

VERS UNE INDIVIDUALISATION DES DROITS SOCIAUX

----- APPROCHE EUROPEENNE ET MODELES NATIONAUX*

par Nicole KERSCHEN
chercheur CNRS

IRERP UMR CNRS N°7029 – Université Paris X **

Le thème de « l'individualisation des droits en matière de protection sociale » a connu une certaine actualité au niveau européen au milieu des années 90 et surtout dans les années 1996-97¹. Que recouvre ce thème ?

L'individualisation des droits signifie l'abolition de tous les droits dérivés fondés sur la relation de famille, de mariage ou de cohabitation et leur remplacement par des droits propres. En d'autres mots, l'individualisation des droits aborde la question de l'acquisition des droits sociaux. Or, historiquement, il existe au sein de l'Europe deux modes d'acquisition des droits sociaux : l'activité professionnelle à travers les assurances sociales de Bismarck (Allemagne) et la citoyenneté sociale à travers la sécurité sociale de Beveridge (Grande-Bretagne)².

Dans le premier modèle, les assurances sociales couvrent une classe sociale, qui vit de sa seule force de travail. Moyennant une cotisation sociale obligatoire prélevée sur la rémunération, ce système garantit un revenu de remplacement en cas de survenance d'un risque, qui empêche le travailleur de gagner sa vie pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille. A l'origine, les accidents du travail, la maladie, l'invalidité et la vieillesse constituaient des risques sociaux et seuls les travailleurs

*Une version abrégée de cet article est publiée dans l'ouvrage *Famille en scènes* dans la collection *Mutations* aux Editions *Autrement*. Cet article aborde l'individualisation des droits sociaux sous l'angle de l'acquisition des droits en matière de protection sociale et non pas sous l'angle de l'égalité hommes/femmes. Pour une approche plus large, cf. LANQUETIN (Marie-Thérèse), ALLOUACHE (Anissa), KERSCHEN (Nicole), LETABLIER (Marie-Thérèse), Individualisation/Familialisation des droits en matière de protection sociale et droits fondamentaux. Convention de recherche CNAF N°99/515, Rapport final juin 2002.

** E-mail : nicole.kerschen@noos.fr ou nkersche@u-paris10.fr, tél. 0145816874

¹ KERSCHEN (Nicole), Individualisation des droits et maintien des solidarités, Conférence sur « *La modernisation et l'amélioration de la protection sociale en Europe* », Présidence luxembourgeoise de l'Union Européenne, Mondorf novembre 1997, publié in *Bulletin luxembourgeois des Questions sociales* 1997, Volume 4, p.113 ; Séminaire sur « Individualisation des droits, sécurité sociale et égalité des chances », Paris octobre 1997, sous la direction de Nicole KERSCHEN et de Marie-Thérèse LANQUETIN, Université PARIS-X et Commission Européenne D.G.V ; MEULDERS (Danièle), JEPSSEN (Maria), PLASMAN (Olivier), VANHUYNEGEM (Philippe), Individualisation of the social and fiscal rights and the equal opportunities between women and men. DULBEA-ETE-ULB, final report january 1997; LUCKHAUS (Linda), Individualisation of social security benefits. in Christopher McCrudden (ed.), *Equality of treatment between women and men in social security*, Butterworths 1994, p.147.

² KERSCHEN (Nicole), L'individualisation et les modèles historiques de protection sociale in AISS, *Redistribuer les responsabilités pour moderniser et améliorer la protection sociale*. Série Européenne, Documentation de sécurité sociale N° 27, p.21.

étaient assurés et bénéficiaient de droits propres. La couverture des membres de famille (épouse et enfants), par exemple en cas de maladie, constituait un avantage facultatif, qualifié de « secours complémentaire », prévu par les statuts des caisses de maladie, que celles-ci étaient libres d'accorder en fonction de leurs ressources et des besoins des assurés³. Par la suite, des prestations sociales ont été garanties par la loi aux personnes ayant un lien de famille fondé sur le mariage avec l'assuré et n'exerçant pas elles-mêmes d'activité professionnelle leur ouvrant des droits propres. Ces prestations ont été accordées sans contribution additionnelle de la part du détenteur des droits propres ou du bénéficiaire des droits dérivés. Les assurances sociales offrent donc au travailleur des droits propres moyennant cotisation sociale obligatoire, ainsi que des droits dérivés gratuits aux membres de sa famille. Les droits dérivés prennent en compte la dépendance économique entre, d'une part, le travailleur, à l'époque un homme, qui doit subvenir aux besoins de sa famille grâce à l'acquisition d'un « salaire familial », et d'autre part, son épouse ayant une fonction de reproduction, d'éducation des enfants et de prise en charge des tâches domestiques. En terme de protection sociale, la reconnaissance légale de droits dérivés a été considérée comme une extension de la couverture sociale et donc comme un réel progrès social. A l'heure où on réfléchit sur l'individualisation des droits, il faut tenir compte de cette « contrainte » historiquement fondée. L'Allemagne et la France ont conservé un système de protection sociale reposant sur des droits propres acquis par la personne exerçant une activité professionnelle – homme ou femme - et sur des droits dérivés reconnus aux personnes économiquement dépendantes du bénéficiaire de droits propres – essentiellement l'épouse ou l'époux (et les situations assimilées) et les enfants.

