Les réformes de l'Etat-providence et leurs conséquences ambivalentes

Les réformes de société peuvent parfois produire des effets indésirables. Il est possible d'illustrer ce constat en examinant deux réformes récentes dans le domaine de la politique sociale et familiale. Motivées par un souci de promouvoir l'égalité entre les sexes, ces réformes ont créé des incitations contradictoires. L'explication réside notamment dans la coexistence de conceptions concurrentes de l'égalité chez les acteurs de ces processus de révision.







Franz Schultheis
Université de Saint-Gall

Monika Bütler

Thomas Mazzurana

L'influence de l'Etat sur la vie familiale

Des changements législatifs majeurs ont accompagné l'évolution sociodémographique qui vient d'être esquissée. En effet, l'Etat moderne exerce depuis son avènement une influence sur l'évolution des relations entre les sexes et entre les générations au sein de la sphère familiale. Cela concerne bien sûr le droit de la famille au sens strict, mais aussi les mécanismes de l'Etat-providence, dont l'existence même affecte inévitablement les relations intrafamiliales en général et les rapports de force entre les sexes en particulier. De ce point de vue, l'inscription du principe de l'égalité entre hommes et femmes dans la Constitution fédérale (art. 8, al. 3, Cst.) en 1981 a eu des conséquences importantes. La 10e révision de l'AVS et la réforme du droit du divorce, en particulier, ont modifié l'équilibre des pouvoirs et la répartition des ressources entre les sexes, une évolution que nous avons retracée dans une étude empirique réalisée dans le cadre du PNR 60[1].

Le divorce : métamorphoses d'un risque familial

Avec le recul, les années 1950 peuvent apparaître comme l'âge d'or de l'institution du mariage. L'idée était encore que chaque personne ou presque allait se marier au moins une fois dans la vie. Aujourd'hui, le mariage concerne moins de deux personnes sur trois et le taux de divorce a connu une progression spectaculaire. Le divorce s'est en effet fortement normalisé ou banalisé depuis les années 1980 : alors que le taux de divorce n'atteignait même pas les 15 % en Suisse avant les années 1970, il dépassait déjà le seuil des 50 % au début des années 2000. Evénement autrefois exceptionnel et socialement stigmatisé, le divorce est devenu une étape ordinaire de la vie.

Conséquences des deux réformes sur les familles

Les deux premiers piliers du système de prévoyance gèrent une part importante des revenus acquis en com-

1 www.pnr60.ch → Projets et résultats → Cluster 3 : Famille + ménage privé → Répercussions des réformes des rentes sur les familles (HTML, 12.6.2014).

mun par un couple au cours d'une vie et instaurent divers mécanismes de redistribution. A ce titre, ils ont une influence certaine, quoique pas toujours voulue, sur les incitations qui structurent les décisions importantes des conjoints au sujet de leur vie professionnelle. La 10e révision de l'AVS et la réforme du droit du divorce ont cherché à adapter ces mécanismes de redistribution à l'exigence d'égalité entre les sexes au sein de la famille, en particulier en ce qui concerne la situation des femmes à l'âge de la retraite et en cas de divorce. L'idée était notamment de renforcer les possibilités d'action des femmes lors d'un divorce et de réduire leur dépendance financière par rapport à leur ex-époux.

L'adaptation de la législation au nouveau principe constitutionnel de l'égalité entre hommes et femmes était au cœur de la 10e révision de l'AVS, parfois qualifiée de «révision des femmes» (par l'Alliance de sociétés féminines suisses, p. ex.). C'est notamment le cas de l'introduction de la formule des rentes à deux branches qui, lors du calcul des rentes, accorde plus de poids au conjoint ayant le revenu le moins élevé, aujourd'hui encore la femme dans la grande majorité des situations. La révision a également mis en place les bonifications pour tâches éducatives, c'est-à-dire un revenu supplémentaire fictif, correspondant au triple du montant de la rente de vieillesse annuelle minimale et crédité sur les comptes individuels des parents pendant les années durant lesquelles ils exercent l'autorité parentale sur un ou plusieurs enfants âgés de moins de 16 ans. L'introduction du splitting doit également être mentionnée, puisqu'elle implique que chaque conjoint participe pour moitié aux cotisations de retraite de l'autre. Enfin, la 10e révision de l'AVS a aboli l'ancienne rente pour couple, qui s'élevait à une fois et demie la rente du mari, au profit d'une rente individuelle pour les deux conjoints. Le véritable changement de système qui aurait consisté à instaurer une rente indépendante de l'état civil n'a toutefois pas eu lieu. La rente cumulée des deux conjoints reste en effet plafonnée à 150 % de la rente individuelle maximale, une solution que l'on peut de fait assimiler au maintien d'une forme de rente pour couple.

