans le giron des Fédérations ou mieux encore que les femmes soient amenées à s'inscrire dans les caisses mixtes et soient affiliées à des services médico-pharmaceutiques à caractère familial.

L'offensive idéologique commence, du côté du mouvement social chrétien, vers les années 1890 mais elle bat son plein dans les premières années du XX^{ème} siècle. Aux grands congrès de la mutualité, à ceux des mutualités chrétiennes, à ceux de la Ligue Démocratique Belge, il se trouve presque toujours une section consacrée au nécessaire développement des mutualités familiales. Or dans ce domaine, les responsables sociaux écoutent avec volupté des experts réactionnaires dont ils ne suivent pas nécessairement les idées dans d'autres domaines. Les deux grands pourfendeurs des mutualités de femmes et promoteurs des mutualités familiales sont à ce moment, le Baron du Sart de Bouland, Gouverneur du Hainaut et l'abbé Georges Malherbe, curé de Ronquière (7). Ces deux auteurs s'en prennent explicitement aux droits individuels des femmes: *«En considérant la femme et l'enfant, écrit du Sart de Bouland, comme on a considéré jusqu'ici le père, c'est-à-dire comme des individus isolés, formant des catégories distinctes, on n'a peut-être pas, comme le reprochent certains auteurs, commis le mal de disperser et de désagréger la famille. mais il est certain cependant qu'on n'a pas accompli le bien d'augmenter sa force (...). Toute institution sociale doit tendre à fortifier cette unité et cette cohésion de la famille...»*.

Cette cohésion de la famille peut être assimilée à sa structure hiérarchique. Écoutons encore du Sart: *«L'homme n'est pas un être isolé, ne tenant à personne ni à rien. C'est une partie d'un tout qui s'appelle la famille. Or, jusqu'ici, la mutualité n'a guère connu que l'homme isolé, l'homme célibataire. Il y a, comme on le sait, trois espèces de Sociétés de secours mutuels: les Mutuelles spéciales renfermant des catégories séparées: hommes, femmes ou enfants; les Mutuelles mixtes, comprenant une ou deux de ces catégories; enfin les Mutuelles familiales englobant tous les membres de la famille autour du chef. Or jusqu'ici, la mutualité ainsi conçue fut l'infime exception (...). Le moment est venu de voir s'il ne faut pas reconstituer la mutualité sur sa vraie base, c'est-à-dire le groupement familial»*.

Quand il discute de la cotisation à payer par le chef de ménage, du Sart n'envisage toutefois pas réellement la gratuité pour l'épouse à charge mais plutôt la gratuité pour les enfants à charge. Il fait intervenir le thème de la solidarité pour ceux-ci seulement. Il croit que si on imposait au célibataire la même cotisation qu'à l'homme marié on éloignerait le célibataire de la mutualité. Il considère qu'il faut conserver un service d'indemnité pour les femmes mais la vision qu'il propose est tout à fait discriminatoire: *«Vous remarquerez aussi que je maintiens le service de l'indemnité pécuniaire pour la femme malgré la difficulté qu'il y a de contrôler le*

chômage des femmes. Cette difficulté existe évidemment, mais elle n'est pas insurmontable, et j'estime que le salaire de la femme est aussi précieux au ménage que celui de l'homme; soit qu'il soit réellement reçu en nature, soit qu'il soit représenté par l'économie que ses soins procurent au ménage...».

L'abbé Malherbe prétend, quant à lui, que la mutualité familiale met en conflit les conceptions des actuaire et celles des mutualistes. Il est partisan *«de la cotisation unique et globale par unité familiale, chaque groupement familial payant la même cotisation. Cette solution qui demande la même cotisation aux familles nombreuses et aux familles peu nombreuses est plus chrétienne et plus morale, elle développe davantage les sentiments de charité fraternelle qui doit unir les membres d'une Mutualité...»*. A côté d'une cotisation unique et globale qui lui paraît nécessaire pour le développement des mutualités familiales, l'abbé Malherbe propose d'instaurer des discriminations dans les prestations: *«[il] propose de n'accorder aux femmes et aux enfants d'indemnité pécuniaire que pendant trois mois, de limiter l'intervention de la Société à une certaine catégorie de maladies plus graves dont la liste serait fixée limitativement dans les statuts et de mettre les couches de la mère de famille parmi les maladies donnant droit à indemnité... »*. Impossible de savoir si, dans le cas de l'accouchement, il distingue le cas de la mère travailleuse de celui de la mère au foyer. Impossible aussi de savoir s'il fait une distinction entre les travailleuses et les femmes au foyer lorsqu'il propose une mesure visant à limiter le montant global des dépenses de santé: *« Cette mesure serait complétée par la fixation statutaire d'un maximum de dépenses qui ne serait jamais dépassé (. . .) de façon à permettre à la Société de connaître à l'avance le maximum de charges qui pourraient résulter, pour elle, de son service d'indemnisation en faveur des femmes et des enfants... »*. Réflexion curieuse encore une fois, puisque l'abbé Malherbe sait comme tout le monde que les mutualités de femmes sont prospères.

On peut constater que *l'idée* de mutualité familiale s'accompagne, dès ce moment, de toutes les dérives que nous reconnaissons aujourd'hui à la «modalisation familiale»: avantager l'homme qui a une épouse au foyer, mettre sur le même pied les femmes mariées qui travaillent et celles qui sont au foyer, instaurer des réductions de droits pour les femmes qui ont une activité professionnelle...

Il est évident que dans les mutualités de femmes, nous ne retrouvons ni ces discriminations ni ces attitudes méprisantes quant aux coûts excessifs de leurs maladies... Il est de notoriété publique à ce moment que les mutualités de femmes sont opposées à l'instauration ou au développement des mutualités à base familiale. Dans le rapport qu'elle fait, en 1912, sur «La Mutualité féminine et familiale», Rose Devoghel, qui est secrétaire-trésorière de la *mutualité familiale* des *Groupes Professionnels féminins* de Liège (je souligne cette appartenance qui permet de comprendre la complexité de sa position), écrit ce qui suit: *«La mutualité familiale fut recommandée par le Congrès général de Malines (8) (...) Monsieur le Baron du Sart de Bouland en faisait au Congrès régional de Leuze, (...) un éloquent et séduisant éloge. Elle est néanmoins assez bien combattue par les propagandistes des mutualités féminines»* (9).

R. Devoghel analyse ensuite les diverses mutualités familiales existantes; elle remarque, par exemple, que dans celle d'Anhée, la cotisation est multiple et variable, que les secours médicaux et pharmaceutiques sont donnés à toute la famille mais que l'indemnité journalière n'est accordée qu'aux hommes; dans la mutualité *Les Gardiens de l'ordre* à Liège, la cotisation est unique et globale, les soins médicaux et pharmaceutiques sont accordés à toute la famille mais il n'y a pas d'indemnités journalières; elle cite d'autres cas encore. Elle examine ensuite les critiques habituellement faites contre les mutualités familiales: quand il n'y a pas d'indemnités journalières, cela se fait au détriment des *ménagères*, dit-elle, dont la maladie provoque des pertes ou des frais (il faudra confier le ménage à des «mercenaires»), ensuite dans la plupart des mutualités familiales, il n'y a pas de service de secours pour les accouchées et *«si ce service est*

établi, il est à présumer, écrit encore Rose Devoghel, qu'il ne sera pas organisé aussi soigneusement par un comité d'hommes que par un comité de femmes»(10) enfin si la mutualité familiale accepte la fillette vivant chez son père, l'épouse vivant chez son mari, où s'inscrira la jeune fille isolée? demande-t-elle.

Mais surtout: «il est probable que dans la mutualité familiale les femmes seront sacrifiées; elles ne participeront pas à l'administration de la caisse, sous prétexte qu'elles ne sont pas capables de gérer elles-mêmes leurs intérêts et que leurs maris y suffisent amplement. Et puis, elles ne pourront prendre l'initiative de s'affilier. Si le mari ne veut pas entrer dans la mutualité familiale, la femme sera privée des secours. S'il entre dans une mutualité antireligieuse, cela peut exposer la femme à des situations que sa conscience doit répudier. Ces objections paraissent sérieuses (...). Pour y répondre, il nous semble qu'à la mutualité familiale dirigée par un comité d'hommes, il faut préférer la mutualité familiale dirigée par un comité féminin».

Et plus loin encore: «Nous trouvons cependant préférable que dans les mutualités familiales la direction soit féminine et que l'affiliation se fasse par l'intermédiaire de la mère (...). Puisque les femmes sont aptes à gérer les mutualités féminines, d'ailleurs très prospères, elles seront capables de bien administrer les mutualités familiales»(11). Et Rose Devoghel rappelle pour terminer qu'il n'existe en Belgique qu'une seule mutualité familiale dirigée par les femmes (celle précisément dont elle est trésorière); les statuts de cette mutualité sont donnés en annexe. Cette mutualité n'a pas encore de service médical et pharmaceutique et les cotisations des membres sont diversifiées en fonction du sexe et de l'âge. Les femmes paient évidemment moins que les hommes: pour l'âge d'admission le plus élevé, celui des membres ayant entre 46 et 51 ans, les femmes paient 1,10 francs et les hommes 1,95 francs... L'indemnité journalière d'incapacité est différente également, l'indemnisation de l'accouchement n'est pas assurée.

Du côté socialiste, la situation est tout aussi complexe. Lorsqu'en 1930, Arthur Jauniaux publie une histoire de la mutualité, il distingue assez nettement les travailleuses des ménagères: «La femme salariée doit faire partie de la mutualité avec les hommes, surtout si elle appartient à un syndicat à base mutualiste. Elle a besoin d'une indemnité aussi élevée que possible quand la maladie l'oblige à perdre son salaire... Cependant même pour les femmes salariées, il est désirable que la mutualité adopte une formule - section pouvant se réunir séparément - car elles ont quand même à discuter des intérêts spéciaux: leur situation en cas de maternité, repos suffisant, chambres d'allaitement à l'usine. (...) En ce qui concerne les femmes ménagères et les jeunes filles non salariées, on peut dire que ce n'est qu'après la catastrophe mondiale qu'on a vraiment réussi à intéresser un nombre déjà important d'entre elles aux affaires mutualistes. La tâche a été facilitée parce que les avantages toujours plus grands du service de santé familial de la fédération retenait de plus en plus leur attention»(12).

1920: désormais les subsides sont réservés aux caisses médico-pharmaceutiques à base familiale...

Arthur Jauniaux fait référence ici au fait qu'après la guerre, le Ministre socialiste Joseph Wauters a décidé d'octroyer un énorme subside (16 millions!) aux seules sociétés mutualistes dont le service médico-pharmaceutique est organisé sur une base familiale (circulaire ministérielle du 20 février 1920). Arthur Jauniaux qui semble plutôt favorable à l'organisation mutualiste autonome des femmes, n'est pas du tout choqué par cette intervention familialiste: Dès ce moment, écrit-il, le service médical et pharmaceutique de la Fédération était familial et, selon une prescription voulue par notre cher Wauters, il était obligatoire d'accorder au moins 25 francs - d'ailleurs remboursés par l'Etat - au chef de famille affilié en cas de naissance

d'enfant»(13). Soulignons d'emblée l'inversion du transfert: ici, c'est la mère qui accouche et le père qui reçoit la prime! Jauniaux se lance ensuite dans tout un plaidoyer sur ce qu'il convient de faire pour les «ménagères»: «Le travail de la ménagère est compliqué et exige une importante dépense de forces. Pourquoi, quand elle est malade, doit-elle se traîner quand même par la maison pour vaquer tout au moins aux besognes urgentes de son foyer? Elle devrait donc s'assurer une indemnité de maladie qui l'aiderait à supporter les frais d'une femme à journée» (14). Il se félicite alors des progrès réalisés par «La Femme Prévoyante» qui assure, par exemple, (cas de l'arrondissement de Bruxelles) aux femmes dont le mari est couvert dans le cadre du service médico-pharmaceutique familial, «une indemnité en cas d'accouchement, une indemnité de repos pendant six semaines, une prime si elle a fréquenté les consultations prénatales, une indemnité journalière en cas d'incapacité de travail ménager causée par la maladie ou l'accident, etc.» (15).

C'est aussi le Ministre J. Wauters qui, en 1927, fit octroyer un subside de l'État aux caisses d'assurance maternelle qui recevaient déjà souvent des subsides de certaines Provinces et Communes. Dans l'état actuel de mes connaissances, il me semble plutôt que ces caisses d'assurance maternelle ont tendance à traiter, presque de la même manière, les mères qui travaillent et celles qui restent au foyer.

Les lendemains qui déchantent pour les organisations de femmes...

Après la décision de ne subsidier que les mutualités qui organisaient un service médico-pharmaceutique sur une base familiale, que deviennent les mutualités de femmes? Bien sûr, il existait une exception: le subside de l'État pouvait être octroyé aux mutualités qui assuraient le service médico-pharmaceutique des femmes isolées: célibataires, divorcées, veuves, abandonnées... Mais quelle était la possibilité de faire vivre une mutualité sur cette base?

Alors qu'avant la guerre de '14, il y avait, dans le seul mouvement chrétien, plus de trois cents mutualités de femmes réputées très florissantes, le «détournement» des subsides au bénéfice des seules mutualités à base familiale, va contraindre les mutualités de femmes à s'étioler. En effet, elles pouvaient encore assumer des caisses d'incapacité primaire et de réassurance mais elles ne pouvaient plus y ajouter les caisses de soins médico-pharmaceutiques dont le rôle devenait à ce moment, si important. Concrètement, les femmes mariées pouvaient bénéficier des soins de santé du chef de la mutualité de leur conjoint et s'assurer pour le reste dans une mutualité de femmes, il est évident que c'était compliqué et désavantageux pour elles et que la viabilité des mutualités de femmes sans les subsides pour le service médico-pharmaceutique était fragile...

Les femmes vont donc être absorbées dans les mutualités à base familiale qui sont entièrement dirigées par des hommes. Cela ne se fait pas sans heurts. Les tensions sont perceptibles lorsqu'en 1922, au sein du Secrétariat Général des Œuvres Sociales féminines chrétiennes, la Fédération Nationale des Ligues Ouvrières Féminines (fondée en 1920) dresse son bilan: *«Le problème des Mutualités féminines a été étudié d'une façon spéciale. Nous avons entamé des négociations avec le bureau de l'Alliance des Mutualités. L'Alliance mettra toute son influence en œuvre pour nous aider à créer partout des mutualités féminines et pour les maintenir en activité. Deux déléguées du Secrétariat général ont été désignées pour faire partie du bureau de l'Alliance. Nos secrétariats régionaux travailleront partout de commun accord avec l'Alliance et désigneront au besoin une déléguée spéciale pour la propagande. Le Secrétariat général espère, avec le concours de l'Alliance, pouvoir désigner bientôt une propagandiste spéciale pour les mutualités féminines»(16).*

Le processus ressemble tout à fait à celui qui, à la même époque, consacre l'absorption des syndicats féminins par la C.S.C. Ici, pour les mutualités, on constate qu'après avoir subi le dépeçage d'une partie essentielle de la mutualité (avoir ôté aux mutualités de femmes la possibilité d'organiser le service médico-pharmaceutique), les mutualités de femmes qui étaient si prospères et avaient connu une expansion si vertigineuse en quelque quinze années avant la première guerre, apparaissent maintenant comme des handicapées qui s'étiolent, ont besoin d'aide et d'encouragements de la part de l'Alliance; elles doivent se mettre à genoux pour obtenir un poste de propagandiste! En perdant leurs mutualités à vocation générale, les femmes perdaient aussi les emplois et les qualifications qui y étaient liées.

Du côté des responsables masculins, il est difficile de savoir si les discours traduisent de la naïveté ou de l'hypocrisie. En 1922, on peut lire dans la publication de la Fédération de Liège des mutualités chrétiennes, sous le titre «Féminisme»: *«Nous insistons sur l'urgence de créer des mutualités féminines. Qu'elles soient établies comme Mutualités autonomes ou comme Sections des Sociétés pour hommes - converties de la sorte en Mutualités familiales - c'est la mesure d'opportunité. Ce qu'il importe avant tout, c'est de s'assurer le concours de dames décidées à en assumer le fonctionnement et la gestion. Au début, la collaboration de mutuellistes hommes leur sera utile en vue de les initier aux méthodes mutualistes et de guider leur action. L'avantage de la Mutualité autonome uniquement accessible aux femmes, est d'être spécialement établie pour elles et d'être mieux appropriée à leur condition. La Section établie au sein de la Mutualité pour hommes paraît accessoire ou réservée aux épouses et à la famille des sociétaires; elle est le plus souvent subordonnée à la direction générale de la société, aussi l'action de la femme y est nulle ou tout à fait secondaire. Et cependant tout ce qui est relatif aux naissances, aux services qui intéressent l'enfance, est de la compétence et présente le plus grand intérêt pour les mères! Mieux vaut donc la Mutualité féminine. Tôt ou tard, elle est assurée d'une complète indépendance d'action; la mesure s'impose. La femme ne supportera plus longtemps que le libre choix de la Mutualité soit pour elle un leurre et subordonné à la seule volonté du père, parfois inconscient et peu soucieux des intérêts de la famille (...). Le rôle de la femme n'est plus celui d'avant-guerre (...). Elle est appelée tout comme l'homme, à servir et défendre ses intérêts. Elle tentera tous les jours davantage de solutionner par elle-même toutes les questions qui touchent à sa condition (...). L'on ne doit porter aucune entrave au courant qui porte la femme à régler son sort, mais tenter de déterminer et d'orienter son action. Il faut l'engager et la soutenir dans la voie qui lui permettra d'exercer avec conscience et autorité un rôle efficace. Ce rôle, elle le remplira dans le domaine des assurances sociales, car sur elle repose surtout le soin des enfants. Nos principes chrétiens nous ont de tout temps déterminés au respect de la femme, à défendre ses privilèges d'épouse et de mère. Ces mêmes principes doivent nous porter aujourd'hui au respect des droits qu'elle a conquis et à lui assurer l'exercice de la haute mission qui lui est dévolue.»*(17).

Il est probable que les sections autonomes de femmes dont il est question sont ces «sections dites de femmes ménagères» que l'on retrouve parfois dans les textes et qui assurent les ménagères à une caisse d'incapacité pour bénéficier d'une prestation en cas de maladie ou encore des sections qui assureraient l'incapacité de travail en cas de maladie et auraient une caisse d'assurance maternelle.

Mais, puisque la branche «soins de santé» leur a tout à fait échappé, les mutualités de femmes vont donc s'essouffler et réduire leur activité à quelques aspects d'assurance complémentaire.

Du côté socialiste, la question est peut-être plus complexe, notamment parce que «Les Femmes Prévoyantes» vont assumer les vacances pour enfants et la gestion des subsides destinés aux cures d'air préventives ce qui leur assure une importante surface d'action. Des recherches historiques sont nécessaires pour nous éclairer sur l'évolution concrète des

mutualités de femmes et des diverses branches d'assurance, notamment, pour la période d'entre les deux guerres. Il est certain que lors de l'établissement de la sécurité sociale en 1944, les femmes ne sont plus nulle part, elles n'ont absolument pas voix au chapitre et la «modalisation familiale» de la sécurité sociale va pouvoir prendre un essor sans précédent.

Ailleurs, j'ai montré que les pensions de retraite avaient connu une évolution analogue à celle de l'assurance maladie-invalidité. En 1924, lors de l'instauration de la pension de retraite obligatoire pour les ouvriers, les assurés qui ont une épouse à charge paient des primes supplémentaires pour procurer à celle-ci une pension de vieillesse à l'âge de 65 ans et, le cas échéant, une pension de survie. C'est une loi sinon égalitaire du moins équitable. L'année suivante, 1925, la loi instaurant la pension de retraite obligatoire pour les employés est, de ce point de vue, à la fois inégalitaire et inéquitable. Le système des pensions d'après la guerre s'ajustera progressivement, quant au rapport de genre, sur la philosophie déjà présente dans cette loi sur les retraites des employés (18).

Dans ce rapide parcours, je me suis efforcée de montrer que le caractère familial de la sécurité sociale est une construction historique, le produit d'un rapport de genre, rapport de forces au cours duquel les organisations de femmes ont été dépouillées de leurs réalisations, mises hors du circuit de la redistribution des subsides; elles ont perdu les emplois qui étaient liés à l'administration de ces assurances sociales et tout pouvoir sociopolitique dans le domaine de la protection sociale. Dès le début de leur promotion puis de leur création, les mutualités familiales génèrent des discriminations, et pour les hommes il est clair que ces mutualités doivent être placées sous leur contrôle. La vision de Rose Devoghel qui accepterait la création ou le développement de mutualités familiales à condition que celles-ci soient placées sous le contrôle des femmes apparaît comme un chant du cygne...

La «modalisation familiale» de la sécurité sociale est une construction historique, elle marque une grave défaite des organisations de femmes. Mais le cours de l'histoire peut être modifié. Il s'avère nécessaire, aujourd'hui, de retrouver la philosophie première d'une sécurité sociale fondée essentiellement sur une solidarité égalitaire entre des travailleurs individuels soumis aux mêmes risques (perte ou insuffisance de leur salaire). Accessoirement, cette solidarité pourra s'adjoindre des individus qui, par leur contribution personnelle au financement de la sécurité sociale, montrent qu'ils souhaitent y participer...

Notes

(1) Sauf parfois une différenciation en fonction de l'âge ou seulement de l'âge au moment de l'affiliation.

(2) Emile Vandervelde est un des seuls à évoquer une des raisons objectives, celle de la différence entre les rémunérations des hommes et des femmes.

(3) Notamment pour assurer le service des mutations, pour pouvoir adhérer à des caisses qui couvrent l'incapacité de travail pendant une plus longue période et pour participer au service médico-pharmaceutique...

(4) Ces ligues sont les ancêtres de «Vie Féminine».

(5) Dans *Le Moniteur*, de la Fédération mutualiste... Liège, 1904, n°7, p. 1.

(6) N.B.: c'est l'origine du terme «ticket modérateur».

- (7) Les citations qui suivent sont extraites d'articles parus dans *Le Moniteur*, de la Fédération mutualiste des sociétés chrétiennes de mutualité de la Province de Liège, 1907, n°10; 1908, n°2; 1910, n°10; 1911, n°9 (pas de pagination).
- (8) De la Ligue Démocratique Belge, 1909.
- (9) *La Femme Belge*, sous la dir. de Victoire Cappe, Louvain, 1912, p. 107-113.
- (10) *Ibidem*.
- (11) *Ibidem*.
- (12) A. Jauniaux, *Cent années de Mutualité en Belgique*, Bruxelles, éd. L'Eglantine, 1930.
- (13) *Ibidem*.
- (14) *Ibidem*.
- (15) *Ibidem*.
- (16) Dans *La Femme Belge*, août 1922, p. 244.
- (17) *Le Moniteur mutualiste*, Fédération de Liège, 1922, n°2.
- (18) H. Peemans-Poullet, «Pour les pensions des travailleurs salariés, la sécurité sociale fête son septantième anniversaire», numéro spécial de la *Revue Belge de Sécurité Sociale* consacré au cinquantenaire de la sécurité sociale, sous presse.
-

Familialisme et crise économique

Référence de l'extrait : « L'extrême-droite contre les femmes », (coordonné par Jo De Leeuw et Hedwige Peemans-Poullet), éd. Charte 91/Université des Femmes/Luc Pire, Bruxelles, 1995, p. 203-239

Introduction

Je voudrais attirer votre attention sur la résurgence du “familialisme”, sur les fonctions socio-économiques de toute politique “familialiste” et sur le danger de voir une nouvelle fois les progressistes et les mouvements sociaux, ainsi que la droite et l'extrême droite, trouver dans une telle politique les éléments d'un consensus qui leur serait impossible par ailleurs.

J'utilise les termes “familialiste”, “familialisme” pour désigner des orientations politiques et sociales qui, se prétendant favorables à la famille, poursuivent, en réalité, des objectifs moins avouables comme la réduction des dépenses sociales ou l'attribution d'avantages particuliers aux hommes mariés. Ces termes s'opposent donc, dans mon esprit, non seulement à tout ce qui serait réellement favorable aux familles (*gezinsvriendelijk*, dirait-on en flamand), mais encore bien davantage à toute politique qui aurait pour objectif d'améliorer de manière égale les droits de chacun des membres de la famille. En Suisse, on utilise parfois le terme “familisme” pour désigner une politique qui traite la famille (et donc pas l'individu) comme la plus petite entité sociale et qui est, de ce fait, indifférente à l'impact inégalitaire de cette politique sur chacun des membres de la famille (1).

On peut constater, me semble-t-il, que chaque période de crise économique est marquée par un discours sur la crise des valeurs qui se focalise rapidement sur la crise des valeurs familiales. La perte des valeurs, en général, proviendrait de la crise de la famille. La délinquance, la drogue, la violence, le divorce proviendraient de la désagrégation des valeurs familiales et cette désagrégation serait imputable au travail professionnel des femmes mariées. C'est pourquoi un virage de la société vers la droite s'accompagne toujours d'une résurgence de l'idéologie de la femme au foyer.

Aujourd'hui, les associations (bourgeoises) de femmes au foyer, en même temps que le Vlaams Blok d'ailleurs ou que les autres partis d'extrême droite, demandent que l'on reconnaisse la valeur sociale et économique, non pas tant du travail ménager et familial, mais bien du rôle de la femme au foyer. Par ailleurs, tout le discours réactionnaire sur la famille est un discours déguisé contre le travail professionnel des femmes mères de famille et sur la nécessité de restaurer l'inégalité fondamentale entre le père et la mère.

La crise des années trente...

Au cours de la crise des années trente, des partis conservateurs et d'extrême droite et certains organismes familiaux proposent de constituer la famille en entité juridique. Dans une perspective de “corporatisme politique” (2), il s'agit de remplacer la démocratie libérale à base individuelle par des formes de représentation politique à base organique. “*C'est une des fonctions essentielles de l'Etat*”, dit Jean Denis, le principal théoricien rexiste en la matière, de

défendre et favoriser l'institution familiale qui est l'un des groupements naturels constitutifs de l'Etat. L'Etat n'a donc pas le droit d'ignorer la famille pour ne considérer exclusivement la société que comme une collectivité d'individus... Si l'Etat a des droits vis-à-vis de la famille et notamment celui d'exiger qu'elle lui fournisse des citoyens sains de corps et d'esprit et disposés à servir loyalement l'intérêt commun, la paix et la prospérité publique, l'Etat a également envers elle des devoirs très importants... Et plus loin, l'auteur poursuit: "Ainsi le père de famille... est plus apte que tout autre à comprendre les nécessités du bien commun, lui dont toute la vie se passe à assurer le bien commun des siens, à veiller à la paix et à la prospérité commune de ce complexe d'intérêts particuliers qu'est en réalité la famille. Il est donc urgent dans l'intérêt même de l'Etat, que celui-ci reconnaisse la famille comme une entité sociale". Ou encore: "Nous tenons pour vérité absolue que la personnalité du père ne peut être distraite (sic : je pense qu'il faut lire distincte) de celle de la femme à laquelle il est uni, ni des enfants qu'il a procréés. La famille est un **être réel**, comme le disait déjà Bonald..." (3) Cette reconnaissance comporte, nous le savons, divers avantages par rapport au patrimoine, aux impôts, etc. mais surtout l'instauration d'un droit de vote familial qui viendrait contrecarrer le suffrage universel masculin qui est individuel.

La Ligue des Familles nombreuses revendique les mêmes choses au même moment. Elle impute le désintérêt public pour la famille et la dénatalité au suffrage démocratique à base individuelle (4). Les rexistes, cependant, se prononcent pour l'octroi du droit de vote aux femmes et proposent diverses mesures pour relever la *dignité des femmes*. Toutefois, la famille idéale est, pour eux, une famille hiérarchisée, nombreuse, où la mère reste au foyer et où sa protection (sociale) découlerait de l'interdiction du divorce.

Au cours des années trente, les rexistes utilisent fréquemment la "famille" pour interpréter la crise économique. Ils l'utilisent pour faire une lecture *démographique* de la crise. La crise est, pour eux, le résultat d'une sous-consommation, qui provient de la dénatalité, celle-ci étant liée à la crise des valeurs familiales (5). Cette interprétation de la crise économique, qui est assez banale à ce moment, leur permet de ne se ranger ni du côté des interprétations marxistes, ni du côté des interprétations ultra-libérales. La responsabilisation de la famille leur permettait d'occuper une troisième position; ils sont, en effet, théoriquement, opposés tout autant à l'« hyper-capitalisme » qu'à toute forme de socialisme.

Les rexistes n'ont pas réellement développé de manière systématique leurs idées sur l'économie. Ils sont hostiles au libéralisme pur, aux excès du capitalisme mais ils rejettent avec plus de rage encore toute idée de "bolchévisme". L'égalité leur apparaît comme une idée bolchévique. Ils semblent hostiles à une trop grande intervention de l'Etat (6) mais veulent rendre à l'Etat sa dignité et en appellent continuellement à l'Etat pour toutes les mesures de restauration de la famille, de la moralité publique, etc. Ils sont antiparlementaristes et attaquent souvent violemment les partis politiques et les mouvements sociaux existants. Ils seraient favorables au corporatisme mais considèrent qu'il faut avancer avec prudence dans ce domaine. Les rexistes ont créé un syndicat, une mutuelle, des organisations pour les agriculteurs, les artisans et commerçants, etc. Ils sont favorables à l'allongement des congés payés obligatoires, à la limitation de la durée hebdomadaire du travail, à l'instauration d'un salaire minimum garanti (non individuel mais familial), au relèvement des pensions de retraite... Les rexistes prétendent être les défenseurs du peuple et ils utilisent les emblèmes de la gauche: "Front populaire de Rex", drapeau faisant penser au drapeau soviétique, hymne qui ressemble à l'Internationale... Ils organisent des services féminins de bénévoles: services d'aides ménagères, de soupes populaires, de colonies de vacances... Ils organisent des services sociaux, fiscaux, juridiques. Degrelle va à la rencontre des grévistes...

Il faut donc se souvenir que le rexisme comportait ce mélange incroyable de populisme opportuniste et d'intégrisme moral avec sa férocité contre le contrôle des naissances,

l'avortement, le divorce, la pornographie, le cinéma immoral, la prostitution, la promiscuité dans les lieux de travail... Or, sur la plupart de ces matières, il peut compter sur un large consensus. Les réfutations des idées rexistes ne portent généralement pas sur ces questions (7). Ces réfutations sont d'ailleurs souvent maladroites, voire simplistes, même chez les communistes qui ont cependant été les premiers à reconnaître le danger et à organiser la mobilisation contre la montée de l'extrême droite.

Les idées rexistes sont viscéralement antiféministes, c'est-à-dire opposées au mouvement qui revendique l'égalité entre hommes et femmes et l'émancipation sociale et économique des femmes. Les rexistes veulent redonner aux femmes la conscience de la dignité de leur rôle traditionnel. C'est dans ce domaine que le consensus est le plus large; il parcourt toutes les tendances politiques.

Presque tous sont favorables à la réduction ou à la suppression du droit au travail pour les femmes mariées. Les mesures discriminatoires qui seront adoptées par les gouvernements de coalition catholique-libérale, à l'encontre des femmes mariées qui exercent une activité professionnelle, feront l'objet d'un accord assez large dans le monde des hommes: partis, organisations sociales, etc. Certaines de ces mesures ont même été préparées au sein des syndicats chrétiens et cela quelques années à peine après l'incorporation des syndicats chrétiens féminins dans la C.S.C. Ceux qui ne sont pas favorables à de telles mesures ne se donnent pas, sauf exception (8), la peine de se mobiliser ou même d'élever la voix.

Presque toutes les mesures qui portent atteinte aux droits des travailleuses mariées concernent la résorption du chômage, la restructuration du marché du travail, les dépenses sociales et publiques. Rappelons-en quelques-unes, tant le rapprochement avec la situation actuelle est suggestif.

En 1934, le gouvernement se donne les moyens de continger dans chaque branche d'industrie le pourcentage de femmes mariées ou non mariées en vue de leur remplacement éventuel par des chômeurs masculins. Dans l'exposé des motifs, le gouvernement indique que cette mesure est de la même nature que celle qui consiste à exclure les immigrés : *"Il ne sera pas inutile de répéter ici que cette réglementation nouvelle poursuit un but identique à celui qui est visé par la réglementation contingentant les ouvriers étrangers, à savoir le remplacement de la main-d'œuvre en cause par des chômeurs belges de (sexe masculin)... L'objectif envisagé est donc toujours la résorption du chômage et la diminution des dépenses qu'il impose au Trésor public. Le gouvernement se rend compte de la délicatesse des mesures envisagées et de la prudence dont il devra faire montre... (c'est pourquoi il s'impose la consultation des partenaires sociaux)"*. Cet Arrêté royal, adopté sous régime des pouvoirs spéciaux, faisait suite à une proposition de loi (Rutten) déposée au Sénat au début de la même année et provenant des syndicats chrétiens. La très large consultation menée pour la préparation de cette proposition avait fait apparaître un très large consensus. Les syndicats socialistes n'étaient pas très chauds mais ne s'opposaient pas formellement, les plus réticents étaient les patrons qui désiraient garder une main-d'œuvre bon marché. Le gouvernement, lui, avait intérêt à opérer cette substitution puisque les chômeuses mariées, même celles qui étaient assurées contre le chômage, n'avaient plus droit, depuis 1932, aux allocations de chômage de deuxième période, celles qui, à ce moment, dépendaient des finances publiques.

L'assimilation officielle, dans le texte même de l'exposé des motifs, de l'exclusion des femmes mariées avec celle des travailleurs étrangers (qui pouvaient être expatriés aux frais de l'Etat), ne semble même pas avoir ému les opposants à la montée des droites les plus conservatrices et extrêmes (9).

Les organisations féministes, par contre, réagissent très énergiquement et réussissent à mobiliser de nombreuses organisations de femmes.

Aujourd'hui, le bilan global des mesures économiques et sociales adoptées à cette époque demeure toujours quasi inexploré. L'évolution du chômage commence à être connue (10), mais on ne connaît toujours pas le chiffre réel des chômeuses puisque les administrations qui fournissent les statistiques des assurés contre le chômage et des bénéficiaires d'allocations ne tiennent compte ni des travailleurs industriels à domicile (dont la grande majorité sont des femmes) qui ne peuvent s'assurer contre le chômage, ni des chômeuses mariées dont le conjoint travaille, vu qu'elles n'ont plus droit aux allocations du FNC, etc. Au Fonds national de crise, le chômeur marié perçoit une allocation majorée pour son épouse au foyer mais, depuis 1932, celui dont la femme est chômeuse perçoit le *même supplément* en lieu et place de l'allocation personnelle de la titulaire. Selon ce nouveau mode de calcul, le chef d'un ménage de deux chômeurs perçoit, par exemple, par jour 12,50 F (soit 9 F pour le chômeur + 3,50 pour l'épouse à charge) au lieu du montant précédent, qui aurait été de 16 F (soit 9 F au mari chômeur + 7 F à l'épouse chômeuse), ce qui représente seulement 78 % du droit théorique de ce ménage (11). La chômeuse mariée a perdu son droit et la moitié de celui-ci a été attribué à son conjoint, s'il est en chômage également. Cette exclusion des chômeuses mariées du droit aux allocations de chômage du FNC suscite un peu plus de protestations syndicales et même parlementaires que l'A.R. de contingement...

D'autres mesures discriminatoires sont adoptées en 1935 : diminution du traitement des institutrices, diminution du traitement des femmes agents de l'Etat, blocage de leurs augmentations de traitement pour deux ans, blocage du recrutement d'agents féminins dans la fonction publique... Les mesures d'austérité atteignent très gravement les travailleurs masculins dans divers domaines, mais elles comportent continuellement des suppléments discriminatoires à l'égard des travailleuses mariées.

Plusieurs de ces mesures seront supprimées lorsqu'en 1935, le gouvernement d'union nationale (Van Zeeland) accède au pouvoir et abandonne la politique déflationniste d'austérité et de franc fort pour procéder à une dévaluation et à une relance de type keynésien.

Mais malgré tout, la situation sociale et économique des travailleuses reste marquée par ces années. La restructuration du marché du travail des femmes a été assez largement décrite par l'Inspectrice du Travail, Elise Plasky. Celle-ci, qui s'oppose à l'interdiction du travail salarié pour les femmes mariées et préconise l'instauration d'un salaire minimum pour éviter de mettre en concurrence les salaires féminins et les salaires masculins, conseille cependant d'adopter la proposition de loi qui prolongerait l'obligation scolaire des filles, afin de leur donner un enseignement ménager et conseille d'orienter les filles vers des métiers féminins qui constituent, en toute circonstance, une "ressource d'emploi personnel" (12).

Mon but n'est pas tant, cette fois, de m'étendre sur la crise des années trente, je voulais simplement rappeler comment l'ensemble des idées fascistes et réactionnaires au sujet de la femme et de la famille accompagnait chez nous, comme aux Pays-Bas, en Allemagne ou en Italie, des mesures de régression sociale qui peuvent bénéficier alors d'un large consensus...

La crise actuelle...

L'utilisation de l'idéologie familialiste en sécurité sociale est aujourd'hui scientifiquement organisée, elle est défendue par plusieurs professeurs du Centrum voor Sociaal Beleid de l'Université d'Anvers (notamment B. Cantillon et H. Deleeck), mais elle est aussi relayée par certains professeurs de la K.U.L. (notamment B. Van Buggenhout) (13). La

“modalisation familiale” des prestations de sécurité sociale permet de cibler un groupe restreint de ménages “dignes d’intérêt” que l’on prétend protéger tout particulièrement des effets de la crise et du risque de pauvreté. Au nom de la protection particulière de ce nombre limité de ménages, on applique des restrictions ou des discriminations au plus grand nombre des ayants droit. Les ménages mieux protégés sont les ménages où un seul des conjoints est dans la population active. Les avantages sont principalement octroyés au chef de ménage mais aussi au conjoint non travailleur. Ces ménages sont devenus minoritaires aujourd’hui, mais cependant l’importance des droits dérivés octroyés dans ce système est loin d’être en perte de vitesse. Les ménages désavantagés sont ceux où les deux conjoints (ou concubins) sont intégrés dans la population active; les discriminations y frappent plus particulièrement les travailleuses; ces ménages sont aujourd’hui nettement majoritaires mais leurs droits directs n’ont pas augmenté proportionnellement à leur nombre. Une autre manière de présenter les choses, c’est de montrer que les discriminations dont sont victimes les travailleuses mariées (ou concubines) sont accompagnées d’une valorisation matérielle et idéologique d’un autre type de ménages, celui où la femme reste au foyer.

Mais cette politique familialiste atteint d’autres domaines. Elle est très présente dans la fiscalité et se glisse insidieusement dans le droit au travail, voire dans le droit du travail. Le résultat économique et social global est à l’heure actuelle difficile à mesurer mais dans chaque secteur, on peut tracer des pistes et avancer quelques résultats.

J’analyserai particulièrement trois domaines: la restructuration du marché du travail, les transferts fiscaux et les transferts sociaux dans la sécurité sociale.

Restructuration du marché du travail

Le discours qui préside à la restructuration du marché du travail est celui de la flexibilité appliquée à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

Cette conciliation de la vie familiale et professionnelle est devenue, en quelques années, la “tarte à la crème” de l’idéologie familialiste. Remarquons pour commencer que cette interrogation sur la possibilité de concilier ces deux activités est un véritable camouflet pour les centaines de milliers de femmes qui, depuis toujours, concilient, jour après jour, leur vie professionnelle à plein temps, le travail ménager et le travail familial. Elle représente aussi une manière de détourner ou même d’effacer le discours des féministes et les revendications formulées par celles-ci et par les travailleuses au sujet du partage des tâches et des équipements collectifs.

Au nom de cette “découverte” de la difficulté de concilier vie familiale et professionnelle, des gouvernements successifs ont mis en place toute une panoplie de mesures qui toutes (sauf une) ont pour objectif d’écarter partiellement ou temporairement les femmes du travail professionnel et/ou de mettre leurs droits sociaux entre parenthèses.

Analysons-les, en commençant par la seule mesure qui s’affiche comme favorable à l’entrée dans le marché du travail : il s’agit des dispositions spéciales destinées aux “femmes rentrantes”. Les “personnes rentrantes” sont les catégories de demandeurs d’emploi qui souhaitent rentrer sur le marché du travail après avoir interrompu leur activité professionnelle pour se consacrer:

(1) soit à l’éducation de leurs enfants, des enfants de leur conjoint ou de ceux de la personne avec qui ils cohabitent;

2) soit à soigner leur père et/ou leur mère, ceux de leur conjoint ou de la personne avec qui ils cohabitent... *Cette notion*, dit une publication du Ministère de l'Emploi et du Travail, *n'a pas été limitée au cas des femmes*... La disposition consiste à dispenser de certaines cotisations sociales les employeurs qui engagent des "personnes rentrantes". Cette mesure, qui permet sans doute de tirer d'embarras quelques femmes en difficulté, est cependant hautement symbolique et fort injuste au regard des chômeuses. Symbolique, parce que, dans le cadre des mesures dites de conciliation de la vie professionnelle et familiale, la seule mesure visant l'insertion dans le marché du travail, intéresse des femmes qui précisément s'en étaient retirées pour assumer les charges familiales. Elle apparaît donc comme particulièrement injuste vis-à-vis des chômeuses qui ont travaillé et cotisé, qui cherchent un emploi et se voient tout à coup apparemment "dribblées" par des femmes qui arrivent, à regret, sur le marché du travail après avoir fait un autre choix. A côté de cela, les chômeuses cohabitantes, elles qui ont donc, dans la majorité des cas, choisi d'assumer en même temps la vie professionnelle et la vie familiale, se trouvent soumises à la réglementation sur le chômage anormalement long et peuvent, le cas échéant, perdre leur droit aux allocations de chômage et, cessant alors d'être titulaires de droits directs en sécurité sociale, être mises à la charge de leur conjoint. Cette incitation en faveur des femmes rentrantes, dont la portée est restée numériquement limitée, conforte cependant l'idéologie patriarcale. Au nom de celle-ci, doivent être récompensées les femmes qui ont avant tout choisi de rester au foyer. Cette mesure fait passer une idée plus grave encore, à savoir que *l'emploi est un privilège destiné prioritairement à celles qui en ont vraiment besoin*.

A cet égard, cette mesure, bien qu'inefficace, est cependant une pièce maîtresse de la panoplie que nous présentons.

Le reste de la panoplie comprend tout un chapelet de mesures qui, au nom de la "conciliation", écartent un peu plus les parents travailleurs, des femmes essentiellement, de la vie professionnelle.

Le congé de maternité a été prolongé d'une semaine.

Les congés de circonstances (congés pour motifs familiaux impérieux: soit quatre jours sans perte de salaire, soit une période plus longue mais sans solde) sont aujourd'hui plus répandus.

Le congé parental (non rémunéré) a été instauré; il n'est pas un droit et n'oblige donc pas l'employeur à l'octroyer ni à reprendre le travailleur qui en aurait fait usage. Il se contente de préserver certains droits sociaux.

Le travail à temps partiel a été développé. Bien que la définition du travail à temps partiel se réfère à un travail effectué de façon régulière et *volontaire*, celui-ci a été imposé aux chômeuses demandeuses d'emploi à temps plein. Au début, ces chômeuses conservaient l'allocation de chômage pour la partie chômée de leur temps d'activité. Actuellement, cette allocation complémentaire est en voie de disparition.

L'interruption de la carrière professionnelle : elle a été instaurée en 1985. Il s'agit de la possibilité pour un travailleur de suspendre totalement ou partiellement son contrat de travail pendant une durée de 6 mois minimum et d'un an maximum. Cette possibilité repose sur un accord individuel entre l'employeur et l'employé. Le travailleur qui se retire reçoit une allocation forfaitaire et doit être remplacé par un chômeur.

L'interruption du chômage : cette mesure instaurée en 1985 permet, pour des raisons familiales ou sociales, à un chômeur de ne pas être disponible pour le marché du travail pendant

une période d'au moins 6 mois et au plus d'un an; au cours de cette période, le chômeur perçoit des allocations de chômage forfaitaires et réduites.

Mon but n'est évidemment pas de décrire cette législation complexe mais de montrer que toute cette panoplie de mesures placées sous le label de la conciliation de la vie professionnelle et familiale vise à détacher les travailleuses de leur engagement professionnel, de leur investissement dans la vie professionnelle ou à réduire leurs droits sociaux. L'harmonisation se traduit en fait par une flexibilisation. Pour que la flexibilisation du marché du travail féminin progresse selon les souhaits des employeurs, il faut que les femmes aient toujours un pied dedans et un pied dehors, il faut les mettre dans l'incapacité de décider qu'elles veulent vivre à la fois leur vie familiale et leur vie professionnelle. Le thème de la conciliation conduit, en fait, à une résurgence de l'idéologie du "libre choix".

Le fait de présenter ces mesures comme neutres du point de vue du genre est d'une hypocrisie qui ne trompe personne, mais dans laquelle beaucoup se drapent. Dans ce domaine, les statistiques n'ont, hélas, aucun pouvoir de conviction.

Ces mesures font souvent l'objet de *stimulants économiques* qui sont susceptibles d'être retirés aussitôt que les effectifs sont en place. Rappelons ce qui s'est produit pour le travail à temps réduit involontaire. A la demande des patrons, il a été imposé aux chômeuses à partir des années 80. Celles-ci percevaient alors une allocation de chômage complémentaire. Maintenant que le plein est quasi fait avec presque 200.000 demandeuses d'emploi à temps plein occupées à temps réduit involontairement, le gouvernement a décidé de réduire puis de supprimer les allocations complémentaires et il traite ces travailleuses comme si elles avaient choisi de travailler à temps partiel. Cette contrainte imposée aux chômeuses pour assurer aux employeurs le volant de main-d'œuvre à temps partiel qu'ils voulaient obtenir se double d'une véritable campagne d'endoctrinement, qui se développe depuis quelques années dans tous les milieux, même chez les soi-disant progressistes, pour prouver que les femmes, même lorsqu'elles sont inscrites comme demandeuses d'emploi à temps plein, sont "*en réalité*" des demandeuses de travail à temps partiel. Les hommes savent, bien entendu, mieux que les femmes elles-mêmes, ce que celles-ci *veulent vraiment*, et ce qui est *vraiment bon* pour elles.

Les travailleuses n'ont pas droit, pour elles, à l'application des principes de base de tout mouvement syndical: celui-ci exige, en effet, de faire passer l'intérêt de *l'ensemble des travailleurs* avant l'intérêt de quelques travailleurs en particulier (pensons à la réglementation des heures supplémentaires ou du salaire minimum garanti, etc.). Pour les travailleuses, il en va tout autrement. Les organisations syndicales sont toujours prêtes à soutenir la demande d'une minorité de travailleuses particulières ou à faire passer l'intérêt momentané d'un faible pourcentage de travailleuses avant la sauvegarde des conditions de travail et de rémunération de l'ensemble des *travailleuses*. Elles s'appliquent ainsi à assouvir la demande patronale de flexibilité avec du travail féminin en espérant sauvegarder, pour les travailleurs masculins, les conditions de travail les plus avantageuses.

Après avoir fourni presque 200.000 travailleuses à temps partiel à partir des demandeuses d'emploi à temps plein, une nouvelle offensive en direction du travail à temps partiel se dessine. Cette fois, l'offensive se déroule en direction des employeurs qui pourront bénéficier de déductions sociales importantes chaque fois qu'ils auront coupé un emploi à temps plein pour y placer deux travailleurs à temps partiel.

Cette offensive a été précédée et est accompagnée d'un double cérémonial. Le premier consiste à vanter le partage du travail disponible ou la réduction généralisée du temps de travail, et cela au moment même où se négocient dans les entreprises des plans de morcellement des emplois qui seront occupés par des travailleurs à temps partiel (des femmes principalement). Le

second consiste à vanter les *nouvelles formes de vie* où le travail n'occupe plus une place centrale, où la réalisation de soi se pense à partir du temps libre et où il devient donc possible d'envisager la dissociation du revenu et du travail. Inutile de préciser que tous les chantres de ces idées nouvelles sont des intellectuels qui travaillent à temps plein, dont le revenu est précisément lié au travail et qui trouvent leur valorisation personnelle dans la construction de ces idéologies de crise. Soulignons la proximité de ces discours avec ceux qui valorisent la spécificité des rôles respectifs des hommes et des femmes ou avec ceux qui affirment que l'épanouissement des femmes peut parfaitement provenir de leur vie au foyer.

Toutes ces politiques de relégation partielle des travailleuses permettent évidemment de geler ou même de réduire les services et équipements socio-collectifs tant attendus. Elles forment ainsi un des piliers majeurs de la cure d'amaigrissement de la fonction étatique que préconisent les néo-libéraux. Dans de telles conditions, aucun progrès dans le partage équitable, entre hommes et femmes, des responsabilités familiales, professionnelles et sociales ne peut se réaliser. Sur ce plan encore, les politiques de régression sociale préparent le terrain à l'extrême droite sans que les opposants à celle-ci se manifestent réellement.

Tout cet enrôlement des énergies dans l'idéologie de la conciliation du travail professionnel et familial permet donc d'oublier que, depuis longtemps, les travailleuses ont des exigences et des revendications qui ne sont pas prises en considération : au lieu de ces formes de "conciliation" qui réduisent leur vie professionnelle, les travailleuses demandent le *partage équitable*, entre hommes et femmes, de toutes les responsabilités (professionnelles, familiales et sociales), de tous les revenus et de tout le loisir... Elles demandent qu'enfin soit assuré un *accueil de qualité* pour les petits de moins de trois ans (crèches, gardiennes encadrées, maisons de la petite enfance...), que cet accueil soit gratuit, comme l'école maternelle et primaire; elles demandent des solutions de garde pour les enfants malades, pour les horaires inhabituels; elles demandent pour leurs enfants un encadrement culturel et sportif au cours des temps parascolaires, le développement de tous les services collectifs adéquats, notamment ceux que requièrent aujourd'hui les personnes plus âgées; elles demandent la création d'une assurance dépendance/autonomie pour les risques de dépendance de la vieillesse; enfin, plutôt que de développer tous les aménagements du temps de travail qui sont ciblés sur les mères travailleuses, elles demandent un aménagement du temps de travail général, collectif et obligatoire (crédit de temps libre), qui permettrait à chacun de faire face à ses obligations multiples mais ne serait pas plus discriminatoire pour les femmes que ne le sont les congés payés.

Dans le tableau ci-dessous, nous mettons en parallèle les mesures adoptées par les gouvernements successifs et les mesures demandées par les travailleuses. Le hiatus est complet, les mesures des travailleuses visent toutes à leur permettre de continuer à mener leur vie professionnelle et sont toutes favorables à la création d'emplois nouveaux; les mesures gouvernementales visent toutes (sauf une) à développer le temps que les travailleuses soustraient à leur travail professionnel et à leurs droits sociaux. Bien entendu, personne ne songe à montrer cette dichotomie, personne ne souligne le fait que les revendications des travailleuses sont remplacées par des mesures diamétralement opposées, personne n'interpelle le fonctionnement de la démocratie à ce propos. Personne surtout n'osera montrer qu'une conciliation qui se fait dans le sens de l'allongement du temps "passé au foyer" est, après tout, un avant projet pour l'extrême droite... L'opium du peuple a été dénoncé autrefois, mais l'opium des femmes, qui se chargera de le dénoncer ou plus exactement d'en écouter la dénonciation?

La restructuration de la fiscalité

Après avoir examiné les effets du "familialisme" sur la restructuration du marché du travail et donc sur le droit au travail et le droit du travail des femmes, nous allons analyser les

effets de ce “familialisme” sur la restructuration de la fiscalité au cours de la crise.

| Aperçu de la législation sociale belge concernant les mesures en faveur de la famille (14) | Mesures demandées par les travailleuses |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Congé de maternité 2. Congés de circonstance 3. Congé parental 4. Travail à temps partiel 5. Remise au travail des « personnes rentrantes » 6. Interruption de la carrière professionnelle 7. Interruption de chômage | <ol style="list-style-type: none"> 1. Crèches, gardiennes, Maisons de la Petite enfance... 2. Garde des enfants malades 3. Gardes aux horaires inhabituels 4. Encadrement parascolaire 5. Crédit de temps libre obligatoire pour tous les travailleurs (15) 6. Développement de services collectifs 7. Assurance dépendance/autonomie pour le troisième âge 8. CHAF (16), Création d'emploi dans le secteur de l'économie sociale |

Le but de la fiscalité est, en principe, non seulement de procurer les ressources nécessaires au fonctionnement des pouvoirs publics, mais aussi, en réduisant les inégalités de revenus entre les citoyens, d'opérer, entre eux, une redistribution sociale, en termes de services publics et de subside au fonctionnement de la sécurité sociale. Pour être sociale, il va de soi que cette redistribution doit fonctionner essentiellement au bénéfice des couches de la population dont les revenus sont moyens ou inférieurs. Or, depuis une bonne dizaine d'années, nous assistons à un renversement de tendance. La mise en œuvre au niveau mondial de politiques d'endettement public a permis aux gouvernements de chacun des pays qui l'applique, et donc particulièrement de la Belgique, d'inaugurer un processus de renversement de la redistribution. Désormais, notre pays, comme beaucoup d'autres, pratique largement une redistribution inversée, c'est-à-dire une redistribution verticale ascendante, qui permet de déverser dans l'escarcelle des rentiers (des détenteurs de parts de la dette) des montagnes de milliards qui sont récoltés à partir des revenus du travail (impôts). La désocialisation des recettes de l'Etat (diminution ou suppression des services publics et diminution de la subside de la sécurité sociale) permet de libérer des ressources publiques qui sont alors affectées au service de la dette publique, c'est-à-dire aux détenteurs de capitaux prêtés à l'Etat.

La conséquence de cette politique d'endettement est une profonde modification de la structure du Revenu national. Au cours de douze des dernières années, dans le Revenu national, la part des revenus du travail a nettement diminué, tandis que la part des revenus de la propriété s'est sensiblement accrue, comme le montre le tableau ci-dessous.

| Evolution de la structure du Revenu national | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|
| | 1980 | 1985 | 1990 | 1992 |
| Evolution du PNB (en milliards) | 3.508 | 4.664 | 6.347 | 7.005 |
| Rémunérations (en % du PNB) | 71,5 | 60 | 53,5 | 54,4 |
| Revenus de la propriété des particuliers (en % du PNB) | 14 | 17,7 | 19,1 | 20,6 |

Les effets de cette politique sont inégalement répartis, notamment entre les femmes et les hommes. Nous évoquerons ici, d'une part, les effets de ces ajustements structurels sur les femmes et, d'autre part, l'utilisation de l'idéologie familialiste pour aménager la fiscalité dans un sens toujours plus favorable aux revenus les plus élevés.

Quant aux effets de l'ajustement structurel sur les femmes, nous ne pouvons malheureusement pas avancer de données chiffrées pour la Belgique. Le simple raisonnement doit cependant nous aider à avancer quelques points. Nous savons que les principaux bénéficiaires d'une redistribution sociale et juste (en termes de services publics ou de subsidiation de la sécurité sociale) sont les personnes qui ont les revenus les plus bas. Transports publics, P.T.T., distribution d'eau à bon compte, logements sociaux, accès peu coûteux aux soins de santé, etc., tous ces avantages socialisés bénéficiaient avant tout à ceux qui ont les revenus les plus bas, donc nécessairement aux femmes en premier lieu. Aujourd'hui, la transformation des services publics en entreprises publiques et la privatisation pure et simple de certains services publics, le retour libéral à la "vérité" des prix, le relèvement des tickets modérateurs en soins de santé ou la diminution du contrôle sur le prix des médicaments, la désaffectation des politiques de logement social, le blocage dans le développement des services et équipements collectifs, tout cela ruine les citoyens les plus modestes, donc les femmes en premier lieu, et notamment celles qui ont des enfants à charge. La suppression d'un certain nombre de services publics, comme des lignes de bus ou de chemin de fer prétendues non rentables, est pour beaucoup de femmes un déni à tout le discours ambiant sur la libre circulation. Or, les réductions des dépenses publiques ainsi réalisées au détriment des personnes qui bénéficiaient le plus des services publics (majoritairement des femmes) permettent à l'Etat d'assumer le service de la dette dont les rentiers sont les grands bénéficiaires (probablement une majorité d'hommes). La redistribution inversée comporte simultanément un effet de classes sociales et un effet de genre.

Le réaménagement de la fiscalité s'est fait sur cette même base. Il ne suffisait pas aux pouvoirs publics d'avoir enclenché cette dette qui permet d'inverser les flux financiers, il fallait encore l'entretenir, autrement dit, maintenir l'effet "boule de neige". Or, il faut savoir que depuis 1984, les pouvoirs publics enregistrent un excédent primaire, ce qui aurait permis de réduire ou supprimer l'effet "boule de neige". Mais, de crainte que ne s'enraye ce processus de transfert au profit des détenteurs de capitaux, les gouvernements successifs ont non seulement maintenu des taux d'intérêt réels à court et à long terme nettement trop élevés, mais ils ont surtout décidé de procéder à une réforme fiscale qui diminuerait brutalement les recettes publiques. Cette réforme de la fiscalité, adoptée en 1989, a été particulièrement favorable aux bénéficiaires des revenus les plus élevés : les impôts que ceux-ci ont pu épargner ont naturellement pu s'investir dans l'acquisition de nouvelles parts de la dette. Sans que l'on puisse établir de manière précise un

lien de cause à effet, on a toutefois pu constater que de 1991 à 1992, le patrimoine des ménages s'était accru de 10,3% (17).

La réforme fiscale qui s'est étendue de 1989 à 1992 comprend plusieurs volets "familialistes", dont les principaux concernent les déductions pour les enfants à charge et l'élargissement du "quotient conjugal". Sous le couvert d'offrir des avantages aux familles, ces modifications ont, en réalité, participé à cette inversion des flux de la redistribution.

Rappelons que, nonobstant le discours familialiste sur les nouvelles déductions fiscales, d'innombrables familles modestes sont dans l'incapacité totale de bénéficier de ces avantages puisque les unes sont trop pauvres pour être enrôlées et que les autres, bien qu'enrôlées, ne sont pas soumises à l'impôt parce que leurs revenus déclarés sont inférieurs au seuil imposable. Cela concerne au moins 1,6 million de ménages. Au sein de ces ménages, figurent un grand nombre d'enfants. Ainsi, tous ces ménages qui sont trop pauvres pour être imposés ne bénéficient en rien des avantages familiaux qui sont ristournés aux familles via la fiscalité. Or, ces avantages sont très importants: pour l'exercice 1990, ils représentaient au total un montant estimé à 28 milliards. Insistons sur le fait que les ménages pauvres (minimexés et autres en dessous du seuil imposable) échappent donc complètement au versant familial de la politique fiscale.

En outre, étant donnée la structure respective des revenus des femmes et des hommes, il va de soi que pour les femmes seules, les déductions fiscales pour les enfants à charge sont en moyenne beaucoup moins importantes que celles qui sont imputées aux revenus des hommes. On entend beaucoup de discours apitoyés sur le sort des familles monoparentales dont le chef de ménage est une femme (85% des cas), mais ce discours ne va évidemment pas jusqu'à se traduire dans les faits, en instaurant par exemple une politique fiscale familiale dont les effets seraient inversement proportionnels au niveau des revenus, ce qui serait directement favorable à ces familles monoparentales.

Enfin, dans un contexte où le droit individuel et égal de l'enfant est continuellement célébré, n'oublions pas que cette réforme fiscale qui s'appuie sur la technique des déductions fiscales octroie pour chaque enfant des avantages fiscaux qui sont finalement proportionnels au niveau des revenus des parents. Autrement dit, et cela au risque de paraître vulgaire, un enfant à charge rapporte beaucoup plus à un revenu élevé qu'à un revenu modeste. Inutile de rappeler que les femmes sont surreprésentées dans la catégorie des revenus modestes.

Dans le discours public entourant cette réforme fiscale, deux mesures ont été traitées comme si, par souci d'équité entre les familles, elles devaient aller de pair. Il s'agit du décumul des revenus des conjoints et de l'instauration ou de l'élargissement de la formule du quotient conjugal. Or, en réalité, ces deux mesures s'opposent radicalement. L'instauration d'un décumul complet des revenus des époux représente la suppression d'une injustice qui, de longue date, pénalisait le travail professionnel des femmes mariées puisque le premier franc qu'elles gagnaient était taxé au même taux que le dernier franc 'gagné par leur conjoint. L'importance des recettes fiscales qui ont été perdues par ce décumul, décidé en 1989, montre l'importance du préjudice subi depuis des générations par ces ménages où les deux conjoints exercent une activité professionnelle, paient des impôts et des cotisations sociales et élèvent aujourd'hui la majorité des enfants du pays. Soulignons au passage que, si les féministes réclamaient depuis longtemps ce décumul des revenus des époux, elles n'ont jamais demandé que l'on associe ce décumul à des mesures antisociales et injustes, comme la dé globalisation individuelle des revenus imposables ou l'abaissement du taux marginal et du taux moyen de la taxation globale. Le décumul, qui aurait pu se traduire par une opération blanche, devait, selon les féministes, permettre de réduire les inégalités individuelles de revenus *y compris entre les époux, au sein du ménage*.

La justice fiscale est à ce prix. Il semble cependant qu'elle ne soit pas du tout réalisée, puisque l'imposition moyenne des revenus des hommes est à peine supérieure à celle des revenus des femmes alors que l'écart entre leurs revenus respectifs est important. En effet, pour l'exercice 1990, les hommes représentaient 56% des déclarants, leurs revenus représentaient 68% des revenus déclarés mais ils ne payaient que 69% de l'ensemble des impôts (ce qui traduit une progressivité quasi nulle). Inversement, les femmes représentaient 44% des déclarants, leurs revenus représentaient 32% des revenus déclarés et elles payaient 31% de l'ensemble des impôts (18) Comment peut s'expliquer l'anomalie de cette répartition?

Il semble que ce soit le jeu des déductions fiscales qui permette précisément d'atteindre ce résultat injuste. Or, une des déductions fiscales les plus significatives, presque réservée aux hommes, est celle qui provient précisément du "*quotient conjugal*".

Contrairement au décumul qui supprimait une très ancienne injustice, l'instauration (ou l'élargissement) du "*quotient conjugal*" crée une injustice, puisqu'elle concède une réduction d'impôt à celui dont le conjoint n'exerce pas (ou presque pas) d'activité professionnelle. Il s'agit ici d'encourager le *non-travail professionnel* d'un conjoint. L'immense majorité des bénéficiaires de cette mesure sont évidemment des hommes, puisqu'ils sont quasi les seuls à pouvoir bénéficier d'une épouse au foyer. Les femmes, faut-il le rappeler, qu'elles soient au foyer ou qu'elles exercent une activité professionnelle, *n'ont jamais de femmes au foyer*; tout au plus, dans quelques rares cas, peuvent-elles faire état de la présence d'un *homme au foyer*, ce qui n'est pas la même chose. Les avantages fiscaux qui découlent de l'application du quotient conjugal sont d'autant plus importants que les revenus professionnels sont élevés. La déduction maximale, bien que forfaitaire, est indexée et entraîne une progression dans l'avantage net. L'impact budgétaire de cette partie de la réforme est très important, puisqu'il représentait pour l'exercice 1990 une perte de recettes de près de 60 milliards. Ce montant représente l'avantage qui est octroyé aux hommes dont l'épouse n'exerce pas ou seulement peu d'activité professionnelle.

Le "familialisme" de la réforme fiscale de 1989 ne se soucie nullement des familles qui sont en dessous du revenu imposable (il s'agit probablement d'une majorité de femmes), il permet d'octroyer des avantages fiscaux qui sont d'autant plus importants que les revenus du déclarant sont élevés (majoritairement ceux des hommes) et finalement d'octroyer des avantages fiscaux importants aux ménages qui comportent un conjoint au foyer (presque exclusivement des hommes) ou aux couples dont l'épouse n'exerce qu'une activité professionnelle réduite. Il s'agit donc d'une réforme fiscale qui n'a rien de familial, elle est anti-sociale et injuste, elle privilégie les hommes en général et, en particulier, les hommes qui ont une épouse exclusivement ou presque exclusivement au foyer.

Beaucoup d'autres aspects de cette réforme sont à critiquer déductions de l'épargne pension (éventuellement *double déduction* pour le ménage à *un revenu* !), déduction des rentes alimentaires versées, etc., mais nous voudrions encore attirer l'attention sur un glissement qui se produit actuellement entre deux aspects de la politique familiale. Il s'agit de comparer l'évolution entre la politique menée par le biais des prestations sociales et celle qui est menée par le biais des déductions fiscales, autrement dit entre les allocations familiales et les déductions fiscales pour charges familiales. Les allocations familiales atteignent toutes les familles avec enfants, quel que soit le niveau de leurs revenus. Elles représentent un apport d'autant plus important que le revenu du ménage est faible. Or, précisément, on peut constater que la régression sociale s'observe ici aussi. L'impact des allocations familiales dans l'ensemble des revenus des ménages avec enfants est en régression depuis 1982, alors qu'au contraire, l'impact des déductions fiscales pour enfants à charge est en nette progression. Or, ces déductions fiscales, contrairement aux allocations familiales, sont d'autant plus intéressantes que les revenus sont élevés et, d'autre part, elles bénéficient majoritairement aux revenus des *pères* alors que les

allocations familiales sont versées aux *mères*. La tendance actuelle à privilégier une politique familiale à base d'avantages fiscaux au détriment d'une politique familiale à base de sécurité sociale est donc tout à fait significative d'une tendance droitière et patriarcale.

J'espère avoir ainsi pu montrer que le réaménagement de la fiscalité et de la redistribution de l'Etat se faisait, au cours de cette crise, dans un sens à la fois profondément anti-social et anti-femmes et que souvent l'argument familialiste s'est trouvé à la charnière de cette inversion de la justice.

Le réaménagement de la sécurité sociale....

L'argument familialiste est également au cœur des politiques visant à réduire les dépenses sociales. Il n'est pas possible de développer ici l'ensemble de l'argumentation qui permet de comprendre comment, à travers le mécanisme des droits directs et des droits dérivés, les pouvoirs publics ont réussi à réduire massivement les prestations des ayants droit de la sécurité sociale. L'argument familialiste comporte ici aussi plusieurs aspects. Tout d'abord, il présente comme devant bénéficier d'une protection particulière le chef d'un ménage à un seul revenu professionnel. Il octroie des droits dérivés *non contributifs* à ce chef de ménage (majorations de la prestation de base) ou à l'épouse au foyer de celui-ci (remboursement des soins de santé, allocations de naissance...), épouse au foyer qui pourra bénéficier également de la pension de survie complète (équivalente à la pension de retraite du titulaire). Ces dépenses de droits dérivés, qui n'ont été précédées d'aucune contribution spécifique et sont donc accordées à titre gratuit, représentent actuellement entre un quart et un tiers des dépenses de sécurité sociale. En contrepartie, ce sont les droits directs de certains travailleurs qui sont rabotés. Sont particulièrement visées les travailleuses mariées ou cohabitantes qui, formant la grande majorité de la catégorie des cohabitants dans la réglementation du chômage, voient leurs allocations de chômage rapidement réduites (puis tomber au forfait) et leur droit menacé par l'exclusion pour chômage anormalement long. Sont encore visés les ménages de deux travailleurs qui ne pourront cumuler les droits directs et dérivés (par exemple, aucun des deux titulaires n'aura une pension au "taux ménage", à moins de renoncer à sa propre pension) ou qui ne pourront les cumuler que très partiellement (par exemple, le cumul limité à 10% de la pension de survie avec une pension de retraite) ou enfin, qui auront cotisé l'un et l'autre mais ne pourront bénéficier que d'une prestation unique comme le ménage avec un seul cotisant (cas des allocations familiales), sans cependant que leurs attentes spécifiques ne soient rencontrées en compensation de leur double cotisation (par exemple par des services et équipements collectifs). Cette inégalité de traitement est non seulement globalement très injuste pour les travailleuses et plus largement les ménages de deux travailleurs, elle permet aussi de mettre en valeur les modes de vie les plus inégalitaires. Elle a permis aussi de réduire fortement l'ensemble des dépenses sociales puisqu'aujourd'hui la majorité des ménages sont formés de deux travailleurs et que ce sont précisément les ménages discriminés.

Le tableau qui suit permet de constater que l'ensemble des bénéficiaires de la sécurité sociale voient leurs prestations se dégrader par rapport au Revenu moyen par habitant, que la dégradation des bénéficiaires de la sécurité sociale est nettement plus prononcée qu'elle ne l'est pour les bénéficiaires de l'assistance sociale; que les gouvernements successifs ont ainsi préparé la confusion entre les deux filets de protection sociale et le glissement de la sécurité sociale vers l'assistance, et enfin que ce sont les titulaires "cohabitants" qui sont les victimes des réductions les plus drastiques et qui souvent en arrivent à percevoir des droits inférieurs à ceux de l'assistance alors qu'ils ont contribué par leurs cotisations à l'acquisition de droits propres et au financement du régime.

| Comparaison entre les prestations sociales minimales légales et le revenu national par habitant | | | |
|--|---------|---------|---------|
| Années | 1986 | 1988 | 1990 |
| Revenu national par habitant | 415.000 | 454.000 | 532.000 |
| I. Sécurité sociale | | | |
| Minimum légal (en % du R.N. par habitant) | | | |
| - <i>Pension de retraite</i> | | | |
| *Taux de ménage | 75,37 | 69,16 | 66,11 |
| * Taux isolé | 60,30 | 55,34 | 52,90 |
| - <i>Allocations de chômage</i> | | | |
| * Taux chef de ménage | 67,53 | 61,96 | 58,16 |
| * Taux isolé | 47,65 | 44,30 | 41,59 |
| * Taux cohabitant | | | |
| 1 ^{ère} période | 45,77 | 37,34 | 34,31 |
| 2 ^{ème} période | 30,37 | 27,88 | 25,59 |
| II. Assistance sociale | | | |
| (en % du R.N. par habitant) | | | |
| - Minimex et RGPA | | | |
| * Taux ménage | 58,90 | 55,46 | 53,03 |
| * Taux isolé | 42,68 | 41,59 | 39,78 |

A diverses reprises, j'ai eu l'occasion de souligner le coût exorbitant des droits dérivés en sécurité sociale. Or, habituellement, quand nous évoquons la nécessité de procéder à l'individualisation des droits en sécurité sociale pour rendre celle-ci plus sociale, plus juste et plus équitable, les responsables politiques et sociaux répondent que cette individualisation est impayable. Ces responsables avouent ainsi sans le savoir que les discriminations actuelles dont les femmes sont victimes représentent pour elles des pertes de revenus considérables. En effet, à la montagne des droits dérivés correspond évidemment le fossé de la spoliation des droits directs. Mais le plus étonnant, c'est qu'il ne vient jamais à l'esprit d'un de ces responsables que ce sont, au contraire, les droits dérivés qui sont aujourd'hui impayables, vu qu'ils sont accordés gratuitement et que, pour la sécurité sociale, ces charges indues menacent aujourd'hui gravement la survie du système.

Certains évitent la remise en question de ces droits dérivés en prétendant qu'ils sont voués à une disparition aussi prochaine que spontanée. Ils avancent l'idée que l'accroissement continu du taux d'activité des femmes entraînera automatiquement l'extinction de ces droits. Cette opinion est infirmée par les faits. Le poids des droits dérivés est de plus en plus important et semble s'accroître au fur et à mesure que s'accroît le taux d'activité des femmes. Les mêmes avancent aussi l'idée que le caractère familialiste de la sécurité sociale serait en perte de vitesse parce qu'il se fonderait sur un modèle familial aujourd'hui dépassé. Or, il en va tout autrement et l'évolution se fait, précisément, dans un sens opposé. Le caractère familialiste des prestations sociales est aujourd'hui plus prononcé encore que lors de la création de la sécurité sociale. Les droits dérivés (pensons aux pensions de survie) se sont accrus parallèlement à l'accroissement du taux d'activité des femmes, ce qui n'est pas étonnant puisque, selon nous, ils sont largement

financés par les restrictions imposées aux droits directs des ménages de deux titulaires ou des travailleuses “cohabitantes”. En outre, l’approfondissement de la crise économique a favorisé l’utilisation de tout l’arsenal de la *modalisation familiale* pour abaisser le volume global des dépenses sociales tandis que les exclusions sociales, notamment à partir du chômage, renflouent la catégorie des bénéficiaires de droits dérivés. Il se pourrait aussi que le relèvement éventuel de certains droits directs, principalement favorable aux hommes (par exemple si on calculait leur pension en quarantièmes), soit assorti d’un relèvement proportionnel de certains droits dérivés (“taux ménage”, pensions de survie...). L’évolution démographique, de son côté, pèse lourdement sur certains droits dérivés : l’allongement de l’espérance-vie donne une nouvelle longévité aux pensions au “taux ménage” et aux pensions de survie. Très récemment, des mesures politiques avec une nouvelle orientation ont accru encore certains déséquilibres entre les titulaires de droits directs et les bénéficiaires de droits dérivés. Ainsi, le relèvement de la limite du travail autorisé pour les bénéficiaires d’une pension de survie, alors que ceux-ci bénéficient déjà d’un statut particulièrement privilégié, place les veuves dans une situation encore plus favorable que les titulaires d’une pension de retraite et notamment les femmes, qui ont des pensions si dérisoires. Enfin, notons encore que l’instauration d’une sélectivité dans le remboursement des dépenses de santé est choquante pour les ménages de deux titulaires qui cotisent l’un et l’autre à l’assurance maladie.

Rien n’annonce, semble-t-il, que dans un avenir prochain, les droits dérivés puissent s’éteindre spontanément. On peut même avoir l’impression que l’accroissement du taux d’activité des femmes mariées suscite des politiques d’accroissement des droits dérivés et autres avantages favorables aux hommes qui ont une épouse au foyer et cela, quel que soit le niveau de leurs revenus, voire des revenus patrimoniaux de leur épouse...

La *modalisation familiale* qui est appliquée dans la sécurité sociale n’est pas juste; elle est en effet discriminatoire pour les ménages où les deux conjoints exercent une activité professionnelle; elle se montre incapable de traiter sur pied d’égalité les travailleurs masculins et les travailleurs féminins. Cette modalisation n’est pas sociale non plus; elle permet de redistribuer moins de revenus au sein des classes sociales qui sont les principales victimes des risques sociaux. Elle n’est pas davantage favorable aux familles, puisqu’elle établit une sorte de préférence pour un type de ménage qui est aujourd’hui devenu minoritaire et cela au détriment des ménages les plus nombreux. Enfin, elle n’est même pas très rassurante pour les femmes au foyer qui sont socialement dépendantes des chefs de ménages à revenu unique. Nous avons déjà dit, à propos de la crise des années trente, qu’à partir de la réglementation de 1929, lorsque, dans un ménage d’assurés sociaux, les deux conjoints sont tombés au chômage, leurs allocations sont ramenées (après la période statutaire de 60 jours et, le cas échéant, après une première période de 30 jours d’assistance par le Fonds national de crise) au même niveau que les allocations du chef de ménage ayant une épouse au foyer. Et que de telles décisions avaient suscité quelques réactions d’indignation (19), non seulement à cause de leur caractère injuste pour les chômeuses assurées, mais aussi parce que la chute des revenus de ces ménages de deux travailleurs était alors beaucoup plus importante (20) qu’elle ne l’était pour un ménage composé d’un travailleur et d’une épouse au foyer.

En 1944, lors de l’instauration de la sécurité sociale, l’allocation de chômage de la *travailleuse majeure chef de ménage* est fixée à 75% de celle de l’homme marié. En 1965, cette allocation représentera 81% de celle de l’homme marié. De 1944 à 1965, il y a donc un certain progrès pour les travailleuses chefs de ménage, mais l’allocation journalière octroyée à la travailleuse chef de ménage est toujours une allocation inférieure à celle de l’homme non chef de ménage ! Les allocations de deux conjoints en chômage représentent moins de 85% de celles de *deux adultes isolés en chômage*, tandis que l’allocation du chef de ménage masculin représente 66,5 % de celle des deux conjoints en chômage et 112% de celle de l’adulte isolé. En cas de chômage, la chute des revenus d’une femme chef de ménage est beaucoup plus importante

qu'elle ne l'est pour un homme chef de ménage; elle est plus importante pour un ménage de deux assurés que pour un ménage d'un seul assuré.

Aujourd'hui, en deuxième période de chômage, un *ménage de deux travailleurs en chômage* touchera au maximum 83% de ce que toucheraient deux isolés dans les mêmes conditions, tandis qu'un chômeur chef de ménage touchera, à lui seul, près de 86% de ce que toucheront les deux conjoints ensemble (comparaison sur base du montant maximum). Aujourd'hui encore, la chute des revenus des deux conjoints est donc beaucoup plus importante et la sauvegarde du niveau de vie antérieurement acquis leur est beaucoup moins bien assurée qu'elle ne l'est au chômeur chef de ménage.

Soulignons-le : entre 1965 et 1993, l'écart entre le niveau de la protection d'un chômeur chef de ménage et celui d'un couple de chômeurs s'est encore creusé.

Cette évolution se vérifie aussi lorsqu'on compare l'évolution des prestations minimales légales avec le revenu national par habitant, comme nous l'avons montré plus haut. La valeur des allocations minimales s'est détériorée pour toutes les catégories de chômeurs, mais l'écart entre les cohabitants en troisième période de chômage et les deux autres catégories de chômeurs s'est encore considérablement creusé. La détérioration du niveau de protection est la plus forte dans le régime du chômage, régime qui concerne massivement les travailleurs des couches les plus populaires, ceux dont les revenus de base sont déjà les plus faibles. Elle touche principalement les chômeurs cohabitants et leur famille, c'est-à-dire le plus grand nombre des chômeurs et leur famille.

Il n'y a évidemment rien de social dans ces réductions des allocations de chômage qu'on arrive à faire accepter au monde du travail, en "ciblant" un groupe restreint de travailleurs auquel on promet une *attention privilégiée* tandis que l'on applique des restrictions à la grande majorité des travailleurs en avançant l'argument que ceux-ci *n'ont pas réellement besoin de l'application de leur droit*. C'est la référence au statut familial, autrement dit la modalisation familiale de la prestation qui est la clef de voûte de ce mécanisme de régression sociale.

Cette modalisation familiale n'est en rien favorable aux familles. En se présentant comme une valorisation du chef de famille (c'est-à-dire essentiellement de celui qui a un conjoint au foyer, et cela, qu'il ait ou non des charges familiales), elle a simplement pour objectif de réaliser des économies dans l'ensemble de la sécurité sociale et cela au détriment d'une majorité de familles. Ainsi que le remarque très justement un rapport de l'O.N.A.F.T.S.: "Il y a également lieu de souligner un élément nouveau dans la politique sociale, à savoir que l'accent est mis de plus en plus sur la famille et de moins en moins sur l'individu. Cette modulation familiale qui se profile dans tous les secteurs de la sécurité sociale tend en fait à redistribuer les responsabilités sociales entre l'Etat, les familles et les individus et permet, sous une forme déguisée de réaliser des économies" (21)

Nous n'ignorons pas, cependant, que les analyses faites à de nombreuses reprises par le Centrum voor Sociaal Beleid de l'Université d'Anvers, notamment par les professeurs H. Deleeck et B. Cantillon (22), présentent cette *modalisation familiale* comme une protection sociale favorable à celles des familles qui seraient le plus sévèrement soumises aux risques sociaux. Ces études défendent le principe de la *modalisation familiale* dans le contexte d'une réflexion d'ensemble sur la pauvreté et l'insécurité d'existence des ménages. Elles attirent l'attention sur le fait que, parmi les bénéficiaires de revenus de remplacement, et surtout en chômage, les ménages à un revenu et les femmes chefs d'une famille monoparentale sont les plus fragilisés au point d'être plus fréquemment menacés de pauvreté ou d'insécurité d'existence. Ces études pèchent par plusieurs côtés. D'abord, elles n'analysent que la situation présente des revenus des ménages c'est une vision synchronique de l'insécurité d'existence, alors

que la sécurité sociale comporte une dimension diachronique; elles ne tiennent pas compte du travail passé de ces ménages et de l'aménagement des responsabilités familiales antérieurement décidé au sein de chaque couple, elles ne se préoccupent pas davantage du rapport entre ces revenus de remplacement et les revenus professionnels antérieurement acquis (le problème de la "chute" des revenus) et de l'effort socioéconomique global (nombre total d'heures de travail professionnel et familial) qui a contribué à pro mériter ces revenus, à constituer un certain niveau de vie ainsi qu'à acquérir des droits aux revenus de remplacement. Au moment de l'attribution de ceux-ci, la sécurité sociale n'a, selon nous, pas à intervenir, pour modifier les choix qui ont été opérés par les ménages, elle n'a pas à réparer l'imprévoyance de certains individus et à montrer une préférence pour les travailleurs dont l'épouse reste au foyer. Selon nous, à côté de la sécurité sociale dont les prestations doivent être relevées, l'insécurité qui est le résultat de l'imprévoyance doit être palliée par l'assistance sociale. D'un autre côté, sous prétexte d'accorder une priorité à la lutte contre la pauvreté, ces recherches avalisent des avantages sociaux qui sont accordés *en proportion du revenu de remplacement*, de telle sorte que les revenus les plus élevés reçoivent les majorations les plus importantes. Ainsi, dans le domaine des pensions, il n'est pas rare de constater que le supplément de 25% octroyé au titre de "taux ménage" représente pour un pensionné qui a une épouse au foyer un montant plus élevé que la pension de retraite moyenne d'une travailleuse divorcée. Par ailleurs, cette majoration ne permet évidemment pas de couvrir les frais d'entretien d'une épouse à charge lorsque la pension est d'un niveau très modeste. Cet argument, qui fonde la *modalisation familiale* des prestations sociales sur l'efficacité de la sécurité sociale au regard de la pauvreté, perd toute pertinence lorsqu'on examine les chiffres réels de la répartition sociale qui en découle.

Cette *modalisation familiale* est enfin tout à fait inéquitable vis-à-vis des travailleuses mariées et des ménages de deux travailleurs. Si, parmi les femmes mariées ou vivant en couple, on compare les droits des travailleuses à ceux des femmes au foyer, on constate que les travailleuses paient très souvent des cotisations qui ne leur ouvrent pas des droits supplémentaires à ceux dont elles bénéficieraient déjà en tant qu'épouses de titulaires. C'est le cas des soins de santé, des allocations familiales, des allocations de naissance, des pensions de survie (sauf pour une part minime), etc. Dans d'autres secteurs, comme le chômage ou l'invalidité, on peut observer que le montant global des restrictions imposées aux chômeurs "cohabitants" (en majorité des femmes) ou aux invalides "sans personne à charge" sont d'un même ordre de grandeur que les montants "supplémentaires" attribués aux chômeurs "chefs de ménage" ou aux invalides "avec personne à charge". De là, on en déduit parfois que les travailleuses mariées, ou plus exactement que les couples de travailleurs qui cotisent sans que la contrepartie en prestations soit, le cas échéant, proportionnelle à leur double cotisation, contribuent à financer les droits dérivés ouverts à certains travailleurs par la présence d'une épouse au foyer. Les hommes qui ont une épouse au foyer disposent ainsi "sans bourse délier", non seulement de la valeur économique du travail ménager et familial de cette épouse, mais en outre de prestations sociales supplémentaires. Cette utilisation de la sécurité sociale pour mettre en valeur le statut de femme au foyer représente un piédestal idéologique pour le développement des idées d'extrême droite.

Au total, au cours de ces dernières années, la solidarité globale a diminué dans la société belge. Si, il y a une dizaine d'années encore, la sécurité sociale au sens strict concernait à peu près un quart du P.N.B., aujourd'hui elle n'en concerne plus qu'un cinquième comme le montrent les deux tableaux ci-après.

| Part des transferts sociaux dans les revenus des particuliers évolution en % du revenu disponible | | | | |
|---|------|------|------|------|
| | 1983 | 1985 | 1988 | 1992 |
| Part des transferts | 31,6 | 31 | 30,3 | 29 |
| Source : Banque Nationale, rapport annuel | | | | |

| Evolution de la sécurité sociale en % du P.I.B. | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Années | 1975 | 1980 | 1985 | 1992 |
| Recettes | | | | |
| Cotisations sociales | 15,1 | 15,3 | 17,6 | 17,4 |
| Subsides de l'Etat | 5,3 | 6,6 | 6,5 | 4,7 |
| <i>Total</i> | 20,4 | 21,9 | 24,1 | 22,1 |
| Dépenses | | | | |
| Chômage | 1,6 | 2,6 | 3,5 | 2,8 |
| Pensions | 7,6 | 8,6 | 9 | 8,6 |
| Maladie | 3,5 | 4,2 | 4,5 | 5,1 |
| <i>Total</i> | 19,1 | 21,5 | 24,1 | 22,1 |

Pour conclure ce troisième aspect du rapport entre le “familialisme” et la crise économique, nous constatons ici encore que ‘l’argument familialiste” est utilisé pour faire accepter une réduction des dépenses sociales.

Cette *modalisation familiale* des prestations est soumise à des remaniements fréquents. Au cours des diverses crises économiques, la maîtrise des dépenses de la sécurité sociale s’est le plus souvent réalisée à travers un glissement de certains aspects d’une protection à base *d’assurances sociales* vers des formes de protection à base *d’assistance sociale*; on pourrait dire plus précisément que les droits directs de certains titulaires sont parfois traités dans un esprit *assistanciel* (aujourd’hui, on dirait beveridgien) et soumis à des méthodes indirectes d’enquête sur l’état de besoin, tandis que les titulaires qui cumulent des droits directs et dérivés continuent à être traités dans un esprit *assuranciel* (aujourd’hui, on dirait bismarckien). Ce glissement vers une protection sociale dégradée concerne toujours en premier lieu le secteur de l’assurance-chômage qui, en période de crise, est particulièrement destiné à protéger la classe ouvrière ou plus largement les travailleurs de niveau social modeste.

C’est précisément ce type de remodellement de la sécurité sociale avec ce type d’arguments familialistes qui, en période de crise, indique un virage politique vers la droite, voire vers la fascisation. La sécurité sociale est, en effet, alors utilisée pour reconstruire les inégalités entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins, pour re-hiérarchiser les

rapports sociaux de sexe à l'intérieur des ménages et pour désocialiser une part importante du revenu national.

En période de crise économique, le familialisme s'avance comme un discours porteur de valeurs sûres, de valeurs qui font l'unanimité ou qui créent le consensus. En réalité, le familialisme est un discours qui ne concerne pas la famille, mais l'inégalité sociale entre les travailleurs et les travailleuses et l'inégalité sociale entre l'homme et la femme au sein de la famille. Le familialisme participe ainsi à l'avènement des thèmes et idées des droites extrêmes. Il est un discours qui prépare la ségrégation, la discrimination en fonction du sexe, l'exclusion sociale... Il est évidemment beaucoup plus dangereux encore que les thèmes racistes puisque précisément il n'est jamais reconnu comme tel par les progressistes et n'est donc jamais dénoncé comme annonçant ou même relevant déjà des idées de la droite extrême.

J'espère que ce texte aura pu vous en convaincre...

Notes

(1) Le terme serait importé de l'ouvrage de M. Eichler, *Nonsexist research methods*, Boston, Allen & Unwin, 1988.

Dans les articles qu'il a consacrés au "familialisme", Remi Lenoir utilise le terme sans cette connotation négative mais ses constatations ne sont pas en opposition avec les miennes : "L'effondrement des bases sociales du familialisme" et "Transformations du familialisme et reconversions morales" ont paru dans les numéros 57-58 et 59 des *Actes de la Recherche en Sciences sociales*, de 1985.

(2) C'est le terme utilisé alors par le Centre d'Etude pour la réforme de l'Etat, *La réforme de l'Etat*, Bruxelles, 1937.

(3) Jean Denis, *Principes rexistes*, Bruxelles, Editions Rex, 1936, chap. VI.

(4) Tilla Vulhopp, *Une Politique des Familles nombreuses en Belgique*, Bruxelles, Dewit, 1929, notamment p.246 et s.

(5) Hedwige Peemans-Poullet, Crise et antiféminisme..., dans *Les femmes et leurs maîtres*, sous la dir. de M. A. Macciocchi, Paris, Bourgois, 1979.

id., Crise accroissement de l'inégalité entre les sexes..., dans *Contradictions* n°48, 1986.

Michèle Stessel et Guy Zelis, Le travail de la femme mariée en Belgique durant l'entre-deux-guerres : travail salarié ou travail ménager ?, dans *Femmes des Années 80*, sous la dir. de L. Courtois, E Rosart et J. Pirotte, Louvain-la-Neuve, Académia, 1989.

(6) Contrairement à la doctrine économique fasciste qui est favorable à un Etat très interventionniste dans la vie économique.

(7) Aujourd'hui, il en va exactement de même la lutte contre la montée de l'extrême droite est focalisée sur la question du racisme. Personne ne se préoccupe des idées rampantes de la droite extrême en matière économique, sociale, familiale, etc.

(8) Une fois la commission syndicale (socialiste), une fois un congrès des syndicats chrétiens du textile...

(9) Aujourd'hui, ceux qui luttent contre la montée de l'extrême droite agissent de même, ils s'émeuvent des moindres tentatives de renvoyer les immigrés chez eux, mais sont indifférents ou

même favorables aux manœuvres qui, directement ou indirectement, renvoient les “femmes chez elles”.

(10) G. Vanthemsche, *De Werkloosheid in België (1929-1940)*, Berchem, EPO, 1989.

(11) Voir W. Len, *Werkloosheidsverzekering en Werkloozensteun in België*, Bruxelles-Anvers-Louvain, Standaard-Boekhandel, 1933, p.225. L’auteur, qui deviendra Administrateur général à l’ONSS, est tout à fait partisan de cette exclusion et considère qu’il n’y a pas de différence entre une femme au foyer et une femme qui est en chômage depuis un certain temps.

(12) E. Plasky, *Crise économique et travail féminin*, extrait de la *Revue du Travail*, février-mars, 1935.

(13) Voir, par exemple, les deux interventions *Individualisering en gezinsmodalisering* dans *Actuele Uitdagingen voor de Sociale Zekerheid*, t.1., Brugge, Die Keure, 1993.

(14) Extrait de *Famille et Marché du Travail*, t.2., Bruxelles, Ministère de l’Emploi et du Travail, 1989. Le document précise dans l’introduction “Il existe dans la législation sociale belge diverses mesures qui aident les travailleurs et les travailleuses à concilier vie professionnelle et charges familiales.

(15) Voir *Partage des responsabilités professionnelles familiales et sociales*, étude dirigée par H. Peemans-Poullet pour la CEE, Université des Femmes, 1984. Les Femmes CSC et Vie Féminine soutiennent cette proposition.

(16) Le *Crédit d’Heures d’Aides à la Famille* est une proposition de Vie Féminine. Il s’agit d’un droit de tirage sur des heures d’aides familiales accordé à la naissance de chaque enfant.

(17) Voir notamment, *Bulletin de la GB*, n° 349, avril 1994.

(18) Voir Thérèse Meunier, *Les femmes dans la statistique de l’impôt des personnes physiques*, dans *Chronique féministe*, n°46, janvier 1993.

(19) W. Leën, *Werkloosheidsverzekering en werkloozensteun in België*, op. cit., p.222 et s.

(20) G. Vanthemsche, *De Werkloosheid in België 1929-1940*, op. cit., p.93 et s.

(21) La référence provient de l’O.C.D.E., 1988, et est citée dans *Le Régime des prestations familiales en Belgique depuis 1982*, par l’ONAFST, dans *Revue Belge de Sécurité Sociale*, août-septembre, 1989.

(22) Voir, par exemple, les interventions de B. Cantillon et de B. Van Buggenhout dans l’ouvrage collectif *Actuele Uitdagingen voor de Sociale Zekerheid*, deel 1 - *Economische en Sociale Problematiek*, Brugge, Die Keure, 1992. et H. Deleeck, *De Architectuur van de Welvaartsstaat*, Leuven, Acco, 1992.

L'individualisation des droits

Référence de l'extrait : Sécurité sociale, famille, individu : un nouveau partage des responsabilités. Rapports présentés à la réunion régionale européenne de Luxembourg, 19-21 mai 1999, Association internationale de la Sécurité sociale, Genève, 1999, pp 69-83

L'émergence de la problématique de l'individualisation des droits en sécurité sociale est largement imputable à l'approfondissement du droit à l'égalité de traitement entre travailleurs et travailleuses. Egalité en termes de **rémunérations**: les cotisations individualisées (salaire indirect) sont soumises au principe de l'égalité de traitement, mais les prestations (salaire différé) sont souvent plus défavorables pour les travailleuses. Egalité en termes **d'accès au marché du travail**: les "droits dérivés", tout comme certains aspects des législations fiscales, constituent des "pièges à l'emploi" pour les femmes mariées.

Mais d'autres considérations viennent aujourd'hui appuyer la demande d'individualisation des droits: les adultes qui ne sont pas, ou temporairement pas, insérés dans le marché du travail bénéficient en général d'une protection sociale dérivée de leur relation avec un titulaire de "droits directs". Leur protection sociale est alors aussi fragile que cette relation elle-même. En outre, certaines catégories de travailleurs indépendants, les aidants dans l'agriculture, par exemple, constatent que leur travail ne leur ouvre même pas toujours des droits propres à une pension de retraite.

Questions de définitions

Il importe donc pour commencer de proposer une définition des "droits directs" et des "droits dérivés" qui permette de reconnaître ceux-ci dans toutes les branches de la protection sociale du pays analysé.

Les "**droits directs**" sont des droits qui sont acquis par un travailleur en raison de son activité professionnelle. Cette activité professionnelle **déclarée** marque son adhésion implicite à un contrat collectif de solidarité qui relève de l'assurance sociale et cela même dans les pays où la protection sociale est largement financée par les impôts.

L'assurance **sociale**, contrairement aux assurances commerciales, se caractérise par le fait que les cotisations (ou contributions) sont proportionnelles (ou progressives) par rapport aux revenus professionnels de l'assuré et non proportionnelles aux risques encourus (et donc aussi au nombre de personnes couvertes). Comme les prestations sont habituellement plafonnées (parfois forfaitaires), et comme plusieurs types de risques sont inversement proportionnels au niveau des revenus, ces assurances sociales organisent une redistribution des revenus qui est à la fois horizontale (de ceux qui ne subissent pas le risque couvert vers ceux qui le subissent) et verticale descendante (des classes à hauts revenus subissant peu de risques vers les classes à bas revenus subissant le plus de risques) (1).

La solidarité sociale, qui est en jeu dans cette forme de protection sociale, repose sur la mise en commun d'une partie de la rémunération (le salaire indirect) qui est différée pour le bénéficiaire (même dans un système de répartition) et solidarisée (les prestations ne sont pas strictement proportionnelles aux cotisations versées).

Contrairement aux “droits directs” fondés sur l’activité professionnelle, les “**droits dérivés**” visent à octroyer une protection sociale à des personnes n’exerçant pas d’activité professionnelle ou à majorer les droits des titulaires de droits directs ayant “à leur charge” des personnes n’exerçant pas d’activité professionnelle. Le terme “à charge” se réfère, en général, seulement à l’absence de revenus professionnels (ou de remplacement). Des femmes disposant de revenus de propriétés très importants peuvent être considérées comme “à charge” d’un conjoint titulaire.

Ces “droits dérivés” se fondent sur une relation de **parenté, d’alliance ou de cohabitation qu’un adulte n’exerçant pas d’activité professionnelle**, entretient ou a entretenue avec un **titulaire de “droits directs”**. Les “droits dérivés” sont attribués tantôt au titulaire de “droits directs” lui-même (des majorations de ses droits directs) tantôt à l’adulte qui dépend ou a été dépendant de lui (soins de santé, pensions de survie, etc.). Ces “droits dérivés” sont attribués gratuitement puisqu’ils ne font pas l’objet d’une cotisation spécifique ou d’un supplément de cotisation. Les critères d’application de ces liens personnels entre un titulaire de droits directs et un adulte réputé à sa charge sont différents de branche à branche et de pays à pays. La complexité en est extrême.

Les “droits dérivés” ouverts sur la base de **liens de parenté**, concernent les enfants mais aussi, dans certains cas, des parents âgés vivant chez leurs enfants, voire des frères et sœurs. Nous n’examinerons pas ici les “droits dérivés” liés à la présence d’enfants puisque ceux-ci n’ont pas la possibilité de se construire, par leur travail, une autonomie économique et sociale.

Les “droits dérivés” ouverts sur la base d’un **lien d’alliance** (ou autrement dit, lien de mariage) avec le titulaire de droits directs, correspondent à l’ensemble des droits qui sont ouverts aux épouses au foyer ou à leur conjoint, du fait de la “charge” de celle-ci. Ils sont fréquemment en contradiction avec les avantages fiscaux qui découlent également du mariage. Ainsi dans plusieurs pays, la législation fiscale permet d’attribuer à l’épouse au foyer une part du revenu du conjoint (exemple: quotient conjugal en Belgique ou en Allemagne, quotient familial en France, etc.) tandis qu’au regard de la législation sociale, cette épouse est réputée sans revenus. Ces ménages cumulent les avantages des deux systèmes.

Les “droits dérivés” ouverts sur la base d’une relation de **cohabitation** avec un titulaire de droits directs marquent une adaptation de la législation aux nouveaux modes de vie. Ils sont généralement plus restrictifs que les droits dérivés ouverts sur la base du mariage. Dans certains pays, certaines branches de la sécurité sociale ouvrent des “droits dérivés” aux cohabitants homosexuels. L’extension de l’ouverture des “droits dérivés” aux cohabitants homosexuels accroît sensiblement les charges de la sécurité sociale. Raison de plus pour procéder à une individualisation de la protection sociale.

Les “droits dérivés” correspondent, grosso modo, à ce que certains appellent la “**modulation familiale**” des prestations. Cette “modulation familiale” des prestations comporte parfois une réduction (voire une suppression) des droits directs de certains travailleurs, sous prétexte qu’ils sont mariés ou cohabitent avec un autre travailleur ayant des revenus professionnels.

L’individualisation de la protection sociale et le droit européen

Depuis une vingtaine d’années, le droit social de l’Union européenne opte de plus en plus nettement pour une individualisation de la protection sociale. Au point de départ, il y a les directives dites d’égalité de traitement: les directives 79/7/CEE (égalité de traitement en matière de sécurité sociale), 86/378/CEE (égalité de traitement dans les régimes professionnels de

sécurité sociale), la proposition de directive 87/C309/11 ([COM (87) 494] principe de l'égalité de traitement). Cette dernière proposition fait explicitement référence à la possibilité pour les Etats membres de substituer au système des "droits dérivés" celui des "droits propres" et cela dans certaines branches de la sécurité sociale (soins de santé, pensions de vieillesse, survie, etc.).

Le thème de l'individualisation des droits en sécurité sociale se trouve encore explicitement mentionné dans le deuxième programme d'action pour l'égalité des chances (1986-1990): *"les Etats membres devraient a) concevoir les mesures d'assainissement des budgets de sécurité sociale de manière qu' 'ils n' aient pas un effet discriminatoire à l'égard des femmes (...), b) assurer l'individualisation progressive des droits en vue d'éliminer les discriminations indirectes "*. Il se retrouve également, mais de manière moins explicite, dans le troisième programme d'action (1991-1995) qui demande de clarifier la notion de "discrimination indirecte". Or, les "droits dérivés" sont particulièrement visés par cette notion de **discrimination indirecte**. Le quatrième programme d'action (1996-2000)(2) revient de manière explicite sur la nécessité de procéder à l'individualisation des droits en sécurité sociale et en fiscalité pour réduire les discriminations sur le marché de l'emploi et assurer l'autonomie des femmes.

En 1993, le Livre blanc ("Croissance, compétitivité, emploi") de la Commission comporte un paragraphe qui traite de l'individualisation des droits en sécurité sociale et en fiscalité. En 1994, l'autre Livre blanc de la Commission ("Politique sociale européenne: une voie à suivre pour l'Union") aborde à deux reprises la question de l'individualisation des droits en matière de sécurité sociale.

Une généralisation de la protection sociale mais à quel prix ?

Il est normal que tout Etat social ait cherché à assurer une certaine forme de protection sociale à l'ensemble de sa population. Le thème de la généralisation de la protection sociale développé au sein du Conseil de l'Europe, a amené celui-ci également à s'interroger sur l'opportunité d'individualiser les droits vis-à-vis de la protection sociale.

Dans divers pays, ce souci de généralisation s'est traduit, entre autres, par l'octroi gratuit de "droits dérivés" aux personnes qui étaient considérées comme "à charge" d'un titulaire de droits directs. Cette pratique sociale a entraîné un certain nombre d'effets pervers. En premier lieu, les adultes qui n'ont pas d'emploi et ne sont pas liés à un titulaire sont devenus les marginaux de la protection sociale.

En deuxième lieu, cette pratique a créé les discriminations déjà évoquées entre travailleurs et travailleuses.

Enfin, la tendance à assurer, à partir des travailleurs/titulaires, une protection sociale généralisée à l'ensemble de la population a largement contribué à relever la part du salaire indirect (cotisations) dans la masse salariale.