Dans le second modèle, la sécurité sociale couvre l'ensemble de la population contre l'ensemble des risques sociaux (chômage, maladie, accident, invalidité, vieillesse), qui l'empêchent de subvenir à ses besoins. Il s'agit du principe d'universalité, qui constitue encore aujourd'hui la contribution essentielle de la doctrine de Beveridge à la conception moderne de la sécurité sociale. En théorie, ce modèle ne connaît que des droits propres et propose donc une approche concrète de l'individualisation des droits sociaux. Toute personne en âge de travailler doit payer une contribution sociale et dispose en contrepartie de droits propres, lui garantissant un minimum vital indépendant du revenu antérieur⁴. Les femmes mariées en âge de travailler n'exerçant pas d'activité professionnelle se voient reconnaître des droits propres en contrepartie d'une contribution payée par l'époux. Les enfants ont un droit personnel à prestations sans que le père (ou la mère) ait une contribution additionnelle à payer. Dans ce cas, c'est la solidarité nationale, qui prend en charge le coût de la prestation. Dans l'acquisition des droits sociaux, la sécurité sociale de Beveridge apparaît comme étant indépendante des institutions telles que le mariage ou la famille. Les droits ne sont pas fonction de la dépendance économique que l'individu entretient avec un autre individu, qui bénéficie de droits sociaux grâce à son activité professionnelle. L'épouse (ou l'époux), qui n'exerce pas d'activité professionnelle, et les enfants disposent de droits propres, appelés encore « droits universels ». C'est la

³ KERSCHEN (Nicole), Aux origines des assurances sociales luxembourgeoises. Analyse de la documentation parlementaire relative à l'assurance obligatoire contre les maladies et à l'assurance obligatoire contre les accidents (1897-1902). *in 100 ans de Sécurité sociale au Luxembourg*, Bulletin luxembourgeois des questions sociales 2001, Volume 10, p. 61.

⁴ Contrairement au modèle de Bismarck, Beveridge n'a pas voulu introduire dans le domaine de la protection sociale les disparités dans la distribution primaire des revenus.

« citoyenneté sociale », qui fonde dans ce cas les droits sociaux. Mais ce modèle n'est viable que s'il repose par ailleurs sur le « plein emploi ». Le Danemark fournit aujourd'hui le modèle le plus abouti et le plus cohérent de cette « sécurité sociale universaliste »⁵.

C'est sur ce fond historique, dont les grands principes ont peu évolué en plus d'un siècle, que le débat sur l'individualisation des droits est mené aujourd'hui au sein de l'Union Européenne. Comme la rapide présentation des deux grands modèles historiques de protection sociale le montre, l'individualisation des droits constitue un enjeu uniquement dans le premier modèle.

I. La promotion de l'individualisation des droits par la Commission des Communautés Européennes.

Quelle est la compétence de l'Union Européenne en matière de protection sociale ?

Dans sa Communication intitulée « Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union Européenne », rendue publique en mars 1997⁶, la Commission des Communautés Européennes a rappelé les compétences respectives des Etats et de la Communauté. Chaque Etat membre conserve la responsabilité de l'organisation et du financement de son propre système de sécurité sociale. L'Union européenne a la charge de la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale pour les travailleurs qui exercent leur droit de libre circulation à l'intérieur de l'Union. Mais l'Union européenne est également un cadre approprié pour des débats visant à promouvoir une meilleure compréhension mutuelle des perspectives à long terme ainsi qu'à identifier les défis communs qui se posent aux Etats membres.

Dans cette perspective, la Commission a proposé une nouvelle méthode⁷ consistant à définir des objectifs communs susceptibles de guider les politiques des Etats membres, afin de permettre la coexistence des différents systèmes nationaux de protection sociale, tout en faisant progresser ces derniers, en harmonie les uns avec les autres, vers les objectifs fondamentaux de la Communauté. Cette méthode est désignée sous l'appellation « stratégie concertée de modernisation de la protection sociale » et elle s'inscrit dans la « méthode ouverte de coordination » applicable aujourd'hui à plusieurs domaines du « social », tels que l'emploi⁸, la protection sociale en général⁹, les retraites¹⁰, la santé et la dépendance¹¹, la lutte contre

⁵ Le Royaume-Uni n'a jamais mis en place le modèle de Beveridge, ce qui explique le clivage entre le modèle théorique « très stimulant » et la réalité « beaucoup moins idyllique » de la sécurité sociale britannique.

⁶ Communication du 12 mars 1997, COM [1997] 102.

⁷ En réalité, la Commission a repris une méthode d'adaptation des systèmes de protection sociale, qui avait été arrêtée par une recommandation du Conseil des Ministres du 27 juillet 1992 et qui était restée lettre morte.

