
Une politique sociale réduction des inégalités et soutien aux plus pauvres

Dans ce chapitre, je décris les objectifs et les mesures de la politique familiale russe après l'effondrement de l'Union soviétique en montrant que cette politique a une forte dimension sociale à la fin des années 1990. Dans la première section, je donne une définition théorique de la politique familiale et de son champ d'actions en prenant des exemples des politiques familiales de différents pays européens. Dans la deuxième section, je montre que la politique familiale russe du début des années 1990 peut d'abord être qualifiée d'*universelle*. En effet, il s'agit pour l'État de soutenir *toutes* les familles avec enfants, sans tenir compte de leur niveau de vie. Enfin, je montre que la politique familiale évolue vers une politique de ciblage avec une diminution de l'aide aux familles durant les années 1990 puis l'introduction d'un critère de revenu en 1999. En résumé, à la chute de l'Union soviétique, la limite des ressources du pays amène le gouvernement à passer d'une politique familiale universelle à une politique familiale ciblant avant tout les familles vulnérables pour l'attribution des prestations sociales.

0. Introduction

Dans ce chapitre, je montre que la politique familiale russe revêt une dimension sociale jusqu'en dans les années 2000. Dans la première section, je retiens une définition de la politique familiale en abordant la diversité de ces manifestations en Europe. Dans la deuxième section, je décris en particulier l'évolution de la politique familiale en Union soviétique et les raisons pour lesquelles celle-ci peut être qualifiée de « social-démocrate » dans les années 1980. Dans la dernière section, je montre que la chute de l'Union soviétique aboutit à une

transformation de ce modèle en introduisant une politique fondée sur le ciblage des prestations sociales qui était peu présent sous le régime communiste.

1. Définition de la politique familiale

Selon Damon (2007), tous les pays présentent un cadre juridique pour réguler la vie privée et améliorer la vie des ménages. Toutefois, parce que la frontière entre ces politiques concernant la famille et les autres aspects de l'action publique ne sont pas claires, Martin (1999, p.25 ; 2011, p.46) argue qu'il est difficile de donner une définition formelle de la politique familiale. En effet, certains pays intègrent leurs mesures concernant la famille dans le champ des politiques de l'enfance, de la jeunesse, de l'égalité hommes-femmes, etc. En outre, comme le souligne Thévenon (2008, p.3) les objectifs des politiques familiales varient d'un pays à l'autre entre « le relèvement de la fécondité, l'aide à la conciliation entre travail et vie familiale [...] ou encore la promotion d'un partage équilibré des tâches familiales entre hommes et femmes ». Enfin, Commaille et *al.* (2002, p.13) montrent que la légitimité de l'État d'intervenir dans le domaine familial varie également selon le pays : alors que certains (ex. : la France, l'Allemagne et l'Autriche) considèrent que la famille qu'institution doit être soutenue par l'État, d'autres (le Royaume-Uni et l'Irlande) interviennent uniquement pour aider les familles vulnérables.

Sans parvenir à donner une définition qui exclurait tout autre type d'action publique, Fagnani propose d'inclure la politique familiale :

- (47) « Par politique familiale, on peut entendre toutes les mesures inscrites dans un cadre législatif, prises par les pouvoirs publics (à quelque niveau que ce soit, national, régional ou local) et affectant – directement ou indirectement – le mode de vie, le niveau de vie et, de façon plus générale, le "bien-être" des familles ».

Fagnani (1993, p. 87).

Dans cet esprit, j'admettrai dans cette thèse que la notion de politique familiale désigne un ensemble de mesures dont l'objectif est de modifier les paramètres quantitatifs et/ou qualitatifs de la famille. Puisque mon propos n'est pas de comparer les politiques familiales de plusieurs pays, mais de décrire les mesures qui affectent la structure de la famille dans un pays en particulier (la Russie), cette définition, bien qu'imparfaite, sera suffisante.

Tout comme il est difficile de définir la politique familiale par rapport aux autres actions publiques, il est également ardu de donner une description unique des mesures introduites au titre d'une politique familiale. En ce qui concerne l'Europe de l'Est, Lefèvre (2005, p.7) souligne que « on ne peut pas non plus parler de politique familiale unique et homogène d'un pays de l'Est à l'autre. De grandes différences, liées notamment au degré d'industrialisation, au facteur religieux et aux conceptions culturelles du rôle de la famille et de la mère ont persisté ». Par exemple, en 1991, certains pays faisaient varier le montant d'allocation selon le rang de naissance (Bulgarie, Pologne), tandis que d'autres pays ne le faisait pas varier (RDA, Tchécoslovaquie, Hongrie) (Klinger 1991, p.517). Cette hétérogénéité des mesures peut s'expliquer par le fait que, selon Damon (2006), la politique familiale se fonde généralement sur la tentative de répondre à deux problématiques coexistantes : la problématique sociale et la problématique démographique. La problématique sociale vise à la correction des inégalités sociales entre les familles, alors que la problématique démographique vise à augmenter la population par la mise en place de mesures incitatives destinées à influencer les comportements des couples à l'égard de la procréation. Chaque politique familiale se place dans un espace dont les extrêmes sont définis par ces deux problématiques.

