

Protection de la famille : le désengagement de l'Etat

par Béatrice DESPLAND, Genève*

Le dernier projet d'instauration d'une assurance-maternité en Suisse a replacé l'ensemble de la politique familiale suisse sous les projecteurs. Son échec, lors des votations de l'an passé, a crûment mis en lumière la faiblesse de cette politique. Une déficience de mauvais aloi dans un pays à population vieillissante et où les transformations des structures familiales, alliées à la crise de l'emploi, engendrent une nouvelle forme de précarité. Pour contrer les lacunes fédérales, des parlementaires et des citoyens tentent de transformer les lois de leurs cantons afin de mieux soutenir les familles. Mais n'est-ce pas une solution boiteuse que de faire l'impasse sur l'amélioration de la politique familiale fédérale, exigée constitutionnellement depuis plus de cinquante ans ?

Le siècle qui s'achève a été riche en événements en ce qui concerne la politique familiale. Et si le bilan est mitigé, pour ne pas dire mauvais, un regard sur le passé ne manque pas d'intérêt. L'image de la famille, mais aussi le rôle de l'Etat, sans oublier les bouleversements qui ont marqué la sphère professionnelle sont autant de paramètres qui ont profondément marqué l'évolution des politiques familiales sur quelques cinquante ans.

Le 10 octobre 1944, le Conseil fédéral remettait aux Chambres fédérales un rapport relatif à une initiative pour la famille (1942). Commentant et approuvant largement le contenu de cette initiative, le Conseil fédéral se déclarait acquis à l'idée d'une protection de la famille¹ et proposait un texte qui limitait l'intervention de la Confédération dans trois domaines déterminés (caisses de compensation familiales, construction de logements et colonisation intérieure, assurance-maternité). Pour le

gouvernement, le soutien de la famille se justifiait notamment en regard de la désorganisation et de la désintégration de la famille, qui prenait la forme d'un relâchement croissant des liens familiaux. Les allocations familiales et la protection de la maternité devinrent ainsi les deux pôles d'une politique sociale en faveur de la famille, inscrits dans la Constitution fédérale le 25 novembre 1945.

Sept ans plus tard, une loi fédérale concrétisait ce mandat constitutionnel en ce qui concerne les allocations familiales, mais d'une manière partielle et décevante.

* Béatrice Despland enseigne à l'Ecole d'études sociales et pédagogiques de Lausanne (EESP). Elle est co-auteur de : *Politiques familiales : l'impasse ?*, Cahiers de l'EESP n° 26, Lausanne 1999, qui reproduit les contributions des experts ayant participé à une journée d'étude organisée par l'EESP sur le thème des politiques familiales. L'article ci-joint s'appuie sur cet ouvrage.

Les seules personnes protégées par les nouvelles dispositions fédérales étaient - et sont encore - les paysans et les ouvriers agricoles. Techniquement, cette nouvelle loi n'était rien d'autre que la reprise des dispositions figurant dans l'Arrêté fédéral urgent, adopté par le Conseil fédéral durant la Deuxième Guerre mondiale, qui devait enrayer la désertion des campagnes et des alpages.

Du surplacé

Comment expliquer une telle limitation? Certainement par l'opposition des cantons qui privilégient leurs régimes propres au nom du fédéralisme. Mais d'autres facteurs (financement, délimitation de la sphère privée-publique...) entrent en ligne de compte, ainsi qu'en a témoigné la procédure de consultation ouverte, en 1995, sur le texte de l'initiative parlementaire Fankhauser,² du 13 mars 1991. Quoi qu'il en soit, le programme de stabilisation des finances fédérales, issu de la Table ronde fédérale, a gelé tout projet relatif aux allocations familiales jusqu'en 2001.

La protection de la maternité a connu de son côté une histoire tourmentée. Intégrée à l'assurance-maladie pour la couverture des soins et la perte de salaire, elle fut soumise à un régime facultatif dès l'adoption de la première loi fédérale du 11 juin 1911. L'initiative populaire déposée en 1980 était ambitieuse. Fondée sur un congé maternité payé de 16 semaines, elle prévoyait également un congé parental et une protection efficace contre les licenciements. Cette initiative fut balayée en votation populaire le 14 décembre 1984. Il est vrai que, durant cette période, le Conseil national travaillait à la révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, qui devait garantir une protection obligatoire du salaire en cas de maladie et de maternité. Cette proposition, qui émanait du Conseil fédéral, fut abandonnée ulté-

rieurement. La loi sur l'assurance-maladie révisée (20 mars 1987) maintint le caractère facultatif de la couverture en cas de maladie et reporta la protection du salaire en cas de maternité sur le régime des allocations pour perte de gain aux militaires (APG). Cette révision fut massivement rejetée le 6 décembre 1987.

Les difficultés se sont ensuite accumulées. Mis en procédure de consultation à l'automne 1994, le projet d'assurance-maternité a été l'objet de violentes critiques.³ Un nouveau projet d'assurance a été adopté en décembre 1998, après d'âpres négociations aux Chambres fédérales. Ce n'était pas encore la fin de l'aventure...