⁸ QUINTIN (Odile) et FAVAREL-DAPAS, (Brigitte), L'Europe sociale. Enjeux et réalités. Documentation française 1999, Collection *Réflexe Europe*. P. 120. Voir également «*Stratégie coordonnée pour l'emploi* » sur le site Internet : <http://www.europa.eu.int>.

⁹ COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, Communication du 14 juillet 1999 relative à « la stratégie concertée pour moderniser la protection sociale », COM(1999) 347 final.

¹⁰ notamment COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, Communication du 3 juillet 2001 intitulée « Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables », COM(2001) 362 final.

¹¹ COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, Communication du 5 décembre 2001 sur « l'avenir des soins de santé et des soins pour les personnes âgées : garantir l'accessibilité, la qualité et la viabilité financière », COM(2001) 723 final.

l'exclusion sociale¹² et l'immigration¹³. Il s'agit d'un processus politique original de construction du modèle social européen. La méthode consiste à laisser converger les différentes politiques nationales entre les 15 Etats membres, en pointant les réussites (« les bonnes pratiques »), de telle façon qu'une politique sociale communautaire se mette en place progressivement, sans qu'il y ait pour autant recours à des instruments juridiquement contraignants¹⁴. Les anglophones parlent de « soft law ».

Au-delà de la méthode, la Commission présente à travers sa Communication une réflexion d'ensemble sur l'avenir de la protection sociale en Europe et sur la nécessité de consolider la protection sociale comme un trait distinctif du modèle social européen. La promotion « d'un haut niveau de protection sociale » figure parmi les objectifs sociaux définis dans l'article 2 du Traité de l'Union Européenne. Le thème de l'individualisation des droits s'intègre dans une réflexion sur l'adaptation des systèmes de protection sociale aux mutations de la société européenne et non pas dans un débat sur la déconstruction de l'Etat-Providence, voire sur la privatisation de la protection sociale.

Aussi le principal enjeu de la modernisation de la protection sociale réside-t-il dans la garantie de la viabilité des systèmes. Pour la Commission, cette viabilité dépendra de la capacité de la société européenne à créer des emplois pour une partie croissante de la population. L'augmentation du taux d'emploi en Europe a pour objectif de garantir un haut niveau de protection sociale. Mais la modernisation de la protection sociale est aussi considérée comme un des moyens pour atteindre un haut niveau d'emploi dans l'Union Européenne. L'emploi doit être au service de la protection sociale et, en retour, la protection sociale doit être au service de l'emploi.

Au-delà de cette "profession de foi", qui fonde sa position en matière de protection sociale, la Commission aborde quatre axes de modernisation: rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi, adapter la protection sociale au vieillissement démographique, adapter la protection sociale au nouvel équilibre entre les sexes, améliorer la protection sociale des migrants. Il n'est pas possible - et probablement pas nécessaire - de développer dans ce cadre d'analyse les différents aspects traités. Le thème de l'individualisation des droits a émergé dans le troisième axe. C'est donc la question des droits dérivés reconnus aux femmes dans le cadre du modèle des assurances sociales, qui est prioritairement visée.

Comment la Commission argumente-t-elle sa position ?

La Commission prend d'abord acte de la participation accrue des femmes au marché du travail et elle déclare qu'il s'agit d'un phénomène irréversible, qui continuera à augmenter¹⁵. Elle justifie ensuite sa position d'une individualisation des droits, c'est-

¹² Voir « *processus pour l'inclusion sociale* » sur le site Internet précité.

¹³ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, Communication du 11 juillet 2001 au Conseil et au Parlement Européen sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration, COM(2001) 387 final.

¹⁴ La procédure est plus ou moins formelle suivant le domaine concerné. La stratégie coordonnée pour l'emploi est fondée sur le processus le plus intégré et le plus abouti. Il n'est pas possible, dans ce cadre, d'aborder plus en détails ce processus, cf. Odile QUINTIN précité sous réf. 8.

¹⁵ Lors du Conseil Européen de Lisbonne en mars 2000, les 15 Etats membres se sont mis d'accord pour progresser vers « le plein emploi » en adoptant un objectif quantifié en termes de taux d'emploi global, qui doit

à-dire du passage des droits dérivés vers des droits propres. Bien que les droits dérivés aient constitué un mécanisme d'extension des droits sociaux très favorable aux femmes – ils leur ont permis d'échapper à la pauvreté - ils posent aujourd'hui au moins trois problèmes majeurs:

- *un problème d'insécurité pour les titulaires de droits dérivés*

Les droits dérivés instituent une dépendance à l'égard du titulaire des droits aux prestations. En cas de rupture de la relation, les titulaires perdent leurs droits sociaux. De plus, dans de nombreux pays, seuls les épouses et les enfants peuvent bénéficier de droits dérivés, alors que la composition des ménages, les types de famille et les formes de cohabitation changent et appellent de nouvelles réponses.