La problématique sociale désigne les inégalités au sein d'une population. Dans le cadre de la famille, ces inégalités peuvent être deux types : **1)** les inégalités entre les familles de même catégorie sociale compte tenu du nombre d'enfants présents au foyer, et **2)** les inégalités entre les familles de catégories sociales différentes. Dans le premier cas, les mesures visent à compenser les charges liées à la présence des enfants, tandis que dans le deuxième cas, elles visent à aider les familles socialement moins favorisées (De Luca Barrusse 2010, p.264 citant Damon 2006). Une politique familiale répond donc à la problématique sociale lorsqu'elle vise à corriger l'un et/ou l'autre de ces types d'inégalités.

La problématique démographique est prégnante dans de nombreux pays industrialisés, quel que soit le type de régime. En effet, des caractéristiques similaires s'observent dans les politiques familiales d'États socialistes, libéraux-démocrates ou fascistes selon la catégorisation de Romanov et *al.* (2005, p.151). En France, le caractère nataliste de la politique familiale apparaît au début du XX^{ème} siècle, lorsque le gouvernement vote des lois visant à encourager les familles nombreuses en accordant un sursalaire à partir du troisième enfant (loi du 22 juillet 1923) et des avantages en matière de logement (loi du 17 juillet 1928), puis en généralisant le sursalaire à partir du deuxième enfant (loi du 11 mars 1932), avant de créer des allocations progressives en fonction de la taille de la famille et indépendantes du salaire en 1938 et 1939 (loi du 12 novembre 1938, loi du 29 juillet 1939). La progressivité des avantages répond à la problématique démographique en ce qu'elle incite les familles à procréer, mais elle n'est pas pour autant étrangère à la problématique sociale.

Il existe diverses typologies visant à classer de façon systématique les politiques familiales présentes en Europe (Chernova 2008, Noskova 2014, entre autres) et dans les pays du monde. Martin (1999, p.26) présente quatre grandes familles de typologies : **1)** les typologies se fondant sur Esping-Andersen (1990) et classant les politiques sociales en fonction de la qualité des droits sociaux (Gautier 2002, Lefèvre 1995, 2003c), **2)** les typologies se basant sur les études féministes analysant les politiques familiales selon le genre (Lewis 1997, Sainsbury 1994), **3)** les typologies mettant en évidence la répartition des responsabilités entre l'État et la famille (Millar & Warman 1996, éventuellement Hantrais 2004), et **4)** les « caring régimes » visant à analyser les répartitions des tâches de *caring* (notamment la prise en charge des enfants) (Jenson & Sineau 1998).

Je me base sur les travaux de Lefèvre (1995, 2003c) et de Gautier (2002) qui adaptent la typologie d'Esping-Andersen (1990) dans laquelle ce dernier distingue trois modèles de protections sociales des pays capitalistes occidentaux : **1)** le modèle « libéral » qui se caractérise par une intervention de l'État minimale et son soutien aux plus vulnérables, principalement présent dans les pays anglo-saxons (États-Unis, Canada, Grande-Bretagne) ; **2)** le modèle « social-démocrate » qui offre un niveau élevé de protection sociale à tous en mettant au centre les principes de l'universalité et de l'égalité, principalement présent dans les pays scandinaves (Suède, Norvège, Finlande) ; et **3)** le modèle « conservateur

corporatiste » qui se base sur une organisation par types de métier et lie la protection sociale au travail salarié (les prestations sociales dépendent des contributions, qui dépendent elles-mêmes de la participation au marché du travail), principalement présent dans les pays comme l'Allemagne, la France, l'Autriche et l'Italie (Lefèvre 2003c, p.50).