Lorsque les responsables politiques de plusieurs pays ont commencé à proposer d'alléger le coût du travail (3) en déplaçant vers la solidarité nationale (entre citoyens) la charge de risques sociaux qui ne seraient pas liés au travail professionnel, il aurait été logique qu'ils choisissent prioritairement de sortir les "droits dérivés" de la sécurité sociale à base professionnelle (bismarckienne) et de les faire financer dans une autre branche de la protection sociale. Ces "droits dérivés" ne doivent, en effet, leur existence qu'à l'absence de **travail professionnel** de certains adultes. Malheureusement, les responsables politiques et sociaux envisagent actuellement le déplacement de branches entières de la sécurité sociale vers le cadre d'une

solidarité entre citoyens, tout en laissant non traitée la question des droits dérivés. Ceux-ci restent, en effet, présents dans les branches dites professionnelles tandis que l'universalisation de certaines branches (santé, famille, etc.) ne s'accompagne même pas d'une individualisation de la responsabilité quant au financement de ces branches.

Les débats sur **l'évolution des coûts de la sécurité sociale** se limitent trop souvent à l'analyse des prestations (les dépenses) et négligent l'analyse d'un financement équitable de l'accès au droit (les recettes), de l'évolution du rapport entre le nombre de cotisants ou de contribuables et le nombre de bénéficiaires, entre l'importance des cotisations ou contributions individuelles et celle des prestations reçues.

La conséquence d'une analyse aussi déséquilibrée, c'est que les "droits directs", donc les prestations couvertes par des cotisations ou des contributions individuelles, ont subi des réductions au cours de la crise, alors que les "droits dérivés", octroyés gratuitement, ont été largement préservés (4).

Individualisation des droits et marché du travail

Le débat sur l'individualisation des droits se doit aussi d'analyser le rapport entre la protection sociale et le marché du travail.

Nous avons déjà suggéré que, pour les femmes mariées (ou même cohabitantes), la faible différence entre les "droits directs" à acquérir par le travail professionnel et les "droits dérivés" découlant à titre gratuit du mariage avec un titulaire représentait un frein à l'accès au marché du travail.

Il convient de s'interroger aussi sur la corrélation qui peut exister entre le développement de certaines formes de **travail atypique** et la possibilité d'obtenir des droits dérivés. Dans plusieurs pays, en effet, le développement des "droits dérivés" est considéré comme une manière de dégraisser le marché du travail du côté de l'offre de travail. Le retrait du marché du travail peut être partiel (travail à temps partiel), temporaire (certaines mesures dites de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle) ou définitif (épouses au foyer). Les employeurs semblent proposer certaines formes d'emplois atypiques avant tout aux femmes mariées. Ainsi la sécurité sociale, par la seule présence de "droits dérivés", exerce une fonction différente pour les hommes et pour les femmes. Elle incite les premiers à acquérir des droits par leur travail professionnel; elle incite les secondes à acquérir des droits par le mariage et, à défaut, par le travail professionnel.

Dans un même ordre d'idées, ceux qui, aujourd'hui, renoncent à la perspective du plein emploi, se montrent favorables soit au développement de "droits propres" non liés au marché du travail, soit au maintien de "droits dérivés" octroyés gratuitement tout en étant dépendants du ménage ou du mariage.

Certains responsables sociopolitiques envisagent d'octroyer des droits propres en échange de certaines activités de care ou de bénévolat. La mobilisation du bénévolat, dans le cadre de services sociaux liés à la protection sociale, par exemple dans le cadre de la dépendance de personnes âgées, permet de réduire le coût de certaines interventions sociales en substituant au travail rémunéré (comprenant la protection sociale, soit salaire direct + salaire indirect) du travail presque gratuit (comprenant seulement une partie de la protection sociale: salaire indirect réduit). Ces droits propres ne seraient pas accordés à toutes les personnes qui assument effectivement ces soins ou ce bénévolat mais aux seules personnes qui n'ont pas acquis de "droits directs" par leur

travail professionnel. Il s'agirait donc d'un fragment de rémunération destiné à financer non pas le **travail** familial mais bien le **statut** de femme au foyer.

Soulignons enfin, comme cela a été fait pour l'Italie, que l'assurance de disposer de "droits dérivés" favorise la pratique du "travail au noir" dont la rémunération échappe à toute cotisation sociale et à tout impôt. L'instauration de droits propres contributifs permettrait certainement de réduire l'importance de ce "travail au noir".

Individualisation des droits et solidarité familiale

Souvent le thème de l'individualisation des droits en sécurité sociale est présenté comme une adaptation nécessaire aux modifications de la famille et particulièrement à l'instabilité croissante des couples. Cette conception, historiquement peu fondée, présente la protection sociale comme un substitut de la solidarité familiale. Elle suggère que la protection sociale comporte "naturellement" une "modulation familiale". Or, quelques recherches historiques infirment cette hypothèse (5). Au point de départ les assurances sociales sont le plus souvent individualisées. Pour certaines branches, on observera même, à un certain moment, que les titulaires masculins paient une cotisation supplémentaire pour financer les droits de leur épouse lorsque celle-ci est à leur charge (6). Les "droits dérivés" proprement dits et donc non contributifs s'installent de manière modeste entre les deux guerres. Par contre, au cours de la crise économique des années trente, les travailleuses mariées voient parfois leurs droits directs écornés ou supprimés. Le développement des "droits dérivés" est plus net après la deuxième guerre mondiale et concomitant à l'accroissement du taux d'activité des femmes. On ne peut s'empêcher d'y voir une sorte de compensation octroyée aux femmes au foyer, dont le financement est assuré par l'accroissement des cotisations provenant du travail des autres femmes.

Dans de nombreux pays, le divorce place les épouses au foyer dans une situation difficile du point de vue de la protection sociale. Il ne faudrait pas en déduire, comme le font certains, que le divorce est un "risque social" comparable à un risque professionnel. Le "risque" présente, par définition, un caractère involontaire. Dans le cas du divorce, chacun des conjoints dispose d'un pouvoir de décision. Si la sécurité sociale était invitée à couvrir une telle situation, ses dépenses seraient d'autant plus élevées que les mauvaises dispositions caractérielles des conjoints feraient croître le nombre de divorces. L'idéal de solidarité qui fonde la sécurité sociale en serait gravement malmené. La protection sociale n'a pas pour vocation de couvrir, pour les adultes, des situations dont les responsabilités sont définies ou à mieux définir par le code civil.

Cotisations et prestations sont fondées sur des principes opposés

Procéder à l'individualisation des droits en sécurité sociale, c'est mettre fin au système de la "modulation familiale" des prestations. Celle-ci implique dans certains cas que des droits directs ne sont pas perçus ou réduits, dans d'autres cas que des majorations ou droits supplémentaires sont octroyés à certains titulaires ou à l'adulte qui est à leur charge.

Or, l'accès aux diverses branches de la sécurité sociale est individualisé, il repose sur des cotisations ou contributions individuelles qui ne tiennent pas compte du nombre de personnes couvertes par le titulaire assuré. Le fondement de la redistribution sociale des assurances sociales et de la sécurité sociale provient du fait que les cotisations ou contributions ne sont pas fonction du risque encouru mais bien de la rémunération du titulaire.

Dans les pays où les soins de santé sont un service public financé par l'impôt, il est nécessaire d'examiner la part de l'impôt sur le revenu du travail qui est prélevée pour ce financement.

Ce décalage entre le traitement des cotisations (qui est individualisé) et le traitement des prestations (qui connaissent des modulations familiales) pose problème. En effet, c'est presque toujours le titulaire masculin qui est réputé avoir à sa charge une épouse ou une cohabitante n'exerçant pas d'activité professionnelle ou c'est celle-ci qui est bénéficiaire de droits dérivés. La réversibilité de l'accès aux droits dérivés n'assure en aucune façon l'égalité de fait entre les travailleurs masculins et féminins puisque la justification des "droits dérivés" se fonde sur des pratiques de vie qui, en dehors du travail professionnel, sont différentes pour les travailleurs et les travailleuses.

A salaire égal (le salaire direct + le salaire indirect ou cotisations sociales), les retombées sociales (ou salaire différé socialisé) sont alors toujours moins avantageuses pour l'ensemble des travailleuses que pour l'ensemble des travailleurs. Concrètement, dans un ménage où les deux conjoints exercent une activité professionnelle, ils ne jouiront ni l'un ni l'autre de "droits dérivés" (sauf des exceptions partielles) tandis que dans un ménage où un seul des conjoints travaille, celui-ci et son épouse à charge pourront accumuler diverses formes de "droits dérivés".

C'est pour cette raison que la suppression des "droits dérivés" est considérée comme une condition majeure de la réalisation de l'égalité de traitement des hommes et des femmes dans la sécurité sociale et dans les régimes professionnels de protection sociale. Mais on observe également que la "modulation familiale" des prestations interrompt le cours normal de la redistribution sociale. Dans plusieurs pays, les pensions de retraite des travailleuses sont en moyenne inférieures aux pensions de survie ou même parfois aux pensions de divorcées des non travailleuses.

L'individualisation des droits doit donc rendre la sécurité sociale à la fois plus juste et plus sociale.

Repérage des principaux « droits dérivés »

Après avoir défini les "droits directs" et les "droits dérivés", il convient d'en faire un premier grand repérage.

Il semble que les "droits dérivés" puissent se retrouver dans toutes les branches de la sécurité sociale, assurance maladie, invalidité, pensions, prestations familiales, accidents du travail, chômage, etc. Toutefois, il est certain que la situation se présente de manière différente de pays à pays.

Il semble également que les "droits dérivés" puissent se retrouver dans tous les régimes de la sécurité sociale: régime des salariés, des indépendants, des agents de l'Etat, etc. Il semble enfin que les "droits dérivés" puissent se retrouver dans tous les types de revenus provenant de la sécurité sociale: revenus de remplacement, revenus de complément et revenus de remboursement (parfois dénommés revenus en nature).

Dans les revenus de remplacement (pensions de retraite, indemnités d'invalidité, allocations de chômage, etc.), le titulaire de droits directs aura souvent droit à une majoration s'il a une personne à sa charge. Cette majoration peut être établie en pourcentage du revenu de remplacement ou représenter un montant forfaitaire.

Dans la branche des pensions, la pension de survie qui existe dans une majorité de pays et la pension d'épouse divorcée, lorsqu'elle existe, sont également des "droits dérivés". La pension de survie est accessible aux hommes comme aux femmes, mais les effets de cette réversibilité sont très inégaux.

Il est par ailleurs fort rare que des travailleurs mariés puissent cumuler complètement les "droits directs" acquis par leur travail et les "droits dérivés" acquis par leur mariage.

Dans le cadre des revenus de complément (prestations familiales et de maternité), les prestations qui sont octroyées sous condition de retrait du marché du travail ou seulement aux mères qui n'exercent pas d'activité professionnelle, ou qui tiennent compte des revenus professionnels de la mère ou du couple sont importantes et très discriminatoires (Allemagne). D'une manière générale, les prestations octroyées sous conditions de ressources sont discriminatoires pour les ménages de deux travailleurs qui précisément fournissent la plus grande partie du financement.

Dans la branche des allocations familiales, un ménage de deux titulaires cotisants ne perçoit les prestations familiales qu'une seule fois, il s'ensuit que lorsque ces ménages bicotisants ont un ou deux enfants, ils paient presque toujours plus de cotisations qu'ils ne perçoivent de prestations: autrement dit, ils ne bénéficient, en aucune façon, du transfert qui devrait aller des individus et ménages sans enfants vers les individus et ménages ayant des enfants.

Dans ce contexte, il serait juste que le produit de cette double cotisation soit manifestement utilisé pour financer tous les équipements socio-collectifs (pour la petite enfance et les personnes dépendantes) permettant à ces ménages de concilier leurs activités professionnelles et leurs responsabilités familiales. Dans certains pays (Allemagne surtout), il semble, au contraire, que le produit du travail des couples bi-cotisants soit utilisé en grande partie pour financer les prestations familiales octroyées aux femmes qui abandonnent leur activité professionnelle.

Dans divers pays, des allocations de naissance (nous ne parlons pas ici des indemnités du congé de maternité) sont attribuées à titre de "droit dérivé" à l'épouse ou à la cohabitante du titulaire de droits directs (soit dans la branche des soins de santé, soit dans la branche famille). Les travailleuses les perçoivent également mais ont cotisé à ces branches. En ce qui concerne les **revenus de remboursement**, dans tous les pays les épouses au foyer bénéficient gratuitement de l'accès à l'assurance soins de santé au titre de "droit dérivé". En outre, de très nombreux bénéficiaires de pensions dérivées (survie, divorce) jouissent également gratuitement de l'accès à l'assurance soins de santé. Dans diverses branches de la sécurité sociale, des réglementations secondaires se fondent également sur la "modulation familiale": citons pour la Belgique, dans l'assurance maladie-invalidité, les conditions d'octroi du remboursement préférentiel, les franchises sociale et fiscale, les majorations d'aide pour une tierce personne... Une travailleuse chef de famille monoparentale aura souvent des prestations moins avantageuses qu'un titulaire masculin ayant une épouse au foyer ou que cette dernière.

Dans tous les cas, il convient de soumettre les assurances complémentaires à la critique. Dans divers pays, certains titulaires achètent pour leur épouse au foyer des assurances complémentaires commerciales, par exemple en soins de santé, alors qu'ils n'ont pas versé la moindre cotisation pour celle-ci dans le régime de l'assurance obligatoire.

Evaluation des droits dérivés

Les droits dérivés représentent une forme de subsidiation sociale de l'absence de travail professionnel de certains adultes. En conséquence, dans divers pays, la sécurité sociale subsidie simultanément des objectifs contradictoires. En effet,

— grâce aux **allocations de chômage**, elle indemnise les adultes qui ont perdu leur emploi et, cherchant un emploi, reconnaissent que leur subsistance dépend du marché du travail,

— mais grâce aux **droits dérivés**, elle subsidie des adultes qui ne veulent pas travailler et, ne cherchant pas d'emploi, prouvent qu'ils n'ont pas besoin de gagner leur vie pour subsister.

En Belgique, le coût de l'ensemble des droits dérivés (sans même parler des avantages fiscaux octroyés pour les femmes au foyer) dépasse de loin le coût de l'ensemble du chômage. Dans la branche des pensions des travailleurs salariés, l'ensemble des “droits dérivés” représente une part nettement plus importante (35,1 pour cent de l'ensemble des dépenses) que l'ensemble des pensions de retraite des travailleuses (22 pour cent des dépenses).

Le coût des “droits dérivés” est donc excessivement élevé: à lui seul, il représente le facteur le plus important du déséquilibre financier de la sécurité sociale. Dans l'ensemble de la sécurité sociale, ils représentent entre 20 et 25 pour cent de la dépense totale.

Aux Pays-Bas, diverses estimations du coût de ces “droits dérivés” ont été élaborées. A la fin des années 80, elles permettaient de situer les avantages accordés au titulaire ayant un partenaire dépendant dans une fourchette allant de 5.600 à 12.000 NLG par an, ce qui au niveau macro-économique, aurait représenté un montant oscillant entre 14 et 30 milliards de NLG par an (7).

Il est absolument nécessaire de développer dans d'autres pays des recherches sur le coût de ces “droits dérivés” qui, accordés gratuitement pour des adultes valides, doivent être considérés comme des “charges indues” pour la sécurité sociale.

Les défenseurs de la “modulation familiale” des prestations sociales considèrent que celle-ci est susceptible d'épargner la pauvreté au plus grand nombre de ménages. Nous ne nous attarderons pas ici sur la philosophie sous-jacente de cette conception toute beveridgienne, qui attribue à la sécurité sociale la mission de préserver de la pauvreté, alors que celle-ci est, en Belgique et dans d'autres pays, confiée à l'assistance sociale. Nous répondrons seulement que, dans les faits, ces “droits dérivés” sont antisociaux. En effet, dans de nombreux pays, ils sont proportionnels au salaire de référence (généralement un salaire masculin), et le montant du “droit dérivé” est donc d'autant plus élevé que celui-ci l'est également.

Quelles méthodes proposer ?

L'**individualisation** des droits en sécurité sociale consiste donc à supprimer, pour les adultes valides, tous les droits qui découlent des relations de mariage ou de cohabitation avec un titulaire.

Cette suppression doit s'accompagner d'une obligation pour chaque individu de se constituer des droits personnels contributifs à une forme de protection sociale au moins par rapport à deux branches, la vieillesse et les soins de santé. Il n'est nullement nécessaire que les

pays adoptent des solutions uniformes. Les systèmes de sécurité sociale sont divers, complexes et le produit d'une histoire propre à chaque pays. Toutefois, il serait souhaitable qu'un certain nombre de principes communs soient adoptés, voire qu'une sorte de plan de convergence permette de diffuser partout des idéaux et objectifs allant dans le même sens.

- Parmi les principes communs, le premier devrait être celui de l'égalité de traitement entre les travailleurs et les travailleuses. Les documents officiels publient régulièrement l'évolution de l'écart entre les rémunérations des travailleurs masculins et féminins. Il faudrait présenter régulièrement des résultats analogues pour la sécurité sociale. On pourrait mesurer le return social moyen pour des groupes de travailleurs et de travailleuses ayant respectivement fourni à la sécurité sociale des cotisations calculées sur une base égale, étant entendu que les transferts sociaux devraient être les plus favorables pour les revenus les plus faibles.

- Le deuxième principe à mettre en avant est celui de la solidarité. Il n'y a pas lieu d'admettre qu'une partie de la population puisse être considérée comme exclue du devoir de solidarité et soit infantilisée au point de prétendre recevoir des prestations sans avoir à se soucier de leur financement. Comment assurer l'équité de cette solidarité? Pour certaines branches, on peut s'inspirer des formules d'individualisation qui ont été trouvées dans les pays nordiques ou même, en ce qui concerne les pensions, par l'évolution actuelle aux Pays-Bas. On peut aussi utiliser de manière plus judicieuse les divers filets de la protection sociale.

- Un troisième principe devrait avoir trait au rapport entre la sécurité sociale et le marché du travail. Chaque pays devrait reconnaître et affirmer que l'acquisition de droits en sécurité sociale est un puissant facteur d'intégration sociale par le biais de l'insertion professionnelle. La fonction intégrative de la sécurité sociale s'oppose radicalement aux propositions d'allocation universelle qui ont pour but de confiner les allocataires sans autre revenu dans une survie modeste où ils devraient se contenter de recevoir sans être même invités à participer à la création de la richesse sociale. L'attribution d'une allocation universelle ne correspond donc nullement à une individualisation des droits en sécurité sociale, elle figure au contraire dans le même ensemble que les "droits dérivés": comme ceux-ci, elle opposerait ceux qui sont tenus d'être solidaires et ceux qui se contentent de recevoir. En outre, elle opérerait une redistribution inversée des revenus (des transferts ascendants).

- Si on reconnaît que la cohésion sociale passe par l'intégration socioprofessionnelle et la participation à la solidarité sociale, il convient cependant de prévoir des solutions de maintien de droits pour les adultes qui se retireraient volontairement et transitoirement du marché du travail. Il semble que plusieurs pays peuvent dès à présent puiser des solutions dans leur propre arsenal législatif. Pour l'assurance maladie, pour le régime des pensions, nous avons pu repérer diverses formules d'assurance continuée, de fin de droits, de cotisations personnelles pour les non-assurés, d'interruption de carrière, etc.

- Si certains pays décidaient d'octroyer des droits sociaux en contrepartie des activités de care, il faudrait évidemment que des droits sociaux identiques soient accordés à tous ceux qui assument la même charge de care et cela qu'ils exercent ou non une activité professionnelle. Il faut contester toute assimilation de la charge du care au statut de femme **au foyer**.

- Mais il faut aussi que les mesures à adopter ne viennent pas contrecarrer les nouveaux idéaux égalitaires au sein des ménages. Les ménages où les deux conjoints s'efforcent de partager les responsabilités professionnelles et familiales n'ont pas à financer les droits des ménages qui refusent ce partage et choisissent un modèle de vie hiérarchisé.

- Pour terminer, il conviendrait de planifier la réalisation de cette individualisation de la protection sociale. Celle-ci peut se réaliser soit à partir des jeunes générations, soit à partir d'une

certaine date tout en prévoyant des mesures de transition pour ceux qui ont organisé leur vie en fonction de l'ancien régime (9).

Conclusions

Les “droits dérivés” sont injustes et discriminatoires; ils incitent une partie de la population féminine en âge d'activité à ne pas s'intégrer dans la vie socio-professionnelle; ils sont presque toujours antisociaux en offrant des droits d'autant plus élevés que les revenus de référence le sont également. Dans plusieurs pays, ils représentent le principal facteur de déséquilibre budgétaire de la sécurité sociale.

Pour les responsables de l'avenir de la sécurité sociale, rien n'est donc plus urgent que de procéder à une individualisation des droits et devoirs dans le domaine de la protection sociale.

Notes

(1) Certaines branches de la sécurité sociale peuvent, dans certains cas, être affectées d'un effet pervers anti-redistributif, connu sous le terme “effet Mathieu”.

(2) COM (95) 381 final du 19.07.1995.

(3) Selon le vocabulaire des économistes néo-classiques.

(4) En Belgique, la récente réforme des pensions est à cet égard caractéristique. Cf. PEEMANS-POULLET H., Pensions des travailleurs salariés: les leçons d'une réforme, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 1999, 1 (sous presse).

(5) PEEMANS-POULLET H., Le caractère “familial” de la sécurité sociale: Une histoire récente... in *Chronique féministe*, n° 55, février-mars 1995, p. 19-25; Université des Femmes. PEEMANS-POULLET H., Du genre à la parité. Pertinence de l'ensemble “femmes” pour l'histoire de la sécurité sociale?, in *Sextant*, ULB, n° 7, 1997, p. 101-120.

(6) C'est le cas en Belgique pour l'assurance obligatoire en vue de la vieillesse..., des ouvriers (1924). Cf. PEEMANS-POULLET H., Pour les pensions des travailleurs salariés, la sécurité sociale fête son septantième anniversaire..., in *50 ans de sécurité sociale... et après?*, vol. 7, Quand vient le temps de la retraite, Ministère de la Prévoyance sociale, 1995.

(7) Voir l'intervention de Bruyn-Hundt M. dans la première partie de notre recherche sur l'individualisation des droits en sécurité sociale, Université des Femmes, 1993.

(8) Comme dans le cas du réaménagement de la pension de survie aux Pays-Bas.

(9) Comme dans le cas de la Suède pour la suppression de la pension de survie.

Bibliographie

AISS, *La sécurité sociale face à la transformation des structures familiales*, Etudes et Recherches n° 29, AISS, Genève, 1992.

AISS, *Familles et sécurité sociale*, Revue internationale de la Sécurité Sociale, 1994, 3-4.

BOTTEMA M., GRIFT Y., VAN HERWAARDEN F1., POMMER E., SIEGERS J., SMIT L., *De financiële gevolgen van individualisering van uitkeringsrechten*, Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's Gravenhage, 1991.

BROCAS A.M., *L'individualisation des droits sociaux*, in Recherches et Prévisions CNAF n° 55, mars 1999, p. 11-19.

COUSINS Ch., *Women and social policy in Spain: The development of a gendered welfare regime*, in Journal of European Social Policy, 5, 1995, 3, p. 175-197.

EMANCIPATIERAAD *Met zorg naar nieuwe zekerheid. Advies overeen geëmancipeerd inkomens-en sociale zekerheidsbeleid*, Den Haag, september 1996.

JEPSEN M. et MEULDERS D., *Les inégalités entre les sexes dans les régimes européens d'indemnités de chômage*, in Revue internationale de la Sécurité Sociale, 1997, 4, p. 47-67.

JEPSEN M., MEULDERS D., PLASMAN O., VANHUYNEM Ph., *Individualization of the social and fiscal rights and the equal opportunities between women and men*, final report, DULBEA, Bruxelles, janvier 1997.

LAUFER J. (sous la responsabilité de), *Protection sociale et genre*, in Cahiers du Mage, CNRS, Paris, 1997, 3-4, p. 65-139.

LUCKHAUS L., WARD S., *Equal pension rights for men and women: A realistic perspective*, in Journal of European Social Policy, 7, 1997, 3, p. 237-253.

MOESTERMANS H., *La sécurité sociale belge des travailleurs vue sous la perspective du rapport homme/femme*, in Revue belge de Sécurité sociale, 1997, 3-4, p. 859-881.

PEEMANS-POULLET H. (sous la direction de..), en collaboration avec CARTON DE TOURNAI J. et divers experts (Belgique, Pays-Bas, Suisse), *Recherche sur l'individualisation des droits en sécurité sociale*. Etude réalisée pour le Ministère de la Prévoyance Sociale. Rapport final mai 1993, Université des Femmes, Bruxelles, 1993 (bibliographie sélective, p. 193-207: existe en deux versions, l'une entièrement traduite en français, l'autre conservant en néerlandais les textes rédigés en néerlandais).

PEEMANS-POULLET H., *Les droits des membres de la famille en sécurité sociale*, in Familles, revenus et société, numéro spécial de la Revue belge de Sécurité Sociale, Année internationale de la Famille, actes du colloque organisé par le Ministère de la Prévoyance Sociale les 31 mars et 1 avril 1994, 1994, 1, p. 29-93 (également en néerlandais).

PEEMANS-POULLET H. (sous la direction de..), en collaboration avec CARTON DE TOURNAI J. et divers experts (Belgique), *L'individualisation des droits dans l'assurance maladie-invalidité des travailleurs salariés*. Etude réalisée pour le Ministère de la Prévoyance Sociale. Rapport final, octobre 1994, Université des Femmes, Bruxelles, 1994 (une partie est rédigée en néerlandais).

PEEMANS-POULLET H. (sous la direction de..), en collaboration avec CARTON DE TOURNAI J. et divers experts (Belgique, Royaume-Uni, Danemark, Portugal), *L'individualisation des droits dans le secteur des pensions des travailleurs salariés*. Etude réalisée pour le Ministère de la Prévoyance Sociale. Rapport final, mai 1994, Université des Femmes,

Bruxelles, 1994 (une partie est rédigée en néerlandais. Il en existe un résumé en anglais, *The individualization of the pension rights of wage earners*, éd. Université des Femmes, Bruxelles, 1995).

PEEMANS-POULLET H., *Le caractère ‘familial’ de la sécurité sociale: une histoire récente*, in *Chronique féministe*, 1995, 2, p. 19-25.

PEEMANS-POULLET H., *Familialisme et crise économique dans L ‘extrême-droite contre les femmes*, sous la direction de DE LEEUW J. et PEEMANS-POULLET H., éd. Luc Pire, Bruxelles, 1995, p. 203-239.

PEEMANS-POULLET H., *Flexibilité du travail et sécurité sociale: quelles conséquences pour les femmes?*, in (A) *typische arbeid en huishoudens: recente bevindingen*, sous la direction de VAN HAEGENDOREN M. et VANHERCK R., uitg. Steunpunt Women’s Studies-Luc, 1995, p. 40-54.

PEEMANS-POULLET H., *Pour les pensions des travailleurs salariés, la sécurité sociale fête son septantième anniversaire*, dans *Cinquante ans de sécurité sociale... et après?*, Ministère de la Prévoyance Sociale, éd. Bruylant, vol. 7, 1995, p. 29-66 (également en néerlandais).

PEEMANS-POULLET H., *Individualisation de la protection sociale. Rapport introductif sur la problématique de l’individualisation des droits et de l’égalité des chances* (à la demande de la Commission des Communautés européennes), doc. N° Soc 95 100753 05A03, avril-juillet 1995 (également en anglais).

PEEMANS-POULLET H., *La justice sociale plutôt que la “modernisation”*, in *La Revue Nouvelle*, 1996, 3, p. 45-54.

PEEMANS-POULLET H., *L ‘individualisation des droits dans le secteur des pensions des travailleurs salariés*, in *De sociale zekerheid verzekerd?*, 22ste Vlaamse Wetenschappelijk Economisch Congres — VUB Press, Bruxelles, 1996, t. 2, p. 381-403.

PEEMANS-POULLET H., *Du genre à la parité. Pertinence de l’ensemble ‘femmes’ pour l’histoire de la protection sociale?*, in *Sextant*, ULB, 7, 1997, p. 101-120.

PEEMANS-POULLET H., *Mariage, cohabitation et sécurité sociale*, dans *Famille(s) en mouvement*, actes du colloque du 11 juin 1998, organisé par le Conseil de l’égalité des chances entre hommes et femmes, Ministère de l’Emploi et du Travail, Bruxelles, 1999, p. 59-67 (également en néerlandais).

PEEMANS-POULLET H., *Pensions des travailleurs salariés: leçons d’une réforme*, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 1999, 1 (également en néerlandais).

Travailleuses mariées : les mal-aimées de Martens V

Référence de l'extrait : (de Hélène Dufour alias Hedwige Peemans-Poullet), dans *Voyelles* n°30, mai 1982, pp 22-24

Début avril, les parlementaires écolo se sont rendus aux Chambres en Rolls Royce. Ils disent que les transports en commun sont devenus si coûteux que le transport individuel de luxe est plus abordable...

De la “vie en commun” on peut désormais dire la même chose. Mariage et autres formes de vie commune sont devenus un tel luxe que seuls les travailleurs privilégiés pourront encore se le permettre!

Malgré les slogans familialistes de la déclaration gouvernementale, toutes les mesures prises ces derniers temps montrent une fois de plus, que les travailleurs vivant en couple, ou plus exactement les travailleuses mariées, sont les indésirables de notre société en crise...

Le phénomène n'est pas nouveau. Il se reproduit à chaque crise économique et se traduit par un ensemble de mesures qui visent deux objectifs complémentaires.

- les travailleuses mariées sont particulièrement chargées de résorber le “déficit” de la sécurité sociale.
- les travailleuses mariées sont particulièrement chargées de résorber le “déficit” de l'emploi.

En conséquence, un ensemble de mesures discriminant, en matière de sécurité sociale, les travailleuses mariées et un autre ensemble de mesures visent à décourager les couples de travailleurs ou à encourager les couples dont la femme demeure sans activité professionnelle. Ce fut le cas au cours des années trente (cfr encadré page suivante) et même encore plus près de nous, lorsqu'après la guerre, la crise des années 1948 - 1949 et suivantes a fait monter le taux de chômage des femmes jusqu'à 17% (cfr encadré page suivante).

Nous voilà, en 1980, 81, 82..., reparties pour les mêmes vieilles recettes aussi inutiles que discriminatoires.

Le splitting : un cadeau pour les hommes mariés, pas pour les femmes seules qui ont des enfants à charge!

Tandis que la fiscalité reste très injuste pour les couples légitimes (seuls les mariés sont visés par le code fiscal) à revenus moyens et supérieurs (le seul “cumul” des revenus des époux aurait rapporté quelque trente milliards en 1980), une mesure particulièrement favorable (“splitting” ou fractionnement) été instaurée au bénéfice des couples à un seul revenu et cela, qu'ils aient ou non des enfants.

Le splitting, en effet, ne tient pas compte des responsabilités parentales mais seulement de la présence au foyer d'une épouse sans activité professionnelle. La mesure est si peu “familiale” qu'elle s'applique à un homme avec “femme au foyer” mais sans enfant tandis qu'une femme seule chargée de la responsabilité d'un ou plusieurs enfants ne peut en bénéficier! Le splitting a donc pour objectif avoué de faire un cadeau au mari (une réduction de ses impôts)

s'il s'arrange pour que sa femme demeure sans activité professionnelle déclarée (comme d'habitude, le travail en noir est ici récompensé...)

Femmes mariées : le travail interdit !

Pendant la crise des années trente...

● Les gouvernements catholiques-libéraux ont :

- réduit de 25% les traitements des femmes fonctionnaires mariées à un agent de l'Etat;
- réduit le traitement des institutrices;
- diminué le traitement des agents de l'Etat féminins et annulé toute augmentation pour elles au cours des années 1935 et 1936;
- supprimé les allocations de chômage des femmes mariées;
- réduit les allocations de chômage des hommes dont l'épouse continuait à exercer une activité professionnelle
- arrêté le recrutement d'agents féminins dans la fonction publique (sauf pour le nettoyage des bureaux);

- octroyé au pouvoir exécutif (qui n'a pu en faire usage) le droit de contingenter le nombre de femmes mariées pouvant travailler dans l'industrie afin de libérer des emplois pour les chômeurs masculins

● Dans le secteur privé, certaines conventions collectives ont été passées, qui interdisaient le travail aux femmes mariées ...

Pendant la crise des années 48-49...

● Le gouvernement a :

- créé 'l'allocation de la mère au foyer';
- introduit des mesures discriminatoires pour les femmes mariées en chômage;
- établi une retenue fiscale forfaitaire de 10% sur le salaire de la femme mariée;
- limité les conditions d'accès à la fonction publique pour les femmes...

A cotisations égales, les travailleuses mariées ont moins de droits!

Mais c'est certainement dans la sécurité sociale que les mesures les plus manifestement discriminatoires ont été prises.

Dans l'ensemble des régimes des pensions, l'égalité entre hommes et femmes est loin d'être acquise. Pas plus les femmes fonctionnaires que les femmes salariées ne peuvent faire bénéficier leur conjoint d'une pension de veuf même lorsque, comme dans la fonction publique, elles paient une cotisation importante, spécifiquement destinée à financer ce droit. D'autre part, les travailleuses salariées ne peuvent jamais bénéficier d'une pension au taux ménage alors qu'elles paient les mêmes cotisations que les hommes et pourraient donc jouir des mêmes droits. Ceci dit, les veuves (travailleuses ou non) des agents des services publics bénéficiaient, jusqu'à présent, d'un régime assez avantageux financé d'ailleurs par une cotisation spéciale (de la caisse des veuves et orphelins): elles avaient un droit absolu à la pension de survie de leur mari défunt. Elles pouvaient de ce fait:

- cumuler cette pension de survie avec leur propre pension de retraite;
- cumuler cette pension de survie avec une activité professionnelle complète;
- cumuler plusieurs pensions de survie...

Eh bien, tout cela vient d'être supprimé d'un trait de plume sans tenir compte du droit acquis par les cotisations spécifiques...On n'a pas été aussi sévère à l'égard d'autres cumuls, notamment le cumul de plusieurs pensions de retraites de régimes différents dans le chef d'un seul pensionné ou le cumul d'une pension de retraite et d'une activité professionnelle dans le chef des agents de L'Etat (il en a été question mais cela a suscité un tel tollé...) En Belgique, il vaut donc toujours mieux être gendarme qu'être l'épouse (travailleuse ou non) du dit gendarme....!

En ce qui concerne le cumul d'une pension de survie et d'une pension de retraite la travailleuse, veuve d'un agent des services publics, est ainsi « ramenée » au même régime que celui des salariées.

Toute travailleuse ne pourra désormais cumuler une pension de retraite avec une pension de survie qu'à raison de 110% de la pension la plus avantageuse (presque toujours celle du mari). Entre la veuve qui n'a jamais exercé d'activité professionnelle et celle qui a travaillé, cotisé et payé l'impôt sur les revenus cumulés, toute sa vie durant, il n'y a qu'une différence de 10%! Le statut social d'une veuve restera donc essentiellement déterminé par le niveau des revenus du conjoint et sera à peine affecté par son propre travail professionnel! Cette mesure, doublée de l'instauration du travail à temps partiel dans les services publics, indique le but poursuivi par notre gouvernement: faire en sorte que le travail de la femme mariée présente le moins d'avantages économiques possibles pour elle et son conjoint.

Faut-il rappeler à ce propos, que les libéraux n'ont pas arrêté de proclamer que le régime fiscal belge et les cotisations de sécurité sociale étaient si lourds qu'ils décourageaient le zèle au travail?! Il ne semble pas que ces raisonnements s'appliquent au cas des femmes mariées... Et il convient alors d'être sceptique sur le caractère universel de leur prétendue rationalité économique...

L'Etat économise six milliards trois cent mille francs sur le dos des chômeuses mariées!

Dans le domaine du chômage les mesures discriminatoires sont encore plus graves parce qu'elles atteignent des femmes déjà victimes de la crise (perte de leur emploi), et membres, pour l'immense majorité, de familles à revenus modestes!

Les nouvelles règles adoptées par ce gouvernement accentuent les mesures déjà introduites par le ministre Dewulf en décembre 1980.

Comme le volume de l'emploi ne s'améliore pas, chaque année, le nombre de cohabitants (entendez: femmes mariées) qui entrent dans leur troisième année de chômage augmente et les économies réalisées sur le montant des allocations qui auraient dû leur être versées augmente également.

En plus de cela, le gouvernement de Martens V vient de décider de réduire encore de 6% dès la première année de chômage, le montant des allocations des dits "cohabitants", soit 345.000 chômeurs dont 80% sont des femmes mariées. Cette nouvelle fonction représentera 'une économie pour la sécurité sociale qui peut être estimée à 3 milliards 300 millions par an. Si on additionne les mesures Dewulf à celle de ce gouvernement-ci, on constate que les seules chômeuses mariées voient leurs allocations annuellement réduites d'au moins 6 milliards 300 millions!

A cela s'ajoutent encore la mesure appliquée à tous les chômeurs employés (qui équivaut à une réduction de 4% de leurs allocations)

Inutile de rappeler que quand elles ont un emploi, les femmes mariées paient les mêmes cotisations que tous les autres travailleurs. Actuellement, les cotisations des femmes représentent entre 1/4 et 1/3 de l'ensemble des cotisations de sécurité sociale (cfr encadré). A quand donc, le principe "à cotisations égales, droits égaux"?

En 1979 les femmes ont cotisé à la sécurité sociale

Pour un montant de:

*6 Milliards 341 millions
18 Milliards 727 millions
6 Milliards 438 millions
1 Milliard 537 millions
948 millions
68 Milliards 538 millions
18 Milliards 368 millions
17 Milliards 719 millions*

au bénéfice de:

*de l'assurance chômage
de l'assurance maladie
de l'assurance indemnités
des maladies professionnelles
des accidents du travail
des pensions
des allocations familiales
des vacances annuelles.*

soit plus de 138 Milliards 610 millions (francs belges)

Avec la crise, le chômage de longue durée se multiplie, mais les exclusions frappent surtout les femmes mariées

Enfin, ce n'est pas tout! L'ONEm a décidé de d'accorder la priorité des exclusions définitives du chômage aux femmes mariées, encore une fois. Les instructions données aux bureaux régionaux de l'ONEm sont indirectement explicites: on examinera par priorité les dossiers des chômeurs qui ne sont ni chefs de ménage ni isolés, donc ceux des "cohabitants".

Le principal motif d'exclusion définitive est celui du "chômage de durée anormalement longue". Peu importe que la crise soit anormalement longue, les critères de durée "anormalement longue" demeurent ce qu'ils étaient en période de plein emploi. Ils mettent en rapport un certain nombre de mois de chômage (de 9 à 36 mois) avec l'âge du chômeur (moins de 26 ans à plus de 46 ans). A l'heure actuelle, plus de la moitié des chômeurs dépassent la durée normale du chômage, mais l'année passée plus de 95% des exclusions prononcées sur base de ce motif ont frappé des femmes mariées! L'exclusion définitive de plus de 9.000 chômeuses en 1981 a permis de réaliser une économie qui peut être estimée à 1 milliard 200 millions. Or il est prévu d'accélérer le processus! Remarquez en passant que les chômeurs qui sont condamnés pour déclarations fausses ou autres malhonnêtetés ne sont condamnés qu'à des exclusions temporaires!

Un mariage dont le prix ne cesse d'augmenter...(1)

Voilà ce qu'il en coûte aux travailleuses (*avec ou sans emploi*) d'être mariées ! Voilà ce que nos gouvernements appellent une "politique qui se fonde sur la famille". A moins qu'ils ne considèrent la famille que lorsqu'il y a "femme au foyer" ?

Une conclusion s'impose pour les travailleuses : ne plus se marier. Vivre chacun séparé de son côté est peut être favorable à la relance de l'économie : à chacun son frigo plutôt qu'un frigo pour deux... est-ce le but poursuivi ?

Mais non, nos gouvernants ne vont pas chercher si loin... Ils espèrent, une fois encore, contre toute probabilité, ramener les "femmes" dans la dépendance économique et sociale de leurs mari ou concubin, cette fameuse dépendance qui leur permet de demeurer tels qu'ils sont avec un minimum de contestation... Mais si de leur côté, après avoir fait tous ces comptes, les travailleuses continuent à se marier, moi je ne vois qu'une seule explication : c'est le patriotisme. C'est qu'elles ont décidé de se sacrifier sur l'autel du sauvetage de la sécurité sociale et de l'Etat. C'est l'Etat qu'elles aiment. C'est l'Etat qu'elles épousent....

Note

(1) Le prix du mariage n'est pas soumis au contrôle de la "Commission des prix",

Pensions des travailleurs salariés : les leçons d'une réforme

Référence de l'extrait : dans Revue belge de Sécurité sociale n°1, mars 1999, pp. 71-86

Depuis le 1er juillet 1997, est appliquée aux travailleurs salariés la réforme des pensions qui conduit, à l'échéance de 2009, à une égalisation entre hommes et femmes des normes présidant au calcul de la pension de retraite. A partir de ce moment, l'âge légal » du départ à la retraite (1), les conditions quant à la flexibilité du départ à la retraite (2), durée de la carrière complète (et donc le dénominateur de la fraction, base du calcul) (3) seront les mêmes pour les femmes et les hommes.

Chacun savait qu'il faudrait, un jour, réaliser l'égalité entre hommes et femmes vis à vis de la retraite. Mais réaliser une égalité formelle à partir de situations réelles inégalitaires n'est pas simple. Dès le point de départ, les solutions envisagées par les responsables politiques et sociaux représentaient des alternatives également désastreuses pour les pensions de retraite des travailleuses. Une solution qui aurait réduit l'écart entre les retraites moyennes des hommes et celles des femmes n'a été envisagée ni par les uns, ni par les autres. Mais bien par les organisations de femmes. Leurs propositions ont été entendues mais politiquement marginalisées. En fin de compte, le poids de la réforme est resté entièrement à charge des travailleuses mais a été réparti inégalement entre celles qui ont une carrière importante et celles qui ont une petite carrière. Il est donc utile de rappeler aujourd'hui les contours de cette réforme, les solutions retenues (une *égalité injuste* pour les travailleuses), et celles qui auraient pu aboutir à une égalité plus juste pour celles-ci.

Retour en arrière : le droit européen

En 1978, le Conseil des Ministres européens avait adopté la Directive 79/7/CEE relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement des hommes et des femmes en matière de sécurité sociale. Cette Directive qui devait être appliquée dans chaque Etat membre à partir de 1984, interdit toute discrimination fondée directement ou indirectement sur le sexe (notamment en faisant référence à l'état matrimonial ou familial) pour *l'accès* aux régimes, les conditions de cotisations (obligation; calcul), le calcul des prestations y compris les *majorations dues au titre de conjoint ou personne à charge* ainsi que les conditions de *durée* et de *maintien de droit aux prestations*.

Cette Directive permet cependant aux Etats membres d'exclure de son champ d'application *la fixation de l'âge de la retraite* et le maintien de certains *droits dérivés* au titre d'épouse à charge. Les Etats doivent cependant périodiquement vérifier si, compte tenu de l'évolution sociale, ces exceptions se justifient encore.

En matière de pensions, cette Directive n'obligeait donc pas la Belgique à procéder directement à l'égalisation en question. Elle donnait cependant l'orientation générale : les différences d'âge de la retraite et les droits dérivés sont des « exceptions » qui ne sont peut-être plus justifiables à long terme. L'actuelle réforme des pensions a mis fin à l'exception quant à la fixation de l'âge de la retraite, nous le verrons, mais elle a maintenu la totalité du système des droits dérivés.

Selon la jurisprudence, un Etat ne peut égaliser une des normes de la branche d'exception sans égaliser les autres, par exemple égaliser l'âge de la retraite sans égaliser le mode de calcul de la retraite. Or, en adoptant la loi instaurant pour tous les travailleurs, hommes et femmes, la flexibilité de l'âge de la retraite entre 60 et 65 ans (loi du 20 juillet 1990), la Belgique aurait, selon la majorité des experts mais pas selon nous (4), égalisé l'âge de la retraite. En toute hypothèse, c'est en s'appuyant sur cet arsenal juridique, que des travailleurs masculins ont eu recours à la justice (tribunal du travail; Cour de Justice européenne) afin de bénéficier de l'égalité de traitement avec les femmes en basant le calcul de leur pension sur des quarantièmes.

Ils se sont bien entendu empressés d'oublier l'énorme cadeau que leur faisait, à eux seuls, cette même loi puisqu'elle supprimait les 5% de réduction par année d'anticipation (5). Ils n'ont pas davantage demandé de revoir les droits dérivés dont l'inégalité et l'inéquité sont si manifestes. Ils ont donc demandé l'égalité sur le seul point qui leur permettait d'obtenir encore un avantage supplémentaire.

Malheureusement, la Cour de Justice européenne leur a donné raison (arrêt Van Cant du 1er juillet 1993 (6) sans même évoquer les autres facteurs de discrimination qui dans cette même branche sont à l'avantage des hommes ou au désavantage des femmes. Et la presse, comme un seul homme, a transformé ce jugement en événement, incitant quantité de travailleurs masculins à se sentir lésés.

De Val Duchesse au CNT (7)

Le Gouvernement allait donc être confronté à d'autres requêtes de travailleurs exigeant que l'ONP leur applique l'égalité la plus avantageuse mais désastreuse pour le budget des pensions. Le Gouvernement a donc saisi l'opportunité de l'arrêt Van Cant pour faire aboutir, tambour battant, un projet qui était dans ses tablettes depuis longtemps. En effet, en mai 1986 déjà, le Gouvernement, réuni en « conclave » à Val Duchesse pour adopter un sévère programme d'austérité, avait, en se référant à la Directive citée, décidé de fixer à 65 ans l'âge de la retraite pour tous les travailleurs, hommes et femmes, et d'introduire un système de flexibilité de départ à la retraite entre 60 et 65 ans tout en supprimant le coefficient de réduction de 5% par année d'anticipation. Les termes de la réforme actuelle étaient donc déjà politiquement en place.

Toutefois, le Gouvernement devait solliciter l'avis des partenaires sociaux. Le 3 juillet 1986, J-L. Dehaene, alors Ministre des Affaires sociales et P. Mainil, alors Secrétaire d'Etat aux Pensions, ont demandé l'avis du Conseil National du Travail (CNT). Celui-ci a rendu le 13 janvier 1987 un avis intérimaire (Avis n° 858). Il y faisait notamment observer que dans les estimations faites jusqu'alors, il n'avait pas été tenu compte de ce qu'il adviendrait des femmes qui, à l'âge de 60 ans, étaient chômeuses, invalides ou prépensionnées et qui en cas d'égalisation de l'âge de la retraite à 65 ans, auraient dû, en toute logique, pouvoir conserver le statut le plus avantageux économiquement jusqu'à l'âge de la retraite. Combien étaient-elles dans cette situation ? Le CNT demandait que l'on effectue un sondage pour pouvoir estimer le nombre d'hommes et de femmes qui se trouvaient dans l'un ou l'autre de ces statuts dans les années précédant l'âge de la pension. Ce sondage fut réalisé.

Au mois de décembre 1987, le CNT a remis au Gouvernement un avis définitif (Avis n° 872) sur la « *généralisation de l'âge de la retraite à 65 ans avec calcul de la pension en 45èmes et instauration simultanément d'un système de retraite flexible entre 60 et 65 ans sur base des années de carrière* ». Au sein du CNT, les organisations patronales et les organisations syndicales n'étaient pas parvenues à se mettre d'accord. Elles se sont donc exprimées séparément.

Les *organisations patronales* se prononçaient en faveur des mesures suivantes:

- fixation de l'âge de la retraite à 65 ans tant pour les hommes que pour les femmes et application du calcul en 45èmes pour tous. (N.B. Il est bon de souligner, dès à présent qu'une telle proposition aboutit à réduire de 11,2% les pensions moyennes des femmes);
- retraite flexible entre 60 et 65 ans avec suppression du coefficient de réduction de 5% par année d'anticipation;
- obligation pour tous les actifs non occupés (chômeurs, invalides, prépensionnés...) de prendre leur retraite dès l'âge de 60 ans (N.B. Cette proposition était très désavantageuse pour la grande majorité des hommes relevant de ces statuts). A titre transitoire cependant, ces années de retraite anticipée auraient pu être valorisées pour le calcul de la pension (N.B. Cette concession avantageuse ne concernait que les hommes);
- mécanisme de «préavis réduit » généralisé entre 60 et 65 ans. (N.B. Cette proposition transférait, du travailleur à l'employeur, le choix de l'application de la flexibilité de l'âge de la retraite. L'employeur aurait pu ainsi, à son gré et sans qu'il lui en coûte rien, raccourcir la durée de la carrière des travailleurs).

Les *organisations syndicales*, de leur côté, se prononçaient pour l'adoption des mesures suivantes :

- fixation de l'âge de la retraite à 60 ans pour tous, avec calcul pour tous de la retraite sur base de 40èmes. (NB. Cette proposition représentait une majoration de 12, 5% du montant des retraites des hommes et des droits dérivés y afférant);
- système de retraite flexible entre 60 et 65 ans avec suppression du coefficient de réduction de 5% par année d'anticipation (N.B. Auparavant, cinq années d'anticipation provoquaient une réduction de 25%, d'après cette proposition, il n'y aurait plus eu de réduction. Ce cadeau d'anticipation ne concerne que les hommes. Les droits dérivés en bénéficient également par effet d'entraînement);
- à *terme*, écrivaient les organisations syndicales, il sera nécessaire de revoir la question de ceux qui, à 60 ans, se trouvent dans d'autres branches de la sécurité sociale (chômage, invalidité, prépensions...). (N.B. Ce paragraphe signifie que pour les femmes et pour elles seules, il n'y a pas de flexibilité possible lorsqu'à l'âge de 60 ans, elles se trouvent dans un des statuts précités. Elles seraient obligées de prendre leur pension).

Nous remarquons d'emblée que tant les organisations syndicales que les organisations patronales et le Gouvernement étaient d'accord sur les principes suivants:

- flexibilité de l'âge de la retraite entre 60 et 65 ans, mesure qui, à ce moment, ne concernait que les hommes;
- suppression du coefficient de réduction de 5% par année d'anticipation, mesure qui, selon les estimations, représentait, en 1986/87, un « cadeau » de 1,1 Milliard pour les seuls hommes.

Les débats autour de ces questions ont suscité une importante production de données statistiques (8)

A cette époque déjà, les *organisations* (non gouvernementales) *de femmes*, et particulièrement celles qui sont réunies au sein du *Comité de Liaison des Femmes*, se sont mobilisées contre ces diverses propositions. Le Comité de Liaison des Femmes exigeait d'une part, que le Gouvernement sollicite au moins l'avis de la Commission du Travail des Femmes (Commission consultative officielle auprès du Ministre de l'Emploi et du Travail). En effet, pour lancer ses propositions, le Gouvernement se référait à la Directive sur l'Egalité de Traitement dans la sécurité sociale, ce qui relevait nécessairement de la compétence consultative de cette Commission. Sur ce point, le Comité de Liaison des Femmes a été entendu.

Ensuite le Comité de Liaison des Femmes, dans un Avis du 15 décembre 1986 dénonçait l'utilisation du thème de l'égalité de traitement dans le seul but de réaliser une énorme économie dans les dépenses des pensions. Dans les diverses propositions, seules auraient été amputées les pensions de retraite des femmes. Les hommes, de leur côté, auraient bénéficié, plus ou moins selon les propositions, d'une amélioration de leurs pensions.

Enfin le Comité de Liaison des Femmes déclarait : « *il faudrait donc que les solutions envisagées prévoient en tout état de cause un mode de calcul qui réduise les écarts entre les pensions des hommes et celles des femmes* ».

Cet avis n'a guère été relayé, ni par la presse ni par les responsables politiques et sociaux qui auraient eu la possibilité d'intervenir. Ce qui, à ce moment, à partiellement « sauvé » les femmes d'une application brutale de cette forme d'égalisation était la division interne du Conseil National du Travail.

Le Gouvernement reprend l'initiative...

Fin 87 donc, le Gouvernement se trouve en présence d'un avis divisé du CNT sauf qu'il y a accord sur la question de la flexibilité de l'âge de la retraite entre 60 et 65 ans. Le Gouvernement va donc diviser les matières, renvoyer la question de l'âge de la retraite à une discussion dans le cadre d'une concertation tripartite et préparer un projet de loi sur la seule flexibilité. Ce projet est adopté par le Parlement et devient la loi du 20 juillet 1990 dont nous avons déjà parlé. Loi qui est d'application depuis le 1er janvier 1991. Rien n'est résolu pour les femmes qui à 60 ans sont couvertes par un revenu de remplacement. Pour elles, ces branches (chômage/prépensions et invalidité) continuent à s'éteindre lorsqu'elles ont 60 ans. Elles sont alors obligées de prendre leur retraite à 60 ans. Elles perdent non seulement des statuts parfois financièrement plus avantageux que celui de la retraite mais elles n'ont pas la possibilité, comme le peuvent les hommes, d'ajouter entre 60 et 65 ans, cinq années à leur carrière professionnelle. Seules les femmes actives occupées peuvent éventuellement continuer à travailler jusqu'à 65 ans (l'employeur ne peut jusqu'à cet âge faire usage du préavis réduit) mais si au cours de cette période, elles étaient mises en chômage ou tombaient en invalidité, elles se trouveraient devant un vide social, ne pouvant avoir accès aux prestations de ces branches; elles seraient obligées de se précipiter sur leur pension... On peut donc constater que cette loi sur la flexibilité de l'âge de la retraite est tout à fait discriminatoire pour les femmes. Les organisations syndicales le savent. Elles n'ont jamais admis que l'on applique aux hommes la proposition patronale qui consistait à obliger tous les bénéficiaires d'un revenu de remplacement à prendre leur retraite à 60 ans. Cette proposition jugée particulièrement désavantageuse pour les hommes (c'est vrai), elles l'ont laissée s'appliquer aux seules femmes.

C'est dans ce contexte juridique, nous l'avons dit, qu'un travailleur soutenu par son organisation syndicale avait porté plainte pour discrimination quant au calcul du montant de sa pension il estimait avoir droit au même calcul que les femmes par l'application d'un dénominateur en 40èmes (9). La Cour de Justice européenne lui a donné raison. Nous l'avons dit elle s'opposait à ce que le *mode de calcul* puisse être différent pour les hommes et pour les femmes alors que la loi sur la flexibilité aurait introduit, selon elle, une égalité de traitement entre hommes et femmes quant à *l'âge de la retraite*. Nous ne partageons pas les fondements de ce jugement, car selon nous, cette loi n'instaurait pas réellement l'égalité de traitement entre hommes et femmes mais surtout elle ne concernait pas *l'âge légal* de la retraite mais bien des facilités par rapport à celui-ci. Il est assez incroyable que la Cour n'ait pas souligné les avantages que seuls les hommes tiraient de cette loi et les détriments que seules les femmes subissaient.

Toujours est-il que la presse, qui a largement fait écho à ce jugement, n'a guère fait écho à un autre jugement de la même Cour de Justice européenne (17 février 1993) qui condamnait le Gouvernement belge pour infraction à la même Directive. Le motif, c'est que les travailleuses étaient considérées comme discriminées au regard de la *prépension* (les femmes en étaient exclues à 60 ans perdant, outre un statut financièrement plus avantageux, la valorisation de 5 années de carrière, alors que les hommes restent dans ce statut jusqu'à 65 ans). Faute d'écho dans la presse, les travailleuses n'ont pas eu l'occasion de découvrir à quel point elles étaient discriminées dans ce domaine. Et aujourd'hui encore, le Gouvernement prétend n'être tenu à réaliser l'égalité dans ce domaine que parallèlement à l'égalsation des paramètres de la retraite, ce qui n'est pas conforme à ce jugement de la Cour.

L'arrêt Van Cant est encore discutable à un autre point de vue. Si on compare celui-ci à un autre jugement de la même Cour (arrêt du 7 mai 1991/affaire C-229/89) faisant suite à une requête de la Commission des Communautés européennes contre le Gouvernement belge pour infraction à la même Directive en matière de chômage (10), on ne peut s'empêcher d'y voir deux poids et deux mesures selon que les victimes de la discrimination sont hommes ou femmes (11).

L'affaire ne s'est pas arrêtée à ce point. Suite à un recours devant la Cour de Cassation, celle-ci a interpellé (5 novembre 1996) la Cour de Justice pour qu'elle définisse ce qui selon elle constituait l'âge de la retraite ». La Cour de Justice (6 mars 1997) s'est contentée de confirmer son arrêt tout en renvoyant aux tribunaux belges le soin de déterminer si la loi de 1990 avait effectivement éliminé toute différence quant à l'âge de la retraite.

Entre-temps, le Gouvernement avait soumis au Parlement un projet de loi interprétative de la loi du 20 juillet 1990. Cette Loi interprétative, adoptée le 19 juin 1996, dément en quelque sorte, que la loi de 1990 ait modifié les différences d'âge de la retraite entre hommes et femmes. Elle prétend, sur la base d'un argument culturel nouveau que l'âge de la retraite est défini par une inaptitude au travail qui est différenciée selon le sexe : une personne est présumée devenue inapte au travail à 60 ans s'il s'agit d'une femme et à 65 ans s'il s'agit d'un homme. Autrement dit, selon la loi interprétative, la flexibilité de l'âge de la retraite ne change rien à l'âge légal du départ à la retraite qui reste différencié en fonction du sexe. Du coup, les calculs différenciés restaient justifiés (12).

En même temps, le Gouvernement mettait en place le projet de réforme des pensions qui devait égaliser l'âge et le mode de calcul. En juin 1995, la Déclaration gouvernementale annonce une modernisation de la sécurité sociale. En juin 1996, le Gouvernement dépose un projet de loi « *portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions* ». L'exposé des motifs fait notamment référence à la nécessité de se conformer à la Directive 79/7/CEE. Le 26 juillet 1996, cette loi était adoptée (13).

Son exposé des motifs propage une idée aussi fausse que dominante qui voudrait que l'accroissement du taux d'activité des femmes représenterait une charge pour le régime des pensions par le « dédoublement de la pension au taux ménage » (14). Or la moindre connaissance des statistiques de la sécurité sociale montre que c'est au contraire l'accroissement du taux d'activité des femmes qui permet d'assurer le financement du régime malgré la réduction continue de la subsideation de l'Etat. En effet, les travailleuses qui représentent (15) 40% des cotisants ONSS, y apportent 31,45% des cotisations mais les dépenses afférant à leurs pensions de retraite ne représentent que 21,5% des dépenses de pensions. Cette différence entre l'apport et le retrait qui se reproduira, d'année en année, jusqu'à ce que toutes les femmes aient une carrière complète [!] est une mine d'or pour cette branche.

Quant au fameux « dédoublement », thème également développé par le Bureau du Plan : comment peut-on en arriver à un tel raisonnement statistique ? Comment, de deux ménages ayant

eu antérieurement des *revenus égaux* mais l'un sur la base de deux revenus et l'autre sur la base d'un seul revenu, ce serait le premier, dont les deux pensions représentent seulement 60% du revenu antérieurement gagné par les deux conjoints (ayant d'ailleurs travaillé deux fois plus pour obtenir ce même revenu) qui serait plus coûteux pour le budget des pensions que la seule pension du deuxième ménage qui obtient 75% de ce même revenu antérieurement gagné par un seul conjoint (ce ménage ayant d'ailleurs travaillé deux fois moins que le premier pour obtenir ce même revenu) ? La réalité est à l'opposé la suppression du taux ménage ferait économiser au régime 15,7% de sa dépense annuelle (16). On constate d'ailleurs qu'en 1995 la pension moyenne au « taux ménage » (donc un seul travailleur) représentait un taux de remplacement moyen de 40,6% par rapport au salaire brut moyen, alors que les deux pensions d'un ménage de travailleurs ne représentaient qu'un taux de remplacement moyen de 40,7% par rapport à leurs deux rémunérations brutes moyennes (17)!

Le 1er octobre 1996, la Communication du Gouvernement, comportait en annexe le projet de réforme des pensions. Et le 23 décembre 1996 était signé un premier arrêté Royal exécutant cette réforme des pensions (18).

Le 10 octobre 1996, Marcel Colla, Ministre des Pensions avait saisi le CNT d'une demande d'avis au sujet de cette réforme des pensions, telle qu'exposée dans le projet d'affété royal. Le 16 décembre, le CNT a rendu un avis où les représentants des travailleurs et ceux des employeurs se sont exprimés séparément. Les premiers ont rappelé en une phrase neutre que l'égalité ne devait pas se faire en alignant l'âge de la retraite des femmes sur celui des hommes. Ils n'ont émis aucune considération sur l'énorme ponction que cette mesure allait opérer sur les pensions de retraite des femmes. Les seconds se sont montrés d'accord avec l'option de l'alignement de l'âge des femmes sur celui des hommes. Pour le reste, chacune des organisations redisait ses positions générales vis à vis du régime des pensions de retraite et se préoccupait de l'effet de cette mesure sur les autres régimes, sur le travail à temps partiel, etc... Bref, c'est un «laissez passer» pour l'A.R. élaboré par le gouvernement.

Parlons peu mais parlons chiffres

Or que savons-nous des pensions de retraite des femmes ? Au 1er janvier 1996, l'écart entre la pension de retraite moyenne des hommes et celle des femmes était de plus de 52%. Cet écart est donc plus important encore que l'écart moyen entre leurs rémunérations. Mais cela signifie aussi, qu'au sein de la branche pensions, la redistribution sociale ne s'effectue pas normalement au bénéfice des salariés modestes parmi lesquels figure une grande majorité de femmes. Ce phénomène s'explique partiellement par le passé professionnel des femmes qui ont eu des carrières plus brèves. Mais cela est loin d'expliquer l'ensemble de l'écart. En effet, si l'on compare par exemple, la pension moyenne des femmes mariées ayant le taux isolé à celle des hommes mariés ayant le taux isolé, on constate que l'écart n'est plus que de 47,5%. Or les femmes mariées ont, en moyenne, des carrières moins longues que celles de l'ensemble des femmes (les célibataires et les divorcées ont des carrières plus longues). En réalité, le dysfonctionnement le plus important provient du fait que le «taux ménage» interrompt la redistribution sociale et aspire des flux importants de dépenses de pensions vers les hommes. Rappelons que 45% des retraités masculins bénéficient d'une retraite au taux ménage alors que seulement 0,1% des femmes se trouvent dans le même cas. De plus, l'écart entre les pensions moyennes des hommes ayant le taux ménage et celles des femmes ayant le taux ménage est de 66,5% Une majoration de 25% de la pension au taux isolé est en effet d'autant plus avantageuse que le montant de cette pension est élevé.

Le caractère le plus choquant de cette réforme c'est que, dans la branche «pensions» des travailleurs salariés, la coupe sombre atteint exclusivement les pensions acquises par le *travail*

professionnel et que 93,2% de l'économie à réaliser d'ici à 2007 est à charge des femmes travailleuses. A l'opposé les droits dérivés (taux ménage, pensions de survie, pensions de divorcées) qui sont acquis gracieusement, sur la *base du mariage* présent ou passé d'un conjoint *non actif* avec un titulaire n'ont été ni écornés ni même gelés. Bien au contraire, puisque l'alignement de la retraite des femmes sur celle des hommes représente pour les salariées une diminution globale de leurs pensions de 11,2%, *l'écart* entre les droits directs des travailleuses et ceux des travailleurs est en train de s'accroître et entraîne un accroissement de l'écart entre les droits acquis par le travail professionnel des femmes et ceux acquis par le mariage de femmes non travailleuses avec un titulaire et cela au détriment des travailleuses.

En outre, au moment même où tant le gouvernement que les organisations patronales contestent la forme actuelle de la valorisation des «journées assimilées» pour le calcul de la pension, personne ne s'étonne qu'une pension de survie puisse être acquise au taux complet après, le cas échéant, une seule année de mariage avec un titulaire; ou que la majoration de 25% représentant le taux ménage puisse être appliquée à chacune des années de la carrière d'un titulaire qui fait état d'une épouse à charge au moment de la prise de pension et cela même s'il a été célibataire ou s'il a vécu avec une épouse non à charge toute sa carrière durant! Depuis que la pension de survie complète correspond à la pension au taux isolé du conjoint décédé, il a toujours été plus avantageux, dans notre pays d'être veuve que d'être retraitée comme travailleuse salariée. Ce « piège à l'emploi » n'a fait que s'accroître pour les femmes par suite de la réforme en question. En 2007, la pension moyenne des veuves et de bien des divorcées, qui était déjà nettement supérieure à celle des travailleuses retraitées, aura encore accru son écart par rapport à cette dernière.

Or, le problème du financement des pensions est largement lié à l'importance de ces droits dérivés en Belgique. Dans la branche pensions des salariés, ceux-ci représentent plus de 36% de la dépense totale, soit quelque 150 milliards actuellement et à l'échéance 2007, quelque 180 milliards et cela au moment même où une ponction de quelque 34,3 milliards sera réalisée sur les pensions de retraite des travailleuses.

L'opposition à cette réforme

On peut dire que toutes les organisations de femmes se sont fermement mobilisées contre cette réforme. Classons par ordre chronologique quelques-unes de leurs interventions. Le 31 mars 1995, Recommandation du Conseil de l'Egalité des Chances entre hommes et femmes. En novembre 1995 et le 9 mars 1996, la Commission Interfédérale des Femmes du P.S. Le 29 juin 1996, les Femmes du PSC. Le 3 juillet 1996, Vie Féminine. Le 12 juillet 1996 un Avis unanime du Comité d'Avis du Sénat pour l'Egalité des Chances entre les hommes et les femmes. Le 22 juillet 1996, le Comité de Liaison des Femmes publie un communiqué de presse sur la question des travailleurs à temps partiel involontaire dans la réforme des pensions (19).

L'ordre chronologique des interventions publiques ne révèle pas immédiatement la structuration de la résistance. C'est le Comité de Liaison des Femmes qui a lancé le mouvement d'opposition à la réforme des pensions. A diverses reprises, il a été sur la brèche pour les questions de pensions et pour les discriminations au regard de la Directive 79/7/CEE. Dès le mois de mars 1994, il réunit ses membres autour d'un projet d'avis sur l'égalisation de l'âge de la retraite et du mode de calcul de la pension. Dès ce moment, le Comité de Liaison est à la recherche d'une formule qui permet de réaliser l'égalité de traitement tout en réduisant l'écart moyen entre les pensions de retraite des hommes et celles des femmes. Sa formule, c'est de calculer un taux de remplacement inversement proportionnel à la hauteur des rémunérations (soit 66,6% sur les rémunérations inférieures à 50.000 frs bruts par mois/équivalents temps plein, 63,3% sur celles entre 50.000 frs et 75.000 frs et 60% à partir de 75.000 frs/bruts). Ensuite, il

demande un étalement de la mesure et bien entendu un ajustement des autres branches de la sécurité sociale permettant de se maintenir dans le statut le plus favorable. Il critique aussi sévèrement le fait que seuls les droits directs des travailleuses soient réduits alors que les droits dérivés sont maintenus en l'état. Le Comité de Liaison des Femmes a soumis ses propositions au groupe de travail «sécurité sociale» (20) du Conseil de l'Egalité des Chances (conseil fédéral), qui en a repris les grandes lignes. Le Conseil a ensuite adopté [31 mars 1995] la « Recommandation relative à la réforme des pensions des travailleurs salariés » préparée dans ce groupe de travail. Le Comité d'Avis pour l'Egalité des Chances entre les Femmes et les Hommes (Comité siégeant au Sénat (21)) a pu s'appuyer sur la Recommandation du CECh pour émettre son Avis.

L'Avis du Comité d'Avis du Sénat mérite à lui tout seul de longs développements. En effet, c'était la première fois que ce Comité a émis un avis unanime avec les voix tant des membres de la majorité que des membres de l'opposition, tant des membres de la Communauté flamande que des membres de la Communauté francophone. Cette unanimité a d'ailleurs secoué le Gouvernement qui s'est senti obligé de trouver un compromis. On ne peut s'empêcher de souligner le rôle de quelques sénatrices particulièrement engagées, connaissant la question et ayant combattu pied à pied le projet gouvernemental. Parmi celles-ci figurait Michèle Bribosia qui était par ailleurs co-présidente du Comité de Liaison des Femmes et y avait participé à la préparation de l'Avis de celui-ci. Le Comité d'Avis commence par opposer l'égalité formelle que la réforme appliquerait à des inégalités de fait. Il évoque aussi la question des droits dérivés. En conclusion le Comité d'Avis opposait certaines conditions à la réforme proposée par le Gouvernement. Parmi celles-ci pas de rétroactivité et donc le début de l'application à partir de la loi-cadre; une période de transition longue pour appliquer le nouveau mode de calcul et mettre cette période à profit pour réduire les inégalités de fait; réalisation de l'égalité dans les autres branches de la sécurité sociale; relèvement du salaire minimum de référence pour assurer un niveau minimum de pension par année de carrière; maintien jusqu'au bout des coefficients de revalorisation pour la période 1955-1974; maintien du pouvoir d'achat des pensionnés âgés (mécanismes d'adaptation au bien-être); « engager rapidement le processus devant aboutir au bout d'une longue période transitoire à l'individualisation des droits à la sécurité sociale, en transformant progressivement les droits dérivés actuels en droits propres contributifs, tout en veillant à préserver les droits acquis » (22); globaliser et élargir toutes les formules existantes de retrait momentané du marché du travail en un crédit-temps qui octroierait à tous, hommes et femmes, une période, la même pour tous à prendre obligatoirement au cours de la carrière.. Cette formule atténuerait pour les femmes l'obligation de travailler un plus grand nombre d'années pour atteindre une carrière complète; prévoir des modalités d'octroi de la pension minimale garantie au prorata du temps presté et du salaire des travailleurs à temps partiel... Le 22 novembre 1996, le Comité d'Avis a procédé avec les Ministres compétents, à une évaluation des mesures proposées par le Gouvernement au sujet des pensions des travailleurs indépendants. Les 18 et 23 Octobre 1996 il a procédé à une évaluation des mesures dans la branche des pensions des salariés (23).

Le résultat de ce travail peut être analysé sous deux angles différents. Il est certain que la mobilisation des Sénatrices au sein de ce Comité a surpris tout le monde, a montré l'importance d'une mobilisation compétente et a grippé très sérieusement un processus que le Gouvernement pensait pouvoir mener sans obstacles. Le Comité d'Avis a réussi à ralentir le processus de la réforme qui est, en ce qui concerne l'âge de la retraite et le calcul, étalé sur près de 13 ans. Mais comme on le verra ci-dessous, la ponction globale sur les retraites des femmes reste gigantesque. Les principales victimes de cette réforme seront in fine les femmes qui ont une carrière de moins de 20 ans aujourd'hui et moins de 35 ans à terme et qui, si elles ne sont plus actives occupées devront attendre l'âge de 65 ans pour réclamer leur pension. L'injustice de la réforme est donc appliquée de manière assez inégale entre les travailleuses elles-mêmes.

Le contenu de la réforme

La réforme des pensions comporte plusieurs types de mesures que nous résumons ci-dessous :

- la réalisation progressive (étalement sur une période de 13 ans) de l'égalité de traitement entre hommes et femmes quant à l'âge de la retraite (65 ans), la durée de la carrière complète (45 ans) et par conséquent la fraction du dénominateur servant au calcul du montant de la pension (en 45èmes) (24);
- le minimum de carrière requis pour pouvoir prendre une pension anticipée. Le Gouvernement a maintenu la possibilité pour les travailleurs de prendre entre 60 et 65 ans une retraite anticipée, mais il a lié cette possibilité à une condition de durée de carrière qui va s'allonger de 20 ans au 1er juillet 97 à 35 ans à partir de l'année 2005 (25). Cette carrière doit correspondre à au moins une occupation à mi-temps. Cette mesure est particulièrement lourde pour les femmes. En effet, selon les estimations, tous les hommes remplissent et rempliront d'ici 2005, cette condition et donc la loi de la flexibilité corrigée par cet arrêté royal s'applique à tous les hommes. Par contre, si aujourd'hui, 74% des femmes peuvent faire état d'une carrière d'au moins 20 ans à mi-temps, en 2005, elles ne seront plus que 58% à pouvoir faire état d'une carrière d'au moins 35 ans à mi-temps. Cela signifie qu'elles sont proportionnellement beaucoup moins nombreuses à pouvoir bénéficier de la loi sur la flexibilité;
- le droit à un minimum par année de carrière. Si le montant de la pension attribuée ne dépasse pas 535.499 frs (pour le taux ménage) et 428.399 frs (pour le taux isolé) et si le pensionné a accompli au moins 15 années de carrière avec au moins un emploi à tiers-temps, un minimum par année de carrière pourra venir corriger le calcul de la pension. En effet, dans ce cas, pour chaque année où la rémunération, réévaluée, n'aurait pas atteint le montant de 520.113 frs/équivalent temps plein (26), c'est ce montant qui sera retenu (au prorata du temps presté) pour le calcul de la pension;
- la suppression progressive du coefficient de revalorisation pour les années 1955 à 1974 comprise. Actuellement ce coefficient est de 1,032 pour l'année 1974. Pour les pensions qui sont prises entre le 1/01/98 et 2005, ce coefficient sera réduit de 4 millièmes pour chacune des années à prendre en considération. En 2005, il n'y aura donc plus de coefficient de revalorisation, même pour les années antérieures à 1975;
- les autres branches de la sécurité sociale (chômage/prépensions; invalidité) seront progressivement adaptées en fonction de la réforme des pensions. D'ici à 2008 compris, les prestations de ces branches resteront accessibles aux travailleuses jusqu'à l'âge de la retraite déterminé pour chacune des années.
- le Revenu Garanti aux Personnes Agées suivra la même évolution que l'âge de la retraite : pour les femmes, l'ouverture du droit sera, dans le même délai, relevé jusqu'à 65 ans.

L'impact budgétaire de la réforme

La réduction du budget des pensions pour le siècle prochain est très importante. Selon nous, à l'échéance de 2010, il pourrait s'agir d'une réduction qui oscillerait de 6 à 10% de la dépense totale dans la branche « pensions » des salariés.

Au cours du débat au Sénat sur l'« Evaluation des mesures annoncées par le gouvernement dans le secteur des pensions des travailleurs salariés », le Ministre des Pensions a déclaré «en ce qui concerne l'incidence financière après 2009, aucune projection n'est disponible» (27). On hésite à le croire. En effet, nous ne savons pas s'il a demandé une telle estimation à l'ONP. Ensuite, si les travaux du Bureau du Plan font des estimations en milliards jusqu'à 2007, ils poursuivent les estimations en % du P.I.B. jusqu'en 2050. Il suffit donc d'appliquer les % en question pour voir de quoi il retourne. A une réduction des dépenses de 36,8 milliards pour 2007 correspondra alors approximativement une réduction de 45,28 milliards

en 2010; 47,09 milliards en 2020; 37,6 milliards en 2030 et 46,5 milliards en 2050. Malgré les interpellations précises et répétées des membres de la Commission d'Avis du Sénat, les évaluations concernant cette réforme ont été servies en désordre et en discordances, preuve s'il en est que le projet du Gouvernement était « honteux ».

Revenons aux estimations du coût de l'opération pour les travailleuses. En Octobre 1996, on disposait des estimations de l'ONP jusqu'en 2005/2009. Selon celles-ci, les trois volets de la réforme aboutiraient en 2009 à une réduction de la dépense totale des pensions dans le régime des salariés, de 26,6 milliards l'an (28).

En novembre 1997, on disposait d'un document du Bureau du Plan qui estimait les réductions en milliards de 1997 jusqu'en 2007 et une réduction en % du PIB jusqu'en 2050 (29). Selon celui-ci, en 2007, la branche des pensions des travailleurs salariés aura réduit ses dépenses de 36,8 milliards, dont 2,5 milliards à charge des travailleurs et 34,3 milliards à charge des travailleuses (soit 93,2% de l'ensemble).

Cette estimation globale est le produit des estimations particulières pour chacun des trois grands volets de la réforme.

- L'égalisation de l'âge de la retraite et de la durée de la carrière complète (du fractionnement en 45èmes) fera réaliser une économie de 31,7 milliards en 2007, ce qui représente le solde d'une diminution de 33,7 milliards à charge des femmes (soit 106,3% de l'ensemble) et d'une majoration de 2 milliards au bénéfice des hommes.
- La suppression progressive du coefficient de revalorisation qui est de 1,032% pour 1974 provoque au terme de 2007, une économie de 14,6 milliards, dont 4,9 milliards au détriment des femmes (33,5% de l'ensemble) et 9,7 milliards au détriment des hommes.
- L'instauration d'un droit annuel minimum de pension plafonné pour les travailleurs qui auront au minimum 15 années de carrière provoquera au terme de 2007 un accroissement des dépenses de l'ordre de 9,5 milliards dont 4,3 au bénéfice des femmes (45,2% de l'ensemble) et 5,2 milliards au bénéfice des hommes.

Nous ne suivrons pas le gouvernement lorsqu'il cherche à cacher l'impact énorme de cette réforme en montrant l'augmentation des dépenses qui surviendront dans les autres branches de la sécurité sociale. En effet, dans chacune de ces branches, l'égalité de traitement entre hommes et femmes quant à la durée du droit aux prestations, se devait, selon la Directive 79/7 d'être réalisée depuis 1984 et donc sans attendre l'égalité de traitement dans le régime des pensions Réparer trop tard une discrimination ne doit pas être décompté du montant d'une réforme si injuste pour les femmes. En outre, ces branches connaissent encore d'autres discriminations que celles de la limite d'âge, notamment toutes celles qui sont liées au statut de cohabitant dans la branche du chômage et qui permettent d'exclure chaque année des milliers de femmes du droit aux allocations (30) en leur supprimant donc des années de carrière comptabilisables pour la pension.

Conclusions : une tranche d'égalité, deux tranches de discriminations

Derrière le grand projet gouvernemental de « modernisation de la sécurité sociale », se cachait essentiellement le projet de « réforme des pensions des travailleurs salariés ». Et derrière ce projet de « réforme des pensions des travailleurs salariés » se cachait une coupe-sombre de 36,8 milliards à l'échéance 2007, dont 93,2% viennent amputer les retraites des femmes !

Cette réforme est présentée partout comme ayant réalisé, à terme, l'égalité dans le régime des pensions. Or si l'on s'en réfère à la Directive, la réforme des pensions s'est contentée

d'appliquer ce que dit le 2 de l'art. 7 au § 1 a) de ce même article. Elle laisse en l'état les autres points du 1 et notamment toute la question des droits dérivés. Depuis le début de la crise qui coïncide avec les avancées juridiques quant à l'égalité de traitement entre travailleurs et travailleuses, nous nous trouvons devant une régression organisée de l'égalité réelle des hommes et des femmes dans leur rapport au travail professionnel. L'inégalité dans les conditions de travail s'est accrue massivement avec le développement du temps partiel pour les femmes. Les conséquences du travail à temps partiel sur le montant des revenus de remplacement, notamment sur celui des pensions est considérable. Dans la sécurité sociale, en chômage, le seul statut de cohabitant a, fait perdre aux chômeuses une vingtaine de milliards (estimation pour l'année 1994), par suite des réductions et suppressions d'allocations... En matière de pensions, on vient de voir ce qui les attend... Ici aussi on se trouve devant une sorte de dysfonctionnement du droit et de la justice car le but des Directives n'est certes pas de trouver des astuces de vocabulaire pour cacher les discriminations nouvelles que l'on instaure dans les faits, ni de les sortir du tiroir quand on veut réaliser une réduction drastique des dépenses de pensions. On voudrait dégoûter les femmes du système juridique et judiciaire en faveur de l'égalité qu'on ne pourrait trouver mieux: qui peut désirer une égalité qui est encore plus injuste que l'inégalité?

Notes

(1) L'âge légal du départ à la retraite [65 ans] est celui qui est soumis à la règle du *préavis réduit* (art. 83 de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail). L'employé ne peut s'opposer à ce licenciement.

(2) Le travailleur peut demander sa pension de retraite entre 60 et 65 ans pour autant qu'il puisse prouver un certain nombre d'années de travail: de 20 ans de carrière en 1997, il faudra au moins 35 ans de carrière professionnelle en 2009. Pour calculer le montant de la retraite, le numérateur de la fraction correspond aux années réellement prestées ou assimilées. L'employeur ne peut s'opposer à cette demande.

(3) Elle sera de 45 ans et le dénominateur de la fraction sera donc 1/45ème.

(4) Selon la majorité des experts, cette loi aurait modifié **l'âge légal de** la retraite (voir divers articles de Jean Jacqmain, notamment celui paru dans Actualité Trimestrielle du Droit de l'Egalité n° 4, Automne, 1997, Commission européenne, DGV Emploi et Affaires Sociales). Selon moi, ce n'est pas le cas, car la loi sur la flexibilité confère *au travailleur* le choix du moment du départ à la retraite qui lui seul bénéficie dans ce cas du préavis réduit, alors que **l'âge légal** est marqué par la fin du contrat de travail sur base d'un licenciement avec *préavis réduit*, mesure dont l'initiative revient à *l'employeur*.

(5) Pour les femmes, il n'y avait pas d'anticipation pour une pension qui est prise entre 60 et 65 ans.

(6) Arrêt Van Cant C-154/92 du 1er juillet 1993; J. T. Droit européen, 1993, p. 15.

(7) Conseil National du Travail.

(8) L'Avis n° 872 du CNT et les estimations des diverses hypothèses ont été publiés dans le numéro de Juin-Juillet-Août 1987 de la *Revue Belge de Sécurité Sociale* (sortie avec un certain retard).

(9) Dominique De Vos, « Egalite ou pas. Septembre 1995. Observations », dans *Chronique Féministe*, n° 59, Août-Septembre 1996.

(10) Il s'agit de la discrimination entre les chômeurs cohabitants sans charge de famille (catégorie B) et les chômeurs dits « chefs de ménage » (catégorie A). La procédure engagée par la Commission européenne faisait suite à une plainte déposée par le Comité de Liaison des Femmes.

(11) Ajoutons que l'arrêt Van Cant a été rendu endéans les *trois ans* de l'introduction de la plainte alors que l'arrêt C-229/89 a été rendu endéans les dix ans de l'introduction de la plainte.... Divers commentaires opposés à cet arrêt par Dominique De Vos, H. Peemans-Poullet ou favorable à celui-ci par P. Palsterman.

(12) A. Eylenbosch, J. Put, J. Van Nieuwenhove et K. Verreth, « De Pensioenleeftijd: een kwestie van interpretatie », dans *Tijdschrift voor Sociaal Recht/Revue de Droit Social*, 1996, 3, p. 305-379.

(13) M. B. du 1er août 1996.

(14) Pour une critique de quelques présupposés idéologiques cachés dans les estimations du Bureau du Plan, voir H. Peemans-Poullet, « Sécurité sociale. Les bons comptes font les bonnes pensions » dans *Démocratie*, avril 1996, p. 1-5.

(15) Calculs portant sur l'année 1992.

(16) Calcul portant sur l'année 1993.

(17) M.J. Festjens, *De pensioenhervorming*, planning paper 82, Federaal Planbureau, november 1997, bl. 38.

(18) M. B. du 17janvier 1997.

(19) Le Gouvernement s'apprêtait à traiter les TTPMD (Travailleurs à Temps Partiel avec maintien de Droits) comme des travailleurs à temps partiel volontaire.

(20) Présidé par Dominique De vos, membre du CLF.

(21) Présidé par S, de Béthune.

(22) Sénat, Session 1995-1996, Doc. Parlementaires, 1.387/1, p. 6.

(23) Sénat, Session 1995-1996, Doc. Parlementaires 1-387/2.

(24) Il s'agit de 61 ans du 1er juillet 1997 au 1er décembre 1999; 62 ans du 1er janvier 2000 au 1er décembre 2002; 63 ans du 1er janvier 2003 au 1er décembre 2005; 64 ans du 1er janvier 2006 au 1er décembre 2008.

(25) L'étalement se fait de la manière suivante : il faut 20 ans de carrière pour les pensions anticipées demandées entre le 1er juillet 1997 et le 1er décembre 1997; 22 ans entre le 1/01/1998 et le 1/12/1998; 24 ans entre le 1/01/1999 et le 1/12/1999; 26 ans entre le 1/01/2000 et le 1/12/2000; 28 ans entre le 1/01/2001 et le 1/12/2001, ainsi de suite jusqu'à 35 ans au 1/01/2005.

(26) Montant qui correspond à 12 fois le revenu minimum mensuel moyen.

- (27) Sénat, Session 1996-1997, séance du 27 janvier, Rapport... par Mme M. Bribosia-Picard, p. 19.
- (28) Document CG/1996/236/Addendum, p. 3.
- (29) M. J. Festjens, De Pensioenhervorming, WP nr 82, Federaal Planbureau, November 1997.
- (30) En 1997, il y a eu 18.903 exclusions définitives sur base de l'art. 83§1, dont 78% de femmes.
-

La sécurité sociale et le néolibéralisme

Référence de l'extrait : dans *Cahiers marxistes* n° 203, août-septembre 1996, pp. 87-103

Aujourd'hui pour être dans le vent, il faudrait considérer comme acquis et prouvé que l'Etat-providence est en «crise» et que, s'il a été utile autrefois, il devrait cependant être modernisé profondément. Les penseurs néo-classiques se font volontiers dogmatiques et normatifs, en ce sens qu'ils contribuent à provoquer la «crise» qu'ils prétendent seulement décrire.

Commençons donc par décrypter ces penseurs/acteurs de la crise.

L'Etat-providence: le choix du terme dénigré est significatif. Le mot a été forgé au XIXe siècle par des penseurs libéraux qui étaient hostiles à l'accroissement des attributions de l'Etat. Aujourd'hui des auteurs comme P. Rosanvallon, ou F. Ewald n'ignorent pas cette origine, mais ils se placent cependant sous cette bannière (1).

Le terme Etat-providence est une notion peu précise qui englobe vaille que vaille toutes les formes de redistribution sociale et les services publics ou collectifs. Aussi les analyses les plus objectives choisissent-elles de définir plus particulièrement l'aspect abordé, par exemple, la protection sociale dans son ensemble ou encore plus précisément, comme nous le ferons ici, la sécurité sociale au sens étroit (2).

Ce mot Etat-providence donne aussi l'impression que toute redistribution provient d'une sorte de réserve naturelle des ressources; il gomme le fait que ce qui est redistribué provient d'impôts et de cotisations sociales et qu'il convient d'analyser ce circuit en termes de justice sociale. Il évoque enfin l'idée que les bénéficiaires de cette redistribution comptent sur la générosité et l'opulence du pourvoyeur de fonds dont ils sont totalement «dépendants»(3).

Le terme «Etat-providence» n'est jamais utilisé pour décrire les **redistributions** inversées c'est-à-dire celles qui bénéficient aux catégories sociales privilégiées ou aux entreprises, comme par exemple, les charges d'intérêt de la dette publique ou les subsides directs ou indirects attribués aux entreprises. A travers le dénigrement de «l'Etat-providence», l'idéologie néolibérale s'en prend essentiellement aux **transferts sociaux** descendants à cause de leur fonction **égalisatrice** (5). C'est cet aspect que nous retiendrons dans cet article.

Nous nous contenterons donc d'analyser les effets du néolibéralisme sur la sécurité sociale. Ce qui frappe tout d'abord, quand on lit les nouveaux auteurs, c'est que la critique de la sécurité sociale est produite par des intervenants qui ont peu de connaissance théorique ou concrète en la matière (6). Désormais ce sont des économistes, des sociologues voire des philosophes qui se prononcent ou, plus exactement, qui font référence dans l'opinion publique. Ces auteurs «utilisent» la protection sociale au service de leurs propres préoccupations. Ainsi les économistes - micro-économistes et économètres surtout - en arrivent-ils à sommer la sécurité sociale de se positionner par rapport à la «compétitivité» des entreprises! Et c'est ce type de raisonnement qui est devenu dominant aujourd'hui, comme le reconnaît Rosanvallon: « *L'accroissement des impôts et des charges sociales ne risque-t-il pas de mettre en péril la compétitivité des entreprises et de saper le dynamisme de l'économie? C'est la question qui est partout posée...* » (7). Or, les travailleurs ont produit la sécurité sociale pour se protéger contre l'insécurité propre au travail salarial et pas pour améliorer la compétitivité des entreprises...

D'autres auteurs reprochent à la sécurité sociale de laisser subsister des poches de pauvreté (8) ou de ne pas favoriser l'intégration sociale: «*Deux problèmes majeurs apparaissent, écrit Rosanvallon, la désagrégation des principes organisateurs de la solidarité et l'échec de la conception traditionnelle des droits sociaux à offrir un cadre satisfaisant pour penser la situation des exclus*» (9). Notons encore le glissement: bien que chacun constate qu'un système de sécurité sociale développé parvient mieux que toute autre formule à éviter que des travailleurs, victimes des risques professionnels, ne chutent dans la pauvreté, son objectif n'était pas *a priori* de favoriser l'intégration sociale. Rosanvallon se permet d'ailleurs des affirmations qui échappent à tout processus de vérification et qui, de surcroît, inversent les ordres de grandeur et la hiérarchie des responsabilités. L'auteur en arrive à faire oublier que l'efficacité de la sécurité sociale se mesure, avant tout, aux millions de chômeurs, pensionnés, invalides, malades qui bénéficient d'une protection sociale presque décente. La responsabilité de l'exclusion incombe, avant tout, à l'inapplication du droit au travail et aux restrictions imposées par les politiques néolibérales à la sécurité sociale. Si, contrairement à ce que dit Rosanvallon, on appliquait tout simplement l'excellente «*conception traditionnelle des droits sociaux*», il y aurait aujourd'hui beaucoup moins de pauvres, voire d'exclus! En sécurité sociale, les critiques qui s'enroberaient d'un discours «humanitaire» (c'est-à-dire un discours qui feint de se préoccuper des plus démunis, des pauvres et des exclus...) conduisent presque toujours à préconiser une réduction de l'importance de la redistribution sociale globale. Elles annoncent presque toujours des considérations sur la nécessaire «sélectivité» des prestations sociales.

On remarquera que F. Ewald conduit aussi ses réflexions vers l'idée qu'il faut imposer des limites à la redistribution sociale. La présentation, d'ailleurs tendancieuse (10), qu'il fait de la «*société assurantielle*» se termine par une critique du caractère utopique et excessif des attentes d'une société de protection sociale dont il faudrait reconnaître les limites: «*Son programme comportait le rêve d'un processus qui permettrait la satisfaction indéfinie des besoins. Voilà que l'on redécouvre l'irréductible problème de la limite. En deux sens: d'abord au sens d'une limitation des recettes qui implique corrélativement celle des dépenses (...) Ce qui veut dire (...) qu'il va falloir faire des choix parmi les dépenses. Jusqu'alors le système de santé avait pu fonctionner selon un principe d'égalité abstraite (...) on avait droit à tous les soins que pouvait nécessiter l'état dont on souffrait (...)*» (11).

L'auteur enchaîne en montrant que les choix vont désormais reposer, non plus sur des rationalités techniques ou thérapeutiques mais sur une rationalité économique. On constate vite que cette dernière cache, chez l'auteur, le refus de continuer à solidariser une large partie des rémunérations du travail: «*...le deuxième aspect de la prise en considération de la limite dans le social [est] celui qui concerne la bonne proportion à établir, au sein du revenu, entre salaire direct et salaire indirect, entre la part du salaire dont on dispose à sa guise et celle qui est obligatoirement prélevée, allouée et redistribuée*» (12). Ces remises en question proviennent généralement de représentants de groupes sociaux qui savent qu'en sécurité sociale, ils contribuent plus qu'ils ne bénéficient (13).

Ces doctrines de la «limite» de la protection sociale, et la contestation du bien fondé des prélèvements sociaux assis sur le revenu professionnel, se font d'autant plus virulentes qu'il devient chaque jour plus évident que la sécurité sociale a, dans l'ensemble, des effets plus égalisants que les autres formes de redistribution et notamment que celles qui reposent sur la fiscalité (14).

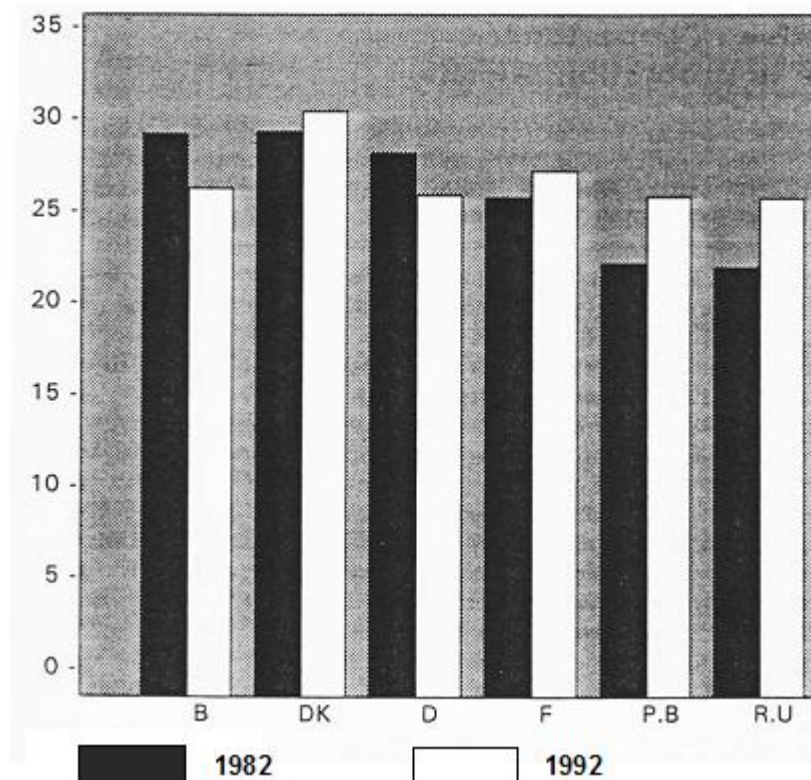
On pourrait ramener l'ensemble de l'offensive libérale contre la sécurité sociale à un seul grand thème : en réduire l'importance. Toutefois l'attaque est multiple et se manifeste sous des formes diverses. Réduire l'importance de la protection sociale c'est réduire la part socialisée du revenu national, ou autrement dit, réduire la part de la protection sociale dans le PIB et permettre ainsi l'accroissement de la part des revenus privatisés et notamment la part du profit.

Réduire l'importance de la protection sociale

Rappelons que, du point de vue de la sécurité sociale, rien n'impose une remise en question ou un changement de cap. En effet, la sécurité sociale a, au delà de toute attente, assumé tant bien que mal la protection sociale de plusieurs millions de personnes pendant une crise de l'emploi qui a aujourd'hui plus de vingt ans d'âge (15). Tous les discours publics actuels commencent par chercher à la rendre impopulaire, à lui imputer à elle la montagne des déficits publics. Alors, bien que les intérêts de la dette publique coûtent plus cher que l'ensemble des pensions des trois régimes, bien que les subsides directs et indirects aux entreprises coûtent plus cher que le chômage, c'est cependant la protection sociale dont on dit qu'elle aurait atteint «les limites du supportable». Au cours d'un colloque tenu à la VUB en 1995, le Premier Ministre disait: «Si nous voulons que le système reste 'payable', nous devons consentir des efforts pour freiner de manière structurelle la croissance des dépenses en fonction d'un rythme de croissance économique normal»(16).

Le processus de la réduction de l'importance de la sécurité sociale est déjà sérieusement entamé: au cours de la crise économique notre pays s'est, en effet, signalé par une politique d'une extrême austérité. De 1980 à 1991, parmi les douze pays de la Communauté, c'est notre pays qui est celui qui a connu, en matière de protection sociale, le plus faible taux de croissance annuel moyen à prix constant (17). Au cours de la décennie 1982-1992, la part de la protection sociale dans le PIB a régressé chez nous comme en Allemagne alors que d'autres pays n'ont pas subi le même sort, ainsi que le montre le graphique ci-après.

Evolution de la protection sociale en % du PIB



Or, en Belgique, au point de départ, le taux de protection sociale était moins élevé qu'en Allemagne et le taux de chômage a continuellement été nettement supérieur à celui des autres pays: cette régression de la protection sociale est donc difficile à justifier. Dans le discours cité plus haut, le Premier Ministre faisait référence à une évolution de la protection sociale qui tiendrait compte de l'évolution de la croissance économique. Il est clair que cette évolution a connu, chez nous, une croissance nettement plus ralentie que celle du PIB, ce qui explique que la protection sociale occupe désormais une plus petite part de celui-ci comme le montrait le graphique.

Personne n'envisage aujourd'hui de se prononcer sur la part de la richesse nationale qu'il conviendrait de solidariser ou de socialiser. Ce serait cependant un préalable raisonnable à toute discussion sur la «modernisation» de la sécurité sociale. Cela éviterait de discuter dans l'arbitraire.

Déstabiliser les recettes de la sécurité sociale en réduisant le subside de l'Etat

En 1981, le Parlement avait voté une loi-cadre (Loi Dhoore) sur le financement de la sécurité sociale. Celle-ci fixait les obligations de l'Etat dans ce financement; la subsidiation de l'Etat y était liée à l'évolution des dépenses. Cette loi n'a pratiquement jamais été appliquée et, depuis cette date, l'intervention de l'Etat dans le financement a été réduite continuellement, ce qui a déstabilisé les recettes de la sécurité sociale et a nécessité une intervention accrue de la part financée par les cotisations sociales et par le Fonds pour 'Equilibre Financier (FEF) (18). Selon un rapport de la Cour des Comptes, au cours de la période 1982-1991, l'Etat aurait sous-subsidié la sécurité sociale en lui faisant perdre plusieurs centaines de milliards (19). En 1990, le gouvernement a décidé de n'octroyer désormais à la *sécurité sociale qu'un* subside forfaitaire de 192 milliards (20) ce qui, en termes réels, représente une intervention régressive et donc une part de plus en plus réduite dans les recettes de la sécurité sociale. Aujourd'hui, la part de cette subvention dans l'ensemble des dépenses de l'Etat ne représente plus que 10%, soit la même proportion qu'en 1960 (21)! Ainsi, contrairement à ce que croit l'opinion publique, on peut affirmer, comme le fait le Ministère de la Prévoyance sociale, que c'est la sécurité sociale qui contribue à l'assainissement des finances publiques (22).

Au cours de ces dernières années, les gouvernements ont assez régulièrement avancé des critères d'équilibre budgétaire. Il faudrait, disent-ils, que les comptes de la sécurité sociale soient en équilibre, c'est-à-dire que les dépenses ne dépassent pas les recettes. Mais après avoir déstabilisé les recettes par la réduction du subside de l'Etat, les pouvoirs politiques se sont mis à déstabiliser les recettes du côté des cotisations sociales.

Déstabiliser les recettes de la sécurité sociale en réduisant les cotisations sociales

Le discours sur le coût du travail, les coûts non salariaux du travail, la taxation du travail., est omniprésent et savamment orchestré, Il est cependant dénué de tout fondement et représente une incroyable mystification des travailleurs.

Il n'y a aucune corrélation entre le niveau des cotisations sociales et le coût salarial le coût salarial est, au Danemark, analogue à celui de la Belgique et le financement de la sécurité sociale n'y comporte guère de cotisations sociales. Il n'y a pas davantage de corrélation entre les coûts salariaux et les taux de chômage, cela a été largement prouvé: ainsi le taux de chômage des espagnols est-il particulièrement élevé, alors qu'en Espagne les coûts salariaux sont plutôt faibles. Récemment, Jean Gandois, président du CNPF, après avoir contesté le bien-fondé de toutes les subventions aux entreprises, disait *«Je ne demande même plus actuellement une*

diminution des charges sociales des entreprises car si on les met sur le budget de l'Etat, elles vont nous retomber sur la tête sous forme d'impôts»(23)

En Belgique, on continue à appliquer des formules qui sont de plus en plus critiquées, et on préconise encore toujours de remplacer les cotisations dites patronales (elles représentent cependant du salaire indirect) par des «financements alternatifs» - c'est-à-dire par des taxes sur l'énergie (mazout de chauffage et essence) et des augmentations de TVA - qui n'ont comme seul avantage que d'être «affectés» à la sécurité sociale. Ces impôts indirects (de loin les plus injustes) réduisent d'autant le pouvoir d'achat des rémunérations et des allocations sociales. Ainsi, même si les travailleurs et les allocataires sociaux perçoivent, après diminution d'une partie de leur salaire indirect, le même montant de rémunération ou d'allocation nette, celle-ci sera amputée ensuite des montants correspondants aux réductions du salaire indirect. Il s'agit d'une supercherie incroyable qui atteint déjà aujourd'hui les salariés et les allocataires sociaux. Ces derniers participent désormais également au financement de la sécurité sociale par le biais de ces taxes alors que leurs allocations, réputées nettes, n'ont pas été rehaussées en conséquence. En 1995, il y avait déjà pour 81.8 milliards de «financements alternatifs». Ceux-ci proviennent principalement d'une augmentation de la TVA, impôt indirect sur la consommation dont on connaît l'effet régressif. Ces impôts indirects remplacent donc petit à petit, pour une part, des cotisations sociales qui sont proportionnelles aux revenus professionnels, et pour une autre part, des impôts qui sont progressifs (qui sont utilisés pour le subside de l'Etat à la sécurité sociale). Sans qu'ils s'en rendent compte, les travailleurs et les allocataires sociaux ont déjà vu leur pouvoir d'achat réduit de ces mêmes milliards.

Dans un premier temps, on a fait croire que cette réduction du salaire indirect allait favoriser la création d'emplois. On s'étonnera, avec B. Friot (24), qu'on ait réussi à faire passer dans le discours courant l'idée que le salaire indirect est une «*taxe sur le travail*». Au point que les travailleurs se sentent, aujourd'hui, d'autant plus pénalisés que la part de plus-value qu'ils ont pu arracher au profit est importante!