De nouvelles fragilités

Ces débats et projets se sont inscrits dans un contexte marqué par de profonds bouleversements. De 1942 à 1998, la double stabilité qui fondait les régimes de protection sociale (stabilité du mariage et stabilité de l'activité professionnelle) a été progressivement ébranlée. Les changements intervenus sur le marché du travail et l'évolution des modes de vie (divorces, familles recomposées, unions libres) ont exercé une influence directe sur la famille, légitimant de nouveaux besoins de protection.

Sur le marché du travail, les nouvelles modalités enregistrées sont, pour l'essentiel, rattachées au besoin de flexibilité invoqué par l'économie. Si le travail «atypique» était, essentiellement, le travail à temps partiel, il concerne désormais des formes nouvelles : contrats à durée déterminée, travail sur appel, notamment. La précarité inhérente à ces «modèles» maintient la fragilité de ces relations professionnelles sous le double aspect du contrat de travail et du revenu. Dans ce contexte, le chômage occupe une place particulière. Lorsqu'il survient, il ne touche pas seulement l'un des parents, voire les deux. Il déploie des effets, parfois

ravageurs, sur l'environnement du chômeur, donc sur sa famille. Les études existantes à ce sujet sont cependant lacunaires, particulièrement en Suisse.⁴ Le coût de l'enfant a été, par contre, au centre de quelques études importantes, portant non seulement sur les coûts directs, mais également sur les coûts indirects.⁵

Concernant l'évolution des modes de vie, plusieurs études mettent en évidence les nouveaux paramètres,⁶ alors que certaines recherches analysent les relations entre la charge de famille et l'activité professionnelle. Le nombre d'heures de travail rémunéré «abandonné» par les femmes est spécifiquement étudié.⁷ Les révisions des assurances sociales adoptées entre 1995 et 1997 témoignent d'une reconnaissance des tâches éducatives. La 10^e révision de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997, intègre *les bonifications pour tâches éducatives* dans le calcul de la rente de vieillesse (et d'invalidité) des personnes qui ont eu des enfants. La deuxième révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI) assimile depuis le 1^{er} janvier 1996, sous certaines conditions, les périodes consacrées à l'éducation des enfants aux périodes de cotisation.

En dehors de ces améliorations, de manière plus générale, il faut souligner le désengagement de l'Etat social qui n'est



Des perspectives peu réjouissantes...

pas étranger au résultat des urnes du 13 juin 1999. Il restera, dans la mémoire sociale, associé à l'histoire d'un échec. Le rejet massif de la loi fédérale sur l'assurance-maternité a choqué par son ampleur. Il a découragé les plus fervents défenseurs de cette protection sociale indispensable et attendue.

Abondamment commenté par la presse, l'échec a été attribué, notamment, à la crainte, chez les personnes âgées, de perdre leurs rentes AVS. Force est de reconnaître que la peur fut savamment entretenue avant les votations, du moins

dans certaines régions du pays. Pour la première fois, on a «joué» les groupes sociaux les uns contre les autres : les personnes âgées contre les mères. Le retour à la sphère privée, le report des charges sur les seuls parents, la responsabilisation des membres de la collectivité : autant d'autres paramètres qui justifiaient, aux yeux de certains, le refus catégorique de toute nouvelle branche d'assurance sociale. Enfin, la «mixité» du projet a largement favorisé la critique. A la couverture du salaire s'ajoutait une prestation sociale fondée sur le besoin. Assurance et assistance se combinaient ainsi dans une seule loi fédérale, qualifiée d'assurance-maternité. Peu judicieux en la forme, ce régime de protection sociale était la concrétisation d'un compromis laborieusement arraché au niveau parlementaire. A ce titre, il méritait le respect et l'approbation populaire.

Après un rejet d'une telle ampleur, la protection des mères professionnellement actives ne pourra plus prendre la forme d'une assurance sociale. Reste la voie d'une révision du Code des obligations contraignant l'employeur à payer le salaire durant huit semaines après la maternité. Solution réaliste, mais peu satisfaisante, notamment en raison de la discrimination qui risque de frapper un grand nombre de femmes en quête d'emploi. La protection des mères au foyer est, elle, écartée des préoccupations fédérales. Elle revient donc, de plein droit, aux cantons et communes qui seront appelés à adopter, ou développer, des régimes fondés sur le besoin.

L'examen des régimes existants met clairement en évidence de grandes différences, pour ne pas parler de discriminations, non seulement dans le montant et la durée de la protection dispensée, mais également dans les conditions requises (durée de domicile, interdiction de faire garder l'enfant à l'extérieur plus d'un certain nombre de jours, voire d'heures, par semaine). Au moment où se construit

l'Europe, ce n'est pas le moindre paradoxe d'assister au morcellement et à l'éclatement des politiques déployées en faveur des mères dans le besoin.