Le principe de l'égalité a également joué un rôle important lors de la révision du droit du divorce, puisqu'un élément central de la révision consistait à équilibrer les effets économiques du divorce et à éviter que celui-ci ne se fasse aux dépens du conjoint qui s'est jusqu'alors occupé du ménage et des enfants. Le partage de la prévoyance vieillesse joue à ce titre un rôle essentiel, car le divorce intervient dans la plupart des cas avant le départ à la retraite. La réforme a instauré le partage à parts égales du capital de la prévoyance professionnelle (2e pilier) accumulé durant les années de mariage. L'introduction du divorce sans faute a également été un facteur de sécurité dans ce domaine: avant la réforme, la femme pouvait perdre son droit à une contribution d'entretien ou à la prévoyance vieillesse si la faute lui était imputée.

L'analyse économique montre que les deux réformes qui viennent d'être présentées ont créé des incitations contradictoires. En instaurant une compensation financière entre les conjoints, l'AVS contribue à réduire l'intérêt que représente l'exercice d'une activité lucrative pour le conjoint dont le revenu est le moins élevé. Celui-ci sait que l'amélioration de sa situation économique obtenue en travaillant plus disparaîtra à l'âge de la retraite, puisque – et c'est une conséquence de la formule des rentes et de la redistribution des cotisations – les rentes versées au couple seraient déjà proches de leur limite supérieure. Toutes choses égales par ailleurs, l'AVS réduit donc les incitations au travail du conjoint dont le revenu est le moins élevé. Celui-ci, surtout s'il gagne relativement bien sa vie, verra dans les cotisations à l'AVS un impôt sur le revenu et non une contribution à la constitution d'une prévoyance vieillesse. L'AVS revient ainsi à augmenter le «coin fiscal» entre son revenu brut et son revenu net. C'est essentiellement le 2e pilier qui lui permet, en travaillant plus, d'améliorer sa situation économique et de bénéficier d'une meilleure couverture d'assurance. Premièrement, la participation au marché du travail permet de maintenir dans le système de la prévoyance professionnelle le capital de retraite accumulé et de garantir une rémunération du capital et une rente sensiblement plus élevées. Deuxièmement, une participation accrue au marché du travail entraîne un relèvement du niveau des cotisations et donc de celui de la rente. Troisièmement, une intégration dans la prévoyance professionnelle améliore la couverture d'assurance en cas d'invalidité ou de décès. C'est donc la prévoyance professionnelle qui contribue, toutes choses égales par ailleurs, à renforcer les incitations à travailler.

L'analyse économique met par ailleurs en évidence un autre effet inattendu des réformes sur les rapports entre les sexes: la redistribution financière opérée par l'AVS conforte paradoxalement le modèle familial traditionnel fondé sur une division sexuelle du travail. Etant donné le niveau modeste de la rente maximale et l'absence de plafond des cotisations, l'AVS assure une redistribution très forte entre ménages riches et ménages pauvres. Or, en relevant la part de la rente qui ne dépend pas du montant des cotisations versées, la 10e révision de l'AVS a renforcé cet effet redistributif. Cette redistribution accrue réduit les incitations au travail non seulement entre les familles, mais encore au sein même de la famille. En effet, le conjoint le plus exposé au premier effet négatif sur l'incitation à travailler – l'effet extrafamilial – est celui dont le revenu est moins élevé, car c'est celui dont l'offre de travail est la plus sensible à la fiscalité. Parallèlement, puisque ce conjoint est davantage impliqué dans les activités du ménage, les coûts que représente son offre de travail pour le ménage sont eux aussi plus importants,

ce qui diminue d'autant l'incitation à reprendre ou à augmenter une activité lucrative. Contrairement aux intentions du législateur, la dimension redistributive accroît l'utilité pour le ménage de voir le conjoint ayant le revenu le plus faible s'impliquer davantage dans les activités du ménage, alors que l'autre conjoint n'y participe pas davantage de façon proportionnelle. L'utilité que ce dernier retire de la division intrafamiliale du travail augmente, sans qu'il ait pour autant à réduire le revenu de son activité et donc à renoncer à son pouvoir économique au sein du ménage.