Actuellement, l'argument de l'emploi est un peu grippé: les évaluations belges ont prouvé l'inutilité des formules de réduction du salaire indirect. Malgré cela les réductions des cotisations dites patronales se poursuivent. Ceci s'explique, selon nous, par le fait que l'enjeu réel de ces mesures n'est pas, comme on le laisse croire, la création d'emplois mais simplement une augmentation de la part du profit, c'est-à-dire une augmentation de la part de la plus-value laissée aux mains des employeurs.

Pour soutenir le maintien de cette politique, de nouveaux arguments sont désormais avancés, notamment en plaçant la stratégie dite des «deux piliers». Selon certains, l'une ou l'autre branche de la sécurité sociale, comme les soins de santé ou les allocations familiales, ne relèveraient pas de la sécurité sociale à caractère professionnel (25). Il faudrait déplacer ces branches et en faire des protections sociales à caractère «universel». Ce discours s'appuie sur le nouveau thème à la mode de la solidarité entre «les citoyens» qui, présenté comme plus généreux, contribue, en réalité, à effacer l'idée que, dans notre société, les intérêts des uns et des autres sont divergents. On fait ainsi croire aux travailleurs, qu'en cas de maladie ou pour l'éducation des enfants, les problèmes d'un Boël qui licencie et ceux d'un ouvrier qui est licencié sont les mêmes. Ils seraient «également» victimes d'un risque et devraient être «également» solidaires. Cet éventuel déplacement de deux branches de la sécurité sociale hors de la solidarité professionnelle permettrait surtout de réduire le salaire indirect des travailleurs de près de 10%! C'est manifestement le but de l'opération, qui fait l'objet d'une offensive dans divers pays d'Europe (elle est présente aussi dans le plan Juppé) mais qui est interprétée chez nous à travers le prisme du conflit entre les deux communautés. Après le déplacement de ces deux branches, les travailleurs - qui recevraient toujours le même salaire net - auraient à financer avec celui-ci l'équivalent de ce qui leur aura été supprimé à la source.

Toutes ces propositions vont dans le même sens elles déstabilisent les recettes de la sécurité sociale du côté des cotisations. Elles préparent ainsi le terrain à de nouvelles réductions du niveau de la protection sociale. Elles se situent dans la ligne de ce qui est préconisé par le *Livre Blanc* de Delors, intitulé *Croissance, Compétitivité, Emploi*: « *C'est ce qui explique, dit ce document, la volonté des gouvernements dans la plupart des Etats membres de stabiliser ou de réduire la part des prélèvements obligatoires dans le PIB* » (26). Et ce document de préconiser un allègement qui atteindrait un à deux points du PIB et serait compensé par d'autres prélèvements, voire par des assurances privées (27). Le document prétend qu'il est possible de maintenir ainsi, malgré tout, un niveau de protection sociale élevé!

Question compétitivité, il est évidemment stupide de faire comme si on allait accroître celle-ci en préconisant les mêmes mesures à tous les pays qui ont, entre eux, les principaux échanges commerciaux, ce qui n'engendrerait aucun avantage comparatif pour aucun d'entre eux. Il faut donc en déduire qu'ici encore, l'argument de la compétitivité n'est qu'une façade et que le but final est bien de réduire le niveau global de la protection sociale en **déstabilisant ses recettes**.

Par ailleurs, au niveau des prestations, un système de solidarité entre «les citoyens» se traduirait évidemment, à la longue, par l'abandon d'une protection sociale qui se réfère au maintien du niveau de vie acquis par le travail. Elle s'orienterait vers une protection minimale de base, et irait de pair avec un contrôle généralisé par l'enquête sur les besoins et les ressources. On appliquerait rapidement la doctrine du *targetting* (le ciblage) recommandée par les institutions internationales comme le FMI et la BM (28). Selon celles-ci, les prestations sociales ne devraient être attribuées qu'à ceux qui en ont réellement besoin. Elles devraient être aussi basses que possible pour éviter l'effet de «dépendance» (29) et stimuler la responsabilité personnelle - lire entre les lignes: contracter des assurances privées.

Le découplage travail et emploi

Il faut aussi situer le débat sur la nature et le niveau du financement de la sécurité sociale au cœur de celui sur la «flexibilité» du travail. Les partisans du néolibéralisme veulent déconstruire l'acquis social fondamental que constitue la formalisation du travail en emploi. Concrètement, la libération de la servitude propre au travail salarié s'est traduite, non pas comme on l'imaginait parfois au XIX^e siècle, par la transformation de tous les salariés en indépendants mais par la création, à l'intérieur même du salariat, d'une protection sociale libératoire: protection contre la baisse du niveau de vie. Ce qui suppose, d'une part, de protéger **le niveau des rémunérations** (salaire minimum garanti et indexation des salaires) et, d'autre part, de protéger le travailleur contre **la perte ou l'insuffisance de cette rémunération** lorsque surviennent certains risques (perte du travail - retraite, chômage, maladie) ou frais supplémentaires (maladie et éducation des enfants). C'est par cette protection que les travailleurs se sont délivrés de l'angoisse spécifiquement liée à la condition salariale (30). Or précisément, les nouveaux idéologues (31) et le patronat s'efforcent aujourd'hui de déconstruire cette formalisation sociale. Le but du patronat est simple : il veut payer le travailleur **strictement pendant le temps où il l'utilise** (application au travailleur, à la marchandise force de travail, du discours sur le *just in time*) et au -niveau de son utilité marginale (application du discours sur les «non qualifiés») sans que le travailleur puisse bénéficier des retombées positives d'un contrat collectif et d'une rémunération qui, directement ou indirectement, le couvre pendant toute sa vie, en référence au niveau de vie moyen du pays.

La concertation sociale ne devrait plus, alors, introduire le **salaire indirect** dans le débat sur le partage de la plus-value, ce qui réduirait forcément l'importance des organisations syndicales. Les travailleurs auraient à se débrouiller, **en dehors du cadre du travail rémunéré**, pour cotiser à des assurances sociales ou commerciales, libres ou obligatoires, afin de financer une protection sociale dont ils choisiraient librement le niveau... Nous connaissons parfaitement ce système qui était le nôtre autrefois et qui, actuellement aux Etats-Unis, se traduit par une dualisation du statut des travailleurs occupés avec, d'un côté, un petit noyau de «privilegiés» - qui disposent d'un

travail contractualisé en emploi avec un niveau de rémunération, de stabilité et de protection sociale très élevé - et d'un autre côté, un vaste cercle de travailleurs insécurisés qui subissent toutes les servitudes propres à la sauvagerie du salariat pur...

C'est au sein de ce dispositif, visant à découpler l'emploi du travail (ou la sécurité sociale du travail ou encore le revenu du travail), qu'il faut situer les propositions d'allocation universelle, ou de revenu de citoyenneté (tiens, voilà de nouveau le «citoyen»). Soulignons d'abord l'incongruité qu'il y aurait à répartir sur l'ensemble des citoyens le produit de la redistribution sociale qui est actuellement réservée aux travailleurs victimes des risques professionnels (sécurité sociale) ou aux citoyens démunis (assistance sociale). Cette redistribution inversée conduirait à l'attribution d'une prestation forfaitaire (moins de la moitié du minimex!) «également» à un Boël qui licencie et à un ouvrier qui est licencié! Soulignons ensuite que cette allocation universelle permettrait, comme le proposent de nombreux textes théoriques, de faire sauter aussi bien la réglementation sur le salaire minimum garanti que l'encastrement de la protection sociale dans le salaire.

S'accrocher aux cotisations sociales constitue aujourd'hui une urgence : les cotisations sociales représentent, en effet, un **salaire** indirect, socialisé et éventuellement différé, ce qui signifie, pour les travailleurs, que leur protection sociale fait partie intégrante de **leur** rémunération. Les cotisations de sécurité sociale, outre de nombreux autres atouts déjà décrits par divers experts de la sécurité sociale, assurent un parallélisme entre le niveau des rémunérations et le niveau de la protection sociale exactement comme l'indexation des salaires assure un parallélisme entre l'évolution des salaires et celle du coût de la vie. C'est aujourd'hui tout cela qui est remis en question.

Les approches sont diverses et se renouvellent mais l'objectif reste constant. Il s'agit de permettre aux entreprises d'accroître leur taux de profit de la manière la plus primitive possible, c'est-à-dire en réduisant, comme on le faisait au XIXe siècle, la rétribution du facteur travail. Cette politique, qui s'accompagne d'un «gavage» des entreprises en termes de subsides directs ou indirects, contribue à la déqualification de l'ensemble du patronat belge. Au lieu que celui-ci soit incité à la créativité et à l'innovation, qui procureraient des rentes de priorité, il est entretenu dans une dépendance par rapport à un Etat qui n'est une providence que pour lui. Ce patronat développe seulement ses capacités d'ingénierie sociale et fiscale. Si, dans le court terme, le néolibéralisme lui réussit, c'est qu'il a pu mettre à son service les principaux représentants de la politique belge et européenne et la grande majorité des intellectuels...

Mais lorsque la vague du néolibéralisme se retirera, laissant sur les plages ses débris, nous découvrirons, encore plus qu'aujourd'hui, l'ampleur du désastre de la déconstruction sociale...

Notes

(1) Rosanvallon P., *La crise de l'Etat-Providence*, 10e éd, coll. Points. Seuil, Paris, 1992, (p.141); et Ewald F., *L'Etat-Providence*. Grasset, Paris, 1986.

(2) Par exemple, le terme « *Systèmes nationaux de protection sociale* » (SNPS) est retenu par Barbier J.-Cl. et Nadel H., « L'évolution des systèmes de protection sociale en Europe. Crise des Etats-providence et reconfiguration » dans *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1, janvier-mars 1996.

(3) Ce thème de la dépendance s'est surtout développé aux Etats-Unis d'où il a été importé chez nous. Aux EU., il a justifié les coupes sombres de l'époque Reagan. Il accompagne le passage des politiques de *welfare* vers celles de *workfare*. Voir Siegenthaler J.-K. et Mumeka L., « Un

aperçu général des travaux de recherche sur trois problèmes de sécurité sociale: la compétitivité, la dépendance, le ciblage», dans *La Sécurité Sociale demain...*, *Etudes et Recherches*, n°36, AISS, Genève, 1995.

(4) Peemans-Poullet H., «Economie Sociale et Sécurité Sociale» dans *Coopération: défis pour une démocratie économique*, FOPES/EVO, Bruxelles, 1993.

(5) Peemans-Poullet H., «La critique de l'Etat-Providence: qui en bénéficie ?» dans *Réformer la Sécurité Sociale?* Recueil d'articles. Dossier n°23 de *M-Informations*, Mutualités Chrétiennes, Bruxelles, 1995.

(6) Par ex. de l'évolution historique, des budgets de la sécurité sociale, des statistiques, des bénéficiaires, de l'évolution de la réglementation... Même chez un Rosanvallon qui a une formation historique, quelles confusions entre le développement historique de l'assistance publique et celui des assurances sociales qui cherchent à échapper à l'assistance et s'opposent donc à elle !

(7) Rosanvallon, *op. cit.* p.7.

(8) Juger la sécurité sociale à l'aune de la pauvreté est typique de la pensée beveridgienne, dont le caractère libéral est bien connu.

(9) Rosanvallon P., *La nouvelle question sociale*, Le Seuil, Paris, 1995, p9.

(10) Les théories de F.Ewald ont été adoptées par beaucoup d'intellectuels avec une jubilation fort suspecte. Comment n'ont-ils pas remarqué que F. Ewald attribue au patronat l'initiative de la protection sociale? Qu'il refuse ainsi de prendre en considération le rôle des organisations sociales qui est bien antérieur? Qu'il fait de la responsabilité civile individuelle des patrons, à laquelle ceux-ci ont cherché à échapper en se couvrant par une assurance, le noyau de la protection sociale? Alors que les travailleurs ont organisé une solidarité de mutualisation pour se protéger des risques qu'ils subissaient! Les premiers sont les coupables, les seconds sont les victimes... De plus, chronologiquement, les initiatives des travailleurs sont de loin antérieures. Le point de départ de la sécurité sociale contemporaine se trouve dans les sociétés de secours mutuel. Or les premières lois sur celles-ci datent, en France comme en Belgique, du milieu du XIX^e siècle : elles sont donc antérieures de près d'un demi-siècle aux lois sur les accidents du travail chères à F. Ewald.

(11) Ewald F., *op cit.*, pp.542-543.

(12) *Ibidem*, p.545.

(13) Les mêmes pensent qu'ils auraient intérêt à assurer leur protection par des assurances privées.

(14) Persson I., éd., *Generating Equality in the Welfare State. The Swedish Experience*, Norwegian U.Press, 1990; ou Jallade J-P., «Is the crisis behind Us? Issues», dans *Social Policy in changing Europe*, sous la dir. de Ferge Z. et Kolberg J-E., Frankfurt-am-Main et Boulder, 1992.

(15) Peemans-Poullet H., «La sécu: pas besoin de financements alternatifs», dans *Traverses*, mars 1996.

- (16) «22ste Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, De sociale Zekerheid Verzekerd ?», VUB, 20-21 octobre 1995.
- (17) *La protection sociale en Europe*, CEE, 1993, p 43.
- (18) Le FEF est alimenté par le produit de la modération salariale, par des cotisations spécifiques et aujourd'hui par le produit des financements alternatifs il s'agit de montants considérables qui sont entièrement à charge des travailleurs ou des ménages'».
- (19) Cour des Comptes, *Rapport n°148* soumis au Parlement pour la session 1991-1992.
- (20) Ce montant est nettement inférieur à celui des subsides directs et indirects accordé aux entreprises.
- (21) On peut encore faire observer qu'en 1995, la subvention de l'Etat dans la branche du chômage ne représente que 1 .6% des dépenses de l'Etat tandis que le service de la dette représente 38.1 % de celles-ci.
- (22) *50 ans de sécurité sociale... Et après?*, t. 2., «Le difficile équilibre des chiffres», par la Direction Générale des Etudes du Ministère de la Prévoyance sociale, Gruylant, Bruxelles, 1995, p.26.
- (23) Voir *Le Monde*, avril 1996.
- (24) Friot B., «Cotisations, fiscalité et épargne dans le financement de la protection sociale», dans *Les prélèvements obligatoires*, Actes de la Journée d'Etude du 16 mai 1995, Cerc-Association, Paris, 1995.
- (25) Ce changement de perspective repose sur un changement non explicité de la définition du risque: alors que pour la sécurité sociale le risque se définit toujours par rapport au revenu professionnel (perte ou insuffisance), on fait croire maintenant que le risque serait la survenance d'une maladie ou d'un enfant.
- (26) Delors J., *Croissance, compétitivité, emploi, Livre Blanc*, 1 993, p.143.
- (27) *Ibidem*, p. 144.
- (28) Siegenthaler J-K. et Mumeka L., *op. cit.*
- (29) Cantillon B.. «Dépendance vis-à-vis de la sécurité sociale et impact des mesures d'incitation», dans *La sécurité sociale demain - Etudes et Recherches*, n°36, AISS, Genève, 1995.
- (30) On peut rapprocher cette idée de celle de «l'inscription viagère» que l'on rencontre chez les auteurs de l'école de la régulation.
- (31) Voir par ex. Habermas, «La crise de l'Etat-providence», dans *Ecrits politiques*, Cerf, 1990, pp.105-126, ou Méda Dominique, *Le Travail. Une valeur en voie de disparition*, Aubier, Paris, 1995.

Sécurité sociale : l'individualisation des droits

Référence de l'extrait : dans *Traverses* n°123, juillet-août 1997, pp. 15-18

Si une travailleuse se marie ou se met en ménage, certains des droits pour lesquels elle a cependant cotisé seront, le cas échéant, réduits ou supprimés - c'est le cas des allocations de chômage. Par contre, du fait de son travail, elle ne peut guère bénéficier des droits qu'ouvre le mariage ou la cohabitation aux femmes qui restent au foyer. Devant cette discrimination la plupart des organisations de femmes revendiquent une individualisation égalitaire des droits en sécurité sociale.

Revendiquer l'individualisation des droits en sécurité sociale vise avant tout à mettre fin à une énorme discrimination dont sont victimes les travailleuses mariées ou cohabitantes et les ménages de travailleurs.

Ce problème a explosé en 1980, au moment de la subdivision, dans la réglementation du chômage, de la catégorie des chômeurs non-chefs de ménage en deux sous-ensembles : les isolés et les cohabitants (1). Les premiers sauvegardaient plus ou moins le niveau de protection sociale des anciens non- chefs de ménage tandis que pour les seconds il était diminué et promis à une dégradation de plus en plus grave. Les femmes représentent la grande majorité des cohabitants (2), d'où la constatation qu'il s'agit d'une discrimination manifeste contre les chômeuses.

L'instauration de cette mesure au cours du délai (1978-1984) de mise en œuvre de la Directive 79/7 CEE (égalité de traitement entre hommes et femmes dans le domaine de la sécurité sociale) était juridiquement inadmissible (3). De plus, selon les interprétations habituelles de la Directive 79/7, il est reconnu que l'on ne peut réaliser l'égalité entre travailleurs et travailleuses en sécurité sociale si l'on ne procède pas à l'individualisation égalitaire des droits (cotisations et prestations). Malgré cela, en Belgique, les mesures permettant de réduire les droits directs de certains titulaires sur la base de leur statut familial n'ont fait que s'aggraver dans l'ensemble des branches de la sécurité sociale.

Une discrimination anti-travailleuses

Les cotisations à la sécurité sociale sont individualisées, établies selon des modalités égales pour tous les salariés et liées à l'activité professionnelle de l'individu (4). Les prestations de sécurité sociale sont, elles, au contraire, établies selon des modalités inégales qui tiennent compte de la structure du ménage : les prestations sociales du cohabitant sont réduites, peuvent être rendues forfaitaires, voire supprimées ; celles de l'isolé sont, en général, modestes (elles préservent trop peu le maintien du niveau de vie antérieurement acquis) ; celles du « chef de ménage » (5) bénéficient d'une majoration justifiée par l'absence d'activité professionnelle du conjoint ou du cohabitant. Dans ce système, les travailleuses mariées ou cohabitantes perdent, du fait de leur travail professionnel, les droits dérivés (6) auxquels elles auraient pu prétendre du fait de leur mariage ou de leur cohabitation. À l'inverse dans certaines branches, comme le chômage, les travailleuses perdent du fait de leur mariage ou de leur cohabitation, les droits directs (7) qu'elles ont acquis du fait de leur travail professionnel. On peut retourner le problème dans tous les sens: c'est tantôt le mariage (ou la cohabitation) de deux travailleurs, tantôt le travail de deux mariés (ou cohabitants) qui est discriminé dans les prestations de sécurité sociale. Selon une autre formulation, on observera que les couples de travailleurs cotisant l'un et l'autre à la sécurité sociale ne bénéficient ni l'un ni l'autre de droits dérivés (8). Tandis que, dans les

couples à un seul travail et revenu professionnel, une seule cotisation sociale ouvre le droit à tout un éventail de droits dérivés non contributifs.

Lorsque certains responsables politiques et sociaux ont proposé de distinguer deux « piliers » dans la sécurité sociale, le premier qui serait lié à l'activité professionnelle, le second qui serait indépendant de celle-ci et universel, nous avons pu croire qu'ils songeaient à sortir du pilier dit « à base professionnelle » les droits non contributifs découlant du mariage (ou de la cohabitation) et de l'absence de travail professionnel d'un conjoint ou cohabitant et à créer pour ceux-là des branches nouvelles de protection sociale... Hélas,! Cette question n'a même pas été soulevée...

Une discrimination qui coûte cher...

Des recherches (9) effectuées pour le ministère de la Prévoyance sociale ont permis d'évaluer, pour le seul régime des travailleurs salariés, le volume des droits dérivés et le déficit de droits directs dans les branches des pensions, de l'invalidité et des soins de santé.

Dans le régime des pensions, les droits dérivés comportent la majoration de 25 % octroyée au titre de « taux ménage », les pensions de survie et les pensions de divorcées. En 1993, les deux premiers de ces droits représentaient 36 % de la dépense totale, soit plus de 13% milliards sans compter les pensions de divorcées. Il n'y a donc que 64 % de la dépense totale qui correspondent à des droits acquis sur la base du travail professionnel et des cotisations antérieures. Le reste représente des droits octroyés sur la base du mariage et de l'absence de travail professionnel du conjoint. Plus de 45 % des retraités masculins perçoivent une retraite au « taux ménage » et moins de 0,1 % des femmes retraitées sont dans ce cas (10).

Dans la branche du chômage, la situation est inversée. Un chômeur chef de ménage perçoit le revenu de remplacement normal (60 % du revenu perdu plafonné) et cela sans limitation dans le temps, tandis qu'un chômeur cohabitant voit son droit direct réduit dès la première période, transformé en allocation forfaitaire en troisième période et éventuellement supprimé si la durée du chômage est considérée comme anormalement longue. Ainsi, des travailleurs ayant été soumis aux mêmes conditions de cotisation et d'accès au droit, se voient, au niveau des prestations, traités de manière tout à fait inégale et cela sur la base de leur statut familial ou de leur mode de vie.

L'importance des discriminations découlant dans ce domaine du statut de cohabitant est considérable. En 1994, l'allocation moyenne des 329 979 chômeurs cohabitants - dont plus de 70 % de femmes - représentait 72,3 % de celle des isolés. Par rapport à l'allocation moyenne de l'isolé, la perte annuelle d'allocations représentait plus de 76 100 F par chômeur cohabitant soit, au total, plus de 25 milliards dont 17,5 au détriment des femmes. De plus, l'exclusion du droit aux allocations de chômage sur la base de « *chômage anormalement long* », exclusion qui n'est appliquée qu'à des cohabitants, a frappé cette même année 21 230 chômeurs dont 89 % de femmes. Cette exclusion a fait perdre aux chômeurs plus de 3,2 milliards d'allocations dont 2,85 au détriment des femmes. Au total, les chômeuses cohabitantes ont donc perdu cette seule année quelque 20,5 milliards.

Les cohabitantes exclues perdent leurs autres droits à la sécurité sociale, notamment pour leur future pension de retraite. Or, l'année qui suit l'exclusion d'une chômeuse mariée, son conjoint bénéficiera du quotient conjugal et, à l'âge de la pension, il jouira d'une majoration de 25 % pour chacune des années de sa carrière. La chômeuse perd donc, dans ce cas, tous ses droits directs individuels mais son conjoint gagne des droits dérivés en sécurité sociale (même rétroactivement) et des avantages fiscaux... Plus injuste que cela est difficile à imaginer !...

À ces montants discriminatoires déjà énormes, il faut encore ajouter le fait que les épouses au foyer, mariées, séparées ou devenues veuves ne contribuent en aucune façon (en dessous d'un certain montant de la pension de survie) au financement de l'assurance maladie. Or le coût annuel moyen des soins de santé tourne à l'heure actuelle autour de 40 000 F par personne assurée. Il y a quelque 950 000 épouses, à charge de leur conjoint, qui bénéficient ainsi (sans même parler des veuves) d'un cadeau global évaluable à plus de 38 milliards. Soulignons que ces épouses, réputées sans revenu au regard de la sécurité sociale, bénéficient d'un revenu fictif au regard de la fiscalité, par le biais du quotient conjugal. Celui-ci permet à leur conjoint de bénéficier d'une réduction d'impôts dont le montant global est estimé aujourd'hui à quelque 75 milliards...

Pensions, chômage, assurance soins de santé sont les plus gros postes d'attribution de droits dérivés et de réduction de droits directs. Ajoutons-y les autres branches de la sécurité sociale et nous verrons que le coût de la discrimination dépasse facilement les 200 milliards - sans même compter le montant du quotient conjugal.

La modicité des prestations sociales dont bénéficient les titulaires de droits directs et le déséquilibre budgétaire de la sécurité sociale sont en grande partie imputables à la charge que représentent les droits dérivés. On peut même avancer l'idée que ceux-ci sont en partie financés par le travail professionnel des femmes, particulièrement mariées ou cohabitantes, grâce à l'écart qui existe entre les montants de leurs cotisations et des prestations perçues. Ainsi dans la branche des pensions, par exemple, les travailleuses, qui représentaient en 1992, plus de 40% des assurés ONSS, apportaient 31,45% des cotisations et percevaient au titre de leur pension de retraite 21,5% du total des prestations de cette branche. Cette seule différence laissait plus de 17 milliards à la disposition de la branche.

La même remarque vaut pour les allocations familiales : les ménages à deux cotisants ne touchent qu'une fois les allocations familiales. Il y a quelques années, il avait été convenu que le financement des crèches compenserait pour ces ménages le déséquilibre entre leurs cotisations et leurs allocations. Mais aujourd'hui ce financement est réduit, menacé, voire exclu de la sécurité sociale. Ceci implique une nouvelle fois que des droits directs des travailleurs sont supprimés alors qu'aucune modération n'est imposée aux droits dérivés.

Certains prétendent que la sécurité sociale est par nature « familialiste ». En réalité, il n'en est rien (11). Les assurances sociales se sont créées sur une base de droits individuels et d'un paiement d'une deuxième cotisation par le travailleur qui avait une épouse à charge. C'est surtout à partir de 1945 que le caractère « familialiste » s'est développé pour atteindre les proportions que nous lui connaissons aujourd'hui.

Les droits dérivés en voie de disparition?

Certains avancent aussi l'idée que les droits dérivés sont en voie d'extinction par suite de l'accroissement du travail professionnel et donc des droits directs des travailleuses. Or, divers éléments permettent d'affirmer le contraire.

Ainsi, l'accroissement du nombre de divorces suscite la multiplication de droits dérivés. Il y a d'abord l'ouverture du droit à une pension de divorcée qui n'est fondée sur aucune cotisation spécifique. En 1995, il y avait près de 28500 divorcées - ex-femmes au foyer - bénéficiant exclusivement ou partiellement d'une telle pension. Pour celles qui bénéficient seulement de cette pension, le montant mensuel moyen était de 21 926 F, ce qui représente un montant supérieur à la pension de retraite moyenne des travailleuses. Le titulaire masculin qui à ouvert ce droit à une pension de divorcée peut se remarier et ouvrir, toujours gratuitement, de

nouveaux droits dérivés à sa nouvelle épouse, si celle-ci ne travaille pas. Si, dans la branche pensions, ces droits sont ouverts aujourd'hui sur la base du mariage légal, il est probable qu'il faudra prochainement les consentir aux cohabitants dans les mêmes conditions. Lors de l'harmonisation de l'âge de la retraite, seuls ont été amputés chez les femmes des droits directs acquis par leur travail professionnel. Les droits dérivés ont été préservés. Suite aux mesures adoptées fin 1996 pour réduire les dépenses de sécurité sociale, certains titulaires en incapacité primaire se sont vus appliquer la notion de cohabitant avec une réduction de leurs indemnités. L'injustice et la discrimination ne font donc que s'étendre.

Bien que les droits octroyés gratuitement aux titulaires qui ont une épouse au foyer et à celle-ci soient considérables, ils ne sont cependant pas sécurisants pour la femme puisqu'ils dépendent du maintien de la relation avec son conjoint ou cohabitant. En effet, le niveau de sa protection sociale dépend de celui de son conjoint. En outre, pour l'épouse au foyer divorcée, la durée du mariage aura un impact certain sur le niveau de sa pension de divorcée. Pour ces épouses au foyer, la construction de droits individuels contributifs procurerait une relative autonomie sociale.

Une réforme est nécessaire

Les organisations de femmes qui revendiquent l'individualisation des droits en sécurité sociale proposent d'installer celle-ci à partir de cohortes d'âge, par exemple à partir des 20-25 ans d'aujourd'hui, pour éviter ainsi de supprimer des droits qui découlent de décisions prises antérieurement. La réalisation de l'individualisation suppose d'instaurer l'égalité complète dans les modalités d'attribution des droits directs sans référence au statut familial ou au mode de vie, à l'exemple des modalités de prélèvement des cotisations sociales. En ce qui concerne les droits dérivés, il faudra, pour certains d'entre eux, prévoir de les remplacer par des droits personnels à acquérir sur base d'une contribution personnelle reposant sur une capacité contributive réelle, supposée ou fictive. Ce processus n'exclut pas, bien entendu, d'adopter des mesures d'accompagnement, de transition, voire de valorisation pour l'éducation des enfants (pour *tous* les enfants, que les parents travaillent ou non). Dans nos recherches nous avons présenté un éventail de mesures dont certaines sont appliquées dans plusieurs pays nordiques où les politiques d'égalité entre hommes et femmes ont conduit, assez spontanément, à une très large individualisation des droits en sécurité sociale.

Au cours de la « crise », les responsables politiques, économiques et sociaux ont cru, une nouvelle fois, pouvoir sauver les meubles en accroissant les inégalités sociales, notamment entre travailleurs et travailleuses, et en réduisant l'autonomie socioéconomique de ces dernières. Il est vraiment urgent de ramener notre sécurité sociale à des normes plus justes, plus sociales et moins discriminantes pour les travailleuses. L'équilibre financier de la sécurité sociale sera alors garanti...

Notes

- (1) Décision prise par la Conférence nationale du travail.
- (2) A partir des définitions propres à la législation sociale.
- (3) Durant cette période, les Etats membres ne pouvaient adopter aucune mesure qui s'écarte du principe de l'égalité.

- (4) Les jeunes qui n'ont pas encore travaillé ont droit aux allocations de chômage parce qu'ils sont demandeurs d'emploi. Les allocations de chômage remplacent, dans leur cas, l'incapacité de l'Etat à transformer le droit au travail en un droit positif exigible.
- (5) L'intitulé a changé, la réalité est restée la même.
- (6) Les droits dérivés sont ceux qui ne dépendent pas directement d'une contribution de l'assuré, c'est pourquoi on les dit aussi droits non contributifs; l'exemple-type en est les prestations de sécurité sociale dont bénéficie une femme mariée ne travaillant pas. Les droits directs sont, eux, directement liés au versement de cotisations - on les dit donc aussi contributifs - donc à la qualité de travailleur(euse) de l'individu.
- (7) Le seul droit dérivé dont peut, le cas échéant, bénéficier un travailleur marié est un faible pourcentage de la pension de survie.
- (8) *Recherche sur l'individualisation des droits en sécurité sociale*, sous la direction de H. Peemans-Poullet en collaboration avec J. CARTON de Tournai et l'intervention de divers experts, éd. Université des femmes, Bruxelles, 1993, 1994 et 1994.
- (9) H. PEEMANS-POULLET, L'individualisation des droits dans le secteur des pensions des travailleurs salariés, *De Sociale Zekerheid Verzekerd?*, actes du 22^{ste} Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, VUB Press, 1996, t. 2. pp.381- 403.
- (10) Voir à ce sujet H. PEEMANS-POULLET, Histoire du mutualisme chrétien à Liège. Des origines à la première guerre... in Actes du colloque organisé à l'occasion du centenaire de la mutualité chrétienne de Liège, [sous presse; Pour les pensions des travailleurs salariés, la sécurité sociale fête son septantième anniversaire, in *50 ans de sécurité sociale.. et après?*, T. 7, éd. ministère de la Prévoyance sociale, Bruylant, Bruxelles, 1995, pp. 29-66; Le caractère familial de la sécurité sociale : une histoire récente, in *Chronique féministe*, n°55, Université des femmes, Bruxelles, 1995, pp. 19-25; Du genre à la parité. Pertinence de l'ensemble femmes pour l'histoire de la protection sociale », In *Sextant*, ULB, 1997 (sous presse).
-

Du genre à la parité. Pertinence de l'ensemble « femmes » pour l'histoire de la protection sociale ?

Référence de l'extrait : dans Sextant n°7, 1997, pp. 101-120

L'histoire du rapport entre les femmes et la sécurité sociale est en plein développement. C'est aussi une des premières disciplines qui manifeste entre les féministes des points de vue si divergents qu'ils renvoient assez rapidement à des conceptions opposées sur les enjeux du féminisme et de la protection sociale. Il est normal qu'aucune forme de « pensée unique » ne puisse s'appliquer uniformément à l'ensemble des femmes puisqu'elles sont objectivement dans des situations différentes, même si elles sont à certains égards toutes opprimées. Pour des raisons objectives, certaines femmes bénéficient particulièrement des retombées de la domination masculine. A partir de telles constatations, nous sommes fondées à nous interroger sur la pertinence du combat pour la « parité ».

Le genre est divisé...

Pour l'histoire de la protection sociale, une analyse en termes de genre conduit à une impasse. Elle induit une démarche simplificatrice faite de considérations universalisantes; elle masque les oppositions politiques passées des femmes qui sont intervenues dans l'histoire. Elle masque aussi les oppositions politiques actuelles qui se révèlent à travers les jugements des historiennes sur ces interventions passées et sur les types de protection sociale.

Prenons d'emblée un exemple. Dans les années 1950, la féministe anglaise Vera Brittain prétendait qu'avec le bouleversement beveridgien de la protection sociale, la « question des femmes » était devenue l'objet même de la protection sociale. Celle-ci aurait transformé l'ancienne rivalité entre hommes et femmes en une reconnaissance de la valeur irremplaçable des femmes (1).

Or selon Beveridge (2), la grande majorité des femmes devaient être à charge de leur mari. Même les travailleuses mariées devaient dépendre de leur conjoint, aussi devaient-elles perdre, du fait de leur mariage, les droits qu'elles auraient acquis du fait de leur travail professionnel. En indemnités de maladie, en allocations de chômage, elles ne devraient jamais percevoir plus de 75% du taux plein. En pension, elles ne devaient même pas recevoir plus de 60% du taux réservé aux célibataires. Au départ, - mais il a rapidement dû abandonner cette position -, Beveridge considérait que les femmes séparées, divorcées, abandonnées, les filles-mères, les filles qui étaient restées à la maison pour s'occuper de leurs vieux parents ne devaient pas bénéficier d'une protection sociale qu'il présentait cependant comme universelle et devant couvrir tous les citoyens. Les épouses au foyer bénéficiaient au contraire de quelques avantages et garanties.

Au parlement, lors de la discussion sur les projets de Beveridge, les quatre femmes qui sont intervenues, en ce compris la figure de proue de la campagne pour « l'Equal Pay », se sont félicitées d'un plan qui, pour la première fois, reconnaissait la valeur de la femme au foyer et lui conférait un statut social (3). Aucune d'entre elles n'a fait écho aux critiques extrêmement sévères des féministes de l'Open Door Council et du Six Point Group qui s'opposaient totalement aux vues beveridgiennes. Il est rare que les féministes actuelles rappellent ces positions divergentes sur la valorisation de la femme au foyer et sur les discriminations dont

étaient victimes les travailleuses (4) ; rare aussi que les théories de Beveridge soient critiquées comme elles le méritent par les féministes d'aujourd'hui. (5)

Je rejoins donc les considérations de Joan Scott (6) lorsqu'elle critique le mauvais usage de la méthodologie en termes de genre. Celle-ci s'articule sur des formulations de longue durée, propose des explications à partir de causes universelles, néglige donc la complexité des causes et la spécificité proprement historique des événements au point de faire disparaître tout ce qui permet d'expliquer le changement. J'ajouterai que, pour les femmes, il est particulièrement mal venu de souligner les déterminismes et les invariants plutôt que de faire apparaître les espaces de liberté, visibles dans ce qui n'est pas généralisable. Joan Scott est aussi assez critique sur l'opportunisme scientifique qui a présidé, dans le monde académique, au remplacement du terme «women» (qui apparaissait comme d'un féminisme trop strident) par le terme «gender» qui annonce que l'on se préoccupe à la fois des hommes et des femmes et qui a été immédiatement accepté comme plus objectif. Pour Joan Scott, la plupart des publications qui portent l'étiquette de «genre» sont consacrées, en réalité, à des approches qui concernent les femmes exclusivement. U n'y a, le plus souvent, aucun effort pour faire apparaître les rapports de genre et donc les rapports de pouvoir entre les sexes.

Les féministes qui étudient le rapport entre «les femmes» et l'émergence des welfare states (7) sont loin d'échapper à ces critiques. Elles se répartissent principalement en deux courants assez opposés mais qui semblent se développer parallèlement sans faire l'objet des affrontements nécessaires.

Le premier courant rassemble un certain nombre d'auteures anglo-saxonnes, dont les analyses sont influencées par les systèmes américain et anglais, systèmes que je considère comme enracinés dans la philosophie du droit à l'assistance sociale. Elles montrent l'importance de l'action des femmes dans le développement d'une protection sociale soucieuse de la maternité et des enfants.

Le second courant rassemble un certain nombre d'auteures des pays nordiques dont les analyses sont influencées par les systèmes de protection sociale de type social-démocrate. Ceux-ci, qui vont des assurances sociales à la sécurité sociale au sens strict, créent des droits à partir de l'insertion professionnelle des travailleurs. Ces auteures ont développé plusieurs types de critiques vis-à-vis des welfarestates. Certaines mettent en évidence les aspects discriminatoires des systèmes de sécurité sociale, d'autres considèrent que ces systèmes ont valorisé le modèle patriarcal de la famille mais elles reconnaissent toutes que le modèle nordique est, malgré tout, le plus favorable à l'émancipation sociale des femmes.

Le courant maternaliste: une citoyenneté sociale spécifique fondée sur la maternité?

Pat Thane, historienne britannique de la protection sociale, fait partie du premier courant. Elle s'élève contre ce qui a été selon elle le courant dominant jusqu'à présent: «Il est très difficile de parvenir à une vision équilibrée de la dimension sexuée de la protection sociale en Grande-Bretagne car les historiens ont accordé davantage d'importance aux politiques censées concerner plus directement les travailleurs masculins, telles les assurances sociales. Au mieux, les politiques relatives à la maternité, à l'accouchement et aux soins à donner aux enfants ont été traitées marginalement, en dépit du fait qu'elles ont occupé depuis longtemps une place centrale dans les systèmes de protection privés et publics (8)».

On remarquera d'emblée que Pat Thane oublie de parler de la marginalisation des travailleuses dans les assurances sociales. Elle ne distingue pas davantage le problème de la maternité des travailleuses de celle des autres femmes des milieux populaires. Par contre Pat

Thane montre, ce qui est très intéressant, que les interventions des femmes ne sont pas visibles si on s'en tient à l'étude du welfare au niveau du pouvoir central mais qu'elles apparaissent dans toute leur ampleur lorsqu'on étudie les pouvoirs locaux. Les analyses de Pat Thane prennent leur essor à partir de l'étude sur la pauvreté des femmes (9) et l'application des *Poor Law*.

Gisela Bock, qui a organisé un séminaire avec Pat Thane, (10) souligne aussi que les féministes du 19^e siècle étaient principalement préoccupées par la pauvreté des femmes, que la maternité est un important facteur d'appauvrissement. Elle relit les auteures qui, à cette époque, avaient analysé la valeur du travail ménager et recommandaient que la maternité ou les tâches ménagères soient rémunérées. « La pauvreté des femmes était, écrit-elle, aggravée par des risques spécifiquement féminins: la maternité, en particulier dans les cas de mères de plusieurs enfants ou la perte temporaire ou définitive du revenu marital. Les mères célibataires, les femmes de la classe ouvrière, actives ou non, les ouvrières d'usine, les veuves et les femmes abandonnées devinrent donc les cibles principales des féministes. »

Mais leurs revendications portaient également sur la maternité en soi, indépendamment de la pauvreté réelle des femmes et de leur statut marital et professionnel. Pour elles, ces groupes particuliers de mères n'étaient que des formes extrêmes d'une condition féminine universelle: « à savoir être mère, de fait ou potentiellement et dépendre d'hommes (dotés ou non d'un salaire familial) pour sa subsistance et celle de ses enfants » (11). On croirait lire un remake du « *tota mulier in utero* ».

Il n'est pas question de contester l'intérêt historique des apports des auteures de cette tendance mais plutôt de s'inquiéter de l'enthousiasme avec lequel elles valorisent ce courant de «maternalisme féministe» ou de «féminisme maternel ». Gisela Bock conclut son chapitre en écrivant presque avec regrets: «Ainsi, il semble aujourd'hui que pour tendre vers la libération, la justice et l'égalité, il soit plus efficace de mener une action positive dans le domaine professionnel, et de convaincre les hommes de partager les tâches parentales, que de mettre en avant une image maternelle des femmes et de réclamer la reconnaissance publique de la "maternité comme fonction sociale"».

Il n'est pas question non plus de remettre en cause l'importance des interventions sociales de certaines catégories de femmes au 19^e siècle. En Belgique aussi ces interventions sont considérables, nous le verrons. Mais, comme le fait remarquer Jane Lewis (12) qui compare le cas du Royaume-Uni avec celui de la France et de la Suède, comment expliquer alors que le Royaume-Uni qui a connu le féminisme le plus combatif et des interventions sociales féminines si importantes ait, aujourd'hui encore, une protection sociale si défavorable aux travailleuses et au travail des femmes, les services sociaux les moins développés et un réseau d'accueil de la petite enfance quasi inexistant (13)?

Il faut de toute évidence établir d'innombrables *distinguos*. On ne peut analyser globalement les interventions *des* femmes ou *des* féministes du 19^e siècle. Il faut répartir ces interventions en fonction des classes sociales des intervenantes (grande bourgeoisie, travailleuses et femmes au foyer des classes moyennes, travailleuses et femmes au foyer des milieux populaires), de leurs tendances politiques et même sociales puisque l'on voit, au Royaume-Uni par exemple, que les positions des femmes du Labour Party, la *Woman Labour League* (14), qui se préoccupent des « femmes de la classe ouvrière » (autrement dit des épouses des ouvriers) ne sont pas semblables à celles des femmes des Trade Unions, la *Women 's Trades Unions League* (15) qui se préoccupent de la défense des intérêts des ouvrières.

Il faut aussi distinguer la nature des interventions et leur impact éventuel d'une part, sur l'émancipation des femmes d'autre part, sur l'évolution de la sécurité sociale: les interventions caritatives et/ou moralisatrices, les interventions philanthropiques, les interventions féministes. Il

n'est pas toujours facile de juger: comment par exemple apprécier, en France, les positions maternalistes d'une Cécile Brunschvicg? (16).

Il faut surtout constater que, dans leurs analyses des welfare states, certaines féministes sont marquées par le thème de la différence et cherchent à mettre en évidence un welfare qui se baserait sur la différence des sexes (limitée à la maternité) tandis que d'autres sont marquées par le thème de l'égalité et montrent ce qu'un welfare state peut faire pour tenter de réaliser celle-d en tenant compte des charges de la maternité. Je rejoins donc Jane Lewis lorsqu'elle écrit: « De nombreuses féministes se sont attaquées au difficile sujet du fondement sur lequel asseoir les revendications des femmes vis-à-vis de l'état, d'où il ressort que le choix fondamental est celui de l'égalité ou de la différence, ou, en termes politiques, de revendications fondées soit sur le statut salarial, soit sur le statut maternel des femmes »(17).

Je ne suis pas d'accord, par contre, avec ses considérations sur la *nature* de l'état-providence: « Cet essai, écrit-elle, commence par l'analyse du fondement sexué des droits sociaux dans les différents régimes d'état-providence d'Europe occidentale, lesquels ont généralement défini les femmes en tant qu'épouses et mères » (18).

En effet, les welfare states n'ont pas de *nature* mais une *histoire*. Ce jugement de Jane Lewis se présente donc comme intemporel ou a-historique, comme s'il était dans la *nature* des welfare states d'être familialistes, c'est-à-dire de considérer que le sujet du droit de la protection sociale n'est pas *l'individu* (l'individu comme *citoyen* ou l'individu comme *travailleur*) mais bien un certain type de configuration familiale.

Or précisément, il me semble que la transformation progressive des *assurances sociales* (caisses de secours mutuels et de pensions, caisses de chômage,... etc.) en sécurité sociale *sensu stricto*, comporte précisément une lutte des hommes pour obtenir en sécurité sociale ce qu'ils avaient autrefois obtenu dans le droit de vote (19), c'est-à-dire réduire l'effet du suffrage universel, en augmentant le pouvoir électoral du père de famille. Ici, il s'agit de réduire l'effet redistributif des assurances sociales libres puis obligatoires, en augmentant les avantages des pères de famille. Le *summum* ayant été atteint avec le balayage des assurances sociales par l'opération Beveridge.

Je ne sais pas s'il faut établir une comparaison ici, comme le font certaines (20), avec la question du « salaire familial ». Celui-ci a été agité auprès des ouvriers comme un miroir aux alouettes. Les ouvriers ne le souhaitaient pas réellement, ils avaient trop peur de voir, dans ce cas, les employeurs préférer engager des célibataires ou des femmes. D'autre part, aucun employeur n'a jamais envisagé d'augmenter la rémunération des hommes mariés de quelque 50%, ce qui représentait à peu près l'apport salarial des travailleuses mariées dans le ménage. Les autorités sociales et ecclésiastiques qui vantaient le « salaire familial » ont été assez hypocrites pour ne jamais avancer de montants concrets. En Belgique, l'instauration de la législation généralisant le droit aux allocations familiales pour les travailleurs salariés (1930) a permis au patronat de geler une revendication d'augmentation générale de tous les salaires individuels (22) tandis que le discours politique public évoquait la nécessité de soutenir la natalité et se penchait sur le sort des seules familles *nombreuses*.

Enfin, les welfare states ne définissent les femmes comme épouses et mères qu'au niveau des *prestations* sociales. Au niveau des *cotisations sociales* (ou autres prélèvements obligatoires), c'est toujours le travailleur individuel, -et donc aussi la femme travailleuse-, qui est reconnu comme sujet du droit. Aucun état ne renonce aux cotisations des travailleuses. Au niveau du *financement* de la protection sociale, c'est donc la femme en tant que *travailleuse* qui est considérée, alors qu'au niveau des *prestations*, c'est l'épouse au foyer ou son conjoint qui est avantagé et valorisé.

Il est urgent d'analyser le mécanisme complet de la redistribution sociale (23), c'est-à-dire le circuit de ceux qui financent les prestations ou services et de ceux qui en bénéficient. Selon moi, le caractère proprement patriarcal des welfare states provient du fait qu'ils interrompent la *redistribution sociale* normale qui devrait bénéficier particulièrement aux femmes travailleuses en tant que détentrices de bas revenus. Celles-ci cotisent ou paient des impôts sur une base individuelle prenant en compte la rémunération de leur travail; mais au moment de percevoir les prestations, des quantités de règles les empêchent de bénéficier directement ou indirectement de leurs droits. Ces droits sont souvent détournés au profit des femmes non-travailleuses ou de leur conjoint (droits dérivés).

On pourrait, en grossissant le trait, dire que les welfare states ont largement réussi à faire financer la protection sociale des épouses au foyer par les femmes mariées travailleuses. Plusieurs de ces systèmes, même parmi ceux qui adoptent une philosophie dite bismarckienne, appliquent aux seules femmes travailleuses des principes de type Beveridge, lui qui voulait que la travailleuse mariée perde du fait de son mariage les droits qu'elle aurait acquis du fait de son travail. (24)

Ainsi, il est tout à fait faux de prétendre, comme le font tant de chercheuses, que les allocations familiales, lorsqu'elles sont versées aux femmes, représentent un transfert social *des* hommes vers *les* femmes. Elles oublient que les *femmes travailleuses* cotisent pour le financement de ces allocations familiales même là où les allocations familiales sont financées par l'impôt ou la CSG! Dans la plupart des ménages où les deux conjoints travaillent, les prélèvements obligatoires pour financer les prestations familiales sont plus importants que les prestations qu'ils reçoivent! On pourrait même dire que quand la mère exerce une activité professionnelle, le transfert social est gelé: il ne va plus des travailleurs sans enfant vers les travailleurs avec enfants puisque dans ce cas, les deux parents paient plus que ce que la mère ne reçoit!

Le courant social-démocrate ou la citoyenneté sociale fondée pour tous sur le travail professionnel...

Les féministes des pays nordiques ont également développé tout un ensemble de recherches sur le genre des welfare states à partir de l'évolution des politiques sociales de ces pays dont on sait que le niveau est particulièrement élevé.

Elles interrogent la relation entre le taux élevé de participation politique des femmes et le développement de politiques sociales apparemment favorables aux femmes. La relation pourrait être envisagée dans les deux sens, soit que des politiques sociales plus favorables aux femmes sont la conséquence d'une importante participation politique des femmes soit, au contraire, que des politiques sociales favorables aux femmes et leur important taux d'emploi dans les services publics ont favorisé leur investissement dans la politique.

La corrélation semble cependant peu évidente. La participation politique des femmes est la plus exceptionnelle en Norvège et pourtant, en ce qui concerne le rapport entre les femmes et la protection sociale, ce pays dont la protection sociale est très développée, se montre plus proche modèle du Royaume-Uni que des autres pays nordiques(26). Il n'a pas mené de politique significative pour faciliter le travail professionnel des femmes.

Presque toutes les féministes présentent élogieusement les performances de la Suède mais nous constatons que, malgré tout, les mères de famille y sont nombreuses à travailler à temps partiel alors qu'en Finlande, dont on vante moins les performances sociales vis-à-vis des

femmes, la grande majorité des travailleuses, y compris les mères, sont occupées à temps plein (11% seulement des femmes travaillent à temps partiel) (27).

On rejoindrait alors volontiers l'idée défendue par H. M. Hernes qui considère l'état suédois comme un pouvoir tutélaire bienveillant pour les femmes mais où celles-ci ont un pouvoir assez réduit. En effet, à partir du moment où les femmes représentaient quelque 25% des élues au parlement, le pouvoir glissait vers les organisations « corporatistes » (selon le vocabulaire anglo-saxon), où la représentation des femmes était seulement de 10%.

Enfin, malgré l'importance de la participation des femmes au pouvoir, on observe que, dans plusieurs pays nordiques, les politiques de restriction ont porté sur les prestations et services qui concernent en priorité les femmes. En Suède, depuis les années 1980, les partis bourgeois s'en prenaient régulièrement à la générosité du congé parental et proposaient de remplacer celui-ci par des prestations familiales forfaitaires, de réduire l'importance des services destinés à l'accueil de la petite enfance,... etc. Le pouvoir social-démocrate répondait en s'engageant à allonger encore le congé parental.

Les partis bourgeois ont remporté les élections de 1991 et ont commencé à réduire les dépenses sociales (fermeture de bibliothèques pour enfants, de centres de jour pour mères et enfants,... etc.). Les sociaux démocrates sont ensuite revenus au pouvoir mais n'ont pas restauré ce qui avait été démantelé. Ils s'en tiennent aujourd'hui à une politique de conciliation travail/famille qui se fonde plus sur la possibilité de prendre de très longs congés parentaux que sur l'accroissement, autrefois promis, des services et équipements collectifs. Certaines chercheuses contestent la longueur de ces congés qui commencent à ressembler plus à un écartement du marché du travail qu'à une conciliation travail/famille, qui reconstruisent les inégalités entre les hommes et les femmes et gèlent les services et l'emploi féminin.

Jane Lewis et Gertrude Aström en étudiant, pour la Suède, l'accès aux droits de la protection sociale, constatent une évolution assez sensible. Au départ, on imaginait plutôt que la citoyenneté sociale des femmes devait être fondée sur la maternité. Il est clair, pour les deux auteures, que les droits découlant de ce statut seraient toujours minimalistes. A la fin des années 1960, le pouvoir social-démocrate s'est engagé progressivement à réaliser, pour les femmes aussi, l'accès aux droits sur la base du statut de travailleur, étant entendu qu'il garantissait le plein emploi et les moyens pour les femmes d'abord, puis pour les deux parents, d'assumer à la fois leur rôle de travailleurs et de parents.

Birte Siim qui fonde ses réflexions sur la comparaison de systèmes de protection sociale très opposés, considère qu'il ne faudrait pas idéaliser pour les femmes le modèle nordique. Les welfare states peuvent avoir à la fois un côté oppressif et un côté libérateur. Ils peuvent être non seulement patriarcaux mais aussi paternalistes.

Pour approfondir ces questions, il conviendrait d'analyser, dans chaque pays, les différences entre les femmes, quant à leurs activités politiques, leurs intérêts spécifiques et la manière de les faire aboutir ainsi que leurs capacités de changer le cours de leur vie par des actions collectives. Ajoutons qu'il s'agit aussi d'analyser le pouvoir qu'elles ont de changer le *cours des choses*, c'est-à-dire les conditions même du fonctionnement de la vie en société. Je rejoins tout à fait Birte Siim lorsqu'elle constate qu'actuellement les welfare states ont bien des raisons (économiques, sociales, politiques...) de diviser et unir simultanément les femmes entre elles. Elle pense, comme le suggère Zillah Eisenstein, que ce qui pourrait réunir les femmes dans un même objectif, c'est le concept de travailleuses-mères. (29)

Une nouvelle lecture à partir de l'évolution de la protection sociale en Belgique (30)

Au 19^e siècle la Belgique connaît, comme les autres pays analysés par les auteures du courant maternaliste, plusieurs types d'interventions sociales de femmes (31). On regroupera ces interventions de la manière suivante: les femmes d'œuvres, actives sur le mode de la bienfaisance ou de «l'hygiénisme» (dont leurs interventions dans la lutte contre l'alcoolisme); les bourgeoises philanthropes investies dans la création d'œuvres sociales à grande échelle, les bourgeoises philanthropes investies dans le soutien au travail professionnel des femmes, les femmes actives dans les mouvements sociaux de femmes (création de mutualités, syndicats, coopératives, caisses d'épargne, ...etc.), les mouvements féministes...

Les interventions des bourgeoises philanthropes (haute bourgeoisie et aristocratie) dans les œuvres sociales concernent les enfants (créations de crèches, orphelinats, enfants abandonnés, écoles maternelles, hôpitaux pour enfants, enfants maltraités,... etc.) et les femmes (accueil pour les accouchées, les servantes sans travail et sans logement, les femmes sans abri; accueil des prostituées, des condamnées libérées, régularisation des unions illégitimes, pauvreté...) Ces réalisations, d'une très grande ampleur, ont exigé d'énormes moyens. Souvent ces grandes bourgeoises ont réussi à impliquer les pouvoirs communaux dans le financement de ces réalisations. Elles se comparent à celles qui ont été décrites pour le Royaume-Uni, par exemple.

Mais en Belgique, un autre réseau de bourgeoises philanthropes se soucient de la défense du travail professionnel des femmes. Les unes s'occuperont, lors des crises économiques, de la reconversion professionnelle des travailleuses, -par exemple en créant une école de tissage pour les femmes menacées par la crise de la filature ou une école de dentelle et une école de broderie pour répondre à la crise du lin et de la filature. D'autres se mobilisent à la fin du siècle dans des opérations de grande envergure, pour soutenir la fabrication de la dentelle artisanale qui occupait énormément de femmes. On rencontre aussi de nombreuses bourgeoises investies dans des œuvres d'assistance par le travail, dans des bourses du travail ou des comptoirs de travail pour femmes.

Un autre réseau de bourgeoises moins élevées dans la hiérarchie sociale s'implique dans quantité d'œuvres d'éducation et de formation pour jeunes filles et femmes adultes: patronages, bibliothèques populaires, cercles de lecture, écoles ménagères, cercles des fermières, etc...

Un autre ensemble d'interventions de femmes se situe au niveau de femmes des classes moyennes qui aident les femmes de la classe ouvrière à créer leurs propres mouvements sociaux (syndicats, mutualités, coopératives...): ces mouvements sociaux s'articulent autour d'activités, démarrent avec un certain décalage chronologique par rapport à celles des hommes. Promises à un bel avenir, elles seront ensuite volontairement démantelées par les pouvoirs politiques et sociaux masculins. Nous y reviendrons.

Restent les mouvements féministes qui luttent pour l'égalité des droits: droit au travail, droits sociaux, économiques, politiques, droit à tous les niveaux de l'enseignement et à toutes les professions. Ces féministes sont généralement hostiles aux mesures de protection spécifiques pour les femmes (mais un groupement syndical féminin l'est aussi). Ces mouvements se regroupent par moments autour de certaines campagnes: recherche de la paternité, recrutement des demoiselles du téléphone, sièges des demoiselles de grands magasins, suffrage... En fait, le courant des chercheuses maternalistes attribue aux bourgeoises investies dans les œuvres sociales l'émergence des welfare states et dans ceux-ci, elles attachent plus d'importance aux œuvres du welfare qu'aux deux filets de protection sociale: l'assistance sociale et la sécurité sociale au sens strict.

En ce qui me concerne, je considère, au contraire, que la sécurité sociale se situe dans la trajectoire des mouvements sociaux qui ont pris l'initiative de mettre sur pied des assurances sociales. Par conséquent, j'analyse le genre actuel de la sécurité sociale à partir du rôle des femmes dans ces mouvements sociaux et dans ces assurances sociales. Je considère que le caractère actuel de la sécurité sociale provient de l'action d'opposition des pouvoirs politiques et sociaux masculins vis-à-vis de ce que les femmes créaient dans leurs propres mouvements sociaux.

L'exemple des mutualités

L'exemple le plus caractéristique de cet enjeu de genre, nous le trouvons dans l'histoire des mutualités, histoire qui est encore largement à faire et n'a même pas été entamée en ce qui concerne les femmes.

En Belgique le mouvement mutualiste est déjà bien présent au milieu du 19^e siècle puisque la première loi sur les sociétés de secours mutuels date de 1851. On pourra bientôt distinguer plusieurs types de sociétés: celles qui sont d'origine ouvrière et se situent dans la tradition des compagnonnages, dont le contexte est le métier ou la profession; celles qui sont créées à l'initiative d'autorités sociales ou paroissiales et se situent dans la tradition des confréries pratiquant l'entraide sociale et dont le contexte est local (souvent la paroisse); et enfin les institutions de prévoyance qui sont créées à l'initiative du patronat dans le cadre des entreprises.

On sait, que sous l'Ancien Régime, en tout cas pour la France, il existait nombre de confréries de femmes, de « métiers » de femmes disposant de caisses d'entraide (32). Il est probable que les associations de femmes ont été encore plus durement frappées par la suppression des métiers et corporations (Loi d'Allarde, 1791) et l'interdiction de coalition (Loi Le Chapelier, 1791).

Dans l'état actuel des connaissances historiques, on ne sait pas où ni comment les sociétés de secours mutuels de femmes ont émergé. On peut seulement constater qu'en Belgique, la loi sur les sociétés de secours mutuels de 1851 limite l'autonomie d'adhésion des femmes mariées. En effet, dans son article 5, cette loi précise que: « la femme mariée peut, avec l'autorisation de son mari faire partie d'une association reconnue de secours mutuels. En cas de refus du mari, le juge de paix... ». Ainsi, pour pouvoir s'affilier, la femme mariée est soumise à l'autorisation de son conjoint. La transaction entre la femme et le mari se déroule à l'intérieur de l'habitat familial. Dans les faits, la portée de cette mesure est limitée parce qu'entre 1851 et 1894, très peu de sociétés de secours mutuels ont accepté de se faire « reconnaître ». Mais le principe de l'article 5 traduit l'idéologie du temps et il est possible que les sociétés non reconnues aient eu, pour les femmes mariées, les mêmes exigences.

La deuxième loi sur les sociétés de secours mutuels, celle de 1894, modifie très sensiblement cette condition. Elle précise en effet que la femme mariée peut s'affilier ou rester affiliée à une société de secours mutuels « sauf opposition de son mari notifiée par écrit... ». Cette fois, la femme n'a rien à demander, elle fait ce qu'elle veut et si le mari apprend qu'elle est affiliée ou veut s'affilier, il doit prendre l'initiative de se manifester publiquement (à l'extérieur de la maison) et d'aller porter son refus écrit à la société en question (33). Or, nous constatons précisément que l'essor des mutualités de femmes est de peu postérieur à cette nouvelle loi. Il est vrai que cette nouvelle loi va favoriser un large mouvement d'adhésion des sociétés de secours mutuels au principe de la « reconnaissance » par les pouvoirs publics et faire apparaître au grand jour des sociétés qui existaient déjà mais en catimini.

Pourquoi les femmes vont-elles chercher à créer leurs propres sociétés de secours mutuels? Pour au moins trois raisons.

La première, c'est que beaucoup de sociétés de secours mutuels ne sont pas ouvertes aux femmes. De plus parmi celles ouvertes aux femmes, les mutualités familiales, il en est qui ne versent pas aux femmes travailleuses d'indemnités d'incapacité (de maladie) et se contentent de leur assurer le service médical et pharmaceutique.

La seconde, c'est que dans les sociétés mixtes, les cotisations et les prestations sont fixées forfaitairement et correspondent au niveau des salaires des hommes. Il est impossible pour une travailleuse de payer de tels montants.

La troisième, c'est la question de l'incapacité de travail. Il faut se souvenir qu'à la fin du 19^e siècle, les deux fonctions les plus importantes des caisses (primaires) de secours mutuels, c'est d'assurer une indemnité journalière pendant une période limitée d'incapacité de travail (incapacité primaire) liée à la maladie ou à un accident (y compris les accidents de travail jusqu'à la loi sur les accidents du travail en 1903; généralisée en 1930). Or la loi sur le travail des femmes et des enfants (13 décembre 1889) interdit d'employer les femmes au travail pendant les quatre semaines qui suivent leur accouchement. Les historiens qui admirent ce qui est présenté comme la première intervention de l'état dans le social, n'ont apparemment pas remarqué jusqu'à présent que ce repos d'accouchement n'était pas indemnisé!

Autrement dit, le coût total de la naissance de l'enfant était mis à charge de la seule mère qui perdait quatre semaines de rémunération et n'avait aucune garantie d'être réengagée à la fin de ce « congé » de maternité. Jusqu'à preuve du contraire, les sociétés de secours mutuels n'intervenaient pas pour indemniser ce congé. Les femmes qui mettent sur pied des mutuelles se préoccupent de cette question; il semble que beaucoup de leurs mutualités prévoient une allocation forfaitaire d'accouchement mais dans l'état actuel de nos connaissances, il est difficile de dire si une distinction est faite entre les accouchées travailleuses et les autres.

Toujours est-il que le développement des mutualités de femmes incite les responsables masculins de mutualités à se poser des questions. On peut lire dans une publication des mutualités chrétiennes de Liège (35): « Dans divers pays (Belgique, France, Allemagne... [...]) la loi prescrit un repos de quatre à six semaines après l'accouchement, mais aucune de ces législations ne se préoccupe d'assurer un repos suffisant avant ce terme et ne prévoit aucune réparation au préjudice matériel causé à la famille par suite de ce chômage forcé. En Autriche, en Allemagne, il existe des Caisses d'assurances maternelles subsidiées par les pouvoirs publics et accordant aux accouchées 50 à 60 % de leur salaire journalier»(36). Les responsables masculins reconnaissent que les Ligues de Femmes Chrétiennes de Liège ont commencé à créer des sociétés de secours mutuels qui indemnisent le repos d'accouchement et prévoient des caisses de retraites. Les unes et les autres sont florissantes, elles seraient présentes dans toutes les paroisses de Liège: en 1900, il y aurait eu 73 sociétés de secours mutuels de femmes réunissant 10.794 membres (37). Selon une autre source, il y aurait eu avant la guerre de 1914, pour la seule mouvance chrétienne, plus de 300 mutualités de femmes très florissantes. (38)

Dès le tournant du siècle, il est clair que des responsables masculins ont décidé de faire un sort à ces mutualités de femmes. Il y a deux approches un peu différentes, l'une au moins autant socio-économique que familialiste, défendue par le baron du Sart de Bouland, le très conservateur gouverneur du Hainaut, très investi dans le mouvement mutualiste; l'autre au moins autant patriarcale que familialiste, défendue par l'abbé George Malherbe, par ailleurs membre de la Société d'Economie Sociale (de Bruxelles).

Ces deux personnalités interviennent, dès lors, à toute occasion, pour convaincre les responsables de ramener les mutualités dans le giron du modèle familial. L'un et l'autre critiquent le caractère « individualiste » des mutualités, ils veulent dire par là que la plupart d'entre elles organisent les assurances mutuelles en prenant l'individu comme base.

Pour l'un et l'autre, il faudrait absolument renverser cette tendance et orienter la mutualité vers ce qui serait sa « nature », c'est-à-dire une institution familiale (39). Les objectifs sont aussi intéressés: « Le premier remède à l'insuffisance des effectifs, écrit Malherbe qui parle à partir du point de vue des mutualités d'hommes, serait la transformation des mutuelles individualistes en mutualités familiales. Il va de soi que si les femmes et les enfants entrent dans les Mutuelles [familiales], leur accession doublera ou quadruplera les effectifs (40). Le baron du Sart insiste aussi sur le fait que les femmes sont de bonnes recruteuses: « Or, on l'a dit avec raison, la femme a, sous le rapport de l'action sociale, une 'clientèle' bien plus nombreuse que l'homme » (41). Celui-ci analyse aussi les méthodes possibles de financement d'une affiliation familiale et les types de prestations qu'il faudra accorder. Il considère qu'il faut octroyer aux femmes, travailleuses ou non, l'indemnité journalière d'incapacité: « ...je maintiens aussi le service de l'indemnité pécuniaire pour la femme malgré la difficulté qu'il y a à contrôler le chômage des femmes [il veut dire le fait qu'elles ne travaillent pas]. Cette difficulté existe évidemment mais elle n'est pas insurmontable et j'estime que le salaire de la femme est aussi précieux au ménage que celui de l'homme; soit qu'il soit réellement reçu en nature, soit qu'il soit représenté par l'économie que ses soins procurent au ménage... » (42).

Malherbe au contraire, propose d'instaurer des discriminations dans les mutualités familiales, il « propose de n'accorder aux femmes et aux enfants d'indemnité pécuniaire que pendant trois mois, de limiter l'intervention de la société à une certaine catégorie de maladies plus graves dont la liste serait fixée limitativement par les statuts et de mettre les couches de la mère de famille parmi les maladies donnant droit à indemnité... » (43). Les deux auteurs semblent envisager la mutualité familiale comme n'instaurant aucune distinction entre les cotisations et prestations des femmes, qu'elles travaillent ou non.

Cette offensive pour transformer les mutualités d'hommes en mutualités familiales au détriment des mutualités de femmes sera couronnée de succès après la première guerre. En effet, les responsables des mutualités obtiendront du ministre socialiste Joseph Wauters que désormais les subsides aux mutualités pour le service médico-pharmaceutique ne soient plus octroyés qu'aux mutualités à base familiale (44). Les organisations de femmes protestent et notamment Rose Devoghel qui est secrétaire-trésorière de la mutualité familiale des groupes professionnels féminins de Liège. Elle demande que les mutualités familiales aient au moins à leur tête des femmes puisque celles-ci ont fait la preuve que leurs mutualités fonctionnent bien. Mais, déjà en 1912, elle ne se faisait plus beaucoup d'illusion: « il est probable que dans les mutualités familiales, les femmes seront sacrifiées... » (45).

Cette description un peu longue a pour objectif de montrer comment la sécurité sociale se construit petit à petit, en réduisant ou supprimant l'autonomie des travailleuses. Avec pour résultat qu'aujourd'hui, au niveau des cotisations, il y a individualisation et égalité de traitement tandis qu'au niveau des prestations, il y a, le plus souvent, familialisme et discriminations. Dans tous les pays d'Europe, à des degrés divers, les épouses au foyer et souvent leurs conjoints bénéficient de droits et avantages qui sont financés par les travailleurs. Seuls les hommes bénéficient de l'avantage d'une épouse au foyer qui permet de détourner donc à leur bénéfice une part importante de la redistribution sociale.

La protection sociale n'a donc pas une « nature » familialiste ou patriarcale, mais au contraire une « histoire ». Et celle-ci nous apprend qu'à un moment donné les mouvements et organisations de femmes ont subi une lourde défaite...

D'un genre divisé à une parité morcelée...

Les femmes au foyer, particulièrement dans les milieux les plus privilégiés bénéficient donc gratuitement d'avantages considérables. En outre, elles savent qu'elles procurent ces avantages (droits dérivés, quotient conjugal: il y en a pour plusieurs centaines de milliards chaque année...) à leur conjoint dont elles dépendent. Leur intérêt immédiat est de maintenir ce système construit au détriment des femmes travailleuses. A long terme, nous savons que lorsque les femmes au foyer prennent conscience et de la fragilité de leur statut et de l'injustice du système, elles changent d'attitude. Mais comment construire politiquement un ensemble politique cohérent à partir d'intérêts si opposés?

L'histoire nous montre que les intérêts des femmes sont divisés du moins à court terme, que les organisations féministes sont également divisées, que les élues politiques, même lorsqu'elles sont féministes, peuvent tout à coup soutenir des positions inattendues, que de toutes façons, elles ne sont pas les représentantes de femmes (qui d'ailleurs ne forment pas un ensemble homogène) et ne s'appuient pas sur les organisations de femmes (qui d'ailleurs n'ont pas des positions semblables).

La démocratie implique certes que la réalisation des intérêts des femmes soit proportionnelle à leur importance numérique dans la société, mais comment penser ces intérêts dans un ensemble cohérent? Comment faire en sorte que des femmes élues en vertu de la parité (et non sur base de l'engagement à défendre ces intérêts), se chargent de la défense de ceux-ci?

Les enjeux de l'histoire et des débats actuels sur la protection sociale invitent autant à revisiter la méthodologie du genre dans les disciplines scientifiques qu'à affiner la revendication d'une démocratie paritaire.

Notes

(1) BRITAIN, V., *Lady into Woman*, Londres, Andrew Dakers, 1953, p. 224.

(2) On aurait pu s'attendre à ce que les féministes spécialisées en sécurité sociale s'attaquent plus systématiquement à la philosophie de Beveridge qui inspire toujours les discriminations à l'encontre des travailleuses mariées.

Pour une relecture actuelle de Beveridge en général, voir au moins les actes de la Conférence Internationale commémorant le 50ème anniversaire du Rapport Beveridge, publiés dans la *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, n°1-2, 1992; CUTLER, T., WILLIAMS, K. & WILLIAMS, Keynes, *Beveridge and beyond*, Londres, Routledge et Kegan Paul, 1986.

(3) Elles n'ont même pas remarqué qu'il y avait dans le texte de Beveridge plus de grands mots que mesures concrètes...

(4) DALE, J. & FOSTER, P., *Feminists and State Welfare*, Londres, éd. Routledge et Kegan Paul, 1986. Ces deux auteures le font dans leur premier chapitre mais leur critique de Beveridge se contente de renvoyer à celle des féministes de l'époque.

(5) Pamela Abbott et Claire Wallace adoptent le discours dominant qui voudrait que le Rapport Beveridge corresponde au modèle familial dominant à ce moment au Royaume-Uni, ce qui est inexact. Le Rapport Beveridge remonte à 1942, période de la guerre où les femmes étaient appelées par les pouvoirs publics à remplacer les hommes dans les entreprises. Le Rapport

Beveridge devait leur apparaître comme un véritable camouflet par rapport à leur effort de guerre: ABBOTT, P. & WALLACE, Cl., « Une citoyenneté à géométrie variable. Femmes, discours sur la famille et “nouvelle droite” en Grande-Bretagne », dans A. DEL RE & J. HEINEN, (dir.), *Quelle citoyenneté pour les femmes? La crise des Etats-providence....*, , Paris, L’Harmattan, 1996.

(6) J. W. SCOTT, *Gender and the politics of history*, New York, Columbia U. Press, 1988 (voir partie I, chapitre 2.)

(7) J’utilise à dessein le terme « welfare state », dont l’objectif est valorisant plutôt qu’état-providence dont on sait qu’il est lié à la critique de l’importance de l’intervention sociale de l’état. On pourrait utiliser le terme état social, mais celui-ci s’éloignerait trop du vocabulaire courant anglo-saxon.

(8) P. THANE, « Genre et Protection sociale. La protection maternelle et infantile en Grande-Bretagne (1860-1918) », dans *Genèse, Femmes, genre, histoire*, n° 6, Paris, 1991, p. 74.

(9) P. THANE, « Women and the Poor Law in Victorian and Edwardian England », dans *History Workshop*, n° 6, automne 1976.

(10) G. BOCK & P. THANE, (éds), *Maternity and Gender Policies: Women and the Rise of Welfare States (1880-1950)*, London, Routledge, 1991.

(11) G. BOCK, « Pauvreté féminine, droits des mères et Etats-Providence », dans *Histoire des Femmes en Occident* sous la dir. de G. Duby et M. Perrot, t. 5, chapitre 13.

(12) J. LEWIS, « Gender and the Development of Welfare Regimes », dans *Journal of European Social Policy*, 1992, 2, pp. 159-173.

(13) Jane Lewis est, par contre, exagérément fascinée par le système français dont elle ne perçoit pas le « familialisme » aussi discret qu’exorbitant.

(14) P. THANE, « Women in the British Labour Party and the Construction of State Welfare (1906-1939) », dans S. KOVEN & S. MICHEL (dir.), *Mothers of a New World. Maternalists Politics and the On gins of Welfare States*, Londres, éd. Routledge, 1993, pp. 343-377.

(15) Il faut toujours relire B. DRAKE, *Women in Trade Unions*, publié en 1920, réédité par Virago Press, Londres, 1984.

(16) A. COVA, «Cécile Brunschvicg (1877-1946) et la protection de la maternité » dans *Actes du 123ème Congrès des sociétés savantes, Colloque sur l’histoire de la sécurité sociale*, éd. de l’Association pour l’étude de l’histoire de la sécurité sociale, Paris, 1989, pp.75-104.

(17) J. LEWIS, « Egalité, différence et rapports sociaux de sexe dans les Etats Providence du XXème siècle », dans *La place des femmes. Enjeux de l’identité et de l’égalité au regard des sciences sociales*, EPHESIA, Paris, éd. La découverte, 1995, pp. 407-422.

(18) Idem, p. 408.

(19) J’évoque ici un aspect du vote plural qui comportait une voix supplémentaire pour le père de famille. Dans les années 1920, la Ligue des Familles Nombreuses fait campagne simultanément pour l’instauration d’un régime obligatoire d’allocations familiales et pour la réinstauration d’un vote familial.

- (20) Cette comparaison est effectivement présente dans les « discours » de l'époque.
- (21) T. VULHOPP, *Une politique des Familles nombreuses en Belgique*, Ecole des Sciences Politiques de l'Université de Louvain, Bruxelles, éd. A. Dewit, 1929, pp. 196-197.
- (22) Le Royaume-Uni a toutefois connu une période où les femmes mariées pouvaient se soustraire partiellement aux cotisations pour autant qu'elles renoncent à leurs prestations sociales en tant que travailleuses.
- (23) Excessivement rares sont les auteures qui se préoccupent de cette question. La plupart adoptent sans le savoir une méthode d'analyse libérale-beveridgienne qui se préoccupe exclusivement des prestations et pas du tout de la justice au sein de la redistribution sociale, comme le veut la philosophie des assurances sociales.
- (24) B. ABEL-SMITH, « Le rapport Beveridge: ses origines et ses conséquences », dans *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, n°1-2, 1992, pp. 5-19.
- (25) H. HERNES, *Welfare state and women power: Essays in state feminism*, Oslo, Universitetsforlaget, 1987; et « The Welfare State Citizenship of Scandinavian Women » dans *The Political Interest...*, *op. cit.* pp. 187-213.
- (26) A. LEIRA, *Welfare States and Working Mothers: the Scandinavian Experience*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992 et B. SIIM, « Towards a Feminist Rethinking of the Welfare State », dans K. B. JONES & A.G. JONASDOTTIR (dir.), *The Political Interest of Gender: Developing Theory and Research with a feminist face*, Londres, Sage Publications, 1988, pp. 160-186.
- (27) A. ANTONNEN, « Etat-Providence, Femmes et Citoyenneté sociale en Finlande », dans A. DEL RE & J. HEINEN (dir.) *op. cit.*
- (28) J. LEWIS & G. ASTROM, « Quality, Difference and State Welfare: Labor Market and Family policies in Sweden », dans *Feminist Studies*, 18, n°1, spring 1992, pp. 59-87.
- (29) B. SIIM, « Towards a Feminist Rethinking of the Welfare State... », pp. 160-186; et « The Scandinavian Welfare States. Towards Sexual Equality or a New Kind of Male Domination ? », dans *Acta Sociologica. Journal of the Scandinavian Sociological Association*, vol. 30, 3/4, 1987, pp. 255-270. Voir aussi son intervention dans ce même ouvrage.
- (30) Ce qui est décrit ici pour la Belgique semble pouvoir l'être pour la plupart des autres pays européens qui ont connu des assurances sociales, des mutualités, des caisses de secours mutuels,... etc. avant le système actuel.
- (31) Se référer aux cours de H. PEEMANS-POULLET donnés à l'Université des Femmes dans le cadre des séminaires « récits de vie ».
- (32) J. Bennet, *La mutualité française des origines à la Révolution de 1789*, Paris, éd. Coopérative d'information et d'édition mutualiste, 1981.
- (33) Il semble que l'on puisse constater le même effet à propos de l'ouverture de livrets de caisses d'épargne: la loi de 1865 était trop restrictive pour les femmes, celle du 10 février 1900 qui autorise les femmes mariées à ouvrir un livret sans l'assistance de son mari sera suivie d'un accroissement très important d'ouvertures de livrets par des femmes mariées. Ce phénomène est souligné à l'époque.

(34) Cette question ne semble pas davantage avoir été soulevée ni par les historiennes du courant maternaliste, ni jusqu'à preuve du contraire, par les maternalistes de l'époque.

(35) Je n'ai aucune vue d'ensemble sur les mutualités des autres tendances ni sur les mutualités chrétiennes des autres fédérations. Le périodique de la Fédération des mutualités chrétiennes de Liège, très bien tenu, est une source précieuse.

(36) *Le Moniteur, Fédération mutualiste des sociétés chrétiennes de mutualité de la Province de Liège*, Liège, n°7, 1904, p.1.

(37) *Ibidem*.

(38) Rosa Devoghel, « La mutualité féminine et familiale » dans *La Femme belge*, Louvain, 1912, pp. 107-113.

(39) Voir H. PEEMANS-POULLET, « Le caractère familial de la sécurité sociale: une histoire récente », dans *Chronique Féministe*, n° 35, février-mars, 1995, pp.19-25.

(40) *Le Moniteur, op. cit.*, n°2, 1908.

(41) *Ibidem*.

(42) *Le Moniteur, op. cit.*, n°10, 1910. Le baron du Sart oublie manifestement que la travailleuse accomplit, elle aussi et en plus, les soins du ménage! L'éternel masculin!

(43) *Idem*, n°2, 1908.

(44) Cette décision d'un ministre socialiste est étonnante parce que Arthur Jauniaux, Secrétaire Général des Mutualistes socialistes était favorable à une mutualité à base individuelle et plutôt favorable à la création de mutualités de femmes, tout en estimant que les travailleuses devaient s'affilier comme les travailleurs dans les mutualités à base professionnelle.

(45) Voir H. PEEMANS-POULLET, *cit.*

La justice sociale plutôt que la « modernisation »

Référence de l'extrait : dans « Droits sociaux : égalité et solidarité », *La Revue Nouvelle*, 03/1996, pp. 44-54

La grande mode aujourd'hui, c'est d'évoquer la nécessaire « modernisation » de la sécurité sociale. Or la sécurité sociale ne souffre nullement de « ringardisme ». Ses principaux problèmes proviennent du libéralisme des politiques économiques actuelles et des préférences « patriarcales » ou « familialistes » (1) des principaux responsables politiques et sociaux. Il s'ensuit que la sécurité sociale n'est plus assez sécurisante, plus assez juste et plus assez sociale. Et son équilibre budgétaire en souffre... Dans les lignes qui suivent, nous parlerons seulement du deuxième problème, celui du caractère « familialiste » des prestations sociales des adultes et donc des droits dérivés dont bénéficient gratuitement certains adultes.

Le problème de l'individualisation des droits en sécurité sociale vise avant tout à mettre fin à une énorme discrimination dont sont victimes les travailleuses mariées ou cohabitantes et les ménages de travailleurs. Le problème de cette discrimination a explosé en 1980, au moment de la subdivision, dans la réglementation du chômage, de la catégorie des chômeurs non chefs de ménage en deux sous-ensembles : les chômeurs isolés, qui sauvegardaient plus ou moins le niveau de protection sociale des anciens non-chefs de ménage et les chômeurs cohabitants dont le niveau de la protection sociale était diminué et voué à une dégradation de plus en plus grave. La création de cette discrimination était particulièrement choquante et juridiquement inadmissible (2) au cours de cette période (1978-1984) qui représentait le délai de la mise en œuvre de la Directive 79/7 CEE. Celle-ci impose l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans le domaine de la sécurité sociale.

La portée de cette discrimination

Comment s'exprime, se traduit et se mesure la discrimination dont sont ainsi victimes les travailleuses mariées ou cohabitantes ?

Tout d'abord rappelons que les *cotisations* à la sécurité sociale sont individualisées, établies selon des modalités égales et reposent sur la philosophie « bismarckienne » de la sécurité sociale, c'est-à-dire qu'elles sont liées à l'activité professionnelle déclarée de *l'individu* (3). Les *prestations* de sécurité sociale sont elles, au contraire, établies selon des modalités inégales qui tiennent compte de la structure du *ménage*. Leur philosophie relève plutôt de la perspective « beveridgienne ». En conséquence, les prestations de l'isolé sont, en général, trop modestes (elles préservent trop peu le maintien du niveau de vie antérieurement acquis) et la « modalisation familiale » opère un ajustement qui préjuge des besoins et des ressources du ménage en se référant à *l'absence d'activité professionnelle* déclarée du conjoint ou cohabitant !

Dans ce système hybride, les travailleuses mariées ou cohabitantes *perdent du fait de leur travail professionnel* les droits auxquels elles auraient pu prétendre du fait de leur mariage ou de leur cohabitation. Dans certains cas, les travailleuses perdent *du fait de leur mariage* ou de leur cohabitation, les droits qu'elles ont acquis du fait de leur travail professionnel. C'est le cas du chômage où les cohabitants (des femmes dans l'immense majorité des cas) (4) perdent *du fait de leur mariage* ou de leur cohabitation, les droits qu'ils ont acquis *du fait de leur travail professionnel*. On peut retourner le problème dans tous les sens, c'est tantôt le mariage (ou la cohabitation) de deux travailleurs, tantôt le travail de deux mariés (ou cohabitants) qui sont

discriminés dans les prestations de sécurité sociale. Selon une autre formulation, on peut observer que les couples de travailleurs cotisant *l'un et l'autre* à la sécurité sociale ne bénéficient *ni l'un ni l'autre* de droits dérivés⁵. Tandis que, dans les couples à un seul revenu professionnel, une seule cotisation sociale est susceptible d'ouvrir le droit à tout un éventail de droits dérivés non contributifs.

Le droit social européen et l'individualisation en sécurité sociale

Selon les interprétations habituelles de la Directive 79/7, il est reconnu que l'on ne peut réaliser l'égalité entre travailleurs et travailleuses en sécurité sociale si l'on ne procède pas à l'individualisation égalitaire des droits (cotisations et prestations). Ainsi, la proposition de Directive 87/C309/11 ([COM(87)494] principe de l'égalité de traitement) fait-elle explicitement référence à la possibilité pour les Etats membres de substituer au système des «droits dérivés» celui des «droits propres» et cela dans certaines branches de la sécurité sociale (soins de santé, pension de vieillesse, survie...).

Le thème de l'individualisation des droits en sécurité sociale se trouve aussi explicitement mentionné dans le deuxième Programme d'action pour l'égalité des chances (1986-1990) : «Les Etats Membres devraient a) concevoir les mesures d'assainissement des budgets de sécurité sociale de manière qu'ils n'aient pas un effet discriminatoire à l'égard des femmes [...] b) assurer l'individualisation progressive des droits en vue d'éliminer les discriminations indirectes.»

En 1993, le Livre blanc (*Croissance, compétitivité, emploi*) de la Commission comporte un passage consacré à l'accès à l'emploi des groupes particuliers, un paragraphe qui traite de l'individualisation des droits. Il y est demandé aux Etats membres de « renforcer les mesures en faveur de l'égalité des chances pour les femmes et les hommes vis-à-vis de l'emploi par les moyens suivants : élimination de toute mesure fiscale et sociale potentiellement discriminatoire susceptible de décourager une participation égale des femmes au marché officiel de l'emploi; [...1: obligation de s'assurer que la fiscalité et les systèmes de sécurité sociale reflètent le fait que les femmes et les hommes peuvent agir en tant qu'individus dans la recherche d'un emploi et la conciliation de la vie de famille et du travail ». (p. 141).

En 1994, l'autre Livre blanc de la Commission (*Politique sociale européenne. Une voie à suivre pour l'Union*) aborde à deux reprises la question de l'individualisation des droits en matière de sécurité sociale. Au chapitre V consacré à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, dans le point visant à supprimer la ségrégation sur le marché de l'emploi, la Commission s'engage à présenter «des propositions en vue de l'élimination des politiques discriminatoires en matière de fiscalité et de protection sociale et en vue de l'individualisation des droits» (p. 47). Au chapitre VI consacré à la politique sociale et à la protection sociale, la Commission s'engage à examiner «une recommandation complémentaire sur l'adaptation des systèmes de protection sociale à l'évolution des structures familiales, notamment en individualisant les droits et les cotisations sur la base d'une comparaison des inégalités réelles entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale».

Impact de cette discrimination

L'octroi gratuit de droits dérivés et la réduction ou suppression de droits directs contributifs représentent une masse de quelque 200 milliards dans le régime des salariés. L'impact de cette discrimination se chiffre en centaines de milliards. Dans les recherches que nous avons faites pour le ministère de la Prévoyance sociale, nous avons pu évaluer, pour le

régime des travailleurs salariés, le volume des droits dérivés non contributifs et le déficit de droits directs contributifs dans les branches des pensions, de l'invalidité, et des soins de santé (6). Dans le régime des pensions, les droits dérivés comportent la majoration de 25 % octroyée au titre de «taux ménage,» les pensions de survie et les pensions de divorcées. En 1993, les deux premiers de ces droits représentaient 36 % de la dépense totale, soit plus de 135 milliards sans compter les pensions des divorcées. Il n'y a donc que 64 % de la dépense totale qui corresponde à des droits directs acquis sur la base du travail professionnel et des cotisations antérieures. Le reste représente des droits acquis sur la base du mariage et de l'absence de travail professionnel du conjoint. Plus de 45 % des retraités masculins perçoivent une retraite au «taux ménage» et moins de 0,1 % des femmes retraitées sont dans ce cas (7).

Ici nous ouvrons deux parenthèses. Au cours des discussions sur l'avenir des pensions, il a souvent été question de remettre en cause les «journées assimilées» pour le mode de calcul des pensions mais jamais il n'a été question de revoir le mode de calcul des «années assimilées au mariage avec épouse à charge» pour le calcul de la pension au taux ménage. En effet, un retraité qui, au moment de la retraite, a une épouse à charge bénéficie d'une majoration de 25 % pour chacune des années de sa carrière même s'il a été célibataire ou s'il a eu une épouse professionnellement active pendant une partie de celle-ci. Il y a vraiment deux poids et deux mesures dans la réflexion sur les assimilations !

Autre parenthèse lorsque des responsables politiques, patronaux et syndicaux ont commencé à déclarer qu'il convenait de distinguer la partie de la sécurité sociale qui était liée à l'activité professionnelle de celle qui ne l'était pas (la question dite des «deux piliers»), nous avons pu croire un instant qu'ils pensaient sortir de la catégorie des branches dites «à base professionnelle» les droits non contributifs découlant du *mariage* et de l'*absence de travail professionnel* d'un conjoint ou cohabitant et créer pour ces cas-là des branches nouvelles de protection sociale... Hélas, la logique n'était pas au rendez-vous.

Si, dans la branche des pensions, les droits dérivés sont des majorations ou des pensions octroyées sans aucune contribution correspondante, dans la branche du chômage, la situation est inversée (8). Ici, le titulaire chef de ménage perçoit seulement le revenu de remplacement normal (60 % du revenu perdu plafonné) et cela sans limitation dans le temps, tandis que le cohabitant voit son droit réduit dès la première période, transformé en allocation forfaitaire en troisième période et puis éventuellement supprimé si la durée du chômage est considérée comme anormalement longue. Ainsi des travailleurs ayant été soumis aux mêmes conditions de cotisations et d'accès au droit, se voient, au niveau des prestations, traités de manière tout à fait inégale et cela sur la base de leur statut familial ou de leur mode de vie.

L'importance des discriminations qui découlent du statut de cohabitant est considérable. En 1993, l'allocation moyenne des cohabitants représentait 72,3 % de celle des isolés. Or il y avait à ce moment 329.979 chômeurs cohabitants dont plus de 70 % de femmes. Par rapport à l'allocation moyenne de l'isolé, la perte annuelle d'allocations représentait plus de 76.100 frs par chômeur cohabitant soit, au total, plus de 25 milliards dont 70 % soit 17,5 milliards au détriment des femmes.

Mais ce n'est pas tout, l'exclusion du droit aux allocations de chômage sur la base du chômage anormalement long, exclusion qui n'est appliquée qu'à *des cohabitants*, a frappé, en 1994, 21.230 chômeurs dont 89 % de femmes. Cette exclusion a fait perdre aux chômeurs plus de 3,2 milliards dont 2,85 milliards au détriment des femmes. Au total, les chômeuses cohabitantes ont donc perdu en cette seule année quelque 20,5 milliards. Les cohabitantes exclues perdent leurs autres droits à la sécurité sociale, notamment pour leur future pension de retraite. Or en ce qui concerne les chômeuses mariées, l'année qui suit leur exclusion, leur conjoint bénéficiera d'une ristourne fiscale au titre de quotient conjugal et à l'âge de la pension,

il bénéficiera d'une majoration de 25 % pour chacune des années de sa carrière. La chômeuse perd donc, dans ce cas, tous ses droits individuels mais son conjoint gagne des droits dérivés en sécurité sociale (même rétrospectivement) et des avantages fiscaux...

On peut encore comparer le sort qui est fait à ces chômeurs cohabitants de longue durée exclus de leurs droits à celui qui est réservé aux prépensionnés. En 1994, il y avait 136.536 prépensionnés, dont 90 % d'hommes. Une bonne partie d'entre eux aura connu ce statut de prépensionné pendant une dizaine d'années avant d'être pensionné. Le coût ONEM de ces prépensions représentait, en 1994, 52,4 milliards soit pour la seule partie allocations de chômage de la prépension, une moyenne de 32.000 frs par mois par pré-pensionné. Les prépensionnés ne subissent aucune menace d'exclusion et leurs années de prépension sont évidemment comptabilisées pour le calcul de leur pension jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans (mais seulement jusqu'à soixante ans pour les femmes qui perdent ainsi cinq années de revenus élevés et cinq années de carrière pour le calcul de leur pension, ce qui leur fera perdre ultérieurement une moyenne qu'on peut estimer à quelque 26.400 francs par an...).

Les cohabitants exclus du chômage et les prépensionnés sont cependant les uns et les autres des travailleurs victimes de la crise de l'emploi. Alors pourquoi un traitement aussi inégal où, du côté le plus défavorable nous retrouvons 89 % de femmes et du côté le plus favorable 90% d'hommes ? La sécurité sociale mérite d'être pilotée avec plus de justice et d'égalité avec bien entendu, une harmonisation vers le haut.

La sécurité sociale serait-elle familialiste par « nature » ?

Certains avancent l'idée que la sécurité sociale est par essence (ou par «nature») de type familialiste. En réalité rien n'est moins vrai. Les assurances sociales, d'abord libres puis obligatoires, étaient au début individualisées. Les primes et prestations étaient, en général, forfaitaires et ne tenaient pas compte des charges familiales.

Entre les deux guerres, en règle générale, en assurance maladie (assurance libre), les titulaires payaient une deuxième cotisation entière s'ils avaient une épouse à charge; les autres cotisations étaient dégressives en fonction du nombre d'enfants à charge et pour les parents à charge (9). En assurance chômage, pour la couverture statutaire (assurance libre à la caisse syndicale), le titulaire pouvait, le plus souvent, choisir le niveau auquel il voulait s'assurer (catégorie A, B, C..), celui-ci déterminait le niveau de la prime à payer et le niveau de la prestation à recevoir en cas de chômage ; prime et prestation étaient forfaitaires. En ce qui concerne la pension obligatoire des *ouvriers* (1924), les hommes qui avaient une épouse à charge payaient une deuxième cotisation ouvrant le droit à une pension de vieillesse attribuée en main propre à l'épouse et, le cas échéant, à une pension de survie. Primes et prestations étaient forfaitaires. L'année suivante (1925) le régime de la pension obligatoire des *employés* qui était lui, basé sur des cotisations proportionnelles aux rémunérations inaugurerait le système qui mettait les pensions de survie à charge du régime.

À partir de 1945, le caractère « familialiste » de la sécurité sociale va se développer pour atteindre progressivement les proportions que nous lui connaissons aujourd'hui. Les diverses modalités de cette évolution mériteraient une description trop longue dans le cadre de cet article. On peut constater toutefois que l'importance des droits dérivés va s'accroître parallèlement à l'accroissement du taux d'activité des femmes. Ce qui s'expliquerait, selon nous, par le fait que ces droits dérivés sont largement financés par l'écart qui, existe, année après année, entre l'apport des cotisations des travailleuses et les prestations dont elles bénéficient. Dans le cas des pensions des travailleurs salariés, par exemple, les travailleuses qui représentaient en 1992, plus

de 40 % des assurés O.N.S.S., apportaient 31,45 % des cotisations et percevaient au titre de leur pension de retraite, 21,5 % des prestations de cette branche. Cette seule différence laissait plus de 17 milliards à la disposition de la branche.

Les droits dérivés sont-ils en voie de disparition ?

Les droits dérivés n'ont jamais été aussi importants qu'aujourd'hui. Certains avancent alors l'idée qu'ils sont en voie d'extinction par suite de l'accroissement des droits directs des travailleuses. Nous venons de voir que cette idée ne se vérifiait pas sur le long terme. Quant au court terme, nous ne distinguons aujourd'hui aucune hirondelle qui annoncerait ce printemps. Bien au contraire. Si nous examinons, par exemple, les effets de l'accroissement du divorce sur la sécurité sociale, nous constatons qu'il suscite la multiplication de droits dérivés. Il y a d'abord l'ouverture du droit à une pension de divorcée. Celle-ci n'est fondée sur aucune cotisation spécifique. En 1995, il y avait près de 28.500 divorcées bénéficiant exclusivement ou partiellement d'une telle pension. Pour celles qui bénéficient seulement de cette pension, le montant mensuel moyen était de 21.926 frs, ce qui représente un montant supérieur à la pension de *retraite* moyenne des travailleuses. Le titulaire masculin qui a ouvert ce droit à une pension de divorcée peut être remarié avec une femme qui est, parfois, nettement plus jeune que lui. Lorsqu'il prend sa retraite il peut, le cas échéant, disposer du taux ménage, ce qui représente un second droit dérivé non contributif. Enfin, lorsqu'il vient à décéder, il ouvre le droit à une pension de survie (troisième droit dérivé) qui sera desservie pendant une période d'autant plus longue que la deuxième épouse aura été plus jeune. Si tous ces droits sont ouverts aujourd'hui sur la base du *mariage* légal, il est probable que, d'ici peu, il faudra le consentir aux cohabitants les mêmes conditions. L'instabilité des couples est ainsi mise à charge de la sécurité sociale qui couvre progressivement des risques qui ne sont nullement involontaires (comme le sont la perte de son travail, l'incapacité primaire ou l'invalidité, l'âge de la retraite...). La sécurité sociale finance ainsi une sorte de polygamie des prestations qui entretient l'idée que l'on peut mettre à charge de la sécurité sociale ce qui, en *fait*, relève du *code civil* et de la responsabilité des époux entre eux. Un jour viendra peut-être, où les couples de travailleurs qui ont fourni le double de travail et de cotisations et continuent à vivre ensemble en ne bénéficiant ni l'un ni l'autre de droits dérivés finiront par être perçus par la société comme les dindons de la farce.

D'autres symptômes permettent de croire que les droits dérivés n'ont aucune propension à s'éteindre spontanément. En effet, l'allongement de l'espérance de vie accroît sensiblement la période pendant laquelle des droits dérivés (taux ménage, pensions de survie, pensions de divorcée..) sont servis. D'autre part, l'accroissement de la flexibilité du marché du travail risque de son côté d'accroître le nombre de travailleuses qui devront faire appel aux droits dérivés, soit par suite de la perte de leurs droits directs, soit par suite de l'insuffisance de ceux-ci.

Une protection sociale sécurisante pour les femmes au foyer

Bien que les droits octroyés aux titulaires qui ont une épouse au foyer à celle-ci soient considérables, ils ne sont cependant pas sécurisants pour celle-ci. En effet, sa protection sociale dépend du maintien de la relation avec son conjoint ou cohabitant. Et cela à plusieurs titres. Le «niveau» de sa protection sociale dépend de celle de son conjoint. L'exemple le plus frappant est celui des professions libérales. Certaines épouses au foyer divorcées peuvent avoir eu un train de vie très élevé avec leur ancien conjoint avocat, médecin, notaire..., et se retrouver avec une protection sociale plus que réduite après le divorce tandis que l'ancien conjoint peut ouvrir de nouveaux droits dérivés. Ces droits dépendent également de la nature de la carrière de l'ancien conjoint : s'il a été longtemps à charge de ses parents, minimexé, travaillant au noir ou travaillant à l'étranger sans se préoccuper des conséquences sociales de ces formules, l'ex-épouse au foyer

devenant divorcée ou veuve n'aura que des droits très réduits. Enfin, pour l'épouse au foyer divorcée, la durée du mariage aura un impact certain sur le niveau de sa pension de divorcée : une femme au foyer qui aura divorcé à un âge assez jeune sera donc dans une situation particulièrement difficile. Les recherches sur la sociologie du divorce indiquent de surcroît que les pensions alimentaires dues pour les enfants d'une part et pour l'ex-épouse de l'autre sont d'autant plus mal ou irrégulièrement versées par l'ex-mari, que la divorcée est elle-même dépendante de ce revenu. Les effets pervers de cette dépendance nous paraissent profondément immoraux; ils incitent les femmes qui sont financièrement dépendantes à renouer ou maintenir des relations pour des raisons purement matérielles (11).

Pour les épouses au foyer, la construction de droits individuels contributifs, c'est les doter d'une relative autonomie sociale. Cette autonomie sociale permettrait, dans une certaine mesure, d'organiser la réversibilité du fameux « libre choix ». Le « libre choix » de rester au foyer se traduit, en effet, dès la décision prise par une dépendance socio-économique presque complète pour la femme. La création pour elle, dès ce moment, de droits contributifs en sécurité sociale permettrait de limiter cette dépendance et prouverait que son conjoint partage le coût du risque qu'elle prend et qu'il ne désire pas l'enfermer dans cette dépendance socio-économique.

Mais nous sommes là au cœur de la résistance de certains responsables politiques et sociaux vis-à-vis de la question de l'individualisation des droits en sécurité sociale. Ils éprouvent vis-à-vis de celle-ci une résistance et une angoisse comparables à celles qu'ils ont toujours éprouvées vis-à-vis de toute forme d'autonomie des femmes, notamment celle que procure le travail professionnel.

Si ce blocage était levé, nous pourrions tranquillement commencer à discuter le «comment» et résoudre la question difficile de la disparité sociologique des femmes au foyer. Nous n'admettons pas en effet, la désinformation «scientifique» qui invite à assimiler l'ensemble des ménages à un revenu à des ménages pour lesquels une sélectivité positive en sécurité sociale s'expliquerait.

Le « familialisme » des prestations et le risque de pauvreté

Nous connaissons les travaux du *Centrum voor Sociaal Beleid* sur le risque de pauvreté des ménages à un revenu. S'ils sont révélateurs à certains égards, il nous faut reconnaître qu'ils proposent un ensemble de démonstrations qui relèvent de la tautologie scientifique. Un individu qui ne travaille pas et n'a pas de revenu court évidemment plus de risques d'être pauvre qu'un individu qui travaille et a des revenus. Dans un ménage à un revenu, un individu sur deux est dans cette situation et donc le risque de pauvreté est le double de celui d'un ménage à deux revenus. Ces recherches qui n'ont qu'une dimension synchronique ne permettent en aucune façon d'analyser les processus de paupérisation. Les propositions qui en découlent conduisent donc assez évidemment à figer la situation de risque de pauvreté. Elles sont assorties de jugements qui semblent critiquer les ménages à deux revenus comme s'ils étaient responsables des inégalités économiques entre les types de ménages. Mais le plus grave c'est que le «familialisme» des prestations, qu'elles préconisent, ne réduit en rien les risques de pauvreté, parfois il les déplace, au contraire, vers la catégorie des ayants-droits directs, comme c'est le cas dans la branche du chômage.

Il est en effet, curieux de prétendre que des majorations qui sont *proportionnelles aux revenus de remplacement* permettent de lutter efficacement contre la pauvreté. Si on voulait réellement rencontrer le problème de la pauvreté, les majorations seraient inversement proportionnelles à ces revenus. Les droits dérivés, parfois si modestes comme dans le cas du chômage, sont cependant *antisociaux* puisqu'ils sont proportionnels au montant des droits directs

qui servent de base à leur calcul. Ainsi en chiffres absolus, les montants respectifs du «taux ménage» de la pension de survie et de la pension de divorcée seront d'autant plus élevés que la pension du titulaire l'est également. C'est pour cette raison que le montant moyen des pensions de survie des femmes est plus élevé que le montant moyen des pensions de retraite des travailleuses. Il est aussi absurde de penser que l'accès gratuit à l'assurance soins de santé pour toutes les catégories qui en bénéficient (12) et notamment pour les épouses au foyer des milieux privilégiés protège de la pauvreté et de la sous-consommation médicale les « minimexés » et certaines catégories de chômeurs...

