

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

4 JUILLET 1997

Proposition de résolution relative aux droits dérivés en sécurité sociale

(Déposée par Mme Bribosia-Picard et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

PRÉAMBULE

C'est dans le cadre de la réforme globale de la sécurité sociale que la problématique des droits dérivés des adultes et de leur financement doit être abordée.

Afin d'être sûr de mettre les mêmes notions derrière les mêmes vocables, il est important de définir les notions de droits dérivés et de droits directs.

Par droits directs ou propres, l'on entend les droits qui sont acquis par les travailleurs en raison de leur activité professionnelle. Cette activité professionnelle déclarée marque l'adhésion de ces travailleurs à un contrat collectif en vertu duquel il 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 les cas où ces risques surviendraient. Pour les travailleurs salariés, ce salaire différé est retenu à la source sous forme de cotisations sociales.

Par droits dérivés, l'on entend les droits se fondant, 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

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

4 JULI 1997

Voorstel van resolutie betreffende de afgeleide rechten in de sociale zekerheid

(Ingediend door mevrouw Bribosia-Picard c.s.)

TOELICHTING

INLEIDING

De problematiek van de afgeleide rechten van volwassenen en de financiering daarvan dient aangepakt te worden in het kader van de algehele hervorming van de sociale zekerheid.

Om spraakverwarring te voorkomen is het belangrijk de inhoud van de begrippen «afgeleide rechten» en «rechtstreekse rechten» duidelijk te bepalen.

Onder rechtstreekse of eigen rechten wordt verstaan de rechten die werknemers verwerven door hun beroepsactiviteit. Met deze aangegeven beroepsarbeid treden de werknemers toe tot een collectieve regeling krachtens welke zij onderling solidair zijn voor een aantal risico's verbonden aan die beroepsarbeid en verklaren zij het ermee eens te zijn het voor solidariteit bestemde deel van hun loon later uit te betalen ingeval die risico's zich voordoen. Bij werknemers wordt dat uitgesteld loon ingehouden aan de bron in de vorm van sociale-zekerheidsbijdragen.

Onder afgeleide rechten wordt verstaan rechten die niet door arbeid ontstaan maar door verwantschap (ouders-kinderen), door het huwelijk of door het samenwonen (ongehuwd samenwonen of andere vormen van samenwonen), waardoor er een band ontstaat tussen wie rechtstreekse rechten bezit en een

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.

ÉVOLUTION DE NOTRE PROTECTION SOCIALE

En Belgique, nous disposons de deux systèmes de protection sociale: d'une part, la sécurité sociale, d'autre part, l'assistance sociale.

La sécurité sociale belge s'inspire des idées et législations allemandes du gouvernement Bismarck. Il s'agit d'une sécurité sociale qui est liée à la présence du travailleur sur le marché du travail. C'est une protection qui concerne donc les travailleurs et non tous les citoyens. 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.

Le financement de la sécurité sociale et des revenus de remplacement y afférents s'opère par le biais de prélèvements de cotisations sociales sur la rémunération des travailleurs.

Quant aux revenus de remplacement, ils sont en principe maximalistes, c'est-à-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 de cette protection sociale est celui de l'assurance sociale: celui qui a versé ses cotisations a fait la preuve qu'il s'assurait et donc, quand le risque survient, l'assuré a droit à ses prestations (sans enquête sur l'état de besoin ou de dépendance).

L'assistance sociale belge, quant à elle, trouve son fondement dans le courant dit universaliste. L'idée est 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. Ce courant universaliste s'est particulièrement développé depuis la deuxième guerre mondiale et a été influencé par la philosophie sociale anglaise de Beveridge qui a notamment présidé à l'instauration du système national de santé après la deuxième guerre mondiale.

En principe, les prestations en espèces ne sont accordées qu'après une enquête sur l'état de besoin

persoon die van hem afhangt en geacht wordt te zijnen laste te komen. Deze afgeleide rechten worden om niet toegekend, de rechthebbende die deze rechten doet ingaan, heeft vooraf geen enkele specifieke premie of bijdrage gestort.

ONTWIKKELING VAN ONZE SOCIALE BESCHERMING

In België bestaan er twee regelingen inzake sociale bescherming: enerzijds is er de sociale zekerheid en anderzijds de sociale bijstand.