- *un problème de désincitation au travail*

Les droits dérivés dissuadent les femmes à se présenter sur le marché du travail et les incitent à travailler dans l'économie informelle, sans couverture sociale propre. Leur travail n'est pas considéré comme un moyen indépendant de gagner leur vie, mais plutôt comme un complément au budget familial.

- *un problème de justice sociale en matière de pensions*

Les droits dérivés sont accordés gratuitement, sans contrepartie en terme de cotisation sociale. Ainsi, les pensions de réversion permettent aux intéressées de bénéficier d'une pension calculée sur la base des cotisations du conjoint décédé sans que celui-ci ait eu à payer des cotisations additionnelles. Bien plus, les femmes qui n'ont jamais travaillé reçoivent une pension de survie calculée d'après la carrière et les revenus de leur conjoint décédé, qui peut être plus élevée que celle d'une femme qui a travaillé toute sa vie pour une rémunération plus faible. En effet, les pensions vieillesse reflètent les inégalités du marché du travail. Or, les rémunérations des femmes sont de 25 à 30% inférieures aux rémunérations des hommes. Le système actuel instaure une inégalité flagrante dans la redistribution, qui favorise les femmes mariées sans emploi au dépens des femmes ayant exercé une activité professionnelle.

A partir de l'identification de ces trois problèmes, la Commission plaide pour une individualisation progressive des droits visant à mettre un terme à la pratique, qui consiste à tenir compte des liens familiaux pour assurer la protection sociale d'un individu. Elle préconise un alignement de la protection sociale sur la législation régissant le contrat de travail, laquelle considère "les travailleurs comme des individus". Elle note que l'individualisation des droits est "conforme à la tendance générale vers une plus grande autonomie de l'individu". Elle précise enfin que l'individualisation dépasse les questions de sexe et qu'elle concerne aussi les relations entre parent(s) et enfant(s), "à la lumière des nouveaux modèles familiaux".

Comment la Commission envisage-t-elle la réalisation concrète de l'individualisation des droits?

Elle demande aux Etats membres d'éviter que l'individualisation des droits ne conduise à une détérioration de certaines situations. Pour cela, il faut mettre en place "une stratégie pour encourager tous les travailleurs potentiels à participer eux-mêmes au marché du travail, plutôt que de peser indûment sur les finances familiales". Ensuite, il faut aborder l'individualisation des droits différemment suivant les branches de la protection sociale. Pour la Commission, l'individualisation ne pose guère de problèmes en matière de soins de santé et de prestations de chômage. Par contre, la situation semble beaucoup plus compliquée en matière de pensions, et principalement de pensions de survie (pension de veuvage et pension de réversion). La Commission propose le schéma suivant: une pension de base pour tous, déconnectée de l'activité professionnelle, complétée par une pension professionnelle. Cette voie lui semble cependant étroite, car on assiste partout à "un renforcement du lien entre contributions et droits". Par ailleurs, la Commission envisage une réflexion approfondie sur les interruptions de carrière, qui produisent des effets sur le montant des pensions, à partir de la diversité des approches existant au sein de l'Union Européenne.

Depuis 1997, le thème de l'individualisation des droits n'a plus été abordé en bloc, de front, au niveau communautaire. Il a été intégré au sein de réflexions en cours concernant, d'une part, l'avenir des retraites¹⁶ et, d'autre part, les systèmes de soins de santé et de soins aux personnes âgées¹⁷. Qu'en est-il des 15 Etats membres ou plus exactement des Etats membres, qui conservent un système de protection sociale mariant droits propres et droits dérivés ?

II. La concrétisation de l'individualisation au niveau national.

A priori, les Etats membres ne sont ni moteurs ni demandeurs en la matière. Ainsi, on n'observe aucune tendance nette dans le sens d'une individualisation progressive des droits dans les différents systèmes européens, sauf pour les pays scandinaves.

Prenons comme exemple la France. Bien que le modèle familial y ait subi de profondes mutations, qui se traduisent par des divorces, des concubinages, des cohabitations stables hétéro- et homosexuelles, et récemment par la création du pacte civil de solidarité, l'individualisation des droits sociaux ne constitue pas un sujet de débat dans le cadre de la modernisation de la protection sociale. Au contraire, il existe une revendication forte relative à l'extension des droits dérivés à tous les « couples » et à toutes les situations. Ainsi, certains droits dérivés, principalement en matière de prestations en nature de l'assurance-maladie, ont été étendus du conjoint au concubin (pendant les années 70), puis au « cohabitant stable » (pendant les années 90), à condition que ce dernier soit à la charge effective, totale et permanente de l'assuré, détenteur de droits propres et enfin, très récemment, au PACSé. Dans ces cas, c'est l'institution, qui continue de générer des droits, qu'il s'agisse du mariage, du concubinage ou du PACS, que cette « union » concerne des couples hétérosexuels ou des couples homosexuels. Les droits sociaux demeurent, pour partie, fondés sur les liens de « dépendance économique » entre individus. Cette évolution s'oppose radicalement à l'individualisation au sens d'acquisition de

¹⁶ Cf. sous référence 10.