La fiscalité, de son côté, manifeste les mêmes faux-semblants que nous appelons «familialistes». Les personnes dont les revenus sont inférieurs au seuil imposable ne bénéficient en aucune façon des déductions fiscales pour enfants à charge (c'est le cas de nombreuses femmes chefs de famille monoparentales) et du quotient conjugal. Par contre, dans les ménages privilégiés, là où l'impact du quotient conjugal peut atteindre 80.000 ou même 100.000 francs par an, l'épouse, malgré le revenu qui lui est fictivement attribué (qui peut atteindre 25.000 frs par mois) reste «à charge» de son conjoint au regard de la sécurité sociale. Les recherches liées au modèle «Sociura» de la K.U.L. ont permis de mettre en évidence que si 80,5 % des déclarations fiscales (13) révèlent des revenus inférieurs à 1 million par an, il n'y a que 29,5 % de celles-ci qui utilisent le quotient conjugal (une majorité de couples sans enfants, pensionnés sans doute) tandis que si 19.5 % des déclarations concernent des revenus de plus d'1 million, il y a parmi celles-ci 55 % qui bénéficient de l'application du quotient conjugal avec toujours une forte proportion de ménages sans enfant (plus de 37 % des déclarants de plus de 2 millions ayant bénéficié du quotient conjugal n'ont pas d'enfant. Ces exemples concrets permettent d'affirmer que, tant dans la sécurité sociale que dans la fiscalité, la «modalisation familiale», loin de lutter contre la pauvreté, est avant tout une manière de favoriser les revenus de remplacement les plus élevés (même dans les pauvres allocations de chômage) et de détourner une partie de la redistribution sociale et fiscale vers les titulaires et les déclarants masculins. L'analyse des bénéficiaires du quotient conjugal permet donc d'envisager avec un esprit juste et social l'individualisation des droits en sécurité sociale.

Comment jeter les bases de l'individualisation des droits en sécurité sociale ?

Les organisations de femmes qui se sont prononcées en faveur de l'individualisation des droits en sécurité sociale ont toujours déclaré qu'il fallait installer celle-ci à partir de cohortes d'âge, par exemple à partir des 20-25 ans d'aujourd'hui de manière à ne pas supprimer ou réduire des droits acquis qui reposent sur des décisions prises autrefois en vertu d'une législation existante. Installer l'individualisation par cohortes d'âge n'invite nullement à la temporisation. Il est, en effet, urgent que les générations parviennent à l'âge d'activité sachent dès à présent que leur protection sociale doit être construite de manière personnelle. Demander l'urgence dans la mise en place de ce processus n'exclut pas bien entendu des mesures d'accompagnement des mesures de transitions, des mesures de valorisation pour l'éducation des enfants (pour tous les enfants, que les parents travaillent ou non) : dans nos recherches, nous avons présenté de telles mesures dont certaines sont appliquées dans les pays nordiques où les politiques d'égalité entre hommes et femmes ont conduit assez spontanément à une large individualisation des droits en sécurité sociale,

Conclusion

Au cours de la crise économique, les responsables politiques, économiques et sociaux ont cru une nouvelle fois pouvoir sauver les meubles en accroissant les inégalités sociales et en réduisant l'autonomie des femmes. Il est frappant de constater que les politiques de l'emploi ont

pour résultat qu'au moins un tiers des travailleuses ne peuvent plus subvenir à leurs propres besoins par leur propre travail professionnel⁴, que les politiques économiques et sociales font que, pour beaucoup d'entre elles, malgré l'immense volume de travail produit, malgré la contribution au financement de la sécurité sociale et à l'accroissement de la richesse nationale, les retombées économiques et sociales restent plus que médiocres. Il est vraiment urgent de ramener notre sécurité sociale à des normes plus justes, plus sociales et moins discriminantes pour les travailleuses...

Notes

(1) Le terme «patriarcal» n'est plus guère de mise dans la littérature scientifique actuelle qui se réfère plutôt au concept de «genre». Dans le cas spécifique de la sécurité sociale, on observe, dans la plupart des pays, que les femmes exerçant une activité professionnelle sont discriminées tandis que les femmes au foyer bénéficient gratuitement d'un certain nombre de droits dérivés. Les ensembles «femmes» et «hommes» ne sont donc pas pertinents ici. J'utilise le terme «familialiste» pour dénoncer l'utilisation d'arguments qui, prétendant défendre les intérêts de la famille ou du ménage, poursuivent en réalité des objectifs tout à fait différents et fort contestables.

(2) La Directive adoptée en 1978 devait être d'application automatiquement en 1984. Durant cette période de mise en œuvre, les Etats membres ne peuvent adopter aucune mesure qui s'écarte du principe d'égalité tel que défini par la Directive.

(3) Les jeunes qui n'ont pas encore travaillé ont droit aux allocations de chômage parce qu'ils sont demandeurs d'emploi. Pour eux, ne pas travailler n'est pas le résultat d'un choix. Et les allocations de chômage pallient, dans leur cas, l'incapacité de l'Etat à transformer le droit au travail en un droit positif exigible, le cas échéant, par chaque citoyen.

(4) Dans la branche du chômage, l'ensemble des cohabitants comporte d'une part les jeunes vivant encore chez leurs parents et d'autre part les adultes vivant dans un ménage où il y a un autre revenu professionnel ou de remplacement. La part des femmes dans cet ensemble a toujours été nettement supérieure à 70 % mais si on ne retenait que la catégorie des adultes cohabitants, la part des femmes tournerait sans doute autour des 85 à 90%.

(5) Si ce n'est le cas échéant, d'un faible pourcentage de la pension de survie qui viendra s'ajouter à la pension de retraite si celle-ci est d'un montant inférieur à la pension de survie.

(6) Recherche sur l'individualisation des droits en sécurité sociale, sous la dir. de H. Peemans-Poullet en collaboration avec J. Carton de Tournai et l'intervention de divers experts. T. 1. *Introduction générale* (comporte une comparaison avec la Suisse et les Pays-Bas), T. 2. *L'individualisation des droits dans le secteur des pensions des travailleurs salariés* (comporte une comparaison avec le Royaume-Uni, le Danemark et le Portugal) T. 3. *L'individualisation des droits dans l'assurance maladie-invalidité des travailleurs salariés*, Ed. Université des Femmes, Bruxelles, 1993, 1994 et 1994; voir H. Peemans-Poullet, *L'individualisation de la protection sociale. Rapport introductif sur la problématique de l'individualisation des droits et de l'égalité des Chances*, (CEE, SOC 95 100753 05A03) Bruxelles, 1995.

(7) H. Peemans-Poullet, «L'individualisation des droits dans le secteur des pensions des travailleurs salariés» dans *De sociale zekerheid verzekerd*, Actes du 22ste Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres. T.U.B. Press. T. 2. [sous presse].

(8) Si j'adoptais la position du gouvernement et que je considérais que les 35 % du revenu perdu plafonné étaient réellement l'allocation de base, le raisonnement serait le même que pour les autres branches. Refusant de considérer que ces 35 % représentent un revenu de remplacement, je suis tenue à un raisonnement un peu compliqué.

(9) H. Peemans-Poullet, «Histoire du mutualisme chrétien à Liège. Des origines à la Première Guerre...», dans les actes du colloque organisé à l'occasion du centenaire de la mutualité chrétienne de Liège. [sous presse], id., «Le caractère "familial" de la sécurité sociale une histoire récente», dans *Chronique féministe*, n 55. Université des Femmes, Bruxelles, 1995, p. 19-25.

(10) H. Peemans-Poullet, «Pour les pensions des travailleurs salariés, la sécurité sociale fête son septantième anniversaire» dans 50 ans de sécurité sociale...et après ? T. 7. Quand vient le temps de la retraite, Ed. Ministère de la Prévoyance sociale, Bruylant, Bruxelles. 1995. p. 29-66.

(11) Nous connaissons tous le cas moins rare qu'on ne croit d'une épouse qui aurait volontiers divorcé mais qui préfère plutôt devenir veuve.

(12) Notre recherche sur l'individualisation des droits dans la branche de l'assurance maladie invalidité fait apparaître que parmi les adultes, seuls 47.2 % participent au financement de l'assurance soins de santé.

(13) Revenus de 1990, déclarations de 1991.

(14) H. Peemans-Poullet, Flexibilité du travail et sécurité sociale. Quelles conséquences pour les femmes ?» dans (A) *Typische arbeid en huishoudens. Recente bevindingen*, Steunpunt Womens Studies LUC 1995 pp. 40-54

Pensions : un plan stratégique sans les femmes... ?

Référence de l'extrait : dans la Revue belge de sécurité sociale, 2003, t. 4, pp. 1283-1299

Dans un numéro précédent, la Revue belge de sécurité sociale (n° 1/2003) a présenté le rapport stratégique national sur l'avenir des pensions (septembre 2002) qui répond au processus lancé par le Conseil européen de Laeken (décembre 2001).

La Belgique s'est, en effet, inscrite dans ce processus de coordination, initié par plusieurs Conseils des Ministres antérieurs, qui doit amener chaque Etat membre à exposer comment il compte assurer l'avenir de son système de pensions.

La Méthode Ouverte de Coordination (MOC), grille d'analyse à laquelle les Etats membres se réfèrent pour établir leur rapport national, comporte onze objectifs parmi lesquels figure, au point 10, l'égalité de traitement entre hommes et femmes.

Introduction

Plusieurs institutions de l'Union européenne ont été impliquées dans le processus d'élaboration du «Rapport conjoint.. sur des pensions viables et adéquates» : le comité de politique économique, le comité de protection sociale, la commission, le parlement mais en ce qui concerne les femmes, ni le Comité consultatif pour l'égalité des chances qui siège auprès de la Commission, ni la Commission des Droits de la Femme et de l'Egalité des Chances du Parlement européen ne se sont penchés sur ce dossier. L'objectif 10 a été traité sans le moindre regard des institutions compétentes.

Dans le communiqué de presse qui a accompagné en décembre 2002 la publication du «rapport conjoint», la Commissaire, Anna Diamantopoulou a déclaré *«Le rapport note que les femmes représentent la majorité des personnes âgées [...]. A cause de leur faible taux de participation et de leurs revenus peu élevés, les femmes ont en moyenne des droits à pension individuels considérablement inférieurs à ceux des hommes. Cette situation devrait s'améliorer car un nombre de plus en plus grand de femmes ayant accompli de longues carrières et joui de revenus élevés pendant leur vie professionnelle commencent à bénéficier de leurs pensions.[...] il est clair, selon les rapports de stratégie nationale, qu'il faudra, pendant longtemps encore, améliorer la situation des femmes âgées en matière de revenus en leur allouant des droits à pension pour les périodes pendant lesquelles elles ont élevé des enfants et au travers de prestations dérivées (pensions de survivants)».*

En Belgique, pour l'élaboration du rapport stratégique national, le Conseil National du Travail a été consulté mais pas le Conseil de l'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes. Ainsi, malgré les grandes déclarations européennes et nationales sur la nécessité d'appliquer à tout processus décisionnel un «gender mainstreaming», les institutions de l'égalité des chances n'ont pas été consultées ou ne se sont pas saisies de la matière. Et pourtant, pour les femmes l'avenir des pensions est encore plus sombre qu'il ne l'est pour les hommes. Ci-dessous, nous nous efforçons d'appliquer à ce dossier une analyse critique en termes de « genres ».

La question du « coût du vieillissement »

Si les Etats membres ont accepté de coordonner leurs préoccupations en matière de sécurité sociale en général et de pensions en particulier, cela résulte des inquiétudes qu'ils partagent au sujet du vieillissement de la population.

Or, les analyses du «défi démographique» occultent systématiquement la charge spécifique que représentent les droits dérivés.

En effet, les critères de dépendance habituellement analysés, démographique (1), sociodémographique (2), socio-économique (3), mettent sur le même pied les personnes du troisième âge ayant cotisé pour leur retraite et celles qui ne l'ont pas fait (4) et n'analysent pas correctement l'impact de la population en âge d'activité mais non active dans la contribution au financement des retraites. Les comparaisons entre les divers pays se trouvent ainsi fondamentalement biaisées.

Le communiqué de la Commissaire, bien qu'empreint de préoccupations sociales, semble considérer que si, pour les hommes, il suffit de se référer à la valeur contributive de leur travail, pour les femmes, il faudra se référer à leur âge et aux enfants qu'elles auront élevés. Peu importe, somme toute, qu'elles aient continué à travailler et à cotiser tout en élevant leurs enfants. Il faudra, selon la Commissaire, continuer à allouer des droits dérivés. Ainsi en 2050 comme aujourd'hui, l'épouse au foyer d'un employé pourrait prétendre obtenir, en cas de veuvage, une pension de survie qui serait plus élevée que la pension de retraite d'une employée, qui aura non seulement élevé des enfants mais aussi travaillé et cotisé toute sa vie durant ? Cette programmation à long terme de l'injustice sociale est insoutenable...

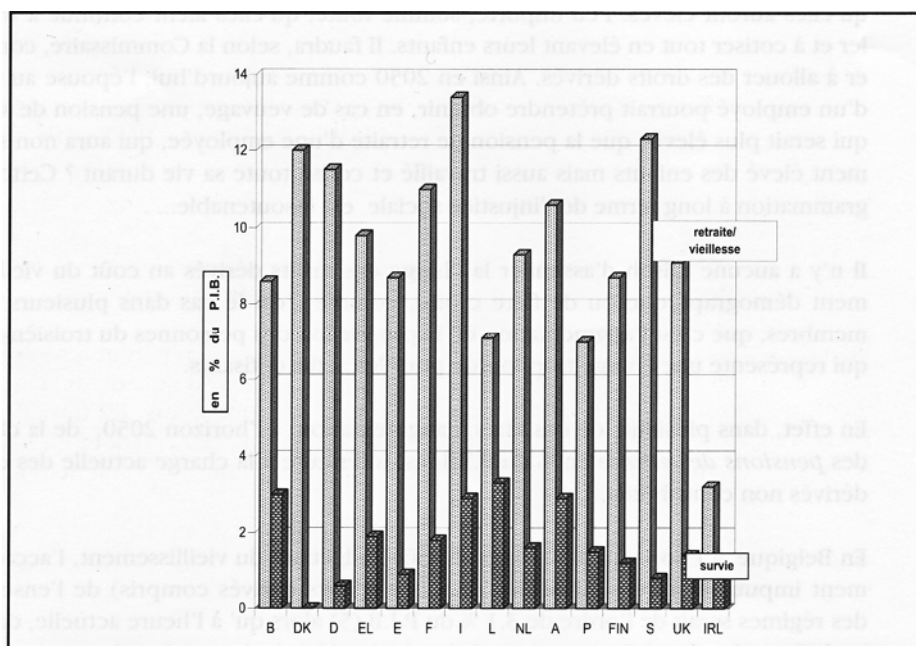
Il n'y a aucune raison d'assimiler la charge des droits dérivés au coût du vieillissement démographique ou de faire croire, comme c'est le cas dans plusieurs Etats membres, que c'est l'augmentation de la proportion des personnes du troisième âge qui représente une charge trop lourde pour les actifs cotisants.

En effet, dans plusieurs de ces Etats, l'augmentation, à l'horizon 2050, de la charge des *pensions de retraite* en % du P.I.B. est inférieure à la charge actuelle des droits dérivés non contributifs.

En Belgique, à l'horizon 2050, dans le coût budgétaire du vieillissement, l'accroissement imputable à l'ensemble des pensions (droits dérivés compris) de l'ensemble des régimes serait de l'ordre de 3,1 % du P.I.B. (5) alors qu'à l'heure actuelle, dans la seule branche des *salariés*, un *seul des droits dérivés*, la pension de survie, représente déjà quelque 3 % du P.I.B.!

Le graphique 1 permet de visualiser que la suppression/ou remplacement de ce seul droit dérivé non contributif par un droit contributif (6) permettrait à près de la moitié des Etats membres d'affronter l'augmentation du coût budgétaire des pensions sans problème.

Graphique 1 : L'avenir du financement des pensions : le coût des pensions de survie



[HPP/mai/2003] Sources: Eurostat, dépenses et recettes 1/1999

La sauvegarde des pensions du « premier pilier »

Bien que le gouvernement précédent ait affirmé que *«le premier pilier des pensions restera le fondement de la protection sociale des personnes âgées»*, nous constatons, bien au contraire, qu'une dégradation de ce premier pilier est annoncée par les estimations du Bureau Fédéral du Plan pour tous les salariés et particulièrement pour les femmes.

En effet, selon les prévisions du BFP, si le taux de remplacement moyen (rapport entre le salaire moyen et la pension moyenne) est aujourd'hui de $\pm 29,9 \%$, il ne sera plus -à législation inchangée- que de $25,5 \%$ en 2050, ou même de $23,3 \%$ selon l'évolution de la conjoncture comme le montre le tableau suivant.

Tableau : pensions de retraite : taux de remplacement moyens à l'horizon 2050

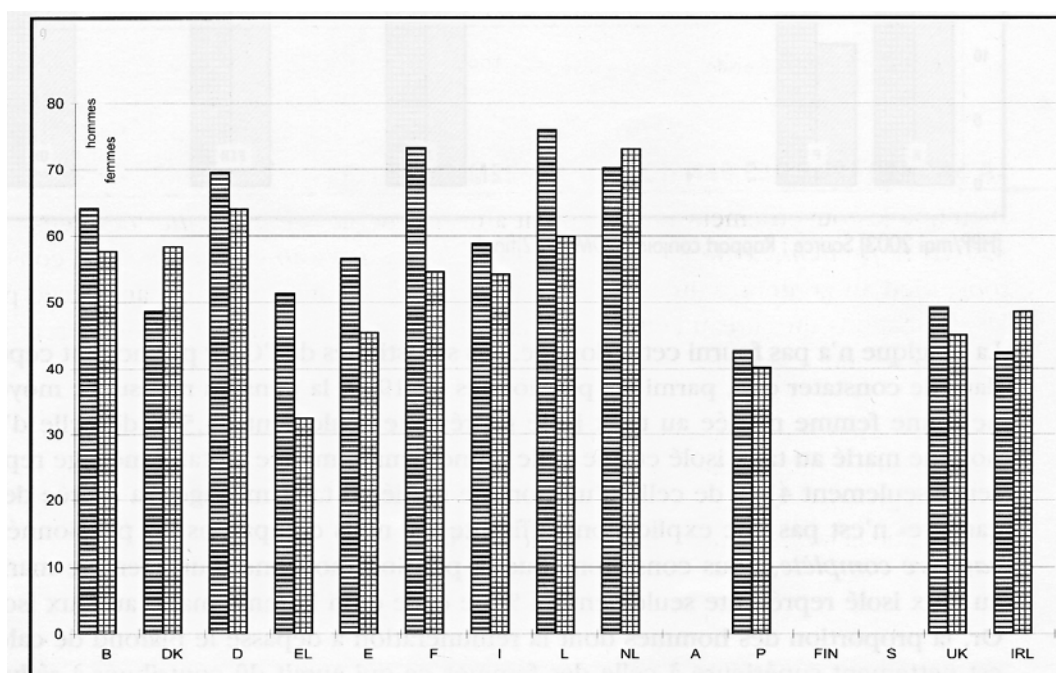
| années | 1995 | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|----------------|----------|-----------|------------|------------|-----------|------------|------------|
| rémunérations: | | | | | | | |
| montants | | | | | | | |
| moyens en | | | 10.054,56 | 12.102,16 | 14.105,14 | 16.400,64 | 19.325,78 |
| EUR de 1998 | 8.225,11 | 8.0401,11 | (9.890,9) | (11.611) | (13.252) | (15.002) | (17.067,4) |
| pensions : | | | | | | | |
| taux de | | | | | | | |
| remplacement | | | | | | | |
| moyens | 30,6 | 29,9 | 29,5[29,6] | 28,4[29,2] | 26,4[28] | 24,7[26,7] | 23,3[25,5] |

[HPP/mai 2003] Source : Bureau Fédéral du Plan, Estimations 2000-2050, janvier 2002, p. 78.

Bien que dans les systèmes de protection sociale basés sur la répartition sociale, les rémunérations les plus faibles doivent en principe bénéficier d'un taux de remplacement plus favorable (7), ce principe ne se vérifie pas dans le cas des travailleuses. Dans la majorité des Etats membres (sauf aux Pays-Bas, au Danemark et en Irlande) le taux de remplacement des

pensions de retraite des femmes est inférieur à celui des hommes comme le montre le graphique 2.

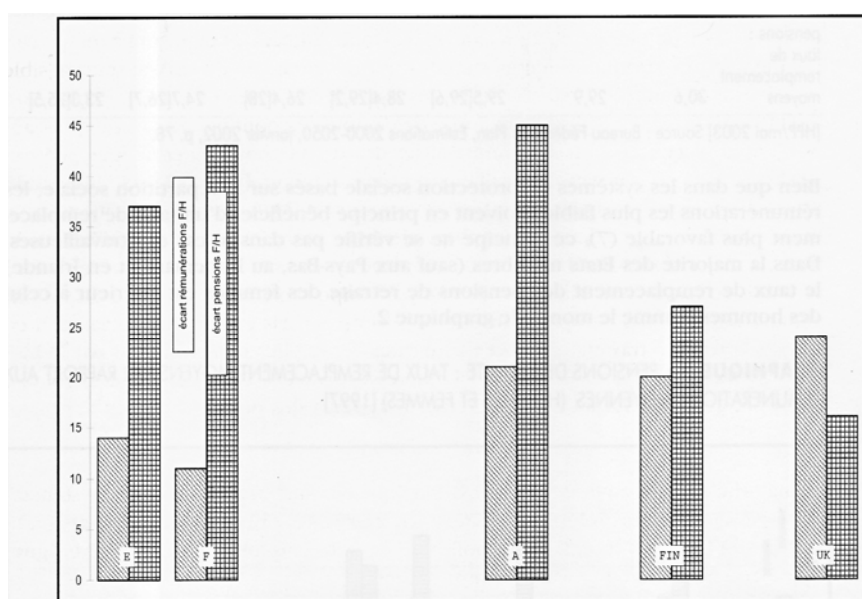
Graphique 2 : pensions de retraite : taux de remplacement moyens par rapport aux rémunérations moyennes (hommes et femmes) [1997]



[HPP/mai 2003] Source, La protection sociale en Europe, 1997.

De plus, les écarts entre les pensions des hommes et les pensions des femmes sont presque partout encore plus prononcés que ne le sont les écarts entre leurs rémunérations. En nous basant sur les réponses fournies par les Etats membres, nous pouvons visualiser ce phénomène dans le graphique 3.

Graphique 3 : Ecart entre les rémunérations F/H et entre les pensions F/H (2002)



[HPP/mai 2003] Source : Rapport conjoint COM(2002)final

La Belgique n'a pas fourni cette donnée. Les statistiques de l'ONP permettent cependant de constater que, parmi les pensionnés de 1999, la pension mensuelle moyenne d'une femme mariée au taux isolé représente seulement 64,5 % de celle d'un homme marié au taux isolé et que celle d'une femme mariée au taux ménage représente seulement 41 % de celle d'un homme marié au taux ménage. La «durée de la carrière» n'est pas une explication suffisante : si nous comparons les pensionnés à *carrière complète*, nous constatons que la pension moyenne d'une femme mariée au taux isolé représente seulement 84 % de celle d'un homme marié au taux isolé. Or, la proportion des hommes dont la rémunération a dépassé le plafond de calcul est nettement supérieure à celle des femmes ce qui aurait dû contribuer à réduire les écarts entre les pensions des hommes et des femmes. Comprenez qui pourra...

Impact des politiques d'emploi sur les pensions des femmes

Dans son rapport stratégique, la Belgique estime qu'à partir des années 2015, les pensions des femmes subiront l'impact négatif de l'augmentation du travail à temps partiel qui se serait installé à partir du milieu des années '70 (8). Cette explication est un peu légère. Tout d'abord de 1970 à 1983, le taux de travail à temps partiel des femmes augmente sans doute mais reste cependant inférieur à 20 %. C'est entre 1985 et aujourd'hui qu'il est passé de plus de 20 à près de 40 %. Donc l'impact de ce travail à temps partiel qui a frappé surtout les femmes entrant sur le marché du travail, ne sera sensible qu'à partir des années 2030. En outre, les travailleuses à temps partiel involontaire (TTPI), qui formaient la grande majorité de ce nouveau contingent, ont pu, pendant une bonne dizaine d'années, comptabiliser des droits complets pour leur pension sur la double base du temps travaillé et du temps chômeur. Pour celles-ci l'impact du travail à temps partiel ne sera sensible qu'à partir de 2040. Depuis l'instauration de la catégorie des travailleurs à temps partiel avec maintien de droits (TTPMD), le nombre de travailleuses disposant de ces droits complets a fort diminué sans être toutefois réduit à zéro. Malgré tout, une part importante de femmes ne dispose, aujourd'hui, que d'un emploi partiel et de droits partiels en sécurité sociale. En ce qui concerne ces travailleuses à temps partiel, les explications avancées par le BFP et le gouvernement sont établies de manière superficielle ce qui laisse libre cours à une politique de l'emploi peu soucieuse de l'avenir des pensions de ces travailleuses.

La majorité des Etats membres, dont la Belgique, se sont engagés à relever systématiquement les taux d'emploi des femmes. Or, en réalité, presque tous ces Etats pratiquent à l'égard des femmes une politique de sous-emploi où, en première ligne, figure cette question du travail à temps partiel.

Ce travail à temps partiel a fait et fait encore l'objet d'un encouragement politique. Dans certains pays, dont la Belgique, il a fait l'objet de stimulants financiers. Chez nous, il a en outre fait l'objet d'une contrainte à travers la réglementation du chômage. Le récent Accord gouvernemental déclare vouloir encourager le temps partiel par la diminution des charges sociales. Dans certains pays, les horaires scolaires, le manque d'infrastructures d'accueil de la petite enfance empêchent systématiquement les femmes d'occuper des emplois à temps plein. A cet égard, le plus mauvais exemple est certainement celui des Pays-Bas, hélas souvent présenté par nos responsables politiques et sociaux comme un modèle.

La grande majorité des travailleuses à temps partiel relèvent de la catégorie des emplois à bas salaires et beaucoup de pays qui affichent une forte proportion de femmes travaillant à temps partiel ont aussi une forte proportion de femmes parmi les travailleurs à bas-salaires, comme la Belgique, l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, l'Autriche, le Royaume-Uni, l'Irlande...

Ainsi, même en supposant -et ce n'est pas le cas- que ces travailleuses à temps partiel auront une durée de carrière complète à mi-temps, elles ne disposeront, au mieux, à l'âge de la

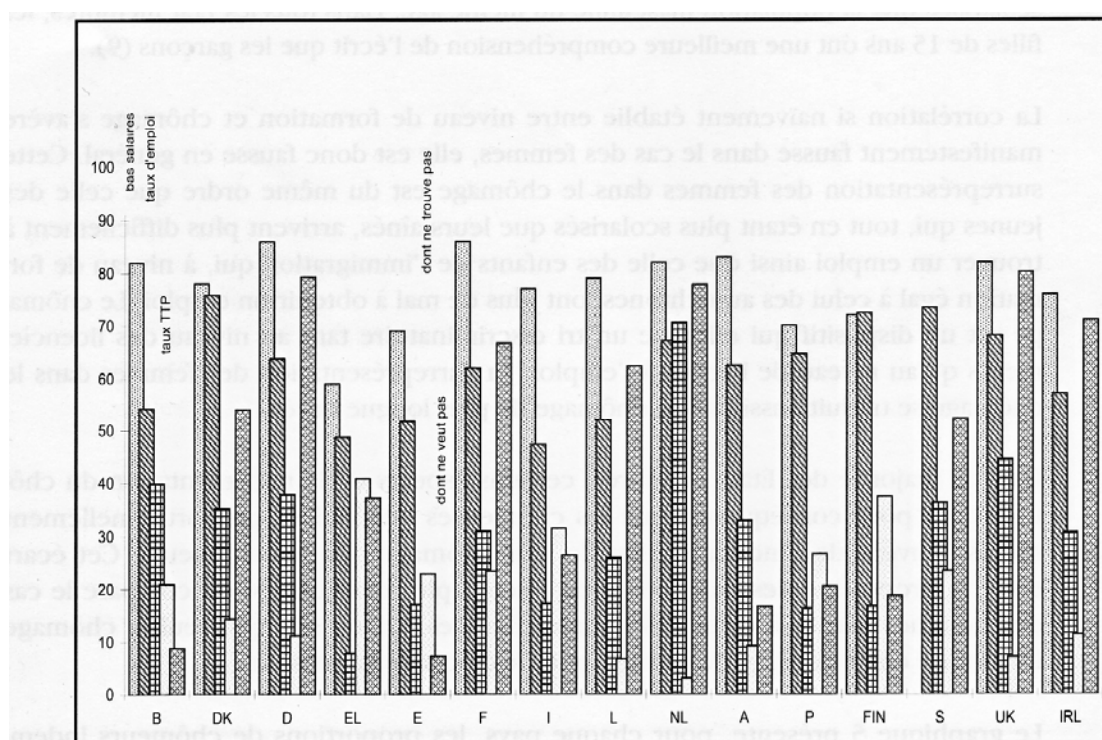
retraite, que de la moitié d'une pension de retraite minimale, ce qui représentera nettement moins que le revenu de la GRAPA et seulement quelque 21 % du Revenu National par habitant.

A l'âge de la retraite, la grande majorité des travailleuses à temps partiel ne pourra donc pas jouir d'un niveau de vie décent, *«partager le bien-être économique de leur pays et participer activement à la vie publique sociale et culturelle»* comme le préconise le premier des 11 objectifs adoptés par les Etats membres.

Elles retomberont, au contraire, dans la dépendance soit d'un partenaire cohabitant, soit de droits dérivés d'un mari défunt, soit de l'assistance sociale. Dans certains pays, (Belgique, Royaume-Uni, ...), il arrive que des travailleuses renoncent à percevoir leurs droits propres pour préférer le montant majoré de la pension qui est alors versée à leur conjoint. Si cette solution apparaît comme plus avantageuse pour les revenus du ménage, il n'en reste pas moins que les cotisations qui auront été versées par ces travailleuses seront perdues pour elles, le «taux ménage» étant le même que l'épouse ait cotisé ou non. Une manière d'annuler la valeur contributive du travail professionnel de bon nombre de femmes.

Cette politique de travail à temps partiel conduit à la constitution de retraites insuffisantes pour les femmes. Le graphique 4 montre pour chaque pays, la part des femmes dans les emplois à bas salaires, le taux d'emploi, le taux de travail à temps partiel (dont celles qui ne trouvent pas d'emploi à plein temps et celles qui ne veulent pas travailler à plein temps). Ce travail à temps partiel n'est qu'une des facettes de la politique de sous-emploi des femmes. Dans la majorité des Etats membres divers types de mesures ont pour but d'écarter les femmes partiellement, temporairement ou définitivement du marché du travail. Les mesures dites de «conciliation entre vie professionnelle et vie familiale» sont des mesures d'écartement du marché du travail qui, pour cette raison, sont destinées avant tout aux femmes. Même lorsque la couverture sociale reste complète, de telles mesures parviennent plus souvent qu'on ne croit à démotiver les mères de leur travail et favorisent ainsi leur décrochage professionnel.

Graphique 4 : Femmes : part dans les bas salaires ; taux d'emploi (15/64 ans) ; taux de travail à temps partiel ; dont n'ayant pas trouvé temps plein et dont ne voulant pas de travail à temps plein



[HPP/mai/2003] Sources : Panel des Ménages (1997); Eurostat, FT (2001); L'emploi en Europe (2002)

Dans divers pays des droits dérivés et des avantages fiscaux importants sont destinés à convaincre les hommes mariés ou cohabitants que les revenus professionnels de leur femme ne sont guère plus importants que les avantages dont ils peuvent bénéficier lorsque celle-ci ne travaille pas. La Belgique et le Luxembourg détiennent la palme dans ce domaine.

Impact des politiques de chômage sur les pensions des femmes

Dans la majorité des Etats membres, les périodes de chômage indemnisé sont des périodes assimilées pour le calcul de la pension. Les périodes de carence, les périodes non assimilables, les différences dans les modes de calcul et les exclusions du droit aux allocations de chômage ont au contraire un impact négatif sur le niveau de la pension.

Presque partout, le taux de chômage des femmes est plus élevé que celui des hommes. Ce phénomène surprend puisque le discours ambiant établit une corrélation entre le taux de chômage et le faible niveau de scolarisation/qualification. Or, dans 6 des Etats membres, l'ensemble de la population féminine *en âge d'activité* est plus scolarisée que l'ensemble de la population masculine de la même tranche d'âge et dans quatre autres Etats membres, la population féminine âgée de 25 à 34 ans est plus scolarisée que la population masculine du même âge. Dans tous les Etats membres, les filles de 15 ans ont une meilleure compréhension de l'écrit que les garçons (9).

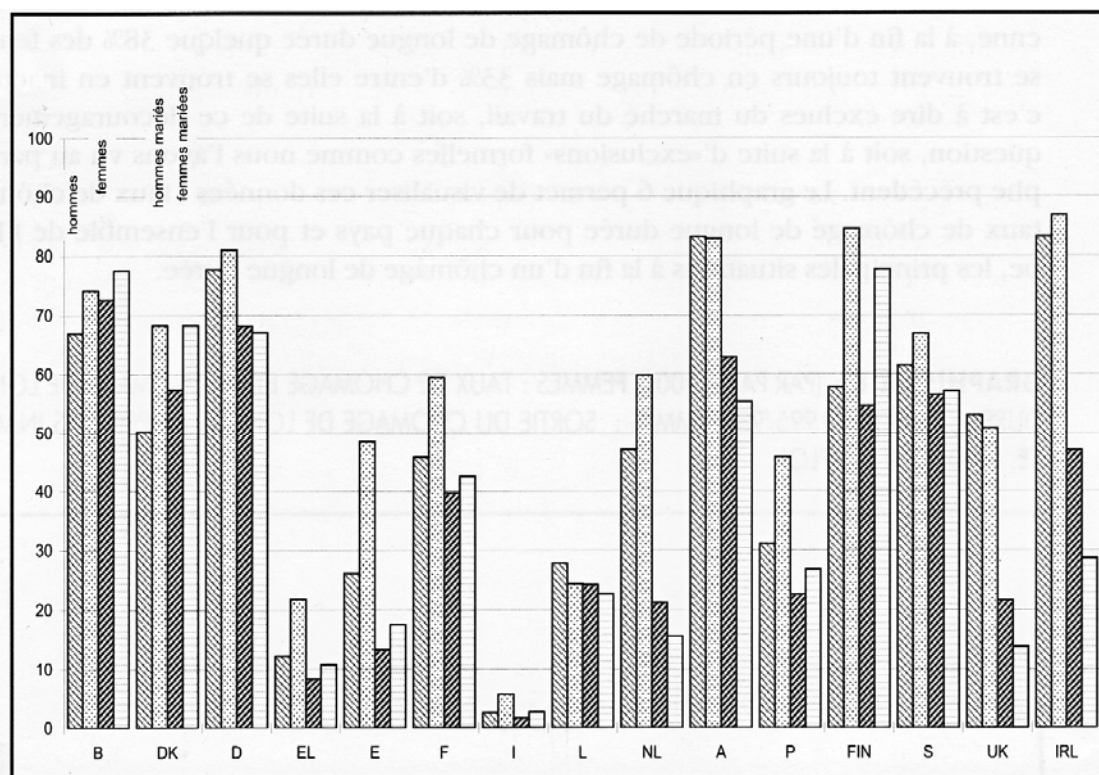
La corrélation si naïvement établie entre niveau de formation et chômage s'avère manifestement fautive dans le cas des femmes, elle est donc fautive en général. Cette surreprésentation des femmes dans le chômage est du même ordre que celle des jeunes qui, tout en étant plus scolarisés que leurs aînés, arrivent plus difficilement à trouver un emploi ainsi que celle des enfants de l'immigration qui, à niveau de formation égal à celui des autochtones, ont plus de mal à obtenir un emploi. Le chômage est un dispositif qui effectue un tri discriminatoire tant au niveau des licenciements qu'au niveau de l'accès à l'emploi. La surreprésentation des femmes dans le chômage se traduit aussi par un chômage de plus longue durée.

Dans la majorité des Etats membres, certains aspects de la réglementation du chômage ont pour conséquence que les chômeuses bénéficient proportionnellement moins souvent de l'indemnisation de leur chômage que les chômeurs. Cet écart entre la proportion des indemnisés est encore plus marquant si on compare le cas des hommes mariés à celui des femmes mariées. Or on sait que seul le chômage indemnisé entre en ligne de compte pour le calcul de la pension.

Le graphique 5 présente, pour chaque pays, les proportions de chômeurs indemnisés successivement pour les hommes, les hommes mariés, les femmes et les femmes mariées. Les disparités sont importantes.

La Belgique figure parmi les exceptions. Les femmes semblent bénéficier d'un taux d'indemnisation assez élevé. En fait, c'est une illusion d'optique. Les exclusions qui viennent sanctionner diverses formes d'«abus» sont appliquées de manière différente pour les hommes et pour les femmes. Les femmes sont nettement plus souvent victimes d'exclusions définitives de leur droit au chômage (principalement par l'application de l'art.83 § 1) alors que les hommes sont plus souvent frappés d'exclusions temporaires. Bon an mal an, la moitié des sanctions des femmes sont des exclusions définitives alors que quelque 15 % seulement des sanctions des hommes sont définitives. Le résultat, c'est que ces femmes exclues disparaissent des statistiques du chômage alors que les hommes y restent mais leurs suspensions temporaires affectent plus leur taux d'indemnisation.

Graphique 5 : Proportions de chômeurs indemnisés : hommes mariés, femmes, femmes mariées



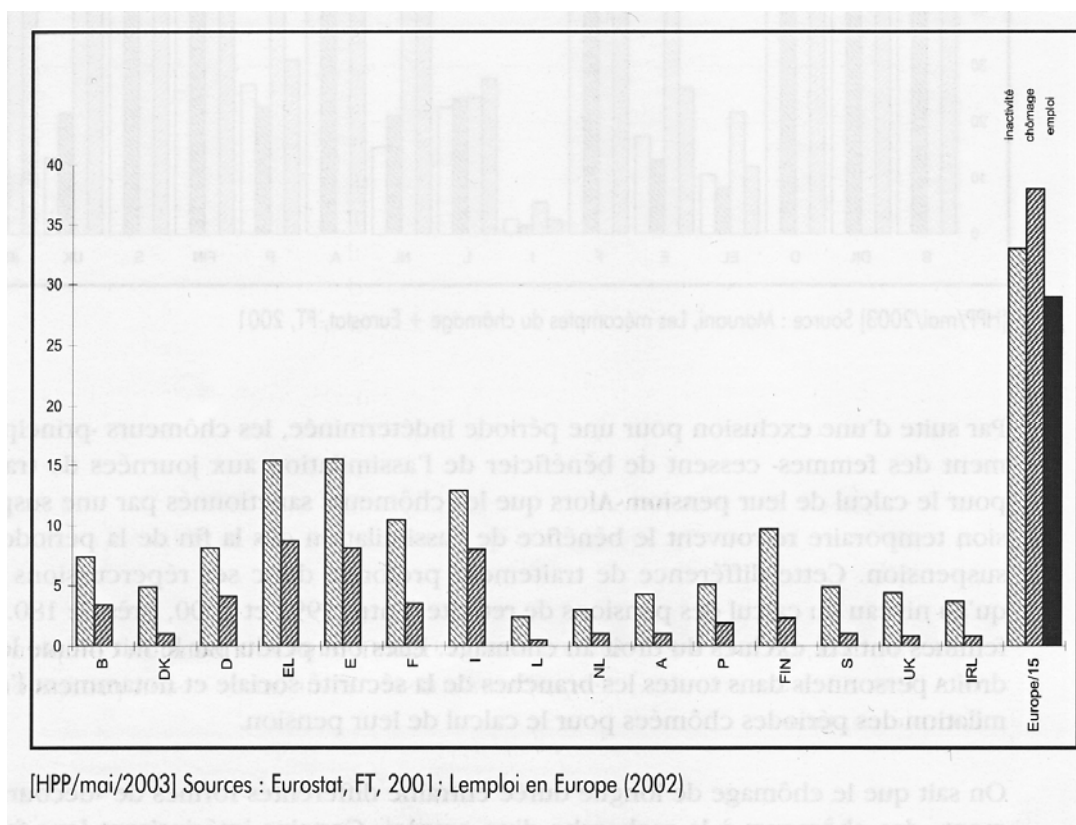
[HPP/mai/2003] Source : Maruani, Les mécomptes du chômage + Eurostat, FT, 2001

Par suite d'une exclusion pour une période indéterminée, les chômeurs -principalement des femmes- cessent de bénéficier de l'assimilation aux journées de travail pour le calcul de leur pension. Alors que les chômeurs sanctionnés par une suspension temporaire retrouvent le bénéfice de l'assimilation dès la fin de la période de suspension. Cette différence de traitement prolonge donc ses répercussions jusqu'au niveau du calcul des pensions de retraite. Entre 1991 et 2000, près de 180.000 femmes ont été exclues du droit au chômage. Elles ont perdu par le fait même leurs droits personnels dans toutes les branches de la sécurité sociale et notamment l'assimilation des périodes chômées pour le calcul de leur pension.

On sait que le chômage de longue durée entraîne différentes formes de «découragement» des chômeurs à la recherche d'un emploi. Certains intériorisent leur faible «employabilité» et, constatant l'importance du chômage autour d'eux, renoncent spontanément à se présenter sur le marché du travail. D'autres, constatant que la longueur de leur chômage les déqualifie au regard des employeurs et que leurs demandes sont désormais refusées à priori, évitent ces humiliations successives en renonçant à chercher un emploi.

Dans la plupart des Etats membres, les femmes, proportionnellement plus nombreuses à être victimes d'un chômage de longue durée, sont aussi plus nombreuses à être frappées par cette forme d'exclusion du marché du travail. En Europe, en moyenne, à la fin d'une période de chômage de longue durée quelque 38 % des femmes se trouvent toujours en chômage mais 33 % d'entre elles se trouvent en inactivité, c'est à dire exclues du marché du travail, soit à la suite de ce découragement en question, soit à la suite d'«exclusions» formelles comme nous l'avons vu au paragraphe précédent. Le graphique 6 permet de visualiser ces données : taux de chômage, taux de chômage de longue durée pour chaque pays et pour l'ensemble de l'Europe, les principales situations à la fin d'un chômage de longue durée.

Graphique 6 : (par pays, 2001) Femmes : taux de chômage et de chômage de longue durée ; (Europe, 1995/98) Femmes : sortie du chômage de longue durée vers inactivité, chômage, emploi



En Belgique, la proportion de chômeuses de longue durée est moins importante que dans d'autres pays de l'Union; par contre, près de la moitié d'entre elles se retrouvent en inactivité (exclusion ou découragement) à la suite d'une période de chômage de longue durée. Il est manifeste que les chômeuses de longue durée ne bénéficient guère ni des politiques d'extension du marché du travail qui leur permettraient de se réinsérer ni des politiques d'indemnisation (prépensions) qui leur permettraient d'éviter les exclusions et le découragement.

Ces ex-chômeuses, ainsi réduites à l'inactivité, perdent leurs droits autonomes en sécurité sociale et notamment leurs droits pour le calcul de la pension.

Il est assez choquant d'entendre invoquer l'insuffisance du temps de travail ou de durée de carrière pour expliquer la modicité des pensions de retraite des femmes, alors que diverses dispositions réglementaires et des pratiques politiques visent précisément à exclure, suspendre ou réduire les droits des travailleuses au regard de leur pension.

L'incitation à la constitution de pensions complémentaires (deuxième pilier)

Bien que la plupart des Etats membres affirment -mais nous avons vu que c'est un vœux pieux- vouloir consolider le premier pilier, celui des pensions de retraite (ou de vieillesse) légales basées sur la répartition, la majorité d'entre eux ont déjà entamé ou annoncent le développement d'un deuxième pilier de pensions basé sur la capitalisation (sociale ou individuelle) pour compenser le tassement des revenus du premier pilier.

Le 8ème objectif du Rapport conjoint concerne ce deuxième pilier et recommande «assurer l'adéquation et la solidité financière des régimes de pension privés». Il

s'agit par là de «veiller, grâce à des cadres réglementaires appropriés et une gestion saine, à ce que les régimes de retraite financés sur des fonds privés et publics puissent offrir des pensions suffisamment efficaces, abordables, transférables et sûres».

Le rapport COM(2002) final montre que les pensions du deuxième pilier sont très inégalement développées dans les divers pays européens.

En Belgique, 12,8 % des pensionnés actuels bénéficient d'une pension complémentaire et 35 % des salariés actuels cotisent pour des pensions professionnelles complémentaires.

Au Danemark, 68 % des pensionnés actuels bénéficient de la pension complémentaire ATP et 82 % des salariés à *temps plein* cotisent pour une pension professionnelle complémentaire.

En Espagne, on estime à 10 % la proportion de travailleurs actuellement couverts par une pension professionnelle complémentaire.

En Italie, il s'agirait de 8,7 %.

Aux Pays-Bas, 83 % des retraités actuels bénéficient d'une pension professionnelle complémentaire et 91 % des salariés actuels cotisent pour une telle pension complémentaire.

En Autriche, 2 % des pensionnés actuels bénéficient d'une pension professionnelle complémentaire et 10 % des salariés actuels cotisent pour une telle pension.

Au Royaume-Uni, 60 % des retraités actuels bénéficient d'une pension complémentaire et 44 % de la population en âge de travailler cotise pour une pension complémentaire (hommes : 5 % et femmes : 37 % !).

Si l'implantation des pensions complémentaires est divergente de pays à pays, elle l'est parfois aussi, à l'intérieur d'un pays, entre les divers secteurs de l'économie. Ainsi en Belgique, les pensions complémentaires s'installent principalement dans les entreprises importantes du secteur secondaire et du tertiaire marchand. Mais l'ensemble des services du non-marchand, les PME et les PMI n'ont guère les moyens d'installer ce deuxième pilier. Or, les femmes sont surreprésentées dans ces derniers secteurs.

De plus, il y a, selon les branches d'activité, de grandes différences entre les niveaux des rentes qui sont assurées.

Enfin, les entreprises peuvent développer des avantages différents selon les catégories de personnel: ouvriers, employés, cadres...

Les femmes ne sont jamais les premières bénéficiaires de toutes ces différences. En outre, la plupart des systèmes de pensions complémentaires bénéficient d'incitations fiscales qui sont presque toujours d'autant plus avantageuses que les revenus sont élevés, ce qui est donc en principe plus favorable aux hommes.

Enfin, bon nombre de pensions professionnelles complémentaires ont adopté une formule visant à compléter la pension du premier pilier par un montant qui assure un taux de remplacement élevé par rapport aux dernières rémunérations. Les montants attribués par la pension complémentaire sont donc d'autant plus élevés que les dernières rémunérations le sont également. Ce système incite le sommet de la hiérarchie professionnelle à gonfler ses dernières rémunérations. Ce qui est socialement assez inéquitable mais également très défavorable aux femmes qui se trouvent si rarement au haut de l'échelle des rémunérations.

Vu la diversité des plans de pensions complémentaires, il sera toujours très difficile d'observer si partout l'égalité de traitement entre hommes et femmes est respectée.

Il est cependant certain que le développement de pensions complémentaires va instaurer de nouvelles inégalités sociales dont la plus importante sera l'accroissement des écarts entre les revenus de pensions des hommes et des femmes.

Plusieurs pays avouent que cette évolution est probable. Mais ils se consolent en pensant que les revenus des «ménages» présenteront probablement moins d'écarts que les revenus des individus. Cette réflexion est à la fois hypocrite et injuste.

Hypocrite parce que les femmes sont moins nombreuses à vivre «en ménage» que les hommes et cela particulièrement dans les dernières années de leur vie. La vague 3 du Panel communautaire des ménages (1996) faisait apparaître qu'en Belgique, sur 100 retraités, il y a 18,5 femmes vivant seules et 5 hommes vivant seuls, le reste étant formé de couples (50,9), ménages complexes et autres.

Injuste aussi, parce que cela revient à constater que malgré l'immense somme de travail (professionnel et familial) accompli par les femmes, celles-ci n'ont et n'auront toujours pas les moyens de vivre convenablement de manière autonome à l'âge de la retraite.

Cette question des retraites complémentaires est à l'ordre du jour de l'Union européenne depuis un certain temps déjà, tant dans le cadre de la libre concurrence que dans celui de la libre circulation des travailleurs. Les divers documents publiés à ce sujet ne se préoccupent pas des différences entre hommes et femmes. Les statistiques disponibles ne sont pas ventilées en fonction du sexe (10). On peut s'en étonner parce que ces pensions du deuxième pilier ont déjà fait l'objet de divers conflits et que la Cour de Justice Européenne a dû rendre plusieurs arrêts à ce sujet. En décembre 1996, le Conseil a adopté une nouvelle Directive modifiant la Directive 86/378 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale (11). Cette nouvelle Directive ne s'oppose pas à l'introduction d'éléments de calcul actuariels différents selon le sexe dans les systèmes financés «à cotisations définies». Cette possibilité est, selon nous, discriminatoire puisqu'aucun fonds de pension ou assurance-groupe n'envisage, pour établir le montant des rentes, de tenir compte des autres types de différences d'espérance-vie, par exemple de celles qui existent entre les cadres et les ouvriers, ou entre les flamands et les wallons, ou entre les fumeurs/alcooliques et les non fumeurs/non alcooliques, etc... Il est donc évident que parmi les différences d'espérance-vie connues, seule est retenue, comme le fait la loi belge, celle qui permet de réduire les rentes des femmes ce qui est manifestement discriminatoire.

Certains Etats membres ont heureusement pris des dispositions interdisant de faire usage de cette possibilité ouverte par la Directive (12). Ainsi en décembre 2000, les Pays-Bas ont voté une loi stipulant que les hommes et les femmes devraient payer des cotisations égales et bénéficier de pensions égales dans les régimes du deuxième pilier à cotisation déterminée. L'Italie exige, pour le calcul des pensions, le recours à des taux uniques pour les hommes et les femmes. En Suède, les prestations du nouveau régime de pension de vieillesse liée au revenus seront, tant dans leur partie reposant sur la répartition (cotisations de 16 % sur tous les revenus) que dans leur partie reposant sur la capitalisation (cotisations de 2,5 % sur tous les revenus) affectées par un coefficient lié à l'espérance-vie de la classe d'âge à laquelle appartient le retraité mais il a été explicitement décidé qu'on ne ferait aucune différence en fonction du sexe. Ainsi les femmes et les hommes ayant eu un revenu égal devront bénéficier d'une pension égale, ce qui, compte tenu de la différence d'espérance-vie, devrait assurer une redistribution en faveur des femmes.

Dans ces régimes complémentaires, on voit aussi se réinstaller des droits dérivés, notamment des prestations de survie, ce qui doit également être considéré comme une discrimination salariale entre hommes et femmes. Toutefois, certains plans de pensions complémentaires laissent au titulaire le choix entre deux options : une pension réduite mais avec, le cas échéant, une pension de survie ou une pension plus élevée mais sans pension de survie.

Conclusions

Malgré les bonnes paroles périodiquement adressées aux femmes, tant au niveau européen qu'au niveau des Etats membres, ce qui est manifeste, c'est que les uns et les autres n'hésitent pas à prendre des orientations dont ils savent qu'elles sont défavorables aux travailleuses. Celles-ci sont publiquement invitées à s'insérer davantage sur le marché du travail tandis que des courants contradictoires les aspirent vers le retrait du marché du travail. Les bonnes paroles sur les risques de pauvreté des femmes âgées et sur la nécessité de leur «donner» des revenus suffisants masquent toutes les politiques et pratiques injustes qui visent à réduire ou comprimer leurs droits propres acquis par un travail professionnel chaque jour plus impressionnant.

Il reste profondément choquant de constater que malgré leurs meilleurs niveaux de formation, les femmes continuent à représenter l'immense majorité de ceux qui vivent si difficilement de leur travail. Que dire alors de leur situation à l'âge de la retraite ? Parmi les futurs bénéficiaires d'une pension de retraite combien de femmes pourront se déclarer autonomes socio-économiquement ? N'est-il pas temps d'établir des estimations sur cet autre aspect du taux de dépendance ?

Notes

(1) rapport entre le nombre de personnes âgées de 60 ou 65 ans et plus et le nombre de personnes en âge d'activité.

(2) rapport entre le nombre de pensionnés et le nombre de personnes actives.

(3) rapport entre le nombre de pensionnés et le nombre d'actifs occupés/cotisants.

(4) Le questionnaire ayant servi à guider la contribution des Etats membres dans leurs réponses au Comité pour la protection sociale comportait une question qui n'était pas assez précise à ce sujet «*Comment le pourcentage des personnes âgées [plus de 65 ans] a-t-il évolué par rapport à l'ensemble de la population [...] ? Dans les régimes financés par les cotisations, quelles modifications a-t-on observé dans la relation entre les cotisants actifs d'une part et les pensionnés d'autre part ?*

(5) Bureau Fédéral du Plan, Perspectives janvier 2002, p. 124-125 et Plan stratégique.

(6) voir nos propositions et estimations Hedwige Peemans-Poullet, «L'individualisation des droits dans le secteur des pensions des travailleurs salariés» dans *De Sociale Zekerheid Verzekerd?* [Marc Despontin et Marc Jegers eds], VUBpress, 1996, volume 2, pp. 381-403.

(7) En Belgique, pour les salariés, c'est surtout le résultat du plafonnement de la rémunération de référence pour le calcul du montant de la pension.

(8) Le rapport stratégique se fonde sur les considérations du BFP, janvier 2002, p. 83.

(9) OCDE, données PISA 2000.

(10) Voir par ex. Special feature on pension funds. Data 1997-2000, Commission européenne, Eurostat, Thème 4, éd. 2002.

(11) Directive 96/97 du 20 décembre 1996 modifiant la Directive 86/378.

(12) Notons que la proposition de Directive du Conseil mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services [doe.COM(2003)657 final du 5/11/2003] exclut quant à elle tout recours aux calculs actuariels différents pour les hommes et les femmes dans tout le domaine des assurances.

Pas besoin de financements alternatifs

Référence de l'extrait : texte paru en version abrégée dans *Traverses*, 1996, pp. 10-12

Ce titre un peu provoquant situe mon intervention au point de vue de la sécurité sociale. Le débat sur les «financements alternatifs» est, en effet, imposé à partir de problématiques qui ne sont pas celles de la sécurité sociale. D'un côté, ce sont les employeurs qui désirent faire baisser le «coût du travail». D'un autre côté, mais c'est le même, ce sont les institutions internationales (F.M.I.) ou européennes (U.E.) qui, marquées par les courants néolibéraux, visent à réduire le niveau de la protection sociale. La plupart des économistes en vue (1), beaucoup d'intellectuels, la majorité des hommes politiques et certains responsables sociaux acceptent désormais de discuter ou de traduire dans diverses propositions (dont certaines se donnent un vernis social) cette demande qui est finalement celle d'un accroissement de la marge de profit des entreprises.

Dans ce bref article, je m'arrêterai seulement à quelques thèmes : la sécurité sociale va bien; l'idée de trouver des prélèvements «alternatifs» trouve ses premières applications dans l'insuffisance des interventions de l'Etat; un financement «complémentaire» susceptible de relever la part du revenu national consacrée à la protection sociale est nécessaire; les prélèvements alternatifs proposés sont risqués et peu efficaces; les cotisations sociales assises sur le travail représentent un mode de financement idéal pour la sécurité sociale...

La sécurité sociale va bien.

L'équilibre budgétaire de la sécurité sociale est sain (2) et puisqu'il s'agit ici du financement de la sécurité sociale, parlons de ses recettes. Quoiqu'on en pense habituellement, la masse salariale cotisable et donc le produit des cotisations sociales ont été chaque année, depuis le début de la crise économique, supérieures aux résultats de l'année précédente. Et cela donc, malgré la crise de l'emploi. Divers facteurs permettent de l'expliquer, nous ne nous y attarderons pas cette fois.

Remplacer le financement par l'impôt par le financement par l'impôt?

Côté financement, la principale sinon la seule difficulté provient de la régression de la subvention structurelle de l'Etat. Le Bureau du Plan en convient: *«D'où viennent les problèmes avec lesquels la Sécurité sociale se voit confrontée ? La baisse des recettes en pour cent du P.I.B. s'explique entièrement par l'évolution des subsides fixes de l'Etat»* (3). Or ce subside de l'Etat a été fixé par le pouvoir législatif. En 1981, la Loi Dhoore a révisé les critères de subsidiation de la sécurité sociale par l'Etat. Cette loi n'a pour ainsi dire jamais été respectée et le Parlement ne semble guère s'en soucier (4).

Selon un rapport de la Cour des comptes (5), l'Etat aurait, pour la période 1982-1991, sous-subsidié la sécurité sociale en lui faisant subir une perte de plusieurs centaines de milliards. En 1982, le subside de l'Etat à la sécurité sociale représentait 37% des recettes, en 1995, il ne représentait plus que 15% de celles-ci. Comparé au P.L.B., on peut encore constater que si en 1975, le subside de l'Etat à la sécurité sociale représentait 5,07% du P.I.B., en 1992, il n'en représentait plus que 3,54%.! Qu'on ne vienne pas nous dire que les déficits publics ou la dette publique proviennent du coût de la sécurité sociale! Bien au contraire. Depuis plus de dix ans, il

est convenu « *que la sécurité sociale devait contribuer à l'assainissement des finances publiques et que dès lors les subventions aux différentes branches devaient être réduites* » (6). A partir de 1991 (7), la subvention de l'Etat a même été forfaitarisée et fixée à 192 milliards ce qui implique une réduction constante en termes réels.

Pour compenser ces défections de l'Etat, des efforts supplémentaires ont été Imposés aux travailleurs et aux allocataires sociaux. En effet, dans le Fonds pour l'Equilibre Financier de la sécurité sociale ont été versés au cours des ans, le produit de la modération salariale, les retenues spécifiques et les transferts puis, depuis peu, le produit des «financement alternatifs». Pour l'année 1994, le F.E.F. a ainsi mis à la disposition de la sécurité sociale des ressources qui représentaient plus de 227 milliards, soit plus de 18 % des recettes, ce qui compense presque complètement l'insuffisance des subsides de l'Etat. Au cours de ces années, la modification de la structure du financement de la sécurité sociale a donc consisté à réduire le subside qui repose sur les impôts, qui sont progressifs et assis, en principe, sur l'ensemble des revenus (rémunérations, bénéfices, capitaux mobiliers et immobiliers), par des prélèvements, certes affectés à la sécurité sociale, mais qui sont proportionnels ou forfaitaires et proviennent quasi exclusivement des revenus du travail ou des revenus de remplacement. Depuis des années donc, des «*financements alternatifs*» existent bel et bien mais, ils sont alternatifs par rapport aux subsides de l'Etat. Aujourd'hui, déjà près de 20% des sources de financement de la sécurité sociale ont été déplacées et mises à charge des revenus des travailleurs et des allocataires sociaux! Ce qui est projeté maintenant, c'est de faire la même opération, non plus cette fois pour remplacer les subsides de l'Etat mais pour remplacer les cotisations sociales dites patronales. Si, au passage, on réduit la part de la sécurité sociale dans le P.I.B. comme le conseille le «Livre Blanc» de Delors (8), ce serait tant mieux pour tous les tenants de la tendance libérale.

Ainsi à l'opinion publique, on présente une réalité exactement inversée : c'est le budget de l'Etat qui est en difficulté (9) et pas celui de la Sécurité sociale. Maintenant certains en arrivent donc, à proposer que l'ensemble des revenus participe de manière **proportionnelle** au financement de la sécurité sociale en épargnant à ce même ensemble des revenus d'assumer, sur une base progressive, le financement de la charge des intérêts de la dette publique. Le monde à l'envers...

Les discours qui entourent la «modernisation» de la sécurité sociale.

Comme les gouvernements ne veulent pas se rendre impopulaires en relevant les Impôts (progressifs et assis sur tous les revenus) pour financer la charge de la dette publique, *ils préfèrent rendre la sécurité sociale impopulaire* en lui imputant, à elle, la nécessité de ces prélèvements. Le terme utilisé pour cette opération de propagande : « modernisation » de la sécurité sociale, suggère que c'est la sécurité sociale qui a un problème; elle serait «vieillotte », mériterait d'être dépoussiérée ou de subir un lifting. Pour convaincre les assurés sociaux, les responsables économiques, sociaux et politiques ont avancé des arguments qu'ils croient convaincants: compétitivité, emploi, «deux piliers», modifications des structures familiales, etc...

La **compétitivité** est l'argument avancé par les employeurs et largement relayé par les gouvernements et par le « Livre Blanc » de Delors. Toute la problématique de la compétitivité est ensuite réduite à celle du coût du travail parfois ramené au coût du travail «non qualifié» (pour faire plus social). Or, l'incidence du coût du travail sur l'emploi et le chômage est fort incertaine (10) surtout au niveau macroéconomique et comme les politiques de baisse du coût du travail sont menées simultanément dans tous les pays qui ont entre eux les principaux échanges commerciaux, elles sont a priori incapables d'apporter le moindre avantage comparatif à aucun de ces pays.

L'emploi est habituellement l'argument invoqué par certains responsables d'organisations sociales et par certains responsables politiques. Les uns et les autres tiennent un raisonnement qui pourrait ressembler à celui que Laffer tenait pour les impôts. Il faudrait accepter de renoncer à des cotisations sociales *d'aujourd'hui* pour permettre de créer des emplois de *demain* qui apporteront les cotisations sociales *d'après-demain*. Mais Laffer s'est amendé et notre sécurité sociale repose sur un système de répartition: ce sont les cotisations sociales d'aujourd'hui qui permettent de financer la protection sociale d'aujourd'hui. Quant à ces théories économétriques qui semblent découler de l'analyse économique de l'esclavage (si les travailleurs ne coûtent rien, le maître en utilise beaucoup), j'avoue mon anorexie à leur égard (11). J'ai toujours espéré que l'emploi puisse dépendre des besoins sociaux ou socio-économiques à satisfaire et que la qualification de l'emploi puisse dépendre de l'utilité sociale du travail accompli (on ne parlerait pas alors de travailleurs non-qualifiés). Mais cette vision est si étrangère à nos décideurs politiques qu'ils n'ont même pas jugé utile de convier à la table des négociations sur l'emploi les représentants du patronat du secteur non-marchand!

L'option pour les «**deux piliers**» peut également être replacée dans ce contexte. En Belgique, cette option a pris une tournure communautaire, mais l'idée de sortir de la sécurité sociale deux de ses branches (l'assurance soins de santé et les prestations familiales) s'est répandue comme une tache d'huile dans toute l'Europe. On a vu que le plan Juppé s'efforçait de l'appliquer en France. Les deux branches ainsi mises à l'écart, seraient alors financées par les impôts. Cela permettrait de supprimer les cotisations sociales actuellement destinées au financement de ces branches, soit, chez nous, les 7% des allocations familiales (12) et au moins la part dite patronale des cotisations pour les soins de santé, soit 3,80%. Pour donner une certaine crédibilité à cette option, ses défenseurs ont interprété d'une nouvelle manière la conception du «risque» tel qu'il est défini par la sécurité sociale, II est malheureusement impossible, dans ce bref article, de procéder à la réfutation de ces arguments.

Certains évoquent encore l'idée qu'il faudrait adapter la sécurité sociale aux «**évolutions de la famille**» pour faire face, par exemple, au nombre croissant de «**familles monoparentales**». Cette idée est bien surprenante. En effet, les pouvoirs politiques semblent refuser avec persévérance toute forme d'individualisation des droits en sécurité sociale telle qu'elle est demandée par nombre d'organisations de femmes. En outre, lorsqu'elles ont une activité professionnelle normale, les femmes divorcées, chefs de familles monoparentales, n'ont guère de problèmes de sécurité sociale. Il faut alors croire que, dans l'esprit de certains, le *terme familles monoparentales* s'identifie avec celui de *femmes au foyer divorcées*... Or, le problème de celles-ci est, jusqu'à un certain âge du moins, de pouvoir accéder à l'emploi.

Ces divers discours donnent l'impression qu'il y a consensus sur la nécessité de réformer la sécurité sociale. Mais ce consensus est supporté par quantité d'arguments contradictoires ou fragiles qui peuvent être déconstruits les uns après les autres. Quand un argument se défait, il en surgit toujours un autre, comme par exemple celui du «vieillissement de la population»...

Elargir les recettes pour couvrir de nouveaux besoins, c'est nécessaire. Or en réalité le «vieillissement de la population» devrait conduire à une politique de création d'emplois nouveaux et à la création d'une nouvelle branche de la sécurité sociale. Pour financer les pensions de demain, il faudrait et suffirait que toute la population en âge d'activité soit effectivement occupée et cotise jusqu'à, par exemple, ses 65 ans... Toute la politique devrait être orientée vers ce but. En outre, pour financer les besoins spécifiques de la partie dépendante de cette population, il faudrait créer une nouvelle branche de la sécurité sociale (une assurance/dépendance) qui devrait être financée par des moyens nouveaux, par exemple, une contribution sociale généralisée(CSG). Cette nouvelle branche de sécurité sociale devrait être arimée à la création d'emplois dans les services existants déjà. Si on veut vivre dans une société qui présente une certaine cohésion sociale entre les générations et entre les niveaux sociaux, il

est nécessaire d'accroître aujourd'hui la part solidarisée du revenu national, ce qui est parfaitement faisable.

Individualiser les droits en sécurité sociale, c'est nécessaire.

Que les droits non contributifs découlant du mariage ou de la cohabitation d'un titulaire avec un adulte sans activité professionnelle, soient devenus une charge excessive pour la sécurité sociale, n'est plus un secret pour personne. Que ces droits représentent pour les adultes à charge une dépendance sociale par rapport au titulaire, un grand nombre d'organisations de femmes en conviennent. Que ces droits dérivés octroyés gratuitement soient incompatibles avec l'application de l'égalité de traitement entre travailleurs et travailleuses dans la sécurité sociale est assez largement reconnu par les experts en la matière. Que du point de vue de la sécurité sociale, procéder à l'individualisation des droits en remplaçant certains droits dérivés par des droits propres contributifs représenterait non seulement une garantie d'équilibre budgétaire mais aussi d'adaptation à l'égalité de traitement, tout en conférant aux épouses au foyer un peu plus d'autonomie sociale, beaucoup en conviennent.. Mais peu acceptent d'en discuter et d'engager le débat politique à ce sujet.

Les nouveaux «prélèvements alternatifs» proposés visent tous à remplacer une partie du salaire indirect, c'est à dire du salaire...

En effet, tous les scénarios proposés consistent en premier lieu à diminuer le salaire indirect, c'est à dire le salaire des travailleurs. *«Si la cotisation sociale employeur est partiellement remplacée par un impôt proportionnel sur le revenu (de type CSG) »* dit B. Friot (13) *«le coût du travail diminue d'autant. Une cotisation ajoutée au salaire brut étant remplacée par un impôt retranché de celui-ci, le salaire net est amputé...»*. Les récentes simulations du Bureau du Plan (14) partent d'une réduction de cotisations dites patronales qui, a priori, porterait sur un montant de 30 milliards. Cette réduction pourrait être linéaire ou ciblée sur les bas salaires. A partir de là, le BP estime notamment, les effets de cette mesure et des diverses formes de financement alternatif sur l'emploi, sur les finances publiques, sur la distribution des revenus entre ménages, entreprises et Etat.

D'abord l'effet, d'une réduction du coût du travail sur l'emploi : une réduction de 30 milliards non compensée, répartie sur l'ensemble des rémunérations permettrait de créer 5.300 emplois la première année et au terme de 5 ans, de 11.200 emplois (15).

Si cette réduction de 30 milliards était ciblée sur les bas salariés, elle permettrait, selon le BP, d'envisager la création de 16.200 emplois la première année et 26.800 au terme des cinq ans.

Dès à présent, nous pouvons faire remarquer que, dans le secteur de l'économie sociale, le coût moyen d'un emploi à créer ne représente qu' 1,5 million et que le coût de la création d'un emploi à bas salaire y représente moins encore. En outre dans ce secteur, la création est directe et le patronat s'engage à fournir les preuves si ardemment demandées par les organisations syndicales. Mais manifestement les responsables sociopolitiques préfèrent attribuer les milliards aux employeurs du secteur marchand.

Suivons maintenant le BP dans l'analyse des modes de financement alternatifs. Le BP envisage les effets soit des divers types de «financements alternatifs», soit d'une baisse des prestations en assurance maladie (conséquence éventuelle d'une non compensation des réductions de cotisations).

Retenons ici exclusivement, les effets prévus par rapport à l'emploi et cela au terme de cinq ans de l'application de la mesure de réduction, en fonction des diverses modalités de financement alternatif:

- *financement alternatif par taxation indirecte*
 - 1° Introduction d'une taxe C02/énergie:
 - perte de 3.900 emplois
 - 2° accroissement de la cotisation énergie
 - perte de 3. 300 emplois
 - 3° accroissement du taux de TVA
 - perte de 9.300 emplois
- *financement par une hausse de la taxation directe ou assimilée*
 - 1° relèvement de la fiscalité sur les revenus mobiliers
 - perte de 4.300 emplois
 - 2° introduction d'une CSG
 - a) pure
 - perte de 4.530 emplois
 - b) complexe
 - perte de 5.280 emplois
 - 3° introduction d'une Cotisation Compensatoire des Sociétés
 - perte de 3.210 emplois
- *Les effets d'une réduction des prestations sociales:*
 - dans la branche de l'assurance maladie.
 - perte de 4.700 emplois

Ces pertes d'emplois dues à l'application d'un financement alternatif sont à déduire des emplois qui seraient créés par l'octroi des 30 milliards de réduction de cotisations sociales.

Soyons donc sérieux. Pourquoi faire tant de foin autour de mesures dont les résultats nécessitent un examen à la loupe, alors que les chômeurs se comptabilisent par centaines de milliers ? Pourquoi courir le risque de défigurer complètement notre sécurité sociale, de modifier sa philosophie pour des résultats aussi maigres qu'incertains ? Nous connaissons, en effet, les risques que nous courons : le premier c'est la difficulté de contrôler la réalité de la création d'emplois nouveaux; le second c'est le risque que l'Etat ne transfère pas convenablement à la sécurité sociale les prélèvements alternatifs ou que ceux-ci soient d'un montant inférieur aux estimations...

Et pour finir, on ne peut pas manquer d'observer que parmi les solutions alternatives envisagées par le Bureau du Plan figure l'absence de compensation des 30 milliards de réduction octroyés aux employeurs, qui se traduirait par une réduction des prestations et cela, précisément, en assurance maladie. Pourquoi précisément dans cette branche que certains voudraient sortir de la sécurité sociale, que d'autres voudraient communautariser et d'autres encore, si ce n'est les mêmes, voudraient privatiser partiellement ? Comme c'est étrange...

Les cotisations sociales assises sur les rémunérations représentent la meilleure protection de la sécurité sociale...

Il serait utile de faire le chemin du petit poucet pour retrouver d'où (re)vient, depuis quelques années, cette critique omniprésente du mode de financement de la sécurité sociale par les cotisations sociales présentées comme une taxe sur le travail. Alors que les cotisations sociales présentent des atouts incomparables tant pour la sécurité sociale que pour les travailleurs. Je me contenterai de présenter ici les principaux arguments.

Pour la sécurité sociale, les cotisations présentent le mode de financement le plus sûr, le plus rapide, le plus ajusté. Ce financement échappe aux aléas de la vie politique, aux modifications d'orientation des gouvernements, aux confusions avec le budget de l'Etat.

Il est le seul à pouvoir assurer une étroite corrélation entre le niveau de la sécurité sociale et le niveau des rémunérations. Les cotisations sociales jouent par rapport à la sécurité sociale le même rôle que l'indexation par rapport au coût de la vie. Faites sauter l'indexation et les salaires pourront être complètement déconnectés par rapport au coût de la vie. Faites sauter les cotisations sociales et le niveau des salaires pourra être complètement déconnecté par rapport aux coûts de la protection sociale.

Les cotisations sociales représentent un prélèvement affecté dont le circuit est particulièrement court, dont la perception est peu coûteuse et dont le contentieux est particulièrement réduit, si on le compare à celui que l'on peut observer dans la fiscalité.

Certains avancent l'idée que les cotisations seraient moins justes que les impôts directs parce qu'elles sont proportionnelles et déductibles fiscalement. Une telle affirmation repose sur l'ignorance de la nature du caractère social de la redistribution dans la sécurité sociale. Ce caractère social découle, en effet, du fait que les primes sont ici proportionnelles aux rémunérations et non aux risques. Que beaucoup de risques (chômage, invalidité, santé, maladies professionnelles, accidents du travail...) sont d'autant plus importants que les revenus sont faibles. En ce qui concerne les allocations familiales et les pensions, si le bilan en termes des seules prestations est plutôt favorable aux milieux privilégiés (Effet Matthieu), la différence entre les cotisations versées et les prestations reçues ne va pas nécessairement dans le même sens. On oublie aussi que les prestations sont plafonnées et que les prestations ne sont donc pas totalement proportionnelles aux revenus antérieurs.

Dans une journée d'étude sur les prélèvements obligatoires qui s'est tenu l'année passée, Bernard Friot (16) soulignait aussi que *« dans tous les cas de figure, le recul de la cotisation proportionnelle, au premier franc donc, et son remplacement par l'impôt, proportionnel (CSG,TVA) ou progressif (IRPP), ou par une cotisation progressive (franchise) aboutissent à une fragilisation des prestations sociales, menacées d'une dérive de type beveridgien. Le « salaire indirect » reculant pour laisser place à un « minimum social ».*

Le même auteur -et il n'est pas le seul à le faire- montre que les cotisations sociales ont joué et jouent un rôle essentiel dans la formalisation du travail en emploi. La formalisation du travail en emploi est, en effet, marquée par l'étalement des ressources sur l'ensemble du cycle de vie sans appel à l'épargne, par une distribution en barèmes du salaire direct (barème des rémunérations) et indirect (barèmes des cotisations et prestations), par la gestion en partenariat social, par l'application des mêmes normes à l'intérieur d'un même territoire (en opposition avec des pratiques d'entreprises), par la cohésion entre les actifs et non actifs, entre malades et bien portants, etc... Et précisément, l'offensive contre les cotisations sociales pourrait être orientée vers la destruction de cette formalisation du travail en emploi...

Il est aussi ridicule de continuer à présenter les cotisations comme des « charges » sociales. Les économistes connaissent le rôle de la sécurité sociale dans la régulation de la consommation, particulièrement en période de crise. Ils oublient trop souvent que la sécurité sociale est créatrice d'emplois. Il suffit de penser à tous les emplois qui dépendent de l'assurance soins de santé. Dans une période de crise de l'emploi, il serait logique d'accroître toutes les formes de dépenses sociales (assurance dépendance, services et équipements collectifs, voir assurance logement social...) qui ont une incidence si immédiate sur la création d'emploi et qui permettent si souplement le transfert des gains de productivité vers des secteurs où des emplois

sont à créer. D'emplois si nécessaires de surcroît... Il y aurait là des pistes prometteuses pour le ressourcement de la sécurité sociale...

Notes

(1) Plusieurs auteurs ont déjà fait observer que ce sont surtout les «économistes» qui critiquent l'Etat-Providence Voir: N. Ploug et J. Kvist, «*L'Etat providence en liquidation ?*» dans *La Sécurité sociale demain : permanences et changements*, coll. Etudes et Recherches n° 36, AISS, Genève, 1995.

(2) Mon analyse concerne le régime des salariés. Le régime des indépendants mérite des retouches.

(3) Bureau du Plan, *Perspectives économiques, 1993-1997*, septembre 1993, p. 60.

(4) J'insiste à l'intention de ceux qui prétendent que mettre certaines branches de la sécurité sociale dans les mains du Parlement serait plus sûr et plus démocratique...

(5) Rapport n° 148 soumis aux chambres législatives pour la session 1991-1992.

(6) Voir «50 ans de Sécurité sociale...Et après ?» T.2 «Le difficile équilibre des chiffres», par la Direction Générale des études financières et statistiques du Ministère de la Prévoyance sociale, éd. Bruylant, 1995.

(7) Loi du 29 décembre 1990

(8) «*Croissance, Compétitivité, Emploi*»... *Livre blanc*, CEE, 1993, p. 143-146

(9) Sur les origines des déficits publics, les théories sont fatalement très opposées. Je partage plutôt l'opinion de ceux qui y voient la conséquence des politiques macroéconomiques menées depuis les années '80. A cela s'ajoute pour la Belgique une politique particulièrement généreuse d'aide aux entreprises et de réduction des recettes fiscales.

(10) Il n'y a pas de corrélation générale entre les pays à salaires élevés et ceux à chômage élevé. «De nombreux travaux économétriques ont essayé d'apprécier l'impact du coût du travail sur l'emploi et le chômage; ils aboutissent à des résultats relativement variés» peut-on lire p.141 dans le premier rapport annuel du «Conseil Supérieur de l'Emploi des Revenus et des Coûts», récemment créé en France: «Les inégalités d'emploi et de revenu. Mise en perspective et nouveaux défis», éd. La Découverte, 1996.

Posant la question de l'impact de la sécurité sociale sur la compétitivité, S.B. Kamerman écrit: «*La conclusion générale a été que l'on en sait beaucoup sur l'impact sur la compétitivité, et qu'il y a peu de preuves que les dépenses de la sécurité sociale l'affectent ou affectent les coûts du travail, les taux d'emploi/chômage ou les niveaux de l'épargne*» dans «*La sécurité sociale demain: permanence et changements*», coll. Etudes et Recherches, n° 36; AISS, Genève, 1995.

(11) S'il y avait réellement une relation entre le coût du travail et la demande de travail, il est évident que les travailleuses seraient partout les premières embauchées : elles sont plus scolarisées que les hommes et ne coûtent en moyenne que 75% de ce que coûtent les hommes.

(12) La CSC prévoyait de ne sortir qu'une partie de cette cotisation et d'en garder une partie pour financer les pensions.

(13) dans «Les prélèvements obligatoires», Actes de la Journée d'étude du 16 mai 1995, CERC-Association, Paris, 1995.

(14) Bureau du Plan, «Variantes de réduction des cotisations sociales employeurs et de modalités de financement alternatives», Planning Paper n° 75, décembre 1995.

(15) Les résultats peuvent être légèrement différents si on applique la mesure seulement au secteur industriel ou seulement au secteur des services marchands.

(16) «Les prélèvements obligatoires», Actes de la Journée d'étude du 16 mai 1995, CERC-Association, Paris, 1995.

Flexibilité du travail et sécurité sociale : quelles conséquences pour les femmes ?

Référence de l'extrait : dans « (A)typische arbeid en huishoudens : recente bevindingen », Steunpunt Women's Studies-LUC, 1995, pp. 40-54

Au cours de cet exposé, je m'efforcerai de montrer que la tendance actuelle déréguler le droit du travail et à organiser une plus grande flexibilité est particulièrement défavorable aux femmes. Celles-ci en effet, sont victimes des formes de flexibilité qui entraînent non seulement une réduction des revenus professionnels mais aussi une réduction de la redistribution sociale qui s'opère à travers la sécurité sociale. L'accroissement de la flexibilité du travail doit, selon moi, être considéré comme une manière de reconstruire les inégalités sociales entre les travailleurs et particulièrement entre les hommes et les femmes.

Dans la première partie de cet exposé je montrerai que la flexibilité et particulièrement la flexibilité qui comporte une importante réduction de la rémunération s'installe à partir des travailleurs à bas salaires, dont la grande majorité est constituée de femmes. Dans la seconde partie de cet exposé je montrerai les conséquences pour la sécurité sociale de ces travailleurs dont les revenus de remplacement ne permettent plus de vivre de manière autonome. Pour ces travailleuses, la raison d'être du salaire minimum garanti et les objectifs mêmes de la sécurité sociale ne sont plus rencontrés.

Les travailleurs à bas salaires et la flexibilité du travail.

Nous savons -et cette constatation est assez largement connue- que l'écart entre les rémunérations des travailleuses et celles des travailleurs se situe (1991) entre 75,6% (ouvrières) et 65,2% (employées). Mais ce qui est moins connu c'est que les travailleuses, bien qu'elles représentent nettement moins de la moitié de la population active (soit 42%) forment cependant la grande majorité des travailleurs "à bas salaires" (1)

Selon les critères européens, le "bas salaire" est défini comme le salaire représentant 66% du salaire médian des travailleurs à temps plein. Dans les pays qui ont une norme légale de salaire minimum, celui-ci représente souvent entre 60 et 70% du salaire médian. C'est le cas de la Belgique où il représente 66% du salaire médian. Ainsi en Belgique, selon ces définitions, le "bas salaire" est quasi équivalent au salaire minimum interprofessionnel garanti.

Dans notre pays, au total, parmi les travailleurs à temps plein, il n'y en a que 5% dont les rémunérations se situent à ce niveau. C'est la plus faible proportion parmi les pays européens. Ce résultat favorable est en général attribué au fait que le marché du travail connaît une solide régulation et notamment que les conditions de rémunérations sont encadrées par de fortes négociations collectives. Par contre les travailleuses travaillant à temps plein représentent 62% de ces travailleurs à bas salaires. Et là, notre pays occupe la cinquième place dans l'ordre de ceux qui réservent la position la plus défavorable aux femmes. Parmi les femmes qui travaillent à temps plein, on en trouve 10% qui sont dans cette catégorie des bas salaires. Or dans notre pays, tout comme en Allemagne, cette forme de discrimination ne repose en aucune façon sur des différences de niveaux de scolarisation entre les femmes et les hommes. En Belgique, en effet, les femmes qui se présentent sur le marché du travail ont un niveau de scolarisation moyen qui est plus élevé et meilleur que celui des hommes.

Actuellement, le salaire minimum garanti est de 40.843 frs brut par mois pour les adultes et 42.469 frs brut pour un travailleur de 22 ans avec 12 mois d'ancienneté. L'indexation des salaires est établie en pourcentage du salaire de telle sorte que l'augmentation du coût de la vie se traduit par des augmentations qui, en chiffres absolus, sont d'autant moins élevés que les salaires sont bas. L'actuel index-santé qui maintient l'indexation en-dessous du niveau réel de l'augmentation du coût de la vie est donc particulièrement défavorable aux travailleurs à bas salaires.

Examinons maintenant le niveau des revenus de remplacement de ces travailleurs à temps plein qui ne jouissent que d'un bas salaire. En incapacité primaire un travailleur à bas salaire touchera moins de 25.000 frs par mois; un chômeur isolé en première période, quelque 21.000 frs par mois. Or ces montants placent les bénéficiaires de ces revenus de remplacement en dessous du seuil de pauvreté, c'est à dire en appliquant les critères européens, en dessous de la moitié du revenu moyen des habitants du pays. Nous arrivons donc à une première constatation: les travailleurs occupés à *plein temps* et vivant d'un *salaire minimum garanti* ou d'un "*bas salaire*" tombent en dessous du seuil de pauvreté aussitôt qu'ils perdent leur emploi. Nous l'avons dit, parmi les travailleurs de cette catégorie, figurent quelque 62% de femmes.

Mais ce n'est pas tout. Nous avons pris comme référence le statut du travailleur isolé. Or dans un grand nombre de cas, les travailleuses ne sont pas isolées mais mariées ou cohabitantes. Dans ce cas, les revenus de remplacement seront nettement plus défavorables de telle sorte qu'au sein de sa famille, pour la travailleuse ayant perdu son emploi, le revenu de remplacement ne couvre même plus ses propres frais réels. Elle ne peut plus participer aux charges économiques du ménage et elle tombe partiellement, pour le coût de son existence, à charge de son conjoint ou cohabitant.

Le tableau qui figure ci-dessous montre à quel point les **minima légaux** de sécurité sociale (ceux qui correspondent aux revenus des travailleurs à temps plein et salaire minimum garanti) se sont dégradés au cours des dernières années. A l'heure actuelle, pour les cohabitants ayant travaillé à temps plein, les minima légaux de la branche du chômage sont inférieurs au montant du MINIMEX pour un isolé. Ainsi vis-à-vis des travailleurs à bas salaires, la sécurité sociale n'arrive pas à remplir le rôle qui est le sien.

Comparaison entre les prestations sociales minimales légales et le revenu moyen par habitant

| Années | 1986 | 1988 | 1990 | 1991 | 1992 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| Revenu national moyen | 415.000 | 496.000 | 570.700 | 598.500 | 623.500 |
| Minima légaux en % du R.N. moyen | | | | | |
| I. SECURITE SOCIALE | | | | | |
| <i>Pensions</i> | | | | | |
| taux ménage | 75,37 | 63,26 | 60,58 | 60,19 | 60,07 |
| taux isolé | 60,30 | 50,62 | 48,47 | 48,16 | 48,07 |
| <i>Allocations de chômage</i> | | | | | |
| taux chef de ménage | 67,53 | 56,68 | 53,29 | 53,81 | 52,9 |
| taux isolé | 47,65 | 40,52 | 38,12 | 38,51 | 37,86 |
| taux cohabitant | | | | | |
| 1 ^{ère} période | 45,77 | 34,15 | 31,43 | 31,07 | 30,57 |
| 2 ^{ème} période | 30,37 | 25,50 | 23,44 | 23,21 | 22,80 |

II. ASSISTANCE SOCIALE

Minimex et RGPA

| | | | | | |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| taux ménage | 58,90 | 50,72 | 48,59 | 49,01 | 48,22 |
| taux isolé | 42,68 | 38,04 | 36,44 | 36,76 | 36,17 |

Attention: Le revenu national par habitant est une moyenne tandis que les pourcentages se référant à cette moyenne sont des minima légaux.

Toutefois, la situation de ces travailleurs à temps plein et à bas salaires n'est pas la plus défavorable.

Nous en venons ainsi au deuxième point de notre exposé: c'est précisément parmi ces travailleurs à faible rémunération qui regroupent une majorité de femmes que s'installent d'une part les discriminations en matière de sécurité sociale et d'autre part, la flexibilité du travail. Ce double processus a pour conséquence qu'actuellement un grand nombre de travailleuses ne jouissent pas de la plénitude du droit au travail et du droit à la sécurité sociale.

L'utilisation de la sécurité sociale pour flexibiliser l'emploi.

Nous ne reprendrons pas ici toute les critiques que nous formons habituellement sur la conception "familialiste" des prestations sociales. Nous nous attacherons seulement à l'analyse du lien qui doit être fait entre le traitement social du chômage et la dégradation du droit au travail des femmes. La dégradation des conditions de travail et de revenus des travailleuses est, en effet, largement imputable aux discriminations entre hommes et femmes dans le traitement social du chômage, tel qu'il a été organisé par nos gouvernements successifs.

Face au risque de chômage, nous constatons que certains travailleurs peuvent bénéficier de solutions assez favorables comme le chômage temporaire (autrefois appelé chômage à temps partiel) ou la prépension conventionnelle tandis que d'autres sont remis au travail à temps partiel involontaire, soumis aux obligations des A.L.E. ou sont exclus du droit aux allocations sur la base d'un chômage anormalement long.

Rappelons que les femmes représentent 44% des travailleurs assurés contre le chômage mais 57% des chômeurs et 62,2% des chômeurs de plus de deux ans.

Les femmes forment la grande majorité des victimes des statuts les plus défavorables: elles représentent 85% des travailleurs à temps partiel involontaire et à temps partiel avec maintien de droits ayant accepté cette occupation partielle pour échapper à un chômage complet indemnisé.

En 1993, elles représentaient plus de 69% des chômeurs inscrits dans les ALE. et plus de 80% des chômeurs qui y avaient été mis au travail. Plus de 80% des heures travail effectuées par ces chômeurs était du travail de "femme à journée".

En 1994, Les femmes représentaient 90% des chômeurs exclus du droit aux allocations de chômage sur la base de l'article 83 § I qui concerne le chômage de longue durée.

Par contre, dans les statuts les plus favorables, les femmes sont nettement minoritaires; elles ne représentent que 10,5% des bénéficiaires de la prépension conventionnelle. Lorsque les statistiques du chômage temporaire (autrefois appelé chômage partiel) étaient

ventilées par sexe, les femmes représentaient seulement 30% des bénéficiaires, or en 1993, on comptait, en moyenne journalière, plus de 63.000 chômeurs temporaires.

Analysons, terme à terme, les conséquences de ces divers statuts.

En ce qui concerne la première catégorie évoquée, nous ne parlerons plus des travailleurs à temps réduit involontaire (TTRI) puisque cette réglementation sera totalement éteinte à partir du 31 décembre de cette année. Subsistera alors seulement la catégorie des travailleurs à temps partiel avec maintien de droits (TTPMD) parmi lesquels certains peuvent prétendre à une allocation plafonnée de garantie de revenu. En vertu de cette réglementation, les travailleurs en question peuvent bénéficier d'une allocation de chômage pour la partie non travaillée de leur temps. Cette allocation est égale à la différence éventuelle entre leur salaire net actuel et l'allocation de chômage dont ils bénéficiaient en tant que chômeurs complets indemnisés (ce complément est toutefois plafonné aux 2/3 de cette allocation antérieure). Or en ce qui concerne les "cohabitants", le salaire net du travail à temps partiel dépasse presque toujours le montant de l'allocation de chômage antérieure de telle sorte qu'ils ne peuvent prétendre à aucun complément. Du point de vue de leurs revenus donc, les TTPMD cohabitants qui sont cependant des demandeurs d'emploi à temps plein, sont traités exactement de la même manière que des travailleurs ayant choisi de travailler à temps partiel. Autrement dit, ces TTPMD cohabitants perçoivent, en travaillant, moins que ce qu'ils ne percevaient en étant au chômage.

Jusqu'à présent, les travailleurs à temps partiel involontaire poursuivaient une carrière à temps plein ce qui détermine leurs droits en matière de retour au chômage, d'incapacité primaire ou d'invalidité et de pensions; il faut signaler que de lourdes menaces pèsent aujourd'hui sur le régime des pensions de ces travailleurs qui pourraient, pour le calcul de leur pension, être également ramenés au même statut que celui des travailleurs ayant choisi de travailler à temps partiel. Rappelons que cette catégorie est particulièrement féminisée: parmi les "chômeurs cohabitants" figurent 72,5% de femmes, parmi les chômeurs au travail à temps partiel avec maintien de droits, figurent 85% de femmes.

Nous pouvons comparer ce statut particulièrement défavorable au statut tout à fait favorable des "chômeurs temporaires" (autrefois appelés chômeurs à temps partiel). En ce qui concerne les chômeurs temporaires, la durée ou la répétition du chômage n'a aucune incidence sur le montant de leurs allocations: ils ont donc tous le statut le plus favorable (chômage de 1ère période). Le Fonds de Fermeture des Entreprises participe de manière particulière au financement de ce chômage temporaire. En conséquence on peut constater qu'en 1994, le montant de l'allocation journalière moyenne d'un chômeur temporaire s'élevait à 1.112 frs (soit quelque 29.000 frs par mois) alors que le montant de l'allocation journalière moyenne d'un chômeur complet indemnisé (toutes catégories confondues) s'élevait seulement à 831 frs (soit quelque 21.600 frs par mois). Inutile de dire que les "chômeurs temporaires" échappent à toutes les formes de tracasseries et de suspicions. Ils poursuivent une carrière à temps plein, leur pension sera calculée sur la base de leur rémunération perdue. Près de 70% des chômeurs de cette catégorie sont des hommes.

Plus favorable encore est la situation des bénéficiaires de la prépension conventionnelle.

On sait que ces prépensionnés tout en conservant le statut de chômeurs, ne sont plus tenus d'être inscrits comme demandeurs d'emploi, qu'ils bénéficient de leur allocation de chômage au taux le plus favorable (1ère période) et, en outre, d'un complément (versé par l'entreprise prépensionnante) dont le montant représente la différence entre leur dernière rémunération (plafonnée à 97.475 frs bruts par mois) et le montant de l'allocation de chômage. Au total le prépensionné bénéficie donc d'un revenu qui est quasi le même que celui de la dernière rémunération nette. Il ne subit aucune diminution dans le temps et, ce statut étant définitif, il

n'est pas passible de l'application de la réglementation sur le chômage anormalement long. Comme les prépensions ont pu prendre cours, selon les années, les secteurs ou les motifs (entreprises en difficulté ou en restructuration...) entre 52, 54, 55 ans.. (aujourd'hui, la règle générale fixe le seuil à 58 ans mais des exceptions sont admises), il se fait qu'un homme prépensionné peut parfois bénéficier de ce régime favorable pendant une dizaine d'années, une femme prépensionnée au même âge, en bénéficie pendant cinq ans de moins, nous y reviendrons. Il est difficile de dire quel est le montant moyen d'un revenu des prépensionnés. On sait seulement que les prélèvements (3,5% pour les pensions et 1% de retenue) ne peuvent avoir pour effet de réduire le montant de la prépension en-dessous de 42.750 frs pour un chef de ménage et 35.627 frs pour les autres. Ces montants peuvent donc être considérés comme des seuils. Par ailleurs, on sait que, pour les prépensions, la dépense totale à charge de l'ONEm était en 1994 de 52,5 milliards, somme qui correspondait à la partie allocations de chômage de quelque 135.000 prépensionnés. On peut en déduire que le montant moyen de la seule partie allocation de chômage devait représenter quelque 32.000 frs par mois ce qui n'est pas loin de l'allocation maximale que peut obtenir un chômeur ordinaire. A ce montant vient s'ajouter, comme nous l'avons dit, le montant de la différence entre cette allocation et la dernière rémunération. Depuis 1993, les prépensionnés ne peuvent plus exercer d'activité rémunérée, ils peuvent toutefois exercer des activités bénévoles dans des associations à but social, humanitaire ou tout au moins sans but lucratif.

Pendant ces années de prépensionnement, la carrière du bénéficiaire continue à courir et les rémunérations prises en compte pour sa pension sont celles qui précédaient son prépensionnement (mécanisme des 'journées assimilées'). Ici, il faut mentionner une importante discrimination qui est très défavorable aux travailleuses. Bien qu'en vertu de la loi sur la flexibilité de l'âge de la retraite, les travailleuses puissent désormais travailler jusqu'à 65 ans, ce qui permet à un certain nombre d'entre elles d'améliorer ou de compléter leur carrière professionnelle en vue du calcul de la pension, il se fait que les réglementations sur le chômage et sur l'invalidité n'ont pas été mises en concordance avec cette loi sur la flexibilité de l'âge de la retraite. Les allocations de chômage et les indemnités d'invalidité ne peuvent donc toujours pas être attribuées aux travailleuses au-delà de 60 ans. Comme la base de la prépension conventionnelle est précisément l'allocation de chômage, les femmes prépensionnées ne peuvent plus jouir de ce statut au-delà de 60 ans. Cette discrimination est lourde de conséquence: premièrement, pendant ces 5 ans, au lieu de conserver ce revenu dont nous venons de voir qu'il correspond à leur rémunération perdue, les femmes bénéficiaires n'auront droit qu'au montant de leur pension qui est généralement fort maigre: à ce niveau la perte subie par des travailleuses à rémunération moyenne s'élève déjà à plus 1,5 million pour ces cinq années. A cela s'ajoute, en deuxième lieu, que ces prépensionnées ne pourront pas bénéficier de ces cinq années de carrière pour le calcul de leur pension qui est établi en quarantièmes (la carrière complète étant, pour les femmes, de 40 ans). Cette discrimination se répercutera donc pendant toute leur vie de pensionnée sur le montant de leur pension. En nous référant au montant moyen des pensions de retraite des femmes (taux isolés), nous pouvons estimer cette perte à quelque 2.200 frs par mois soit quelque 26.400 frs par an et 264.000 frs en dix ans... Nous voulons encore souligner un autre aspect du caractère particulièrement injuste de cette discrimination: pour les hommes, en effet, la valorisation dans le montant de leur pension de ces cinq années de carrière (entre 60 et 65 ans) se répercutera, bien entendu, sur les droits dérivés qui peuvent en découler (supplément du taux ménage, pension de survie éventuelle, pension de divorcée éventuelle...). Rappelons pour terminer que ce régime si favorable des prépensions conventionnelles est particulièrement masculinisé, puisque près de 90% des bénéficiaires sont des hommes et que, de surcroît, les quelque 10% des bénéficiaires qui sont des femmes perdent en tout cas 5 années de son application....

Je voudrais évoquer aussi rapidement le cas de l'exclusion du droit aux allocations de chômage. Les motifs d'exclusion sont regroupés en 26 catégories. Les motifs d'exclusions sont

assortis de sanctions d'une sévérité progressive. Les sanctions les plus minimales consistent en une suppression des allocations pour une période déterminée de 1 à 3 semaines. Les sanctions à durée déterminée peuvent aller jusqu'à une suppression durant 52 semaines. La sanction la plus grave est la sanction pour une période indéterminée. Ces sanctions privent le chômeur non seulement de ses allocations mais aussi de l'ensemble des droits à la sécurité sociale et cela pour une durée indéterminée. On remarquera d'abord avec un certain étonnement que les sanctions qui frappent, par exemple, le refus de se présenter à une A.L.E., les déclarations inexactes, les fausses estampilles de la carte, etc... sont généralement frappées de sanctions temporaires. Les sanctions définitives sont réservées aux refus d'emploi, aux refus de participer ou de poursuivre un plan d'accompagnement, à l'indisponibilité pour le marché du travail, toutes sanctions qui restent dans la logique du « risque » chômage. Mais elles visent également ce « chômage anormalement long » qui échappe totalement à la décision du chômeur et qui ne peut frapper que les « cohabitants ». Ainsi, le fait d'être « cohabitant » est interprété en quelque sorte comme une indisponibilité pour le marché du travail ou comme un refus d'emploi, etc... En 1994, 76,6% des exclusions définitives (27.691 cas) étaient fondées sur l'argument du chômage anormalement long et plus de 89% des victimes des exclusions sur cette base étaient des femmes. Au total, sur l'ensemble des chômeurs définitivement exclus, 78% sont des femmes. Nous voyons ici encore que le traitement du chômage est utilisé non seulement pour priver les femmes de leurs allocations de chômage (pour cette seule année 1994, ces exclusions définitives ont probablement fait perdre plus de 3,2 milliards à ces chômeuses) mais aussi de l'ensemble de leurs droits à la sécurité sociale (y compris leurs droits en matière de pensions) et contribue à les écarter du marché du travail. Comme ces exclusions visent, dans la grande majorité des cas, des « cohabitantes », l'année suivante, elles permettront au conjoint de l'exclue de bénéficier d'une réduction d'impôts par suite de l'application du quotient conjugal. Les exclusions ont donc pour conséquence (ou pour objectif ?) de rendre l'épouse économiquement complètement dépendante de son conjoint et d'octroyer à celui-ci une sorte de gratification pour cette hiérarchisation des relations du couple.

Nous ne développerons pas ici l'analyse du système des A.L.E. dont le fonctionnement représente une dénégation du droit à l'emploi et une dénégation de toute qualification professionnelle. L'application de cette formule qui concerne particulièrement les chômeuses laisse croire qu'une chômeuse peut, d'une certaine façon, être ramenée au statut de « bonne à tout faire ». Une travailleuse, parce qu'elle tombe en chômage, perd son statut et sa qualification professionnelles, elle devient au regard de l'A.L.E., une « femme » qui, comme toutes les autres, est capable d'accomplir du travail ménager. L'A.L.E. parce qu'elle se présente comme une bourse « d'heures de travail » est par le fait même une institution qui casse le droit à l'emploi (le contrat d'emploi). Or, nous l'avons dit plus haut, le travail proposé par les A.L.E. concerne à plus de 80% les chômeuses.

Dans cette deuxième partie de notre exposé, nous avons voulu montrer qu'à travers le traitement du chômage, les pouvoirs publics se permettaient de dégrader d'une manière très spécifique le droit au travail des femmes, leurs droits à la sécurité sociale et leur place sur le marché du travail. Nous n'avons donc pas abordé ici la question, bien connue par ailleurs, des discriminations qui, en matière d'allocations de chômage, frappent les chômeurs cohabitants. Ceux-ci représentent plus de 55,5% des chômeurs et les femmes représentent plus de 70% de ces cohabitants. L'allocation moyenne d'une chômeuse cohabitante représente 70,5% de l'allocation moyenne de l'ensemble des chômeurs (toutes catégories confondues).

Flexibilité et emploi: effets sur la sécurité sociale

Dans la troisième partie de mon exposé, je parlerai des discriminations spécifiquement liées à ce qu'on appelle la flexibilité du travail et je m'efforcerai d'en montrer les effets sur la sécurité sociale (2).

Le premier point concerne la durée du travail. Habituellement, lorsque l'on mesure les écarts entre les rémunérations des hommes et des femmes, on compare des termes équivalents, c'est à dire, pour les ouvriers, la rémunération à l'heure et pour les employés à temps plein, la rémunération mensuelle. Ces données précieuses permettent de saisir les discriminations en termes de rémunérations. Par contre, pour mesurer les discriminations en termes de pouvoir d'achat, il est nécessaire de mesurer aussi les différences entre le temps de travail offert aux hommes et celui offert aux femmes.

