

Ménages, familles, parentèles et solidarités dans les populations méditerranéennes

Séminaire international d'Aranjuez (27-30 septembre 1994)



ASSOCIATION INTERNATIONALE DES DÉMOGRAPHES DE LANGUE FRANÇAISE

AIDELF

AIDELF. 1996. Ménages, familles, parentèles et solidarités dans les populations méditerranéennes - Actes du colloque d'Aranjuez, septembre 1994, Association internationale des démographes de langue française, ISBN : 2-9509356-1-3, 693 pages.

La politique familiale en Espagne aujourd'hui

Gerardo MEIL LANDWERLIN

Universidad Autonoma de Madrid, Espagne

Cette communication a pour objectif de donner une image synthétique de la politique familiale actuelle en Espagne, et de faire ressortir ses principales caractéristiques.

Avant d'aborder toute discussion sur la politique familiale, il est fréquent de discuter le concept même de politique familiale. Nous nous contenterons de signaler que nous entendrons par politique familiale l'ensemble des mesures et instruments des politiques publiques visant plus ou moins à reconnaître les fonctions sociales que remplissent les familles. Ainsi la politique familiale suppose un point de vue familial, c'est-à-dire l'établissement d'objectifs et la présence de certaines valeurs explicitées en fonction de la famille, et qui s'utilisent comme légitimation de l'intervention dans la dynamique familiale. Selon le degré d'articulation des valeurs, objectifs et mesures politiques, la politique familiale sera plus ou moins développée et on pourra alors parler de politique familiale explicite ou implicite.

D'autre part, étant donné l'évolution des modes de vie des familles dans les pays occidentaux, il est utile de faire la distinction entre mariage et famille, puisque l'un n'implique plus nécessairement l'autre. Dans ce contexte, nous entendrons par famille uniquement les noyaux dans lesquels existent des mineurs à charge, indépendamment du type de lien conjugal existant entre les parents. Par conséquent et dans ce sens, un mariage sans enfant ne sera pas considéré comme une famille.

I - La famille en tant qu'objet de protection publique

Les caractéristiques de la politique familiale espagnole d'aujourd'hui, ainsi que l'attitude des principaux acteurs politiques et sociaux par rapport à celle-ci, ne sont compréhensibles que dans le cadre de l'importance que la dictature du Général Franco a attribuée à la famille et à la politique familiale. Pour cela, il est indispensable d'y faire une brève allusion.

La mise en place de la dictature de Franco en 1939 supposa un changement radical de la façon dont les pouvoirs publics considéraient les thèmes familiaux. D'une part, une contre-réforme du droit de la famille fut entreprise. Elle abolit toutes les réformes

modernes réalisées dans ce domaine sous la Seconde République Espagnole (1931-1936), telles que l'établissement du mariage civil, l'égalité juridique des conjoints ou la régulation du divorce, et reconstitutionnalisa le mariage canonique, avec interdiction du divorce, ainsi que les autres caractéristiques propres à la famille industrielle traditionnelle. D'autre part, ces mesures furent accompagnées, non seulement par une croisade idéologique en faveur du « salut de la famille », mais aussi par la mise en place d'un vaste ensemble de prestations sociales visant à implanter, ou plutôt imposer, un salaire familial. La politique familiale constitua ainsi la manifestation sociale par excellence du Nouveau Régime.

La modernisation des années soixante, à la fois institutionnelle (réforme intégrale de la Sécurité Sociale) et culturelle, altéra radicalement les caractéristiques de la politique familiale. Celle-ci devint moins déterminante pour le revenu familial disponible et dans la législation, et surtout, dans la pratique juridique, on put noter un affaiblissement des critères rigides établis pendant les premières années de la dictature. Cependant, le discours politico-idéologique sur la primauté de la famille industrielle traditionnelle et la nécessité de la renforcer afin de garantir l'ordre social, continua de dominer.