Gautier (2002), en se basant sur la typologie des systèmes de protection sociale d'Esping-Andersen, distingue les quatre modèles de politiques familiales des pays industrialisés de la fin des années 1980 présentés dans le tableau suivant :

(48)

TYPOLOGIE DES POLITIQUES FAMILIALES EN FONCTION DE LA QUALITÉ DES DROITS SOCIAUX

Régimes de politiques familiales	Caractéristiques globales	Prestations en espèces	Aide aux parents qui ont un emploi rémunéré	Pays
Social-démocrate	Prestations universelles de l'État aux familles et promotion de l'égalité des sexes.	Niveau moyen des prestations en espèces aux familles (prestations universelles), mais niveau élevé des autres aides, avec comme résultat des niveaux faibles de pauvreté chez les enfants.	Niveau élevé des aides fournies aux deux parents. Combine de longs congés parentaux et de garde d'enfants avec une offre abondante de modes de garde des enfants.	Danemark Finlande Norvège Suède
Conservateur	Système d'aide de l'État aux familles qui varie selon le statut d'emploi des parents et qui est inspiré d'une conception plus traditionnelle de la division sexuelle du travail.	Niveau moyen à élevé des prestations en espèces.	Niveau moyen d'aide. Congés parentaux et de garde d'enfants relativement longs (dans certains pays), mais offre de modes de garde des enfants plus limitée.	Allemagne Autriche Belgique France Irlande Luxembourg Pays-Bas
Europe-méridionale	Différenciation selon le statut d'activité et mélange de services et de prestations publics et privés. Pas de système de revenu minimum garanti.	Bas niveau des prestations en espèces, d'où des niveaux élevés de pauvreté.	Peu d'aide.	Espagne Grèce Italie Portugal
Libéral	Bas niveau de l'aide aux familles, qui est ciblée sur les familles nécessiteuses ; il laisse place aux forces du marché, surtout pour les modes de garde des enfants.	Bas niveau de l'aide apportée aux familles; aide un peu plus élevée pour les familles nécessiteuses.	Peu d'aide. La responsabilité de la garde des enfants incombe aux parents et au secteur privé.	Australie Canada États-Unis Japon Nouvelle-Zélande Royaume-Uni Suisse

Source : Gauthier (2002, p.463).

À la fin des années 1980, le régime social-démocrate, qui se caractérise par la présence de prestations universelles, de longs congés parentaux, d'une offre importante de mode de garde des enfants et par la promotion de l'égalité des sexes, est principalement présent dans les pays scandinaves (ex. : Norvège, Suède, Danemark et Finlande) (Gautier 2002). Par exemple, la Suède de 1948 instaure des prestations sociales universelles ayant un montant indépendant du rang de l'enfant et du revenu des parents afin de compenser les inégalités entre deux grandes catégories de familles : celles qui ont des enfants et celles qui n'ont pas d'enfants (Pauti 1992, p.967). Par ailleurs, le gouvernement suédois des années 1960 commence à promouvoir l'égalité des sexes dans sa politique familiale par l'introduction d'un congé parental et le développement d'un système de garde des enfants. Le congé parental a une durée de 15 mois (définie en 1988), dont 12 mois rémunérés à 90 % du revenu antérieur, et peut être partagé entre les deux parents. La garde des enfants en Suède vise à faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale : 98 % des enfants âgés de 18 mois à 6 ans ont bénéficié d'une structure publique d'accueil en 1991 (Pauti 1992, p.967).

Les pays comme le Royaume-Uni, les États-Unis et la Suisse interviennent peu dans le développement du système de garde des enfants et laissent ce rôle aux parents et au secteur privé. Le niveau d'aide aux familles est faible et le gouvernement n'intervient qu'auprès des familles les plus nécessiteuses. Au Royaume-Uni, la politique familiale se base sur le principe d'un revenu minimal (Pennec 1989, p.424). Par exemple, depuis 1987, le gouvernement n'accorde une allocation pour jeune enfant qu'aux familles à faible revenu (Hantrais 1992, p.1006). Dans la typologie de Gautier, ces traits sont propres au modèle libéral.

À la différence de l'Angleterre, l'allocation pour jeune enfant est sans conditions de ressources en France (Boissières 1995, p.77). Toutefois, même si la politique familiale vise à la conciliation du travail et de la vie familiale à partir des années 1980, le système des prestations sociales découle d'une vision plus traditionnelle de la division sexuelle du travail en ce que la durée du congé maternité post-natal représente 10 semaines, depuis 1980 (Article L. 122-26 du « Code du travail »), tandis que les hommes n'ont droit qu'à onze jours de congé. Ce type de mesure correspond au régime conservateur de la politique familiale.

Enfin, le régime de l'Europe-méridionale se caractérise par un faible niveau de prestations, une différenciation selon le statut d'activité et un mélange de services et de prestations publics et privés, ainsi que par l'absence de revenu minimum garanti. On retrouve ce modèle dans des pays comme l'Espagne où on observe une diminution des aides dans les années 1960, puis un glissement des allocations directes vers des prestations fiscales dans les années 1980 (Gerardo 1994, p.977). Dans les années 1979-1990, l'ensemble des prestations pour les familles sont faibles, y compris pour les familles ayant un revenu modeste (Gerardo 1994, p.978).

Dans la section suivante, je montre en quoi la politique familiale présente en Union soviétique peut être qualifiée de sociale-démocrate. Puis, je montre comment cette politique évolue progressivement vers un modèle libéral qui accorde plus de place à la problématique sociale après 1991.