Je ne vais pas entrer ici dans la discussion fort complexe sur la distinction entre la demande d'emplois à temps réduit et l'offre d'emplois partiels: cette discussion me paraît une construction typiquement masculine. En effet, il me paraît évident que pour les femmes, même lorsqu'elles *demandent* du travail à temps réduit, -cette demande est d'ailleurs toujours moins importante et moins durable qu'on ne le croit et qu'on ne le dit-, cette demande procède d'une *obligation* qui leur est faite de résoudre la quadrature du cercle, c'est à dire d' assumer un travail familial non partagé et gratuit et d'assurer en même temps leur propre autonomie économique et sociale tout en participant à l'entretien économique de leur famille.

J'ai montré plus haut que la parcellisation de l'emploi des femmes leur était largement imposée à travers la réglementation sur le chômage. Notre sécurité sociale, financée par nos propres cotisations de travailleurs, est donc, dans ce cas, utilisée pour introduire de force la flexibilité du travail telle que la demandent les patrons. Ici je me conteraï d'observer le résultat global de cette extension de l'offre d'emplois partiels et des contraintes qui pèsent sur la vie des femmes.

En 1993, il y avait en Belgique 611.235 personnes qui travaillaient habituellement moins de trente heures par semaine, dont 82% sont des femmes. Dans les durées les plus réduites, par exemple moins de 10 heures de travail par semaine, la part des femmes est encore plus importante puisqu'elle dépasse les 84%.

La même année, il y avait 390.131 personnes qui travaillaient habituellement plus de 40 heures par semaine, parmi lesquelles 73% d'hommes.

Si on analyse cette durée habituelle du travail hebdomadaire par catégorie socioprofessionnelle, les chiffres sont tout aussi instructifs.

Parmi les ouvriers travaillant habituellement moins de trente heures par semaine (132.158) figurent plus de 81% de femmes. Parmi les employés travaillant moins de trente heures par semaine (207.923), figurent 90,5% de femmes. Parmi les fonctionnaires travaillant moins de trente heures semaine (225.657) figurent 74,5% de femmes.

En ce qui concerne les travailleurs effectuant habituellement plus de 40 heures par semaine, dans la catégorie des ouvriers (25.370) figurent 88,5% d'hommes, dans la catégorie des employés (62.980) figurent plus de 82% d'hommes, dans la catégorie des fonctionnaires (31.553) figurent plus de 61% d'hommes.

Reste la catégorie des travailleurs qui déclarent avoir un temps de travail très variables (321.501) parmi lesquels nous trouvons 71,5% d'hommes.

Rappelons rapidement les caractéristiques de la répartition du temps de travail dans les grandes catégories de branches économiques.

Dans les branches “commerce, horeca”, etc... (N.A.C.E./6), la part des femmes dans l’emploi total (569.751) est de plus de 46%. La part de l’emploi partiel dans l’emploi total est de 16,5% et la part des femmes dans l’emploi partiel est de 92%.

Dans les branches “banques et assurances” etc... (N.A.C.E./8), la part des femmes dans l’emploi total (373.753) est de 43,2%. La part de l’emploi partiel dans l’emploi total est de plus de 13% et la part des femmes dans l’emploi partiel est de plus de 91%.

Il serait fastidieux de poursuivre cette analyse pour chacune des branches. Je voudrais cependant encore faire remarquer que ce sont les travailleuses à *basses rémunérations* qui sont particulièrement visées par l’*offre d’emplois partiels*.

Ainsi, si nous analysons le secteur des soins de santé, nous constatons que 37% du personnel soignant travaille à temps partiel, mais la répartition en est la suivante: 46% du personnel soignant *non qualifié*, 42% des *infirmières A2*, mais seulement 6% des *infirmières en chef* travaillent à temps partiel.

Nous voudrions donc, insister sur le fait que l’emploi partiel est avant tout un emploi de statut social inférieur, qui s’impose progressivement pour les travailleurs avec des rémunérations du bas de l’échelle. Il est bien évident qu’un morceau d’emploi à basse rémunération ne permet pas de subvenir économiquement à ses propres besoins. Il s’agit d’une catégorie d’emplois qui échappe donc aux objectifs de la législation sur le salaire minimum garanti. Celui-ci a, en effet, pour objectif d’assurer une concordance entre le minimum socio-vital d’un travailleur et le montant de sa rémunération. Or, nous pouvons affirmer que la grande majorité des travailleuses occupées dans des emplois partiels ne peuvent pas vivre de leur propre travail, elles sont donc obligées de chercher des solutions d’appoint (mariage, dépendance économique par rapport à un homme, complément de travail en noir ou complément de ce travail ménager qui fournit le logement, la nourriture, etc...).

A l’autre extrémité du temps de travail habituellement presté, nous trouvons des travailleurs, en majorité des hommes, qui au-delà de la durée conventionnelle ou légale, effectuent des heures supplémentaires payées à des tarifs d’heures supplémentaires, ce qui est particulièrement avantageux. Ici encore, il convient de comparer le traitement des heures “supplémentaires” parfois prestées par les travailleuses à temps partiel (ces heures qui sont qualifiées de “complémentaires” ne sont payées qu’au tarif normal des heures régulières) avec ces heures “supplémentaires” parfois prestées par des travailleurs à temps plein; celles-ci sont payées avec des majorations tout à fait conséquentes.

Le travail à temps réduit ne fournit qu’une sécurité sociale réduite (3). Pour la couverture des soins de santé, les travailleuses sont en ordre d’assurance dès que le travail à temps partiel est au moins un mi-temps payé au salaire minimum garanti. Pour les petits temps partiels à basses rémunérations, les travailleuses sont souvent obligées de payer des compléments de cotisations. En cas d’incapacité de travail, d’invalidité, de chômage ou de prise de pension, les revenus de remplacement seront calculés au prorata des rémunérations et du temps de travail presté. Toutefois des règles complémentaires viennent parfois limiter certains droits. Ainsi, pour avoir droit au chômage, il faut travailler au moins 18 heures par semaine; le nombre de demi-jours de travail pour établir la période de référence commence à poser beaucoup de problèmes d’accès au droit pour les jeunes travailleuses. En matière de pensions dans le régime des salariés, pour avoir droit à la pension minimale légale correspondant aux 2/3 d’une carrière complète, il faut justifier d’une répartition annuelle de ces deux tiers; ceci a pour effet que la plupart des femmes qui pourraient théoriquement justifier deux tiers de carrière (près de 27 années de travail au total) mais sur la base d’années à temps plein et d’années à temps partiel tombent hors de cette garantie.

Il est sans doute justifié d'exiger une stricte proportionnalité entre le travail presté, les rémunérations encaissées, les cotisations versées et les droits aux revenus de remplacement. Cette exigence doit, par ailleurs, être confrontée aux *droits dérivés* qui sont attribués gratuitement sans aucune contribution en termes de travail professionnel ou de cotisations sociales.

Mais ici, nous voudrions surtout souligner le rapport entre l'analyse que nous venons de proposer sur l'offre d'emploi partiel et l'évolution des revendications en matière de temps de travail.

Du point de vue des femmes, une réduction linéaire du temps de travail est un non sens. Beaucoup de femmes travaillent trop peu par rapport à ce qu'elles souhaitent, par rapport aux revenus dont il faut pouvoir disposer pour être autonomes, par rapport aux revenus de remplacement octroyés en cas de perte du revenu professionnel. Pour les travailleuses et les demandeuses d'emploi, tout aménagement du temps de travail devrait, en premier lieu, aboutir à une redistribution égalisante de l'emploi entre hommes et femmes, à une redistribution égalisante du temps de travail offert aux hommes et aux femmes et bien entendu, à une importante création de nouveaux emplois à temps plein pour répondre à tous les besoins non satisfaits de la société. Cette redistribution du travail rémunéré entre hommes et femmes, doit s'accompagner ou s'accompagnera même en partie spontanément, d'une redistribution entre hommes et femmes du travail gratuit au sein des ménages et familles.

L'emploi partiel est, en ordre d'importance, la cause majeure de la dégradation des conditions de travail et de revenus des travailleuses. Il convient toutefois d'évoquer d'autres aspects de la flexibilisation du travail, qui risquent, à terme, de marginaliser toujours plus les femmes sur le marché du travail.

Il s'agit respectivement du travail temporaire, du travail posté, du travail aux heures irrégulières et du travail à domicile.

Le travail temporaire s'oppose au travail permanent, c'est une notion qui est un peu différente de celle qui oppose les "contrats à durée indéterminée" aux "contrats à durée déterminée". L'enquête sur les forces de travail fournit des statistiques sur le travail temporaire et le travail permanent. En 1993, les femmes représentaient 40% des travailleurs disposant d'un emploi permanent mais elles représentaient 61,5% des travailleurs ne disposant que d'un emploi temporaire.

Au cours de cette enquête, on interroge aussi les travailleurs sur les raisons pour lesquelles leur emploi n'est que temporaire. On retrouve d'abord deux catégories pour lesquelles les proportions hommes/femmes correspondent globalement à celles du marché du travail: ceux qui ont un emploi temporaire parce qu'ils sont encore en période de formation ou parce qu'ils sont encore en période de contrat à l'essai. Puis nous retrouvons une catégorie d'emplois qui sont considérés comme temporaires et où les femmes sont surreprésentées: ce sont les emplois de résorption du chômage (T.C.T., A.C.S., etc...). Les femmes sont aussi surreprésentées dans les travailleurs temporaires "*qui ne veulent pas d'emploi permanent*" (84% de femmes sur quelque 3.859 travailleurs) et dans les travailleurs temporaires "*qui n'ont pas fourni de raison*" (61,5% de femmes sur quelque 40.631 travailleurs). Ces deux dernières catégories mériteraient sans doute une attention particulière mais elles ne doivent pas faire oublier la dernière: les femmes représentent 66,7% des travailleurs temporaires n'ayant pas pu trouver un emploi permanent (au total 29.894).

En ce qui concerne le travail par équipes, on constatait, en 1989 (4), que 13,7% des hommes et 9,3% des femmes étaient astreints à ce type de travail. Mais la situation varie selon

les secteurs: dans l'ensemble de l'industrie, 14,7% des femmes travaillaient en équipes, dans les industries métalliques et mécaniques de précision cette proportion atteignait 19,7%. Dans les services, au sein de la catégorie fourre-tout intitulée « autres services », 10,8% des femmes travaillaient en équipe. Souvent cette rotation du travail se combine avec un travail à temps partiel: dans ces mêmes « autres services », plus de 30% des femmes travaillent à temps partiel. On en arrive ainsi à cette situation paradoxale: des femmes qui n'ont qu'un emploi partiel et ne perçoivent donc qu'une rémunération partielle sont soumises à la rotation de ce travail de telle sorte qu'elles doivent *être disponibles à plein temps* (parfois même de 9h le matin à 20 h le soir) pour avoir le droit *d'obtenir cet emploi partiel*.

En 1993, 10,6% des travailleuses déclaraient devoir faire habituellement du travail posté et 2% devoir l'effectuer parfois; 10,6% des travailleuses déclaraient devoir habituellement travailler le soir et près de 18% devoir le faire parfois; un peu plus de 3% déclaraient devoir habituellement travailler la nuit et 5,6% devoir le faire parfois; près de 20% déclaraient devoir habituellement travailler le samedi et 19% devoir le faire parfois; 9,4% des travailleuses déclaraient devoir habituellement travailler le dimanche et 12,7% devoir le faire parfois. La même année, 12% des travailleuses déclaraient devoir habituellement travailler à domicile et 4,7% devoir le faire parfois.

Conclusions

Ces conditions de travail particulièrement difficiles et irrégulières pour des rémunérations dont nous avons souligné à quel point elles étaient médiocres déterminent, elles aussi, certaines formes de décrochages partiels ou temporaires. Beaucoup de travailleurs masculins connaissent, eux aussi, des conditions de travail particulièrement difficiles. Mais n'oublions pas une différence fondamentale entre eux: en face de *la flexibilisation* croissante du marché du travail, ce sont les femmes qui se chargent de la *continuité* de la vie familiale et ménagère.

Les pouvoirs publics proposent continuellement des mesures qui incitent, directement ou indirectement, les travailleuses à rémunérations médiocres à se retirer partiellement ou temporairement du marché du travail mais ces incitants accroissent la dépendance sociale et économique des femmes par rapport aux hommes. Celles qui se retrouvent seules et ont perdu leur autonomie économique et sociale seront obligées, comme au XIX^{ème} siècle, de recourir à l'aide sociale en complément de leur travail professionnel. N'oublions pas, en effet, que la "face cachée" de cette politique de flexibilisation de l'emploi, nous la retrouvons du côté du MINIMEX. On dit souvent que ce sont les ruptures familiales qui conduisent les femmes à l'assistance sociale. C'est une erreur d'optique: seules les ruptures familiales des femmes peu ou mal insérées sur le marché du travail conduisent au C.P.A.S. En effet, si 66% des demandeuses d'aide sociale sont des femmes séparées ou divorcées, il faut savoir que plus de 40% d'entre elles *ont eu* une activité professionnelle modeste, qu'un bon tiers sont demandeuses d'emploi sans droit aux allocations de chômage, qu'un certain pourcentage a droit à des prestations sociales mais insuffisantes pour vivre, que d'autres ne sont pas en règle pour l'ouverture de droits en sécurité sociale, et que quelques-unes enfin, ont encore une activité professionnelle régulière trop réduite pour pouvoir en vivre sans complément.

Ceci explique qu'aujourd'hui, la plupart des organisations de femmes demandent aux gouvernements d'adopter des mesures de conciliation de la vie familiale, professionnelle et sociale qui permettent aux femmes de ne pas décrocher du marché du travail et de conserver continuellement la plénitude de leurs droits sociaux et économiques....

Notes

(1) Sur la problématique des “bas salaires”, voir le rapport rédigé par le CERC pour la Direction Générale de l’Emploi, des relations industrielles et des affaires sociales de la CEE: CERC, “*Les bas salaires dans les pays de la communauté économique européenne*”, 1991, doc. /2024/91/Fr. “*Fixation des salaires et ségrégation sexuelle dans l’emploi dans la communauté européenne*”, rapport réalisé par un groupe d’experts sur la situation des femmes sur le marché du travail, sous la dir. de Jill Ruhery et Colette Fagan publié dans Europe Sociale, 1994, supplément 4.

(2) Voir les réflexions théoriques à ce propos : *Le travail à temps partiel et le droit de la sécurité sociale*, Rapport XIV de la XXIIIème Assemblée générale de l’Association Internationale de la Sécurité Sociale (Vienne 1989), Genève.1990.

U. Walwei, *Les nouvelles formes de travail salarié créent-elles des emplois au prix d’une moindre protection sociale ?* dans “La sécurité sociale demain: permanence et changements”, n°36 de Etudes et Recherches, Association Internationale de la Sécurité Sociale, Genève, 1995.

(3) Voir par exemple pour le chômage: P. Paisterman, *Deeltijdse arbeid en werkloosheidsverzekering*, dans “Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht” J. Van Steenberge et A. Van Regenmortel (eds), Die Keure, Brugge, 1995, bl.143-167.

(4) D. Meulders et V. Vander Stricht, *Hausse des taux d’activité et croissance de l’emploi atypique*, dans “Les Femmes d’Europe sur le marché du travail” sous la dir. de R. Plasman, éd. L’Harmattan, Paris, 1994.

Sécurité sociale : Enjeux et principes de l'individualisation des droits

Référence de l'extrait : dans *Chronique féministe*, n° 46, décembre 1992-janvier 1993, Université des Femmes, Bruxelles, pp. 31-39

Au mois de juin, l'association « Femmes et Société » (Association des Femmes du P.S.C.) a organisé, à Louvain-la-Neuve, un colloque sur l'individualisation des droits en sécurité sociale. Après un mot d'introduction par Michèle Bribosia, présidente nationale des Femmes P.S.C., Hedwige Peemans-Poullet, membre de l'Université des Femmes et Gaby Clotuche, Directeur Général au Ministère de la Prévoyance Sociale, ont respectivement présenté les Enjeux et principes de l'individualisation des droits en sécurité sociale » et l'« Evaluation du coût actuel des droits dérivés et estimation du coût d'une transformation en droits propres ». Ces exposés ont été suivis d'une table-ronde à laquelle participaient des représentantes d'organisations de femmes (Vie Féminine, Femmes C.S.C., Alliance Agricole Féminine, Femmes au Foyer) et des représentants des partenaires sociaux (F.E.B, C.S.C., Union des classes Moyennes). Synthèse et conclusions ont été présentées respectivement par Andrée Delcourt, sénatrice et Gérard Deprez, Président du P.S.C.

Les actes de ce colloque seront prochainement publiés par « Femmes et Société » (1) mais ci-dessous, on pourra lire dès à présent, l'intervention qui a été faite, à cette occasion, par Hedwige Peemans-Poullet.

La question de l'individualisation des droits en sécurité sociale s'est imposée aux organisations de femmes à la suite de décisions gouvernementales qu'il est utile de rappeler pour introduire cet exposé.

En novembre 1980, le gouvernement avait réuni une « Conférence nationale du travail ». Avant celle-ci, les chômeurs étaient répartis en deux catégories : les chefs de ménage et les autres chômeurs. Au cours de la première année de chômage, les uns et les autres percevaient des allocations qui représentaient 60% du salaire perdu plafonné. A partir de la deuxième année, pour les chômeurs qui n'étaient pas chefs de ménage, les allocations étaient ramenées à 40% du salaire perdu plafonné. A la Conférence nationale du travail, il a été décidé de diviser les chômeurs non chefs de ménage en deux sous-catégories, les isolés d'une part, les cohabitants de l'autre. Ces derniers sont devenus, à partir de ce moment, la cible de toutes les mesures de restriction des dépenses en matière de chômage; ils sont victimes d'une régression constante de leurs droits.

Que représente donc cette catégorie des cohabitants ? On y trouve deux groupes de chômeurs dont le statut familial est tout à fait différent. Il y a d'une part les jeunes célibataires qui vivent encore chez leurs parents et qui, le plus souvent perçoivent des allocations sur la base de leurs études. Il y a d'autre part des conjoints ou concubins qui vivent avec un conjoint ou concubin disposant d'un revenu professionnel ou d'un revenu de remplacement. L'immense majorité (plus de 85%) de cette dernière catégorie sont tout simplement des femmes mariées.

Cette décision était doublement injuste. D'une part, en s'appuyant sur le statut familial, elle réduisait les droits d'une catégorie de chômeurs qui avaient cotisé au même titre que tous les travailleurs salariés. D'autre part, sans tenir compte des différences réelles de responsabilités familiales, elle mettait sur pied d'égalité les jeunes qui n'ont pas de charges familiales et sont encore à charge de leurs parents et les femmes mariées ou concubines qui participent par leurs revenus à l'entretien du ménage et de la famille.

Le traitement le plus injuste et le plus désavantageux était donc réservé aux femmes mariées ou concubines. Les organisations de femmes l'ont très bien perçu. Ce fut un tollé qui s'est traduit par une manifestation spontanée au Palais d'Egmont où se tenait la Conférence. A la suite de cette manifestation, nous avons créé le Comité de Liaison des Femmes 'dont j'ai été présidente pendant dix ans et qui, sur cette question, a d'une part, porté plainte contre le Gouvernement belge auprès de la Commission des Communautés Européennes et d'autre part, mené une réflexion sur la question de l'individualisation des droits en sécurité sociale.

Depuis les mesures législatives de fin '80 jusqu'à aujourd'hui, les chômeuses cohabitantes -j'utilise le féminin puisqu'il s'agit du groupe visé- ont subi diverses réductions de leurs droits. On peut se demander si elles relèvent encore réellement du régime de la sécurité sociale ou si elles ne se trouvent pas plutôt dans un régime hybride entre l'assistance sociale et la sécurité sociale. En effet, les cohabitantes sont d'abord victimes d'une espèce d'enquête sur leurs ressources, qui ne dit pas son nom, mais est déguisée sous l'enquête sur le statut familial; ensuite le montant de leurs allocations a été régulièrement réduit et cela dans les trois périodes d'indemnisation; dans la troisième période d'indemnisation, les allocations de chômage ne se réfèrent même plus au salaire antérieurement gagné mais sont forfaitarisées; enfin ces chômeuses cohabitantes sont seules à être soumises à une limitation de la durée du droit aux allocations, au-delà de cette limite, elles sont exclues du régime. Or ces cohabitantes forment la majorité des chômeurs, ainsi, en Belgique, contrairement à ce qui est dit politiquement et publiquement, la majorité des chômeurs ont un droit au chômage qui est limité dans le temps(2). Seuls les chômeurs chefs de ménage, qui forment la minorité, bénéficient de la plénitude du régime de la sécurité sociale.

Or cette réglementation, qui établit des discriminations entre les ayants-droit en fonction de leur situation familiale, est directement en contradiction avec le droit européen. En 1978, le Conseil des Ministres avait adopté une Directive sur l'égalité de traitement des hommes et des femmes dans la sécurité sociale.(3) Cette Directive devait être appliquée et traduite dans les droits nationaux à partir du mois de décembre 1984 mais, entre ces deux dates, les Etats membres ne pouvaient prendre aucune mesure qui aurait aggravé les discriminations existantes.

Selon la Directive en question, l'égalité de traitement entre les travailleurs masculins et féminins suppose qu'il n'y ait ni discrimination directe ni indirecte quant au champ d'application du régime, aux conditions d'accès au droit, à l'obligation de cotiser, au calcul des cotisations, au calcul des prestations..., aux conditions de durée et de maintien du droit aux prestations. La discrimination indirecte consiste à établir des différences sur base de la référence au statut matrimonial ou familial de l'ayant-droit.

La Belgique se mettait donc doublement en infraction : non seulement la réglementation du chômage faisait référence au statut matrimonial et familial des bénéficiaires d'allocations mais, en plus, après l'adoption de la Directive, elle aggravait par ses nouvelles dispositions la discrimination des femmes qui formaient, on l'a dit, la majorité des chômeurs et la grande majorité des cohabitants.

En analysant cette Directive, le Comité de Liaison des Femmes en est arrivé à la conclusion qu'il était impossible d'instaurer l'égalité entre hommes et femmes dans la sécurité sociale si on ne procédait pas à l'individualisation des droits. Il a porté plainte auprès de la Commission contre le Gouvernement belge.

La Commission des Communautés Européennes s'est toujours montrée du même avis. Elle a reconnu la validité de la plainte du Comité de Liaison et a, à deux reprises, adressé un Avis Motivé au Gouvernement belge, entamant ainsi une procédure d'infraction. Comme le Gouvernement ne s'était pas rangé à ces Avis motivés (4), l'affaire a abouti devant la Cour de

Justice des Communautés. Celle-ci, confondant malheureusement et malencontreusement nos deux filets de protection sociale (sécurité sociale et assistance sociale) a rendu un jugement qui ne donnait pas raison à la Commission des Communautés Européennes ni, indirectement, au Comité de Liaison des Femmes.

La Commission des Communautés Européennes a toujours également considéré qu'il fallait promouvoir une individualisation des droits en sécurité sociale. Les trois Programmes d'Action pour l'Egalité des Chances » soulignent cet objectif; tous trois ont été adoptés par le Conseil des Ministres.

Nous venons de constater qu'en Belgique le droit de la sécurité sociale et plus particulièrement celui du chômage était discriminatoire pour les cohabitants c'est-à-dire, dans la majorité des cas, pour les travailleuses mariées ou concubines. Elles cotisent comme les autres travailleurs mais bénéficient de prestations réduites et limitées dans le temps.

Mais cette conception de la sécurité sociale est aussi insécurisante pour les femmes au foyer. En effet, dans ce système le titulaire qui a un conjoint au foyer et le conjoint au foyer lui-même bénéficient d'un certain nombre de droits dérivés dont le maintien est lié à la stabilité du mariage ou du couple. C'est la deuxième raison pour laquelle nous revendiquons l'individualisation des droits en sécurité sociale. Nous constatons en effet que le mariage ne représente plus, pour les femmes au foyer, une protection sociale fiable. En cas de divorce, les femmes au foyer se retrouvent sans revenu professionnel et sans protection sociale (5). Actuellement, les femmes au foyer, contraintes de demander ou d'accepter le divorce, doivent pour commencer, payer leur assurance maladie au titre de personnes non protégées (cette cotisation peut aller jusqu'à quelque 3.000 F. par mois, c'est beaucoup pour elles mais peu par rapport à ce que les travailleurs paient et par rapport au coût de l'assurance). Celles qui sont en âge d'activité et qui pourraient ou même devraient réintégrer le marché du travail, ne disposent pas des mêmes tremplins que les jeunes qui quittent l'école. Ceux-ci peuvent s'inscrire comme demandeurs d'emploi et à certaines conditions, ils bénéficient des mesures de résorption du chômage, des stages-FOREm ou des formations-FOREm/ORBEm, toutes mesures qui sont des rampes de lancement pour le marché du travail. Après un certain laps de temps, ils peuvent bénéficier d'allocations d'attente. Ainsi, à travers ces dispositions propres au chômage, dispositions qui sont, rappelons-le, financées par les cotisations sociales, les jeunes peuvent entrer sur le marché du travail et/ou entrer dans l'ensemble des régimes de la sécurité sociale. Pour les femmes au foyer, rien de tel. A la sortie du mariage, elles bénéficient de moins de droits que ceux qui sortent de l'école. Les mesures actuellement adoptées au profit de ce qu'on appelle les femmes rentrantes sont à la fois insuffisantes et arbitraires. Par rapport aux dispositions dont peuvent bénéficier les chômeuses, ces mesures peuvent apparaître comme des passe-droits, alors que par ailleurs, elles sont manifestement insuffisantes pour rencontrer l'ensemble de la demande de réintégration. Arrivées à l'âge de la pension, les divorcées qui ont été femmes au foyer ne pourront faire valoir qu'un droit à la pension limité et proportionnel à la durée du mariage. Pour elles, c'est très peu de chose mais pour la sécurité sociale c'est beaucoup puisque l'ex-conjoint peut ouvrir de nouveaux droits dérivés du chef d'une éventuelle nouvelle épouse et bénéficier alors d'une pension complète au taux ménage ou garantir à sa survivante une pension de survie complète également (6). Du point de vue de la justice sociale, ce système est inacceptable puisqu'un titulaire qui n'a payé d'autres cotisations que celles d'un célibataire peut ainsi ouvrir simultanément des droits dérivés à plusieurs épouses passées et présente comme si la sécurité sociale reconnaissait une forme de polygamie (7).

Pour les femmes au foyer, le divorce se présente donc, le plus souvent, comme une catastrophe. Reconnaissons-le. Mais étonnons-nous aussi de constater que les femmes au foyer sont encore toujours trop nombreuses à ne pas y avoir pensé avant, au moment où elles décidaient de compter uniquement sur le mariage pour leur protection sociale. Celle-ci repose sur

deux socles complémentaires qui leur ont fait défaut: d'un côté, l'esprit de prévoyance qui sait reconnaître les risques sociaux et les évaluer et de l'autre, l'esprit de solidarité qui cherche à s'associer à tous ceux qui pourraient être soumis aux mêmes risques sociaux.

Nous avons ainsi parcouru la première partie de cet exposé et présenté les enjeux d'une individualisation des droits en sécurité sociale. Il s'agit premièrement de réaliser l'égalité de droits entre travailleurs et travailleuses dans la sécurité sociale. Il s'agit deuxièmement de trouver, pour les femmes au foyer, une protection sociale qui soit moins fragile que le mariage et qui leur confère, grâce à la solidarité sociale, une certaine forme d'autonomie sociale.

Venons-en maintenant à l'analyse de ce que suppose cette individualisation des droits. Elle comporte nécessairement deux volets. L'un, c'est l'attribution de droits et prestations à chaque titulaire de droits, dans des conditions d'égalité, sans qu'il soit fait référence à sa situation familiale ou à ses charges familiales. L'autre, c'est la suppression de tous les droits dérivés dans le chef des adultes.

Avant d'aborder ces questions, il est nécessaire de prendre quelques précautions. Lorsque je parlerai de supprimer ou de mettre fin à certains droits, il ne s'agit pas de foncer comme des sauvages et d'oublier les droits acquis. D'une manière générale, les propositions que j'avancerai, il faudrait en envisager l'application par cohortes d'âge et non de manière linéaire comme on le fait si souvent aujourd'hui. Pensons de la manière suivante: pour telle mesure par exemple, les personnes qui auront 18 ou 20 ans à telle date, seront soumises au nouveau régime.

Deuxième précaution: au sein du Comité de Liaison des Femmes, nous sommes largement tombées d'accord sur la nécessité de procéder à l'individualisation des droits en sécurité sociale. Par contre, en ce qui concerne les mesures concrètes, les propositions à faire, le débat n'a pas encore réellement eu lieu et j'en parle donc plutôt à titre personnel, bien que je puisse présumer des zones d'accord ou de désaccord.

Définitions et analyse

Pour analyser l'individualisation des droits en sécurité sociale, il faut examiner successivement le cas des droits directs et celui des droits dérivés.

Mais qu'est-ce qu'un *droit direct*, appelé parfois aussi *droit propre*?

Ici, nous parlerons seulement des régimes légaux de sécurité sociale mais il est bien évident que les régimes professionnels complémentaires comportent les mêmes catégories de droits et des discriminations au moins aussi importantes. Nous nous occuperons seulement des droits directs et dérivés des adultes. Les droits dérivés des enfants posent de tout autres problèmes et pour certains d'entre eux, les allocations familiales, l'idée d'individualisation est déjà acquise, du moins en théorie. Tout le monde convient que l'allocation est un droit de l'enfant. Seuls se posent les problèmes d'harmonisation des régimes, des cotisations et des caisses. L'autonomie sociale des enfants est donc apparemment beaucoup plus facile à reconnaître que l'autonomie sociale des femmes.

En ce qui concerne les adultes, les droits directs ou droits propres sont, dans notre régime de sécurité sociale, ceux qui sont acquis par un travailleur en raison de son activité professionnelle. Celle-ci est déterminée par un contrat de travail pour les salariés, par le statut social pour les indépendants ou par le statut d'agent de l'Etat pour les agents des services publics(8).

Cette activité professionnelle déclarée marque l'adhésion de ces travailleurs à un contrat collectif en vertu duquel ils se reconnaissent entre eux une solidarité vis-à-vis de certains risques liés à cette activité professionnelle et acceptent de différer la partie solidarisée de leur salaire pour le cas où ces risques surviendraient. Pour les travailleurs salariés et pour certains régimes des agents de l'Etat, ce salaire différé est retenu à la source sous forme de cotisations sociales. Pour les travailleurs salariés, ces cotisations sociales représentent aujourd'hui plus de 45 % de leur salaire brut non plafonné et cette solidarité représente plus d'un cinquième du revenu national.

Faut-il rappeler que pour les salariés, le contrat de travail, le salaire et les cotisations sociales sont strictement individuels (ou individualisés), liés au travail effectué par le travailleur et donc indifférents à sa situation familiale ou à la composition de son ménage. Ainsi, les conditions d'adhésion et d'accès aux régimes de sécurité sociale sont strictement individualisés et égaux. Il y a bien égalité de traitement et individualisation au niveau de la contribution sociale et de l'ouverture du droit. C'est seulement au niveau des prestations que sont appliquées des modulations sur base du statut dans la famille ou dans le ménage.

En Belgique, les droits directs donnent accès à trois types de revenus qui protègent, le cas échéant, le travailleur contre le risque de l'insuffisance de son salaire ou contre la perte de celui-ci. Il s'agit de *revenus de remboursement*, de *revenus de complément* et de *revenus de remplacement*.

Dans le cas de *l'assurance maladie*, les revenus de remboursement ont pour fonction de défrayer le titulaire de dépenses occasionnées par la maladie. Le montant du remboursement dépend de la dépense engagée, il permet, grosso modo, de sauvegarder le niveau de vie du travailleur atteint par la maladie.

Dans le cas des *prestations familiales*, les revenus octroyés sont des revenus de complément, ils viennent s'ajouter forfaitairement aux revenus professionnels du travailleur pour lui permettre de faire face aux dépenses supplémentaires liées à la naissance d'un enfant (allocation de naissance pour la travailleuse) et à l'éducation de celui-ci (allocations familiales).

Enfin, si le travailleur vient à perdre son revenu professionnel par suite de la maladie, du chômage ou de l'avancement en âge, il peut prétendre à un revenu de remplacement. Ce revenu de remplacement représente un pourcentage du salaire antérieur plafonné. Il s'agit des *indemnités d'incapacité* (1^{ère} année de maladie) ou d'*invalidité* (années suivantes), des *allocations de chômage* (y compris les prépensions) et de la *pension de retraite* (9). Ces revenus de remplacement sont modulés par des droits dérivés — nous y reviendrons — et dans le cas du chômage, en troisième période d'indemnisation, pour les cohabitants, la proportionnalité cède le pas à la forfaitarisation.

Comment par contre définir les droits dérivés ?

Les droits dérivés se fondent, non pas sur le travail, mais sur une *relation de parenté* (parents/enfants), d'*alliance* (mariage) ou de *cohabitation* (concubinage ou autres) qui lie le titulaire de droits directs à une personne qui dépend de lui et est réputée à sa charge. Ces droits dérivés sont attribués à titre gratuit, ils n'ont été précédés d'aucune contribution ou cotisation spécifique de la part du titulaire qui ouvre ces droits. Et bien que, comme dans les régimes de l'assistance sociale, ils ne fassent pas l'objet de cotisations préalables, les prestations de droits dérivés sont attribuées, comme dans les régimes de sécurité sociale, sans enquête sur les ressources et donc sans référence à l'état de besoin, ni du titulaire ni de la personne réputée à sa charge maintenant ou autrefois. Les droits dérivés ont donc un statut tout à fait privilégié:

l'ouverture du droit est non- contributive et le versement des prestations est assuré comme en sécurité sociale.

Les droits dérivés se retrouvent dans tous les régimes et presque tous les secteurs de la sécurité sociale.

Au niveau des revenus de remboursement, les adultes à charge d'un titulaire de l'assurance maladie bénéficient des remboursements de leurs dépenses de santé au même titre que le titulaire.

Au niveau des revenus de complément, l'épouse à charge d'un titulaire bénéficie des allocations de naissance au même titre qu'une travailleuse titulaire de droits directs.

Au niveau des revenus de remplacement, les titulaires de droits directs bénéficient habituellement de majorations (un droit dérivé s'ajoute à leurs droits directs) s'ils ont une personne adulte à leur charge. C'est le cas des pensions de retraite au taux ménage, des indemnités d'invalidité «avec personne à charge ». Le problème du chômage est un peu différent parce qu'ici, le taux chef de ménage permet au titulaire de conserver, sans limitation dans le temps, l'allocation la plus favorable. Ici le droit dérivé n'est pas une majoration mais il permet au titulaire de droits directs de conserver, sans réserve, la plénitude du droit aux allocations de chômage. Au niveau des revenus de remplacement, le volet le plus important des droits dérivés est l'octroi d'une pension de survie au conjoint survivant d'un titulaire de droits directs.

Rappelons que ces droits dérivés ne sont précédés d'aucune cotisation sociale spécifique (10). Il y a donc tout un volet des dépenses de la sécurité sociale — entre un quart et un tiers des dépenses ? (11)— qui n'est pas assuré, au sens strict, par un financement ad hoc. La justice redistributive de la sécurité sociale est gravement mise en cause par cette constatation.

Pour mieux me faire comprendre, je prendrai quelques exemples. Dans un ménage où un seul des conjoints cotise, il peut accumuler sur lui et sur son épouse (voire sur plusieurs épouses successives) tout un ensemble de droits dérivés, alors que dans un ménage où les deux conjoints cotisent, ils peuvent se voir réduire ou même supprimer l'un ou l'autre de leurs droits directs et ne même pas avoir accès aux droits dérivés qui découlent de l'alliance avec un titulaire de droits directs ! En effet, dans ce ménage à deux cotisants, ni l'un ni l'autre ne pourront prétendre à une pension au taux ménage (12) alors que dans le ménage où un seul travailleur a cotisé celui-ci pourra prétendre à une pension au taux ménage. De plus, quand dans un ménage où les deux Conjoints ont cotisé, l'un des deux décède, le survivant ne pourra prétendre qu'à un petit pourcentage de la pension de survie (10 %) c'est-à-dire à un fragment du droit dérivé de l'alliance avec un titulaire, alors que ce droit est pleinement acquis au survivant d'un conjoint qui était seul à cotiser.

Je voudrais encore relever le problème des allocations familiales. Dans un ménage, si les deux conjoints sont salariés, ils paient l'un et l'autre 7% de leur salaire brut non plafonné au régime des allocations familiales. En général, quand ils ont moins de trois enfants, ils auront payé, toute leur vie durant, des cotisations dont le montant dépasse les allocations familiales qu'ils auront reçues. Or la majorité des enfants se trouvent dans des ménages où les deux parents travaillent. La redistribution ne va pas réellement vers cette majorité... Il vérifie le sens de la solidarité. Soit. Mais le plus grave c'est que ces ménages où les deux conjoints travaillent ont beau assurer le caractère florissant des caisses d'allocations familiales (13), ils n'arrivent même pas à obtenir que ce régime organise pour eux les services familiaux indispensables (équipements collectifs) qui leur permettraient de poursuivre agréablement leur activité professionnelle en élevant convenablement leurs enfants ! L'injustice de cette répartition des fonds dégrade l'image de solidarité que l'on associe normalement à la sécurité sociale.

Deux philosophies sociales

Mais comment en est-on arrivé là ? La description que je viens de faire pourrait donner l'impression que la redistribution sociale a été soumise à des décisions politiques intentionnellement malveillantes.

Or, quand on connaît l'histoire et la philosophie de nos régimes de sécurité sociale, on peut comprendre l'évolution que ceux-ci ont connue. Comprendre ne veut pas dire admettre ou accepter mais est utile pour pouvoir proposer les modifications nécessaires.

En Europe, les systèmes de protection sociale s'inspirent de deux types de philosophie sociale, une philosophie bismarckienne et une philosophie beveridgienne qui présentent des interactions. En Belgique, on peut dire que, grosso modo, les deux philosophies sont superposées dans deux filets de protection sociale, la *sécurité sociale* s'inspirant de la philosophie sociale bismarckienne et l'*assistance sociale* s'inspirant de la philosophie beveridgienne.

La sécurité sociale belge, comme la plupart de celles qui se sont développées à partir du XIX^{ème} siècle, s'inspire des idées et législations allemandes du gouvernement Bismarck (14). Ils'agit d'une sécurité sociale qui est liée à la présence du travailleur sur le marché du travail (il a un travail ou il demande un travail). C'est une protection qui concerne donc les *travailleurs* et non pas tous les *citoyens* (15). Elle veut couvrir des risques liés à la vie professionnelle comme celui d'avoir un *salaire insuffisant* pour faire face à des dépenses exceptionnelles (maladie) ou supplémentaires (éducation des enfants) ou de perdre son salaire (chômage, invalidité, vieillesse). La solidarité entre les travailleurs se fonde précisément sur le fait que tous peuvent être soumis à ces mêmes risques. Cette forme de protection sociale intéresse aussi le patronat parce qu'elle permet de maintenir le salaire individuel à un niveau relativement bas (16), c'est pourquoi on considère que cette forme de protection sociale est la base de l'économie de concertation que nous connaissons. Par contre, ici les revenus de remplacement sont, *en principe*, maximalistes, ce qui veut dire qu'ils se réfèrent au salaire antérieurement gagné et visent, grosso modo, à conserver au travailleur le niveau de vie antérieurement acquis. Le principe de base est celui de l'assurance, assurance sociale bien entendu (17): celui qui a versé ses cotisations a fait la preuve qu'il s'assurait et donc quand le risque survient (seul le risque doit être prouvé), l'assuré a droit à ses prestations (sans enquête sur l'état de besoin ou de dépendance).

Un autre courant, universaliste celui-là, s'est progressivement développé et cela particulièrement depuis la deuxième guerre mondiale, c'est l'idée que dans un pays donné toute la population a le droit de bénéficier de certaines formes de protection, dont les deux principales sont le droit à un minimum socio-vital et le droit d'être soigné. Ici nous retrouvons l'influence de la philosophie libérale anglaise de Beveridge qui a notamment présidé à l'instauration du système national de santé après la deuxième guerre. En principe, les prestations en espèces ne sont accordées qu'après une enquête sur l'état *de besoin* (personnes ne disposant ni de revenus suffisants ni de membres de leur famille pouvant les prendre en charge); elles ne sont accordées que sur une base minimaliste. Le financement de protections sociales de ce type est assuré par la fiscalité générale. En Belgique, les régimes de l'assistance sociale (18) correspondent assez bien à cette philosophie.

Au vu de ces deux systèmes, je considère personnellement que l'extension des droits dérivés consiste à faire assumer, tant bien que mal, certains éléments d'une philosophie universaliste de protection sociale par une sécurité sociale fondée sur les cotisations des seuls travailleurs. En effet, les droits dérivés que nous avons décrits sont octroyés sans enquête sur l'état de besoin, comme dans un système assurantiel mais ils ne sont financés par aucune prime ou cotisation spécifique comme c'est le cas dans un système beveridgien. Cette multiplication de droits non contributifs est devenue impayable. Aussi ce sont des titulaires de droits directs et

contributifs qui sont progressivement versés dans un régime qui a des caractéristiques de l'assistance : à savoir l'attribution des prestations après enquête sur l'état de besoin (niveau des ressources du ménage et dépendance possible vis-à-vis d'un autre titulaire). Comme l'ouverture de droits dérivés concerne principalement des femmes au foyer et que le glissement vers l'assistance concerne principalement des travailleuses cohabitantes, l'hybridation de nos systèmes de protection sociale est considérée comme particulièrement patriarcale. Au cours de la crise économique, cette hybridation s'est fort accentuée.

Certains responsables politiques et sociaux -et peut-être est-ce une position plus fréquente encore dans les milieux sociochrétiens- prétendent que ces références au statut familial qui fondent les droits dérivés représentent un élément fondamental de la politique familiale.

Or cet argument est infirmé à la fois par les faits et par l'histoire. A l'heure actuelle, au sein de la population en âge de travailler, la grande majorité des familles est formée de ménages où les deux conjoints exercent une activité professionnelle. L'immense majorité des enfants naissent dans des familles où la mère travaille professionnellement. Ainsi la redistribution des ressources de la sécurité sociale se fait actuellement au détriment de la majorité des familles. Par contre, elle est particulièrement favorable aux seuls ménages au sein desquels un seul conjoint (généralement l'homme) travaille. Il ne s'agit donc nullement d'une politique familiale mais d'une politique globalement favorable aux hommes qui ont une épouse au foyer. Les épouses au foyer en bénéficient pour autant qu'elles le restent...

Cette politique est, par ailleurs, presque indifférente à la charge des enfants. En effet, les droits dérivés pour les adultes sont attribués du fait de la présence d'une épouse au foyer et cela même lorsqu'il n'y a pas d'enfants à charge, par contre, dans un ménage où les deux conjoints travaillent, les majorations pour personnes à charge ne sont octroyées ni à l'un ni à l'autre et cela même lorsqu'il y a plusieurs enfants à charge. Nous redisons donc que, contrairement à ce qui est affirmé, la référence au statut familial des bénéficiaires de la sécurité sociale ne traduit nullement une politique familiale.

Ces modulations familiales sont en outre incohérentes du point de vue social. Actuellement, les ménages où seul l'homme travaille se situent majoritairement aux deux extrémités de la hiérarchie salariale et sociale. Les dispositions les plus favorables de la sécurité sociale les visent également alors que les raisons pour lesquelles, dans ces familles, les femmes restent au foyer sont diamétralement opposées. On pourrait dire-peut-être est-ce caricatural- que d'un côté les femmes sont trop riches et que leurs conjoints ont des revenus trop élevés pour qu'elles veuillent aller travailler, tandis que de l'autre les femmes sont trop pauvres culturellement et économiquement pour que leur travail professionnel soit vraiment rentable. Les ménages où les deux conjoints travaillent se situent entre ces deux extrêmes et leurs doubles cotisations servent à financer des situations aussi divergentes.

Rappelons encore qu'au cours de la crise économique, les principales restrictions dans les dépenses de sécurité sociale ont visé et visent encore des travailleuses cohabitantes, titulaires de droits directs, qui sont parfois exclues de leurs droits alors qu'aucune restriction n'a été imposée aux droits dérivés quand bien même l'épouse au foyer, au nom de laquelle ces droits sont ouverts, aurait une importante fortune personnelle et, de plus, elle n'est pas tenue de faire preuve de sa disponibilité sur le marché du travail.

Certains reconnaissent que ces modulations familiales ne correspondent plus à l'évolution de la condition des femmes et des familles mais sont le produit de l'histoire. Mais ici aussi il convient de présenter l'évolution historique de manière plus complexe. Selon moi, dans la première phase du développement de la protection sociale, disons celle qui précède la guerre de '14, les travailleurs et les travailleuses avaient plutôt tendance à s'assurer individuellement. Les

femmes travailleuses avaient -surtout du côté chrétien- créé leurs propres syndicats, leurs propres mutualités, leurs propres caisses de protection sociale. C'est seulement après la guerre de 14-18 que ces organisations de protection des travailleuses seront fermement invitées à s'intégrer aux syndicats mixtes ou aux mutualités familiales. A partir de ce moment, qui correspond aussi au développement de l'idéologie de la femme au foyer, les assurances sociales seront de plus en plus marquées par ces différenciations en fonction du statut familial. Les travailleuses mariées seront les grandes perdantes de la nouvelle orientation. Toutefois, il convient de souligner qu'entre les deux guerres, si les femmes mariées reçoivent les prestations les plus faibles (19), les cotisations qu'elles paient aux caisses d'assurance sont aussi moins élevées. Ainsi, d'une certaine façon, la situation actuelle est la plus injuste puisque tous les travailleurs contribuent sur la même base de calcul mais que, dans les revenus de remplacement, les prestations sont établies sur une base qui est indirectement discriminatoire. Ainsi, je pense qu'on ne peut pas utiliser l'histoire pour justifier la situation actuelle. L'histoire révèle une évolution conflictuelle, au cours de laquelle les femmes travailleuses ont parfois perdu certains acquis sociaux.

Que proposer alors ?

Après avoir décrit la situation actuelle des droits directs et des droits dérivés et avoir constaté qu'elle était empreinte d'une grande injustice pour les travailleuses cohabitantes (ou pour les ménages de bi-cotisants), d'une grande insécurité sociale pour les femmes au foyer mais d'avantages particulièrement importants pour les titulaires qui ont une conjointe au foyer et pour celle-ci — pour autant que la situation du couple soit stable — j'ai cherché à expliquer les principes de philosophie sociale et les évolutions qui permettaient de comprendre cette situation.

Les propositions que nous ferons doivent donc corriger les défauts constatés en instaurant plus de justice sociale, plus de solidarité et plus de prévoyance sociale.

L'individualisation des droits en sécurité sociale doit instaurer plus d'égalité entre tous les titulaires, cela veut dire qu'à « effort social » égal ou à contribution sociale égale (calculée sur la même base par rapport au salaire) doivent correspondre des prestations égales (calculées sur la même base c'est-à-dire en ne tenant compte que du salaire) et cela sans limitation dans le temps ou sans autre différenciation.

L'extension de la protection sociale, à titre individuel, à des personnes non couvertes par le travail professionnel, c'est-à-dire principalement aux femmes au foyer, doit se fonder sur des principes de solidarité et de prévoyance face aux risques à couvrir. Il faut trouver une base pour établir la contribution qui permettra de transformer des droits dérivés en droits propres. Il faut aussi savoir si les femmes sont prêtes à considérer le mariage comme un risque social au moment même où elles décident de rester au foyer. Cette question est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord (20).

Il faut que la protection ainsi organisée soit aussi « sociale que l'est le régime des salariés qui, à cause du déplafonnement des cotisations et du plafonnement des prestations est particulièrement favorable aux petits et moyens revenus. Or dans le cas des femmes au foyer, l'instauration de droits propres implique de solidariser les femmes des milieux sociaux les plus favorisés avec celles des milieux les plus défavorisés. La difficulté saute aux yeux quand on s'efforce de trouver la base et le montant de la contribution à payer.

Instaurer des droits propres pour les femmes au foyer est une nécessité mais pourrait présenter des effets pervers. En effet, la conquête d'une certaine forme d'autonomie sociale et d'une plus grande sécurité d'existence pourrait conforter la tendance d'un certain nombre de femmes à se placer dans la dépendance économique de leur conjoint. Or, personnellement je

pense que dans une société comme la nôtre où beaucoup de biens et services sont publics, collectifs ou sociaux, il est du devoir de chaque adulte d'apporter, par son travail, les ressources nécessaires au financement de ces biens dont il peut bénéficier.

Et ici, je voudrais précisément souligner un autre danger important qui pourrait être un effet pervers de l'instauration de droits propres pour les femmes au foyer, ce serait de voir basculer toute une partie du travail rémunéré dans le travail non déclaré ou en noir. Nous savons que les droits dérivés favorisent déjà actuellement le travail en noir puisque des travailleuses mariées bénéficient de la protection sociale par leur mari. Ce travail en noir échappe à la fois aux cotisations sociales et à l'impôt. Mais si les femmes, parce qu'elles bénéficieraient désormais de droits propres, n'étaient même plus menacées de perdre leur protection sociale en cas de rupture du lien avec le titulaire, elles pourraient être encore beaucoup plus nombreuses à chercher à travailler en noir. Et certainement cette demande rencontrerait l'intérêt de nombreux employeurs. Or, à partir de ce moment, les recettes fiscales et sociales viendraient encore à diminuer, à un moment où précisément la sauvegarde de la protection sociale nécessite un accroissement des ressources.

L'instauration de droits propres pour les femmes au foyer devrait se réaliser prioritairement dans les trois régimes suivants : l'assurance maladie, la pension de vieillesse, l'accès au marché du travail et les allocations de chômage. Cette instauration de droits propres suppose la suppression des droits dérivés correspondants (y compris la pension de survie). Pour l'assurance maladie, il n'y aurait pas beaucoup de problèmes, il n'y aurait pas de nouvelles dépenses et seulement des nouvelles recettes (21). Pour l'assurance vieillesse, je pense qu'on devrait s'orienter vers les deux étages que connaissent certains pays nordiques : une pension universelle acquise par chaque individu à un âge déterminé (la *pension de vieillesse*) et une pension sociale dont le montant serait déterminé au prorata des années et des montants des cotisations sociales (la *pension de retraite*). La contribution au financement de la pension de vieillesse devrait être obligatoire pour tous dès l'âge adulte mais les ressources préalablement disponibles seraient importantes puisque le régime disposerait de ce qui est actuellement versé au titre de pensions de survie et au titre de taux ménage. Par contre, les travailleurs qui auront cotisé bénéficieront de deux pensions, la pension de vieillesse et la pension de retraite. Un relèvement global du montant de ces deux pensions devrait permettre de réduire l'intérêt des pensions extra-légales. Pour le chômage, on pourrait penser à un système analogue à celui des jeunes à la sortie des études. Les femmes, quel que soit leur âge, pourraient s'inscrire comme demandeuses d'emploi, se soumettre aux conditions d'attente, de formation et de stages requis et, moyennant ces conditions, pourraient percevoir des allocations de chômage et entrer dans l'ensemble des régimes de sécurité sociale.

Le problème le plus difficile à résoudre pour instaurer des droits propres, c'est de trouver l'assiette des cotisations sociales à verser, autrement dit la base de la capacité contributive des femmes au foyer.

Passons rapidement en revue quelques-unes des solutions déjà évoquées. Les femmes au foyer demandent souvent que la valeur du travail ménager soit comptabilisée dans le P.N.B. Les difficultés et incohérences de cette proposition ont déjà fait l'objet de nombreuses études. Certains auteurs ont pensé pouvoir considérer le travail ménager effectivement comme une valeur ajoutée et percevoir sur ce travail une sorte de taxe sur la valeur ajoutée (22). Personnellement, je suis tout à fait opposée à la référence au travail ménager et familial parce que celui-ci est accompli par toutes les femmes qu'elles exercent ou non une activité professionnelle. La plus grande partie du travail ménager et familial est d'ailleurs accomplie actuellement par des femmes qui exercent une activité professionnelle. Il est donc impossible de tenir compte de celui-ci seulement à partir du moment où il est accompli par une femme au foyer ou par une personne rémunérée dans un ménage où la femme est au foyer. Envisager une telle

solution ruinerait d'ailleurs l'utopie du partage équitable entre hommes et femmes des responsabilités ménagères et familiales.

Une autre solution serait de fixer les cotisations à payer sur la base de la déclaration fiscale. Celle-ci est désormais individualisée et les femmes qui n'ont pas de revenus professionnels ont parfois des revenus mobiliers et immobiliers ou encore bénéficient d'un revenu fictif comme celui du quotient conjugal et de certaines déductions fiscales. Mais depuis l'instauration du précompte libératoire, la valeur de ces déclarations a fortement diminué. D'autre part, le quotient conjugal ne joue qu'au-dessus du seuil imposable or, même aux niveaux sociaux les plus défavorisés, le fait d'être au foyer implique une capacité contributive même minime.

Une troisième solution, c'est de tabler sur les revenus du conjoint. On peut penser, en effet, que le niveau de vie d'une épouse au foyer est fonction des revenus de son conjoint et que, dans l'utilisation de ces revenus pour la tenue du ménage, elle doit pouvoir trouver ce qu'il faut pour payer ses cotisations sociales. Certaines femmes sont très opposées à cette idée qui est cependant défendable, d'autant plus que le mari qui a une épouse au foyer est le premier bénéficiaire de cette situation, y compris parfois pour sa promotion professionnelle. Le principal problème serait ici plutôt celui du cumul des fraudes et sous-évaluations fiscales. La charge de cette cotisation retomberait donc principalement sur le salaire et les revenus de capitaux seraient largement exemptés, ce qui serait anormal et injuste.

Enfin, une dernière solution serait de fixer un montant forfaitaire comme dans le cas d'une prime d'assurance. Ce montant serait naturellement non-redistributif. Fixé trop bas pour les femmes des milieux privilégiés il serait, mal gré tout, impayable par celles des milieux les plus défavorisés. Cette solution est déjà partiellement celle qui est appliquée aux P.N.P. en soins de santé. Elle est très injuste puisqu'un Ministre ou un Administrateur de sociétés paie la même somme que des divorcées avec des revenus médiocres. Son montant ne couvre même pas la dépense moyenne par bénéficiaire, il ne s'agit donc pas d'un calcul assuranciel réaliste. Par contre, elle présente l'avantage d'exister et à ce titre on ne peut prétendre que cette formule est irréalisable. Rappelons aussi que pour les P.N.P. qui bénéficient du minimex, c'est au CPAS à prendre en charge la cotisation à la mutuelle et les dépenses de soins de santé. On peut ainsi aussi imaginer que toute personne acceptant de faire la preuve de son incapacité de payer une cotisation sociale verrait celle-ci assumée par le CPAS.

Aucune des solutions avancées jusqu'à présent n'est satisfaisante mais n'en déduisons surtout pas que l'instauration de droits individuels et égaux en sécurité sociale est impossible. N'oublions pas, en effet, que la situation présente est, elle, tout à fait inacceptable tant du point de vue de la justice sociale et de la solidarité entre les travailleurs masculins et féminins que du point de vue de l'insécurité sociale dans laquelle se trouvent de nombreuses femmes au foyer (23). Le progrès social que nous pouvons attendre de l'instauration de droits individuels mérite que nous cherchions tous les moyens d'y arriver.

Notes

(1) Pour les obtenir on peut s'adresser à Michèle Bribosia, « Femme et Société », P.S.C., 44, rue des Deux Eglises, 1040, Bruxelles

(2) Il s'agit de l'ancien article 143. L'année passée encore quelque 22.000 chômeuses ont été exclues du chômage et de toute la sécurité sociale sur cette base.

- (3) Directive 79/7 du 19 décembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale.
- (4) Avis Motivé du 2 juin 1986 complété le 7 juillet 1987 et du 20 juin 1988.
- (5) Les femmes au foyer ne sont pas les seules à courir ce risque : il arrive que des célibataires sans profession (en majorité des femmes), restées auprès de leurs parents âgés pour les soigner se retrouvent sans protection sociale au moment du décès de ceux-ci.
- (6) Pour autant que le mariage ait eu une certaine durée et que l'épouse soit dans les conditions habituelles de l'ouverture du droit.
- (7) Bien sûr, la situation est théoriquement réversible et une femme pourrait, dans les mêmes conditions, ouvrir des droits dérivés à plusieurs conjoints successivement mais le cas ne se présente pas réellement.
- (8) Pour ces derniers, il s'agit de la couverture en assurance maladie.
- (9) Figure aussi parmi les revenus de remplacement, le congé-éducation dont le statut est cependant philosophiquement un peu différent puisque le fait de suivre une formation qui ouvre ce droit n'est pas un risque aléatoire comme le chômage ou la maladie et n'échappe pas à la décision du travailleur comme l'âge, la maladie ou le chômage.
- (10) Hormis le cas de la pension de survie des agents des services publics.
- (11) Voir l'exposé de C. Clotuche dans les « Actes du colloque ».
- (12) Sauf à renoncer à l'une des deux pensions.
- (13) Comme nous l'avons dit, la majorité des familles attributaires paient plus de cotisations qu'elles ne perçoivent d'allocations et cela à cause du travail professionnel de la mère.
- (14) La première proposition de loi sur l'assurance maladie- invalidité obligatoire, celle de Hector Denis en 1897, se réfère explicitement à l'exemple allemand.
- (15) L'idée de couvrir tous les citoyens viendra beaucoup plus tard, c'est un aspect de la philosophie sociale beveridgienne qui, comme les philosophies sociales libérales, est universaliste mais minimaliste.
- (16) Si la protection des risques n'était pas solidarisée, chaque travailleur chercherait à obtenir un salaire permettant de faire face, le cas échéant, à ces risques.
- (17) C'est la continuation de la philosophie des assurances sociales d'entre les deux guerres.
- (18) C'est-à-dire principalement le minimex et l'aide sociale, le Revenu Garanti aux Personnes Agées, les prestations familiales garanties, et les allocations pour handicapés.
- (19) En chômage, les femmes adultes mariées perçoivent des allocations moindres que des hommes célibataires non- adultes. Au cours de la crise des années '30, elles se verront d'ailleurs supprimer leur droit aux allocations de chômage.
- (20) Actuellement, le mariage ou la cohabitation sont de plus en plus considérés comme des

affaires privées et en même temps, il y aurait cette demande de reconnaissance sociale du mariage?

(21) Voir l'exposé de G. Clotuche dans les « Actes du colloque ».

(22) Il y a quelques années, R. Cuvilier, autrefois fonctionnaire au B.I.T. avait évoqué cette possibilité.

(23) Nous ne comptons pas comme « femmes au foyer les épouses aidantes des milieux indépendants et des professions libérales. En réalité ces aidantes exercent une activité professionnelle qui n'est pas reconnue comme telle et qui ne fait pas l'objet de droits et obligations correspondants. Le cas des conjoints-aidants mérite une analyse et un débat tout à fait spécifique.

L'individualisation des droits dans le secteur des pensions des travailleurs salariés

Référence de l'extrait : dans De sociale zekerheid verzekerd ? Vol. 2: Toespraken, commentaren en geselecteerde papers van het 22ste Vlaamse Wetenschappelijk Economisch Congres, VUB Press, 1996, pp. 381-403

Introduction

Dans ma contribution à ce colloque, je m'efforcerai de montrer qu'à l'horizon 2040, le financement des pensions des travailleurs salariés poserait moins de problèmes si les droits étaient individualisés ou, autrement dit, si les droits dérivés n'étaient plus à charge de ce régime. Je développerai ce thème dans l'ordre suivant: d'abord je rappellerai brièvement l'origine de ces recherches sur l'individualisation des droits en sécurité sociale, ensuite je définirai les droits directs et dérivés et procéderai à l'évaluation des droits dérivés, je critiquerai brièvement les positions «familialistes» du Centrum voor Sociaal Beleid et certaines des projections du Bureau du Plan, enfin je résumerai les résultats de la recherche commandée par le Ministère de la Prévoyance Sociale et dont j'ai assumé la direction (1).

Point de départ des recherches sur l'individualisation des droits en sécurité sociale

Les recherches sur l'individualisation des droits en sécurité sociale trouvent leur point de départ dans le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans la vie professionnelle tel qu'il se traduit dans les diverses Directives de la CEE et notamment, en ce qui concerne la sécurité sociale, dans la Directive 79/7. Les prestations de sécurité sociale doivent être considérées comme une rémunération différée. Leur financement repose principalement sur des cotisations établies en pourcentages égaux pour tous les salariés. Ces prélèvements sont appliqués à des rémunérations qui sont individuelles. Les prestations devraient donc connaître le même traitement individuel et reposer sur un mode de calcul égal pour tous les titulaires. Or il n'en est rien. Les prestations sont marquées par une « modalisation familiale » ou par d'autres droits dérivés. Les droits dérivés bénéficient massivement aux titulaires masculins ayant une épouse « à charge » ou à celle-ci.

Dans le régime des pensions des travailleurs salariés, ces droits dérivés représentent 36% de la dépense totale, ils sont attribués gratuitement. D'une certaine façon, on pourrait considérer que ces 36%, soit en 1993 quelque 135 Milliards, qui ne découlent pas du travail professionnel des titulaires représentent, dans cette branche, le montant de la discrimination entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins.

A partir de l'adoption de la Directive 79/7 CEE qui impose l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans la sécurité sociale, il est devenu assez courant, dans les documents de la CEE, de considérer que la réalisation de l'égalité de traitement supposait la suppression des droits dérivés ou leur remplacement par des droits propres contributifs. On trouve de telles interprétations, par exemple, dans les Programmes d'Action pour l'Egalité des Chances mais aussi dans les Livres Blancs «Croissance, compétitivité et emploi» d'une part, et « Politique sociale européenne. Une voie à suivre pour l'Union», de l'autre.

En Belgique, ce qui a «mis le feu aux poudres» du point de vue de l'action et de la recherche, c'est le fait que deux ans après l'adoption de la Directive en question, le

gouvernement belge a décidé de créer dans l'assurance chômage la catégorie des «cohabitants» où les femmes étaient surreprésentées, décision qui a aggravé encore la discrimination entre l'ensemble des chômeurs et l'ensemble des chômeuses.

Définition, évaluation, critique des droits dérivés

1. Définitions

Rappelons brièvement les définitions que nous avons données aux droits directs et aux droits dérivés dont bénéficient les adultes.

Les *droits directs* sont ceux qui sont acquis par un travailleur en raison de son activité professionnelle contractuelle. Une activité professionnelle *déclarée* marque l'adhésion implicite à un contrat collectif de solidarité. Celle-ci se manifestera si le travailleur est victime de certains risques professionnels (chômage, incapacité/invalidité, vieillesse, maladie, éducation d'un enfant...). La spécificité de ce risque, c'est la *perte* du salaire par suite de causes qui échappent à la volonté du travailleur ou l'insuffisance de ce salaire pour faire face à certaines dépenses supplémentaires inévitables. Le risque est, quoiqu'en disent certains aujourd'hui, un rapport à la rémunération (2). Cette solidarité est donc professionnelle et sociale ; elle repose sur la mise en commun d'une partie de la rémunération (le salaire indirect) et elle opère une redistribution *horizontale* (vers les victimes de risques) et *verticale descendante* (les primes sont proportionnelles aux rémunérations et non aux risques) (3).

Les droits dérivés sont, au contraire, fondés sur une relation de *parenté, d'alliance* ou de *cohabitation* qu'un adulte *n'exerçant pas d'activité professionnelle*, entretient avec un titulaire de droits directs. Les droits dérivés sont attribués tantôt au titulaire de droits directs, tantôt à l'adulte qui dépend ou a été dépendant de lui. Ils sont attribués *gratuitement* puisqu'ils ne font pas l'objet d'une cotisation spécifique. Il n'en a pas toujours été ainsi : en 1924, la première assurance obligatoire en matière de pensions, celle des ouvriers, prévoyait une double cotisation pour les ouvriers qui avaient une épouse au foyer ce qui ouvrait à celle-ci le droit à une pension de vieillesse personnelle et, le cas échéant, à une pension de survie (4).

2. Evaluation de la charge des droits dérivés

Des droits dérivés se retrouvent dans les divers types de prestations de la sécurité sociale : revenus de remplacement, revenus de complément, revenus de remboursement. En théorie, ces droits dérivés peuvent bénéficier aussi bien aux titulaires masculins qu'aux titulaires féminins. Dans les faits, ils bénéficient principalement aux titulaires masculins qui ont une épouse à charge et à celle-ci.

Dans la branche des pensions des travailleurs salariés, nous connaissons trois types de droits dérivés.

Premièrement, le retraité qui, au moment de la retraite, a une épouse à charge bénéficie d'une majoration de 25% du montant de son droit individuel, c'est le « taux ménage ». Cette majoration est appliquée pour chaque année de sa carrière professionnelle même si au cours de celle-ci, il n'avait pas d'épouse à charge, soit qu'il ait été célibataire soit qu'il ait eu à cette époque une épouse professionnellement active. Près de 45% des retraités masculins bénéficient de ce supplément, tandis que seulement 0,02% des femmes retraitées en bénéficient. Ce seul supplément qui n'est pas lié au travail professionnel représentait en 1993 quelque 23 Milliards.

A la mort du titulaire, le survivant bénéficie, à titre de *droit dérivé*, d'une pension de survie. Ici encore, il suffit que le survivant ait été marié pendant un an pour bénéficier de ce droit. La pension de survie est *complète* et correspond à la pension de retraite au «taux isolé» du titulaire défunt si la veuve n'a pas de revenu professionnel direct ou indirect. Mais elle n'est que *très partielle* si la survivante a elle-même un revenu professionnel ou un revenu de remplacement. Le cumul de la pension de retraite et de la pension de survie ne dépasse pas les 110% de la pension de survie. La travailleuse mariée devenant veuve, perd donc du *fait de son travail professionnel* passé ou présent, la presque totalité du droit dérivé auquel elle pouvait prétendre du fait de son mariage. C'est là l'objet de la discrimination. En 1993, le montant total des pensions de survie représentait plus de 111 Milliards.

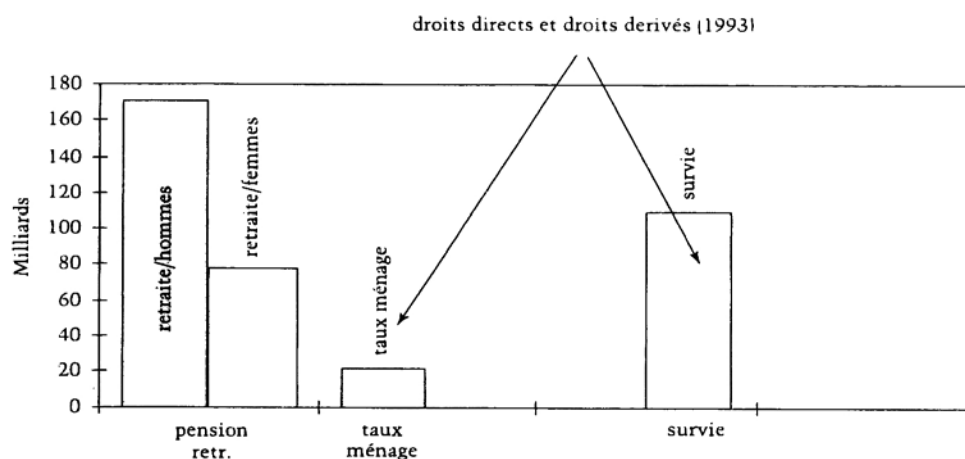
Enfin en cas de divorce, l'épouse divorcée pourra bénéficier d'une pension de divorcée. Celle-ci est assimilée à une pension de retraite parce qu'elle est calculée en 40èmes mais elle est établie sur la base de la rémunération du conjoint et au prorata du nombre d'années de vie commune. Cette pension de divorcée est cumulable jusqu'à un certain plafond avec le revenu professionnel ou les revenus de remplacement de la bénéficiaire. Elle ne diminue en rien les droits directs et les futurs droits dérivés du titulaire masculin.

Ces trois types de droits dérivés qui découlent du *mariage* d'un titulaire, sont presque toujours calculés à partir de la rémunération d'un titulaire masculin, rémunération qui est en moyenne nettement plus élevée que celle des titulaires féminins.

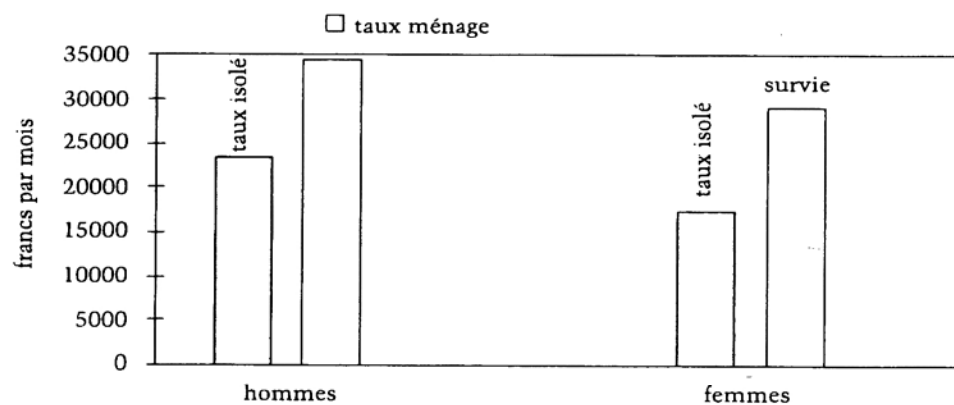
Les droits dérivés représentent ainsi une importante valorisation monétaire de *l'absence de travail professionnel* de l'épouse. Aussi quand les organisations patronales et sociales ont commencé à distinguer, dans la sécurité sociale, les prestations qui, selon elles, étaient *liées au travail* de celles qui ne l'étaient pas, nous avons pu croire qu'elles faisaient allusion à ces droits dérivés dont le coût est une des principales causes du déséquilibre financier de plusieurs branches de la sécurité sociale. Hélas, il n'en était rien. Ces prestations fondées uniquement sur le mariage ou la cohabitation de titulaires resteraient, selon elles, dans le cadre des régimes de sécurité sociale découlant de la vie professionnelle.

Les graphiques suivants permettent de visualiser l'importance de ces droits dérivés dans le secteur des pensions des travailleurs salariés et l'impact de la 'modalisation familiale' sur le taux de remplacement des pensions selon que le titulaire a ou non un conjoint à charge et cela alors que tous les titulaires ont cotisé sur la base d'un calcul identique.

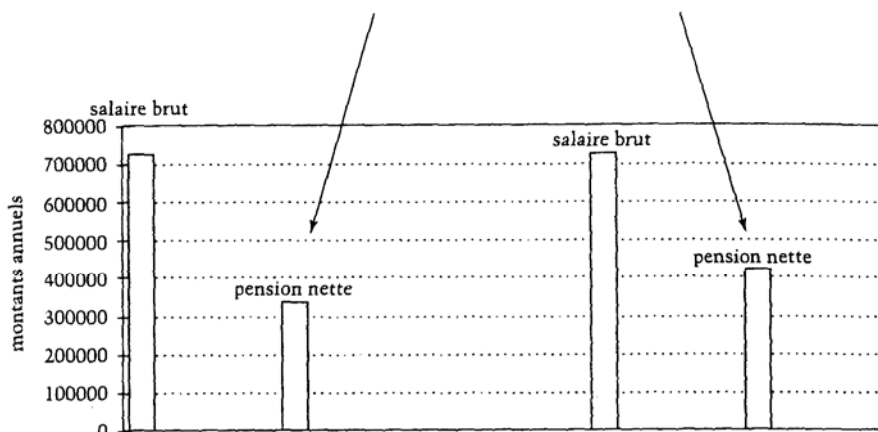
Graphique 1 – Les droits directs et les droits dérivés dans la branche des pensions des salariés (1993)



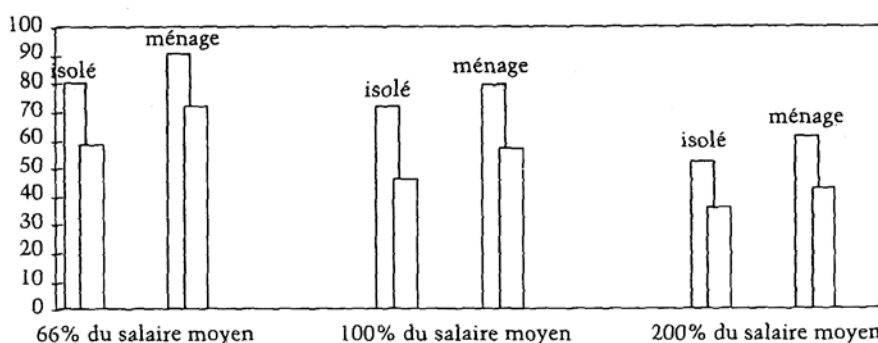
Graphique 2 – Montant moyen des pensions par pensionné
(source: INAMI 1992)



Graphique 3 – A rémunérations identiques, différence entre le montant des pensions au taux isolé et au taux ménage



Graphique 4 – Différence entre les montants (bruts et nets) des pensions aux taux isolé et ménage pour divers niveaux de rémunération



Le coût des droits dérivés est excessivement élevé pour la sécurité sociale. Nous avons déjà dit que ces droits représentaient 36% de la dépense totale dans la branche des pensions des travailleurs salariés.

Dans une autre partie de notre recherche, nous avons pu en évaluer le montant pour la branche de l'assurance maladie-invalidité des travailleurs salariés. Nous avons pu constater que 47,2% de la population adulte ne participait en aucune façon au financement de l'assurance soins de santé. Parmi celle-ci figurent les quelque 960.000 conjoints à charge d'un titulaire actif ou pensionné ainsi que les quelque 320.000 titulaires d'une pension de survie non soumise à la cotisation soins de santé. Il ne faut pas oublier, en effet, que les droits dérivés peuvent se cumuler.

Ces droits dérivés représentent une des principales causes du déséquilibre financier de plusieurs branches de la sécurité sociale, nous l'avons dit.

3. Critique des droits dérivés et des positions «familialistes»

En outre ils sont injustes et anti-sociaux. Injustes parce que, dans les faits, ils représentent une discrimination entre travailleurs masculins et féminins. Ils valorisent proportionnellement plus l'absence de travail professionnel de l'épouse au foyer que le travail professionnel de la femme mariée tandis que les travailleuses mariées perdent du fait de leur travail professionnel les éventuels droits dérivés qui leur seraient dus par suite de leur mariage ou de leur cohabitation.

Ils sont antisociaux parce qu'ils sont proportionnels au montant des droits directs qui servent de base à leur calcul. Ainsi, en chiffres absolus, les montants respectifs du «taux ménage», de la pension de survie et de la pension de divorcée seront d'autant plus élevés que la pension du titulaire l'est également. C'est pour cette raison que le montant moyen des pensions de survie des femmes est plus élevé que le montant moyen des pensions de retraite des travailleuses ou encore qu'une ouvrière mariée, ayant effectué une carrière complète, aura une pension de retraite habituellement inférieure à la pension de survie qu'elle aurait si elle avait été seulement l'épouse au foyer de ce même mari.

Malgré tout cela, nous reconnaissons que ces droits dérivés ne procurent même pas aux épouses au foyer une protection sociale sécurisante.

C'est au nom de ces arguments que nous critiquons les positions «familialistes» de plusieurs chercheurs du *Centrum voor Sociaal Beleid*. Selon celui-ci, la «modalisation familiale» des prestations sociales permettrait d'affecter les ressources de la sécurité sociale de la manière la plus efficace au regard de la lutte contre la pauvreté. Selon les recherches de ce centre, les ménages qui ne disposent que d'un revenu professionnel ou de remplacement sont plus menacés par l'insécurité d'existence (le risque de pauvreté) que les ménages disposant de deux revenus professionnels ou de remplacement et actuellement, l'inégalité sociale s'accroît entre les premiers et les seconds. Il serait donc justifié, selon ces chercheurs, d'orienter la redistribution sociale vers les ménages à un revenu. A cela nous répondons: il est bien évident qu'une personne qui n'a pas de revenu court plus de risques d'insécurité d'existence qu'une autre. Or, c'est le cas d'une personne sur deux dans les ménages à un revenu. Le premier acte de prévoyance d'une personne sans revenu, qu'elle soit mariée ou non, consiste évidemment à se présenter sur le marché du travail pour s'y procurer un revenu par son travail. La double rémunération d'un ménage à deux revenus, provient donc d'une double prévoyance et repose sur le doublement du travail et de la solidarité. Il est alors assez injustifié que des prestations sociales majorées viennent en quelque sorte conforter le comportement des ménages à moitié prévoyants et à moitié solidaires alors que souvent la réduction de certaines prestations vient sanctionner la double prévoyance et la double solidarité.

En outre, il est anormal de prétendre que des majorations qui sont *proportionnelles aux revenus de remplacement* permettent de lutter efficacement contre la pauvreté. Si on voulait réellement rencontrer le problème de la pauvreté, les majorations seraient inversement proportionnelles à ces revenus.

Toutefois, la formule la plus juste serait qu'à côté du droit individuel à la sécurité sociale pour ceux qui se présentent sur le marché du travail, soit maintenu ou développé un droit individuel à l'assistance sociale pour ceux qui ne se sont pas présentés sur le marché du travail.

La fiscalité, de son côté, manifeste les mêmes faux-semblants «familialistes». Les déductions fiscales liées au quotient conjugal et aux enfants à charge représentent pour les bénéficiaires un avantage fiscal qui tourne actuellement autour de 100 Milliards. Les personnes dont les revenus sont inférieurs au seuil imposable ne bénéficient en aucune façon des déductions fiscales pour enfants à charge (c'est le cas de nombreuses femmes chefs de famille monoparentales) et les ménages à revenu unique dont les revenus sont également inférieurs au seuil imposable ne bénéficient pas davantage du quotient conjugal. Par contre dans les ménages tout à fait privilégiés, là où l'impact du quotient conjugal peut atteindre 80 ou 100.000 francs par an, l'épouse, malgré un revenu de quelque 25.000 frs par mois qui lui est fictivement attribué par le système fiscal, reste «à charge» de son conjoint au regard de la sécurité sociale. Elle ne doit pas participer au financement de l'assurance soins de santé et son mari peut bénéficier d'une pension au «taux ménage... ». A un niveau beaucoup plus modeste, le comble de l'anomalie est atteint lorsqu'une chômeuse, mariée ou cohabitante, est exclue de son droit acquis aux

allocations de chômage sur base de l'article 80, qu'elle retombe à charge de son conjoint et que celui-ci, l'année suivante, bénéficie du quotient conjugal.

Ces exemples concrets nous permettent d'affirmer que, tant dans la sécurité sociale que dans la fiscalité, la «modalisation familiale», loin de lutter contre le pauvreté, est avant tout une manière de favoriser les revenus de remplacement les plus élevés et de détourner une partie de la redistribution sociale vers les titulaires et les déclarants masculins.

4. Critiques de quelques aspects des projections du Bureau du Plan

Je voudrais ici aussi contester certaines positions du Bureau du Plan.

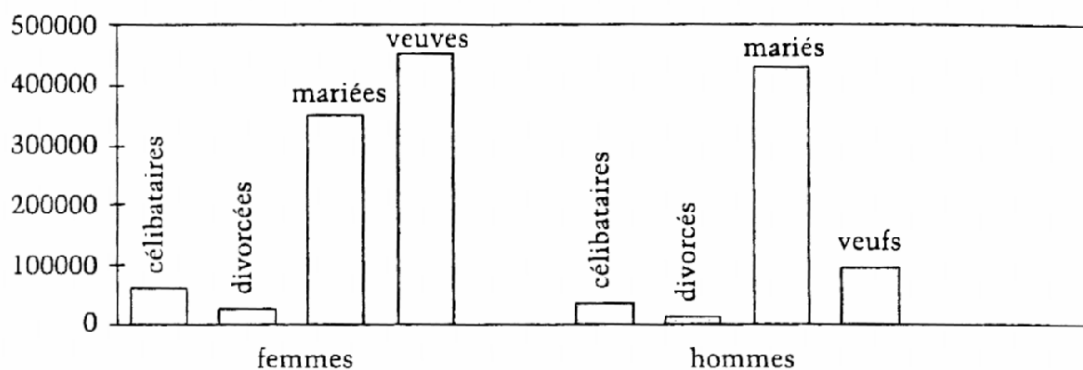
Ma première critique porte sur le choix des variables démographiques retenues dans le modèle MALTESE (5). Trois variables démographiques y sont retenues: fécondité, longévité, migration. Dans le domaine des pensions, il aurait été judicieux de retenir comme variable l'état civil des personnes âgées de plus de 65 ans. Cela aurait évité au Bureau du Plan de donner l'impression que le troisième âge serait bientôt principalement composé de couples où les deux conjoints disposaient d'une pension à 60%.

Dans la réalité, en 1994, parmi les femmes âgées de plus de 65 ans, il y en avait seulement 38,9% qui étaient mariées ou légalement séparées. Parmi les femmes âgées de 65 ans exactement, il y en avait 65,4% qui étaient mariées ou légalement séparées mais il semblerait que moins de 30% d'entre elles avaient une pension de retraite.

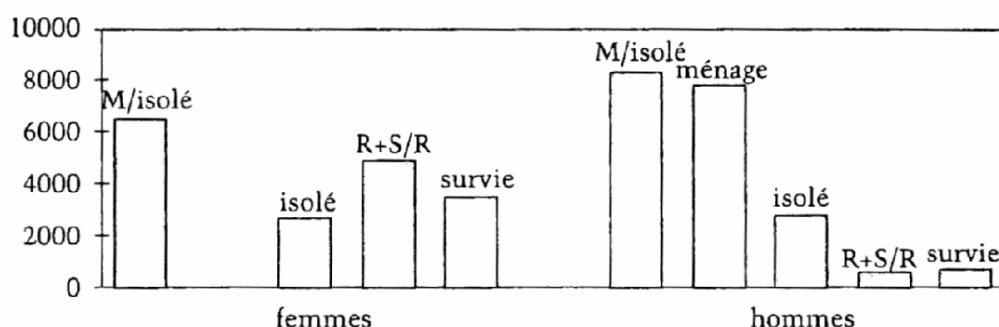
La situation des hommes de plus de 65 ans est tout à fait différente. Ils sont beaucoup plus nombreux à être mariés (74% d'entre eux sont mariés), en chiffres absolus et en chiffres relatifs. Il est évident que beaucoup d'entre eux sont mariés avec des femmes d'une tranche d'âge légèrement inférieure mais sans doute aussi, si l'on tient compte des remariages après divorce ou après veuvage, avec des femmes d'une tranche d'âge nettement plus jeune. L'accroissement du nombre de pensions d'hommes au taux isolé s'explique en partie par ce facteur. Or, ces hommes remariés ouvrent de multiples droits dérivés: un divorcé remarié aura accumulé sur son passage une pension de divorcée, un éventuel «taux ménage» et une probable pension de survie qui sera servie pendant un nombre d'années d'autant plus important que la nouvelle épouse aura été plus jeune. Tous ces droits dérivés sont habituellement calculés sur la base du salaire le plus élevé (celui de l'homme) et n'ont fait l'objet d'aucune cotisation spécifique.

Il donc est absolument incompréhensible que les responsables scientifiques, sociaux et politiques aient l'air de considérer comme exorbitante la cohabitation de deux droits individuels acquis par le travail professionnel alors que l'accumulation de droits dérivés attribués gratuitement en raison du ou des mariages d'un titulaire ne semble leur poser aucun problème. L'accroissement du taux de divortialité risque d'être un facteur important de l'accroissement des droits dérivés. La sécurité sociale belge semble ainsi plutôt favorable à la polygamie, alors que deux travailleurs titulaires dont le mariage aura été stable, ne bénéficieront ni l'un ni l'autre d'aucun droit dérivé si ce n'est éventuellement d'un certain pourcentage de la pension de survie.

Graphique 5 – Population de + de 65 ans selon le sexe et l'état civil (1994)



Graphique 6 – Nouvelles pensions de salariés en 1992: répartition selon les taux



Quant aux données socio-démographiques, les variables retenues par le Bureau du Plan sont le taux d'activité, le taux de pensionnement, le taux de scolarité et «autres».

En ce qui concerne le taux d'activité, il s'agit de données brutes qui ne tiennent pas compte de l'évolution du travail à temps partiel. Aujourd'hui plus de 28% des femmes exerçant une activité professionnelle ne disposent que d'un emploi à temps partiel. Ce temps partiel est d'autant plus fréquent que les rémunérations sont faibles. Les pensions qui découleront de cette situation seront minimales. De plus en vertu de la réglementation actuelle, bon nombre de ces travailleuses à temps partiel ne pourront même pas bénéficier de la pension minimale légale pour deux tiers de carrière complète. Compte tenu de cette réalité, il me semble que l'estimation du Bureau du Plan sur l'évolution du montant moyen de la pension de retraite des femmes et particulièrement de celles des femmes mariées au taux isolé doit être revue.

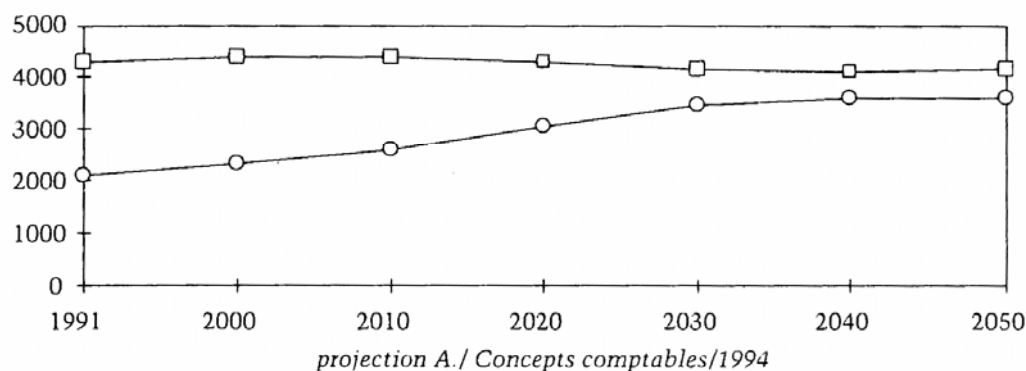
Je suis encore réservée sur deux autres variables retenues par le Bureau du Plan: le «taux de pensionnement» et la tranche d'âge retenue comme «âge d'activité». La définition retenue pour le taux de pensionnement», permet d'imputer au financement des pensions les problèmes

découlant actuellement de l'emploi, notamment une partie importante de ce qu'on appelle le «traitement social du chômage».

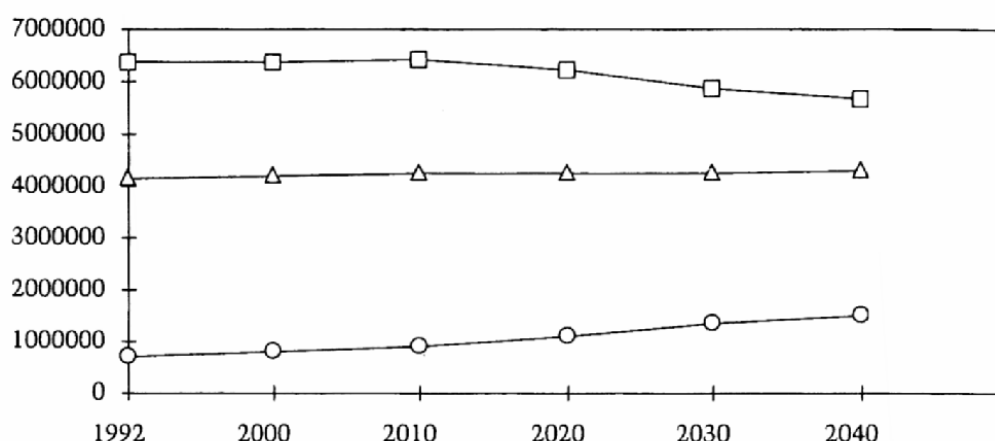
En ce qui concerne l'âge d'activité, les données les plus fréquemment présentées par le Bureau du Plan, arrêtent celle-ci à 60 ans ce qui est en contradiction non seulement avec la législation actuelle mais aussi avec la tendance, observée dans plusieurs pays de l'Union européenne, à retarder le moment de l'accès à la pension. Ce rétrécissement de l'âge actif aggrave très sérieusement la présentation du problème du financement des retraites.

Dans notre propre recherche nous avons établi nos estimations en fixant l'âge de la retraite pour les femmes comme pour les hommes à 65 ans et en renvoyant à charge de la politique de l'emploi tout ce qui précède ce seuil de pensionnement. Cela modifie sensiblement le profil du taux de dépendance économique des pensionnés.

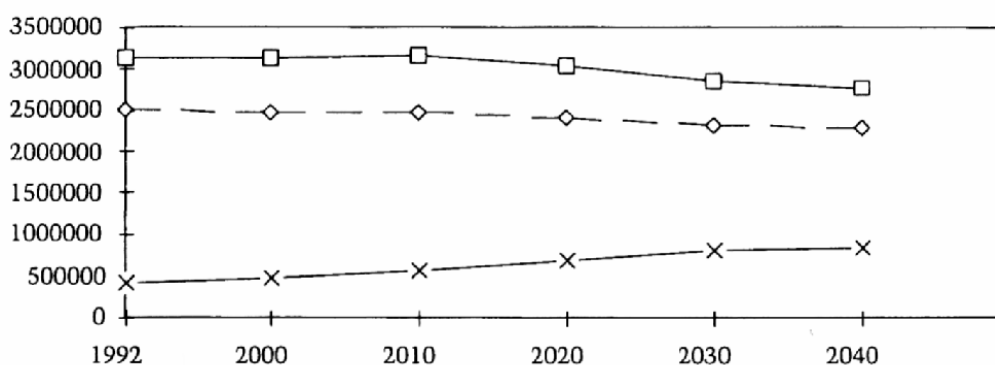
Graphique 7 – Population active/ population pensionnée selon le B.P.



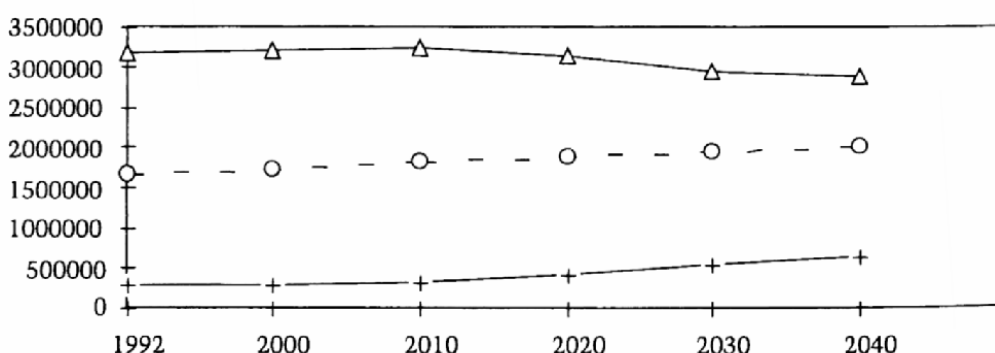
Graphique 8 – Population de 18 à 64 ans/Pop. active
salariée/Pop retraitée de + de 65 ans. selon l'U.F.



Graphique 8a – Hommes de 18 à 64 ans/H. actifs
salariés/H. retraités de + de 65 ans.



Graphique 8b – Femmes de 18 à 64 ans /F. actives/
F. retraitées de + de 65 ans.



Pour terminer, je voudrais contester une affirmation du Bureau du Plan, qui a été reprise avec complaisance dans les documents de la Table-ronde sur les pensions et dans diverses déclarations gouvernementales. Celles-ci présentent comme une évidence le fait que l'accroissement des dépenses de pensions serait imputable à la fréquence accrue du «*dédoulement de la pension au taux ménage*» ou en d'autres termes: «*la participation accrue des femmes sur le marché de l'emploi: le nombre croissant de ménages à deux revenus se traduit*

en termes de pensions par deux pensions individuelles (60% chacune) au lieu d'une pension de ménage (75%) ».

Or la réalité est tout autre. C'est la participation accrue des femmes sur le marché du travail qui permet de financer l'accroissement des dépenses. En effet, chaque année, la part des cotisations sociales versées par les travailleuses est nettement supérieure à la part des prestations de retraite dont elles bénéficient. Dans l'analyse des dépenses de pensions, il faut, en effet, tenir compte d'un élément *diachronique*, qui détermine le montant des pensions de retraite individuelles (celui-ci se base sur la durée de la carrière et le montant des rémunérations) et un élément *synchronique*, qui, dans le cadre de la répartition, assure le financement des pensions à partir des cotisations annuelles des actifs. Or en ce qui concerne les travailleuses, la différence entre l'élément *diachronique* et l'élément *synchronique* dégage, année après année, un important supplément de recettes qui sont affectées au financement des pensions en général, en ce compris les droits dérivés. Ainsi en 1992, les pensions de *retraite* des travailleuses, montant découlant de la dimension diachronique, ne représentaient que 21,5% de la dépense totale de la branche pension des salariés, alors que leur apport en cotisations sociales dans le régime des salariés, ce qui représente la dimension synchronique, s'élevait à 31,45%. Cette différence mettait à la disposition de la branche des pensions des salariés un surplus de quelque 17 Milliards.

Or même si le taux d'activité des femmes progresse, même si le niveau de leurs rémunérations s'améliore timidement, l'écart entre leurs cotisations et leurs prestations subsisterait, à un niveau plus élevé sans doute, jusqu'à une période imprévisible où toutes les femmes auraient une pension de retraite basée sur une carrière complète.

Le cadre et les résultats de notre propre recherche

1. Objectifs du scénario proposé

L'objectif poursuivi par notre recherche vise à répondre aux critiques que nous avons formulées plus haut. Pour réaliser l'égalité entre travailleurs et travailleuses, il convient de supprimer les droits dérivés. Pour garantir aux personnes qui ne se présentent pas ou peu sur le marché du travail (principalement aux épouses au foyer), une protection sociale décente, il convient de remplacer certains de ces droits dérivés par des droits personnels indépendants de l'état civil. Pour que ces droits propres ou personnels n'aient pas d'effet alternatif par rapport à l'activité professionnelle, pour que les actuels bénéficiaires de pensions très modestes ne soient pas pénalisés par cette suppression des droits dérivés, il convient d'appliquer à tous, le nouveau régime de droits propres. Pour rééquilibrer le budget des pensions, il convient que ces droits propres soient contributifs.

Dans notre recherche nous nous sommes inspirés des pays de l'Union européenne qui ont récemment procédé à la suppression de la pension de survie (le Danemark et la Suède). Quant au taux ménage, nous avons constaté que plusieurs pays de l'U.E. n'appliquaient pas cette majoration ou appliquaient une majoration forfaitaire, en général minime. Dans l'ensemble, les pays qui n'ont pas de majoration pour conjoint à charge ont un taux de remplacement moyen plutôt plus favorable.

2. Paramètres du scénario.

Notre scénario consiste donc à créer une nouvelle branche de la sécurité sociale, la pension de vieillesse, assurance populaire, dont le droit s'appliquerait, selon certains critères, à chaque résident individuellement, dès l'âge de 65 ans. Cette nouvelle branche qui devrait être

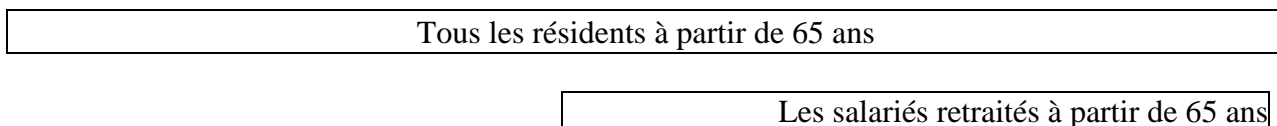
créée progressivement à partir de cohortes d'âge, permettrait de supprimer au même rythme les droits dérivés actuels.

La pension de vieillesse, couvrirait toute la population résidente, elle n'est donc pas une «*pension de base*» comme dans le système britannique ou dans les propositions du VLD. Dans notre proposition, elle est totalement cumulable avec la pension de retraite et se distingue ainsi également de la proposition de Bea Cantillon et de ses collègues qui préconisent l'instauration d'une pension forfaitaire universelle et individualisée à laquelle viendrait s'ajouter la pension de retraite, le deuxième niveau conservant les droits dérivés mais l'ensemble étant fortement plafonné. Cette proposition aboutirait à un lissage des dépenses de pension qui serait proportionnellement plus avantageux pour ceux qui ont peu ou pas travaillé professionnellement et pour le régime des pensions des indépendants.

Nous avons fait réaliser une évaluation du financement à l'horizon 2040 de notre scénario pour deux ensembles distincts:

- le premier ensemble est celui de l'ensemble de la population âgée de plus de 65 qui serait bénéficiaire de la pension de vieillesse;
- le second est celui de l'ensemble des salariés bénéficiaires d'une pension de retraite.

Schéma 9 — Les deux ensembles du scénario



Nous avons fait réaliser nos estimations par l'association «*European Studies*» qui utilise le modèle *DIADEMO* de d'Alcantara et Duerinck. En ce qui concerne les pensions, les statistiques de base utilisées dans ce modèle ne sont celles de l'O.N.P.T.S. mais bien celles de l'INAMI. Celles-ci correspondent plus à la notion de «*cadastre des pensions*» et permettent d'utiliser continuellement le «*pensionné*» comme unité de compte.

Pour réaliser ces projections, nous avons retenu des paramètres et présupposés qui ont une portée *normative*:

- Pour les deux branches de la sécurité sociale (celle de la pension de vieillesse et celle des pensions de retraite des salariés) nous avons fixé l'ouverture du droit à 65 ans. La justification de ce choix est multiple: l'allongement de l'espérance vie, la diminution de la part du travail manuel exténuant, l'amélioration de l'état de santé entre 60 et 65 ans, la nécessité de conserver un équilibre entre le nombre d'années travaillées et le nombre d'années au cours desquelles une pension d'un montant agréable doit être assurée plaident en faveur d'un relèvement de l'âge de la retraite. Ce choix a pour effet de renvoyer, à charge de la politique de l'emploi toute la sous-occupation de la population valide âgée de moins de 65 ans. Du point de vue de la sécurité sociale, en général, et du financement des pensions, en particulier, il nous semble, en effet, qu'il est tout à fait déraisonnable de continuer à stimuler, par des réductions d'impôts ou de cotisations sociales comme on le fait actuellement, le retrait volontaire partiel, temporaire, ou complet du marché du travail.
- Nous avons établi nos estimations en supprimant complètement la charge des droits dérivés.

- Notre proposition de créer une pension de vieillesse, permet aussi de supprimer la charge du Revenu Garanti aux Personnes Agées.
- Dans nos estimations nous n'avons pas intégré le subside de l'Etat à la branche des pensions des travailleurs salariés. Ce n'est pas une position de principe mais une position de prudence. Nous avons donc constaté qu'en 1992, base de la projection de référence, les cotisations sociales auraient dû s'élever à 18,55% des rémunérations et non à 18,36% pour le financement des pensions de retraite si l'on ne tenait pas compte du subside de l'Etat, qui représentait à ce moment 11,3% des recettes.
- Nos deux branches de pensions restent inscrites totalement dans un système de répartition avec toutefois une mise en œuvre du «Fonds de Réserve» de manière à lisser les périodes les plus pointues du point de vue des dépenses.
- Nous avons chaque fois retenu deux données: le coût de chaque type de pensions par rapport au P.I.B. et le montant du prélèvement nécessaire pour financer celles-ci.

En termes de philosophie sociale, il me paraît, raisonnable de prétendre que des pays riches avec une population âgée et bien soignée doivent accepter, pour assurer l'ensemble de leur protection sociale, de socialiser quelque 30% de leur P.I.B. tout en veillant à ce que ces dépenses de protection sociale soient créatrices d'emplois intérieurs. Nous pensons pouvoir situer nos propositions à l'intérieur de cette norme mais des recherches complémentaires devraient en faire la preuve.

3. Premier ensemble: la Pension de Vieillesse

Notre scénario comporte donc la création d'une pension de vieillesse, d'un montant forfaitaire de 20.000 BEF (actuels) par mois.

Cette pension serait acquise à tout résident, à partir de ses 65 ans pour autant qu'il ait résidé en Belgique pendant 35 années au cours de sa vie d'adulte. Cette disposition est prévue pour s'assurer que ce résident ait auparavant participé à la vie économique du pays ne fût-ce qu'en termes de *consommation*. Cette pension de vieillesse ne serait pas exportable, ce qui la maintiendrait à la disposition de la consommation intérieure.

Cette pension est acquise à chaque résident pour autant qu'il ait contribué au financement de cette pension de vieillesse sur la base d'une cotisation sociale généralisée, dont nous avons décrit les principes dans notre recherche. Nous voudrions toutefois mentionner ici que nous avons cru correct de considérer que cette C.S.G. devait être déductible fiscalement ce qui la rend régressive. En effet, la solidarisation des revenus qu'elle impose étant très importante puisque le prélèvement porte sur tous les revenus et que la prestation est forfaitaire, il est judicieux de rendre ce prélèvement plus acceptable. Le traitement fiscal de la C.S. est ainsi comparable à celui des cotisations sociales ordinaires.