Or, l'évolution de la famille espagnole pendant la phase de développement, suivit un cours clairement différent du modèle consacré par la législation familiale. Il se produisit, d'une part, une démocratisation croissante des relations internes : la structure autoritaire des relations entre les générations s'altéra, pendant qu'en même temps augmentait le pouvoir de la femme dans la prise de décision au sein de la famille. Ces changements dans le rôle de la femme à l'intérieur de la famille furent accompagnés, d'autre part, par l'augmentation croissante de la participation féminine au marché du travail. Cependant, ces profonds changements dans les attitudes et les comportements familiaux furent progressifs et les effets de l'idéologie officielle se firent sentir avec force dans les débats brûlants que suscitérent des thèmes traditionnellement conflictuels, tels le divorce, l'avortement et la planification familiale; débats qui s'intensifièrent à mesure qu'avançait la décennie soixante-dix.

Malgré cette constante remise en question de la rigidité de la législation familiale qui culmina lors des premières élections démocratiques en 1976, l'attitude des principaux partis politiques démocratiques fut très pragmatique. L'attitude de recherche d'un consensus et de rejet des attitudes de rupture qui caractérisa les premières élections démocratiques, se répéta durant la période constituante, le texte constitutionnel contenant des formules suffisamment ambiguës pour permettre diverses interprétations. Les formes de mariage, l'âge et la capacité pour y accéder, les droits et les devoirs des conjoints, les causes de séparation et de dissolution et leurs effets, furent laissés au développement législatif postérieur au texte constitutionnel. Ce développement législatif aura lieu peu après, en 1981, favorisé par des changements de plus en plus rapides. C'est dans ce contexte de changement accéléré des valeurs et attitudes envers la législation sur la famille, ainsi que, bien que dans une moindre mesure, dans la pratique réelle de la vie familiale, que se produit la délégitimation de la politique familiale franquiste.

Tout paraît indiquer que c'est cet aspect monolithique de la protection de la famille industrielle traditionnelle qui a imprégné l'idée même de politique familiale. La forte discrimination envers la femme sanctionnée par la législation qui, jusqu'en 1961, interdisait explicitement le travail extra-domestique de la femme mariée et, postérieurement, exigea l'autorisation du mari, et qui était renforcée par l'existence de prestations sociales visant à ce qu'elle reste au foyer, semble avoir eu une influence telle, que la politique de non-discrimination sexuelle qui s'implanta lors de la transition, semble avoir été considérée comme incompatible avec une politique de protection sociale de la famille. L'idée d'une politique familiale sera associée au franquisme et, par conséquent, au conservatisme réactionnaire.

L'importance croissante du féminisme, à la fois en tant que mouvement social et sur le plan des valeurs, déplaça l'intérêt public de la famille vers la condition sociale de la femme. Nous n'affirmons pas que le féminisme en Espagne ait nié la famille, mais que celle-ci disparut du plan public en raison de l'importance que le franquisme avait assignée à la protection d'un unique modèle de vie familiale, lequel condamnait la femme à avoir une place marginale au sein de la société. Le point de vue dominant dans le domaine des politiques publiques et des forces qui le déterminent, ne sera pas la question familiale, mais la discrimination de la femme sous ses multiples aspects. L'intérêt et, par conséquent, l'objet des politiques publiques, se déplaça vers la condition sociale des individus. Et, dans ce déplacement, la famille fut perçue fondamentalement comme le milieu social où les inégalités se perpétuent. La famille ne se conçut plus comme l'objet d'une protection sociale spécifique. L'abandon du modèle franquiste d'imposition d'un type de famille déterminé ne correspondant plus aux valeurs sociales en vigueur supposa, en même temps, l'abandon de l'idée même de la pertinence de la politique familiale, bien qu'elle soit ajustée à la nouvelle réalité sociale (neutralité vis-à-vis du type de lien matrimonial). La législation familiale fut réformée, mais la protection sociale des familles se dégrada face à l'indifférence des pouvoirs publics et des principaux acteurs politiques et sociaux de la démocratie.