In België is de sociale zekerheid ingegeven door het ideeëngoed en de wetgeving van het Duitsland van Bismarck. Deze sociale-zekerheidsregeling houdt verband met de aanwezigheid van de werknemer op de arbeidsmarkt. Het gaat om een bescherming van de werknemers alleen en niet van alle burgers. Zij wil de risico's dekken verbonden aan het beroepsleven, bijvoorbeeld een te laag loon om het hoofd te kunnen bieden aan uitzonderlijke uitgaven (ziekte) of extra-uitgaven (opvoeding van de kinderen) of bij loonverlies (werkloosheid, invaliditeit, ouderdom).

De solidariteit tussen werknemers gaat er precies van uit dat ieder van hen aan diezelfde risico's blootgesteld kan zijn.

De sociale zekerheid en de daarbij horende vervangingsinkomens worden gefinancierd via inhoudingen van sociale-zekerheidsbijdragen op het loon van de werknemers.

De vervangingsinkomens zijn principieel maximalistisch, wat betekent dat zij rekening houden met het tevoren verdiende loon en in grote trekken de werknemer willen helpen zijn vroeger verworven levensstandaard te bewaren. Deze sociale bescherming steunt op het grondbeginsel van de sociale verzekering: wie bijdragen heeft gestort, bewijst dat hij verzekerd is. Wanneer het risico opduikt, kan de verzekerde aanspraak maken op die prestaties (zonder dat er daarvoor een onderzoek moet komen naar de staat van behoeftigheid of afhankelijkheid).

In België is de sociale bijstand gebaseerd op het zogeheten universalistisch gedachtegoed. Dat gaat ervan uit dat in een bepaald land de bevolking in haar geheel recht heeft op bepaalde vormen van bescherming, waarvan de twee voornaamste zijn het recht op het bestaansminimum en het recht op verzorging. Vooral sedert de tweede wereldoorlog heeft die universalistische stroming een hoge vlucht genomen en de invloed ondergaan van de sociale denkbeelden van de Engelsman Beveridge, die onder meer de drijvende kracht is geweest voor de invoering van een nationale gezondheidsdienst na de tweede wereldoorlog.

In principe is het zo dat uitkeringen in contanten pas na een onderzoek naar de staat van behoeftig-

(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 l'aide est assuré par la fiscalité générale.

La problématique des droits dérivés s'inscrit exactement dans le cadre de ces deux branches de la protection sociale car les droits dérivés consistent à faire assumer 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 sont accordés 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 béveridgien.

Or, cette multiplication de droits non contributifs est devenue impayable. Et de plus en plus, ce sont des titulaires de droits directs et contributifs qui sont progressivement versés dans un régime qui a des caractéristiques de l'assistance (exemple: c'est une chômeuse cohabitante qui sera exclue du chômage si la personne avec qui elle vit dispose de moyens financiers jugés suffisants par la réglementation).

COÛT DES DROITS DÉRIVÉS

Il n'existe pas d'étude actualisée sur le coût des droits dérivés. Mais afin de se faire une idée de ce que ceux-ci peuvent représenter, nous reprenons une évaluation chiffrée approximative établie par Gabrielle Clotuche, Directeur général au Ministère des affaires sociales, et divulguée lors d'un colloque sur l'individualisation des droits en sécurité sociale en juin 1992.

En matière de pension

Les droits dérivés dans la branche des pensions concernent le supplément accordé aux pensions de retraite au taux ménage (soit 25 % de plus que la pension d'isolé), les pensions de retraite au taux isolé lorsqu'il s'agit d'une pension attribuée au conjoint séparé ou divorcé, les pensions de survie (soit 100 % de la pension d'isolé du conjoint décédé).

Dans le seul régime salarié, 36 % des dépenses de pensions constituent des droits dérivés. Parmi ces 36 %, 90 % environ représentent des prestations de survie.

heid worden toegekend (personen die niet beschikken over voldoende inkomsten, noch familieleden hebben die voor hen kunnen zorgen). Dat geschiedt op een louter minimalistische basis.

De sociale steun wordt gefinancierd door de algemene fiscaliteit.

De problematiek van de afgeleide rechten valt exact binnen de twee onderdelen van de sociale bescherming omdat de afgeleide rechten veronderstellen dat bepaalde aspecten van een universalistische filosofie inzake sociale bescherming worden geschraagd door een sociale zekerheid die een beroep doet op de bijdragen van de werknemers alleen.