Pour ne pas prendre de risques de sous-évaluation, nous avons estimé que toutes les personnes âgées de plus de 65 ans et vivant en Belgique étaient dans les conditions requises pour l'obtention d'une pension de vieillesse complète, ce qui permet de ne plus comptabiliser le Revenu Garanti aux Personnes Agées, nous l'avons dit. Il n'y aurait aucune réduction de son montant pour les personnes mariées ou vivant en cohabitation. Si le fait de cohabiter devient plus avantageux, ce sera une manière de lutter contre l'isolement.

L'évolution du financement de cette pension de vieillesse par une contribution sociale généralisée évoluerait de la manière suivante à l'horizon 2040.

Tableau 10— Coût (par rapport au P.I.B.) et financement (base C.S.G.)
d'une pension de vieillesse

| années | 1992 | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| dépense en % du P.I.B. | 5,43 | 6,15 | 6,71 | 8,03 | 9,50 | 9,97 |
| C.S.G. en % des revenus imposables | 4,61 | 5,22 | 5,70 | 6,82 | 8,07 | 8,47 |

(Source : U.F., Individualisation... pensions des travailleurs salariés)

Ces pourcentages peuvent paraître importants mais il convient d'observer qu'une instauration progressive par un accroissement annuel de 0,25% permet d'atteindre relativement facilement les montants élevés de la phase maximale. Nous avons, bien entendu, proposé de créer un décalage dans le temps entre le début de l'application de la perception et le début de l'ouverture au droit à la pension de vieillesse. Ce décalage chronologique doit être mis à profit pour étoffer le « Fonds de Réserve » destiné à lisser les résultats attendus. Pour que la perception nouvelle n'apparaisse pas comme trop vexatoire à ceux qui n'en attendent, en temps utile, aucun bénéfice personnel, il conviendrait d'en profiter pour instaurer l'assurance dépendance.

4. Deuxième ensemble: les pensions de retraite des travailleurs salariés

La deuxième partie de notre scénario concerne les pensions de retraite des travailleurs salariés. Nous conservons le système actuel, basé sur la carrière professionnelle et le montant des rémunérations.

Toutefois nous rappelons quelques paramètres de nos estimations:

- le début de l'âge de la retraite a été ramené à 65 ans tant pour les femmes que pour les hommes;
- les droits dérivés ont été déduits de l'ensemble des prestations;
- le montant des cotisations sociales nécessaires pour financer les seuls droits directs est nettement moins élevé;
- toutefois comme, dans nos calculs, nous avons évacué le subside de l'Etat, nous avons imputé aux cotisations sociales la totalité du financement des droits directs.

Compte tenu de ce qui précède, l'évolution du coût et du financement des pensions de retraite des salariés se présenterait de la manière suivante:

Tableau 11 — Coût (par rapport au P.I.B.) et financement (base: cotisations sociales) de la pension de retraite des salariés.

| années | 1992 | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| dépense en % du P.I.B. | 3,01 | 3,32 | 3,7 | 4,61 | 5,56 | 6,03 |
| Cotisations sociales en % du salaire | 10,01 | 11,06 | 12,32 | 15,34 | 18,49 | 20,07 |

(Source : U.F., Individualisation, pensions des travailleurs salariés)

5. Travailleurs salariés: coût et financement global des deux pensions (vieillesse et retraite)

Analysons maintenant ce que représente pour les travailleurs salariés la charge totale du financement des deux pensions, pension de vieillesse et pension de retraite, telles que nous les avons définies.

En ce qui concerne, le coût de l'addition de ces deux ensembles en rapport avec le P.I.B., nous rappelons qu'ils ne représentent pas la charge totale des pensions. Pour connaître cette charge totale, selon notre système, il convient d'ajouter encore deux branches de pensions de retraite, celle des agents des services publics et celle des indépendants pour lesquelles nous n'avons pas effectué d'estimations et auxquelles nous n'avons donc pas appliqué, quand il y avait lieu, les paramètres décrits plus haut (suppression des droits dérivés, accès à la retraite à 65 ans, annulation du subside de l'Etat, etc...). Selon les projections du Bureau du Plan les premières pourront représenter entre 2 et 4% du P.N.B. selon les années, les secondes ne dépasseraient pas 1 % du P.N.B. Ainsi aux données provenant de nos estimations, nous ajouterons ci-dessous celles provenant du B.P. qui s'élèvent au total, selon les années, de 3 à 5% du P.N.B. pour avoir l'estimation complète du coût de l'ensemble des pensions: la pension de vieillesse pour toute la population et les pensions de retraite des trois régimes professionnels.

En ce qui concerne le financement de ces deux ensembles, il convient de rappeler que, par rapport aux travailleurs salariés, puisque le financement de la pension de vieillesse par la C.S.G. s'applique à tous les revenus, celle-ci s'applique donc également aux rémunérations. La charge des deux pensions pour les rémunérations des salariés comprend donc d'une part les cotisations sociales pour le financement de la pension de retraite et d'autre part la C.S.G. pour le financement de la pension de vieillesse, les deux prélèvements étant fiscalement déductibles et cela même si le second n'était pas retenu à la source.

Nous présenterons donc successivement ces données dans le tableau suivant.

Tableau 12— Coût (par rapport au P.I.B.) et financement
des pensions de vieillesse et de retraite

| années | 1992 | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 |
|---|-----------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|---------------------|
| Pension de vieillesse (tous) + pension de retraite (salariés) en % du P.I.B. | 8,44 | 9,47 | 10,41 | 12,64 | 15,06 | 16 |
| Pension de vieillesse (tous) + pensions de retraite (3 régimes) en % du P.I.B./P.N.B. | 8,44 + [3] = | 9,47 + [4] = | 10,41 + [4] = | 12,64 + [4] = | 15,06 + [5] = | 16 + [5] = |
| C.S.G. + cotis. Sociales en % des salaires | 14,62 | 16,28 | 18,02 | 22,16 | 26,56 | 28,54 |

N.B. Les chiffres entre crochets proviennent du B.P. et ne sont pas réellement comparables à ceux de l'U.F.

(Source : U.F., Individualisation... pensions des travailleurs salariés)

Le niveau des prélèvements devient très important, nous le voyons, mais avant d'apporter un certain nombre de précisions nous voulons établir quelques comparaisons.

La première, c'est la comparaison de nos résultats avec ceux du Bureau du Plan. Dans sa projection à emploi stagnant», le Bureau du Plan (n°66, mars 1994, p.118) estime le coût total des dépenses de pensions par rapport au P.N.B. en appliquant la réglementation actuelle. Nous allons comparer cette donnée avec la nôtre. Rappelons que la nôtre comporte une évaluation pour deux types de pensions: la nouvelle pension de vieillesse et les pensions de retraite. En ce qui concerne la pension de retraite des salariés, nos calculs se fondent sur une modification des paramètres: accès à 65 ans, suppression des droits dérivés, suppression du subside de l'Etat. En ce qui concerne les deux autres régimes de pensions (indépendants et services publics) nous avons du reprendre les données fournies par le BP sans y appliquer la suppression des droits dérivés et la modification de l'accès à la retraite. Cette comparaison se présente de la manière suivante:

Tableau 13 — Comparaison des dépenses totales de pensions
selon le B.P. et selon l'U.F.

| années | 1992 | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| B.P.: dépenses totales de pensions (réglem.act.) en % du P.N.B. | 10 | 12 | 13 | 15 | 17 | 17 |
| U.F.: dépenses totales de pensions (vieil. + retraites) en % du P.I.B. | 11,44 | 13,47 | 14,41 | 16,64 | 20,06 | 21 |

Source: U.F., Individualisation pensions des travailleurs salariés)

Si notre proposition implique qu'une part plus grande de la richesse nationale soit consacrée aux dépenses de pensions, il faut cependant que nous précisions un certain nombre de mesures d'accompagnement que nous avons proposées dans notre étude.

Le cumul de deux pensions permettra de relever très sérieusement le revenu d'un grand nombre de pensionnés et ce cumul sera principalement favorable à ceux qui auront exercé une activité professionnelle importante.

Nous avons donc proposé d'accompagner ce relèvement des revenus des pensionnés de plusieurs mesures importantes dont nous n'avons malheureusement pas pu effectuer les estimations:

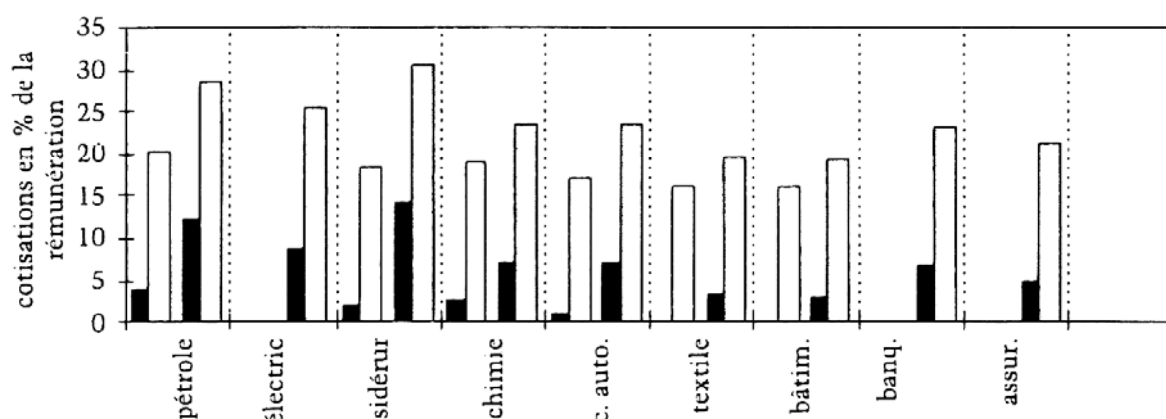
- transformer les revenus de pensions en revenus bruts;
- les soumettre à la C.S.G. (autrement dit maintenir une solidarité dans le financement des pensions de vieillesse)
- appliquer complètement aux pensions une cotisations pour l'assurance soins de santé (autrement dit maintenir à l'âge de la pension une solidarité entre bien portants et malades et une solidarité intergénérationnelle dans le financement de l'assurance-maladie). Il va de soi que la participation de plus de 2 millions de pensionnés au financement de l'assurance maladie allègerait la charge de ce financement qui pèse aujourd'hui presque exclusivement sur les actifs occupés.

La catégorie des V.I.P.O. à remboursements préférentiels serait réduite à la portion congrue.

Nous pensons que notre proposition comporte encore deux autres avantages importants. D'une part, le relèvement sensible des revenus de pensions légales permettrait de réduire progressivement le rôle des pensions professionnelles complémentaires. Celles-ci en effet, amènent déjà fréquemment les cotisations sur les salaires à des niveaux comparables à ceux auxquels nous conduirait le financement des deux pensions. Mais les pensions complémentaires ne couvrent qu'une partie des travailleurs, elles sont parfois discriminatoires pour les ouvriers et pour les femmes.

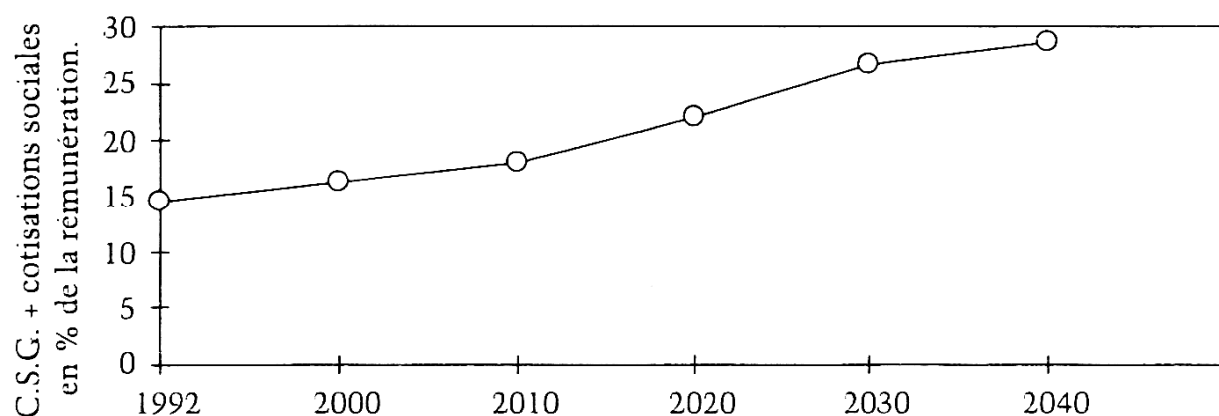
Ci-dessous, nous comparerons le coût salarial global actuel des pensions légales et complémentaires pour un certain nombre de secteurs avec le coût salarial global des deux pensions qui font l'objet de notre proposition. Nous constatons qu'au moment où, selon notre proposition, le prélèvement sur les rémunérations serait le plus élevé, en 2040, celui-ci serait cependant inférieur aux prélèvements qui existent déjà actuellement dans certains secteurs pour financer les pensions légales et complémentaires des employés.

Graphique 14 – Cotisations complémentaires (en noir) et totales (complémentaires + légales) selon le statut: ouvriers (blanc) et employés (gris).



(Source: Table ronde, Ph. Neyt, nos calculs)

Graphique 15 – Evolution de la part salariale à consacrer au financement de la pension de vieillesse et de la pension de retraite



(Source: U.F., Individualisation....pensions des travailleurs salariés.)

Le relèvement sensible des revenus de pensions des pensionnés devrait avoir un autre effet bénéfique, particulièrement attendu en Belgique: il devrait permettre, en effet, de réduire l'épargne de la population en âge d'activité et de mettre ces revenus non épargnés à la disposition de la consommation intérieure. Récemment, on a pu observer un tel effet au Danemark. Dans ce pays, après l'instauration d'un deuxième pilier de pensions professionnelles qui était cette fois lié au montant des rémunérations antérieures et qui était appliqué à près de la moitié des salariés, la population semble avoir été rassurée sur les revenus dont elle disposerait à l'âge de la retraite et a commencé à consommer les revenus qui auraient été épargnés sans cela. En Belgique, outre le fait que les revenus des pensionnés salariés sont, en moyenne, trop modestes et que l'épargne pension a été stimulée par des dégrèvements fiscaux importants, la mise en scène continuelle d'un scénario de catastrophe quant à l'avenir des pensions (mise en scène qui semble destinée à promouvoir les diverses formes de capitalisation individuelles), a fortement stimulé des comportements de thésaurisation. Assurer à tous les travailleurs un revenu

confortable à l'âge de la retraite serait donc un facteur important de la relance de la consommation intérieure.

La réduction prochaine de la dette publique permettra aux pouvoirs publics de ne plus avoir besoin d'une importante réserve d'épargne disponible: cette évolution permet d'envisager un financement des pensions futures qui reposerait sur un accroissement de la solidarité des revenus dans le cadre d'un système par répartition. Notre proposition s'inscrit dans cette perspective.

Synthèse et conclusions

Avant de conclure, nous voudrions encore signaler que dans notre recherche, nous avons fait un bilan des « gagnants » et des « perdants » de notre scénario. En outre, en nous inspirant des solutions danoise et suédoise, nous avons décrit les mesures d'accompagnement nécessaires à partir du moment où il n'y aurait plus de pension de survie.

Nous avons rappelé que si la sécurité sociale forme un ensemble cohérent s'enracinant dans le marché du travail, la sauvegarde et le développement de celle-ci doivent s'accompagner d'un encouragement permanent afin que tous se présentent et se maintiennent sur le marché du travail. Nous pensons, comme d'autres, que le meilleur moyen d'assurer l'avenir des pensions, c'est de faire en sorte que toute la population en âge d'activité soit effectivement active et, si possible, occupée. Nous rappelons, pour terminer que nos propositions visent à une transformation qui serait installée progressivement par cohortes d'âge et qu'elle ne devrait donc pas être perçue comme une menace par ceux dont la protection sociale actuelle repose sur des droits dérivés.

Notes

(1) Pour la bibliographie sur le sujet de l'individualisation des droits en général, je renvoie au premier volume de Peemans-Poullet, Carton de Tournai (1992). De ce premier tome, il existe deux versions: la première conserve en néerlandais les interventions des experts hollandais et flamands; la seconde est entièrement traduite en français.

Pour la bibliographie au sujet de l'individualisation des pensions de retraite des salariés, je renvoie au deuxième volume de cette recherche (1994). Dans ce volume, l'intervention des experts flamands n'est pas traduite; les interventions des experts anglais et portugais sont traduites en français.

(2) Un exemple: en sécurité sociale, ce n'est pas la maladie qui représente le risque mais bien l'insuffisance du salaire pour accéder aux meilleurs des soins de santé.

(3) Contrairement aux primes des assurances commerciales.

(4) H. Peemans-Poullet [1995]. Disponible également en flamand.

(5) Je me réfère principalement aux documents suivants:

- Une exploration à long terme de la sécurité sociale (1987-2040), de 1991.
- Les perspectives d'évolution à très long terme de la sécurité sociale (1991-2050), doc. n°66 de mars 1994.
- Préparation de la simulation « Maltese » relative aux propositions de réforme dans le régime des pensions des travailleurs salariés, avril 1994.

Références

PEEMANS-POULLET H., CARTON DE TOURNAI J., 1992 (vol 1) et 1994 (vol 2), *Recherche sur l'individualisation des droits en sécurité sociale*, Bruxelles, Univ. des Femmes.

PEEMANS-POULLET H., 1995, Pour les pensions des travailleurs salariés, la sécurité sociale fête son septantième anniversaire. Dans: *Quand vient le temps de la retraite. Cinquante ans de sécurité sociale... et après?*, Bruxelles, Bruylant.

L'individualisation de la protection sociale : rapport introductif sur la problématique de l'individualisation des droits et de l'égalité des chances

Référence de l'extrait : document exploratoire (Dossier n° SOC 95 100753 05A03), Université des Femmes/Commission des Communautés européennes, 1995, 25 p.

Introduction

La réalisation de l'individualisation des droits et obligations dans le domaine de la protection sociale est aujourd'hui considérée, à divers titres, comme un objectif prioritaire par les Institutions européennes.

Au départ, cette réalisation s'est appuyée sur la notion d'égalité de traitement entre hommes et femmes telle qu'elle découle de l'article 119 du Traité de Rome et s'est traduite dans les Directives, Résolutions et Programmes d'action. En effet, dans la sécurité sociale, les «droits dérivés» pour les adultes, sont aujourd'hui attribués gratuitement et bénéficient majoritairement aux travailleurs masculins qui ont une adulte à charge ou à celle-ci. Le système des «droits dérivés» constitue ainsi une discrimination indirecte.

Aujourd'hui cette réalisation s'appuie sur d'autres considérations encore : les adultes qui ne sont pas, ou temporairement pas, insérés dans le marché du travail ne bénéficient que d'une protection sociale peu sécurisante lorsque celle-ci est liée aux «droits dérivés».

La tendance à assurer, pour certaines branches de la sécurité sociale, une protection sociale généralisée à l'ensemble de la population a, dans divers pays de l'Union fait peser le coût de cette charge sur le facteur travail. Lorsque les responsables politiques de plusieurs pays ont commencé à proposer d'alléger le coût du travail en déplaçant vers la solidarité nationale la charge de risques sociaux qui ne seraient pas liés au travail professionnel, Il paraissait logique qu'ils envisagent prioritairement de sortir la charge des «droits dérivés» du coût social du travail puisque, précisément, ces «droits dérivés» ne doivent leur existence qu'à *l'absence de travail professionnel* de certains adultes. Les responsables politiques de ces pays sont, au contraire, tentés de déplacer des branches entières de la sécurité sociale vers le cadre d'une solidarité nationale, ce qui laisse non traitée la question des «droits dérivés».

Les considérations sur l'évolution des *coûts de la sécurité sociale* sont le plus souvent enfermées dans l'analyse de l'évolution des prestations. Elles ne se préoccupent guère d'une analyse critique du financement individuel de l'accès au droit, de l'évolution du rapport entre le nombre de cotisants ou de contribuables et le nombre de bénéficiaires, entre l'importance des cotisations ou contributions individuelles et des prestations reçues. Dans plusieurs pays de l'Union, une confrontation entre la pension de survie et les allocations de chômage serait à cet égard tout à fait éclairante. En Belgique, par exemple, on peut constater que, malgré l'importance du chômage, le coût des principaux «droits dérivés» attribués gratuitement est comparable sinon plus élevé que les dépenses en allocations de chômage... Au cours de la crise, ce sont le plus souvent les prestations couvertes par des cotisations ou des contributions Individuelles, autrement dit les «droits directs», qui ont subi des réductions alors que les «droits dérivés» ont été largement préservés. L'équilibre budgétaire cherché de cette manière menace gravement l'esprit de la solidarité sociale.

Le débat sur l'individualisation des droits ne peut faire l'impasse sur le rapport entre la *protection sociale et le marché du travail*. Des enjeux très contradictoires sont ici en présence.

En premier lieu, il conviendrait de s'interroger sur la corrélation qui pourrait exister entre le développement de certaines formes de *travail atypique* et la possibilité pour les travailleuses de compter sur les droits dérivés. Dans plusieurs pays, en effet, le développement des «droits dérivés» est considéré comme une manière d'encourager la non-demande d'emploi ou de dégraisser le marché du travail du côté de l'offre de travail. Les employeurs de leur côté, pourraient avoir tendance à proposer prioritairement certaines formes d'emplois atypiques aux femmes mariées. Ce retrait du marché du travail qui peut être partiel (travail à temps partiel), temporaire (certaines des mesures de conciliation entre la vie familiale et professionnelle) ou définitif (épouses au foyer), est discriminatoire pour les femmes concernées (contrevient à la Directive 76/207/CEE qui impose l'égalité de traitement dans les conditions de travail), cautionne l'absence de partage des responsabilités familiales et consacre, en toute hypothèse, une dépendance économique partielle, temporaire ou définitive des femmes mariées par rapport à leur conjoint. Ceux qui, aujourd'hui, renoncent à la perspective du plein emploi peuvent, pour cette raison, se montrer favorables soit au développement de droits propres non liés au marché du travail soit au maintien de «droits dérivés» moins dépendants du ménage ou du mariage. Il convient donc d'analyser non seulement les effets positifs de l'instauration de l'individualisation des droits mais aussi éventuellement les effets pervers qui, sans mesures d'encadrement, pourraient renforcer la dualisation sexuée du marché du travail.

En deuxième lieu, nous pouvons constater, comme cela a été fait pour l'Italie, que l'assurance de pouvoir disposer de «droits dérivés» favorise le maintien ou le développement du «travail en noir dont la rémunération échappe à toute cotisation sociale et à tout impôt. L'instauration de droits personnels rendrait ces droits contributifs mais nécessitera des mesures de vigilance par rapport au «travail en noir».

Dans un même ordre d'idées, on constate que les responsables sociopolitiques de certains pays ont tendance à octroyer des droits (propres ?) en échange de certaines activités de «care» ou de bénévolat. La mobilisation du bénévolat, par exemple dans le cadre de la dépendance de personnes âgées, permet de freiner la hausse ou favoriser la baisse du coût de certaines interventions sociales en substituant au travail rémunéré comprenant la protection sociale (salaire direct et salaire indirect) du travail gratuit comprenant seulement une partie de cette protection (salaire indirect). Une abondante littérature anglo-saxonne et nordique est consacrée ce débat. Ce courant, qui se nourrit de pas mal d'ambiguïtés et de confusions, se rattache à celui du début du siècle connu sous le terme de «maternalisme».

L'acquisition d'une protection sociale individuelle et élevée a toujours été et reste, pour la grande majorité de la population en âge d'activité, un facteur stimulant l'insertion (surtout une insertion qualifiée) dans le marché du travail *déclaré*. Elle continue à orienter cette insertion vers le travail *salaire* malgré les pressions qui sont faites pour lui substituer du travail indépendant. Cet aspect de la relation entre la protection sociale et le marché du travail mérite donc une réflexion approfondie. De plus, selon certaines théories économiques, une protection sociale élevée et redistributive serait une condition favorable au redéploiement de la croissance économique.

Souvent le thème de l'individualisation des droits en sécurité sociale est présenté comme une adaptation nécessaire aux modifications des structures de la vie familiale et particulièrement à l'évolution du mariage, de la vie en couple, des séparations et divorces. C'est une hypothèse qui paraît historiquement fragile. Elle semble, en effet, faire découler la protection sociale de la protection familiale ou du moins considérer que la protection sociale comporte «naturellement» une «modalisation familiale». Or, quelques recherches historiques concrètes montrent qu'il n'en

est rien, Il serait utile de susciter de plus nombreuses recherches de ce type dans chacun des Etats membres afin de réduire certaines résistances. En Belgique, on peut constater par exemple, que l'introduction de la «modalisation familiale» résulte d'un processus conflictuel; cette histoire n'est certainement pas exceptionnelle. Les assurances sociales, qui ont précédé la sécurité sociale, se sont, au point de départ, fondées sur des primes et des prestations forfaitaires qui ne comportaient pas de majorations pour les charges familiales. Ultérieurement, on pourra observer, entre les deux guerres, une tendance à demander aux titulaires masculins des cotisations doublées pour financer les droits de leur épouse lorsque celle-ci est à leur charge (ex. Pension obligatoire des ouvriers, assurances soins de santé). Mais petit à petit auront gain de cause ceux qui, refusant de payer ces majorations, veulent que leur épouse au foyer soit à charge de l'assurance et que les droits dérivés soient attribués gratuitement. Ces droits dérivés sont, au début, modestes. Leur accroissement est parallèle à l'accroissement du taux d'activité des femmes comme s'il s'agissait d'un mécanisme de compensation. On constate que subsistent aussi, dans certaines branches de certains régimes, des droits *dérivés contributifs*. C'est le cas, en Belgique, du Fonds des pensions de survie pour les agents de la fonction publique. De tels exemples méritent une attention particulière.

Même s'il s'avère que la protection sociale n'a pas pour vocation de comporter une dimension familiale, il est exact de constater que les droits dérivés ne représentent pas, pour les épouses au foyer, une protection sociale sécurisante. Dans presque tous les pays de l'Union, le divorce place les épouses au foyer dans une situation problématique du point de vue de la protection sociale. Toutefois, il ne faudrait pas trop facilement considérer, comme le font certains, que le divorce est un «risque» social qui pourrait être couvert par la sécurité sociale comme l'est, par exemple, la maladie. En effet, par définition, le risque présente un caractère involontaire. Dans le cas du divorce, il est clair que les conjoints ne peuvent renoncer à leur pouvoir de décision. Si ce «risque» devait bénéficier d'une couverture sociale, il conviendrait d'inviter les éventuels bénéficiaires à financer celle-ci par des cotisations sociales spécifiques. Toutefois, il convient de réfléchir à l'impact éthique de telles propositions : si la sécurité sociale devait intervenir dans ce domaine, ses dépenses seraient d'autant plus élevées que le caractère (Insupportable) des conjoints les prédisposeraient au divorce; l'idéal de solidarité qui fonde la sécurité sociale en serait gravement malmené.

Tous ces enjeux sont présents à divers niveaux dans les orientations de la politique de l'Union Européenne.

Nous avons évoqué au début de cette introduction le droit européen concernant l'égalité des chances pour les hommes et les femmes et notamment les Directives 79/7/CEE (égalité de traitement en matière de sécurité sociale), 86/378/CEE (égalité de traitement dans les régimes professionnels de sécurité sociale), ainsi que la proposition de Directive 87/C309/11 ([COM(87)494] principe de l'égalité de traitement). Cette proposition fait explicitement référence à la possibilité pour les Etats membres de substituer au système des «droits dérivés» celui des «droits propres» et cela dans certaines branches de la sécurité sociale (soins de santé, pension de vieillesse, survie...). Le thème de l'individualisation des droits en sécurité sociale se trouve explicitement mentionné dans le Deuxième Programme d'Action pour l'Egalité des Chances (1986- 1990): *«Les Etats Membres devraient a) concevoir les mesures d'assainissement des budgets de sécurité sociale de manière qu'ils n'aient pas un effet discriminatoire à l'égard des femmes [...] b) assurer l'individualisation progressive des droits en vue d'éliminer les discriminations indirectes»*. Il se retrouve également mais de manière moins explicite dans le Troisième Programme d'Action (1991-1995) qui demande de clarifier la notion de *«discrimination indirecte»*. Les «droits dérivés» sont particulièrement visés par cette notion de discrimination indirecte comme le montre, ci-dessus, le paragraphe du Deuxième Programme.

En 1993, le Livre blanc («**Croissance, Compétitivité, Emploi**») de la Commission comporte un paragraphe d'un passage consacré à l'accès à l'emploi des groupes particuliers, qui traite de l'individualisation des droits. Il y est demandé aux Etats membres de *«renforcer les mesures en faveur de l'égalité des chances pour les femmes et les hommes vis-à-vis de l'emploi par les moyens suivants :*

- *élimination de toute mesure fiscale et sociale potentiellement discriminatoire susceptible de décourager une participation égale des femmes au marché officiel de l'emploi;*

- [...]

- *l'obligation de s'assurer que la fiscalité et les systèmes de sécurité sociale reflètent le fait que les femmes et les hommes peuvent agir en tant qu'individus dans la recherche d'un emploi et la conciliation de la vie de famille et du travail.»* (p. 141).

En 1994, l'autre Livre Blanc de la Commission («**Politique sociale européenne. Une voie à suivre pour l'Union** ») aborde à deux reprises la question de l'individualisation des droits en matière de sécurité sociale. Au chapitre V consacré à l'Egalité des chances entre les femmes et les hommes, dans le point visant à supprimer la ségrégation sur le marché de l'emploi, la Commission s'engage à présenter *«des propositions en vue de l'élimination des politiques discriminatoires en matière de fiscalité et de protection sociale et en vue de l'individualisation des droits»* (p.47). Au chapitre VI consacré à la Politique sociale et à la protection sociale, la Commission s'engage à examiner :

- *une recommandation complémentaire sur l'adaptation des systèmes de protection sociale à l'évolution des structures familiales, notamment en Individualisant les droits et les cotisations sur la base d'une comparaison des inégalités réelles entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale».*

Un peu plus loin le texte dit encore que *«pour assurer l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans le domaine de la sécurité sociale, la Commission proposera :*

- *une modification de la directive relative à l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale en accord avec l'arrêt Barber [...] »*

La Commission s'engage également à poursuivre *«ses activités visant à faire adopter définitivement le principe de l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale»* (proposition en suspens COM (87)494). Cette proposition, nous l'avons vu, fait référence à la possibilité pour les Etats membres de remplacer les «droits dérivés» par des droits propres.

Dans ce contexte, la Commission souhaite une étude théorique sur le concept d'individualisation des droits et des obligations dans le cadre des différents systèmes de protection sociale des 15 Etats Membres, que ces systèmes soient fondés sur une philosophie Beveridgienne, Bismarckienne ou autre. Le but de cette étude théorique consiste à fixer les enjeux et à examiner l'actualité et l'opérationnalité d'une telle individualisation dans le contexte actuel des considérations sur l'avenir de l'Etat-Providence et sur les modes et niveaux de financement de la protection sociale.

Le présent document est une contribution exploratoire qui vise à baliser les éléments d'une telle étude.

Questions de définitions

Procéder à l'individualisation des droits en sécurité sociale, c'est mettre fin au système de la «modalisation familiale» des prestations.

Au sein de l'Union Européenne, dans la grande majorité des régimes de protection sociale, l'accès au régime est individualisé et repose sur des cotisations ou contributions Individuelles qui ne tiennent pas compte du nombre de personnes couvertes par le titulaire assuré. Par contre, au moment de servir la prestation, le titulaire assuré pourra souvent bénéficier de majorations qui se réfèrent à ses charges familiales, ou l'adulte à charge pourra bénéficier gratuitement de certaines prestations. Ce sont donc les *prestations* qui sont soumises à la "modalisation familiale" ou autrement dit qui font l'objet de droits dérivés alors que les *cotisations* sont individualisées et indifférentes, tout comme le salaire, aux charges familiales.

Ce décalage entre le traitement des cotisations et le traitement des prestations pose problème. En effet, c'est presque toujours le titulaire masculin qui est réputé avoir à sa charge une épouse ou cohabitante n'exerçant pas d'activité professionnelle. C'est celle-ci qui est bénéficiaire de droits dérivés ou procure à son conjoint des droits dérivés.

Il s'agit, le plus souvent, d'un exemple typique de «discrimination indirecte». Les conséquences économiques en sont observables : à salaire égal (le salaire direct ainsi que le salaire indirect ou cotisations sociales), les retombées sociales ou le salaire différé de la moyenne des travailleuses sera presque toujours moins avantageux que celui de la moyenne des travailleurs. Concrètement, dans un ménage où les deux conjoints exercent une activité professionnelle, Ils ne jouiront ni l'un ni l'autre de «droits dérivés » (sauf des exceptions partielles) tandis que dans un ménage où un seul des conjoints travaille, celui-ci et son épouse à charge pourront accumuler les diverses formes de droits dérivés.

La réversibilité de l'accès aux droits dérivés n'assure en aucune façon l'égalité de fait entre les travailleurs masculins et féminins puisque la justification des droits dérivés repose sur des pratiques de vie qui, en dehors du travail professionnel, sont différentes pour les travailleurs et les travailleuses.

C'est pour cette raison que la suppression des droits dérivés est considérée comme une condition majeure de la réalisation de l'égalité de traitement des hommes et des femmes dans la sécurité sociale et dans les régimes professionnels de protection sociale.

La suppression des droits dérivés et le remplacement, lorsqu'il y a lieu, de ceux-ci par des droits propres contributifs constitue l'objet de l'individualisation des droits en sécurité sociale.

Il importe donc pour commencer de proposer des définitions des droits directs et des droits dérivés qui permettent de reconnaître ceux-ci dans toutes les branches de la protection sociale, dans chaque pays d' l'Union et cela quel que soit le système de protection sociale de ce pays.

Les **droits directs** sont des droits qui sont acquis par un travailleur en raison de son activité professionnelle. Cette activité professionnelle *déclarée* marque son adhésion implicite à un contrat collectif de solidarité qui est ou s'inspire de l'assurance sociale et cela même dans les pays où la protection sociale est largement financée par les impôts, comme il conviendra de le montrer.

L'assurance *sociale*, contrairement aux assurances commerciales, se caractérise par le fait que la cotisation (ou contribution) qui tient lieu de prime est proportionnelle au revenu

professionnel de l'assuré et non proportionnelle aux risques encourus. Comme les prestations sont habituellement plafonnées (parfois forfaitaires), et comme plusieurs types de risques sont inversement proportionnels aux niveaux des revenus, ces assurances sociales organisent une redistribution des revenus qui est à la fois horizontale (de ceux qui ne subissent pas le risque couvert vers ceux qui le subissent) et verticale descendante (des classes à hauts revenus subissant peu de risques vers les classes à bas revenus subissant le plus de risques) (1).

La solidarité sociale, qui est en jeu dans cette forme de protection sociale, repose sur la mise en commun d'une partie de la rémunération (le salaire indirect) qui est différée (même dans un système de répartition) et solidarisée (les prestations ne sont pas strictement proportionnelles aux cotisations versées).

La sécurité sociale interviendra si le travailleur est victime de certains **risques professionnels** (chômage, incapacité / invalidité, retraite, maladie, éducation d'un enfant). Le «risque» qui est couvert par la sécurité sociale, c'est la *perte* ou l'*insuffisance* du salaire ou de la rémunération. Il est nécessaire de développer quelque peu cette idée qui fait actuellement l'objet de débats et de prises de positions qui s'écartent nettement de la philosophie traditionnelle des assurances sociales. En effet, dans plusieurs pays de l'Union, il est question aujourd'hui de distinguer, d'une part, les risques qui seraient personnels et d'autre part, des risques qui seraient professionnels ou encore les risques universels, d'un côté et les risques professionnels de l'autre. L'exemple le plus couramment cité est celui de l'assurance soins de santé. Les partisans de cette distinction affirment, comme s'il s'agissait d'un fait nouveau, que toute «personne» peut devenir malade et qu'il s'agit donc d'un risque universel qui n'est pas lié à la vie professionnelle. Or dans le cas évoqué de l'assurance maladie, le risque qui est couvert pour les travailleurs n'est pas et n'a jamais été la *maladie*, mais bien l'accès *aux soins de santé*. Les travailleurs ont voulu une assurance maladie parce que le salaire de chacun d'entre eux, pris individuellement, était **insuffisant** pour faire face aux **dépenses** de soins. Toute la sécurité sociale (à base d'assurances sociales) est donc *professionnelle* puisque son objet est la *protection des revenus professionnels* du travailleur, protection contre la perte de ces revenus ou contre l'insuffisance de ceux-ci. On notera, au passage, l'impact social de cette définition. En effet, dans le domaine de la santé, les inégalités sociales ont pour conséquence que les travailleurs à bas revenus sont, non seulement, plus fréquemment confrontés au problème de l'accès aux soins et cela dans n'importe quel système de soins de santé mais en outre, que la part de leur rémunération qui est consacrée à la dépense personnelle de soins est d'autant plus élevée que leur revenu est modeste.

Dans ces conditions, il est normal et justifié aussi, que les cotisations sociales basées sur les salaires garantissent aux travailleurs une *liaison étroite* entre l'évolution du niveau des rémunérations et l'évolution du niveau de la protection sociale, tout comme l'indexation des salaires leur garantit une liaison entre l'évolution des rémunérations et l'évolution du coût de la vie.

Cette problématique a une Interférence certaine avec toutes les modalités envisageables de constitution de droits propres sur base d'une contribution personnelle. Il faudra l'analyser attentivement car il ne serait pas souhaitable que les régimes les plus solides et les plus solidaires de sécurité sociale soient affaiblis par l'ouverture de droits à certains assurés sur une autre base que le travail professionnel et la rémunération. Il sera donc nécessaire d'approfondir la réflexion sur ces enjeux.

Contrairement aux droits directs qui sont le plus souvent liés à ou fondés sur l'activité professionnelle, les **droits dérivés** visent à octroyer une protection sociale à des personnes n'exerçant pas d'activité professionnelle ou à majorer les droits des titulaires de droits directs ayant «à leur charge» des personnes n'exerçant pas d'activité professionnelle.

La notion de «à charge» étant définie a contrario, elle ne prend en considération que les revenus professionnels (ou les revenus de remplacement); elle ne se confond donc nullement avec la dépendance économique réelle. Des femmes disposant d'importants revenus de propriétés peuvent être considérées comme «à charge»; dans le régime des indépendants, des femmes propriétaires de l'exploitation agricole de la famille peuvent être considérées comme les «aidantes» de leur conjoint.

Il est donc nécessaire d'approfondir cette notion: «être à charge». La première distinction qui s'impose est celle qui doit être faite entre les enfants à charge et les adultes à charge. Les enfants ne sont pas dans la capacité de gagner leur vie et donc la socialisation de la dépense de leur éducation et de leurs soins de santé se pose dans des termes différents que nous n'aborderons pas dans cette note exploratoire.

Par contre, les adultes sont a priori considérés comme capables de subvenir à leurs propres besoins. Ceux qui ne peuvent le faire par suite d'un handicap de la santé, bénéficient, dans tous les pays de l'Union, d'une protection sociale, généralement dans le cadre de l'assistance sociale (attribution de revenus d'existence et de diverses formes d'aide après d'enquête sur les ressources).

Restent donc les adultes qui sont ou ont été capables de gagner leur vie mais qui ont choisi librement ou ont été amenés par les circonstances à se mettre «à charge» d'un titulaire de droits directs ce qui s'est accompagné de l'ouverture de droits dérivés. Ces **droits dérivés** ne peuvent, en effet, être ouverts que dans une relation avec un titulaire de droits directs. Ils se fondent sur une relation de *parenté*, d'*alliance* ou de *cohabitation* qu'un adulte *n'exerçant pas d'activité professionnelle*, entretient ou a entretenu avec un *titulaire de droits directs*. Les droits dérivés sont attribués tantôt au titulaire de droits directs lui-même (des majorations de ses droits directs) tantôt à l'adulte qui dépend ou a été dépendant de lui (soins de santé, pensions de survie...). Aujourd'hui, - mais il n'en a pas toujours été ainsi- ces «droits dérivés» sont attribués gratuitement (2) puisqu'ils ne font pas l'objet d'un supplément de cotisation. Les critères d'application de ces liens personnels entre un titulaire de droits directs et un adulte réputé à sa charge sont différents de branche à branche et de pays à pays. La complexité en est extrême.

Le «droit dérivé» ouvert sur base de *liens de parenté*, permet à un enfant adulte vivant avec ses parents de rester à charge de ceux-ci pour certaines branches de la sécurité sociale ou il permet à des parents âgés vivant chez leurs enfants de rester à charge de ces derniers et ce lien de parenté procure donc l'ouverture de certains droits dérivés. Selon cette conception, il arrive aussi, dans certains pays, que des frères et sœurs puissent se prendre en charge.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'étudier et de discuter le bien-fondé de la nouvelle tendance, présente dans certains pays, qui consiste à attribuer ou vouloir attribuer des «droits dérivés» aux mères en raison de la charge de l'éducation de leurs enfants ou aux adultes, généralement des femmes, en raison de leur intervention dans la charge que représente la dépendance de parents âgés. Dans certains pays et certaines branches ces droits sont attribués pour les mêmes responsabilités à toutes les mères qu'elles exercent ou non une activité professionnelle, dans d'autres, ces droits sont attribués aux seules mères n'exerçant pas d'activité professionnelle; dans ce deuxième cas, les mères exerçant une activité professionnelle et assumant ces mêmes responsabilités familiales sont discriminées puisque leur double travail ne leur procure qu'un droit. Nous nous retrouvons alors, devant le cas de la limitation ou de l'interdiction de cumuler le droit direct acquis par le travail professionnel et le droit dérivé acquis sur base d'une relation avec un titulaire de droits directs, limitation que nous connaissons dans le cumul de la pension de retraite et de la pension de survie et dont les aspects discriminatoires sont bien connus.

Les «droits dérivés» ouverts sur base d'un *lien d'alliance* (ou autrement dit le lien de mariage) avec le titulaire de droits directs correspondent à l'ensemble des droits qui sont ouverts aux épouses au foyer ou à leur conjoint du fait de la «charge» de celle-ci. Ils sont habituellement plus nombreux que les droits qui sont ouverts sur base de la seule cohabitation. Dans le cas des liens de mariage, le système des droits dérivés dans la sécurité sociale est fréquemment en contradiction avec les avantages fiscaux qui découlent de cette même situation, mais cette contradiction permet aux ménages comportant une épouse au foyer de cumuler les avantages des deux régimes. Ainsi dans plusieurs pays, la législation fiscale prévoit l'attribution d'un revenu fictif à l'épouse au foyer, revenu fictif qui procure des avantages fiscaux bien réels (ex. quotient conjugal en Belgique ou en Allemagne, quotient familial en France...) tandis que la législation sociale prévoit des droits dérivés fondés sur l'a priori que l'épouse au foyer n'aurait pas de revenus. L'ouverture de droits dérivés sur la base de liens d'alliance mériterait encore une analyse critique sur deux points particuliers. Le premier, c'est en effet, l'assimilation non fondée de la situation d'épouse au foyer avec l'absence de revenus. Le second, c'est la critique du thème du «libre choix» de rester au foyer : est-il légitime que les coûts sociaux et fiscaux considérables qu'entraîne ce «libre choix» (sans parler de l'absence de solidarité au regard des dépenses publiques et sociales) soient finalement mis à charge de ceux qui ont fait le «libre choix» d'exercer une activité professionnelle ou qui y sont contraints parce qu'ils n'ont pas les moyens de vivre autrement?

Les «droits dérivés» ouverts sur la base d'une relation de *cohabitation* avec un titulaire de droits directs marquent une adaptation de la législation aux nouveaux modes de vie. Ils sont généralement plus restrictifs que les droits dérivés ouverts sur la base du mariage. En effet, ils n'atteindront pas nécessairement toutes les branches de la sécurité sociale mais seront, par exemple, réservés à l'assurance soins de santé.

Ces «droits dérivés» ouverts sur la base de la cohabitation posent beaucoup de problèmes. D'abord, Ils amènent la sécurité sociale à se prononcer sur certaines évolutions sociologiques : ainsi, en ce qui concerne, par exemple, l'assurance maladie (en France et en Belgique), dans le cas d'un divorce suivi d'une cohabitation, l'épouse divorcée perdra ses «droits dérivés» tandis que ceux-ci sont octroyés à la nouvelle cohabitante du titulaire. C'est comme si la sécurité sociale se ralliait automatiquement au choix du titulaire habituellement masculin. Si l'épouse séparée ou divorcée gardait ses «droits dérivés» en même temps que la nouvelle cohabitante (certaines propositions vont dans ce sens) cela équivaldrait à introduire dans la sécurité sociale une sorte reconnaissance de la polygamie par «droits dérivés» interposés. D'autre part, dans plusieurs pays d'Europe (notamment aux Pays-Bas et dans certains pays nordiques), on observe que les couples homosexuels revendiquent le droit d'être assimilés aux couples hétérosexuels en ce qui concerne notamment les «droits dérivés» et la fiscalité.

Enfin, la difficulté d'établir le fait de la cohabitation pose aussi de nombreux problèmes : elle peut entraîner de graves atteintes à la vie privée (surtout dans les cas où la cohabitation réduit les droits directs des titulaires) ou au contraire, contraindre les cohabitants à fournir des preuves administratives qui deviennent équivalentes à celles du mariage. Les «droits dérivés» qui découlent de la cohabitation représentent une grande illusion de protection pour celui qui en bénéficie et qui est toujours le membre le plus faible du couple et donc généralement la femme. En effet, ces droits sont très incomplets (par ex. pas de pension de survie, pas de droits sur des parties de la pension du titulaire) et disparaissent complètement en cas de fin de cohabitation. Après avoir ainsi défini les «droits directs» et les «droits dérivés», il convient d'en faire le repérage dans toutes les branches de la sécurité sociale et dans tous les types de prestations.

Les modèles de protection et leurs implications.

Avant d'opérer le repérage des «droits dérivés» au sein de la protection sociale, il convient d'opérer un certain nombre de classifications.

La première classification pourra consister en une répartition des divers pays de l'Union en fonction de la philosophie à laquelle se réfère principalement leur système de protection sociale. On a l'habitude de classer les systèmes de protection sociale en fonction de deux grands modèles philosophiques, le premier dit *Bismarckien* qui organiserait la protection sociale sur un modèle politique social-démocrate, le second dit *Beveridgien* qui organiserait la protection sociale sur un modèle politique libéral.

A l'heure actuelle, quelques caractéristiques particulières de la protection sociale inviteront les observateurs à ranger telle ou telle branche de la protection dans l'un modèle plutôt que dans l'autre.

Ainsi, on mettra volontiers dans le *modèle Bismarckien*, des formes de protection sociale qui s'inscrivent dans la tradition des assurances sociales, qui ont donc les caractéristiques de ces assurances : l'ouverture de droits est précédée de cotisations, ces cotisations sont appliquées aux rémunérations, elles sont proportionnelles à celles-ci et non aux risques, elles permettent une redistribution sociale des revenus, cette protection sociale est liée au marché du travail et aux risques qui en découlent (le modèle de cette protection est donc défini par les travailleurs salariés, ou «dépendants comme on dit en anglais). Les prestations sociales sont devenues proportionnelles aux rémunérations antérieures et donc à l'effort social fourni; les travailleurs ont, en effet, cherché à préserver, par la sécurité sociale, le niveau de vie acquis par leur travail professionnel. Cette forme de protection est donc une construction des travailleurs ou plus largement des partenaires sociaux. Les sujets du droit sont les travailleurs. Si cette protection s'étend aujourd'hui à la presque totalité de la population, c'est parce que la grande majorité de celle-ci exerce une activité professionnelle et que la partie qui n'exerce pas d'activité professionnelle a pu se mettre à charge des titulaires de droits directs. La subsidiarité de ces formes de protection sociale par l'Etat correspond à plusieurs types de responsabilités qui lui reviennent l'Etat s'est donné comme mission, dès le XIX^{ème} siècle, d'encourager la prévoyance sociale, Il est responsable de l'encadrement législatif de cette prévoyance, c'est la loi qui peut rendre un système de prévoyance obligatoire, il est en droit d'organiser le contrôle sur l'utilisation des fonds de la protection sociale, enfin, en raison de l'intérêt général, il impose à certaines branches de la protection sociale des «charges indues (3), pour lesquelles il octroie, en principe, un financement compensatoire. Il est encore à souligner et c'est important pour éviter des confusions très actuelles (4), que le système des assurances sociales a été mis en place pour permettre aux travailleurs d'échapper, le cas échéant, non seulement au recours à la bienfaisance privée mais aussi à l'assistance publique. L'histoire le montre très clairement.

Or précisément, le système libéral de protection sociale se situe dans la filiation de cette assistance publique. La référence à *Beveridge*, aujourd'hui incontournable, est cependant malencontreuse parce que, bien avant Beveridge, plusieurs pays d'Europe (c'est le cas notamment des pays nordiques) avaient entrepris et réalisé des réformes fondamentales de leur système d'assistance sociale. Ces réformes visaient à dégager l'assistance sociale de ses pratiques arbitraires et à faire en sorte que les revenus de l'assistance permettent effectivement aux personnes en état de besoin d'échapper à la misère ou à la pauvreté (ce que rappelle Beveridge avec son *freedom from want*). Ces réformes, dont l'initiative revient à l'Etat, ont donc une origine politique et ont créé un droit universel à l'assistance pour tous les citoyens en cas de nécessité. Le sujet du droit à l'assistance se confond avec le sujet des droits politiques, c'est le *citoyen*. Ce système de protection sociale est résiduaire, le droit du citoyen ne repose pas sur son engagement dans un contrat social et sur sa participation contributive à une solidarité sociale

mais sur son droit à la subsistance. L'ouverture du droit peut être liée à l'âge (pension de base) ou à certaines *circonstances de la vie* (maladie, chômage). La prestation, toujours minimaliste, peut être forfaitaire et inconditionnelle (pension de survie, pension de base) mais elle sera souvent liée à une enquête sur l'état de besoin et sur les ressources du demandeur et sur ses possibilités de se procurer les ressources nécessaires par son travail.

Elle sera donc souvent assortie à l'obligation de travailler, pour autant, en principe, que l'Etat fournisse directement ou indirectement l'emploi nécessaire. D'où l'idée présente chez Beveridge qu'une protection sociale libérale de type universel n'est réalisable que dans une économie de plein emploi. Qui connaît, tant soit peu, l'histoire de la protection sociale ne peut que s'étonner de voir aujourd'hui les responsables politiques justifier par *l'impossibilité de réaliser le plein emploi*, le recours à des protections sociales de type libéral-Beveridgien. Pour les systèmes de protection qui s'inscrivent dans la filiation de l'assistance publique, les prestations sociales sont en général minimalistes et forfaitaires, nous l'avons dit. Le revenu octroyé n'a pas pour but de remplacer le revenu perdu ou de maintenir plus ou moins le niveau de vie acquis par celui-ci, il s'agit, cette fois, d'un revenu de base dont le montant se réfère théoriquement au seuil de pauvreté.

Les protections sociales qui adoptent la philosophie dite Beveridgienne veulent en général, stimuler par ailleurs, la prévoyance privée par le recours à des assurances commerciales. Les pouvoirs publics encouragent donc, par des subsides notamment, toutes les formes Individuelles d'assurances privées ou d'épargne-retraite; ce soutien au développement d'assurances commerciales, permet, de limiter toute forme de redistribution sociale des revenus dans le contexte de la prévoyance. Cette prévoyance doit, en effet, être, pour la philosophie libérale-beveridgienne, la moins sociale possible. C'est une des raisons pour lesquelles, en période de crise particulièrement, les inégalités de revenus se creusent de manière si caractéristique dans les pays de cette tendance. Toutefois, les recettes nécessaires au financement de la protection sociale proviennent ici généralement des «moyens généraux c'est à dire de la fiscalité directe et Indirecte. Or l'impôt sur les revenus et sur le patrimoine peut être plus ou moins élevé et plus ou moins progressif ce qui détermine d'une autre façon, le caractère plus ou moins social de la protection minimaliste ainsi financée.

Bien que Beveridge ait fait beaucoup de bruit autour du caractère universel de sa formule, il en excluait, au point de départ, la majorité des femmes. Sa protection était universelle comme avait été universel le suffrage réservé aux hommes. Il prévoyait explicitement que les travailleuses mariées devaient avoir des droits fortement réduits et perdre du fait de leur mariage les droits acquis du fait de leur travail. Par contre, il prévoyait d'octroyer gratuitement certains droits pour les épouses au foyer, ce qui rencontra beaucoup d'approbation. Si on s'arrête au critère des discriminations vis-à-vis des travailleuses et des privilèges accordés aux épouses au foyer ou à leur conjoint, on peut considérer que la plupart des systèmes de sécurité sociale des pays de l'Union ont une tendance Beveridgienne !

La dimension familiale qui est le plus souvent présente dans les régimes typiquement beveridgiens provient de l'analyse de l'état de besoin : en effet, les ressources minimales nécessaires à la survie dépendent étroitement de la taille du ménage et de l'ensemble des revenus qui y sont disponibles. Alors que dans le système bismarckien, c'est le *travailleur* en tant que *producteur* de biens et de revenus qui est pris en considération, dans le système béveridgien, c'est le *ménage*, en tant *qu'unité de consommation*, qui permet de définir l'importance des besoins.

Les propositions d'allocation universelle ou de revenu du citoyen se situent très précisément au cœur de cette problématique libérale du droit à l'assistance. Elles visent à supprimer cette enquête sur les besoins et les ressources, qui est liée à l'assistance, et à dissocier

totallement le revenu minimal de subsistance de toute responsabilité à l'égard du travail. Ces propositions ne sont envisagées et envisageables qu'au prix de l'octroi universel d'un montant forfaitaire qui représenterait (dans les divers pays où des projets ont été présentés) moins de la moitié du revenu minimum d'assistance considéré comme le seuil *légal* de la pauvreté (par ex., en Belgique, moins que la moitié du MINIMEX). Ces propositions s'écartent de la philosophie Beveridgienne pour laquelle le revenu minimum devait permettre d'échapper à l'état de besoin (*freedom from want*). De plus, contrairement à celle-ci qui voulait garantir le droit à l'emploi, les propositions d'allocation universelle, permettraient de déconnecter complètement le revenu minimal de l'emploi, de telle sorte que l'Etat, d'une part, ne se sentirait plus tenu par l'obligation de viser au plein emploi, que le citoyen serait dépouillé de son droit à l'emploi (encore tout théorique, hélas) et que les employeurs enfin, ne se sentiraient plus tenus par la référence au salaire minimum garanti. Ces propositions ont évidemment comme objectif de diminuer la part des dépenses sociales dans le revenu national et de réduire le rôle des organisations sociales (elles n'auraient plus de rôle ni dans la concertation sociale visant à déterminer la part du salaire Indirect ni dans l'administration ou le contrôle de la gestion de la sécurité sociale).

Aucun pays de l'Union ne présente un type de protection sociale «pur, c'est à dire dont la philosophie serait totalement Beveridgienne ou totalement bismarckienne. Tous ont des formes mixtes de protection sociale mais la philosophie prédominante reste visible. Pour comprendre l'état actuel de la protection sociale de chaque pays, il faut faire appel à l'histoire. Ainsi le Royaume-Uni avait des assurances sociales avant d'opter pour la protection Beveridgienne; la philosophie initiale de son système national de santé est assez différente de celle qui a présidé à l'organisation du régime des pensions. On peut trouver, dans ce pays, des cotisations sociales proportionnelles aux rémunérations qui ne donnent droit, malgré tout, qu'à des prestations forfaitaires. Les pays nordiques qui, le plus souvent, aiment à se ranger sous la bannière des protections universalistes financées par une pression fiscale élevée ont, malgré tout, une forte tradition d'assurances sociales et des prestations en rapport avec l'activité professionnelle. Dans plusieurs pays, on constate que c'est le jeu des deux filets protecteurs (assurances sociales obligatoires et droit à l'assistance) qui permet d'atteindre à l'universalité de la protection. Ces deux filets peuvent être organisés autour de l'accès au droit ou autour de la fin de droits (par ex. respectivement la Belgique, en théorie du moins, et les Pays-Bas). En période de crise économique les interférences entre les deux effets se font plus fréquentes et elles permettent de réduire les dépenses sociales en pervertissant le régime de la sécurité sociale.

Quant au *niveau* de la protection sociale, il semble beaucoup plus lié à des options et à des rapports de forces sociopolitiques qu'à des *méthodes* de financement. Des protections sociales de niveau élevé peuvent se rencontrer aussi bien dans des pays où le financement est essentiellement à base de cotisations sociales (France, Belgique...) que dans des pays où le financement est à base d'impôt (Danemark). Inversement, des pays où la protection sociale est essentiellement financée par l'impôt peuvent se retrouver soit parmi les pays à protection sociale médiocre (Royaume-Uni, Irlande...) soit parmi les pays à protection sociale élevée (Danemark, Suède...). On peut constater également que le coût salarial n'est guère influencé par les *modalités de financement* de la sécurité sociale (impôts ou cotisations) mais bien au contraire par le *niveau* de cette protection sociale, sans que l'on puisse toutefois préciser où est la cause et où la conséquence. Il serait donc utile d'étudier de manière approfondie les facteurs qui déterminent ces évolutions.

En ce qui concerne plus précisément l'analyse des droits directs et des «droits dérivés», nous devons examiner avec une grande attention, d'une part cette question de la nature de la protection étudiée (assurances **sociales** obligatoires et assurances professionnelles non obligatoires ou assistance sociale) et d'autre part, la question du mode de financement et de la contribution individuelle dans le financement des protections sociales. Les «droits dérivés» sont souvent visibles au niveau de l'attribution des revenus de remplacement ou des revenus de base

ou encore pour l'assurance soins de santé dans les systèmes à base de cotisations sociales mais plus difficiles à découvrir et à évaluer dans les systèmes où le financement serait exclusivement basé sur l'impôt même quand celui-ci met en jeu un précompte professionnel.

Au regard du droit communautaire, toutes les prestations qui sont financées à partir des rémunérations tombent sous l'application des Directives «égalité de traitement» et doivent donc être analysées dans cette perspective. Par contre, les prestations qui relèvent typiquement de l'assistance et n'octroient que des prestations forfaitaires minimales peuvent faire l'objet de majorations qui se fondent sur les charges familiales mais ici aussi se pose, sur une autre base, le problème de l'individualisation des droits. C'est dire l'importance de cette distinction.

Les diverses branches de la protection sociale, les divers régimes, les divers types de revenus.

Il semble que les «droits dérivés» puissent se retrouver dans toutes les branches de la sécurité sociale, assurance maladie, invalidité, pensions, prestations familiales, accidents du travail, chômage, etc... toutefois, il est certain que la situation se présente de manière différente dans chacun des pays.

Il semble également que les «droits dérivés» puissent se retrouver dans tous les **régimes** de la sécurité sociale : régime des salariés, des indépendants, des agents de l'Etat, etc... Enfin, il semble également que les «droits dérivés» puissent se retrouver dans tous les **types de revenus** provenant de la sécurité sociale : revenus de remplacement, revenus de complément et revenus de remboursement (parfois dénommés revenus en nature).

Dans les **revenus de remplacement** (pensions de retraite, indemnités d'invalidité, allocations de chômage...) les «droits dérivés» peuvent se traduire de la manière suivante : le titulaire de *droits directs* qui perçoit une prestation correspondant à un pourcentage de sa rémunération perdue plafonnée aura souvent droit à une majoration s'il a une personne à sa charge. Cette majoration qui peut être établie en pourcentage du revenu de remplacement du titulaire ou être un montant forfaitaire représente le «*droit dérivé*». Dans le secteur des pensions, la pension de survie qui existe dans la grande majorité des pays de l'Union et la pension d'épouse divorcée, lorsqu'elle existe, sont également des droits dérivés. La pension de survie est accessible aux hommes comme aux femmes, mais les effets de cette réversibilité sont très inégaux et de plus, il est très rare que les travailleurs puissent cumuler complètement leurs droits directs acquis par le travail et leurs droits dérivés acquis par les liens du mariage ce qui est injustifié et discriminatoire lorsqu'ils ont satisfait aux deux conditions d'ouverture de ces droits.

Les régimes complémentaires de pensions comportent très souvent d'importantes discriminations qui contreviennent aux Directives sur l'égalité de traitement (égalité de rémunération, égalité dans les régimes professionnels...).

Dans le cadre des **revenus de complément** (prestations familiales et de maternité), les prestations qui sont octroyées sous condition de retrait du marché du travail ou seulement aux mères qui n'exercent pas d'activité professionnelle ou qui tiennent compte du revenu professionnel gagné par la mère sont importantes, nombreuses et parfois très discriminatoires (Allemagne). En effet, les conditions d'octroi, liées à la naissance d'un enfant, ne peuvent, sous peine de discrimination, être utilisées pour restreindre le droit au travail ou le taux d'activité des travailleuses qui deviennent mères. En outre, dans la branche des allocations familiales, un ménage de deux titulaires cotisants ne perçoit les prestations familiales qu'une seule fois, fi s'ensuit que lorsque ces ménages bi-cotisants ont un ou deux enfants, ils paient presque toujours plus qu'ils ne perçoivent : autrement dit, ils ne bénéficient, en aucune façon, du transfert qui

devrait aller des Individus ou ménages sans enfants vers les individus et ménages ayant des enfants. Dans ce contexte, il serait normal que le produit de cette double cotisation soit utilisé plus judicieusement à financer les crèches et autres modes de garde qui permettraient à ces ménages de concilier leur activité professionnelle et familiale. Dans certains pays (Allemagne surtout) il semble au contraire que le produit du travail des couples bi-cotisants soit utilisé en grande partie pour financer les prestations familiales octroyées aux femmes qui abandonnent leur activité professionnelle.

Dans divers pays des allocations de naissance (nous ne visons pas ici les indemnités du congé de maternité) sont attribuées à titre de *droit dérivé* à l'épouse ou à la cohabitante du titulaire de droits directs (soit dans la branche des soins de santé soit dans la branche famille).

En ce qui concerne les **revenus de** remboursement, dans tous les pays les épouses au foyer bénéficient des remboursements de leurs soins de santé au titre de *droit dérivé*. Lorsque les soins sont fournis gratuitement à toute personne, il sera nécessaire d'évaluer, avec esprit critique, le mode de financement. Dans tous les cas, il sera nécessaire d'envisager le cas des protections sociales complémentaires. En effet, dans le cas d'assurances privées complémentaires, Il est habituel de payer des primes en fonction du nombre de personnes protégées, autrement dit en fonction du nombre de risques. Quand les assurances complémentaires sont professionnelles et groupées, leur analyse tombe sous le coup des Directives ad hoc (égalité de rémunération, égalité dans les régimes professionnels...).

Dans beaucoup de pays les épouses divorcées et cohabitantes séparées se trouvent dans une situation difficile puisqu'elles perdent le droit dérivé qui leur assure l'accès au remboursement des soins. Cette difficulté se retrouve également à propos des assurances complémentaires souscrites par le conjoint titulaire..

Nous proposons de nous attacher, dans une prochaine recherche, principalement à l'étude de deux branches de la sécurité sociale, celles qui font l'objet de toutes les préoccupations politiques actuelles, à savoir l'assurance **soins de** santé et les **pensions**. Nous proposons également de nous attacher principalement au régime des salariés qui, dans tous les pays de l'Union, concerne la majorité de la population active ou pensionnée. De ce fait, nous rencontrerons principalement deux types de revenus de la sécurité sociale, des revenus **de remplacement (pensions)** et des revenus de remboursement (dépenses des **soins de** santé).

Critique et évaluation des droits dérivés

L'individualisation des droits en sécurité sociale suppose, nous l'avons dit la suppression des droits dérivés et leur remplacement lorsqu'il y a lieu par des droits propres contributifs. Il est donc nécessaire de soumettre ces droits dérivés à une critique méthodique.

Commençons par en évoquer les aspects budgétaires.

Les droits dérivés représentent une forme de subsidiation sociale de l'absence de travail professionnel de certains adultes. En conséquence, dans plusieurs pays de l'Union, la sécurité sociale subsidie à la fois

- grâce aux **allocations de chômage**, les adultes qui ont perdu leur emploi, n'en ont pas encore trouvé mais qui *cherchent un emploi, veulent travailler* et reconnaissent, pas là, que leur subsistance, au sein de leur milieu socioéconomique, dépend du marché du travail;

- grâce aux **droits dérivés**, les adultes qui *ne veulent pas travailler, ne cherchent pas d'emploi* (5) et estiment n'avoir pas besoin de gagner leur vie pour subsister au sein de leur milieu socio-économique.

Nous avons déjà dit qu'en Belgique le coût de l'ensemble des droits dérivés (sans même parler de la subsidiation fiscale des épouses au foyer) dépasse amplement celui du chômage, mais de surcroît ces droits dérivés bénéficient, dans une très large mesure, à des milieux socio-économiques privilégiés.

Comment analyser le coût des droits dérivés ? La clef de l'analyse sera toujours le repérage, dans toutes les branches contributives et même parfois dans celles qui reposent sur la fiscalité générale, de droits attribués gratuitement, sans contribution personnelle au nom de l'existence de liens présents ou passés avec un titulaire de droits directs.

Le bénéficiaire qui reçoit gratuitement des droits dérivés est «à charge de l'assurance» ce qui signifie que ce sont les assurés contributeurs qui financent cette gratuité des «droits dérivés». En Belgique, au début de la législation d'après guerre, on disait, à juste titre, que les adultes bénéficiant de droits dérivés étaient «à charge de l'assurance» (de la branche de la sécurité sociale qui leur attribuait ces droits). Ultérieurement, à partir des années soixante, c'est l'expression «à charge du titulaire» qui s'est progressivement imposée opérant ainsi une mystification : cette expression transformait le *bénéficiaire* de droits dérivés (c'est le titulaire de droits directs qui reçoit des majorations et ne doit pas financer les droits de son épouse) en *victime* (le titulaire est présenté comme celui qui assume le coût de l'entretien de son épouse). Le coût des droits dérivés est excessivement élevé : à lui seul, il représente le facteur le plus important du déséquilibre de la sécurité sociale. Ce coût se mesure à partir des analyses suivantes:

- le **volume des majorations** attribuées gratuitement et des **revenus de réversion** (selon la définition française) attribués gratuitement. En Belgique, dans le seul secteur des pensions des travailleurs salariés, ces deux postes, le supplément de 25% octroyé au titre de **taux ménage** et les **pensions de survie** représentent 36% de la dépense totale. Ainsi, on constate que dans cette branche financée sur base de la répartition 64% de la dépense totale est couverte par un financement qui correspond à la réalité de la valeur économique produite par les rémunérations et donc le travail professionnel.

- **l'accès à certains droits attribué gratuitement**, dont le poste de loin le plus Important est celui de l'assurance maladie. Ici, il s'agit d'apprécier l'importance du coût de cette gratuité, soit à partir du coût moyen par bénéficiaire, soit à partir de la contribution moyenne par titulaire contribuant. En Belgique, on peut constater que **plus de 15% des dépenses** de l'assurance maladie sont attribuées gratuitement aux adultes à charge d'un titulaire ou aux veuves (6) : le terme «gratuité» signifiant ici que ces adultes ne participent en aucune façon au financement de l'assurance. Il est juste de signaler qu'aux cours de nos recherches portant, en Belgique, sur l'assurance maladie des salariés, nous avons pu constater qu'au total 47,2% des adultes ne participent en rien au financement de l'assurance maladie. Les épouses au foyer et les veuves ne représentent donc qu'une partie de ceux-ci. Par contre, les autres adultes ont auparavant contribué au financement de l'assurance maladie avant de devenir titulaires de revenus de remplacement, actuellement considérés comme des revenus nets.

- dans le troisième cas, l'analyse est plus complexe: en effet, la «modalisation familiale» de certaines prestations a été utilisée, non pour octroyer gratuitement des majorations aux titulaires de droits directs ou pour attribuer gratuitement des droits aux personnes qui sont à leur charge, mais pour réduire la dépense totale, en diminuant ou supprimant les droits directs de titulaires qui ne sont pas considérés comme ayant des personnes à leur charge. C'est le cas, bien connu en

Belgique et au Luxembourg, des allocations de chômage et des indemnités d'invalidité des «cohabitants». En Belgique, près de 56% des chômeurs sont considérés comme des «cohabitants» n'ayant pas de charges familiales (7) et les femmes représentent 72,4% de ces «cohabitants». Or l'allocation journalière moyenne des cohabitants représente moins de 80% de l'allocation journalière moyenne de l'ensemble des chômeurs et moins de 55% de celle d'un titulaire «avec charge de famille». Ces calculs ne tiennent pas compte des chômeurs qui sont exclus du droit aux allocations de chômage : en effet, les «chômeurs cohabitants» qui sont majoritaires, sont soumis à une limitation de leur droits dans le temps (8) et certaines années cette réglementation est appliquée avec une particulière sévérité. En 1993, près de 36.000 chômeurs cohabitants ont été exclus de leurs droits sur cette base, dont plus de 92% de femmes. La limitation des dépenses de chômage a donc été obtenue par le biais de la «modalisation familiale» des droits directs mais, contrairement au cas des pensions où il s'agit de majorations pour les titulaires considérés comme ayant une personne à charge, en chômage, c'est en réduisant, cette fois, les droits de certains titulaires de droits directs considérés comme n'ayant pas de personne à charge. On comprend donc qu'en Belgique, dans le cas du chômage, la suppression de cette «modalisation familiale» comportera une augmentation des dépenses. Remarquons toutefois qu'il n'y aurait pas d'augmentation des dépenses si toutes les catégories de chômeurs étalent mises sur le même pied (par ex. en mettant les prépensionnés sur le même pied que les chômeurs âgés). Dans ces conditions, pour tous les chômeurs, le droit pour une durée indéterminée à des allocations dont le montant serait au moins équivalent à celui des isolés est parfaitement finançable. Si nous nous étendons un peu plus longuement sur cette question c'est qu'elle fait, en Belgique, l'objet d'un des principaux blocages dans l'approche de l'individualisation des droits en sécurité sociale.

Soulignons une fois encore, que ce traitement du droit aux allocations de chômage est tout à fait discriminatoire pour les femmes au regard de la Directive 79/7/CEE et que malgré la plainte déposée par le Comité de Liaison des Femmes auprès de la Commission et les Avis Motivés adressés par la Commission au Gouvernement belge, la Cour de Justice a rendu un Arrêt (7 mai 1991) négatif, malheureusement très mal argumenté, qui a, provisoirement, gelé le débat.

Le coût des «droits dérivés» en Belgique ne présente pas un cas exceptionnel. Aux Pays-Bas diverses estimations du coût de ces «droits dérivés» ont été élaborées. A la fin des années '80, elles permettaient de situer les avantages accordés au titulaire ayant un partenaire dépendant dans une fourchette allant de 5.600 à 12.000 florins par an, ce qui au niveau macro-économique aurait représenté un montant oscillant entre 14 et 30 milliards de florins par an (9) Il est absolument nécessaire de développer, dans tous les pays de l'Union les recherches portant sur le coût de ces droits dérivés que nous considérons comme des «charges indues» pour la sécurité sociale.

La première critique à faire aux droits dérivés, c'est donc qu'ils représentent pour la sécurité sociale dans son ensemble un coût exorbitant, un coût qui peut d'ailleurs être considéré, globalement, comme la mesure de la discrimination dont les travailleuses sont directement ou indirectement victimes.

Mais les partisans de la «modalisation familiale» des prestations sociales considèrent que cette modalisation représente l'affectation la plus judicieuse des ressources de la sécurité sociale. Cette modalisation serait en effet, susceptible d'épargner la pauvreté au plus grand nombre de ménages. Nous ne nous attarderons pas ici à la philosophie sous-jacente de cette conception, toute Beveridgienne, qui attribue à la sécurité sociale la mission de préserver de la pauvreté, alors que cette mission est, en Belgique et dans d'autres pays de l'Union, confiée à l'assistance sociale. Nous nous contenterons de rappeler que loin de minimiser le risque de pauvreté, ces droits dérivés sont au contraire, *antisociaux*. En effet, la majoration «taux ménage», le calcul de la «pension de survie», le supplément pour charge de famille en invalidité étant proportionnels

au salaire de référence, la majoration ou la prestation sont d'autant plus élevées que celui-ci l'est également. Les droits dérivés sont donc d'autant plus importants que les revenus du titulaire le sont également. Il est donc Inexact de prétendre (comme le fait, par exemple, l'école du Centrum voor Sociaal Beleid) que la «modalisation familiale» lutte contre la pauvreté en affectant le plus judicieusement possible les ressources de la sécurité sociale à ceux qui *en ont le plus besoin*.

D'autre part, dans la branche du chômage, on constate qu'au cours de chaque crise économique la pratique de la «modalisation familiale est utilisée pour faire baisser le niveau global des prestations sociales: cette réduction est imposée aux principales victimes de la crise qui se situent massivement au bas de l'échelle des revenus. Ici donc les classes sociales défavorisées ont été arbitrairement privées d'une importante part de la redistribution sociale.

Pour les pensions des salariés, enfin, il semble qu'il y ait une corrélation entre des taux de remplacement médiocres et des droits dérivés importants. Il ne faut pas oublier qu'en Belgique une ouvrière mariée à un ouvrier aura, si elle a effectué une carrière complète, une *pension de retraite* qui sera presque certainement inférieure à la *pension de survie* qu'elle obtiendrait si elle avait été seulement l'épouse au foyer survivante de ce même mari. On ne voit pas en quoi l'affectation de ces «droits dérivés» est équitable, judicieuse et susceptible de réduire la pauvreté...

Une autre critique importante à formuler contre ces «droits dérivés» consiste à dénoncer le fait qu'ils subsidient, nous l'avons déjà dit, la préférence pour la non-activité professionnelle, cette préférence impliquant également la non participation à la solidarité sociale et à la solidarité fiscale.

Cette option politique est particulièrement mal venue au moment où l'on sait que pour pouvoir assumer le financement des pensions légales, il conviendrait que toutes les personnes en âge d'activité soient effectivement actives et occupées. Pour atteindre ce résultat, il conviendrait, sans parler des emplois découlant de l'évolution et de la nature de la croissance économique, que les pouvoirs publics orientent toutes leurs interventions dans une seule et même direction, celle de la création d'emplois et de la remise à l'emploi de tous les demandeurs d'emploi. Or actuellement, des montants très importants viennent soutenir la réduction temporaire, partielle ou définitive de l'offre de travail. Les droits dérivés participent à cette subvention du retrait du marché du travail. Les économies qui pourraient être réalisées par la suppression progressive des droits dérivés dégageraient, au contraire, d'importantes ressources pour le financement de la création d'emplois.

Ces droits dérivés qui sont si coûteux, ne procurent même pas une *protection sécurisante* pour les *femmes au foyer*. En effet, en cas de séparation ou de divorce leur protection sociale est remise en question dans presque tous les pays de l'Union.

C'est pourquoi nous proposons d'étudier les modalités qui permettraient d'instaurer, progressivement, par cohortes d'âge, des droits propres contributifs. Nous avons pu proposer, dans le cas de la Belgique, un scénario sur cette base en ce qui concerne les pensions et l'assurance maladie invalidité des travailleurs salariés. Il serait utile et nécessaire d'étendre ces travaux à d'autres pays et d'y effectuer des simulations de même type.

Les résistances et le changement des mentalités

Bien que l'individualisation des droits en sécurité sociale fasse l'objet de la revendication de nombreuses organisations de femmes dans divers pays de l'Union, bien que les pays de l'Union, qui depuis longtemps ont adopté une politique plus égalitaire entre hommes et femmes

et une politique plus favorable à l'émancipation des femmes aient déjà largement procédé à une individualisation des droits en sécurité sociale, on peut observer qu'une forte résistance se manifeste dans plusieurs pays face à cette idée.

Cette résistance provient sans doute de l'importance des avantages que les droits dérivés procurent à ceux qui en bénéficient mais elle se nourrit aussi d'idées fausses et de craintes injustifiées. Parmi les idées fausses, figurent tout d'abord celles qui associent la «modalisation familiale» des prestations à la lutte contre la pauvreté et celles qui prétendent que la sécurité sociale est par définition une protection de nature familiale. Nous avons pu montrer déjà que la «modalisation familiale, bien loin de réduire la pauvreté, était pour certaines branches de la sécurité sociale, une méthode de réduction des dépenses sociales qui était toujours imaginée ou renforcée en période de crise économique tandis que pour d'autres branches de la sécurité sociale, elle représentait un avantage proportionnel aux revenus du titulaire ce qui est tout à fait contradictoire par rapport à la lutte contre la pauvreté.

Quant à l'idée que la sécurité sociale serait par nature «familialiste», nous avons pu montrer ailleurs qu'à l'origine, les assurances sociales étaient le plus souvent, basées sur des cotisations et prestations individuelles (10). En Belgique on peut parfaitement dater le tournant qui marque l'avènement des droits dérivés dans les régimes de pensions ou de l'assurance soins de santé. Lors de la première loi générale sur les pensions de retraite des ouvriers (1924), ceux-ci payaient une cotisation nettement plus importante s'ils avaient une épouse au foyer de manière à lui assurer une pension de vieillesse individuelle et, le cas échéant, une pension de survie. L'année suivante la loi cadre sur les pensions de retraite des employés n'adoptait pas cette juste conception de la protection sociale.

Il est probable que dans chaque pays de l'Union, les débuts de la protection sociale ont été construits sur une base individuelle. Il serait donc fort utile que la Commission encourage des recherches historiques afin de démystifier certaines idées fausses ce qui aiderait, sans doute, à réduire les résistances à l'individualisation de la protection sociale.

Ajoutons encore qu'à partir du moment où les droits dérivés sont installés dans la protection sociale, leur importance évolue de manière différente dans chacun des pays.

Quelles méthodes proposer ?

Pour procéder à la mise en place de droits individuels en sécurité sociale, il n'est nullement nécessaire que les Etats membres adoptent une solution uniforme. Les systèmes de sécurité sociale sont divers, complexes et sont le produit d'une histoire propre à chaque pays. Toutefois, il serait souhaitable que les Etats membres adoptent un certain nombre de principes communs et se fixent un plan de convergence qui permettrait de diffuser partout en même temps les idéaux et objectifs poursuivis.

- Parmi les principes communs, le premier devrait être celui de l'égalité de traitement entre les travailleurs et les travailleuses. Il est courant aujourd'hui que les publications officielles publient l'évolution de l'écart entre les rémunérations des travailleurs masculins et féminins. Des recherches à effectuer devraient permettre de présenter régulièrement des résultats du même ordre en ce qui concerne la sécurité sociale. On pourrait mesurer le «return» social moyen pour des groupes de travailleurs masculins et de travailleurs féminins ayant respectivement fourni à la sécurité sociale des contributions égales.

- Le deuxième principe à mettre en avant est celui de la solidarité sociale. Cette solidarité doit impliquer d'une manière ou d'une autre toute la population qui souhaite être protégée contre

certains risques. La solidarité se joue aussi bien du côté de la participation au financement que du côté des prestations. Il n'y a pas lieu d'admettre qu'une partie de la population puisse être considérée comme exclue du devoir de solidarité et soit infantilisée au point de pouvoir prétendre recevoir seulement des prestations sans avoir à se soucier de leur financement. Prenons le cas de l'assurance maladie, la solidarité dans cette branche est à la fois horizontale (solidarité des bien portants vis-à-vis des malades) et verticale descendante (solidarité de ceux qui ont des revenus élevés vis-à-vis de ceux qui ont des revenus médiocres). Il n'y a aucune raison pour qu'un adulte puisse avoir droit à la couverture des soins de santé sans avoir à se préoccuper de cette double solidarité. Il n'y a aucune raison, par exemple, pour qu'une épouse au foyer bénéficie gratuitement du remboursement de ses soins de santé alors que la secrétaire de son conjoint paiera plus de 40.000 frs par an à l'assurance maladie. La double solidarité implique donc que chaque adulte soit tenu de cotiser en tenant compte d'une part du coût moyen de la dépense par personne et d'autre part de sa capacité contributive. Pour les adultes actifs occupés et pour tous ceux qui bénéficient de revenus de remplacement, cette cotisation existe déjà ou est facile à instaurer. Pour les adultes qui sont réputés n'avoir pas de revenus personnels, nous avons pu, par ailleurs, proposer des méthodes permettant de fixer une base à cette cotisation. Chaque pays peut ainsi trouver soit une méthode adaptée à son système fiscal soit trouver une autre formule.

- Un troisième principe commun aux Etats membres devrait avoir trait au rapport entre la sécurité sociale et le marché du travail. Tous les Etats membres devraient reconnaître et affirmer que l'acquisition de droits en sécurité sociale est un puissant facteur d'intégration sociale par le biais de l'insertion professionnelle. Un individu se présente sur le marché du travail non seulement pour obtenir une rémunération mais aussi pour obtenir une protection sociale. L'insertion de chacun sur le marché du travail est indispensable tant pour assurer la cohésion sociale que pour assurer le financement de la protection sociale non seulement aujourd'hui mais aussi prochainement, dans ce premier tiers du XXIème siècle. La fonction intégrative de la sécurité sociale s'oppose ainsi radicalement aux propositions d'allocation universelle qui ont pour objet d'assurer une survie misérable à des personnes qui ne seraient pas invitées à s'intégrer socialement. Pour nous, une protection sociale qui est de plus en plus universelle correspond en tous points à la généralisation progressive de l'activité professionnelle déclarée.

Il convient donc de souligner ici le fait que les droits dérivés doivent être considérés comme favorisant la non intégration socio-professionnelle des conjoints à charge. Dans certains pays de l'Union, certaines prestations sociales sont donc octroyées à certains groupes cibles (femmes au foyer, mères chefs de familles monoparentales...) pour les désinciter à s'intégrer par le travail professionnel tandis que pour les autres groupes sociaux, la sécurité sociale joue au contraire un rôle comme facteur d'intégration socioprofessionnelle. Cette dualisation de la politique sociale est en soi un élément de la discrimination entre hommes et femmes.

- Si chaque pays membre reconnaît que la cohésion sociale passe par l'intégration socioprofessionnelle et la participation à la solidarité sociale, il convient cependant de prévoir des solutions de maintien de droits pour les adultes qui se retireraient volontairement et transitoirement du marché du travail. Il nous semble que pour résoudre ce problème chaque pays membre peut puiser des solutions dans son propre arsenal législatif. Pour l'assurance maladie, pour le régime des pensions, nous avons trouvé en Belgique des dispositions existantes et qui permettraient relativement facilement d'être appliquées au cas évoqué. Des formules d'assurance continuée, de fin de droits, de cotisations personnelles pour les non assurés, d'interruption de carrière, etc... se retrouvent dans les législations de plusieurs pays.

- Si les Etats membres décidaient qu'il convient d'octroyer certains droits sociaux en contrepartie des activités de «CARE», il faudrait toutefois que quelques principes communs soient adoptés. Le premier c'est que des droits sociaux identiques doivent être accordés à tous ceux qui

assument la même charge de «CARE». Il faut **donc refuser toute assimilation de la charge du «CARE» au statut de femme au foyer**. Si on veut valoriser le fait d'avoir éduqué un enfant (par ex. en octroyant, comme en France, des points correspondants à deux années de pension de retraite), il va de soi que toute personne ayant éduqué un enfant doit y avoir droit qu'elle ait ou non exercé une activité professionnelle en même temps. Ensuite, il faudrait prendre des mesures pour que cette valorisation ne vienne pas contrecarrer les nouveaux idéaux de partage des tâches familiales et ménagères. Il faudrait donc que les couples qui réellement partagent ces responsabilités puissent aussi se partager ces droits.

Cette reconnaissance de la charge du «CARE» par l'octroi de droits sociaux qui y seraient rattachés devrait cependant faire l'objet d'une réflexion critique. Certes, elle permettrait de compenser partiellement les effets de l'infériorisation des femmes sur le marché du travail, infériorisation qui semble souvent liée à cette charge du «CARE». Cette valorisation rencontrerait ainsi l'inquiétude de ceux qui craignent que l'individualisation pure et simple des droits en sécurité sociale ne se fasse, à l'heure actuelle, au détriment des travailleuses dont les carrières sont trop réduites et les rémunérations trop inférieures. Toutefois, il n'est pas facile de promouvoir l'idée que des services «privatisés, c'est à dire rendus dans le cadre strictement privé de la famille (sans aucune solidarisation ou socialisation de ces services) puissent ouvrir le droit à des prestations qui, précisément, proviennent de la socialisation des revenus du travail (salaire indirect différé). Quelques chercheurs considèrent que des services rendus dans le cadre familial doivent entraîner une forme de solidarité qui serait imputée aux seules relations familiales; certaines propositions actuelles vont dans ce sens. Certaines chercheuses considèrent cependant qu'en ce qui concerne l'éducation des enfants, il s'agit là, non d'un service privé mais d'un service qui produit indirectement un résultat social. Or même si l'on accepte cette idée, des objections sérieuses sont avancées que nous n'analyserons pas ici.

Il reste que, dès à présent, cette valorisation telle qu'elle existe en France par exemple, représente un avantage qui est proportionnel au statut socioprofessionnel de la mère : deux points de pension pour une femme cadre représentent beaucoup plus que deux points de pension d'une ouvrière, ce qui est fort discutable et semble s'opposer aux nouvelles affirmations sur le «droit de l'enfant».

Pour terminer, il conviendrait que les Etats membres se fixent un plan de convergence pour la réalisation de cette individualisation de la protection sociale. Celle-ci devrait se réaliser à partir des jeunes générations. On procéderait par cohortes d'âge qui relèveraient à partir d'une date à fixer des nouveaux régimes à base Individuelle. Les Etats se fixeraient également un délai pour l'achèvement du processus.

La réalisation au niveau de l'Union de cette individualisation des droits suscitera chez les travailleuses le même sentiment d'adhésion aux progrès de l'Union européenne que celui qu'elles ont éprouvé à l'annonce des Directives sur l'Egalité de traitement et des Programmes d'Action, sentiment d'adhésion qui s'est ensuite quelque peu émoussé par suite des résistances des Etats membres à appliquer réellement et intégralement ce droit européen. L'individualisation des droits permettra en outre, de résoudre beaucoup plus aisément le problème de la mobilité des travailleurs au sein de l'Union.

Conclusions

Rappelons donc pour terminer que ces droits dérivés sont *Infus tes* et *discriminatoires* : ils empêchent de réaliser l'égalité de traitement entre travailleurs et travailleuses dans la sécurité sociale. A cotisations sociales égales, les prestations sociales sont nettement plus défavorables pour les femmes.

Il serait donc très opportun que la Commission engage des études qui fassent apparaître l'importance de cet enjeu dans tous les Etats membres, qu'elle invite les Etats membres à analyser les résultats qui seront obtenus dans ces études et qu'elle puisse ainsi proposer des solutions d'individualisation des droits et d'égalité de traitement des travailleurs et des travailleuses dans le domaine de la protection sociale que chaque Etat membre pourrait puiser dans son propre arsenal législatif.

Notes

(1) Certaines branches de la sécurité sociale peuvent, dans certains cas, être affectées d'un effet pervers anti-redistributif connu sous le terme Effet Mathieu.

(2) Sauf de très rares exceptions.

(3) Sur cette notion de «charges indues», voir notamment C. Milis, *L'économie de la sécurité sociale* (= t.2 du Traité de Sécurité sociale, sous la dir. de Y. Saint-Jours), éd. L.G.D.J., Paris, p. 314 et s.

(4) Je pense, par exemple, à l'ouvrage de P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*.

(5) ou en tout cas travailler de manière déclarée en participant à la solidarité sociale et fiscale

(6) dont la pension de survie se situe en dessous du seuil à partir duquel une cotisation est perçue pour l'assurance maladie.

(7) Cette soi-disant absence de charges familiales signifie tout simplement qu'y a dans le ménage un autre titulaire de revenus professionnels ou de revenus de remplacement.

(8) en vertu de la réglementation sur le chômage dit «anormalement long»

(9) Voir l'intervention de M. Bruyn-Hundt dans la première partie de notre recherche sur L'individualisation des droits en sécurité sociale, Université des Femmes, 1993.

(10) H. Peemans-Poullet, «*Le caractère familial de la sécurité sociale : une histoire récente*». dans Chronique féministe, n°55, 1995, Université des Femmes. -id., «*Pour les pensions des travailleurs salariés, la sécurité sociale fête son septantième anniversaire...*» dans Revue Belge de la Sécurité Sociale, n° commémoratif du 50ème anniversaire de la Sécurité Sociale, sous presse.

Introduction

En 1919, quand finalement le droit de vote, généralisé à la population masculine, a été individualisé, les progressistes se sont réjouis. Ils s'étaient longuement battus pour obtenir ce résultat qui rendait la démocratie plus sociale. Il faut se souvenir en effet, que de 1830 à 1919, les systèmes successifs du vote censitaire et du vote plural avaient octroyé aux hommes des droits dérivés de la fortune de leur femme puis, en outre, de leur statut matrimonial (1), tant au niveau de l'électorat que de l'éligibilité (2). Nous sommes tous convaincus aujourd'hui de la supériorité d'un système où c'est l'individu qui est sujet des droits politiques.

Les droits dérivés et le mariage

Les droits dérivés que nous définirons dans un instant procurent des avantages considérables et injustifiés. Pour le faire comprendre, nous commencerons par comparer la situation de deux femmes d'une cinquantaine d'années, chefs de famille monoparentale, n'ayant ni l'une ni l'autre exercé d'activité professionnelle. La seule différence est que la première a été mariée et est veuve tandis que la seconde est célibataire.

La première jouit, sans limitation dans le temps, d'une pension de survie dont le montant mensuel minimum est de 28.412 francs (1999) et dont le montant mensuel moyen est, pour les veuves de cet âge, de plus de 30.000 francs par mois (3). Ce montant mensuel moyen est déjà plus élevé que les montants mensuels moyens de l'ensemble des pensions (voir annexe 1 : graphique commenté). Cette veuve bénéficie gratuitement de l'accès à l'assurance maladie. Elle a un enfant à charge pour lequel ses allocations familiales sont plus que doublées (10.603 francs + 732 francs de supplément d'âge). Elle peut cumuler sa pension de survie (une allocation sociale donc) avec du "travail autorisé", susceptible de lui procurer un revenu professionnel jusqu'à concurrence de 719.400 francs brut par an (près de 60.000 francs mensuels) alors qu'un retraité ordinaire ayant un enfant à charge ne peut cumuler sa pension de retraite avec un revenu professionnel brut qui dépasserait 431.640 francs par an (4).

Le défunt mari de cette veuve n'a jamais payé la moindre cotisation pour financer la sécurité sociale de sa femme pour laquelle il a cependant ouvert un certain nombre de "droits dérivés". Ceux-ci font partie de l'ensemble plus vaste des "droits non contributifs" au sein de la protection sociale (sécurité sociale et assistance sociale).

La seconde femme chef de famille monoparentale est célibataire. Comme la première, elle ne travaille pas et n'a pas de revenus personnels; elle va donc bénéficier également de droits "non contributifs" mais dans le cadre de l'assistance sociale, cette fois. Elle dépend, en effet, de l'aide sociale, est soumise à l'enquête sur les besoins et les ressources, reçoit le minimex d'un montant de 28.445 francs par mois mais le CPAS fera pression pour qu'elle trouve du travail ou s'efforcera de la mettre au travail. Si elle trouve du travail, elle ne pourra évidemment pas cumuler son revenu professionnel et le minimex. Elle acquiert à ce moment des "droits directs" en sécurité sociale en cotisant. Elle touche les allocations familiales ordinaires (2.760 francs + 732 francs de supplément d'âge). Si elle tombe en chômage, elle ne peut évidemment en aucune façon compléter ses allocations de chômage par du "travail autorisé" (5).

Supposons que vers la cinquantaine, ces deux femmes trouvent un travail leur procurant quelque 37.500 francs net par mois. La première vivra avec quelque 78.835 francs par mois (pension de survie + rémunération + allocations familiales) et la seconde avec 40.992 francs (rémunération + allocations familiales). Arrivée à l'âge de la retraite, la première pourra toujours cumuler à concurrence de 110% de la pension de survie, cette pension avec sa modeste pension de retraite soit, au total, quelque 33.000 francs par mois. La seconde disposant seulement de cette même modeste pension de retraite sera obligée de faire appel à une prestation complémentaire de l'assistance (le Revenu Garanti aux Personnes Âgées), ce qui lui procurera au total un peu moins de 21.500 francs par mois (6).

Ces deux femmes ayant eu les mêmes charges familiales, ayant accompli le même modeste volume de travail professionnel (ou absence de travail professionnel) se trouvent à des niveaux de revenus incomparables par suite de l'octroi à la première de droits dérivés pour lesquels aucune cotisation n'a été versée.

L'inégalité de traitement est patente, l'injustice tout autant.

Les droits dérivés ou la « modulation familiale »

Rappelons rapidement que les droits directs sont des droits acquis par un travailleur en raison de son activité professionnelle déclarée. Celle-ci marque son adhésion implicite à un contrat collectif de solidarité. Ce contrat relève du principe de l'assurance sociale et cela même dans les pays où la protection sociale est largement financée par les impôts. Ces droits sont contributifs ou réputés tels (7).

Les droits dérivés, au contraire, se fondent sur la relation de parenté, d'alliance ou de cohabitation qu'un adulte n'exerçant pas d'activité professionnelle entretient ou a entretenu avec un titulaire de droits directs. Ces droits dérivés permettent soit, d'octroyer une protection sociale à des personnes qui sont réputées "à charge" d'un titulaire soit, de majorer les droits de ce dernier. Les termes "être à charge" se réfèrent, en général, exclusivement à l'absence de revenus professionnels (ou de revenus de remplacement). Ainsi, des femmes disposant de revenus de propriétés importants peuvent, au regard de la protection sociale, être considérées comme "à charge" d'un conjoint titulaire. À l'opposé, un adulte célibataire, vivant seul et n'exerçant pas d'activité professionnelle ne bénéficiera en aucune façon de droits dérivés. Les deux éléments constitutifs de l'acquisition de droits dérivés sont donc l'absence de droits directs d'un adulte et son lien de dépendance par rapport à un titulaire de droits directs.

Trois types de liens de dépendance socio-économique, peuvent donc être pris en considération : la parenté, l'alliance et la cohabitation.

Les liens de parenté, qui concernent les enfants de titulaires mais aussi, dans certains cas, des parents âgés vivant chez leurs enfants titulaires. Nous n'examinons pas ici le cas de ces droits dérivés dont la justification repose sur des fondements spécifiques.

Les droits dérivés ouverts sur base d'un lien d'alliance (ou, autrement dit, d'un lien de mariage) avec le titulaire de droits directs correspondent à l'ensemble des droits qui sont ouverts aux épouses au foyer ou à leur conjoint. Ils sont fréquemment en contradiction avec les avantages fiscaux qui découlent également du mariage. Ainsi dans plusieurs pays d'Europe, la législation fiscale permet d'attribuer à l'épouse au foyer une part du revenu du conjoint (exemple quotient conjugal en Belgique ou en Allemagne, quotient familial en France...) tandis qu'au regard de la législation sociale, cette même épouse est réputée sans revenus. Ces ménages cumulent ainsi les avantages des droits dérivés en sécurité sociale et en fiscalité.

Les droits dérivés qui sont ouverts sur la base d'une relation de cohabitation avec un titulaire de droits directs marquent une adaptation de la législation sociale aux nouveaux modes de vie. En sécurité sociale la cohabitation ouvre des droits moins généreux que le mariage. (En Belgique, dans la réglementation du chômage, le terme cohabitant recouvre à la fois les personnes mariées et les personnes cohabitantes). Dans certains pays, certaines branches de la sécurité sociale ouvrent des droits dérivés aux cohabitants homosexuels. L'extension prévisible, pour les couples non mariés, de droits dérivés égaux à ceux des couples mariés (par exemple pension de survie) et l'assimilation des cohabitants homosexuels aux cohabitants hétérosexuels accroîtraient sensiblement la charge des droits dérivés dans la sécurité sociale.

Les critères de prise en considération de ces liens personnels entre un titulaire de droits directs et un adulte réputé à sa charge sont différents de branche à branche et de pays à pays. La complexité en est extrême mais il existe des droits dérivés dans tous les pays, même dans ceux qui ont poussé le plus loin l'individualisation des droits.

Une partie de la littérature scientifique utilise à cet égard le terme de modulation familiale" (9), terme moins précis, dont la connotation idéologique décourage la contestation, mais qui permet de décrire plus facilement l'ensemble des interventions inégalisantes en sécurité sociale. "Modulation familiale" et droits dérivés peuvent, en effet, se traduire par divers types d'interventions au niveau des prestations. Il s'agit tantôt:

- d'une majoration des prestations du titulaire de droits directs ayant un adulte à sa charge;
- de l'octroi d'une prestation (pension, allocation...) ou de l'ouverture d'un droit (assurance soins de santé) à la personne qui est ou a été à charge d'un titulaire de droits directs;
- de la réduction ou de la suppression plus ou moins accélérée du montant des prestations de droits directs d'un titulaire sous prétexte que celui-ci est marié/cohabitant ou qu'il n'a pas de personne considérée comme étant à sa charge (chômage);
- de la référence aux ressources du ménage comme condition de l'octroi ou du maintien de droits directs à un titulaire marié ou cohabitant (chômage).

Les deux premières catégories (majorations de droits et prestations destinées aux adultes à charge) sont attribuées gratuitement puisqu'elles ne font l'objet dans le régime général, d'aucune cotisation spécifique. Ce sont donc des prestations "non contributives". Les deux dernières, au contraire, sont des droits directs contributifs auxquels on a fait perdre le caractère assurantiel et qui sont déclassées pour être traitées comme des prestations assistantielles.

Notre système de protection sociale comporte, en effet, deux filets protecteurs. Le premier, la sécurité sociale au sens strict, s'inscrit dans la droite ligne des assurances sociales. C'est le filet où les droits doivent être contributifs ou assimilés. Le deuxième filet, l'assistance sociale ou aide sociale, est un régime résiduaire, universel, non contributif qui ouvre des droits après enquête sur les besoins et les ressources. Toutes les prestations de l'assistance sociale sont donc non contributives.

Revaloriser le caractère assurantiel de la sécurité sociale

Les assurances sociales, contrairement aux assurances commerciales, se caractérisent par le fait que les cotisations sont proportionnelles par rapport aux revenus professionnels et non proportionnelles par rapport aux risques encourus par l'assuré. La redistribution ainsi opérée est sociale de deux manières.

Premièrement, les risques sociaux couverts sont inversement proportionnels au niveau des revenus. Ainsi les travailleurs du bas de l'échelle sociale courent plus de risques d'être

victimes du chômage, de l'incapacité de travail/invalidité ou d'être en mauvaise santé que ceux du haut de l'échelle sociale. La participation des hauts revenus au financement des assurances sociales est donc supérieure au coût moyen de leurs propres risques et contribue ainsi à financer les risques des travailleurs les moins favorisés.

Deuxièmement, les cotisations sociales étant établies sur les revenus professionnels non plafonnés (10) alors que les prestations de plusieurs branches (revenus de remplacement) sont plafonnées ou forfaitaires (allocations familiales), ceux qui contribuent le plus au financement de ces branches, perçoivent proportionnellement le moins, ce qui permet d'assurer des prestations convenables à ceux qui contribuent le moins. Les assurances sociales organisent ainsi une redistribution des revenus verticale descendante (des classes à hauts revenus subissant peu de risques vers les classes à bas revenus subissant le plus de risques) (11).

Dans la sécurité sociale, le double mécanisme de l'octroi de droits dérivés et de la réduction de certains droits directs interrompt le cours normal de la redistribution sociale au détriment des femmes travailleuses et des ménages de deux cotisants mais au bénéfice des titulaires masculins ayant une épouse ou une cohabitante non travailleuse. Les femmes actives professionnellement forment la grande majorité des travailleurs à bas salaires et à risques socioprofessionnels élevés, elles devraient donc être les principales bénéficiaires de la sécurité sociale. Elles ne le sont absolument pas. Il y a pour elles, dans la plupart des pays européens et dans diverses branches de la sécurité sociale, un déficit au regard de l'égalité de traitement et de la justice sociale.

Le système des droits dérivés d'une part et de la déqualification de certains droits directs de l'autre, introduit une confusion injustifiée entre les deux filets de la protection sociale. En effet, dans certains cas, des droits directs contributifs deviennent conditionnels et résiduels comme dans le cas du chômage des cohabitants, tandis que, par ailleurs, des droits non contributifs sont octroyés dans le régime de sécurité sociale et donc sans être soumis à aucune condition de ressources ou de durée, etc.

Les droits dérivés ne sont pas les seules prestations non contributives observables, nous l'avons déjà souligné (12) mais leur présence n'est pas justifiée dans le cadre de la sécurité sociale (13) où ils heurtent les principes de solidarité, de justice et de cohésion sociales. Ils diminuent le caractère social et le caractère assurantiel de la sécurité sociale.

Au cours de la crise, les politiques d'ajustement structurel qui ont largement fait assumer par la sécurité sociale la réduction du déficit public, ont visé principalement les droits directs qui ont été réduits tandis que les droits dérivés ont été largement préservés voire augmentés. En Belgique, par exemple, la réforme d'égalsation des pensions de retraite des hommes et des femmes qui a pris cours le 1er juillet 1997 et arrivera à terme en 2009, fera perdre cette seule année-là quelque 45 milliards aux pensions de retraite des travailleuses tandis que les droits dérivés restent totalement préservés (14). L'écart entre les droits obtenus par le travail professionnel et ceux obtenus grâce à l'absence de travail professionnel d'une personne à charge d'un conjoint titulaire s'accroît ainsi d'année en année.