¹⁷ « Pour les Européens, l'accès aux soins de santé est un droit fondamental, essentiel à la dignité humaine, qui doit donc être garanti pour tous », Communication du 5 décembre 2001 précitée, COM(2001) 723 final.

droits propres. Elle constitue même une alternative à l'individualisation, dont elle bloque le processus.

Mais l'Union Européenne offre deux modèles d'individualisation des droits à partir desquels une réflexion peut être entamée : d'une part, le modèle nordique du Welfare State, fondé sur des droits universels (nous allons nous intéresser au système danois), et d'autre part, le modèle germanique de l'Etat social en cours d'évolution (les récentes réformes du système allemand seront analysées).

Le Danemark : les droits universels de l'enfant et l'abrogation de l'assurance veuvage¹⁸

Au Danemark, le mariage ou toute autre institution ne forme plus la base de la régulation sociale, mais constitue un arrangement d'ordre privé. Chaque personne en âge de travailler doit être économiquement indépendante et cette indépendance est obtenue grâce à la participation au marché du travail. Le taux d'emploi global¹⁹ au Danemark était en 1999 de l'ordre de 76,5% (moyenne EU15 : 62,2%). Les femmes sont massivement rentrées sur le marché du travail dès les années 60 et elles ont revendiqué par la suite le droit au travail, qui leur a été garanti sous la forme de la permanence d'un lien avec le marché du travail. Le taux d'emploi des femmes²⁰ était en 1999 de l'ordre de 71,6% (moyenne EU15 : 52,9%). Ce pourcentage descend à 61,4% (moyenne EU15 : 44,2%), lorsqu'on s'intéresse au taux d'emploi « équivalent plein temps »²¹. Ce compromis social est fondé sur le « plein emploi » et sur des contributions élevées. En contrepartie, le Welfare State danois offre un mélange de droits universels (par exemple, l'accès de tous au service national de santé et à une retraite de base), de droits complémentaires assurantiels basés sur l'activité professionnelle et de mise à disposition de services publics, quasi-gratuits, pour la petite enfance et pour les personnes dépendantes. De plus, le père et la mère se voient offrir des congés parentaux dont l'objectif explicite est de permettre aux deux parents de concilier la vie professionnelle et la vie familiale.

Mais ce système n'a pas toujours été totalement individualisé. Trois réformes témoignent de son évolution récente : la reconnaissance de droits propres aux enfants en matière de santé, l'attribution d'allocations pour enfant (au lieu d'allocations familiales), ainsi que l'abrogation de l'assurance-veuvage.

Bien que le Danemark garantisse, sous forme d'un droit fondamental, à chaque résident, un accès gratuit aux soins médicaux, les enfants bénéficiaient de droits dérivés et figuraient sur la carte de sécurité sociale d'un de leurs parents. Une

¹⁸ Mon intérêt pour le système danois date de l'époque (1996-1997) où j'ai participé à une recherche intitulée « Obstacles juridiques sur le chemin vers l'égalité pour les femmes », coordonnée par Konstanze PLETT du ZERP de l'Université de Brême (Allemagne). Grâce à la représentante danoise, Grethe FENGER-MÖLLER, ancien Ministre du Travail, les subtilités du modèle danois sont devenues accessibles aux chercheurs habitués à réfléchir à partir du modèle des assurances sociales.

¹⁹ Le taux d'emploi global = le rapport entre le nombre de personnes occupant un emploi et la population en âge de travailler (âgée de 15 à 64 ans).

²⁰ Le taux d'emploi des femmes = le rapport entre le nombre de femmes occupant un emploi et la population féminine en âge de travailler (âgée de 15 à 64 ans).

²¹ Dans ce cas, les emplois à temps partiels sont comptabilisés en fonction du temps réel rapporté au temps plein. En d'autres mots, 2 emplois à mi-temps sont comptabilisés comme 1 emploi à temps plein.

réforme récente a abouti au remplacement des droits dérivés par des droits propres et à la délivrance d'une carte individuelle de sécurité sociale. Cette modification a été motivée tant par la recherche d'une plus grande transparence dans les dépenses de santé – au préalable, il était impossible d'isoler les dépenses de l'enfant et celles de la mère ou du père – que par les difficultés pratiques engendrées par les divorces et les gardes d'enfant alternées.

Mais l'individualisation a également touché la fiscalité. Chaque personne est aujourd'hui individuellement soumise à l'impôt et toute réduction d'impôt pour charge d'enfant a été abolie. En contrepartie, chaque enfant a droit à une allocation appelée « child benefit » (allocation pour enfant) versée en principe à la mère. De cette façon, le Danemark entend affecter des sommes d'argent directement aux besoins de l'enfant. Il s'agit d'une prestation universelle uniforme, droit propre de l'enfant, dont ni le versement ni le montant ne dépendent de la situation financière des parents ou de la composition de la famille.