Il serait certes erroné de limiter la politique familiale aux seules prestations versées aux familles. La fiscalité occupe une place de choix dans les instruments étatiques mis en œuvre pour atténuer, ou compenser, les charges financières qui pèsent sur les familles. Au début de l'an 2000, une procédure de consultation va être lancée sur de nouveaux modèles d'imposition fiscale qui ont fait l'objet d'un rapport d'experts, remis au Département fédéral des finances en 1998. Nous aurons ainsi l'occasion d'amorcer un débat important, qui devrait déboucher sur une révision législative. Mais il apparaît d'ores et déjà que les carences constatées dans la protection de la famille ne pourront être entièrement corrigées par les mesures fiscales.

Le critère du besoin

Plus grave, aucune réflexion sérieuse n'est menée en Suisse quant à la signification et aux effets pervers des prestations dites «ciblées» (fondées sur la condition d'être dans le besoin). Concernant en premier lieu les politiques familiales, ces prestations s'infiltrèrent progressivement dans les autres régimes d'assurances sociales. En supprimant les rentes extraordinaires, la 10^e révision de l'AVS a prévu l'ouverture du droit aux prestations complémentaires (pour les personnes dans le besoin). En supprimant le quart de rente, la quatrième révision de l'assurance-invalidité (rejetée par le peuple, le 13 juin 1999) avait également prévu l'ouverture d'un droit aux prestations complémentaires. La prochaine révision de l'assurance-invalidité pourrait continuer dans cette voie, notamment par la modification des allocations pour impotents. La 11^e révision de

l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) n'échappe pas à cette tendance, puisque la flexibilité de l'âge de la retraite s'articulera, vraisemblablement, autour du critère du «besoin économique» à l'âge de 62 ans.

Il n'est pas exagéré de soutenir que la politique familiale apparaît comme un révélateur dans cette nouvelle tendance. Elle devrait nous permettre de dénoncer les dérives possibles de ces politiques qui s'écartent du droit social, fondé sur un financement solidaire, pour renouer avec la logique de l'assistance, financée par les fonds publics.⁸ La privatisation semble gagner du terrain dans des domaines où la solidarité fondait la protection sociale.

L'avenir de la sécurité sociale est inquiétant. Quel sera celui des politiques familiales ? Même si la fin d'un siècle et d'un millénaire se prête aux bilans et aux prédictions, l'exercice est périlleux dans ce domaine. Mais nous savons que les besoins ne sont pas encore satisfaits, nous savons que trop de familles connaissent la précarité, nous savons que la solidarité n'est pas encore pleinement réalisée dans le vaste chantier que représentent les politiques familiales. L'Etat social vacille ? Relevons, alors, le défi que nous lance Jean-Pierre Fragnière : *Remettons l'Etat protecteur sur ses deux jambes*,⁹ et travaillons à l'achèvement de l'édifice social avant que ses opposants ne lui portent un coup fatal.

B. D.

¹ *La famille mérite (...) d'être considérée comme (importante) non seulement parce qu'elle est issue directement de forces naturelles, mais encore parce qu'elle revêt une importance essentielle dans le domaine de la culture humaine.*

² Elle demandait notamment que chaque enfant résidant en Suisse donne droit au versement d'une allocation d'au moins 200 francs par mois.

³ Maia Jaggi, *Assurance-maternité : état des lieux après la procédure de consultation*, in «Sécurité sociale» 4/1995, pp. 191-193.

⁴ *Les effets de la pauvreté et du chômage sur les familles. Un aperçu de l'état de la recherche en Suisse*. Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, Berne 1997.

⁵ La recherche de **J. Deiss, M.L. Guillaume et A. Lüthi**, *Le coût de l'enfant en Suisse – Analyse des échelles d'équivalence des revenus*, Editions universitaires, Fribourg 1987, a estimé qu'un couple devrait bénéficier d'un revenu supplémentaire de 18% pour absorber les coûts directs d'un enfant, de 26% pour deux enfants et de 35% pour trois enfants.

Voir également, notamment, **Stefan Spycher, Tobias Bauer, Beat Baumann**, *Die Schweiz und ihre Kinder, private Kosten und staatliche Unterstützungsleistungen*, Verlag Rüegger, Zürich 1995.

⁶ **Jürg Sommer, Stefan Schuetz**, *Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale*, Résultats du Programme national de recherche n° 29, Réalités sociales, Lausanne 1998.

⁷ Pour la seule année 1990, ce nombre atteint 600 millions d'heures, qui représentent un équivalent annuel de 14 milliards de francs. Voir *Production et reproduction : la femme entre conjoint, enfants et activité professionnelle*, OFS, Berne 1996.

⁸ Voir **Christian Kissling**, *Un minimum social d'existence*, in *choisir*, n° 481, janvier 2000, pp. 22-25.

⁹ **Jean-Pierre Fragnière**, *Politiques sociales en Suisse*, Réalités sociales, Lausanne 1998, p. 110.

Votre avis nous intéresse !

Vous pouvez nous adresser vos remarques et vos opinions. Dans la mesure du possible, nous les publierons volontiers dans la rubrique *Libres propos*.