II - L'évaporation de la protection sociale de la famille

La délégitimation de la politique familiale franquiste aurait dû se traduire par un changement parallèle des instruments hérités pour protéger socialement la famille, mais c'est l'inertie qui s'imposa. D'une part, les échecs successifs dans les diverses tentatives de réforme intégrale de la Sécurité Sociale et les réformes partielles en découlant, épargnèrent le système de prestations directes de la Sécurité Sociale jusqu'en 1985, mais elles furent démunies de toute capacité protectrice, pour avoir été altérées par l'inflation et l'absence de revalorisations.

D'autre part, la réforme fiscale de 1978 par laquelle fut introduite en Espagne l'imposition directe sur le revenu, fut entreprise principalement dans une perspective économique-fiscale et même éminemment perceptrice. Les considérations d'ordre familial ne sont que de simples circonstances déterminant la capacité fiscale des contribuables,

mais ne font pas l'objet d'une protection spéciale. La preuve la plus éloquente en est une sentence du Tribunal Constitutionnel de 1989 déclarant partiellement anticonstitutionnelle la loi régulatrice de l'impôt sur le revenu personnel pour pénaliser fiscalement le mariage.

La politique familiale des gouvernements successifs de centre-droit pendant la transition politique à la démocratie (1976-1982) manquait d'objectifs spécifiques, ce qui générait des effets contradictoires.

L'arrivée du Parti Socialiste au gouvernement en 1982 ne créa pas de changement substantiel de la politique familiale pratiquée jusqu'alors, mais parvint à mettre en avant deux actions prioritaires. D'une part, fut considérée comme nécessaire la concentration des prestations familiales de la Sécurité Sociale sur les enfants à charge, avec une incidence spéciale sur les familles de moindre revenu. D'autre part, la protection sociale de la famille (Sécurité Sociale et fiscalité) devait être neutre vis-à-vis du type de lien conjugal. La réforme des prestations familiales de la Sécurité Sociale ne devait, pas, par ailleurs, supposer une augmentation des coûts. Cependant, la politique familiale était d'autre part dissoute dans une politique plus générale de lutte contre la pauvreté; les prestations directes devaient assister les personnes (sans qu'augmentent les dépenses publiques) et les dégrèvements fiscaux pour enfants à charge être accordés selon des critères fiscaux et non de protection sociale de la famille. Cela dit, la politique familiale avait une apparence, mais pas de contenu.

On en arriva à la Loi 26/1985 qui supprima toutes les prestations de la Sécurité Sociale n'étant pas pour « enfants à charge » et introduisit un complément pour les familles de moindres revenus. Cette réforme manquait cependant d'une volonté explicite de protection sociale des charges familiales, y compris celles des familles de moindres revenus, ainsi que de critères cohérents. Les prestations établies étaient littéralement insignifiantes puisque la prestation de base était la même que celle fixée en 1971, le complément valant seulement quatre fois cette somme, les bénéficiaires potentiels étant, par ailleurs, très limités. En effet, les familles dont les revenus étaient inférieurs au seuil d'imposition ne recevaient pratiquement aucune protection effective. Une réforme de ces caractéristiques est incompréhensible en dehors du cadre de l'absence d'un compromis de compensation publique et semble être dictée uniquement par le désir de supprimer les vestiges du franquisme. En réalité, la protection sociale de la famille, la reconnaissance des fonctions sociales de cette dernière sont une perspective qui n'est guère prise en considération dans l'arène politique espagnole, ni dans les mouvements sociaux, bien que quelques partis commencent à faire des demandes dans ce sens.

Dans le domaine fiscal, les mesures prises au fil des années afin d'actualiser l'impôt s'ajustent uniquement au principe de non pénalisation du travail extra-domestique de la femme, les dégrèvements pour enfants à charge perdent peu à peu en pouvoir d'achat. La sentence d'anticonstitutionnalité évoquée précédemment vient renforcer les thèses soutenues dans ce texte.