Immers, de afgeleide rechten worden toegekend zonder onderzoek naar de staat van behoefte zoals bij een verzekeringsregeling, maar voor hun financiering kunnen zij geen beroep doen op enige premie of specifieke bijdrage zoals dat in het systeem van Beveridge wel het geval is.

Nu is gebleken dat de toename van die niet door bijdragen gefinancierde rechten onbetaalbaar is geworden. Daar komt nog bij dat steeds meer personen die recht hebben op rechtstreekse en door bijdragen gefinancierde rechten, geleidelijk overgaan naar een regeling die veel weg heeft van bijstand (bijvoorbeeld een samenwonende werkloze vrouw zal uit de werkloosheid gesloten worden indien de persoon met wie zij samenleeft, over financiële middelen beschikt die volgens de reglementering toereikend worden geacht).

KOSTPRIJS VAN DE AFGELEIDE RECHTEN

Een bijgewerkte studie over de kostprijs van de afgeleide rechten bestaat er niet. Om ons echter een beeld te vormen van wat die kosten voorstellen, kunnen wij teruggrijpen naar een benaderende cijfermatige raming opgesteld door Gabrielle Clotuche, directeur-generaal bij het ministerie van Sociale Zaken, meegedeeld tijdens een colloquium over de individualisering van de rechten inzake sociale zekerheid (juni 1992).

Inzake pensioenen

Bij de pensioenen hebben de afgeleide rechten betrekking op de bijslag op de rustpensioenen voor gezinnen (dit is 25 % meer dan een alleenstaand-pensioen), de rustpensioenen voor alleenstaanden wanneer dat pensioen wordt toegekend aan de feitelijk of uit de echt gescheiden echtgenoot, de overlevingspensioenen (dit is 100 % van het pensioen van alleenstaande van een overleden echtgenoot).

Alleen al bij het stelsel voor werknemers bestaat 36 % van de pensioenuitgaven uit afgeleide rechten. Van die 36 % nemen de overlevingsuitkeringen ongeveer 90 % voor hun rekening.

En matière d'assurance maladie-invalidité, secteur de l'invalidité

Sont considérés comme droit dérivés, d'une part, la différence de taux d'indemnisation entre un chef de ménage et un isolé, d'autre part, la différence de taux d'indemnisation entre un chef de ménage et un cohabitant.

En 1992, on estimait que plus ou moins 12,5 % des dépenses en matière d'invalidité constituaient des droits dérivés. La législation récente ayant accentué la différence de taux entre le chef de ménage et le cohabitant, ce pourcentage n'est certainement pas surévalué.

En matière d'assurance maladie-invalidité, secteur des soins de santé

Sont considérés comme droits dérivés les dépenses opérées au bénéfice du conjoint d'un titulaire actif, du conjoint d'un titulaire V.I.P.O. ou d'une personne bénéficiant d'une pension de survie.

Pour établir le coût approximatif de ces droits dérivés, l'auteur de l'étude susmentionnée est partie du principe que le conjoint d'un actif ou V.I.P.O. consommait d'une manière équivalente à ce travailleur actif ou à ce V.I.P.O.

Sur cette base, il a été estimé que 8,4 % des dépenses pour les titulaires actifs et 30 % des dépenses pour soins de santé des V.I.P.O. pouvaient être considérés comme étant des droits dérivés.

En matière de chômage

Est considéré comme un droit dérivé la différence entre l'indemnisation d'un chef de ménage, c'est-à-dire bénéficiaire avec charge de famille, et l'indemnisation d'un isolé.

Constitue également un droit dérivé et un gain pour le régime du chômage (et non plus un coût) la différence qui n'est pas payée au cohabitant par rapport à un isolé.

En 1987, ces droits dérivés permettaient au régime d'économiser 7,8 milliards. Ce gain pour le régime n'a pu qu'augmenter au fil des ans, en raison d'une législation de plus en plus drastique vis-à-vis des cohabitants.

Inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering, sector invaliditeit

Als afgeleide rechten worden beschouwd enerzijds het verschil in het uitgekeerde bedrag tussen een gezinshoofd en een alleenstaande en anderzijds het verschil in het uitgekeerde bedrag tussen een gezinshoofd en een samenwonende.