Dans le courant des années 80, le Danemark a également abrogé l'assurance-veuvage, qui visait la situation de la veuve lors du décès du conjoint avant l'âge d'ouverture des droits à pension-vieillesse²². L'assurance-veuvage ne constitue pas à proprement parler un « droit dérivé » tel que nous l'avons défini précédemment. Mais le risque veuvage est fondé sur la dépendance économique au sein du couple et a pour objectif d'assurer un revenu au conjoint survivant. Le Danemark a justifié sa décision par le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes. Cette justification est intéressante. Le principe d'égalité aurait pu être satisfait par la reconnaissance des mêmes droits au veuf qu'à la veuve. En choisissant la voie de l'individualisation par l'abrogation pure et simple de l'assurance-veuvage, le Danemark a poursuivi un autre but : rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi en incitant, voire en obligeant, les veuves à exercer une activité professionnelle leur permettant de subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs enfants. Cette réforme n'a été possible que dans la mesure où les femmes exercent massivement une activité professionnelle au Danemark. Dans un autre contexte économique et sociale, elle aurait abouti à un appauvrissement de ces veuves. Elle doit aussi être interprétée comme une évolution irréversible : aujourd'hui, les jeunes femmes danoises n'ont plus véritablement le choix entre l'exercice d'une activité professionnelle et « être femme au foyer », sauf à s'exposer à une insécurité importante, qui peut être combattue grâce à une assurance privée du type « assurance-vie » à souscrire en couple. Sous cet aspect, l'abrogation de l'assurance-veuvage équivaut à la privatisation d'un risque préalablement couvert par la sécurité sociale²³.

²² Rappelons qu'après la liquidation de la pension-vieillesse, la situation de la veuve est différente, parce qu'elle dispose de droits propres grâce à une pension universelle.

²³ Les Pays-Bas ont emboîté le pas au Danemark par la réforme du « General Surviving Relations Act » (A.N.W. 1996). Cette réforme tient compte de la faible participation des femmes au marché du travail jusqu'à une époque très récente et de la traditionnelle interruption de l'activité professionnelle par les femmes pour éduquer leurs enfants. Elle est fondée sur un dispositif transitoire : les femmes nées avant le 1^{er} janvier 1950 continuent à bénéficier de la pension-veuvage ; les femmes nées après le 1^{er} janvier 1950 n'ont plus droit à cette pension, sauf si elles ont des enfants âgés de moins de 18 ans à charge. De plus, cette pension est attribuée sous condition de ressources et elle peut être réduite, voire supprimée lorsque le conjoint survivant perçoit une rémunération dépassant un certain montant. Comme au Danemark, la législation hollandaise incite les femmes veuves à retourner sur le marché du travail et à acquérir une indépendance économique.

L'Allemagne : la prise en compte du « care » et le « splitting » des pensions²⁴

A l'opposé du Danemark, l'Allemagne continue de considérer la famille fondée sur le mariage comme la base de la régulation sociale. Mais ce modèle est aujourd'hui en transition. Alors qu'il existait dans les années 50 un consensus, même parmi les femmes, en faveur du modèle familial du « male breadwinner », on assiste aujourd'hui à une diversification des modèles : ainsi coexistent le modèle traditionnel et un modèle plus ouvert d'incitation au travail pour les femmes en général et au travail à temps partiel pour les mères. En Allemagne, le taux d'emploi des femmes n'est pas encore très élevé et le travail à temps partiel représente une part non négligeable du total de l'emploi féminin. Ainsi, en 1999, le taux d'emploi des femmes était de l'ordre de 57,1% , soit inférieur de plus de 14 points au taux d'emploi des femmes au Danemark²⁵. Ce pourcentage descend à 45,6% (moyenne EU15 : 44,2%), lorsqu'on s'intéresse au taux d'emploi « équivalent plein temps ».

L'évolution du système allemand vers une plus grande individualisation des droits présente une grande cohérence. Trois réformes en témoignent : la reconnaissance du « care » comme un travail pour l'acquisition de droits propres en matière d'assurance-vieillesse, le « splitting » des droits à pension en cas de divorce et son extension, dans le cadre de la grande réforme des retraites, en tant qu'option librement choisie par les deux époux.

Depuis de nombreuses années, l'Allemagne se préoccupe de la question des retraites des femmes. Dans la mesure où le système allemand est fortement contributif et ne connaît pas de pension minimum, les droits au moment de la retraite reflètent fidèlement la position de la personne sur le marché du travail. Ce système s'est révélé très défavorable pour les « femmes au foyer » – elles ne disposent que de droits dérivés – et pour les femmes exerçant une activité professionnelle à temps partiel ou avec des interruptions de carrière. Les associations de femmes, nombreuses et très diversifiées, ont revendiqué, dès les années 70, une compensation financière pour les activités exercées dans la sphère privée. Cette compensation a pris deux voies différentes, mais complémentaires.