Une plus grande rationalité et cohérence dans le domaine de la protection sociale de la famille apparaît dans la Loi 26/1990 des prestations non contributives de la Sécurité Sociale, qui régule actuellement les prestations familiales. Cette loi met en place des prestations pour enfant à charge de caractère universel (indépendamment de l'affiliation à

la Sécurité Sociale) pour les familles de faibles revenus (moins d'un million de pesetas par an, augmenté de 15 % par enfant de rang supérieur au premier), sauf dans le cas de présence de handicaps.

Les prestations familiales actuellement reconnues en Espagne sont :

- 1) Prestations monétaires pour enfants à charge (non sujettes à revalorisation automatique et non revalorisées depuis leur installation en 1990) :
 - 36.000 pts./an par enfant de moins de 18 ans
 - 72.000 pts./an par enfant de moins de 18 ans et handicapé de degré supérieur ou égal à 33 %
 - 312.000 pts./an par enfant de plus de 18 ans et handicapé de degré supérieur ou égal à 65 %
 - 468.000 pts./an par enfant de plus de 18 ans et handicapé de degré supérieur ou égal à 75 % et nécessitant les soins d'une personne pour réaliser les actes essentiels de la vie.

- 2) Prestations non économiques pour raison de naissance :
 - Prise en compte, comme période de cotisation effective, de la première année d'excédent pour les soins à l'enfant, avec réserve du poste de travail.

- 3) Prestations fiscales (1994) :
 - Liberté de choix entre imposition conjointe de l'unité familiale ou séparée pour chacun des membres, avec différentes échelles ne bénéficiant pas des situations familiales spécifiques (neutralité vis à vis du mariage).
 - Déduction du montant de l'impôt de 20.000 pts./an par enfant à charge.

On ne peut pas affirmer que ces prestations faites à la famille constituent une politique familiale explicite, au sens de Kammerman et Kahn (1978), puisqu'elles manquent d'un projet cohérent et articulé. Il s'agit au contraire d'une politique familiale implicite et fragmentaire. Les mesures de protection fiscale de la famille sont en majorité dérivées de critères de ressources. Les prestations directes de la Sécurité Sociale se comprennent principalement comme des instruments d'une politique plus vaste de redistribution du revenu et de lutte contre la pauvreté. Il est, de ce fait, difficile de considérer cet ensemble d'instruments comme une politique familiale.

III - Compensation publique des charges familiales et revenu familial disponible

La faible importance de la compensation publique des charges familiales en Espagne et sa décroissance sont clairement illustrées par le tableau 1. La singularité de l'Espagne dans cette dimension de la protection sociale ressort nettement, même s'il est nécessaire de souligner qu'il n'existe pas dans l'Union Européenne une tendance claire dans l'évolution des dépenses familiales directes (Sécurité Sociale). En fait, les pays où l'on note une hausse sont aussi nombreux que ceux où, à l'inverse, il y a diminution. Cependant, l'évolution constatée en Espagne est très impressionnante par l'importance de la baisse : en valeurs constantes, en l'espace d'une décennie, les prestations familiales ont diminué de 66 %, contre 33 % en Grèce et 21 % en Hollande. A contrario, en Irlande, elles ont augmenté de 74 %, de 70 % au Luxembourg et de 62 % au Portugal. En Espagne, la protection directe de la famille a même diminué de 12 % en valeur nominale.