Des conceptions concurrentes de l'égalité

L'analyse des débats parlementaires sur les deux réformes examinées et les entretiens avec des professionnels actifs dans le domaine du droit de la famille (avocats, conseillers conjugaux et juges) montrent que ces incitations contradictoires sont aussi la conséquence de conceptions différentes de l'égalité.

Deux formes de discours féministes, mettant l'accent sur deux types différents d'égalité entre les sexes, peuvent en effet être dégagées à partir des interprétations avancées par les acteurs : une conception paternaliste et une conception émancipatrice. Ces deux conceptions proposent des interprétations différentes de l'écart constaté entre le principe d'égalité affirmé dans la Constitution et la réalité sociale. Les solutions qu'elles préconisent pour combler cet écart sont elles aussi différentes.

Les représentants d'une conception paternaliste et étatiste du féminisme critiquent le caractère purement formel de l'égalité de traitement prévue par la loi entre les candidats au divorce. Le risque est qu'une telle approche, aussi justifiée soit-elle dans une situation théorique d'égalité, ait en pratique pour effet de reproduire entre les divorcés la répartition asymétrique des charges et des tâches qui prévalait pendant le mariage. Selon cette façon de voir, l'objectif de la révision des dispositions légales devrait être de corriger les inégalités matérielles causées au sein de la famille par une citoyenneté différentielle fondée sur le genre, quitte à créer de nouvelles incohérences en matière d'égalité entre les sexes sur le plan normatif et législatif.

La conception égalitaire et émancipatrice du féminisme aspire quant à elle à une pleine reconnaissance normative, politique et sociale des femmes en tant que sujets égaux. Ses représentants voient dans l'affirmation normative de l'égalité entre les sexes (citoyenneté universelle) une condition nécessaire à la fois à l'émancipation des femmes (mariées) par rapport à leur (ex-)conjoint, et à leur traitement égal sur le marché du travail. Le risque d'une telle approche est de perdre parfois de vue la persistance des inégalités matérielles concrètes.

L'influence de ces deux conceptions divergentes de l'égalité est perceptible dans les discours sur la façon d'adapter la prévoyance vieillesse et le droit du divorce à l'exigence d'égalité entre les sexes. Si la majorité des personnes consultées estiment que les révisions apportées à la prévoyance vieillesse ont amélioré la situation des femmes, certaines mettent en évidence les contradictions qui en résulteraient. Les experts interrogés soulignent en particulier que la 10e révision de l'AVS est à double tranchant dès lors que l'on tient compte des exigences accrues que la révision du droit du divorce impose aux femmes en matière de retour sur le marché du travail après un divorce. Alors que l'ancienne législation prévoyait d'accorder une rente à vie aux femmes divorcées de 45 ans ou plus, le nouveau droit exige de fait un retour sur le marché du travail et une capacité de gain correspondante, même lorsque la femme a encore des enfants (de plus de troix ans) à charge. Selon ces experts, l'inconvénient que représente pour la femme le versement d'une contribution d'entretien plus modeste sous le nouveau droit ne serait pas compensé par les avantages liés à l'amélioration de la prévoyance vieillesse. La situation serait particulièrement défavorable aux femmes qui s'inscrivaient dans une répartition traditionnelle des rôles entre les époux. D'autres personnes interrogées soulignent au contraire qu'un retour anticipé des femmes sur le marché du travail après une interruption (partielle) motivée par des raisons familiales s'avère profitable à leur carrière et à leur prévoyance vieillesse.

Résumé

Les réformes de la politique sociale et familiale reposent sur des conceptions divergentes de l'égalité. Ces conceptions sont en partie rivales et affectent les perspectives de vie des hommes et des femmes à des degrés divers. Déterminer lesquels de ces effets sont acceptables ou souhaitables dépend en fin de compte d'un jugement de valeur qui relève d'un choix politique.

Prof. Dr. Franz Schultheis, professeur de sociologie, Université de Saint-Gall.
Mél : franz.schultheis@unisg.ch

Prof. Dr. Monika Bütler, professeur d'économie, Schweizerisches Institut für empirische Wirtschaftsforschung, Université de Saint-Gall.
Mél : monika.buetler@unisg.ch

MMag. Thomas Mazzurana, collaborateur scientifique, Institut für Soziologie, Université de Saint-Gall.
Mél : thomas.mazzurana@unisg.ch

Dossier
Care, égalité et sécurité sociale

Politique sociale
Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées

International
Assurance-maladie des travailleurs frontaliers

Sécurité sociale

CHSS 4/2014

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral des assurances sociales OFAS