Le « travail » fourni par les femmes dans l'éducation des enfants et dans la prise en charge des personnes dépendantes au sein de la famille (le « care ») a été reconnu comme « une activité socialement utile » et assimilé, pour l'attribution de droits propres à la retraite, à une activité professionnelle donnant lieu au versement par l'Etat de cotisations à la caisse de retraite. Dès 1986, des avantages vieillesse ont été attribués pour les périodes consacrées à l'éducation des enfants. Pour

²⁴ Mes connaissances du modèle allemand ont été beaucoup enrichies par la collaboration avec une chercheuse allemande, Mechthild VEIL du Bureau pour « la politique sociale et la recherche sur le genre en Europe » à Francfort. Elle vient de terminer « une recherche comparative Allemagne – France sur les retraites des femmes » pour la Fondation Hans Böckler, proche du syndicat DGB. Mechthild VEIL a publié en France : Les femmes face à la retraite : la fin des inégalités ? *in* Retraite et Société, N° 32/2000, pp.29 – 47 ; La réforme des retraites de 2001 : réduction de la répartition, un pas vers la capitalisation. *in* Chronique internationale de l'IRES, N°69, mars 2001, pp.3-14 ; La réforme des retraites de 2001, quelles incidences pour les femmes ? *in* Chronique Internationale de l'IRES, N°70, mai 2001, pp. 17 à 28.

²⁵ mais néanmoins supérieur à la moyenne européenne de l'ordre de 52,6%. Le taux d'emploi des femmes doit cependant être rapporté au taux d'emploi global (hommes et femmes) de 66%, qui est inférieur de 10 points au taux d'emploi global du Danemark.

déterminer le niveau des prestations vieillesse correspondant au « care », une rémunération fictive a été déterminée. Elle a été fixée par le législateur à 100% de la rémunération moyenne des assurés obligatoires à l'assurance-vieillesse. A l'origine, les seuls destinataires de cet avantage vieillesse étaient les mères (ou les pères), qui avaient interrompu, à la naissance de leurs enfants, leur activité professionnelle le temps de les élever. Cette mesure a été étendue par la suite à toutes les mères, avec la possibilité pour elles de faire transférer l'avantage vieillesse au père. Trois années sont attribuées, par enfant, pour les enfants nés à partir de 1992 (un an pour les autres enfants). Dans les années 90, l'assurance-dépendance a reconnu des droits similaires en matière de retraite à la tierce personne non professionnelle, qui prend en charge au sein de la famille une personne dépendante.

Le « splitting » des droits à pension constitue l'autre originalité du modèle allemand. Il a été introduit, en cas de divorce, par la réforme du droit de la famille et du mariage de 1977. Au moment du divorce, la totalité des droits futurs à retraite, acquis par les deux époux grâce à une activité professionnelle ou à des activités assimilées pendant la période du mariage, sont réunis, puis partagés par moitié entre les deux époux. Celui des époux, qui n'a pas acquis de droits propres ou qui a acquis des droits moindres, bénéficiera d'une partie des droits de l'autre époux. Ces « droits partagés » ont pour finalité de « récompenser » l'épouse, qui aura consacré sa vie aux tâches domestiques et à l'éducation des enfants et qui, de ce fait, n'aura pas exercé d'activité professionnelle lui permettant d'acquérir des droits propres à pension.

Depuis les années 70, différentes propositions ont été faites pour étendre le « splitting » aux époux pendant le mariage. Lors de la réforme « Riester » des retraites de 2001, une option a été ouverte aux personnes, qui concluent un mariage après la mise en œuvre de la réforme, et aux couples dont les deux époux sont âgés de moins de 40 ans. Ceux-ci peuvent librement opter, soit pour le système traditionnel, c'est-à-dire des droits dérivés sous forme de pension de réversion pour l'épouse au moment du décès du conjoint, soit pour le « splitting ». Dans ce dernier cas, au moment de la liquidation des retraites, l'époux et l'épouse bénéficient de droits propres par « partage des droits » acquis par le couple pendant le mariage. Cette option est considérée comme une « affaire privée ».

Cette approche de l'individualisation des droits appelle plusieurs remarques.

On assiste à une véritable individualisation des droits, c'est-à-dire au passage de droits dérivés à des droits propres. Au moment de la liquidation des pensions, l'époux et l'épouse bénéficient de droits propres acquis définitivement, peu importe les changements ultérieurs de situation. L'individualisation des droits est synonyme d'indépendance économique – ce qui peut paraître paradoxal pour des femmes qui ont toute leur vie dépendues économiquement de leur mari – et elle s'accompagne d'une plus grande autonomie de vie. Ainsi, en cas de décès du conjoint, l'époux ou l'épouse peut se remarier sans pour autant perdre ses droits à pension, ce qui n'est pas le cas pour la pension de réversion, droit dérivé, qui est en principe supprimée.