Cet écart discrimine le travail des ménages où les deux conjoints exercent une activité professionnelle et qui, sauf d'une manière marginale, ne bénéficient ni l'un ni l'autre de droits dérivés. D'une manière générale, la discrimination vise indirectement les femmes qui travaillent professionnellement puisque des droits plus importants peuvent être acquis par le mariage que par le travail. La modicité des pensions de retraite de l'ensemble des travailleurs et a fortiori des travailleuses est largement imputable à l'importance des droits dérivés, qui représentent un tiers de la dépense des pensions du régime général.

Il est urgent de mettre fin à cette discrimination qui est théoriquement condamnée par le droit européen (les directives d'égalité de traitement). Les interprétations courantes de ce droit européen considèrent, en effet, que l'égalité de traitement entre travailleurs et travailleuses n'est réalisable que dans le cadre d'une individualisation stricte des cotisations et des prestations en matière de sécurité sociale.

L'individualisation des droits implique donc la suppression, en ce qui concerne les adultes, de toute forme de "modulation familiale" des prestations. Elle doit mettre fin à l'existence des "droits dérivés" qui parmi les droits "non contributifs", sont en effet, les seuls qui ne soient pas justifiables.

Les principaux droits dérivés

Les droits dérivés peuvent se trouver dans toutes les branches, tous les régimes (salariés, indépendants, agents de l'État) et tous les types de revenus provenant de la sécurité sociale (revenus de remplacement, revenus de complément et revenus de remboursement / revenus en nature).

Dans les revenus de remplacement (pensions de retraite, indemnités d'incapacité/invalidité....) (15), le titulaire de droits directs a droit à une majoration s'il a une personne à sa charge. En Belgique, cette majoration est établie en pourcentage du revenu de remplacement.

La branche des pensions connaît trois types de droits dérivés, la majoration "taux ménage", la pension de survie et la pension de divorcé(e). La pension de survie est accessible aux hommes comme aux femmes, mais les effets de cette réversibilité sont très inégaux étant donné l'inégalité du revenu de référence et le mode de calcul du cumul possible. En Europe, il n'existe pas ou plus de cas où les travailleurs mariés peuvent cumuler complètement les droits directs acquis par leur travail et les droits dérivés acquis par leur mariage.

En ce qui concerne la branche de l'invalidité, il faut distinguer l'incapacité primaire ou le droit direct est réduit de plus de 8 % (55 % au lieu de 60 %) pour l'assuré réputé n'avoir pas de charges familiales (16) et l'invalidité ou le titulaire, avec charges familiales bénéficie d'une majoration de ses indemnités (65 % du revenu perdu plafonné) tandis que l'isolé et le cohabitant perçoivent un droit direct réduit, à savoir seulement respectivement 45 % et 40 % du revenu perdu plafonné (17).

Dans le cadre des revenus de complément (prestations familiales et de maternité), un ménage de deux titulaires cotisants ne perçoit évidemment les prestations familiales qu'une seule fois. Il s'ensuit que ces ménages bi-cotisants (la grande majorité des ménages avec enfants) paient presque toujours plus de cotisations qu'ils ne perçoivent de prestations lorsqu'ils ont un ou deux enfants. Autrement dit, du fait que les deux parents travaillent, ils ne bénéficient pas ou peu du transfert qui devrait aller des individus et ménages sans enfants vers les individus et ménages ayant des enfants.

Dans ce contexte, il ne serait que juste — et les organisations syndicales le considéraient comme tel jusque vers les années 75 — que le produit de leur double cotisation soit manifestement utilisé pour financer les équipements socio-collectifs (petite enfance et personnes dépendantes) permettant à ces ménages de concilier leurs activités professionnelles et leurs responsabilités familiales.

Or, les ménages de deux travailleurs avec enfant de moins de trois ans paient non seulement deux fois les cotisations sociales mais ils paient, en outre, la crèche en fonction du niveau de leurs revenus. La déduction fiscale a posteriori des frais de garde plafonnés est évidemment loin de compenser ces dépenses (18). Le comble est qu'une déduction (moindre) pour absence de frais de garde est octroyée aux mères qui restent à la maison, sans autre raison que celle, toute idéologique, de la promotion de la mère au foyer.

Les allocations de naissance (nous ne parlons pas ici des indemnités du congé de maternité) sont attribuées à titre de droit dérivé à l'épouse ou à la cohabitante du titulaire de droits directs. Les travailleuses perçoivent également cette allocation de naissance mais à titre de droit direct puisqu'elles cotisent à ces branches. Il s'agit ici encore du mécanisme des ménages bi-cotisants ne percevant qu'une fois la prestation.

En ce qui concerne les revenus de remboursement (ou prestations en nature), dans presque tous les pays les épouses au foyer ou cohabitantes à charge bénéficient gratuitement de l'accès à l'assurance soins de santé au titre de droit dérivé. En outre, de nombreuses bénéficiaires de pensions acquises à titre de droits dérivés (survie, divorce) jouissent tout aussi gratuitement de l'accès à l'assurance soins de santé. Des réglementations secondaires se fondent également sur la "modulation familiale" citons les conditions d'octroi du remboursement préférentiel, les franchises sociale et fiscale, les majorations d'aide pour une tierce personne, qui toutes sont en faveur des ménages à un titulaire avec personne à charge...

Ainsi, bien que tous les responsables semblent s'apitoyer sur le sort difficile des femmes chef de famille monoparentale, il s'avère qu'une travailleuse chef de famille monoparentale aura presque toujours des prestations moins avantageuses qu'un titulaire masculin ayant une épouse au foyer ou que celle-ci...

Enfin, les titulaires peuvent acheter pour leur épouse au foyer des assurances commerciales ou les faire participer à des assurances sociales complémentaires (soins de santé et pensions), alors qu'ils n'ont pas versé pour celle-ci la moindre cotisation sociale dans le régime de l'assurance obligatoire.

La généralisation de la protection sociale et les droits dérivés

Dans tous les pays de l'Union européenne, quel que soit le modèle de protection sociale, une partie importante de la sécurité sociale découle de la participation des individus au marché du travail. L'individualisation des droits sur la base de cette participation au marché du travail peut entrer en difficulté ou en conflit avec le principe d'un droit universel à une certaine forme de protection sociale.

La première question habituellement évoquée est la suivante : comment s'assurer que la participation au marché du travail procure aujourd'hui aux travailleurs, et particulièrement aux travailleuses, des droits sociaux suffisants ? Ici apparaît de manière particulièrement aiguë l'inégalité entre l'insertion professionnelle des hommes et celle des femmes. Il s'agit principalement des différences quant aux taux d'activité, à la durée du temps de travail (travail à temps partiel, travail intérimaire), à la permanence de l'insertion (contrats à durée déterminée), à la durée de la carrière professionnelle et enfin quant au niveau de rémunération. Il est clair que procéder brutalement à l'individualisation des droits actuels pourrait être catastrophique pour bon nombre de travailleuses. Certaines le constatent et hésitent donc à revendiquer l'individualisation des droits, même quand elles en partagent la philosophie.

Mais au nom de cet argument, les partisans de la “modulation familiale” maintiennent un “détournement” de plusieurs centaines de milliards au bénéfice des ménages avec une personne à charge, et cela au détriment de droits qui devraient être plus importants pour les ménages de deux travailleurs et donc, en premier lieu, pour les travailleuses.

La deuxième question soulevée est celle-ci comment assurer à tous les individus, même à ceux qui ne travaillent pas, une protection sociale conforme à la dignité humaine ? Autrement dit, comment concilier le principe légitime de la généralisation de la protection sociale avec une sécurité sociale qui stimule l’insertion socio-professionnelle de tous les adultes aptes au travail (19)?

Sous un certain angle, nous devons reconnaître que l’octroi de droits dérivés aux personnes “à charge” d’un titulaire traduit de manière partielle et malencontreuse une démarche de généralisation de la protection sociale. Mais cette pratique sociale a entraîné des effets pervers devenus de plus en plus inacceptables. Nous en avons souligné le caractère injuste mais cette formule est aussi de plus en plus fragile. Il est déraisonnable, en effet, de vouloir fonder une protection sociale stable sur des liens de dépendance de plus en plus incertains. D’où ce paradoxe : partout en Europe, on souligne la situation difficile des femmes seules, chefs de famille; or parmi celles-ci, celles qui sont le plus fragilisées sur le plan socio-économique sont précisément des femmes divorcées, ex-épouses au foyer, qui ont perdu l’avantage des droits dérivés. Quant aux travailleuses qui exercent une activité professionnelle réduite, ce sont leurs droits directs qui s’avèrent insuffisants pour leur permettre de vivre comme isolées ou comme chefs de famille monoparentale (20). Pour bon nombre de femmes, c’est le mariage qui entraîne, en effet, une perte ou une réduction de l’autonomie économique-sociale (21) et la fin du mariage met à nu cette réalité notamment en les privant des droits sociaux qui en découlaient.

Un troisième problème est à évoquer. Cette pratique des droits dérivés a créé, nous l’avons déjà souligné, des discriminations importantes entre travailleurs et travailleuses. En outre, le fait de mettre à charge de l’ensemble des travailleurs le coût social des personnes à charge de certains titulaires a largement contribué à relever la part du salaire indirect (cotisations) dans la masse salariale. Actuellement, les réductions de cotisations sociales accordées aux employeurs risquent d’entraîner simultanément une diminution générale ou ciblée des prestations de sécurité sociale et une augmentation des prélèvements de protection, cette fois à partir du salaire net (prélèvements à partir de la TVA). Rien n’indique que l’on songe à réduire l’impact des droits dérivés dans l’ensemble des prestations de sécurité sociale. Il y a vraiment de quoi décourager les ménages de deux cotisants.

Un débat semblait s’ouvrir lorsque les responsables politiques et sociaux ont proposé d’alléger le coût du travail (22) en déplaçant vers la solidarité nationale (la solidarité entre citoyens) la charge de risques sociaux qui ne seraient pas spécifiquement liés au travail professionnel. On pouvait penser que ces responsables choisiraient prioritairement de sortir les droits dérivés de la sécurité sociale puisque ces droits dérivés ne doivent leur existence qu’à l’absence de travail professionnel de certains adultes et soit de les confier au régime de l’assistance sociale s’ils demeuraient non contributifs, soit de les remplacer par des droits propres contributifs à organiser dans une autre branche de la protection sociale. Malheureusement, les responsables politiques et sociaux envisagent plutôt le déplacement de branches entières de la sécurité sociale vers le cadre d’une solidarité entre citoyens, tout en laissant, en l’état, la question des droits dérivés au sein de la sécurité sociale. Ceux-ci restent, en effet, présents dans les branches dites professionnelles tandis que l’universalisation de certaines branches ne s’accompagne même pas d’une individualisation de la responsabilité quant au financement de celles-ci. La récente réforme française de l’AMU (assurance maladie universelle) est à cet égard tout à fait significative. Mais notre réforme de l’assurance maladie de décembre 1997 ne pose pas moins de questions.

D'une manière générale, les discussions sur l'équilibre financier de la sécurité sociale se limitent aujourd'hui le plus souvent à l'analyse des prestations (les dépenses) et négligent presque totalement l'analyse d'un financement équitable de l'accès au droit (les recettes), c'est-à-dire notamment de l'évolution du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de bénéficiaires (23), entre l'importance des cotisations (ou contributions) individuelles et celle des prestations reçues, entre les droits contributifs et les droits non contributifs (24).

Des analyses aussi déséquilibrées entretiennent des non-dits et masquent certaines questions. Dans presque tous les pays de 'Union européenne, les femmes au foyer des milieux bourgeois bénéficient directement ou indirectement d'avantages sociaux et fiscaux difficilement défendables. L'accroissement des inégalités socioéconomiques qui sont à la fois la cause et la conséquence de la crise de l'emploi voient aussi s'accroître l'écart entre les droits directs, acquis par le travail professionnel et les droits dérivés acquis gratuitement.

Il est donc important d'affronter le conflit qui existe entre une protection sociale de type assurantiel, c'est-à-dire à la fois contributive et découlant globalement de l'activité professionnelle, et une protection sociale universaliste qui assure des droits, même non contributifs, à chaque citoyen.

Marie-Thérèse Joint-Lambert en souligne le danger qu'elle considère comme déjà réalisé «La généralisation a eu, en particulier, pour conséquence de rendre caduque la distinction entre assurance et assistance. En effet, la technique originelle utilisée par la Sécurité sociale est de nature assurantielle, c'est-à-dire qu'elle lie le niveau des prestations au montant des cotisations versées (...). La généralisation hors du champ professionnel se traduit donc nécessairement par la mise en place de prestations dites non contributives, qui ont pour caractéristique, soit de distendre le lien existant entre cotisations et prestations, soit même de le supprimer entièrement» (25).

Selon nous, cette confusion croissante contribue largement à discréditer la sécurité sociale. Comment peut-on apprécier à sa juste valeur la participation au financement de celle-ci si l'on constate que les mêmes droits sont accessibles, dans les mêmes conditions, aussi bien à ceux qui participent à l'effort social qu'à ceux qui, choisissent librement de ne pas y participer?

Comment peut-on apprécier une sécurité sociale qui discrimine les ménages où les deux conjoints exercent une activité professionnelle et qui, sauf d'une manière marginale²⁶, ne bénéficient ni l'un ni l'autre de droits dérivés ? Comment ne pas voir la désincitation au travail dont les femmes sont victimes puisque des droits plus importants peuvent être acquis par le mariage que par le travail (pensons surtout au cas des pensions). Enfin, malgré des cotisations sociales relativement importantes, la modicité des pensions de retraite de l'ensemble des travailleurs et a fortiori des travailleuses — modicité de plus en plus inacceptable qui incite d'ailleurs au développement du 'deuxième pilier' - est largement imputable à l'importance des droits dérivés qui représentent un tiers de la dépense des pensions du régime général.

Droits dérivés et marché du travail

Le débat sur l'individualisation concerne, nous l'avons évoqué sous un certain angle, le rapport entre la protection sociale et le marché du travail (27). On sait que certains pays utilisent en partie la sécurité sociale comme rampe de lancement vers l'emploi et comme soutien des politiques de l'emploi alors que d'autres pays recourent plutôt pour dégraisser le marché du travail à la faveur d'une réduction de la demande d'emploi.

La confrontation entre l'importance des droits dérivés et les types de politiques sociales en faveur de l'emploi est complexe. Les droits dérivés sont très importants en Belgique, aux Pays-Bas et au Grand-Duché de Luxembourg, pays où précisément l'insertion professionnelle des femmes est soit insuffisante, soit trop partielle. En ce qui concerne la Belgique, on observe aussi des politiques très contradictoires : la branche du chômage est, surtout pour les jeunes, une rampe de lancement vers l'emploi alors que cette même branche opère des exclusions du marché du travail sur la base de la cohabitation, ce qui revient à favoriser l'accès à l'emploi des jeunes et à faire sortir des femmes du marché du travail.

Les droits dérivés, tout comme certains aspects de la législation fiscale, constituent ainsi des "pièges à l'emploi" spécifiques pour les femmes mariées et même, en partie, pour des cohabitantes non mariées. Leur retrait du marché du travail peut être partiel (travail à temps partiel), temporaire (certaines mesures dites de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, intérimaires) ou définitif (épouses au foyer). La faible différence qui existe entre les droits directs à acquérir par le travail professionnel et les droits dérivés découlant spontanément du mariage représente incontestablement un désincitant à l'égard du travail professionnel. Ce "piège à l'emploi" est, en termes financiers, beaucoup plus important que celui qui est habituellement dénoncé avec frénésie par les économistes néoclassiques à propos de la transition du chômage vers un emploi peu rémunéré²⁸. Sous cet angle, les droits dérivés constituent une discrimination indirecte au regard de l'accès à l'emploi (29). Tout incite les hommes à acquérir leurs droits sociaux par le travail professionnel et incite les femmes à acquérir ces droits par le mariage et, à défaut, par un travail professionnel ou à se constituer un panier de droits dérivés et de droits directs.

Il convient aussi de s'interroger sur la corrélation qui peut exister entre le développement de certaines formes de travail atypique et la possibilité pour les femmes mariées de disposer de droits dérivés. On constate, en effet, que les employeurs proposent certaines formes d'emplois atypiques prioritairement aux femmes mariées. Ainsi la sécurité sociale, par la seule présence de droits dérivés, exerce une fonction de différenciation du marché du travail pour les hommes et pour les femmes.

Pour terminer ce passage, soulignons que, pour les femmes mariées, l'assurance de disposer de droits dérivés favorise la pratique du "travail en noir" dont la rémunération échappe à toute cotisation sociale et à tout impôt. Cette question a déjà été évoquée pour expliquer l'importance du travail en noir en Italie; elle n'est pas négligeable non plus pour notre pays. L'instauration de droits propres contributifs permettrait certainement de réduire l'importance du travail en noir.

Dans un même ordre d'idées, ceux qui, aujourd'hui, renoncent à la perspective du plein emploi et annoncent la fin du salariat, se montrent particulièrement favorables soit au développement de droits propres non liés au marché du travail, soit au maintien de droits dérivés octroyés gratuitement mais dépendant moins de la stabilité du ménage ou du mariage. Il va de soi que la philosophie de "l'allocation universelle" se situe dans cette perspective (30) de dualisation de la vie socio-économique.

Certains pays octroient ou envisagent d'octroyer des "droits propres" en échange de certaines activités dites de "care" ou de bénévolat. Or, cette mobilisation du bénévolat permet de réduire le coût de certaines interventions sociales en substituant au travail rémunéré (comprenant le salaire direct + le salaire indirect) du travail presque gratuit (comprenant seulement un salaire indirect réduit). De telles initiatives contribuent à réduire le nombre d'emplois qui doivent normalement être créés par la protection sociale. En outre, ces droits liés au "care" ne sont jamais attribués à toutes les personnes qui assument effectivement ces soins, mais seulement aux personnes qui n'ont pas acquis de droits directs par leur travail professionnel. Il s'agit donc de

droits qui valorisent le statut de femme au foyer et nullement le travail familial ou le « *care* » effectivement accompli.

Droits dérivés et solidarités familiales

Ceux qui refusent l'individualisation des droits avancent fréquemment l'idée que celle-ci s'opposerait ou minerait les solidarités familiales. Ils considèrent à tort que la protection sociale s'est développée comme substitut aux solidarités familiales; ils prétendent que la protection sociale comporte "naturellement" une dimension familiale. Cette idée est sociologiquement et historiquement peu fondée.

Il est certain que le nombre de parents âgés qui aujourd'hui sont à charge de leurs enfants s'est réduit au fur et à mesure que ces parents disposaient eux-mêmes d'une pension de retraite autonome. A partir du moment où ils ont les moyens d'être autonomes, les parents comme les enfants préfèrent habiter séparément, ce qui semble favorable à l'entente intergénérationnelle. Qui souhaite revenir aux temps antérieurs?

Historiquement, cet argument n'est pas davantage fondé. Ni en ce qui concerne l'histoire de la famille, ni en ce qui concerne l'histoire des assurances sociales.

L'histoire de la vie familiale est loin de confirmer l'imaginaire réactionnaire qui se représente une image d'Epinal d'une famille chaleureuse où chaque membre aurait été avant tout préoccupé par le bien-être des autres. Bien que l'on ne puisse pas généraliser, il est cependant certain que les femmes et les enfants sont toujours les grandes victimes des structures familiales lorsqu'elles ne correspondent pas à cet idéal. Quant à la solidarité conjugale actuelle, elle est aussi fragile que le couple. Or, en ce qui concerne la protection sociale, seules les femmes sont victimes de la fragilité de cette relation. Le fait même que les pouvoirs socio-politiques refusent d'organiser l'autonomie sociale des femmes mariées ou cohabitantes, surtout de celles qui n'exercent pas ou guère d'activité professionnelle, est à cet égard symptomatique (31). Dans de nombreux pays, en effet, le divorce place les épouses au foyer dans une situation particulièrement difficile. Il ne faudrait pas en déduire, comme le font certains, que le divorce est un "risque social" comparable à un risque professionnel, qui devrait être pris en charge par la protection sociale. Le divorce n'est évidemment pas un "risque" puisqu'il relève de la libre décision d'au moins un des deux membres du couple. La protection sociale n'a pas, de son côté, pour vocation de couvrir, pour les adultes, des situations qui relèvent du code civil et dont les responsabilités doivent être mieux définies par celui-ci. Il n'est pas davantage "social".

En ce qui concerne l'histoire des assurances sociales, elle ne s'enracine nullement dans les autres formes de solidarité (familiale, villageoise, etc.). Elles ont été créées pour faire face aux risques encourus par la salarisation des travailleurs. Elles ne comportaient, au début, que très rarement des droits dérivés. Entre les deux guerres, les ouvriers payaient une deuxième cotisation pour assurer à leur femme, si elle était à leur charge, une pension de survie. Les affiliés à l'assurance soins de santé payaient une deuxième cotisation pour leur femme et puis des cotisations très dégressives pour les autres membres de la famille à leur charge. Entre les deux guerres, la modulation familiale s'est installée dans la branche du chômage pour les allocations attribuées en fin de droits (32) et dans la branche des pensions des employés (uniquement une modeste survie) sous prétexte que leurs cotisations étaient proportionnelles et non forfaitaires comme celles des ouvriers. Le développement des droits dérivés qui s'est inspiré de l'idéologie des représentants des employés, est devenu important après la deuxième guerre mondiale. Paradoxalement, ce développement est concomitant à l'accroissement du taux d'activité salariée des femmes; il représenterait ainsi une sorte de contrepartie attribuée aux ménages à un seul titulaire. Il est en tout cas clair que le financement de l'accroissement des droits dérivés est

largement assumé par l'accroissement du volume des cotisations provenant de l'augmentation du travail salarié des femmes.

L'individualisation des droits en sécurité sociale ne menace pas plus la solidarité familiale que ne le fait le droit de suffrage individuel, le contrat de travail individuel ou la rémunération individuelle.

En toute hypothèse, il ne convient pas que le financement social des ménages à un travailleur (pour lesquels c'est souvent un choix) soit à charge des ménages à deux travailleurs (pour lesquels c'est souvent une contrainte) ou que les ménages qui s'efforcent de partager équitablement les responsabilités familiales, professionnelles et sociales soient amenés à financer les ménages qui librement choisissent une autre conception de la vie familiale. Il faut aussi mettre fin à une forme de redistribution verticale qui, par suite des droits dérivés, devient souvent ascendante (33).

Cotisations et prestation se réfèrent à des principes opposés

Procéder à l'individualisation des droits en sécurité sociale, c'est mettre fin à la contradiction qui oppose la philosophie des prélèvements à celle des prestations. L'accès aux diverses branches de la sécurité sociale est individualisé; il repose sur des cotisations individuelles qui tiennent compte exclusivement des rémunérations professionnelles du titulaire; elles ne varient pas en fonction des charges familiales du titulaire assuré. Les prestations sont, elles, au contraire modulées en fonction des situations familiales de ce titulaire. C'est cette contradiction entre le traitement des cotisations (qui sont individualisées) et celui des prestations (qui sont modulées familialement) qui pose problème. En effet, c'est presque toujours le titulaire masculin qui est réputé avoir à sa charge une épouse ou une cohabitante n'exerçant pas d'activité professionnelle ou c'est celle-ci qui est bénéficiaire de droits dérivés. La réversibilité de l'accès aux droits dérivés n'assure en aucune façon l'égalité de fait entre les travailleurs masculins et féminins puisque la justification des droits dérivés découle de pratiques de vie qui, en dehors du travail professionnel, sont diamétralement différentes pour les hommes et pour les femmes.

Ainsi, à salaire égal (le salaire direct + le salaire indirect ou cotisations sociales), les retombées sociales (ou salaire différé socialisé) sont nettement moins avantageuses pour l'ensemble des travailleuses que pour l'ensemble des travailleurs. On constate donc, nous l'avons déjà dit, que la modulation familiale des prestations interrompt le cours normal de la redistribution sociale. En effet, dans notre pays tout particulièrement, les pensions de retraite des travailleuses (redistribution sociale) sont, en moyenne, nettement inférieures aux pensions de survie (droit dérivé/modulation familiale) ou même parfois aux pensions de divorcées des non-travailleuses.

L'individualisation des droits doit donc rendre la sécurité sociale à la fois plus juste, plus sociale et représenter pour les femmes travailleuses une plus grande valorisation de leur activité professionnelle.

Evaluation des droits dérivés

En Belgique, le coût de l'ensemble des droits dérivés (sans même parler des avantages fiscaux octroyés pour les femmes au foyer) dépasse de loin l'ensemble du coût du chômage. Dans la branche des pensions des travailleurs salariés, l'ensemble des droits dérivés du mariage

représente une part nettement plus importante (35,1 % de l'ensemble des dépenses) que l'ensemble des pensions de retraite des travailleuses (22 % de l'ensemble des dépenses).

Le coût des droits dérivés est donc excessivement élevé : à lui seul, il représente le facteur le plus important du déséquilibre financier de la sécurité sociale. Dans l'ensemble de la sécurité sociale des salariés, ces droits dérivés représentent quelque 25 % de la dépense totale.

Aux Pays-Bas, diverses estimations du coût de ces droits dérivés ont été élaborées à la fin des années 80. Elles permettaient de situer la moyenne des avantages accordés aux titulaires ayant un partenaire dépendant dans une fourchette allant de 5.600 à 12.000 florins par an, ce qui au niveau macro-économique aurait représenté un montant oscillant entre 14 et 30 milliards de florins par an (34). Actuellement, sous l'influence des idées néolibérales, une partie de ces droits (la pension de survie, par exemple) est progressivement rognée, une autre partie transformée en droits propres non contributifs (assistance) : l'évolution globale n'y est certainement pas favorable aux femmes travailleuses.

Individualiser : quelles méthodes proposer ?

Procéder à l'individualisation des droits en sécurité sociale suppose deux démarches conjointes

- Premièrement, il convient que pour l'attribution de droits directs, le statut familial ou le mode de vie ne soit en aucune façon pris en considération et que l'octroi de ces droits ne puisse être lié à une enquête directe ou indirecte sur les ressources du ménage. Donc, chaque titulaire de droits directs doit bénéficier de droits pleins et entiers, selon une réglementation qui est à restaurer.
- Ensuite, il convient de supprimer, pour les adultes valides, tous les droits qui découlent des relations passées ou présentes de mariage ou de cohabitation avec un titulaire de droits directs. Cette suppression doit s'accompagner d'une obligation pour chaque individu de se constituer des droits personnels contributifs à une forme de protection sociale, au moins, dans un premier temps, par rapport à deux branches, la vieillesse et les soins de santé.

Les dispositions de l'assistance sociale doivent demeurer un filet de protection convenable pour ceux qui n'auraient pu se constituer des droits personnels.

Il convient en outre, de prévoir certaines mesures d'accompagnement en Suède, par exemple, il n'y a plus de pension de survie, mais une allocation ponctuelle de veuvage permet cependant à tout survivant, homme ou femme, de se retourner, déménager s'il y a lieu, etc.

Il faut évidemment que les nouvelles mesures à adopter ne viennent pas contrecarrer les idéaux égalitaires présents au sein de nombreux jeunes ménages. Les ménages où les deux conjoints s'efforcent de partager les responsabilités professionnelles et familiales n'ont pas à financer les droits des ménages qui refusent ce partage et choisissent un modèle de vie hiérarchisé.

Il faudra accorder une attention particulière au cas des travailleurs dont le temps de travail ne permet pas une couverture sociale suffisante, sans toutefois annuler la valeur de l'effort social de ceux qui travaillent à temps plein. Une sécurité sociale individualisée doit soutenir des politiques qui encouragent les emplois véritables (à temps plein, à durée indéterminée...).

Pour terminer, il conviendrait de planifier la réalisation de cette individualisation de la protection sociale. Celle-ci peut se réaliser soit à partir des jeunes générations (35), soit à partir

d'une certaine date tout en prévoyant des mesures de transition pour ceux qui ont organisé leur vie en fonction de l'ancien régime (36).

Ci-dessous, en annexe 2, nous avons établi un tableau qui permet d'évaluer l'impact budgétaire d'une individualisation des droits en sécurité sociale (régime des salariés).

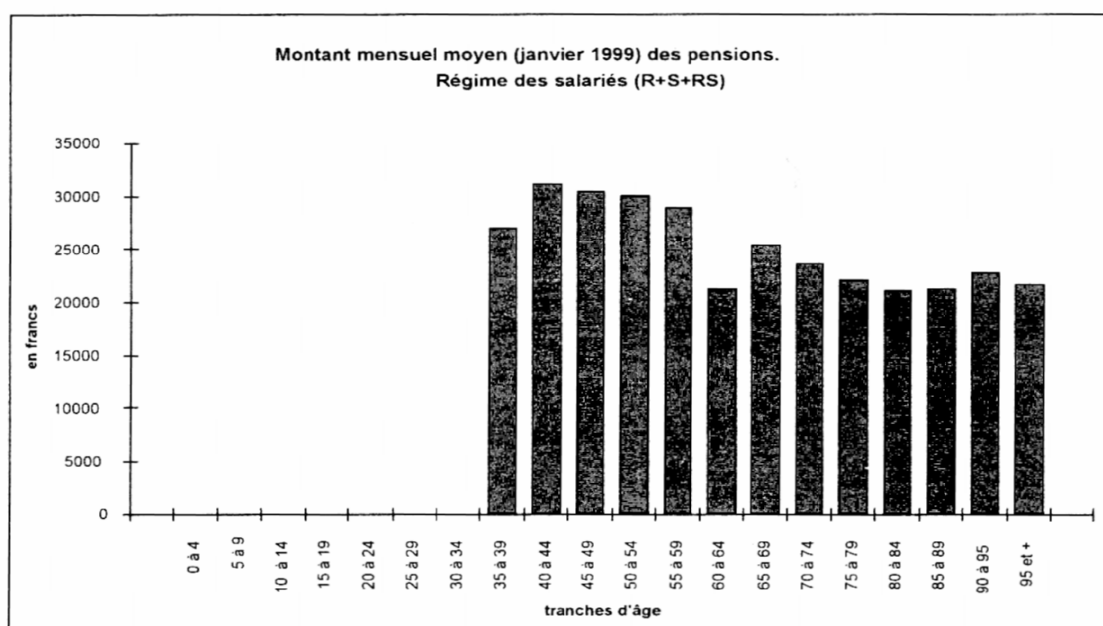
Conclusions

Les droits dérivés sont injustes, anti-sociaux et discriminatoires: ils incitent une partie de la population féminine en âge d'activité à ne pas s'intégrer dans la vie socio-professionnelle: ils sont presque toujours antisociaux en offrant des droits d'autant plus élevés que les revenus de référence le sont également: en Belgique, ils représentent le principal facteur de déséquilibre budgétaire de la sécurité sociale les mesures d'austérité auraient pu être évitées si les responsables socio-politiques avaient consenti en temps utile à réduire l'importance des droits dérivés tout en favorisant le développement de droits propres contributifs pour les adultes qui sont à charge ou ont été à charge d'un titulaire.

Pour les responsables de l'avenir de la sécurité sociale, tout plaide en faveur d'un abandon des droits dérivés et de leur remplacement par une individualisation des droits et devoirs.

ANNEXE 1

Graphique commenté : montant mensuel moyen des pensions (toutes catégories confondues) réparties par tranches d'âge (régime des salariés au 1/01/1999)



Source : ONP, Statistiques annuelles des bénéficiaires de pensions, 1999. Calculs : H. Peemans-Poullet.

Commentaire du graphique

Dans le graphique ci-dessus, nous avons établi au 1er janvier 1999, par tranches d'âge, à partir de celle de 35 à 39 ans, les montants mensuels individuels moyens perçus dans la branche des pensions des travailleurs salariés. Tous les types de prestations y sont confondus : pensions de retraite aux taux isolé et au taux ménage, pensions de survie, pensions de divorce, combinaison retraite + survie. Pour les tranches d'âge allant de 35 ans à 60 ans, les montants moyens sont constitués presque exclusivement par les pensions de survie. En 1999, les pensions de retraite des femmes ne prenaient cours qu'à partir de 61 ans.

Qu'observe-t-on ? Que les montants moyens les plus élevés, toutes pensions confondues, sont ceux qui reposent exclusivement sur des pensions de survie. Qu'à partir de la tranche de 60 à 65 ans, les prestations moyennes accusent une chute très importante imputable à l'impact des pensions de retraite des femmes. Ensuite, à l'âge de 65 ans, on observe un net relèvement des montants moyens imputable à l'impact des pensions de retraite des hommes. Ce relèvement n'arrive cependant pas à dépasser les montants moyens obtenus dans les tranches d'âge où figurent seulement des pensions de survie. À partir de l'âge de 70 ans jusqu'à 80 ans nous observons un léger tassement imputable en partie au déséquilibre de la répartition hommes-femmes qui s'installe progressivement les pensions au "taux ménage" sont remplacées par des pensions de survie. Ce tassement est aussi imputable au fait que les pensions de retraite des femmes sont en moyenne d'autant plus faibles que leur âge est plus avancé l'allongement moyen de la durée de la carrière des femmes est un phénomène relativement récent. Ce tassement est sans doute imputable aussi au fait que les pensions récentes sont en moyenne plus élevées que les pensions anciennes ce phénomène est cependant complexe étant donné le plafond appliqué au calcul de la pension. Enfin, à partir de la tranche d'âge 80-84 ans, le rapport entre les pensions de survie et les pensions de retraite des femmes est de plus en plus marqué par les pensions de survie. Ce graphique permet, en comparant les types de pensions entre elles, de saisir visuellement l'anomalie de notre système de droits dérivés. Le même exercice serait utile en comparant, par exemple, les pensions de survie moyennes versées entre 35 et 60 ans aux revenus de remplacement moyens ventilés par sexe, pour ces mêmes tranches d'âge.

ANNEXE 2

**Tableau commenté : impact budgétaire de l'individualisation des droits en sécurité sociale
(régime des salariés)**

| Branches du régime général | Nature de la discrimination | Mesures à adopter | Augmentation des dépenses (1997) | Diminution/dép. (1997) ou major/recettes |
|------------------------------------|---|--|---|--|
| Chômage | droits directs 1) réduits 2) supprimés (Question : les jeunes n'ayant pas encore cotisé) | 1° cohabitants au taux "isolé" ou cohabitants au taux "chef/ménage" 2° suppression des exclus remis au taux "isolé" | = 18,06 milliards (jeunes compris) = 56,30 milliards (jeunes compris) = 3,2 milliards | |
| Incapacité / invalidité | 1. droits directs réduits 2. droits dérivés ajoutés | 1. retour à 60 % du salaire perdu 2. suppression de la majoration | = 2,2 milliards | = 9,027 milliards |
| Pensions | droits dérivés ajoutés: +25 % taux ménage pension/survie pension/divorce | suppression suppression remplacement par... suppression | | = 23 milliards = 123,6 milliards pensions vieillesse univers./+CSG = 2,6 milliards |
| Soins de santé | droits dérivés ajoutés: - soit référence à la dépense moyenne - soit référence à la cotisation moyenne | (1992) = 39.354 F/an (1992) = 63.485 F/an | | = dépense non couverte : 49,5 milliards ou =cotisations à percevoir : +79,35 milliards |

Estimations : Hedwige Peemans-Poullet, novembre 1999.

Commentaires du tableau

Dans le tableau ci-dessus, nous avons voulu dresser une synthèse globale de ce que représenterait en termes annuels une individualisation des droits dans les principales branches du régime des salariés.

Dans la branche du chômage, il s'agit exclusivement de mettre fin à la diminution des droits directs ou à l'exclusion du droit aux allocations pour les cohabitants en chômage de "trop longue durée". L'individualisation signifie ici une augmentation des dépenses. Cette augmentation correspond à la mesure de la discrimination actuelle. Ramener tous les cohabitants au taux isolé coûterait 18,06 milliards. À notre avis, il s'agit seulement d'une première étape. Il convient en effet d'en revenir au principe que les revenus de remplacement doivent couvrir 60 % du revenu perdu plafonné (le plafond peut pour des raisons objectives, être différent selon les branches). Ramener tous les cohabitants au taux "chef de ménage" coûterait 56,30 milliards.

Supprimer la possibilité de pratiquer des exclusions sur base de l'article 83, § 1er et ramener les cohabitants exclus au taux "isolé" coûterait 3,2 milliards. Ultérieurement, il faudrait également les remettre au taux "chef de ménage", ce qui représentera une dépense supplémentaire.

Une question difficile à aborder dans le cadre de l'individualisation des droits est celle des jeunes n'ayant pas encore cotisé. D'un côté, leur inscription comme demandeurs d'emploi et leur participation aux mesures "tremplin vers l'emploi" indiquent bien qu'ils font partie de la population active (ce n'est donc pas la même situation que les femmes au foyer qui décident librement de ne pas se présenter sur le marché du travail). Par contre, ils n'ont pas encore cotisé, ils n'ont donc pas de salaire de référence. Attribuer à ceux qui demeurent encore chez leurs parents une allocation complète serait déraisonnable et sans doute inadmissible pour les parents qui en ont encore la charge. Il convient donc de trouver une formule qui soit à la fois incitative au travail et socialement convenable. Il est inadmissible que les adultes "cohabitants" partageant avec leur conjoint la charge économique de l'entretien d'un ménage et de l'éducation de leurs enfants soient traités comme des jeunes cohabitants chez leurs parents et à charge de ceux-ci.

Dans nos estimations (4e col.) nous avons comptabilisé les jeunes n'ayant pas encore travaillé comme les chômeurs admis sur la base du travail ce qui, à notre avis, gonfle un peu la dépense à consentir.

On remarquera la proximité entre le montant à consentir pour ramener les cohabitants au taux "chef de ménage" avec la dépense consacrée aux prépensions (49 milliards en 1999; 51,5 milliards en 1997; 52,8 milliards en 199). Cette proximité indique que c'est la création de la catégorie des cohabitants qui a largement permis de financer le développement du système des prépensions conventionnelles. Les femmes forment 51 % des chômeurs admis sur la base d'un travail professionnel à temps plein; 66 % des cohabitants admis sur base d'un travail à temps plein; 71 % des chômeurs cohabitants exclus pour chômage anormalement long. Les hommes par contre représentent 89 % des prépensionnés. Il est difficile de ne pas voir que l'on finance ainsi une augmentation des droits des hommes par une réduction des droits des femmes. C'est la référence à la composition de la famille qui a permis cette manœuvre.

Dans la branche de l'incapacité/in validité, la situation discriminatoire repose à la fois sur une réduction du droit direct (les isolés ne perçoivent que 45 % et les cohabitants que 40 % du montant du salaire perdu plafonné) et sur une majoration du droit direct des "chefs de ménage" qui perçoivent 65 % du salaire perdu plafonné. Ramener les taux des isolés et cohabitants au taux des "chefs de ménage" nécessite une dépense supplémentaire de 2,2 milliards; supprimer la

majoration octroyée aux chefs de ménage et ramener leur taux à 60 % du salaire perdu plafonné diminuerait les dépenses de 9,027 milliards.

Dans cette branche nous n'avons pas eu la possibilité de calculer la dépense supplémentaire qu'il faudrait consentir en incapacité primaire pour porter les taux des cohabitants de 55 % à 60 % du revenu perdu plafonné.

Dans la branche des pensions, il s'agit de supprimer la majoration de 25 % de la pension de retraite, c'est-à-dire le "taux ménage" octroyé aux pensionnés qui ont un conjoint à charge. Cela représente une économie de 23 milliards. Il convient de supprimer la pension de survie et la pension de divorcé(e), ce qui représente une économie de 126,2 milliards.

Nous avons proposé de remplacer ces droits dérivés par la création d'une pension de vieillesse individuelle et universelle, totalement cumulable avec la pension de retraite et financée par une Cotisation Sociale Généralisée. (37)

Dans la branche des pensions des travailleurs salariés, les droits dérivés représentent 1/3 d la dépense totale. Or malgré cela, la réforme de 1997 conduisant à l'égalisation progressive entre hommes et femmes de l'âge, de la durée de carrière et du mode de calcul des pensions de retraite entraîne une réduction massive des droits directs des retraitées. A maturité de régime, celles-ci perdront, selon les années, entre 30 et 45 milliards. L'écart s'est ainsi considérablement creusé entre les droits dérivés (massivement assis sur les pensions de retraite des hommes) et les droits directs des femmes. Ici encore l'équilibre financier de la branche, à l'échéance de 2050, repose largement sur les réductions de droits directs imposées aux travailleuses (38).

Dans la branche des soins de santé, les droits dérivés consistent essentiellement dans l'accès à l'assurance soins de santé octroyé gratuitement aux épouses ou cohabitantes d'un titulaire. Il convient donc de créer, pour celles-ci, une cotisation ouvrant le droit à l'assurance. Deux termes de comparaison peuvent être pris en considération. Le premier est la dépense moyenne par bénéficiaire de l'assurance. Si une cotisation est perçue pour couvrir strictement cette dépense, cela augmente les recettes de l'assurance soins de santé de 49,5 milliards. Si l'on prend en compte les cotisations actuellement versées par les salariés et qu'on applique cette norme aux épouses au foyer, cela augmente les recettes de l'assurance soins de santé de 79,3 milliards. Il convient donc de chercher un montant entre ces deux normes. La première rencontre seulement la question de la solidarité entre les malades et les bien-portants. La seconde instaure une solidarité sociale entre les hauts et bas revenus. Une augmentation globale des recettes permettrait naturellement de revoir à la baisse le taux de cotisation actuellement appliqué aux travailleurs salariés.

Nous n'avons pas pris en considération la gratuité de l'accès à l'assurance soins de santé pour les pensions en-dessous d'un certain plafond. Il y a pourtant une différence fondamentale entre les trois types de pensions. En ce qui concerne les pensions de retraite, la gratuité est justifiée par les cotisations versées à l'assurance soins de santé au cours de la vie active. La pension de retraite a été autrefois pensée comme un revenu net de cotisations et d'impôts. Par contre, pour les bénéficiaires d'une pension de survie ou d'une pension de divorce, aucune cotisation n'a été versée au cours de la active, ni pour la pension ni pour les soins de santé. Il s'agit donc de l'addition de deux droits dérivés acquis gratuitement. Il est difficile de proposer aujourd'hui que parmi les pensions, seules devraient être soumises à une cotisation à l'assurance maladie, les pensions de survie et de divorce. Par contre, dans la perspective de la suppression de ces droits dérivés dans la branche pensions, il est évident que cela reposera le problème de la cotisation dans la branche soins de santé et apportera des recettes supplémentaires. Personnellement, nous pensons d'ailleurs, qu'étant donné l'évolution démographique et celle des dépenses de santé, il conviendrait de relever les montants des pensions et de faire cotiser toutes

les pensions, ce qui maintiendrait au moins une solidarité entre malades et bien-portants au cours du troisième âge et permettrait de diminuer la part de dépenses personnelles qui reste à charge des malades.

Notes

(1) Et non pas familial comme on le dit erronément.

(2) PEEMANS-POULLET, H., Introduction à La Démocratie à l'épreuve du Féminisme, Université des Femmes, Bruxelles, 1998, pp. 11-18 et Préface à Les Parlementaires et le droit de vote des Femmes. Extraits des débats à la Chambre (1830-1948), Bruxelles, Université des Femmes, 1999, pp. 3-5.

(3) Régime des salariés.

(4) Montants "avec enfant à charge".

(5) On devrait aussi confronter le statut des T.T.P.M.D. (Travailleurs à Temps Partiel avec Maintien de Droits) avec le statut de veuve ayant droit à une pension de survie et au "travail autorisé".

(6) Elles n'ont plus leur enfant à charge.

(7) Il s'agit des divers cas où, pour certains travailleurs, demandeurs d'emploi, retraités, etc. la cotisation sociale est soit explicitement prise en charge par l'État, soit calculée fictivement et mise à charge du régime.

(8) Nous n'évoquerons pas ici le problème des enfants : dans plusieurs pays, les prestations familiales sont des droits dérivés mais il est évident que les enfants n'ont pas la capacité de se créer des droits propres.

(9) Problématique principalement développée par le "Centrum voor Sociaal Beleid" de l'Université d'Anvers dans le cadre de ses recherches sur la pauvreté. Lire par exemple "Individualisering en Gezinsmodalisering", 1) "De doelmatigheid van de sociale zekerheid voor één en tweekostwinnersgezinnen" par CANTILLON, B. et 2) "Technieken van gezinsmodalisering en elementen voor een vernieuwd beleid" par VAN BUGGENHOUT, B., dans Actuele uitdagingen voor de sociale zekerheid, sous la direction de CANTILLON, B., DELEECK, H. et al., éd. Die Keure, Bruges, 1990, pp. 105-157.

(10) Du moins pour les salariés.

(11) Certaines branches de la sécurité sociale peuvent, dans certains cas, être affectées d'un effet pervers anti-redistributif connu sous le terme Effet Mathieu (mis en évidence par H. Delleck). On évoque en général le cas des pensions à cause des différences sociales de l'espérance-vie. Mais dans leurs travaux, ces chercheurs, selon une méthodologie typiquement Beveridgienne, analysent seulement le niveau des prestations et pas le niveau des cotisations qui ont précédé.

(12) MALDAGUE, R., WILLAME, E. et SCHOKKAERT, E., "Les prestations non contributives" in Bulletin de Documentation Ministère des Finances, 58e année, mai-juin, 1998, n°3, tiré à part, pp. 1-36.

(13) Il existe d'autres droits non contributifs dans le cadre de la sécurité sociale mais leur existence est justifiée soit que l'on ait voulu calculer les prestations en net soit que l'Etat ait eu

l'intention d'assumer la charge de certaines de ces cotisations comme c'était le cas pour les chômeurs avant la loi de 1981.

(14) PEEMANS-POULLET, H., "Pensions des travailleurs salariés : les leçons d'une réforme" in Revue belge de Sécurité sociale, 1999, 41^e année, n° 1, pp. 71-86.

(15) Je ne place pas le chômage dans cette catégorie parce que pour moi cette branche est victime de réductions de droits directs et non de droits dérivés ajoutés.

(16) Le titulaire est réputé tel s'il vit avec un autre titulaire même s'ils ont ensemble plusieurs enfants !

(17) La différence entre le montant journalier maximum d'un titulaire réputé avec charges de famille et d'un titulaire cohabitant est actuellement de 754 francs par jour, soit plus de 22.000 francs par mois alors qu'ils ont cotisé de la même manière et que le cohabitant a peut-être plus d'enfants que le titulaire réputé "avec charges familiales".

(18) Soit, au bas mot, par mois, pour des petits revenus, quelque 6.500 francs de cotisations sociales + 10.000 à 12.000 francs de crèche !

(19) conseil de l'Europe, La Sécurité sociale dans une société en mutation, 4^e conférence des ministres européens responsables de la sécurité sociale, Lugano, 12-14 avril 1989, Strasbourg, 1989.

(20) PEEMANS-POULLET, H., "Flexibilité du travail et sécurité sociale : quelle conséquence pour les femmes ?" in (A)typische arbeid en huishoudens : recente bevindingen, éd. Steunpunt Women's Studies-Luc, Antwerpen, 1995, pp. 40-54.

(21) Nous renvoyons ici aux analyses sociologiques de François de Singly.

(22) Selon le vocabulaire des économistes néo-classiques qui est évidemment tout à fait mystificateur.

(23) cette observation était souvent mise en évidence jusqu'au premier rapport PETIT. Celui-ci souligne : «Une cause importante du déséquilibre financier réside dans le fait que c'est justement le nombre de non actives qui a le plus augmenté», p: 103. Rapport sur 'Assurance Maladie...', 1976.

(24) INAMI, Service Soins de santé, "Droits directs et dérivés en assurance soins de santé", in Revue belge de Sécurité sociale, 1997, n 2, pp. 399-408. Voir aussi "les droits non contributifs" à la note 7.

(25) JOINT-LAMBERT, M. Th., Politiques sociales, Paris, éd. Presses FNSP et Dalloz, 1994, pp. 297-299.

(26) En cas de veuvage, le cumul R+S se traduit généralement par une majoration de 10% de la pension de survie. Dans le cas où la pension de retraite est plus élevée que la pension de survie, cette majoration tombe.

(27) conseil de l'Europe, La contribution de la sécurité sociale aux politiques de l'emploi, Strasbourg, 1986, sous la direction de ATKINSON, A.B.; MORGENSEN, G.V., Welfare and Work Incentives. A North European Perspective, New York, éd. clarendon Press Oxford, 1993.

(28) Voir synthèse à propos du chômage DE GREEF, I., “Les pièges financiers en Belgique. Aperçu de la législation du chômage, des spécificités institutionnelles et études de cas types”, in *Revue belge de Sécurité sociale*, juin 2000, n° 2, pp. 265- 329.

(29) À mon avis, en infraction à la Loi du 4 août 1978, art.121, § 3.

(30) ROBEYNS, I., *Huisvrouwenloon of emancipatiepremie ? Een positieve en normatieve genderanalyse van het basisinkomen*, mémoire de licence en économie, KULeuven, 1998.

(31) Beaucoup de femmes le perçoivent justement comme un refus d’organiser une solidarité conjugale.

(32) Une période de chômage variable selon les caisses syndicales mais relativement courte était couverte par des allocations d’assurance-chômage où la modulation familiale était pratiquement inexistante.

(33) Ainsi, comme l’écrivait un jour DUPEYROLJX, J.J., «c’est pour finir la secrétaire du patron qui finance la sécurité sociale de la femme (au foyer) de ce même patron...».

(34) Voir l’intervention de BRUYN-HUNDT M. dans la première partie de notre recherche sur L’individualisation des droits en sécurité sociale. Sous la direction de PEEMANS-POULLET, H., 1993.

(35) Comme dans le cas du réaménagement de la pension de survie aux Pays-Bas.

(36) Comme dans le cas de la suppression de la pension de survie, en Suède.

(37) Les estimations relatives à cette proposition, notamment quant au montant des cotisations sociales à prévoir pour financer les pensions de retraites actuelles (dégagées de leurs droits dérivés) figurent dans PEEMANS-POULLET, H., en collaboration avec CARTON de TOURNAI, J., et divers experts (Belgique, Royaume-Uni, Danemark, Portugal), *L’individualisation des droits dans le secteur des pensions des travailleurs salariés*, étude réalisée pour le Ministère de la Prévoyance Sociale, rapport final, mai 1994, Université des Femmes, Bruxelles, 1994. Une partie est rédigée en néerlandais, Il en existe un résumé en anglais “The individualisation of the pensions rights of wage earners”, éd. Université des Femmes, Bruxelles, 1995 et PEEMANS-POULLET, H., “L’individualisation des droits dans le secteur des pensions des travailleurs salariés”, in *De sociale zekerheid verzekerd ?* (22ste Vlaamse Wetenschappelijk Economisch Congres), Bruxelles, VUB Press, 1996, t. 2, pp. 381-403.

(38) PEEMANS-POULLET, H., “Pensions des travailleurs salariés : leçons d’une réforme”, in *Revue belge de Sécurité sociale*, 1999, n°1, pp. 71-87.

Regarder dans l'assiette de son voisin... quelles pensions de retraite pour les femmes ?

Référence de l'extrait : dans *Espace de Libertés*, n° 321, 2004, pp.12-13

Il est plus rentable en Belgique d'être la veuve d'un employé, en n'ayant jamais exercé d'activité professionnelle, que d'avoir travaillé et cotisé soi-même comme employée toute sa vie durant...

Pour une personne âgée, «rester jeune» n'est pas un idéal à poursuivre, pas plus que «retomber en enfance» ne l'est pour une personne sénile. Les richesses de la vieillesse lui sont propres et n'ont pas à puiser dans les ressources des autres âges. Mais dans notre société, la jeunesse est placée au centre de ce qui est enviable ou désirable et, forcément, la vieillesse se trouve dès lors à la périphérie. Nombre d'hommes échappent plus longtemps que les femmes à cette mise au rancart vu qu'ils peuvent remplacer les séductions de la jeunesse, voire de la beauté, par celles du pouvoir et de l'argent. Les femmes n'ont guère ce pouvoir de substitution. Devenues âgées, elles disposent de moins de moyens et de pouvoir encore qu'au cours de leur vie adulte. Malgré cela, les jeunes femmes ne veulent, en général, pas entendre parler du problème de leurs revenus à l'âge de la retraite. Elles pensent pouvoir continuer à «se tirer d'affaire» comme elles le font toujours. Certes, il y a l'excuse, pour la majorité d'entre elles, de la double, voire de la triple journée de travail... (1). Mais vient un âge où l'irréversibilité s'installe. Les femmes regrettent alors de n'avoir pas revendiqué en temps utile. Il sera dur, le moment venu, d'avoir accumulé tant de travail et de devoir voter...

L'écart entre les retraites supérieur à celui des rémunérations

Jetons un coup d'œil sur les chiffres crus des pensions de *retraite* (droit direct) des femmes.

En préalable, nous supposons connu le fait que près de 36% des dépenses de pensions (régime des salariés) sont affectés aux droits dérivés. Ces droits dérivés sont attribués gratuitement (2) en raison d'un *mariage* passé (pension de *survie*, pension de divorcé(e)) ou présent (majoration de la pension de 25%, intitulée «taux *ménage*») du titulaire d'une pension de retraite. Les droits *dérivés* dont bénéficient des femmes en raison de leur mariage sont nettement plus élevés que les droits *directs* qu'elles ont acquis en raison de leur travail professionnel. Sous forme de slogan, cela donne ceci: il est plus rentable en Belgique d'être la veuve d'un employé, en n'ayant jamais exercé d'activité professionnelle, que d'avoir travaillé et cotisé soi-même comme employée toute sa vie durant...

Voilà ce que disent les chiffres (janvier 2002). Sur les quelque 877 200 femmes qui ont droit à une pension dans le régime des salariés, il s'en trouve 5,8% qui ont une pension de retraite pour une carrière complète (actuellement 42 années de travail à temps plein). Par contre, 7,9% disposent d'une pension de survie «pure» (3) pour une carrière complète de leur défunt conjoint.

Les autres pensionnées ont soit des carrières incomplètes, soit des pensions mixtes, etc... Parmi ces autres pensionnées figurent aussi les quelque 40 820 femmes qui disposent d'une pension de divorcée, calculée par référence à la pension de l'ex-conjoint sur base de la durée du mariage. Les montants mensuels moyens de la pension de retraite pour une carrière complète sont respectivement de 854,19 euros (4) (femme mariée au taux isolé) et 892,49 euros (5) (femme non mariée au taux isolé). En revanche, le montant mensuel moyen d'une pension de survie pure pour carrière complète du conjoint (6) est de 926,53 euros (7).

Le montant mensuel moyen de la pension de divorcée est actuellement de 473,67 euros (8). Ces deux derniers types de pensions sont non contributives, acquises gratuitement grâce à un *mariage* antérieur.

La première constatation, c'est qu'une femme qui a travaillé toute sa vie durant ne dispose même pas, dans le régime des salariés (9), d'une pension de retraite qui lui permette de vivre dans une maison de repos, de se faire aider convenablement à domicile, voire de faire face aux soins médicaux et paramédicaux qui augmentent considérablement avec l'âge...

Et la majorité des femmes ne figurent même pas dans ces catégories ! Supposons une carrière complète à mi-temps, cela fera une demi-pension, soit autour de 430 euros par mois. Or, actuellement près de 39% des femmes au travail ne disposent que d'un emploi partiel... De plus, la majorité des femmes n'arrivent pas à avoir une carrière complète, même à mi-temps.

En 2002, le montant mensuel moyen (toutes carrières confondues) de la pension de *retraite* des femmes était de 350 euros..., soit 47,6% de la pension moyenne de retraite des hommes.

L'écart entre les *retraites* des femmes et celles des hommes est encore plus grand que l'écart entre leurs rémunérations respectives, ce qui est tout à fait anormal vu que le mode de calcul de la pension devrait être plus favorable aux bas revenus...

Les politiques qui organisent cette inégalité sociale

Cette inégalité apporte des surplus au financement de la branche pensions des salariés. En effet, si en 2000, les femmes représentaient 43,4% de la population active et apportaient 34,2% des cotisations sociales, la part de leurs pensions de *retraite* dans les dépenses de pensions ne représentait que 21,1%. d'écart entre leurs cotisations et leurs retraites est une véritable poule aux œufs d'or pour le financement de la branche des pensions. Ce genre de situation perdurera jusqu'à ce que toutes les femmes retraitées aient eu une carrière complète... autant dire dans l'au-delà...

Par contre, comme nous l'avons signalé plus haut, la branche des pensions finance des droits dérivés non contributifs très importants. Ces droits, qui découlent d'un *mariage* et non du travail, sont favorables aux hommes qui ont une conjointe à charge (plus de 40 % des hommes ont, de ce fait, une pension de retraite majorée de 25 %) ainsi qu'à leurs veuves et divorcées.

Sans la présence de ces droits dérivés (10), la Belgique n'aurait pas de problème de financement des pensions à long terme (11).

Au niveau politique, il faut constater que les gouvernements préfèrent garder ces «poches» de patriarcat plutôt que d'appliquer leurs propres conceptions en matière d'«Etat social actif».

Par ailleurs, les femmes sont continuellement incitées à quitter le marché du travail, partiellement, temporairement, et même complètement ou définitivement...

Il n'est plus nécessaire en effet de rappeler les politiques, qui depuis 1979, visent à mettre les femmes au travail à temps partiel. Ces politiques se sont appuyées sur la réglementation du chômage (1983), sur des stimulants financiers aux employeurs, sur la transformation progressive des travailleurs à temps partiel *involontaire* en «travailleurs à temps partiel avec maintien de

droits» (1993), ce qui permet désormais de traiter la majorité de ces dernières comme des travailleuses à temps partiel volontaire.

Depuis une vingtaine d'années, toutes les mesures dites de «conciliation entre vie familiale et vie professionnelle» se traduisent par des écartements *temporaires* du marché du travail: interruption de carrière, interruption de chômage, congé parental, congés pour soins palliatifs, congés pour assistance médicale, crédit-temps... Elles sont —sauf le crédit-temps (12)— utilisées principalement par des travailleuses... Depuis vingt-cinq ans au moins, toutes les organisations de femmes demandent, au contraire, des mesures d'accompagnement qui permettraient aux femmes de rester sur le marché du travail et qui augmenteraient d'ailleurs le volume de l'emploi: accueil de la petite enfance, encadrement des activités extrascolaires, crédit d'heures d'aide aux familles, création d'une véritable assurance-dépendance et développement de divers autres services collectifs utiles... Les gouvernements savent-ils mieux que les femmes ce qui est bon pour elles?

Enfin, les mesures d'exclusion du chômage qui sanctionnent le chômage anormalement long ne frappent que les «cohabitants», dont 75 % de femmes. Ces exclus se retrouvent alors *complètement* en dehors du marché du travail et n'ont plus de droits propres en sécurité sociale. Les «cohabitantes» exclues sont renvoyées à la condition de femmes au foyer où, comme dans la question du temps partiel, les *involontaires* sont finalement mises sur le même pied que les volontaires... Une femme sait-elle d'ailleurs vraiment ce qu'elle veut?

Enfin, le pouvoir politique encourage à coup de centaines de milliards d'anciens francs (13), le maintien de femmes au foyer ou tout au moins le modèle de couples fonctionnant sur base inégalitaire où l'homme apporte les ressources économiques et la femme s'occupe du ménage et des enfants.

Toutes ces mesures d'écartement du marché du travail sont autant de traquenards pour l'avenir des pensions de retraite des femmes.

Pour en finir avec les illusions

Les considérations politiques qui accompagnent les quelques aveux sur l'avenir particulièrement sombre des retraites des travailleuses sont empreints d'hypocrisie: oui, certes, le taux de remplacement des pensions de retraites de tous les travailleurs et particulièrement de celles des femmes régresse d'année en année (14) mais les ménages qui disposeront de leurs deux retraites individuelles ne seront pas trop mal lotis... L'ennui, c'est qu'à partir de 60 ans, quelque 35 % des femmes sont isolées et moins de la moitié (45 %) seulement sont mariées ou cohabitantes, tandis que du côté des hommes, 16% seulement sont isolés tandis que 75 % sont mariés ou cohabitants...

Certes, la pension de *survie*, complète pour certaines femmes mais très partielle pour les retraitées (15), représente aujourd'hui une solution pour les revenus de nombre de femmes âgées. Mais pour en disposer, il faut avoir été mariée... Et qui ne sait qu'aujourd'hui le mariage s'effiloche..? On ne se marie plus et de nombreux mariages finissent par un divorce...

Alors, dans vingt ans, combien de femmes, après avoir tant travaillé, se reconnaîtront dans les images des retraitées de nos publicités ? Combien vivront une vieillesse dorée sur tranche, au sein d'un couple épanoui, entourées de trois générations de descendants attentionnés, soignées aux petits oignons si elles sont hospitalisées ou accueillies dans une maison de retraite ensoleillée? Combien...?

Notes

- (1) Travail professionnel, travail familial et ménager, travail d'engagement.
- (2) Sans aucune cotisation spécifique
- (3) Sans aucun autre élément : retraite, grapa, etc.
- (4) 34.458 FB.
- (5) 36.003 FB
- (6) La veuve peut en bénéficier avant 45 ans si elle a un enfant ou après 45 ans.
- (7) 37.376 FB
- (8) 19.108 FB
- (9) La situation est nettement meilleure pour les femmes agents des services publics.
- (10) Les organisations de femmes tant néerlandophones que francophones les contestent depuis de nombreuses années. Grâce à une recherche financée par divers ministres des Affaires sociales, nous avons pu proposer un scénario alternatif qui permettrait de procéder à la suppression de ces droits.
- (11) Voir H.Peemans-Poullet. «Pensions: un plan stratégique sans les femmes...?», dans *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 2003/4 (sous presse).
- (12) Le crédit-temps semble souvent utilisé comme forme d'aménagement de fin carrière...
- (13) En additionnant divers avantages fiscaux, dont le quotient conjugal, ainsi que les droits dérivés, etc.
- (14) Les chiffres sont connus et avoués. Les récentes décisions du conclave d'Ostende visent à atténuer le décrochage entre le niveau de vie des pensionnés et celui des actifs occupés mais elles ne concernent nullement le décrochage des pensions de chaque pensionné par rapport à son travail professionnel antérieur.
- (15) Les retraitées ne peuvent cumuler leur pension de retraite personnelle avec la pension de survie que jusqu'à concurrence de 110% de la pension de survie pure.

Pensions : demain se joue aujourd'hui

Référence de l'extrait : Ce texte, disponible sur le site de l'Université des Femmes (Etude 2/2007), développe l'exposé fait par Hedwige Peemans-Poullet à une journée de formation sur les pensions, organisée à La Marlagne, par Vie Féminine sous le titre « Demain se joue aujourd'hui » (Wépion, le 28 novembre 2006).

Introduction : deux mots d'histoire

Assistance, charité et prévoyance dans l'Ancien Régime

L'ensemble «protection sociale» que nous connaissons aujourd'hui procède de deux types de préoccupations déjà largement développées dans l'Ancien Régime (du 16^{ème} siècle au 18^{ème}), l'*assistance* publique et privée aux pauvres, d'une part et la *prévoyance sociale*, de l'autre.

L'assistance aux pauvres s'organise à la fois à partir des institutions communales -c'est l'*assistance publique*- et à partir d'*initiatives caritatives privées* qui se traduisent tantôt par la simple aumône individuelle, tantôt par la fondation d'œuvres qui répondent aux innombrables besoins de la population.

Pour avoir droit aux secours de l'*assistance publique*, les conditions requises sont le manque de ressources et l'incapacité à travailler. Cela pose des problèmes : l'aide n'est pas inconditionnelle. Il faut produire des preuves de son indigence ou de son incapacité à travailler. Il y a interférence avec la lutte contre la mendicité. En 1526, Jean-Louis Vivès, rédigeait à l'intention des autorités de la ville de Bruges un «*Traité de l'Assistance aux pauvres*» (1). Pour lui, la pauvreté ce n'est pas seulement une question de nourriture mais aussi de vêtement, maison, bois, feu, lumière, tout ce que comprend l'entretien du corps humain. Plus généralement, c'est la dépendance qui fait la pauvreté : «...*tout qui est tributaire de l'aide d'autrui est pauvre et a besoin de miséricorde*». On est tributaire par son âge ou un défaut de santé mais surtout à cause du manque de travail. Ce manque de travail peut provenir de la maladie, de la perte de ses biens à cause de la guerre, de calamités (incendies, inondations, ruines, naufrages...), d'un travail devenu non rentable, mais aussi de la dissipation ou du gaspillage. Les mandataires de la ville doivent à la fois identifier les besoins, surveiller les institutions caritatives et vérifier le bien-fondé de la demande d'assistance. On doit renvoyer chez eux les pauvres étrangers à la ville tout en leur accordant un secours pour leur trajet de retour.

La *charité privée* se développe aussi de manière considérable. On peut analyser ses réalisations à partir des motifs d'intervention, du mode de financement, des personnes qui assument les responsabilités ou le travail d'exécution, du nombre de bénéficiaires.

Si on s'arrête un instant à une ville comme Liège (2), on découvre, au tournant des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles, tout un tissu d'interventions publiques et philanthropiques qui répondent aux innombrables besoins sociaux de la population :

-les institutions dépendant de l'*assistance publique* comme une maternité, des orphelinats, divers types d'hôpitaux, des hospices pour les «vieux», les handicapés, des crèches...

-les institutions dépendant de la *charité privée* comme les sociétés de charité maternelle, laiterie maternelle, œuvres pour nourrissons, 6 crèches, 22 jardins d'enfants, 14 écoles gardiennes, des orphelinats, des maisons d'accueil pour les ex-prostituées, des sociétés pour la protection des enfants martyrs ou abandonnés, des écoles pour filles, des œuvres pour les enfants rachitiques, convalescents, hospitalisés, scolarisés (vêtements, soupe, «Saint Nicolas», vacances, première communion...), ± 15 patronages pour jeunes gens et ±21 patronages pour jeunes filles, des ouvriers, des refuges pour ex-prisonnières et pour ex-prostituées, des œuvres d'assistance par le travail pour les hommes et pour les femmes, des bourses de travail, des hospices et maisons de retraite pour les personnes âgées, des garde-malades payants ou gratuits, des œuvres spécialisées par type d'affections, des œuvres de secours aux pauvres, chauffoirs, «bouchée de pain» et réfectoires économiques, bains et lavoirs, récupération de vêtements, accueil d'étrangers, financement du mariage des pauvres...

Jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, l'assistance publique et la charité privée travaillent souvent la main dans la main. Au cours du XX^{ème} siècle, la plupart de ces institutions seront assumées par les pouvoirs publics ou au moins subsidiées par eux. Les activités qui étaient autrefois bénévoles vont, pour la plupart, devenir des activités professionnelles.

Mais, parallèlement, la *prévoyance sociale* se construit, elle aussi, au cours de l'Ancien Régime. Les personnes qui travaillent et acquièrent régulièrement des revenus cherchent par tous les moyens à s'organiser, entre elles, pour éviter de tomber dans la dépendance de l'assistance publique ou caritative en cas d'événement exceptionnel ou de malheur imprévu. Elles s'assemblent au sein de confréries, de sociétés de secours mutuel ou d'associations professionnelles («métier» ou corporation) et y disposent d'une caisse commune où chaque membre verse une cotisation et peut, le cas échéant, y faire appel pour couvrir des imprévus qui risquent de survenir à l'un ou l'autre d'entre eux. Cette prévoyance sociale leur permet donc d'éviter le recours à l'assistance publique ou privée.

Si l'assistance publique et privée fonctionnent dans un rapport social *vertical descendant* qui va, soit du pouvoir public vers le citoyen démuné, soit du bourgeois philanthrope vers le pauvre méritant; la prévoyance sociale, au contraire, fonctionne dans un rapport social *horizontal réciproque* entre des travailleurs ou des membres associés qui contribuent de la même manière à un fonds commun pour faire face à des risques qui peuvent affecter n'importe lequel d'entre eux.

Si ces deux filets de la protection sociale sont complémentaires et permettent que personne ne soit socialement exclue, ils entretiennent cependant des rapports antagoniques puisque le second se développe pour éviter que ses membres ne doivent faire appel au premier.

Depuis la Révolution française, ces deux filets font d'ailleurs l'objet d'intenses luttes idéologiques et politiques. A la fin du XVIII^{ème} siècle, les révolutionnaires qui dénigraient les œuvres philanthropiques ont renvoyé à l'Etat la double obligation de fournir du travail à tous les capables de travailler et de fournir l'assistance nécessaire à tous ceux qui, étant dans le besoin, ne peuvent travailler (3). La réalisation de ce double objectif sera toujours nettement en deçà du discours. Mais en même temps, les fameuses lois d'Allarde et le Chapelier vont interdire l'existence des organisations de métiers et leurs sociétés de secours et empêcher les travailleurs de s'associer pour défendre leurs intérêts notamment celui de se rendre plus indépendants. La politique d'*assistance publique universelle* en cas d'incapacité de travailler se construit donc contre l'*assurance sociale* et la solidarité organisées entre les travailleurs.

À partir de 1830, le pouvoir politique belge, le plus souvent très libéral, reste longtemps fixé sur la répression de la mendicité des pauvres capables de travailler. La «mise au travail» est souvent utilisée dans le cadre de cette répression et non dans celui du droit au travail, droit qui est resté formel et non exigible. Par ailleurs, il cherche à promouvoir l'épargne individuelle et

veille à ce que les sociétés de secours mutuels, qui sont autorisées depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, ne puissent pas servir à renforcer la résistance des travailleurs (4).

L'action des femmes dans la philanthropie et dans la prévoyance

Venons-en, maintenant, plus particulièrement aux femmes et à leur implication dans les œuvres d'assistance philanthropique d'une part et dans les solidarités socioprofessionnelles, de l'autre.

Dans l'Ancien Régime et tout au cours du XIX^{ème} siècle les femmes sont extrêmement nombreuses à être présentes dans les activités *d'assistance philanthropique*. Beaucoup utilisent *leurs propres revenus* pour fonder des œuvres qu'elles dirigent, elles sont encore plus nombreuses à *travailler bénévolement* pour faire vivre ces œuvres. Ce sont presque exclusivement des femmes qui s'occupent des œuvres concernant les femmes et majoritairement des femmes qui s'occupent de celles concernant les enfants. Les «bourgeoises philanthropes» et les «dames patronnesses» sont ainsi sur le terrain, elles connaissent les difficultés sociales des femmes et de leurs enfants, elles étudient des solutions et les mettent en oeuvre. Elles gèrent toute une partie de la «société civile». Certes, ces interventions sociales sont ambiguës, elles ne contestent ni l'ordre social, ni l'ordre patriarcal. Il n'y a cependant aucune raison, soit de traiter ces interventions avec un excès de condescendance, soit de leur attribuer un rôle majeur dans les origines de la protection sociale (5). Elles ont permis aux femmes de comprendre l'importance de l'associatif dans la défense des intérêts des femmes et ont mis le doigt sur un certain nombre de thèmes qui figureront dans toutes les luttes féministes ultérieures (6).

A côté de cette sollicitude verticale descendante, des femmes s'organisent aussi dans des *solidarités horizontales égalitaires* pour échapper, si possible, à cette dépendance vis-à-vis de l'assistance tant publique que caritative. C'est pourquoi nous nous arrêtons un moment sur le mouvement des sociétés de secours mutuel des femmes.

En général, les historiens expliquent la résurgence, au XIX^{ème} siècle, des sociétés de secours mutuel par leur filiation avec des organisations analogues de l'Ancien Régime. Cette filiation paraît moins certaine dans le cas des sociétés de secours mutuel de femmes qui apparaissent en Belgique avec un «retard» certain par rapport aux mutualités d'hommes ou aux mutualités générales (7). Toutefois, dans l'Ancien Régime, les femmes étaient loin d'être absentes de ces organisations de solidarité professionnelle.

Au début du XIV^{ème} siècle, un recueil de contribuables parisiens personnellement soumis à l'impôt, relève plus de 150 mentions de métiers exercés par des femmes, soit 34 % de l'ensemble. La participation des femmes aux «confréries» créées au sein de ces métiers peut prendre diverses formes. Les femmes peuvent s'inscrire dans des *confréries générales* (inter-métiers) où elles sont membres au même titre que les hommes. Elles peuvent aussi fonder des *confréries exclusivement féminines* dans les métiers exclusivement féminins, comme les dentellières, lingères, rubanières, bouquetières... Un métier exclusivement féminin peut s'associer à un métier exclusivement masculin pour fonder une *confrérie mixte (mixité des deux métiers)*. C'est le cas, dans plusieurs villes, pour les *couturiers* et les *couturières*, mais à Paris, les couturières avaient créé une confrérie exclusivement féminine. Enfin de leur côté, des métiers mixtes créent des *confréries mixtes (mixité des membres)* où les hommes et les femmes ont parfois les mêmes obligations et les mêmes droits mais pas toujours. Il arrive que l'intitulé d'un métier ou d'une confrérie semble ne concerner que les hommes alors que le contenu du règlement révèle, au contraire, la mixité des membres. C'est le cas, par exemple, pour la société des «*Monnayeurs de Paris*» qui se compose en réalité de *monnayeurs* ou d'*ouvriers monnayeurs* et de *tailleuses* ; ces dernières représentent entre 30 et 35 % de l'effectif total. Cette «société» n'a

pas créé de «confrérie» en son sein mais depuis le début du XIII^{ème} siècle, elle entretient un hôpital pour ses membres et attribue des allocations aux membres malades, accidentés ou devenus trop âgés pour travailler. Reste le cas des *confréries de métiers exclusivement masculins* où figurent parfois, à titre subsidiaire, les veuves des maîtres.

Primeurs de la sécurité sociale en Belgique

Au milieu du XIX^{ème} siècle, l'Etat belge va favoriser la résurgence des sociétés de secours mutuels, tout en s'efforçant de la contrôler et de dissocier le secours mutuel des autres formes d'organisations ouvrières comme les «caisses de résistance» (frappées par le délit de coalition). Les mutualités vont alors progressivement développer des assurances sociales libres qui formeront ultérieurement les principales branches de la sécurité sociale (incapacité/invalidité y compris accidents du travail, funérailles, pensions, soins de santé ...). Au début, on observera, comme dans l'Ancien Régime, plusieurs types de mutualités : tantôt exclusivement masculines, tantôt mixtes ou générales, tantôt exclusivement féminines.

Dès le début, l'Etat belge adopte à l'égard des femmes une attitude contradictoire. La première loi sur les sociétés de secours mutuels (3 avril 1851) permet aux femmes mariées de s'affilier à une société de secours mutuels mais seulement à une *société reconnue* et avec *l'accord de leur mari*, accord dont elles doivent fournir la preuve. Cette disposition restrictive pour les femmes mariées est critiquée dès le premier rapport annuel sur l'application de la loi.

Peu de sociétés se font reconnaître et très peu de femmes s'inscrivent dans les sociétés reconnues. La femme mariée qui voudrait s'affilier sans l'accord de son mari ne pouvait le faire que dans une *société non reconnue* qui accepte de se *passer de l'accord du mari*. Les mutualités de femmes ont donc deux bonnes raisons de rester dans la clandestinité.

C'est seulement à partir de la deuxième loi sur les sociétés de secours mutuels (23 juin 1894), soit quelque quarante ans plus tard, que l'Etat allège cette restriction pour les femmes mariées. Cette fois, la femme qui veut s'affilier à une mutualité est supposée autorisée à le faire. Si le mari veut s'y opposer, il doit lui-même le manifester par écrit. Ainsi, les femmes mariées deviennent-elles libres de s'affilier à une mutualité (8). Le «retard» dans l'expansion des mutualités de femmes trouve là partiellement son explication. Mais, dès la fin du XIX^{ème} siècle leur développement est impressionnant. En 1905, à l'Exposition universelle de Liège, la *Section de l'économie sociale* d'une part et le *Palais de la Femme* de l'autre font largement écho aux mutualités de femmes. À ce moment, on enregistrait 210 mutualités de femmes, dont une fédération dans la province d'Anvers. La province de Hainaut présente une carte avec ses 55 mutualités mixtes auxquelles sont affiliées des femmes et ses 39 mutualités exclusivement réservées aux femmes. Les mutualités de femmes affilient principalement des travailleuses mais aussi d'autres femmes qui cotisent personnellement. Comme toutes les autres mutualités, elles fournissent des indemnités en cas d'incapacité de travail pour cause de maladie (incapacité primaire); certaines ont pu organiser la réassurance et couvrent alors l'invalidité pendant une période plus longue. Elles couvrent, selon des modalités diverses, les frais médico-pharmaceutiques et organisent une caisse pour la pension de retraite.

Le pouvoir politique avait donc fini par soutenir le développement de mutualités de femmes. Cependant au début du XX^{ème} siècle, une nouvelle orientation se fait jour chez les «autorités sociales» : il faudrait désormais développer des mutualités à «base familiale» (9). Les mutualités de femmes s'opposent à cette orientation familialiste qui obligerait les femmes à s'affilier avec leur mari. Elles pensent que dans les mutualités familiales, *«les femmes seront les sacrifiées; elles ne participeront pas à l'administration de la caisse, sous prétexte qu'elles ne sont pas capables de gérer elles-mêmes leurs intérêts et que leurs maris y suffisent amplement»*

(10). Il serait logique, pour elles, qu'une affiliation familiale se fasse par la mère, vue l'importance, dans ce domaine, des responsabilités des femmes au sein des ménages ouvriers.

Rien n'y fait. En 1920, le gouvernement décide de n'accorder le subside de l'État qu'aux seuls services médico-pharmaceutiques qui sont à «base familiale». Désormais, les mutualités de femmes ne sont plus viables. Elles pouvaient encore affilier les femmes pour les indemnités mais cela aurait obligé les femmes mariées à s'affilier à deux mutualités l'une pour les indemnités, l'autre pour les soins de santé...Les mutualités de femmes ont été absorbées par les mutualités mixtes «à base familiale». C'est donc à partir de ce moment que la porte s'est ouverte au développement de droits dérivés du mariage, droits qui n'existaient pas dans les mutualités à affiliation individuelle comme les mutualités de femmes.

Les mutualités de femmes qui étaient des mutualités pleines et entières ont donc disparu. Plus personne aujourd'hui ne se souvient même de leur existence passée. Le conflit entre droits individuels à base de cotisations individuelles et droits dérivés à base d'une cotisation « familiale » a été tranché par le pouvoir politique en faveur de l'option familialiste.

Or, les assurances sociales libres vont progressivement se transformer en assurances sociales obligatoires et former ainsi les différences branches de la sécurité sociale proprement dite. En ce qui concerne les retraites, deux lois organisent bientôt respectivement la pension obligatoire pour les ouvriers (1924) et la pension obligatoire pour les employés (1925). La première est encore largement à base de cotisations individuelles forfaitaires pour chacun des membres du couple et assure un montant forfaitaire de retraite à chacun de ces deux conjoints. La seconde, à base de cotisations proportionnelles, prévoit de mettre à charge de la branche, sans cotisation spécifique, l'éventuelle pension de survie de l'épouse d'un titulaire. Plus tard, à partir de 1945, les droits dérivés vont s'installer de plus en plus amplement dans la sécurité sociale.

Puisque nous parlons ici principalement de la question des pensions, je rappelle, brièvement, les principales dates, de l'instauration d'une pension de retraite obligatoire (premier pilier) ou d'une pension à titre résiduel dans le régime de l'assistance :

- En 1844 est adoptée la première loi rendant obligatoire une assurance pension pour les marins naviguant sous pavillon belge ;
- En 1844 également, sont adoptées les lois sur les pensions du personnel civil de l'Etat, des magistrats, des gouverneurs de province et commissaires d'arrondissement...
- En 1900 adoption d'une loi à deux versants : d'un côté l'encouragement à *l'épargne privée* en vue de la retraite [ancêtre de notre épargne-pension] et de l'autre, un *droit à l'assistance* (65 francs par an) aux nécessiteux de 65 ans et plus [ancêtre de notre GRAPA].
- En 1911 : loi instaurant l'assurance obligatoire pension pour les ouvriers mineurs.
- En 1924 : loi instaurant l'assurance obligatoire pension pour les [autres] ouvriers.
- En 1925 : loi instaurant l'assurance obligatoire pension pour les employés.
- En 1956 : loi instaurant l'assurance obligatoire pension pour les indépendants. Une tentative d'assurance obligatoire avait vu le jour en 1930 mais avait échoué.

Ainsi, nous le voyons, hormis les soubresauts du régime des indépendants, le système de la sécurité sociale (obligatoire) pour l'ensemble des pensions, est bien en installé avant la deuxième guerre mondiale. Après la guerre, de nombreux ajustements interviendront encore.

Aujourd'hui : les grands principes de la sécurité sociale

La solidarité sociale est le principe fondamental qui préside à la sécurité sociale. On peut juger de l'effectivité de la sécurité sociale en l'analysant sous cet angle. Mais il faut alors tenir

compte des différentes *structures* de la solidarité sociale, de l'*objet* qui est visé par cette solidarité, des *mécanismes* de cette solidarité.

Les structures de la solidarité sociale

Au sein de la sécurité sociale, les solidarités s'organisent via trois grands régimes, marqués par des différences philosophiques importantes : le régime général (celui des travailleurs salariés), le régime des agents des services publics et le régime des indépendants. La solidarité s'organise à l'intérieur de chacun de ces régimes. Il est donc inopportun, (-comme on le fait aujourd'hui, notamment en parlant des indépendants-), d'établir des comparaisons entre les prestations des divers régimes alors que les mécanismes de la solidarité sont différents de régime à régime.

En outre, chaque régime comporte diverses « branches » de la sécurité sociale : allocations familiales, assurance maladie-invalidité (dont l'assurance soins de santé et l'assurance maternité), chômage, pensions... L'intensité de la solidarité peut être différente dans chacune de ces branches et les critiques que avons à formuler en termes de « genre » sont également différentes de branche à branche.

Dans le cadre de cette journée d'étude, nous nous attacherons essentiellement à la question des pensions du régime des salariés, autrement dit du régime général.

Le principal objet de la solidarité sociale

La solidarité sociale vise à couvrir les « risques professionnels » qui peuvent survenir aux membres qui cotisent à la caisse commune, aujourd'hui l'ONSS.

Le « risque » est un événement fâcheux qui est en rapport avec la vie professionnelle et qui ne dépend pas de la volonté de celui ou celle qui le subit.

Rappelons que le travailleur salarié est un travailleur *dépendant* d'un employeur qui lui fait exécuter un travail et en fixe les conditions d'exécution et de rémunération.

Le travailleur exécute ce travail pour obtenir le salaire nécessaire à son existence. Il n'a pas la maîtrise du niveau de *sa rémunération*. Il n'a pas la maîtrise du *volume ou de la durée de son travail et des conditions d'exercice ce travail*. Il n'a pas la maîtrise de *son pouvoir d'achat*, c'est-à-dire du rapport entre son salaire et le coût de la vie, lui-même influencé par les politiques monétaires, l'inflation, les indexations, etc. Il n'a pas la maîtrise des orientations économiques (choix des productions, des quantités produites, fusions, délocalisations, etc) et donc du *maintien de son emploi*.

Les risques professionnels couverts sont tous en rapport avec la rémunération du travailleur. Ils concernent tantôt la *perte de cette rémunération* ou, pour certains, l'impossibilité d'y accéder (comme dans le cas des jeunes au sortir de leurs études), tantôt *l'insuffisance de cette rémunération* face à des dépenses supplémentaires. Ces risques sont couverts tantôt par des *revenus de remplacement*, tantôt des *revenus de remboursement* tantôt des *revenus de complément*.

La *perte involontaire* de salaire peut survenir pour cause de maladie : le salaire sera alors compensé par des *indemnités* d'incapacité puis d'invalidité. Même chose en cas de maladies professionnelles ou d'accidents du travail. Elle peut survenir par suite de l'âge à partir duquel l'employeur peut juger le travailleur *trop âgé* et le licencier (âge légal de la pension) : la *pension de retraite* couvre partiellement cette perte de salaire. Les *allocations de chômage*, quant à elles,

interviennent en cas de perte du salaire pour cause de licenciement. Les allocations d'attente interviennent pour les jeunes qui, à la fin de leurs études, n'arrivent pas à se procurer un salaire malgré leur demande de travail.

L'insuffisance du salaire concerne deux autres circonstances. Les frais d'*éducation* des enfants ne peuvent pas être assumés par le *salaire individuel* tel qu'il est défini depuis le milieu des années 1920. C'est le consensus acquis alors sur le *caractère individuel* de la rémunération qui a justifié la création de la branche des allocations familiales obligatoires en 1930 (11). Les allocations familiales ont été considérées comme un *revenu de complément* pour les salariés qui, tout en n'ayant qu'un salaire individuel, avaient un ou des enfants à élever. Elles sont, depuis lors, censées couvrir le coût de l'enfant. En réalité, elles n'ont jamais couvert ce coût parce que, depuis le début, leur objectif a été perturbé par des interférences à caractère démographique et familialiste. Au cours de la discussion puis de l'abandon de la théorie d'un «salaire familial» au profit de celle d'un «salaire individuel», on n'a retenu comme charge familiale que celle des enfants (le terme flamand «kinderbijslag» est plus explicite) en abandonnant l'idée de la charge de l'épouse au foyer (12).

Ce salaire individuel du travailleur est aussi insuffisant pour couvrir ses éventuelles *dépenses de santé*. Ces dépenses sont donc largement couvertes par un *revenu de remboursement* qui est fonction des dépenses effectuées pour ces soins.

Remarquons que dans ces deux cas où c'est l'insuffisance de la rémunération qui justifie la solidarité sociale, il s'agit d'une part, d'événements qui ont un *caractère aléatoire* (13) et d'autre part, de *coûts supplémentaires* qui échappent à la décision du travailleur. Celui-ci n'a, par ailleurs, aucun moyen d'ajuster sa rémunération à cette dépense nouvelle.

Les mécanismes de la solidarité sociale

La solidarité sociale circule entre les cotisants et les bénéficiaires ; comme dans toute caisse de secours mutuels, tous cotisent mais certains seulement subissent les risques envisagés et font appel au fonds commun.

Tous les affiliés cotisent soit *réellement* (-ceux qui ont un emploi rémunéré-) soit *fictivement* (-ceux qui sont assimilés à des travailleurs occupés par suite de chômage, invalidité, pension, crédit-temps...). Cotiser réellement ou fictivement (dans le cadre du droit du travail) paraît donc une condition de base de l'exercice de la solidarité sociale.

Les salariés qui effectuent un travail *déclaré* (déclaration confirmée par l'employeur) « socialisent » un égal pourcentage de leur rémunération individuelle pour garantir des revenus aux affiliés qui sont victimes des risques assurés. Ce pourcentage comporte deux parties distinctes, toutes deux calculées sur la rémunération individuelle du travailleur : la part *patronale*, déduite fiscalement chez l'employeur, et la part *personnelle*, déduite fiscalement chez le travailleur.

Par contre, les travailleurs qui effectuent volontairement du «travail en noir» transgressent volontairement la solidarité sociale.

La cotisation sociale est individuelle, tout comme le salaire et le contrat de travail, mais la prestation sociale (notamment la pension) tient compte de facteurs familiaux et, dans le cas des pensions, de l'état civil.

La distorsion qui se manifeste entre la cotisation qui est à base individuelle et la prestation qui est à base familiale est non seulement la source d'importantes discriminations

entre travailleurs et travailleuses mais également entre travailleurs isolés et certains travailleurs mariés. Elle est aussi une infraction grave au mécanisme de la solidarité sociale. En effet, tous cotisent sur la même base et pour les mêmes risques mais certains perçoivent des prestations qui ne relèvent pas des risques professionnels tels que décrits plus haut, pour des «risques» (14) qui ne sont pas financés par des cotisations.

L'équilibre financier de la sécurité sociale dépend largement du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de bénéficiaires, entre le volume des cotisations (donc l'évolution de la masse salariale) et le volume des prestations (dans ce cas-ci, les pensions). Les prestations qui sont octroyées sans la contrepartie d'une cotisation menacent structurellement l'équilibre financier de la sécurité sociale. Dans le cas des pensions, le «coût du vieillissement» de la population est beaucoup moins à craindre que le coût de ces prestations non contributives (15).

Il existe cependant deux types de *prestations non contributives*. Les unes, précédées de cotisations fictives ou assimilées à des cotisations réelles qui ouvrent des droits directs à un titulaire sur base de sa présence sur le marché du travail (journées assimilées aux journées de travail) : les pensions de *retraite* sont acquises par des cotisations réelles passées, qui ont servi au financement des pensions de la génération précédente et correspondent au calcul de la retraite actuelle de l'ayant droit. Les autres prestations non contributives, concernent des adultes qui, tout en étant capables de travailler, *ne sont pas (ou n'ont pas été) présents sur le marché du travail et ne demandent pas d'y être* ; ces prestations sont des droits *dérivés du mariage* ou de la *cohabitation* de ces adultes avec un titulaire de droits directs.

Dans la branche des pensions des travailleurs salariés et des indépendants, trois types de droits dérivés, le *taux ménage*, la *pension de divorcé(e)*, la *pension de survie*, découlent du mariage, présent ou passé, d'un adulte avec un titulaire présent ou futur d'une pension de retraite.

Dans la branche des pensions des travailleurs salariés, ces droits dérivés du mariage, bien que non contributifs, représentent environ 35% des dépenses affectées aux pensions.

Les allocations familiales sont parfois considérées comme des droits dérivés d'un lien de parenté mais d'une part, elles sont accompagnées de cotisations sociales et sont donc contributives et d'autre part, elles sont octroyées pour des jeunes qui ne sont pas encore capables de travailler. Enfin, même pendant la période où l'allocataire perçoit ces allocations, l'attributaire continue à payer les cotisations.

Les facteurs de redistribution sociale

Une solidarité est considérée comme sociale lorsqu'elle implique un transfert de revenus entre les affiliés à hauts revenus et les bénéficiaires à bas revenus.

Dans la sécurité sociale, cette solidarité découle, de deux processus différents.

- Le premier provient de la différence entre le mode de fixation des cotisations (la partie socialisée de la rémunération) et le mode de fixation des prestations. Les cotisations sociales, établies en *pourcentages linéaires*, sont perçues sur la *totalité du revenu* déclaré alors que les prestations sociales sont soit *forfaitaires* (allocations familiales), soit *proportionnelles à la dépense effectuée* (soins de santé), soit *proportionnelles au revenu* professionnel perdu ***mais plafonné***, (revenus de remplacement).

La différence entre le mode de calcul des cotisations et le mode de calcul des prestations opère un important transfert descendant. Les cotisations des détenteurs de hauts revenus représentent

des montants plus importants que les prestations qu'ils obtiendraient le cas échéant. C'est pour cela que ces détenteurs de hauts revenus sont souvent prêts à dénigrer la sécurité sociale.

Par contre, par suite du plafonnement des prestations, les *taux de remplacement* les plus élevés bénéficient aux revenus les plus bas, particulièrement aux revenus qui se situent entièrement en dessous du plafond retenu pour l'application du calcul. Ce plafond est différent dans chacune des branches de la sécurité sociale. En ce qui concerne les pensions ce plafond varie en fonction des années de la carrière. En 2006, il est de 44.081, 27 € : pour cette année-ci l'apport au compte pension représenterait donc 1/45^{ème} de 60% de toute la partie du revenu se situant en dessous de ce plafond. La partie qui dépasse ce plafond n'apporte rien pour la pension de retraite. Plus la rémunération est élevée, plus est importante la *chute* de revenus lors de l'octroi de la pension de retraite.

Il est donc faux de dire que les trop petites pensions [des femmes] proviennent de leurs trop faibles rémunérations puisqu'en fait, le taux de remplacement est d'autant plus élevé que la rémunération était basse et, au moment de la pension, la chute des revenus est d'autant plus modérée que les rémunérations antérieures étaient modestes.

- Le second facteur de redistribution sociale provient de la différence entre les taux de risques encourus par les travailleurs à rémunérations basses et ceux des travailleurs à rémunérations élevées : les uns et les autres connaissent le même taux de cotisation appliqué sur la totalité de leurs rémunérations mais les travailleurs du bas de l'échelle des rémunérations courent plus de risques de *maladie*, *accidents du travail*, *maladies professionnelles* et de *chômage* que les travailleurs du haut de l'échelle des rémunérations.

Par contre, le cas des pensions est plus complexe. D'un côté, comme nous l'avons dit, la différence entre les cotisations et les prestations est assez favorable aux basses rémunérations. D'un autre côté, l'espérance de vie est en moyenne supérieure pour les bénéficiaires de hauts revenus et donc leur pension de retraite leur sera versée pendant un plus grand nombre d'années, ce qui atténue la différence entre l'importance de leur apport en cotisations et le plafonnement de leurs prestations. La même remarque vaut pour la différence entre hommes et femmes ; celles-ci vivent en moyenne plus longtemps que les hommes et bénéficient donc plus longtemps du versement de leur pension de retraite. Cette remarque s'applique également aux différences entre Flamands qui vivent plus longtemps et francophones qui vivent moins longtemps.

Détournement de la redistribution sociale au détriment des travailleuses

Le fonctionnement normal de la sécurité sociale devrait donc être favorable aux travailleuses qui, se situant au bas de l'échelle des rémunérations, connaissent des taux élevés de risques professionnels (chômage, soins de santé...).

Dans les faits, il n'en est rien. En Belgique, comme dans plusieurs autres pays européens, on constate en effet, que l'inégalité entre les revenus sociaux des hommes et des femmes est encore plus grande que l'inégalité entre leurs rémunérations respectives, autrement dit ; les transferts sociaux aggravent souvent les inégalités de «genre».

C'est particulièrement le cas pour les pensions de retraite. L'écart entre les pensions de retraite des hommes et des femmes est encore plus grand que l'écart entre leurs rémunérations respectives.

L'écart est le plus réduit lorsqu'on établit la comparaison entre hommes et femmes pour les seuls travailleurs qui ont effectué une *carrière complète*. Mais même dans ce cas, en 2005, au taux isolé, la pension moyenne d'une femme mariée, représentait seulement 90 % de celle d'un

homme en situation équivalente. Or cette différence ne peut pas être expliquée, cette fois, par une carrière moins longue ou moins fournie. Quant aux différences qui découleraient des différences de leurs niveaux de rémunérations, elles devraient normalement être amenuisées par l'effet du plafonnement déjà mentionné.

Pour les autres types de comparaisons, les raisons des écarts doivent être recherchées, parfois reconnues et parfois contestées. En 2005 également, au *taux « isolé »*, la pension de retraite moyenne d'une femme *mariée*, était de 67,7 % de celle d'un homme en situation équivalente. Toujours au *taux « isolé »*, la pension de retraite moyenne d'une femme *non mariée*, était de 71 % de celle d'un homme en situation équivalente. Enfin, au *taux ménage*, la pension de retraite moyenne d'une femme *mariée*, représentait 51 % de celle d'un homme en situation équivalente.

En ce qui concerne les femmes *mariées* qui perçoivent le *taux isolé*, plusieurs types de questions doivent être évoqué :

- ont-elles subi des périodes d'exclusion du chômage, périodes au cours desquelles aucun droit à la pension n'est engrangé ?
- ont-elles subi un travail à temps partiel *involontaire* mais *non déclaré comme tel* (ce qui est souvent le cas pour les femmes mariées) (16) qui ne leur a pas permis d'accumuler des droits pour la partie non travaillée de leur temps ?
- ont-elles pris des congés sans solde (sans cotisations) ou des interruptions de carrière qui ont outrepassé les périodes assimilables pour le calcul de la pension ?
- ont-elles été volontairement absentes du marché du travail ?

En ce qui concerne les travailleurs *mariés* en général, il faut rappeler que les plus grands écarts et discriminations entre hommes et femmes proviennent de l'octroi de droits dérivés du mariage. Premièrement, les droits dérivés du mariage sont en grande majorité ouverts grâce à un titulaire masculin. Deuxièmement, ils procurent souvent des prestations plus élevées que les droits directs découlant du travail professionnel parce qu'ils sont calculés à partir de la rémunération de ce titulaire masculin. Bien que les droits dérivés soient accessibles tant aux hommes qu'aux femmes, la grande majorité de ces droits, dérivés du mariage présent ou passé, sont établis sur base de la carrière/rémunération des hommes.

L'application du *taux ménage* est particulièrement frappante. Lorsque, au moment de prendre sa pension, un(e) titulaire peut déclarer que son ou sa conjoint(e) est à sa charge (17), il ou elle bénéficie d'une majoration de 25 % du montant de sa pension de retraite pour chacune des années de sa carrière, même pour celles où il/elle n'était pas marié ou pour celles où son époux/se n'était pas à sa charge. Or, près de 45 % des hommes retraités et moins de 1% des femmes retraitées bénéficient de ce taux ménage.

De plus, comme cette majoration est établie sur des montants de retraites plus élevées pour les hommes et moins élevées pour les femmes, ces suppléments sont également très différents en chiffres absolus. Un homme qui est à charge d'une femme retraitée vaut beaucoup moins qu'une femme qui est à charge d'un homme retraité.

Cette différence incite un certain nombre de femmes (29 % des retraitées selon un sondage) ayant eu une petite carrière professionnelle à abandonner leurs droits personnels à la retraite au profit du taux ménage de leur conjoint. Comme ce taux ménage est identique à celui d'un ménage où la femme n'aurait jamais travaillé, les femmes mariées qui ont un peu travaillé, ont «cotisé pour rien» et alimenté les recettes de sécurité sociale sans contrepartie. Nous avons face à face, des personnes bénéficiaires de droits dérivés sans y avoir contribué et des contributrices qui renoncent à leurs droits directs tout en ayant contribué.

Une autre anomalie de ce système des droits dérivés, c'est qu'une veuve n'ayant jamais travaillé, aura, en moyenne, une pension de survie plus importante que la pension de retraite moyenne d'une femme mariée percevant le «taux isolé». La raison en est simple : cette pension de survie est calculée à partir de la pension de retraite du défunt mari, sur base donc des rémunérations antérieures de celui-ci. En 2005, la pension de retraite mensuelle moyenne au taux «isolé», d'une femme mariée ayant eu une *carrière complète* représentait seulement 95,5 % de la pension de survie d'une veuve n'ayant jamais travaillé mais dont le défunt mari avait l'équivalent (18) d'une carrière complète. Or, cette pension de survie peut être acquise si au moins une année de mariage avait précédé le décès. C'est donc la *durée de la carrière* du conjoint décédé qui compte et non *la durée du mariage* comme dans le cas de la pension de divorcée.

Les droits dérivés du mariage, qui sont attribués sans cotisation spécifique et représentent au moins un tiers des dépenses des pensions du régime général, *détournent au profit de personnes mariées ou l'ayant été*, des prestations qui devraient découler du travail professionnel individuel. C'est, en partie, ce qui explique, que le niveau général des pensions de *retraite*, au «taux isolé», est si bas en Belgique.

Les relèvements minimalistes que des gouvernements successifs concèdent aux retraités ne font qu'occulter ces énormes transferts octroyés sur la base du mariage.

Les critiques faites, tant par certains membres du gouvernement que par des représentants patronaux, de l'abus de journées assimilées dans le calcul de la pension occultent aussi le nombre d'*années assimilées* au «taux ménage», c'est-à-dire à la situation de «*titulaire avec épouse à charge*». Si l'on tenait compte de celles-ci, les hommes seraient les champions des périodes assimilées et, qui plus est, des seules périodes assimilées qui procurent une majoration de leur pension !

La redistribution sociale est intergénérationnelle

Le système de financement de la sécurité sociale se fait *par répartition*, ce qui veut dire que ce sont les cotisations et autres sources de financement de l'année qui financent les dépenses de cette même année. Contrairement aux systèmes qui se basent sur l'épargne, le financement par répartition n'ouvre pas la porte aux prélèvements d'intérêts par des intermédiaires bancaires, ni aux placements spéculatifs, il n'est pas soumis aux fluctuations monétaires et il est peu influencé par les fluctuations politiques. Il est économe en frais administratifs. Pour la plupart des branches de la sécurité sociale, il organise une solidarité au sein de l'ensemble des adultes en âge d'activité, par exemple, entre les bien-portants et les malades, entre les actifs occupés et les chômeurs...

Pour la branche des pensions, cette solidarité est, de plus, transgénérationnelle. En effet, ce sont les travailleurs actuellement occupés qui financent les pensions de retraite des travailleurs autrefois occupés. Autrement dit, ce sont les adultes d'aujourd'hui qui financent les retraites de la génération qui les précède, et celle-ci a fait de même pour la génération qui l'a précédée. Le financement par «répartition» repose sur un implicite contrat entre les générations qui se lit dans le calcul de la pension : la pension est payée aujourd'hui par les cotisations des travailleurs d'aujourd'hui, mais le montant de cette pension tient compte du travail effectué autrefois par le retraité.

Contrairement à ce que l'on essaie de nous faire croire, ce mode de financement est parfaitement adéquat et «soutenable». En effet, ces dernières années, le nombre de travailleurs salariés, occupés et cotisant, continue à s'accroître d'un peu plus de 1% l'an (en équivalents

temps plein). L'évolution de la masse salariale cotisable augmente également de plus de 4% l'an. Les prestations de pensions augmentent nettement moins vite que la masse salariale. La différence entre ces deux évolutions augmente le potentiel de financement des pensions.

Bien que l'Etat se soit engagé à créer un « Fonds argenté » pour aider au financement des pensions lors de la période critique découlant de l'arrivée à l'âge de la pension du baby-boom (2030-2050) (19), ce qui menace le plus le financement des pensions, c'est l'octroi inconsidéré de réductions de cotisations sociales (réductions qui, en 2007, représentent plus de 6 milliards d'euros) (20) et la volonté patriarcale de maintenir des droits dérivés non contributifs (21).