Naar raming sloeg in 1992 ongeveer 12,5 % van de uitgaven inzake invaliditeit op afgeleide rechten. Aangezien de recente wetgeving het verschil tussen de uitkering van een gezinshoofd en een samenwonende nog heeft vergroot, is dat percentage zeker niet te hoog ingeschat.

Inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering, sector gezondheidszorg

Als afgeleide rechten worden beschouwd de uitgaven ten gunste van de echtgenoot van een werkende rechthebbende, van de echtgenoot van een rechthebbende WIGW of van een persoon die een overlevingspensioen geniet.

Om een benaderend overzicht te krijgen van de kostprijs van de afgeleide rechten gaat de auteur van de bovengenoemde studie ervan uit dat de echtgenoot van een werkende rechthebbende of een WIGW ongeveer hetzelfde consumptiepatroon vertoont als de werknemer of de WIGW.

Op basis daarvan kan worden geraamd dat 8,4 % van de uitgaven voor de werkende rechthebbenden en 30 % van de uitgaven voor de gezondheidszorg voor de WIGW's als afgeleide rechten beschouwd kunnen worden.

Inzake werkloosheid

Als een afgeleid recht wordt beschouwd het verschil tussen de uitkering van een gezinshoofd, dat wil zeggen de rechthebbende met gezinslast, en de uitkering van een alleenstaande.

Als een afgeleid recht en een meevaller voor het werkloosheidsstelsel (en dus geen kosten) wordt eveneens beschouwd het verschil dat niet wordt betaald aan de samenwonende in vergelijking met een alleenstaande.

Met de afgeleide rechten kon het stelsel in 1987 7,8 miljard frank besparen. In de loop van de jaren is die meevaller voor het stelsel alsmat groter geworden omdat de wetgever steeds drastischer is gaan optreden tegen samenwonenden.

MOTIVATIONS POUR UNE INDIVIDUALISATION DES DROITS (1)

La recommandation faite au Gouvernement fédéral d'examiner la problématique de l'individualisation des droits repose sur les constats suivants :

— à l'exception du régime du chômage, les droits dérivés sont coûteux pour la sécurité sociale, sans apporter par ailleurs les recettes nécessaires à cette couverture;

— la problématique du financement de la sécurité sociale, générée partiellement par ces droits dérivés, entraîne de plus en plus une confusion entre des critères d'octroi propres à la sécurité sociale et ceux liés à l'assistance sociale;

— l'argument selon lequel les droits dérivés représentent un élément fondamental de la politique familiale est contestable : à l'heure actuelle, la grande majorité des familles est formée de ménages où les deux conjoints exercent une activité professionnelle, le plus souvent par nécessité, et une majorité d'enfants naissent dans des familles où la mère travaille professionnellement; en conséquence, la redistribution des ressources de la sécurité sociale se fait actuellement au détriment de la majorité des familles, alors qu'elle est particulièrement favorable aux seuls ménages au sein desquels un seul conjoint travaille, avec ou sans enfants, et quelle que soit la hauteur de leurs revenus.

Les droits dérivés pour les adultes sont attribués du fait de la présence d'un conjoint au foyer et cela même lorsqu'il n'y a pas d'enfant 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;

— les droits dérivés sont incohérents du point de vue social : en effet, les ménages où seul l'homme travaille se situent majoritairement aux deux extrêmes de la hiérarchie salariale et sociale, tandis que les ménages où les deux conjoints travaillent se situent entre ces deux extrêmes et leurs doubles cotisations servent à financer des situations extrêmes;

— 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

(1) Cf. Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes : Recommandation du Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes du 31 mars 1995 relatif à la réforme des pensions des travailleurs salariés. Comité d'avis pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes du Sénat : Rapport sur l'égalité entre les hommes et les femmes en matière de réforme des pensions des travailleurs salariés (doc. 1-387/1).

MOTIEVEN VOOR DE INDIVIDUALISERING VAN DE RECHTEN (1)

Op basis van de volgende vaststellingen dringen wij er bij de federale regering op aan de problematiek van de individualisering van de rechten te onderzoeken :

— met uitzondering van het werkloosheidsstelsel zijn de afgeleide rechten duur voor de sociale zekerheid, zonder dat zij de nodige inkomsten opbrengen;

— de problematische financiering van de sociale zekerheid, die gedeeltelijk wordt veroorzaakt door de afgeleide rechten, leidt tot steeds meer verwarring tussen de toekenningscriteria die respectievelijk gelden voor de sociale zekerheid en de sociale bijstand;

— het argument dat de afgeleide rechten een fundamenteel onderdeel vormen van het gezinsbeleid is wankel : de gezinnen waar beide echtgenoten — meestal noodgedwongen — buitenshuis werken, vormen een grote meerderheid, zodat ook een meerderheid van de kinderen een werkende moeder heeft; de herverdeling van de beschikbare middelen van de sociale zekerheid gebeurt dus op een manier die een meerderheid van de gezinnen benadeelt, en alleen die gezinnen bevoordeelt waar slechts een echtgenoot werkt, onafhankelijk van het aantal kinderen of van de inkomsten van deze gezinnen.