Mais le « splitting » peut aussi être interprété négativement, comme un mécanisme « perpétuant le passé sous une autre forme »²⁶. Il renforce l'idée de la dépendance économique entre époux pendant la vie active, il légitime le partage des rôles par sexe et il permet seulement à « la femme au foyer » de jouir, à titre individuel, au moment de la retraite, des droits acquis par l'activité professionnelle du conjoint. A moins, qu'il ne s'agisse d'une « troisième voie » ! En théorie, les jeunes femmes allemandes demeurent libres de choisir entre l'exercice d'une activité professionnelle et « être femme au foyer » ou d'alterner ces deux « activités », à condition qu'elles arrivent à décider leur conjoint pour l'option du « splitting » (sphère privée) et que les services à la petite enfance²⁷ et aux personnes dépendantes soient mieux développés permettant une véritable conciliation entre vie professionnelle et vie familiale (sphère publique). Mais l'évolution actuelle montre une autre réalité : beaucoup de femmes qualifiées considèrent qu'il est trop difficile de mener de front une vie professionnelle et une vie de mère et renoncent à avoir des enfants. Aussi, trouve-t-on aujourd'hui en Allemagne deux types de femmes, celles qui ont une vie professionnelle sur le modèle masculin, à temps plein, et qui n'ont pas d'enfants, et celles qui n'exercent pas d'activité professionnelle et qui mènent une vie familiale avec enfants.

III. Quelles leçons peut-on tirer de ces modèles pour l'Europe et pour la France ?

L'Allemagne propose une voie d'adaptation du modèle des assurances sociales à l'évolution des mœurs en offrant une « nouvelle sécurité » aux femmes mariées qu'elles aient exercé ou non une activité professionnelle et qu'elles aient élevé ou non des enfants. Cette transformation du système ne répond que très partiellement aux problèmes justifiant pour la Commission des Communautés Européennes une individualisation des droits sociaux. L'Allemagne a cependant le mérite de poser la question de l'individualisation des droits, même si les solutions retenues paraissent encore très timides et même si elles n'abordent pas de front la question de l'indépendance économique de l'individu tout au long de la vie.

A l'opposé, le Danemark propose une voie radicale de changement de paradigme. La participation de tous les individus en âge de travailler à la vie économique constitue la condition d'existence de son modèle universaliste de sécurité sociale, qui offre en contrepartie une protection de la naissance jusqu'à la mort (« from the cradle to the tomb » W. Beveridge). Dans ce modèle, l'individu a d'autant plus de droits qu'il a d'obligations envers la collectivité.

Quelle est aujourd'hui l'approche française ? La France a opté pour une position attentiste tablant sur une augmentation du taux d'emploi des femmes et sur un

²⁶ LUCKHAUS (Linda), précité p.147.

²⁷ Une autre réflexion, en cours en Allemagne, concerne les horaires scolaires et plus particulièrement les « écoles à temps plein », c'est-à-dire offrant des cours ou un accueil pendant toute la journée. Cette évolution devrait permettre une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie famille pour les parents et favoriser ainsi le travail à temps plein des mères.

accroissement automatique, par ce biais, des droits propres²⁸. Or cette voie semble étroite, comme le démontrent les chiffres de l'emploi : le taux d'emploi des femmes françaises avoisine le taux d'emploi des femmes allemandes, à savoir 53,5% (France) contre 57,1% (Allemagne) pour le taux d'emploi total et 47% (France) contre 45,6% (Allemagne) pour le taux d'emploi « équivalent plein temps ». Cette voie ne semble pas non plus très réaliste, dans la mesure où elle maintient le modèle traditionnel de la dépendance économique entre individus sans tenir compte de la transformation des mœurs et de la mutation de la société. Une réflexion en profondeur sur les modes d'acquisition des droits sociaux semble de plus en plus incontournable. La réflexion sur l'individualisation progressive des droits²⁹ pourrait, en outre, fournir aux pouvoirs publics une opportunité pour restaurer la sécurité sociale dans sa fonction d'outil de modernisation de la société, fonction qu'elle a eue par le passé lors de la mise en place du plan français de sécurité sociale de 1945³⁰.

²⁸ ZAIDMAN (Catherine), L'individualisation des droits réduirait-elle les inégalités hommes/femmes ? *Droit social* 1998 N°6 ; BROCAS (Anne-Marie), L'individualisation des droits sociaux in Annexe au Rapport d'Irène THERY, *Couple, filiation et parenté aujourd'hui*. Ed. Odile Jacob 1998 pp. 330 à 345.

²⁹ D'autres pays en Europe engagent actuellement des réflexions dans ce sens. Dans le plan national d'action pour l'emploi de 2002, le Luxembourg a indiqué qu'il a mis en place un groupe de travail pour étudier la problématique de l'individualisation des droits à pension (p. 13).

³⁰ A l'époque, l'émancipation des travailleurs était à l'ordre du jour. La modernisation de la protection sociale en Europe appelle aujourd'hui l'émancipation de l'individu. Cf. KERSCHEN (Nicole), L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945. in *Revue française de science politique*, N° spécial *La protection sociale en perspectives*, août 1995 Vol. 45 N°4 p. 570.