Nous devons cependant jeter un regard critique sur l'ensemble des transferts entre générations (22). Ces transferts fonctionnent de manière très contradictoire. Les transferts *ascendants* sont socialisés (pensions, soins de santé ...) et redistributifs ou égalisateurs tandis que les transferts *descendants* sont intrafamiliaux et confortent les inégalités sociales.

Souvent, ceux qui critiquent le poids des cotisations sociales assumées par les travailleurs occupés et évoquent, à ce propos, le risque d'un *conflit de génération*, n'avouent pas qu'en réalité, ils voudraient diminuer le caractère *socialisant* des transferts ascendants pour augmenter les *inégalités* découlant des transferts descendants (épargne, assurances privées).

Les pensionnés ont un droit bien mérité à leur pension de retraite et aux adaptations (index, bien-être...) qui devraient y être liées mais ils devraient plus manifester leur préoccupation pour les questions d'emploi de la population en âge d'activité qui, elle, assume le financement de leurs retraites. Ainsi la «cotisation de solidarité» aurait pu utilement être affectée à la création d'emplois dans le secteur non marchand notamment dans celui des services utiles au troisième âge.

Quel avenir pour les pensions ?

Dans ce troisième paragraphe, nous étudierons successivement la dégradation progressive du niveau des pensions de retraite (du premier pilier) particulièrement de celles des femmes, les aspects idéologiques du discours sur le vieillissement de la population ainsi que le redéploiement des pensions complémentaires professionnelles (deuxième pilier).

L'évolution en cours : baisse tendancielle des taux de remplacement

Le taux de remplacement est le rapport entre le montant du revenu de remplacement et les revenus professionnels antérieurs. Le taux de remplacement normatif qui sert de base au calcul du revenu de remplacement varie selon les branches de la sécurité sociale et selon le statut familial. Dans le cas des pensions, il s'agit de 60 % (taux isolé) ou de 75 % (taux ménage) du revenu professionnel sous plafond de chaque année de la vie active.

On s'intéresse à deux acceptions du taux de remplacement. Le taux de remplacement individuel qui compare, en fait, le montant de la pension perçue avec le dernier salaire professionnel. On dit, par exemple, cette année, je suis pensionnée et ne perçois plus que 50% de ce que je gagnais, l'an passé. Cette mesure est intéressante parce qu'elle permet d'analyser la continuité ou discontinuité du *niveau de vie* de la personne retraitée par rapport à sa période active. Mais cette mesure ne dit rien des divers éléments qui, dans les régimes salariés et indépendants, interviennent dans le calcul de la retraite (durée, ampleur, niveau des rémunérations...).

On parle aussi d'un taux de remplacement moyen (23). Cette mesure collective compare la

moyenne de l'ensemble des retraites à la moyenne de l'ensemble des rémunérations. Elle permet de comparer l'évolution du niveau de vie des retraités à celle des actifs occupés. Ce taux de remplacement se dégrade spontanément. Cette baisse tendancielle du taux de remplacement est la conséquence de divers mécanismes : le plafonnement des rémunérations pris en compte pour le calcul de la pension, le freinage de l'indexation des pensions (base de l'index, lissage de l'indexation, application de l'index santé) et le blocage de l'adaptation au bien-être. L'allongement de l'espérance de vie et donc de la durée moyenne du versement de la pension est un facteur spontané de dégradation du pouvoir d'achat des pensions.

Ainsi, pour prendre un exemple concret, un pensionné qui a pris sa retraite en 2000 avait, à ce moment, une pension supérieure de 22,8% au montant de la pension moyenne mais en 2035, sa pension sera, à ce moment, inférieure de 33% au montant de la pension moyenne. La richesse de la population active et des nouveaux pensionnés aura augmenté mais le revenu des anciens pensionnés aura stagné.

En outre, pour les femmes, il faut tenir compte l'application de la réforme de 1997. En 2007, malgré l'allongement de la durée de leur carrière, la masse des pensions de retraite des femmes est encore amputée de 34,5 milliards de francs (francs de 1997). L'écart entre les retraites moyennes des hommes et celles des femmes continue donc à s'accroître.

Que cache l'idéologie du « vieillissement » de la population ?

La dégradation progressive du pouvoir d'achat réel des retraites est un processus programmé (24) qui doit être analysé à partir de l'articulation entre une politique économique générale néo-libérale (25) et le retour en force de la promotion des assurances commerciales dans les domaines respectifs de la santé et de la retraite.

Pour créer de nouvelles parts de marché en faveur des assurances pensions, les pouvoirs politiques créent l'insatisfaction des futurs pensionnés par rapport au système existant, c'est-à-dire par rapport au premier pilier.

C'est dans ce contexte général, que les pouvoirs économiques et politiques ont décidé de faire une campagne de dramatisation du « vieillissement de la population », phénomène cependant naturel et prévu depuis longtemps. La Belgique ne fait que s'aligner sur des préceptes avancés depuis plus de vingt ans par des institutions internationales comme la Banque Mondiale, l'OCDE et l'Union européenne. Cette dernière a fini par adopter une « Méthode Ouverte de Coordination » (MOC) qui a amené chaque État membre à produire des rapports sur l'évolution des pensions en se référant à onze indicateurs (26). La Belgique se base sur les rapports qu'elle fait établir par le Comité d'étude sur le vieillissement (27). Plus récemment, l'Union européenne a invité le Comité de la protection sociale (CPS) à appliquer la « MOC » aux domaines de *l'inclusion sociale* et des *pensions* et, en Mars 2006, le Conseil européen a adopté un nouveau cadre avec de nouveaux d'objectifs: trois objectifs généraux et des objectifs particuliers pour chacun des trois volets : *inclusion sociale, pensions, soins de santé* (y compris les soins de longue durée).

La présentation alarmiste du phénomène du « vieillissement » prête, cependant le flanc à de nombreuses critiques. La présentation la plus fréquente s'arrête à des données démographiques. De ce fait, elle occulte la différence entre les régimes (salariés, indépendants, agents des services publics...) et entre leurs modes de financement respectifs. Pour chacun de ces régimes, elle occulte le rapport entre le nombre de cotisants ainsi que l'importance de leurs cotisations d'une part, et les ayants droit (droits directs) de l'autre (28). Elle assimile de manière diffuse, l'existence des solidarités professionnelles (entre les travailleurs) avec l'existence de solidarités dites « résiduelles » (assistance avec enquête sur l'état de nécessité) ou avec l'existence de solidarités universelles contributives (entre tous les « citoyens »). Elle occulte l'importance

des *droits dérivés du mariage* (non contributifs) : or le montant actuel de la seule pension de survie correspond, plus ou moins, à la totalité de l'augmentation des dépenses de pensions d'ici à 2050, augmentation qui correspondrait à $\pm 3,1$ ou $3,3\%$ du P.I.B.

Tout cela concourt à la création d'un environnement psychologique favorable au développement du deuxième pilier de pension (lié au travail professionnel), voire du troisième pilier (assurances privées non liées au travail professionnel). Ci-dessous nous montrerons que les travailleuses qui bénéficient déjà moins que les hommes de la redistribution sociale opérée par le premier pilier, sont encore plus menacées de discriminations en ce qui concerne le deuxième pilier.

Le deuxième pilier de pensions : des discriminations directes et indirectes

La nouvelle loi sur les pensions complémentaires (LPC), adoptée le 13 mars 2003, remplace la loi précédente (Loi Colla de 1995). Elle élargit la portée de celle-ci, relance et subsidie le développement d'un « deuxième pilier » de pensions. Elle se place dans l'orbite du nouveau « modèle européen » de protection sociale en trois piliers.

Le gouvernement soutient le développement de ce deuxième pilier, directement par divers avantages fiscaux, mais aussi indirectement, comme nous l'avons dit, par la dégradation programmée du pouvoir d'achat du premier pilier. En outre, en octroyant des réductions de cotisations sociales dans le cadre du régime général, il donne aux employeurs les moyens nécessaires pour financer, sans trop de coûts supplémentaires, les primes des assurances pensions complémentaires.

Ce « deuxième pilier » est facultatif, organisé dans le cadre de conventions collectives, sectorielles ou d'entreprise. Les pensions complémentaires sont liées au travail professionnel, financées par la capitalisation des primes versées (29).

Le « deuxième pilier » accroît les inégalités socio-économiques entre les revenus des divers pensionnés et entre ceux des hommes et ceux des femmes. Il se prétend plus *assurantiel* (les droits acquis se fondent sur les primes versées) et plus *professionnel* (les droits acquis se fondent sur le travail fourni), mais en fait, il permet d'introduire des droits dérivés, ce qui contredit manifestement sa propre philosophie.

Un champ d'application qui n'est pas obligatoire conduit presque toujours à des *discriminations indirectes*. Cette nouvelle loi qui prétend « démocratiser » l'application du deuxième pilier, s'est arrêtée au milieu du chemin. Elle soutient, en effet, l'organisation de pensions complémentaires par entreprises ou par secteurs entiers et elle favorise des plans de pensions « sociaux » : mais rien n'est obligatoire. Ainsi les entreprises les plus « fortes » qui sont aussi les plus masculinisées sont les plus nombreuses à disposer de ces plans de pensions et à avoir des plans très favorables.

Par contre, les secteurs féminisés sont moins nombreux à être couverts et leurs plans sont modestes. L'ensemble du secteur non-marchand n'est pas couvert. Il doit organiser son deuxième pilier à partir de 2010 mais il dépend de subsides toujours insuffisants. Les femmes, si nombreuses à travailler dans ce secteur, auront eu une plus grande partie de leur carrière qui n'aura pas été couverte par une pension complémentaire alors que leur pension légale se dégrade comme l'ensemble des pensions légales.

Si on analyse des résultats relativement récents ce deuxième pilier, on constate qu'en 2001-2002, parmi les actuels retraités, 15,3% des femmes et 36,7% des hommes jouissaient d'une pension complémentaire. Parmi les travailleurs actuellement actifs occupés, alors que les

femmes représentent près de 53 % de l'ensemble des employés, elles ne représentent que 36 % des employés affiliés à une pension complémentaire et alors qu'elles représentent 26,3% de l'ensemble des ouvriers, elles ne représentent que 12 % des ouvriers affiliés à une pension complémentaire.

Il y a, en outre, des discriminations directes qui sont explicitement « autorisées » par la nouvelle loi sur les pensions complémentaires. Ainsi, bien que le droit anti-discrimination, tant communautaire que belge, interdise de faire des distinctions en fonction de l'âge, la loi sur les pensions complémentaires autorise explicitement l'employeur à ne pas assurer les jeunes travailleurs de moins de 25 ans.

Enfin, dans les plans de *pension « ordinaires »*, l'employeur peut décider de ne pas payer les primes d'assurance complémentaire pour les périodes qu'il ne rémunère pas, par exemple pour le crédit-temps, le congé parental, etc. Cela crée une disparité incompréhensible entre le droit du travail et le droit de la pension complémentaire.

Cette loi autorise également les assureurs à tenir compte, dans leurs calculs actuariels, des différences entre l'espérance de vie des hommes et celle des femmes. Enfin, elle ouvre également la possibilité de prévoir des droits dérivés, notamment le transfert d'une rente de survie. Voilà, une nouvelle fois, des disparités qui ne sont pas justifiées et qui relèvent pour nous des inégalités de rémunération.

Dans le cadre des plans de *pension « sociaux »*, les engagements de solidarité pourront prévoir le financement de la pension complémentaire pendant certaines périodes d'inactivité du travailleur. Les partenaires sociaux pourront *choisir* de couvrir certaines des périodes de congé ou de suspension de contrat de travail, énumérées dans un Arrêté royal, comme des périodes de chômage (temporaire, « lock-out », avec un maximum de 12 mois), d'incapacité/invalidité (-y compris accidents de travail, maladies professionnelles et congé de maternité-), de cours de promotion sociale, certaines interruptions de carrière (-y compris congé parental, congés pour soins palliatifs ou pour assistance médicale-).... Dès lors, des questions se posent : comment seront prises ces décisions, par qui le seront-elles, les femmes organiseront-elles les pressions nécessaires à la sauvegarde de leurs droits et de leurs intérêts?

Nos propositions : individualiser les droits en sécurité sociale

Depuis de nombreuses années, les organisations de femmes plaident pour que le pouvoir politique entame un processus d'individualisation des droits en sécurité sociale. Seule, la mise en place de l'individualisation des droits sociaux permettrait d'augmenter les droits directs des travailleuses et d'éviter les dérives discriminatoires. Pour mettre en place cette individualisation, il convient d'adopter une démarche progressive, en travaillant par cohortes de générations, en réduisant de façon progressive l'application des droits dérivés tout en augmentant parallèlement les droits directs. Il faut également instaurer une nouvelle branche de la protection sociale : la *pension de vieillesse*. Cette pension de vieillesse permettrait de supprimer progressivement les droits dérivés.

Pour atteindre cet objectif, cette pension de vieillesse devrait :

- être accordée à 65 ans,
- être universelle (accordée à tout résident dans le pays)
- être complète pour ceux qui auront eu une durée de résidence effective de 35 ans entre leur 18 et leur 65 ans (elle sera partielle pour des durées de résidence réduites)
- être individuelle (sans réduction pour cause de cohabitation),

- être forfaitaire (au même niveau que la Garantie de Revenu aux Personnes Agées - GRAPA -) mais non conditionnelle comme l'est la GRAPA.,
- ne pas être exportable et donc mise au service de la consommation intérieure,
- être totalement cumulable avec l'actuelle pension de retraite : ce ne serait donc *pas* une formule de pension de base
- être financée par une Contribution Sociale Généralisée (CSG)
- être installée par cohortes d'âge, ce qui permettrait de supprimer les droits dérivés également par cohortes d'âge.

A partir de ces divers paramètres, nous avons fait effectuer une projection à l'horizon 2040 (30) et nous avons pu constater que le financement par répartition de ces deux branches de sécurité sociale, la *pension de retraite*, dépouillée de ses droits dérivés et financée par les cotisations sociales et la *pension de vieillesse*, forfaitaire et financée par une CSG sur l'ensemble des revenus individuels, était une hypothèse réaliste. Toutefois les gagnants et les perdants de ce nouvel ensemble se répartiraient autrement qu'aujourd'hui.

Conclusions

À partir de ces estimations, nous avons ainsi pu observer que les revenus des retraités seraient radicalement relevés. Le «deuxième pilier» de pensions n'aurait plus d'utilité et pourrait être supprimé. Le travail autorisé perdrait ses effets discriminants.

Cette formule renverserait la donne entre les femmes ; elle améliorerait nettement les revenus des travailleuses tout en réduisant ceux des femmes au foyer. Elle diminuerait la dépendance financière des femmes mariées. Elle devrait inciter à un meilleur partage entre hommes et femmes de la prise en charge de la famille. Les femmes sauraient que le mariage, lui-même devenu instable, ne procure plus certains éléments de protection sociale et elles conduiraient leur vie en connaissance de cause.

En ce qui concerne l'extinction progressive de la pension de survie, il faudrait prévoir, comme c'est le cas en Suède, une mesure d'accompagnement telle que l'allocation de veuvage, attribuable à chaque conjoint ou cohabitant légal survivant pendant une période limitée permettant de se «retourner» et de s'adapter à la nouvelle situation. Dans certains cas, cette allocation pourrait être maintenue jusqu'à l'âge de 65 ans, moment où prend cours la pension de vieillesse.

Enfin, et c'est loin d'être négligeable, ce nouvel aménagement de la sécurité sociale pour le troisième âge en deux branches, respectivement la pension de *retraite* et la pension de *vieillesse* résoudrait le problème du financement des pensions à long terme. Le phénomène du vieillissement de notre société pourrait dès lors être considéré comme une évolution heureuse qui permet de prolonger la durée de la vie dans des conditions d'existence favorables.

Notes

(1) traduction en français, édition Valero & Fils, Bruxelles, 1943.

(2) Voir la «Belgique Charitable» de Mme Ch. Vloeberghs, Nelle éd. de 1904.

(3) Alan Forrest, *La Révolution française et les Pauvres*, éd. Perrin, Paris, 1981.

- (4) H. Peemans-Poullet, «Aux origines de la sécurité sociale» et «Une conquête des travailleurs ?», dans *L'a sociale sécurité*, La Revue nouvelle, n° 11, 1980, p.428-436 et 437-446
- (5) comme le font certaines historiennes de la protection sociale britannique
- (6) Evelyne LEJEUNE-RESNICK, *Femmes et associations (1830/1880) : Vraies démocrates ou dames patronnesses?* éd. Publisud, 1991, p.200
- (7) H. Peemans-Poullet, «Histoire d'un pouvoir pris, puis confisqué : l'expérience des mutualités de femmes en Belgique», dans *Femmes et pouvoirs* [Sous la dir. de Sophie Stoffel], éd. Université des Femmes, 2007.
- (8) Rappelons toutefois que l'article de la loi autorisant le mari à s'y opposer n'a été abrogé qu'après la deuxième guerre mondiale.
- (9) A ne pas confondre avec une mutualité mixte qui affine des individus des deux sexes.
- (10) Rose Devoghel, «La mutualité féminine et familiale» dans *La Femme Belge* [sous la dir. de V. Cappe], Louvain, 1912, p. 107-113.
- (11) H. Peemans-Poullet, «Du 'salaire familial' aux allocations familiales», Analyse de l'Université des Femmes, n°15, 2007 (voir <http://www.universitedesfemmes.be>) ou H. Peemans-Poullet, «Du 'salaire familial' aux allocations familiales», dans «Quels fondements pour la sécurité sociale en Belgique ?», Actes des XIXèmes Journées d'études Juridiques Jean Dabin, UCL, décembre, 2005 (sous presse).
- (12) La Ligue des Familles Nombreuses va sans cesse relancer la question de la charge de l'épouse au foyer.
- (13) Rappelons que la loi sur les allocations familiales date d'une époque qui ne connaissait pas encore la maîtrise de la fécondité ; le caractère aléatoire de la naissance n'a pas totalement disparu.
- (14) Il faut d'ailleurs contester l'idée que le divorce ou le taux ménage puissent être considérés comme des risques échappant à la volonté des ayants droit.
- (15) puisque le droit à l'allocation complémentaire n'est attribué que si les revenus du «ménage» sont inférieurs à certains montants.
- (16) ce qui signifie que ses revenus professionnels ou sociaux -et seulement ceux-ci- sont inférieurs à un certain plafond.
- (17) au moment de son décès, il avait déjà une carrière complète ou il avait travaillé un nombre d'années qui lui permettraient d'avoir une carrière complète à 65 ans.
- (18) En 2007, ce fonds argenté pouvait compter sur une masse de 14 milliards d'euros.
- (19) Le «financement alternatif» ne colmate pas réellement cette «saignée» des recettes de la sécurité sociale et la stagnation de l'intervention obligatoire de l'Etat dans les dépenses de sécurité sociale.
- (20) Le montant actuel de la seule pension de survie représente plus que l'accroissement des dépenses de pension dues au vieillissement.

- (21) H. Peemans-Poullet, «Pensions : un plan stratégique sans les femmes ... ?» dans *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 2003, 4, p.1283-1299.
- (22) Voir diverses contributions dans *Quelles vieillesse pour les femmes ?* [sous la dir. de H. Peemans-Poullet] coll. «Pensées féministes», éd. de l'Université des Femmes, Bruxelles, 2005.
- (23) parfois appelé «instantané» cfr. Y. Guégano, «Le taux de remplacement dans les régimes par répartition» dans *Questions retraite*, n° 34, décembre 2000.
- (24) c'est à dire «annoncé» par le Bureau fédéral du Plan et silencieusement «consenti» par les pouvoirs politiques
- (25) J. Duval, *Le mythe du «trou de la Sécu»*, éd. Raisons d'agir, Paris, 2007
- (26) Commission européenne, *Pensions viables et adéquates. Rapport conjoint de la Commission et du Conseil*, Bruxelles, 2004.
- (27) Conseil Supérieur des Finances et Comité d'Etude sur le Vieillissement, Rapport annuel, 2007.
- (28) Voici comment s'exprime une étude par ailleurs très intéressante : «*Les actifs cotisants sont supposés être toutes les personnes âgées de 20 à 59 ans et les retraités toutes celles qui ont au moins 60 ans...*» [voir note 24]
- (29) H. Peemans-Poullet, *Pensions du «deuxième pilier». Le mieux est l'ennemi du bien*. Analyse n° 17, 2007, de l'Université des Femmes (texte disponible en format papier sur simple demande)
- (30) [sous la dir. de H. Peemans-Poullet en coll. avec Joëlle Carton de Tournai], *L'individualisation des droits dans le secteur des pensions des travailleurs salariés*, Étude réalisée pour le Ministère de la Prévoyance sociale, éd. Université des Femmes, Bruxelles, 1994
Résumé de cette étude : H. Peemans-Poullet, «L'individualisation des droits dans le secteur des pensions des travailleurs salariés», dans *De Sociale Zekerheid verzekerd ?* (22ste Vlaamse Wetenschappelijk Economisch Congres), VUBPress, Brussel, 1996, bl.381-403.
-

Droits dérivés, droits personnels

Référence de l'extrait : dans « La sécurité sociale : un sujet qui concerne les femmes », Actes de la Journée internationale de la Femme, Bettembourg, le 8 mars 1995, Ed. Centre de formation pour femmes, familles et familles monoparentales, 1995, [n.p.]

Introduction

En Belgique, le débat sur l'individualisation des droits en sécurité sociale remonte aux débuts des **années '80**. Au cours de la Conférence Nationale du Travail, il a été décidé en matière **d'allocations de chômage**, de subdiviser une catégorie d'ayants droits. Jusqu'à cette date, les bénéficiaires d'allocations se répartissaient en chômeurs « **chefs de ménage** » et chômeurs « **non-chefs de ménage** ». Désormais, les non chefs de ménage se divisaient en « isolés » d'une part et « **cohabitants** » de l'autre. Les « **cohabitants** » comprenaient essentiellement des femmes mariées ou vivant en couple et des jeunes vivant chez leurs parents. Les chômeuses mariées étaient ainsi mises sur le même pied que des jeunes **encore entretenus par leurs parents**. Depuis cette époque, les allocations de chômage des chômeurs cohabitants ont été **continuellement** réduits ; les chômeurs cohabitants sont les seuls à être frappés **d'exclusion** du droit pour motif de chômage anormalement long. En 1993, près de 56% des chômeurs étaient des cohabitants et plus de 72% de ceux-ci étaient des femmes. Quoique disent les responsables politiques, la majorité des chômeurs est donc soumise à la règle de la possible limitation des allocations dans le temps et cette majorité est particulièrement féminisée.

Dès la création de cette nouvelle catégorie de chômeurs qui visait manifestement les femmes mariées, les organisations de femmes se sont mobilisées et ont créé un **Comité de Liaison des Femmes**. Celui-ci a porté plainte à la Commission des Communautés Européennes en faisant observer que cette mesure représentait une **infraction** par rapport à la Directive **97/7 sur l'égalité de traitement dans la sécurité sociale**. La Commission nous a suivies, a dressé successivement deux Avis Motivés au Gouvernement belge. Mais finalement, en **1991**, la Cour de Justice a débouté la Commission au sujet de notre plainte.

Au cours des années, en étudiant les **Directives et les Programmes d'Action pour l'Egalité des Chances**, nous en étions arrivées à la conclusion qu'il était impossible d'atteindre l'égalité de traitement dans la sécurité sociale si les **droits dérivés** n'étaient pas supprimés et si l'individualisation des droits égaux n'était pas installée.

En **1987**, dans le cadre de **l'Université des Femmes**, nous avons organisé un colloque sur le thème de l'individualisation des droits en sécurité sociale. Nous y avons mis en présence les scientifiques s'affrontant sur cette question, ainsi que des responsables des organisations sociales et des partis politiques et la Ministre de l'Emancipation Sociale.

Etudes financées par le Ministère des Affaires Sociales:

En 1992, l'Université des Femmes a été contactée par le Ministère de la Prévoyance sociale afin de réaliser une étude portant sur plusieurs pays du **Conseil de l'Europe** afin de préparer au sein de cette organisation un débat sur **l'individualisation des droits en sécurité sociale**. Nous avons choisi de confronter la Belgique avec les Pays-Bas et la Suisse. Ultérieurement, le même Ministère nous a demandé de poursuivre les recherches et de proposer un scénario avec **estimations chiffrées** en ce qui concerne la branche des pensions et la branche

de l'**assurance-maladie invalidité** des travailleurs salariés. Ces études ont été terminées en **mai** et **octobre 1994**. Actuellement, nous nous efforçons de leur donner une portée politique.

Questions de définitions

Toute notre recherche porte donc sur la distinction entre les **droits directs** et les **droits dérivés** en sécurité sociale.

Les droits dérivés dans l'assurance maladie-invalidité en Belgique

En cas **d'incapacité de travail** par suite de maladie, les travailleurs **ont droit à** des indemnités qui sont calculées en pourcentage du salaire perdu plafonné. La première année de maladie (*incapacité primaire*) le calcul est identique pour tous.

À partir de la deuxième année (*invalidité*) le calcul est différencié en fonction des charges de familles. On connaît trois taux: le taux « avec personne à charge », le taux « isolé » et le taux « cohabitant » soit respectivement 65%, 45% et 40% du salaire perdu plafonné.

Cette « modalisation familiale » des prestations d'invalidité a permis de réduire la dépense totale. En 1992, la réduction a été de **6 Milliards**.

Les femmes invalides, qui ne représentent que 34,6% de l'ensemble des invalides, ont perdu en tout **3,85 Milliards**, soit plus de 64% de la réduction. Pour chaque femme invalide, cela représentait une perte moyenne de 72.185 frs par an.

L'instauration de l'égalité dans ce régime ne coûterait pas très cher. Il suffit de conserver lors du passage de l'incapacité primaire à l'invalidité le calcul qui était en cours pour l'incapacité primaire et de prévoir des mesures d'accompagnement.

Des droits individuels égaux ne coûteraient que quelque **6 Milliards**.

Les droits dérivés dans l'assurance soins de santé en Belgique

Les droits dérivés des femmes au foyer ne représentent qu'une partie des personnes bénéficiant de l'assurance soins de santé sans participer au financement de celle-ci (47,2% des adultes sont dans ce cas).

Nous nous attacherons au seul cas des femmes au foyer.

En 1992, le coût moyen de la santé par bénéficiaire représentait près de 38.000 frs par an pour le budget de l'assurance maladie. Les femmes au foyer, à *charge d'un titulaire*, étaient au nombre de 965.850. Pour ces bénéficiaires, la dépense totale des soins à charge de l'assurance maladie correspondait donc à au moins **36,7 Milliards**.

Il paraît logique et juste que les femmes au foyer soient invitées à participer au financement de l'assurance soins de santé.

Dans notre étude, nous avons montré sur quelles bases on pourrait fixer cette contribution:

- la **valeur minimum du bon de cotisation**;

- une cotisation par référence à **l'assurance continuée**;
- une cotisation par référence **au MINIMEX** (correspond plus ou moins au R.M.G. à Luxembourg)
- une cotisation analogue à celle des **P.N.P.**;
- une cotisation sur le revenu fictif que représente le **quotient conjugal**

Les estimations appliquées à chacune de ces bases pour fixer la contribution des épouses au foyer permettraient d'envisager des recettes nouvelles se situant dans une fourchette de **13,5 à 36,5 milliards**.

Une ventilation de ces contributions personnelles selon le niveau des revenus prouve sa faisabilité.

Remarquons que le pourcentage de coassurance au Luxembourg est de: en 1993, 79% des femmes âgées entre 25 et 29 ans étaient assurées personnellement, contre 68% seulement en 1987. Source : I.G.S.S., rapport général sur la sécurité sociale au G.D. de Luxembourg, 1993 (note GJ).

Description du scénario proposé

Le scénario comporte :

1. la création d'une nouvelle branche de la sécurité sociale qui permettrait d'attribuer à chaque résident, à partir de l'âge de 65 ans, une *pension de vieillesse* forfaitaire de 20.000,- frs actuels. Conditions pour l'octroi de cette pension complète: avoir résidé et contribué au financement de la pension pendant 35 ans au cours de la vie d'adultes.
2. le maintien de la *pension de retraite* actuelle, au taux isolé, calculée et financée selon les modalités actuelles. La pension de retraite est *totalelement cumulable* avec la pension de vieillesse. Le scénario proposé n'est donc en aucune façon celui de la *pension de base* telle qu'on la connaît au Royaume-Uni ou telle que la propose le V.L.D ou le Centrum voor Sociaal Beleid. Dans le système *pension de base*, la pension de retraite légale est soit tassée soit même privatisée. La redistribution sociale est alors réduite à sa plus simple expression. La pension de vieillesse ne se confond pas non plus avec le mécanisme de l'allocation universelle. Premièrement, elle ne prend cours qu'à l'âge de la retraite et ne peut donc, comme le ferait l'allocation universelle, ni contribuer à éloigner du marché de travail ni au tassement des salaires. Deuxièmement, elle ne remplace pas comme le ferait l'allocation universelle, d'autres prestations sociales, elle représente au contraire une nouvelle branche de la sécurité sociale. Troisièmement, elle est financée par une contribution sociale affectée (CSG), son montant représente plus du double de l'allocation universelle et elle nécessite un accroissement de la part socialisée des revenus alors que l'allocation universelle vise à réduire le poids des prestations sociales.

Pensions des travailleurs salariés
Répartition des bénéficiaires et montants
(mois de janvier 1993)

| | Nombre de bénéficiaires | | Montants |
|--------|--|-------|---------------|
| | en % | en % | en milliards |
| | Pensions de retraite (total) | | |
| Hommes | 41,7% | 47,6% | 14,3 |
| Femmes | 40,03% | 21,5% | 6,48% |
| | <i>dont pensions au taux ménage</i> | | |
| Hommes | 19% | 25,8% | 7,77 |
| | | | (suppl.=1,94) |
| Femmes | 0,04% | 0,02% | 0,06 |
| | Pensions de survie | | |
| Hommes | 0,5% | 0,1% | 0,04 |
| Femmes | 33,9% | 30,6% | 9,23% |
| | Total des droits directs : 64 % | | |
| | Total des droits dérivés : 36 % | | |

Les droits dérivés sont

1. injustes: ils empêchent de réaliser l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans la sécurité sociale
2. anti-sociaux: ils accordent des majorations qui sont proportionnelles au montant de la pension et sont donc d' autant plus élevés que la pension est élevée. La modalisation familiale n'est en aucune façon un moyen de lutter contre la pauvreté
3. ils valorisent l'absence de travail professionnel des femmes et les hommes qui ont une épouse au foyer.
4. ils ne procurent même pas une protection sociale sécurisante aux femmes au foyer. celles-ci doivent être amenées à contribuer au financement de droits personnels
5. les droits dérivés menacent gravement l'équilibre financier de la sécurité sociale

Les droits dérivés dans le secteur des pensions

En 1993, le seul « supplément » du taux ménage a procuré aux hommes pensionnés ayant une épouse à charge plus de 23 **Milliards**. (1)

L'autre droit dérivé, dans le régime des pensions, est la pension de survie. Cette pension attribuée gratuitement aux veuves des titulaires représente 30,8% de la dépense totale des pensions des salariés. En 1993, les pensions de survie ont représenté un montant total de **111,2 milliards**. Une partie de cette somme vient compléter les pensions de retraite des travailleuses mais rappelons que si une épouse au foyer peut bénéficier d'une pension de *survie complète* (2), une travailleuse ne pourra compléter sa pension de retraite par une partie de la pension de survie que jusqu'à concurrence de 110% du montant de la pension de survie.

Au cours de cette même année 1993, les pensions de retraite des travailleuses représentaient seulement 21,5% de la dépense totale, soit près de 78 **milliards**.

Les **droits directs** sont ceux qui sont acquis par un travailleur en raison de son activité professionnelle définie dans un contrat de travail. Cette activité professionnelle déclarée marque son adhésion implicite à un contrat collectif de solidarité. Celui-ci repose sur la mise en commun d'une partie de la rémunération (le salaire indirect) qui est différée et solidarisée. Elle interviendra si le travailleur est victime de certains **risques professionnels** (chômage, incapacité/invalidité, vieillesse, maladie, éducation d'un enfant) qui se traduisent par la **perte** ou par **l'insuffisance** de son salaire.

Les droits dérivés sont au contraire fondés sur la relation de *parenté, d'alliance* ou de *cohabitation* qu'un adulte *n'exerçant pas d'activité professionnelle*, entretient avec un titulaire de droits directs. Les droits dérivés sont attribués tantôt au titulaire de droits directs tantôt à l'adulte qui dépend ou a été dépendant de lui. Ils sont attribués gratuitement puisqu'ils ne font pas l'objet d'un supplément de cotisation.

Analysons ces droits directs et dérivés dans les divers types de prestations de la sécurité sociale :

- les revenus de remplacement,
- les revenus de complément,
- les revenus de remboursement.

Les revenus de remplacement

Les revenus de remplacement sont constitués des pensions de retraite, indemnités d'incapacité primaire et d'invalidité, allocations de chômage.

Le titulaire de *droits directs* perçoit une prestation qui correspond à un pourcentage de son revenu perdu plafonné. S'il a une personne à sa charge, il perçoit, à titre de *droit dérivé, une majoration*.

Dans le cas des pensions, cette majoration, qui porte la pension au „taux ménage”, représente 25%. A la mort du titulaire, le survivant bénéficie, à titre de droit dérivé, d'une pension de survie. Celle-ci est complète et correspond à la pension de retraite au „taux isolé” si le survivant était à charge du titulaire. Elle n'est que très partielle si le survivant a lui-même une pension de retraite ou un revenu professionnel.

Les revenus de complément

Les revenus de complément sont constitués des allocations familiales et allocations de naissance.

Deux titulaires cotisants perçoivent les mêmes prestations qu'un titulaire cotisant. (id. au Luxembourg).

Les allocations de naissance sont attribuées à titre de *droit dérivé* à l'épouse ou la cohabitante du titulaire de droits directs. (id. au Luxembourg)

Les revenus de remboursement

Les remboursements des soins de santé sont attribués à titre de *droit dérivé* aux adultes à charge des titulaires de droits directs. (id. au Luxembourg)

Notes

(1) Au Luxembourg il n'y a pas de supplément taux ménage. Au Luxembourg, l'Etat privilégie le mariage par la politique fiscale (abattement extraprofessionnel). A notre information, il n'y a pas d'estimation du coût de cette mesure comme perte de recettes par l'Etat (note GJ).

(2) Au Luxembourg le taux de pension de survie est de 73%

Pensions du deuxième pilier : le mieux est l'ennemi du bien

Référence de l'extrait : traduction française d'un article paru en néerlandais dans Vrouwenraad, 2006/1

La nouvelle loi sur les pensions complémentaires (LPC) (WAP) adoptée le 13 mars 2003 remplace la loi précédente (Loi Colla de 1995). Elle élargit la portée de celle-ci, relance et subsidie le développement d'un «deuxième pilier» de pensions. Après quelques commentaires généraux sur la philosophie de ce «deuxième pilier», nous lui appliquerons une lecture critique en termes de «genre».

La nouvelle LPC se place dans l'orbite du nouveau «modèle européen» (1) de protection sociale en «trois piliers».

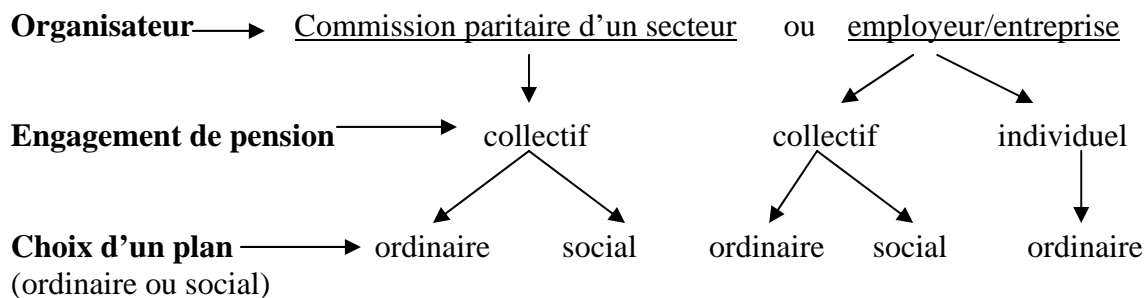
Dans ce modèle, le «premier pilier» est constitué par la pension légale qui va progressivement tendre à l'universalité et procurer une retraite minimale (2) financée par la répartition de cotisations sociales ou de prélèvements fiscaux.

Ce «premier pilier», basé chez nous sur le niveau des rémunérations individuelles est en principe, socialement redistributif : les cotisations sociales sont prélevées sur les rémunérations *déplafonnées* tandis que les pensions sont calculées sur des rémunérations *plafonnées*. De ce fait, le «taux de remplacement» effectif de la pension par rapport au salaire est d'autant plus élevé que le salaire est bas et vice versa. Ainsi, pour les bas salaires, le montant de la pension est plus proche des rémunérations antérieures. Ce caractère redistributif devrait être favorable aux femmes dont les rémunérations se situent presque toujours en dessous de ce plafond du calcul. Il faut cesser de dire que les bas salaires des femmes sont la cause de leurs basses pensions. Du moins en termes de *droits directs* (droits strictement acquis par le travail professionnel) : car les écarts les plus importants entre hommes et femmes proviennent de l'attribution des *droits dérivés* (taux ménage, survie, divorce) qui, dans l'immense majorité des cas, sont calculés à partir des rémunérations des hommes. Plus de 40% des hommes pensionnés perçoivent une pension au taux ménage (donc une majoration de 25 %) calculé sur leurs propres rémunérations antérieures tandis que leur femme, si elle a travaillé auparavant, a cotisé à fonds perdus.

La dégradation programmée des pensions du «premier pilier» stimule le développement de pensions du «deuxième pilier». En effet, les travailleurs cherchent à maintenir leur niveau de vie lorsqu'ils arrivent à la pension. Leur demande d'un «deuxième pilier» devient donc de plus en plus forte.

Les gouvernements soutiennent aussi le développement de ce deuxième pilier par divers avantages fiscaux mais surtout par les réductions des cotisations sociales pour le régime légal, ce qui donne aux employeurs les moyens nécessaires pour assumer, sans coût supplémentaire, des cotisations pour les pensions complémentaires.

Ce «deuxième pilier» de pensions est facultatif, organisé dans le cadre de conventions collectives, sectorielles ou d'entreprise. La loi prévoit que les employeurs peuvent organiser plusieurs types d'engagement de pension complémentaire, selon le schéma suivant :



Les pensions complémentaires sont liées au travail professionnel, financées par capitalisation des primes versées. Ces pensions complémentaires doivent *compléter* les revenus des pensions de retraite. Mais beaucoup craignent qu'elles ne *se substituent* progressivement à la sécurité sociale. En tout cas, dès à présent, ce «deuxième pilier» accroît les inégalités socio-économiques entre les pensionnés et les disparités entre hommes et femmes. Alors qu'il se prétend plus assurantiel (les droits acquis correspondent aux primes versées) et plus professionnel (les droits acquis correspondent au travail fourni), il introduit malgré tout des *droits dérivés* ce qui contredit manifestement sa propre philosophie.

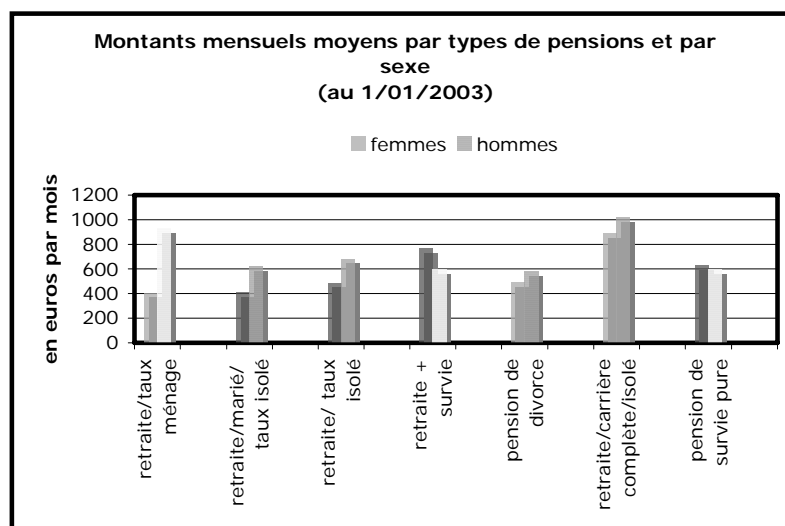
Le «troisième pilier» (assurance-vie, épargne-pension) est individuel, constitué en dehors de la sphère du travail, financé par une épargne personnelle auprès de compagnies d'assurances. Il est, lui aussi, encouragé par des avantages fiscaux.

Compléter les pensions légales mais certainement pas corriger les inégalités...

Malgré un allongement sensible de la durée de la carrière des femmes, le montant moyen de leurs pensions de *retraite* représente encore moins de la moitié de celui des hommes (44,6%).

L'écart moyen entre les pensions des femmes et des hommes est encore plus grand que l'écart moyen entre leurs rémunérations respectives. C'est une anomalie qui indique que la redistribution sociale est détournée nous l'avons dit. Divers mécanismes non spontanés permettent d'expliquer cette injuste anomalie (3) mais la plus importante provient de l'attribution du taux ménage (une majoration de 25 %) à plus de 40 % des hommes et 0,17 % des femmes.

Le graphique ci-dessous montre les écarts par types de pensions dans le régime des salariés. Il n'indique pas le nombre de bénéficiaires de chacun de ces types.

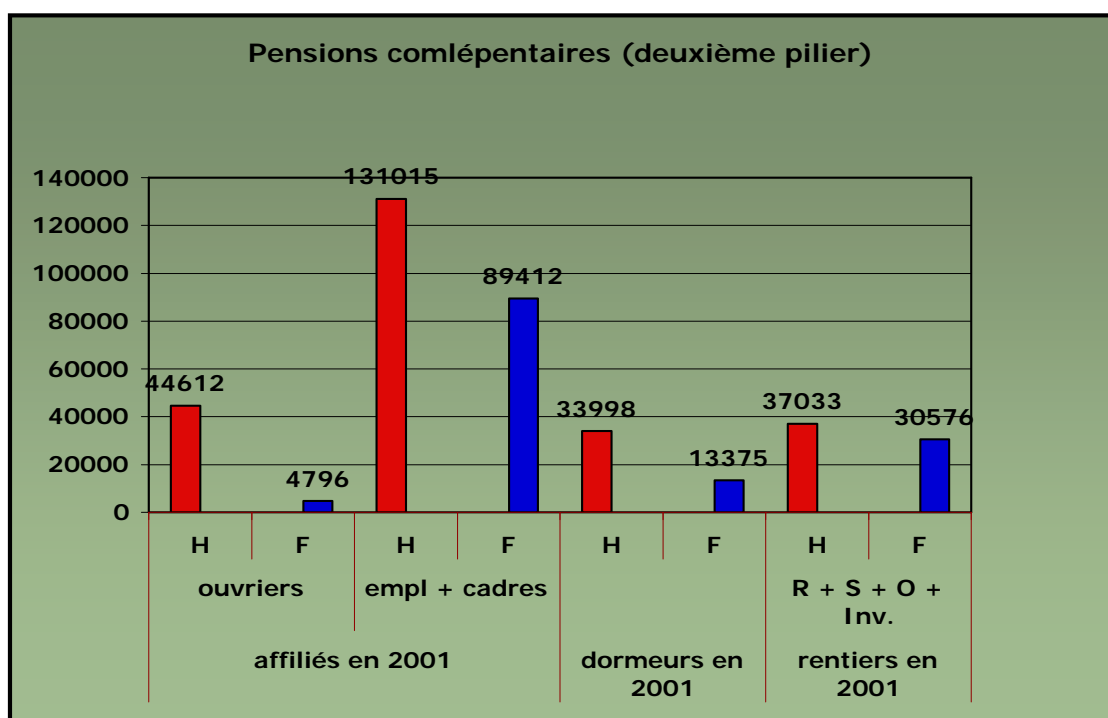


Les pensions complémentaires s'installent donc sur un fond d'inégalités très contestables. Et de plus, elles ne font que les accroître.

Analysons pour commencer la répartition des bénéficiaires et des affiliés.

D'abord la répartition des «rentiers», ceux qui aujourd'hui déjà perçoivent une pension complémentaire. En 2001 (4), parmi les *pensionnés* salariés, 15,3 % des femmes et 36,7% des hommes bénéficiaient d'une pension complémentaire. Si les femmes représentaient un peu plus de 45 % des «rentiers» des assurances de groupe, fonds de pensions et caisses de pensions, les statistiques ne permettent cependant pas de distinguer celles qui sont bénéficiaires de *droits directs* (basés sur leur propre travail professionnel) de celles qui sont bénéficiaires de *droits dérivés* (découlant de la pension complémentaire de leur conjoint).

Le montant perçu comme pension complémentaire était également très inégalement réparti entre femmes et hommes : en moyenne 263,6 €bruts par mois pour les premières et 570,5 €pour les seconds. Au total, parmi les pensionnés salariés qui disposent des pensions des deux piliers, les revenus totaux mensuels bruts moyens s'élevaient à 1168,32 €pour les femmes (15,3 % des retraitées) et à 1911,73 €pour les hommes (36,7 % des retraités). La part du montant du deuxième pilier dans les revenus totaux de pensions était pour les femmes de 22,6 % et pour les hommes de 29,8 %.



Gr.HPP/Commission des pensions complémentaires/2005 ; source : rapport annuel de l'OCA 2001-2002, p. 221

Analysons ensuite les «affiliés» actifs, les travailleurs qui actuellement (en 2002), sont assurés pour une future pension complémentaire. Alors que 52,6% des employés et 26,3 % des ouvriers sont des femmes (5), les femmes représentent seulement 36 % des *employés* et 12 % des *ouvriers* qui sont *assurés* auprès des assurances de groupe, fonds de pensions et caisses de pensions. Le fait d'être assuré pour une pension complémentaire ne dit rien de l'importance des

cotisations payées et du montant de la pension complémentaire attendue. Pour disposer d'une vue d'ensemble sur ces cotisations, il faut remonter à la table ronde sur les pensions de 1993 (6) : on y observait que des secteurs fortement masculinisés comme la sidérurgie, le pétrole, les non ferreux, le gaz/électricité ou l'automobile consacraient, en plus de la cotisation pour la pension légale (7), des cotisations importantes pour financer des assurances complémentaires pour leurs *employés* alors que les secteurs fortement féminisés comme la chaussure, le vêtement, l'horeca, le commerce, ou le textile...y consacraient des cotisations très faibles.

Les inégalités entre les cotisations versées pour les ouvriers ou pour les employés sont très importantes aussi.

Un champ d'application non obligatoire conduit à des discriminations indirectes

La nouvelle loi veut «démocratiser» l'application du deuxième pilier mais elle s'est arrêtée au milieu du chemin.

Elle soutient l'organisation de pensions complémentaires *par secteurs entiers* mais rien n'est obligatoire. Ce sont les secteurs économiquement forts, où l'emploi est très masculin, qui s'organisent les premiers. Une couverture non obligatoire a pour conséquence que moins de femmes que d'hommes sont et seront couvertes. On aurait pu, comme c'est le cas en France depuis 1972, rendre obligatoire l'affiliation à un régime complémentaire pour tous les salariés du secteur privé (8) ou mieux encore, comme l'a fait la récente réforme des pensions en Suède (entrée en vigueur en 1999), accoler, dans un même ensemble public obligatoire, un régime de retraite financé par répartition (cotisation de 16 %) et un régime complémentaire financé par capitalisation (cotisation de 2,5 %), soit au total une cotisation de 18,5 %.

Aujourd'hui encore, l'ensemble du secteur non marchand n'est pas couvert. Il doit organiser son deuxième pilier à partir de 2010 mais on sait que ce secteur dépend largement de subsides toujours insuffisants. Les femmes, si nombreuses à travailler dans ce secteur, auront eu une plus grande partie de leur carrière qui n'aura pas été couverte par une pension complémentaire alors que leur pension légale se dégrade comme l'ensemble des pensions légales.

De plus, les cotisations réservées à l'assurance complémentaire -elles sont considérées comme de la rémunération- ne doivent pas être comptabilisées dans le cadre de la norme d'augmentation salariale autorisée pour la période passée ou future. Il y a ainsi, indirectement, une augmentation de rémunération dont bénéficient une plus grande proportion d'hommes et qui se répercutera sur le niveau des revenus de leurs pensions.

Enfin, la loi interdit aux employeurs d'organiser des engagements *individuels* pour les seuls cadres s'ils n'organisent pas un deuxième pilier pour l'ensemble des travailleurs. Par contre rien ne leur interdit d'organiser des systèmes différents selon les catégories de personnels. Ces différences sont seulement soumises à l'interdiction générale de faire des «discriminations» qui ne seraient pas justifiées de manière objective. Tout porte à craindre que les catégories les plus élevées du personnel bénéficieront des plans de pension les plus favorables. On ne s'étonnera pas de constater que dans ces catégories figurent très peu de femmes. Il y aura un «plafond de verre» pour les grosses pensions complémentaires...

Des discriminations autorisées...

Il y a déjà des discriminations directes qui sont explicitement «autorisées» par la LPC.

La première concerne l'âge : on *peut* ne pas affilier les travailleurs avant l'âge de 25 ans. Ce qui signifie que ceux qui ont une scolarité courte et commencent à travailler le plus tôt n'auront pas toujours la possibilité de compenser leurs modestes rémunérations par une plus longue durée de carrière. Cette tolérance incitera les employeurs à pratiquer un turn-over parmi les jeunes de moins de 25 ans et cela d'autant plus qu'il n'est pas encore clairement précisé si les travailleurs avec un *contrat à durée déterminée* seront assurés comme les autres...

Pour les femmes, ce déficit d'affiliation à l'assurance complémentaire sera encore augmenté par le déficit découlant dans les plans de pension ordinaires de la non assimilation de certaines périodes d'interruption de carrière au cours de laquelle les employeurs cesseront de payer les cotisations.

La deuxième discrimination directe, explicitement «autorisée», concerne les femmes. En effet, la loi autorise les assureurs à tenir compte, dans leurs calculs actuariels, des différences entre l'espérance de vie des hommes et celle des femmes. Ce qui signifie que dans un système où les cotisations à verser sont et doivent être égales pour les uns et les autres (engagement de type à contributions définies), les rentes à verser seront plus élevées pour les hommes que pour les femmes. Le Conseil de l'Egalité des Chances entre les Hommes et les Femmes a protesté contre une telle disposition (9) qui discrimine les femmes. D'autres différences d'espérance de vie sont établies, comme celles qui existent entre cadres et ouvriers, entre flamands et wallons, etc (10) ...mais ne font l'objet d'aucun ajustement des rentes. Ce qui indique bien une volonté de discriminer explicitement les femmes. Une telle référence à l'espérance de vie n'existe dans aucun système de pensions légales. Plusieurs pays européens ont débattu de l'opportunité d'introduire cette différence dans les pensions complémentaires comme le demandent les assureurs. Un seul, la Suède, s'est montré très ferme. Sa récente réforme des pensions utilise, pour chaque *génération* de pensionnés hommes et femmes confondus, une référence à l'espérance de vie mais il a cependant explicitement interdit de tenir compte d'une différence entre hommes et femmes.

Comme la plupart des assurances complémentaires prévoient des *droits dérivés*, notamment le transfert d'une rente de survie, nous aurons une nouvelle fois des disparités injustifiées. La veuve d'un homme aura une rente plus élevée calculée sur l'espérance de vie plus courte des hommes et le veuf d'une femme aura une rente plus faible calculée sur l'espérance de vie plus longue des femmes.

Pour une femme, dans le «deuxième pilier» aussi, le fait de survivre à un homme est plus «avantageux» que le fait d'avoir travaillé professionnellement.

Ces discriminations sont «autorisées», cela ne veut pas dire «obligatoires». Dans chaque entreprise, chaque secteur, les délégations syndicales pourraient s'opposer à l'adoption par les employeurs/assureurs de ces discriminations mais elles ne le feront que si leurs membres féminins veillent au grain et font pression pour les convaincre (11).

Discriminations indirectes découlant des différences entre droit du travail et la LPC

Dans le cadre des plans de pension *ordinaires*, les employeurs/assureurs ont l'intention de ne payer l'affiliation à l'assurance complémentaire que pour les périodes de travail effectivement prestées dans l'entreprise et pour lesquelles les employeurs paient une rémunération. Ils sont bien obligés de reconnaître qu'il leur faudra cependant cotiser pendant la période de congé de maternité même si, pendant cette période, la rémunération de la travailleuse est assumée par l'INAMI.

Par contre, dans le cadre des plans de pension *sociaux*, les engagements de solidarité pourront prévoir le financement de la pension complémentaire pendant certaines périodes d'inactivité du travailleur. Ils pourront choisir de couvrir certaines des périodes d'inactivité qui sont énumérées dans un Arrêté Royal (12) comme des périodes de chômage (temporaire, lock-out, ou au max. 12 mois...), d'incapacité/invalidité, (y compris accidents du travail/maladie professionnelle, et congé de maternité), de cours de promotion sociale, certaines interruptions de carrière (y compris congé parental, congés pour soins palliatifs et pour assistance médicale...). Mais quelles périodes seront choisies ? Qui interviendra pour déterminer ces choix ? Qui imagine que, spontanément, les partenaires sociaux vont inclure dans ces engagements de solidarité les catégories d'aménagements du temps de travail qui, dans plus de 80 % des cas sont utilisés par des femmes ? En outre, quand ces décisions auront été prises, alors que la plupart des femmes sauront qu'elles ont le droit de prendre ces congés dont la nécessité sociale est évidente elles ne mesureront pas ce qu'elles perdent éventuellement par rapport à leur pension complémentaire.

Conclusions : mieux vaut tard que jamais...(beter laat dan nooit) ?

Une fois encore, nos critiques viennent comme un cheveu sur la soupe (*komen als een hond in een kegelspel*). Nous pouvons toujours critiquer à posteriori quand tout est déjà décidé, ficelé dans des lois... Certes les femmes peuvent encore minimiser les dégâts en se battant au sein des syndicats qui vont participer aux conventions collectives ou aux conventions d'entreprise. Mais aucune des informations qui circulent ne va les avertir de tous les dangers que courent les femmes.

La question fondamentale c'est : où reste ce fameux «Gender mainstreaming» qui promettait monts et merveilles (*gouden bergen beloven*) ? Comment se fait-il que nos ministres aient déclaré qu'il fallait que toute mesure politique, tout projet ou proposition de loi, devait être passé au crible de l'analyse de l'égalité en termes de genre et puis que cette lecture préalable ne soit jamais faite ? Nous demandons que cette consultation soit rendue obligatoire auprès du Conseil de l'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes, comme elle l'est pour certaines matières auprès du Conseil National du Travail.

Notes

(1) Inspiré des systèmes suisse et anglo-saxon et téléguider par des institutions économiques internationales comme la Banque Mondiale, notamment dans un rapport de 1994.

(2) La dégradation des retraites, prévisible (par les estimations du Bureau Fédéral du Plan) et acceptée par les responsables politiques conduit progressivement les montants des retraites vers les minima sociaux (GRAPA...).

(3) Pensons à la compression des années de carrière pour le travail à temps partiel volontaire, à la dégradation du calcul de la pension du travail à temps partiel involontaire, à la non assimilation de certaines périodes d'interruption légales de carrières, aux exclusions du droit au chômage et à la réforme de 1997 pour celles qui n'étaient plus au travail...

(4) Je me réfère ici à l'ensemble des données publiées par le «rapport stratégique national belge», le 11/07/2005. Certaines de ces données doivent être critiquées : il semble que pour les femmes on comptabilise dans le 1^{er} pilier non seulement les pensions de retraite mais aussi les pensions de survie et les pensions de divorce.

- (5) Selon l'Office de Contrôle des Assurances (OCA)
- (6) J'hésite à rappeler ces chiffres parce que Philippe NEYT, auteur de cette étude la désavoue aujourd'hui.
- (7) Soit 16,36 % avant la globalisation des cotisations.
- (8) dans le cadre de l'AGIRC pour les cadres ou de l'ARRCO pour les non cadres.
- (9) Avis n° 77 du 17 /10/2003.
- (10) Sylvie Gadeyne en Patrick Deboosere, «Socio-economische ongelijkheid in sterfte op middelbare leeftijd in België. Een analyse van de Nationale Databank Mortaliteit», V.U.B., Interface Demography, 2002.
- (11) Hélas, dans les notes actuellement publiées par les organisations syndicales, rien ne semble attirer l'attention sur ces dispositions si injustes.
- (12) A.R. du 14 novembre 2003.
-

Retraites : à quelle sauce sont mangées les femmes ?

Référence de l'extrait : dans *Les Cahiers marxistes*, n° 231, juillet-août 2005, pp. 117-130

« Quand vous serez bien vieille au soir à la chandelle,
Assise auprès du feu, pauvres euros comptant,
Direz avec regrets: du temps que j'étais belle,
Que n'ai-je écouté... les féministes d'antan... »

Il est désormais bien prévu par la Commission européenne (2), les experts et les féministes de plusieurs pays (3), qu'à l'horizon 2050, les pensions de retraite (4) des femmes seront insuffisantes *«pour leur permettre de conserver, dans une limite raisonnable, le niveau de vie qui était le leur durant leur vie active»* (5).

Les explications fournies relèvent encore d'un système de pensée assez traditionnel: les femmes ont des carrières plus courtes (interruptions de carrière), moins fournies (travail à temps partiel) et des rémunérations plus faibles... Ces explications donnent l'impression que ces avatars font partie des *«conditions naturelles»* du travail des femmes alors que, bien au contraire, il s'agit de constructions économiques, sociales et politiques, non dépassées mais actuelles, et dont l'impact se fait et fera sentir au moins jusqu'en 2050.

Ou encore : les systèmes de protection sociale auraient été conçus sur un modèle, en voie de disparition, du ménage inégalitaire où l'homme est le principal responsable des ressources. Or, cette réflexion ne convient qu'au modèle beveridgien qui est postérieur à la deuxième guerre mondiale. Le système bismarckien — qui a inspiré, entre les deux guerres, l'installation des assurances sociales obligatoires tant en France qu'en Belgique — considère l'individu au travail comme sujet de ce droit. Ainsi, en 1888-1889, dans l'exposé des motifs du projet de loi (assurance invalidité et vieillesse) du gouvernement allemand, peut-on lire ce qui suit *«Le projet étend aux femmes l'assurance obligatoire. Il serait injuste de les en exclure: les infortunes du travail les menacent autant que les ouvriers du sexe masculin. La perspective du mariage doit rester hors de cause: il n'est point de règle que les ouvrières qui se marient quittent l'atelier. D'autre part, si l'on excluait les femmes, les patrons seraient portés à engager de préférence des ouvrières, afin d'économiser les cotisations qu'ils auraient à verser pour des travailleurs mâles»*.(6)

Ces deux types d'explications permettent d'exonérer les pouvoirs économiques, sociaux et politiques de leurs responsabilités actuelles dans les inégalités entre hommes et femmes, et de faire comme si celles-ci allaient disparaître «spontanément» tout en prévoyant qu'il n'en sera rien.

Or, la réalité est bien différente: ces discriminations sont reconstruites systématiquement jour après jour.

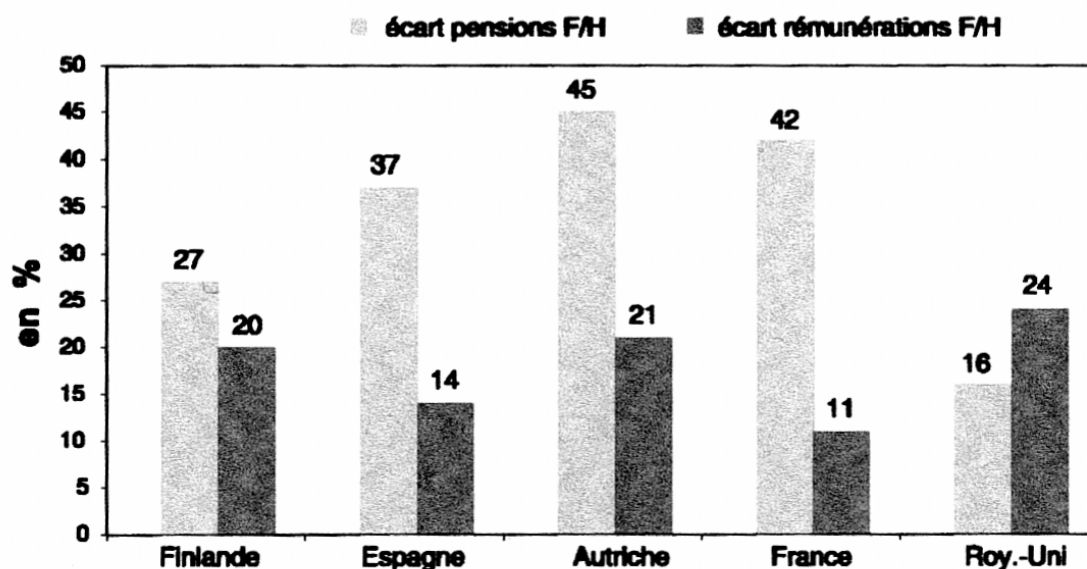
La redistribution sociale ne joue pas pleinement pour les femmes...

Récemment, le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté (EAPN) a constaté que, dans la majorité des Etats membres, face au risque de pauvreté, l'inégalité entre hommes et femmes est encore plus grande après transferts sociaux qu'avant ceux-ci. Ce qui signifie que si les transferts sociaux réduisent les écarts entre les revenus élevés et les revenus modestes, ils ne le font pas ou trop peu en ce qui concerne les écarts entre ceux des hommes et des femmes.

Nous nous trouverions ainsi en présence d'un mécanisme de la protection sociale qui, pour les femmes, fonctionne à l'envers ; l'analyse plus spécifique des pensions de retraite confirme cette constatation.

L'écart entre les pensions des hommes et les pensions des femmes est encore plus grand que l'écart entre leurs rémunérations respectives. Dans leur rapport stratégique de 2002, plusieurs Etats membres ont reconnu ce fait (7) ce qui nous permet d'établir le graphique suivant.

Ecart entre les pensions moyennes F/H et rémunérations moyennes F/H



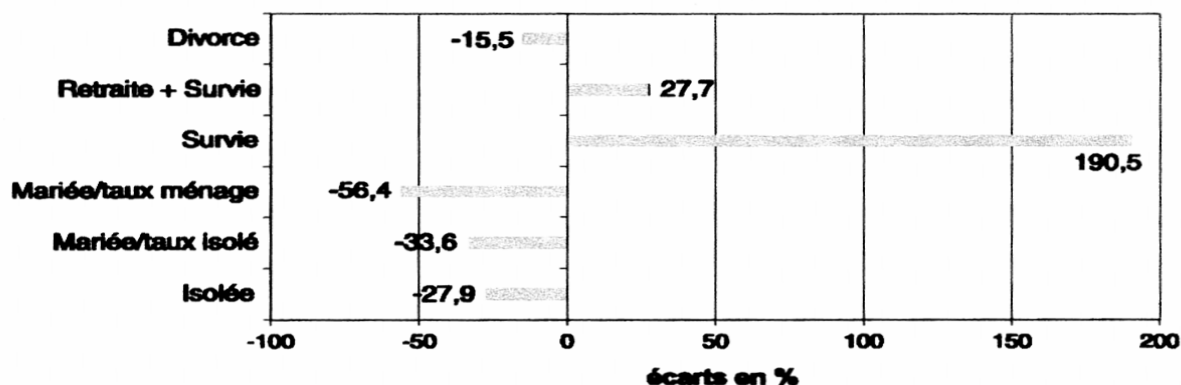
Sources : Commission européenne, *Pensions viables (...)*, 2003 ; pp. 89-90.

Graphique : HPP/2005.

La Belgique n'a pas fourni cette donnée mais nous pouvons présenter quelques éléments qui vont dans le même sens.

Actuellement, l'écart entre les rémunérations brutes des femmes et des hommes tourne autour de 20.5 %. Or comme nous le voyons dans le graphique ci-dessous, les écarts entre hommes et femmes par rapport à leurs pensions de retraite (droit direct pur) sont respectivement de 27.9 % (retraite au taux isolé pour une personne non mariée) et de 33.6 % (retraite au taux isolé pour une personne mariée) (8).

Ecart entre F et H pour divers types de pensions du régime général belge (situation au 1^{er} janvier 2003)



Source : ONP, *Statistique annuelle(...)*, 2003. Calculs et Graphiques HPP/2005.

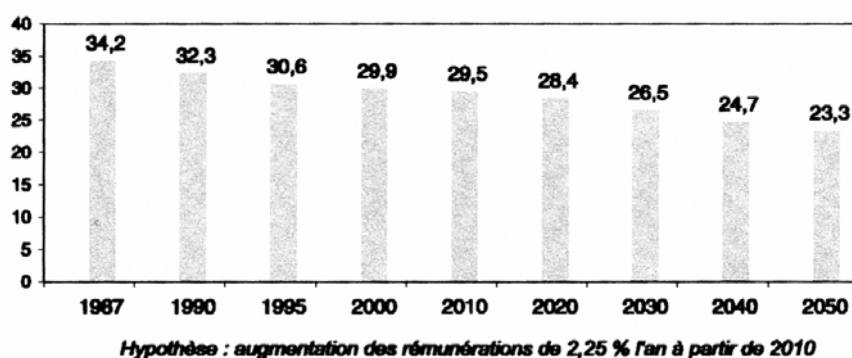
Ce raisonnement est partiellement faux parce que le calcul de la pension se fait sur base des rémunérations passées pour chacune des années de carrière alors que le montant des pensions en fournit le résultat actuel, mais même si on limite la comparaison aux seuls pensionnés ayant une carrière complète, les écarts entre hommes et femmes subsistent, bien que moins prononcés.

Or, notre système de pensions, qui se caractérise par une forte redistribution sociale descendante (9), devrait en principe, assurer un «*taux de remplacement*» d'autant plus élevé que les rémunérations étaient faibles. Autrement dit, les écarts entre les pensions devraient être plus faibles que les écarts entre les rémunérations. Et précisément ce mécanisme ne joue pas réellement ou pas pleinement pour les femmes.

Les mesures politiques discriminantes pour le calcul des pensions de retraite des femmes

Au cœur même d'une évolution économico-politique qui favorise la dégradation générale des pensions du premier pilier, comme le montre le graphique qui suit et dont les données comprennent la dégradation des pensions des femmes, des mesures spécifiques entraînent une dégradation plus importante encore pour les femmes.

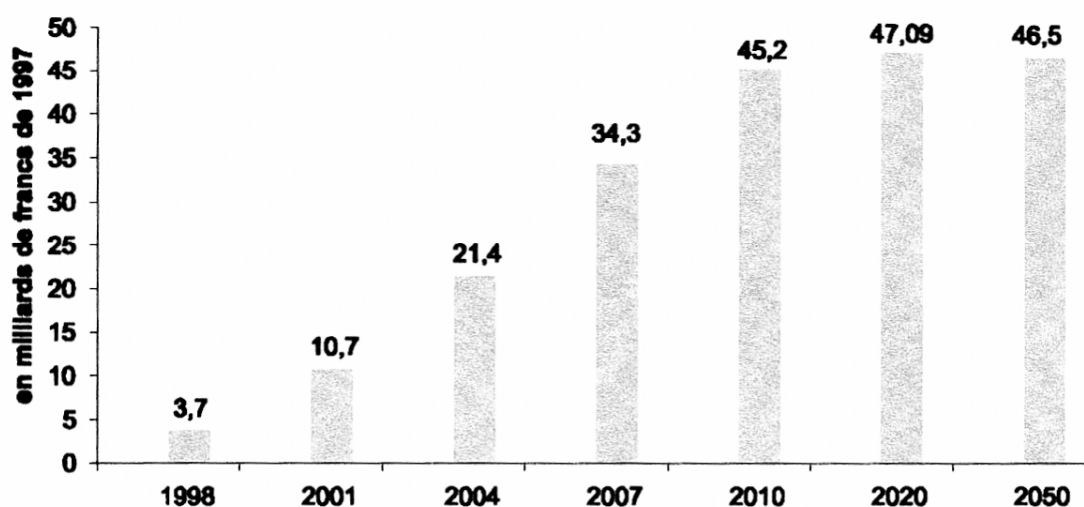
Estimation de l'évolution du taux de remplacement moyen (pensions des salariés)



Source : BFP, *Les perspectives (...) 2000-2050*, 2002, p. 78. Graphique : HPP/2005.

Pour les retraites des femmes en particulier, la réforme qui a instauré, à partir de 1997, une égalisation progressive de l'âge de la retraite entre hommes et femmes n'a fait qu'accroître les écarts entre les montants moyens des retraites des unes et des autres. Les quelques femmes qui trouvent avantage à cette réforme sont celles qui, ayant encore un emploi à l'âge de 60 ans (moins de 18 % des femmes de cette tranche d'âge), peuvent poursuivre leur carrière et améliorer le montant de leur pension en travaillant plus longtemps. Dans l'ensemble, la combinaison de toutes les mesures adoptées par la réforme fait perdre aux femmes retraitées des milliards de francs selon les années. (10)

**Impact de la réforme de 1997 sur les pensions de retraite
des femmes salariées
(montant des pertes annuelles)**



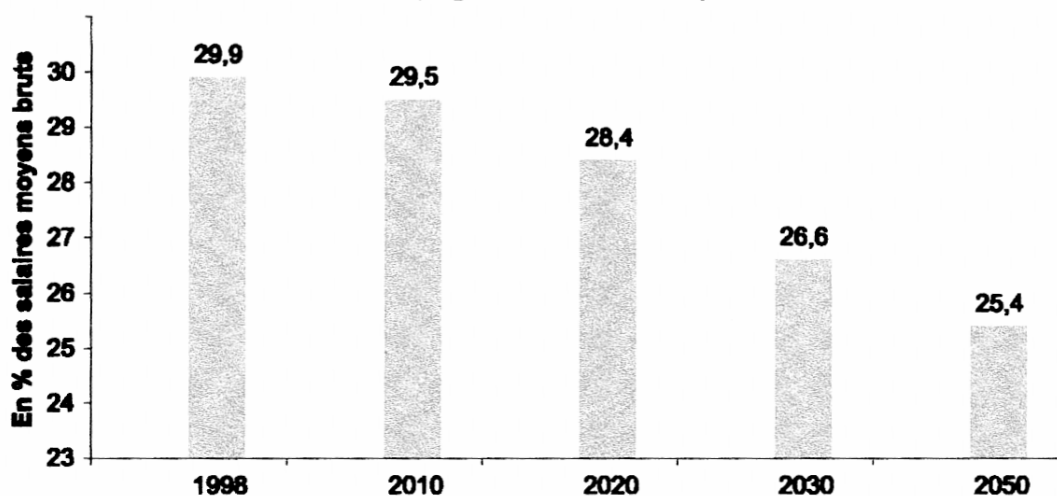
Source : BFP, *Festjens Planningpaper*, n°82, 1997, p. 70 et calculs propres.
Graphique : HPP/2005.

Aussi le taux de remplacement des retraites des nouvelles pensionnées sera particulièrement dramatique. Les femmes isolées qui ont, en moyenne, les carrières les plus favorables verront se dégrader leur taux de remplacement moyen comme le montre le graphique qui suit. On ne peut vraiment pas considérer qu'elles pourront maintenir le niveau de vie acquis pendant leur vie active. Et que dire alors de celles, nettement plus nombreuses, qui ont des carrières moins favorables?

Peut-on réellement imputer les écarts entre les montants des retraites des hommes et des femmes aux différences entre leurs durées de carrière respectives, comme le suggèrent tant de commentaires, notamment ceux de la Commission européenne (11) ? En France, on a clairement démontré le contraire (12). En Belgique, chez les salariés, l'écart entre les montants moyens des retraites des hommes et des femmes est respectivement de 27.9 % pour la pension d'isolé et de 33.6 % pour la pension de marié au taux isolé, nous l'avons vu, alors que pour les hommes et les femmes nés en 1940, la différence moyenne de durée de carrière est seulement de 17.2 % (13).

En outre, ces différences dans les durées de carrière ne sont pas des phénomènes spontanés, qui seraient imputables aux comportements «*naturels*» des femmes et découleraient de leurs responsabilités familiales. Au contraire, elles résultent, en grande partie, de politiques discriminatoires.

**Estimation du taux de remplacement moyen
des pensions des femmes isolées
(régime des salariés)**



Source : BFP, *Festjens Planningpaper*, n°82, 1997, p. 77.

Commençons par évoquer des discriminations indirectes dans certains aspects du calcul de la pension.

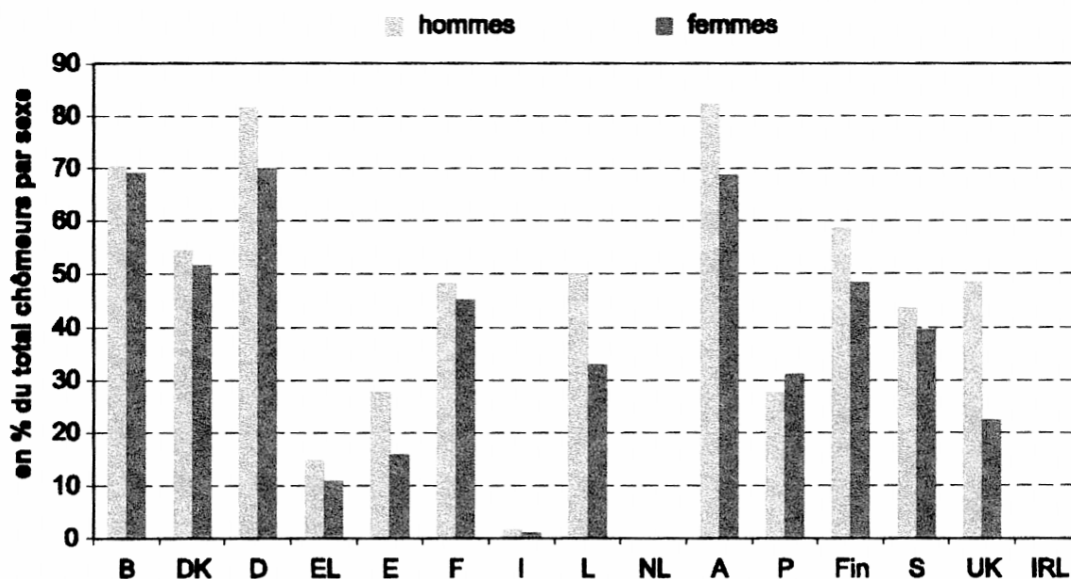
Un aspect de ces discriminations découle de la prise en compte des «*journées assimilées à des journées de travail*» pour le calcul de la pension. Parmi celles-ci figure le chômage indemnisé. En 1999, sur base d'un sondage de l'ONP (Office national des pensions), les femmes avaient bénéficié de 52.7 % des journées assimilées au titre de chômage indemnisé alors qu'elles représentaient 57 % des demandeurs d'emploi ; elles ont par contre comptabilisé 11.7 % de celles assimilées du chef de prépension alors qu'elles représentent seulement 11 % de cette catégorie de chômeurs ; mais cette même année, 9 500 femmes ont été exclues définitivement du droit au chômage (elles représentent quelque 80 % de ces exclus) ce qui supprime par le fait même toute assimilation pour le calcul de leur pension.

On constate ainsi que dans la plupart des pays européens, diverses mesures ont pour effet que le chômage des femmes est moins souvent indemnisé que celui des hommes, ce qui a évidemment un effet négatif sur le calcul de leur pension puisque seules les journées de chômage indemnisé sont assimilées à des journées de travail.

Sur le graphique de la page suivante, la Belgique semble présenter des résultats moins défavorables aux femmes; il ne faut cependant pas s'en féliciter puisque la pratique de l'exclusion fait disparaître bon nombre d'entre elles de la base de référence (elles ne sont ni enregistrées, ni indemnisées).

Ainsi des différences marquées entre les proportions de chômeurs masculins et féminins indemnisés, différences plus marquées encore dans certains pays si on tient compte de l'état civil (les hommes mariés sont les mieux lotis) se répercutent sur le calcul de leurs pensions respectives.

Proportion des Indemnisés parmi les chômeurs



Source : Eurostat, *EFT*, 2002, pp. 188-189. Graphique : HPP/2005.

Des politiques discriminantes en matière d'emploi...

Depuis le Sommet de Lisbonne (2000), les Etats membres se sont engagés à relever le taux général de l'emploi et celui des femmes en particulier. Or, en réalité, la majorité d'entre eux pratiquent systématiquement une politique de sous-emploi pour les femmes et par conséquent une politique impliquant des pensions de retraite insuffisantes.

Ce sous-emploi se manifeste dans des pratiques d'écartement partiel, temporaire ou définitif du marché du travail.

Ecartement partiel : dans l'ensemble de l'Europe à 15, plus d'un tiers des femmes ne disposent que d'un emploi partiel et cela par suite de divers types de contraintes maintes fois décrites. Il est toujours nécessaire de rappeler qu'avant l'avènement de ces politiques de retrait partiel du marché du travail, en 1973 par exemple, 8.2 % seulement des femmes actives travaillaient à temps partiel en Belgique, alors qu'aujourd'hui, près de 40 % d'entre elles sont dans ce cas. Parmi les contraintes évoquées rappelons que les deux principales sont, d'une part, le soutien financier et/ou réglementaire aux emplois partiels et, d'autre part, le déficit d'universalité des services collectifs d'accueil à l'enfance et aux adultes dépendants.

La grande majorité des emplois partiels sont des emplois à bas salaires. Ainsi, même en supposant que des travailleuses aient eu un emploi à mi-temps pendant toute leur carrière, elles ne disposeraient, à l'âge de la retraite, que de la moitié d'une pension de retraite minimale et seraient donc placées dans la dépendance définitive soit d'un conjoint, soit des droits dérivés d'un mari défunt ou divorcé, soit de l'assistance sociale.

Il arrive aussi que ces retraitées, à carrière réduite, renoncent à leurs droits directs trop modestes pour préférer l'octroi d'une pension au taux ménage (majoration de + 25 %) à leur mari. Cette solution qui apparaît comme plus avantageuse pour les revenus du ménage, implique que toutes les cotisations de ces travailleuses auront été versées à fonds perdus puisque ce «taux ménage» est appliqué indistinctement, que l'épouse ait travaillé ou n'ait pas travaillé. Le «mariage» est ainsi plus avantageux pour ce couple que le travail professionnel de la conjointe.

Outre ces mesures d'écartement partiel, il existe des mesures d'écartement temporaire du marché du travail (congé parental, interruptions de carrière, congé pour soins palliatifs ou pour assistance médicale, crédit- temps...): la plupart des mesures dites de «*conciliation entre vie professionnelle et vie familiale*» sont des mesures d'écartement temporaire du marché du travail qui, pour cette raison, sont manifestement destinées aux femmes. Certaines de ces mesures comportent des «pièges» pour le calcul de la pension qui ne sont guère connus par les utilisatrices.

Ce n'est pas tout, nos gouvernements successifs ont développé un soutien socio-financier voire réglementaire à l'écartement définitif du marché du travail permettant de maintenir ou renvoyer des femmes à leur foyer (quotient conjugal et autres avantages fiscaux, accès gratuit aux droits dérivés, exclusions du droit au chômage...).

Plusieurs recherches européennes ont procédé à l'inventaire des mesures familialistes mais sans se préoccuper de leur impact sur les pensions de retraite ; or toutes ces politiques de sous-emploi entraînent directement ou indirectement une réduction des droits à la pension de retraite.

Le redéploiement des droits dérivés...

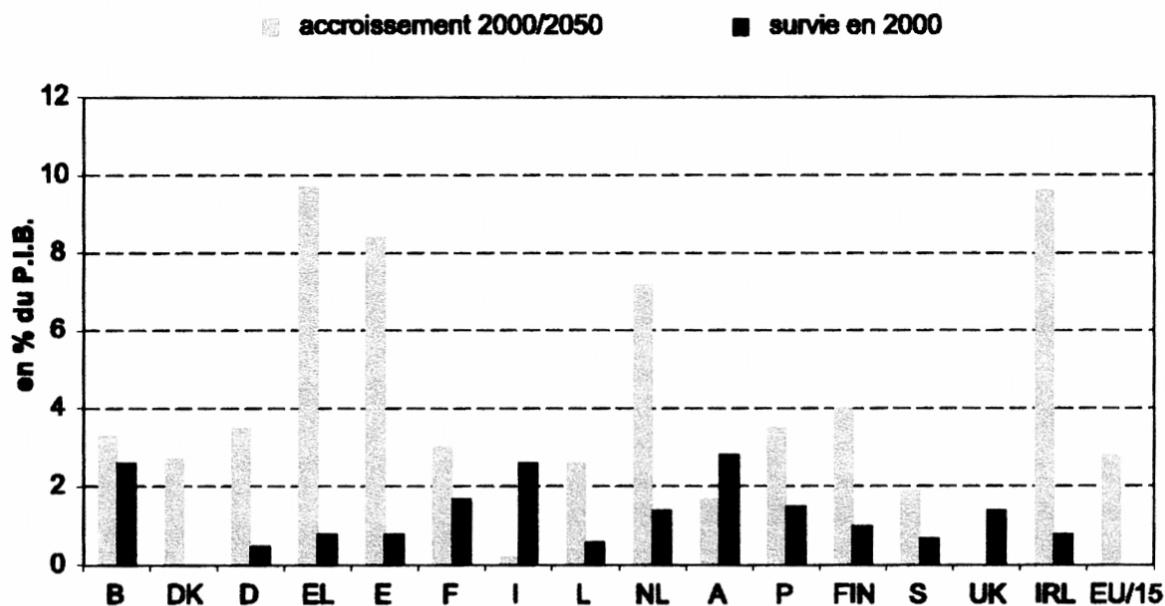
Face à la misère des pensions de retraite des femmes, les pouvoirs publics tiennent deux discours contradictoires.

D'un côté, ils déclarent que ce n'est pas très grave parce que «*les femmes*» peuvent toujours compter sur les droits dérivés ouverts par leur conjoint (taux ménage, pension de survie, pension de divorcée...) en oubliant qu'il faut donc être ou avoir été «*mariée*» pour bénéficier de ces droits (14). Ils considèrent comme normal le fait que les femmes soient amenées à constituer leurs droits, notamment en matière de pensions, sur la base de deux critères: le mariage et le travail professionnel. Ces droits sont aujourd'hui doublement menacés tant par l'instabilité et la régression (15) du mariage que par la flexibilisation croissante du travail professionnel. D'un autre côté, ils disent que ces droits dérivés vont s'éteindre spontanément par suite de l'accroissement du travail professionnel et du relèvement des rémunérations des femmes. Or rien n'est moins vrai : l'éligibilité à ces droits va s'étendre prochainement aux cohabitants légaux les désunions et remariages permettent à un même titulaire d'ouvrir plusieurs droits dérivés non contributifs (par exemple : pension de divorce et taux ménage) le développement du temps partiel va amener un recours accru au taux ménage, etc.

Les droits dérivés du mariage représentent une charge considérable pour la branche des pensions: aujourd'hui, dans le régime général, les droits dérivés représentent entre 35 et 36 % de la dépense totale.

Nous pouvons donc affirmer, non seulement que les pensions de retraite des travailleuses sont misérables précisément parce qu'une part démesurée du budget des pensions est consacrée à ces droits dérivés non contributifs, mais aussi que dans plusieurs des Etats membres, le vieillissement de la population ne poserait aucun problème de finance ment à l'horizon 2050 si ces Etats ne mettaient pas des droits dérivés gratuits à charge de leurs branches pensions.

Accroissement des dépenses globales de pensions comparé au coût actuel (2000) de la seule pension de survie du régime général



Sources : Commission européenne, *Pensions viables (...)*, 2003 ; et Eurostat, *Dépenses et recettes de protection sociale (...)*, éd. de 2003. Graphique : HPP/2005.

En effet, en ce qui concerne la Belgique, on sait que pour la période de 2000 à 2050, l'augmentation totale des dépenses de pensions est estimée à environ 3.2 % du PIB. Or, en 2000, la seule pension de survie dans le seul régime des salariés représentait déjà 2.6 % du PIB.

En Belgique, les pouvoirs politiques, économiques et sociaux ont une préférence marquée pour l'ordre patriarcal au risque de provoquer un séisme social... A moins que cela ne favorise aussi...

Le développement du «deuxième pilier»...

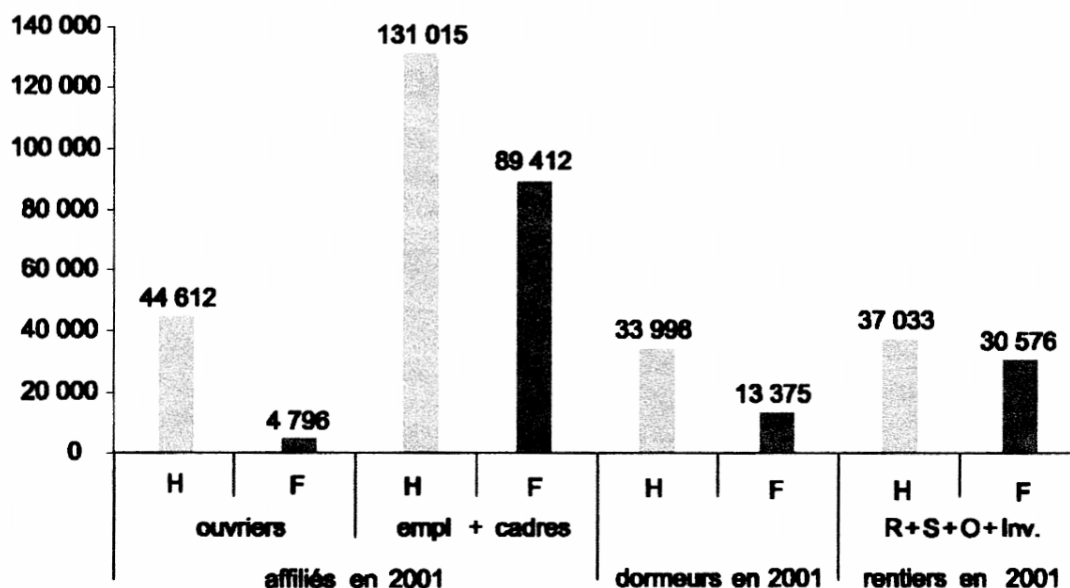
La dégradation des pensions du premier pilier est évitable, nous l'avons vu, mais les pouvoirs économiques, sociaux et politiques semblent compter sur cette dégradation pour ouvrir un plus vaste marché aux pensions complémentaires à base de capitalisation (ce qui suppose des placements, des intérêts..., bref un festin pour les banques/assurances...). La nouvelle loi belge relative aux pensions complémentaires adoptée en 2003 est venue relancer le processus de développement d'un deuxième pilier.

La désaffection à l'égard du système par répartition comportant une forte redistribution sociale est déjà, *a priori*, défavorable aux retraitées, mais la promotion du deuxième pilier sur base de capitalisation individuelle ne fait qu'accroître davantage encore les écarts entre les revenus de pensions des hommes et des femmes.

Les écarts imputables au deuxième pilier proviennent premièrement du champ d'application de la mesure : puisque ce deuxième pilier n'est pas obligatoire, il est installé dans les secteurs les plus forts de l'économie, là où les femmes sont peu présentes.

Le graphique qui suit montre les disparités entre hommes et femmes dans le taux de couverture actuel (affiliés) et passé (rentiers) à ces pensions complémentaires. Les disparités de la colonne des rentiers semblent moins importantes parce que les statistiques ne distinguent pas les droits directs (acquis sur la base du travail de l'affilié) des droits dérivés (acquis sur la base de liens de parenté ou alliance avec l'affilié).

Nombre de pensions complémentaires (deuxième pilier) situation en 2001

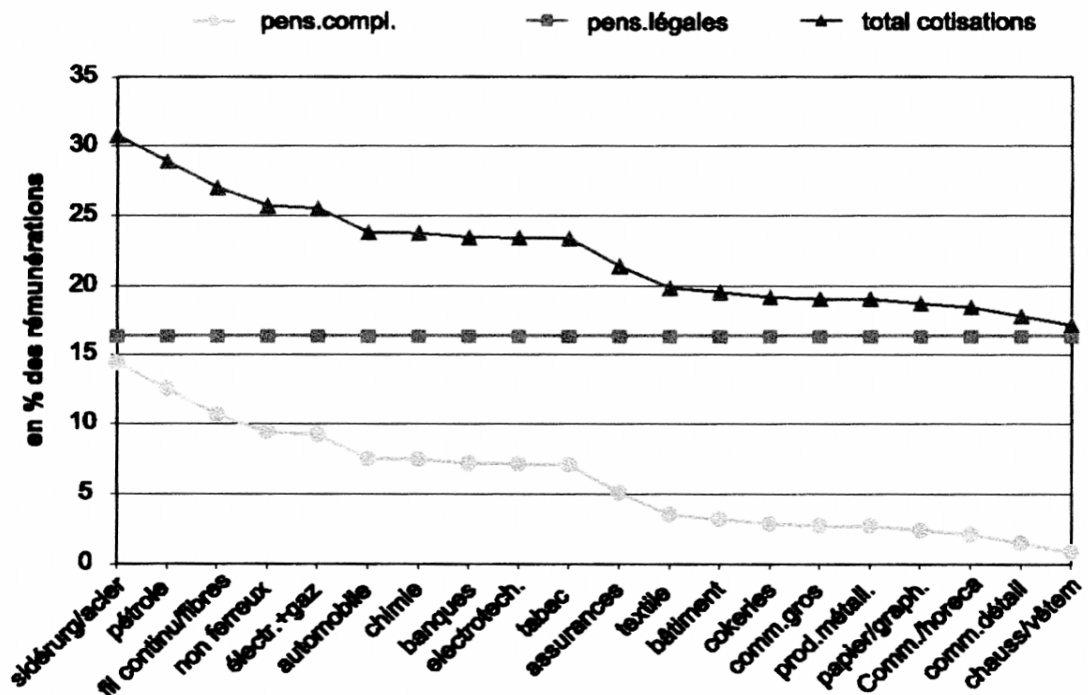


Source : Rapport de l'OCA 2001-2002, p. 221. Graphique : HPP/2005.

Dans les secteurs économiques où les femmes sont plus nombreuses, lorsque le deuxième pilier est installé, il présente des avantages proportionnellement plus faibles que dans les secteurs les plus forts.

Le graphique qui suit montre, pour les employés de divers secteurs économiques, l'importance des cotisations consenties pour financer ce deuxième pilier. On y observe que des secteurs, dont on sait qu'ils sont très masculinisés (sidérurgie, pétrole, non ferreux,...), consentent des cotisations très importantes pour la constitution de ce deuxième pilier alors que les secteurs à forte proportion de femmes (chaussure, confection, commerce détail, horeca,...) n'y consacrent que de modestes prélèvements.

Montant total des cotisations pour les pensions légales et complémentaires (Employés de divers secteurs)



Source : Ph. Neyt, *Table ronde pensions*, 1993. Graphique : HPP/2005.

D'une manière générale, on retiendra aussi que les employeurs qui prétendent vouloir diminuer le «*coût*» du travail par des baisses de cotisations sociales (16) n'hésitent pas à effectuer des prélèvements très importants pour financer ce deuxième pilier

Dans l'état actuel de la législation européenne (17) et de la législation belge, il est possible d'installer dans ces pensions complémentaires non seulement des droits dérivés (pension de survie) mais aussi des discriminations indirectes dans le calcul des rentes, par suite de l'application d'un calcul actuariel se référant à une espérance de vie différente pour les hommes et pour les femmes. Seule la Suède s'est fermement opposée à l'introduction de cette dernière mesure dans sa récente réforme du système des pensions. Il est certain que le redéploiement de ces pensions complémentaires va provoquer une nouvelle vague d'inégalités sociales, mais une des plus importantes d'entre elles sera l'accroissement des écarts entre les revenus des hommes et des femmes au moment de la retraite.

Conclusions

Nous espérons avoir pu montrer que les inégalités entre hommes et femmes ne relèvent pas d'une histoire ancienne, d'un modèle désuet de protection sociale mais que, bien au contraire, la Belgique, comme bien d'autres Etats membres, trouve actuellement tout un arsenal de pièges et de mesures qui, plus ou moins directement, construisent et reconstruisent les inégalités sociales entre les femmes et les hommes, notamment en ce qui concerne les pensions. Pendant que les organisations de femmes ouvrent de nouveaux chantiers pour développer leur autonomie sociale et politique, comme la lutte pour la parité ou la lutte contre les violences intrafamiliales, elles doivent aussi contrecarrer les nouvelles dispositions adoptées par les autorités économiques, sociales et politiques en vue non seulement de réduire leurs acquis mais

surtout de recréer ces nouvelles formes d'inégalités et de dépendances socio-économiques. La perspective du «*vieillissement de la population*» a fait émerger toute une série de recherches visant à mesurer voire à réduire le taux de dépendance du troisième âge par rapport à la population en âge d'activité mais, hormis quelques exceptions, rares sont les réflexions du même ordre visant à mesurer voire à réduire le taux de dépendance socio-économique des femmes retraitées par rapport aux hommes...

Notes

(1) En pastichant Ronsard.

(2) Voir le rapport conjoint de la Commission et du Conseil (Commission européenne, *Pensions viables (...), Rapport conjoint*, 2003). L'Objectif n°10 concerne l'égalité entre hommes et femmes. H. Peemans-Poullet, Pensions : un plan stratégique sans les femmes?, dans *Revue belge de Sécurité sociale*, 2003, 4, pp.1283-1299

(3) France, Allemagne, Suède, Espagne

(4) Pension de *retraite* : pension acquise par le travail professionnel (droit *direct*).

(5) Commission européenne, *op. cit.*, p31. Il s'agit de l'Objectif n2 de la MOC (Méthode ouverte de coordination).

(6) *L'assurance contre ('invalidité et la vieillesse en Allemagne*, Bruxelles, Office du travail, 1895, P. 64.

(7) Commission européenne, *op. cit.*, 2003, pp.89-90

(8) Dans les deux cas, les retraites sont calculées exactement de la même manière La distinction n'est utile que pour estimer le nombre de femmes qui pourraient éventuellement opter pour une retraite au taux ménage dans le chef du mari.

(9) Les cotisations sociales sont prélevées sur la totalité de la rémunération alors que les prestations sont plafonnées. Ainsi le taux de remplacement effectif est d'autant plus élevé que les rémunérations sont faibles.

(10) Le nouveau rapport stratégique 2004 de la Belgique est à cet égard de très mauvaise foi. Voir H. PEEMANS-POULLET, Pensions des travailleurs salariés : les leçons d'une réforme, dans *Revue belge de Sécurité sociale*, 1999, 1, pp. 71-87.

(11) Commission européenne, *op. cit.*, pp. 89-90.

(12) C. BONNET et Ch. COLIN, Vers une réduction des disparités hommes-femmes?, dans *Retraite & Société*, n°32, CNAV. 2000, pp. 48-61.

(13) Office national des pensions, *Rapport annuel 2003*, pp. 87-90.

(14) Rappelons que dans la branche des pensions, seul le mariage ouvre ces droits.

(15) Les femmes qui ne veulent plus se *marier*; n'en mesurent certainement pas les conséquences pour leurs pensions.

(16) En réalité, il s'agit tout simplement d'une diminution des rémunérations des travailleurs.

(17) *Directive 96/97* du 20 décembre 1996 modifiant la *Directive 86/378* relative à la mise en œuvre du principe de légalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de la sécurité sociale.

Une page d'histoire : du « salaire familial » aux allocations familiales. Articulation entre salaire et sécurité sociale

Référence de l'extrait : Ce texte, disponible sur le site de l'Université des Femmes (Analyse 2007/15) reprend, en l'étoffant, l'intervention d'Hedwige Peemans-Poullet aux XIX^e 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 ? ».

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.

Un salaire de misère

La misère de la classe ouvrière au milieu du XIX^e 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.

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 (1). A 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. (2)

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).

La question du salaire familial ...

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*»(3).

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?(4).

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».

En 1920, Mgr Pottier (5) 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.

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. (6)

En 1920 toujours, au Congrès d'Economie Sociale Catholique de Liège, on discute également du «salaire familial» et du salaire féminin. Le dominicain Perquy (7), 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.

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. (8) 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.

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»*.(9)

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.

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. (10)

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»* (11).

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 (12).

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 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 (13) 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 (14).

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* (15) 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. (16)

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.

Effets collatéraux : la politique nataliste

Ces allocations familiales, déconnectées du salaire individuel, font dès le début, l'objet de politiques parasitaires 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 ?

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 (17) 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.

En effet, à cette époque, la taille moyenne de la famille était déjà assez réduite. Margo De Koster (18) 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.

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.(19)

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.(20)

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.

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.

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

Allocations familiales minimales (pour un travail complet) (21)
(attribuées par les Caisses de compensation agréées)

| | |
|---|---------------|
| 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. |

Montant des prestations familiales en assistance sociale

(Fonds National de Crise, Belgique, 1930)

Allocations de chômage et *suppléments familiaux*

(montants maximaux) (22)

- Chômeuse/Femme mariée non chef de famille (23) : 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

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.

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 frs par journée d'homme et 0,40 frs par journée de femme ; en 1944: 1,55 frs par journée d'homme et 0,90 frs 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.

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 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?*» (24). 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.

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* ». (25)

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 (26), 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*».

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...*» (27). 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.

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 salariés, et même entre 35 et 36 % des dépenses de pensions des salariés) (28).

Nous avons montré que sans ces droits dérivés, nous n'aurions aucun problème pour l'avenir du financement des retraites (29); 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 sociopolitiques 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 des 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.

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 (30).

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.

Dans son ouvrage de synthèse (31), 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, 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*» (32). 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 (33), 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 rivaux à son travail professionnel, ceux de son épouse au foyer sont rivaux 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.

Selon Susan Pedersen (34), 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 (35) 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 (36) ainsi que les autres travaux qui complètent ou critiquent son analyse de la «démarchandisation» et de la «défamilialisation» (37) 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 (38). 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 mariée 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 mariage et ceux découlant du travail ? N'est-il pas légitime alors de considérer que c'est la limitation des droits des travailleuses mariées qui permet de financer les droits octroyés gratuitement aux «femmes au foyer» et à leur conjoint ?

Notes

- (1) 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
- (2) 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.
- (3) Au Royaume-Uni, un contexte différent amène les féministes à intervenir énergiquement, dès le début du XXe siècle, dans le débat sur des prestations en faveur de la maternité.
- (4) V. BRANTS, *Les grandes lignes de l'Economie Politique*, Louvain, 1901, p. 202
- (5) Antoine Pottier, prêtre, professeur de théologie, fondateur de la démocratie chrétienne à Liège, très influent dans les organisations sociales chrétiennes.
- (6) 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.
- (7) J.L. Perquy, dominicain, directeur de l'Ecole supérieure pour Travailleurs chrétiens à Heverlee, exerce une grande influence sur les œuvres sociales chrétiennes féminines.
- (8) V. CAPPE, *La femme belge*, Louvain, 1912, p. 55-70.
- (9) Pour ce passage : *Congrès d'Economie Sociale Catholique (Liège – Xhovémont) septembre 1920*, éd. Secrétariat des Œuvres Sociales, Liège, 1921.
- (10) 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.
- (11) M. DE KOSTER, *op. cit.*, p. 77-78.
- (12) *Ibidem*, p.77-78
- (13) Les employées sont couvertes par la loi sur le salaire mensuel garanti.
- (14) 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.
- (15) en fonction de la nature des entreprises, de la localisation, des qualifications personnes des travailleurs...
- (16) 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.

- (17) M. DE KOSTER, *Chers enfants....,op. cit.*, p. 171
- (18) M. DE KOSTER, *Chers enfants....,op. cit.*, p. 118
- (19) M. DE KOSTER, *Chers enfants....., op. cit.*, p.114
- (20) 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.
- (21) Les allocations minimales sont déterminées par la loi, les caisses patronales peuvent librement accorder des suppléments.
- (22) 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.
- (23) Depuis la fin de 1930, la chômeuse mariée, chômeuse complète n'a plus droit aux allocations de FNC.
- (24) M. BAERS, *Le Travail salarié de la Femme Mariée*, Rapport..., Gand, 5-6 mai, 1928, p.16
- (25) *La sécurité sociale et les Allocations Familiales*, La Ligue des Familles Nombreuses, Bruxelles, 1945, p.61.
- (26) 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^{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).
- (27) 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.25
- (28) 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)
- (29) 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.
- (30) [sous la dir. de Denise De Weerd], *De Dochters van Marianne. 75 jaar SVV*, éd. Amsab, Hadewijch, Antwerpen, 1997, p. 75
- (31) Georgette Ciselet, *La Femme, ses droits, ses devoirs et ses revendications*, éd. L'Eglantine, Bruxelles, 1930.
- (32) *L'Affranchissement de la Femme*. Bulletin trimestriel, 1^{ère} année, n° 2, 1929, p.16-30
- (33) [sous la dir.de...] D. SAINSBURY, *Gendering Welfare States*, Sage Publications, London, 1994.

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

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

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

(36) 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.

(37) Voir des auteures comme JANE LEWIS, ANN S. ORLOFF, DIANE SAINSBURY, PAT THANE....

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