De afgeleide rechten voor volwassenen worden toegekend op basis van de aanwezigheid van een echtgenoot aan de haard, ook als er geen kinderen ten laste zijn. In een gezin waar beide echtgenoten buitenshuis werken, wordt aan geen van beiden het verhoogde bedrag voor personen ten laste toegekend, zelfs als er meerdere kinderen ten laste zijn;

— de afgeleide rechten zijn ook vanuit sociaal oogpunt onlogisch : de gezinnen waar alleen de man buitenshuis werkt, zijn voornamelijk te vinden aan beide uiteinden van de financiële en maatschappelijke ladder, terwijl de gezinnen waar beide echtgenoten buitenshuis werken meestal tussen die uitersten in zitten, zodat hun dubbele bijdragen in feite dienen om extreme situaties te financieren;

— de besparingen in de uitgaven voor de sociale zekerheid treffen vooral de samenwonende werknemers, die rechtstreekse rechten genoten en nu van deze rechten worden uitgesloten, terwijl geen enkele beperking werd opgelegd aangaande de afge-

(1) Zie Raad van de gelijke kansen voor mannen en vrouwen : Aanbeveling van de Raad van de gelijke kansen voor mannen en vrouwen van 31 maart 1995 betreffende de hervorming van de werknemerspensioenen. Adviescomité voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen van de Senaat : Verslag over de gelijkberechtiging van mannen en vrouwen inzake de hervorming van de werknemerspensioenen (Stuk Senaat, nr. 1-387/1).

bien même l'épouse au foyer au nom de laquelle ces droits sont ouverts aurait une importante fortune personnelle.

— enfin dans une société où un mariage sur trois se dissoud, et même un sur deux dans les grandes villes, il faut mettre en place un système assurant une protection sociale individuelle, à l'abri des aléas des vicissitudes conjugales.

Michèle BRIBOSIA-PICARD.

*
* *

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat recommande au Gouvernement fédéral, et plus particulièrement au Conseil des ministres, d'initier une réflexion ayant pour objectif :

— d'établir le profil des bénéficiaires des droits dérivés;

— d'évaluer le coût actuel des droits dérivés au sein des différentes branches de la sécurité sociale et leur évolution;

— d'élaborer divers schémas possibles de remplacement progressif des droits dérivés par les droits propres et contributifs à la sécurité sociale, en commençant par les générations qui vont sortir des études, et en tenant compte de la capacité contributive des ménages.

Michèle BRIBOSIA-PICARD.
Marc OLIVIER.
Anne-Marie LIZIN.
Lydia MAXIMUS.
Andrée DELCOURT-PÊTRE.
Francy VAN DER WILDT.

leide rechten van de niet buitenshuis werkende echtgenote, zelfs als zij beschikt over een aanzienlijk persoonlijk vermogen;

— ten slotte moet een maatschappij waarin één huwelijk op drie — in de grote steden zelfs één op twee — in een echtscheiding eindigt, beschikken over een systeem dat een individuele sociale bescherming waarborgt, onafhankelijk van de risico's inherent aan het echtelijk bestaan.

*
* *

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat dringt er bij de federale regering, en vooral bij de Ministerraad, dan ook op aan zich over de volgende doelstellingen te buigen :

— vaststellen wie precies de afgeleide rechten geniet;

— de kostprijs van de afgeleide rechten in de verschillende takken van de sociale zekerheid en de ontwikkeling ervan evalueren;

— verschillende schema's uitwerken voor de geleidelijke vervanging van de afgeleide rechten door eigen rechten, waarvoor moet worden bijgedragen aan de sociale zekerheid, te beginnen met de generaties die hun studie weldra beëindigen en rekening houdend met de financiële armlslag van de gezinnen.