TABLEAU 1 - PRESTATIONS SOCIALES DIRECTES DES FAMILLES DANS L'UNION EUROPEENNE
1981-1991 (Fonction famille dans les statistiques de protection sociale d'Eurostat)
En milliers de millions d'unités monétaires (en prix de 1985)

	1980	1983	1985	1988	1991
Belgique	138,0	127,7	121,4	120,9	118,8
Danemark	15,2	14,9	14,9	19,6	20,1
Allemagne	44,5	37,2	34,5	40,8	36,5
Grèce	18,5	20,5	14,1	-	-
Espagne	126,4	88,1	68,8	49,7	43,3
France	113,6	123	121,1	124,6	125,8
Irlande	0,276	0,375	0,391	0,439	0,480
Italie	9,139	9,601	8,866	8,764	8,447
Luxembourg	4,21	4,03	3,99	5,05	7,13
Pays Bas	10,8	9,85	9,30	7,60	8,54
Portugal	32,0	38,2	33,9	44,0	51,7
Royaume Uni	7,73	8,17	8,61	9,24	9,21

Source : Eurostat, *Dépenses et recettes de protection sociale, 1980-1991*, Bruxelles 1993.

Or, nous avons déjà signalé que la protection sociale ne s'articule pas seulement à travers des prestations directes, mais que le traitement fiscal joue aussi un rôle très important. Malheureusement, pour autant que nous le sachions, il n'existe aucune information européenne homogénéisée sur l'intensité de la protection fiscale de la famille. A partir des données fournies par l'OCDE, on peut, toutefois, observer que la protection

sociale intégrale de la famille est, en Espagne, des plus faibles. Le total des prestations familiales perçues par une famille ouvrière n'ayant qu'une seule source de revenus et deux enfants à charge, ne représentait qu'entre 5,6 et 6,6 % de ses revenus nets annuels pendant la décennie 80. Comparée au revenu disponible d'un célibataire, l'augmentation du revenu disponible dérivé de la protection de la famille est vraiment minime (entre 5,1 et 5,7 %) et une des plus faibles de l'OCDE. Cette famille ouvrière disposait en 1990 d'un salaire brut supérieur de seulement 5,5 % à celui d'un ouvrier célibataire avec le même revenu, tandis que, par exemple, en Belgique il était supérieur de 24,5 % et en France de 14,4 %.

Conclusion

La politique familiale en Espagne s'est désinstitutionnalisée jusqu'à s'évaporer. Si la tendance générale qu'a présentée la politique familiale des pays occidentaux lors des dernières décennies est allée de la protection de l'institution familiale à la protection de ses membres socialement les plus faibles (femme et enfants), en Espagne on a effectué un pas supplémentaire en concevant la société atomiquement formée d'individus. On cherche à protéger la femme et les mineurs, mais pas cette autre réalité qu'est le groupe familial. La fonction entraînant et socialisatrice des familles s'est privatisée. L'accent de la politique publique s'est porté sur la promotion de l'égalité entre hommes et femmes et sur le renforcement des droits des mineurs, entendus surtout comme garanties juridiques de droits.

Cette évaporation ou dissolution de la politique familiale étatique en protection sociale de groupes et circonstances déterminés a donné, d'autre part, plus d'importance à la protection sociale de la famille développée par les Communautés Locales et les Régions. Cette dernière s'est principalement consacrée à fournir des services sociaux, en particulier aux familles en situation marginale. La politique familiale espagnole s'est ainsi intégrée dans le cadre de la politique de lutte contre la pauvreté.

BIBLIOGRAPHIE

- DEL CAMPO S., 1974. Política demografica en Espana, Cuadernos para el dialogo, Madrid.
- DURAN MA ANGELES, 1991. « Creer, descreer, crear » in : Espana a debate II. La sociedad (J. Vidal-Beneyto ed.), Tecnos, Madrid.
- IGLESIAS DE USSEL J., 1991. « La familia espanola en la transicion politica » in : Espana a debate II. La sociedad (J. Vidal-Beneyto ed.), Tecnos, Madrid.
- KAMERMANN S. et KAHN A., 1978. Family Policy. Government and Families in Fourteen Countries, New York, 1978.
- MEIL G., 1992. « Política familiar : contenido y significado », Revista Internacional de Sociologia, tercera época, 1, p. 173 et suivantes.
- OCDE, 1991. The Tax/Benefit Position of Production Workers, Paris.