2. Politique familiale en Union soviétique

Rabjaïeva (2004) et Noskova (2013) établissent trois phases de la politique familiale en Union soviétique : le modèle « post-révolutionnaire » qui apporte une vision progressiste de la famille, le modèle « stalinien » marqué par un retour à une vision pré-révolutionnaire de la famille, et le modèle « social-soviétique » qui promeut l'égalité entre hommes et femmes.

(49)

PHASES DE LA POLITIQUE FAMILIALE EN UNION SOVIÉTIQUE (1917-1991)

Phases	Caractéristiques globales
<i>Post-révolutionnaire</i> 1917-1926	<ul style="list-style-type: none"> • Libération totale de l'influence de l'Église (laïcisation du mariage) ; • Priorité des libertés sexuelles individuelles sur les liens familiaux (autorisation de l'union libre) ; • Libre choix reproductif (ex. : droit des femmes à l'avortement) ; • Égalité entre hommes et femmes dans les sphères publique et familiale.
<i>Stalinien</i> 1926-1953	<ul style="list-style-type: none"> • Politique nataliste restrictive (ex. : interdiction de l'avortement en 1936, augmentation des sanctions pénales en cas de non-paiement de la pension alimentaire) ; • Valorisation des familles nombreuses (ex. : introduction des allocations, décoration des mères ayant au moins quatre enfants) ; • Conciliation des vies familiale et professionnelles (ex. : développement d'un système de garde des enfants).
<i>Social-soviétique</i> 1953-1991	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion de l'égalité entre hommes et femmes dans les sphères publique et familiale ; • Mise en place des allocations à la naissance de chaque enfant (1980). • Combine de longs congés parentaux avec une offre de modes de garde des enfants • Rétablissement du droit à l'avortement (1955) ; • Simplification de la procédure de divorce (1965) ;

Source : Noskova (2013, p.156).

À partir de 1917, l'État cherche à former une famille nouvelle, porteuse des valeurs du communisme, se distinguant de celle présente sous le régime impérial, où l'homme est responsable des revenus et la femme du foyer. Aleksandra Kollontäï, femme politique, idéologue communiste et militante, promeut ce nouveau modèle familial en termes suivants :

(50) « Une famille traditionnelle ne sera plus nécessaire. L'État n'en a plus besoin parce que la gestion du ménage ne profite plus à l'État, il distrait les travailleurs de leur travail productif sans nécessité. Les membres de la famille n'en ont pas besoin parce que la société assume l'une de ses tâches : élever des enfants. À la place de l'ancienne famille, une nouvelle forme de communication entre un homme et une femme va se développer : une union camarade et cordiale de membres libres et autonomes, égaux dans la société communiste ».

« Традиционная семья перестанет быть нужной. Она не нужна государству потому что домашнее хозяйство уже не выгодно государству, оно без нужды отвлекает работников от производительного труда. Она не нужна самим членам семьи потому что другую задачу семьи - воспитание детей берет на себя общество. На месте прежней семьи вырастет новая форма общения между мужчиной и женщиной – товарищеский и сердечный союз двух свободных и самостоятельно-зарабатывающих, равноправных членов коммунистического общества ».

Source : Kollontai (1918, p.12).

Le gouvernement privilégie dans sa politique familiale un modèle formé à partir de deux conjoints qui travaillent. Pour cela, l'État prend en charge l'éducation des enfants par le développement d'infrastructures préscolaire et extrascolaire (jardins d'enfants, cercles et centres aérés, maisons de culture pour les enfants, etc.) et met en place des institutions soutenant la conciliation de la vie professionnelle et de la maternité (la mise en place d'un département de la santé maternelle et infantile en 1917, la création d'un comité de protection de la maternité en 1918, et l'introduction d'un comité de protection de l'enfance en 1919) (Lebina et al. 2007, p.30)²⁹.

L'égalité entre les sexes est au centre de ce modèle familial : les hommes et les femmes reçoivent les mêmes droits (Décret n°160, 1917), l'État légalise l'avortement (Postanovlenie

29 En 1919-1920, plus de 1 500 établissements de soins de santé maternelle et infantile sont créés, dont 567 crèches, 108 maisons de la mère et de l'enfant, 197 consultations pour les femmes enceintes, 108 centres d'allaitement, et 207 orphelinats pour nourrissons et enfants (Lebina et al. 2007, p.30 citant Novikova 1981). Même si cela est loin d'être suffisant par rapport aux besoins des femmes, le début est cependant prometteur et permet notamment de reculer la mortalité infantile (Yvert-Jalu 2008, p.129).

n°471, 1920)³⁰ et le divorce (Décret sur la dissolution du mariage 1917)³¹, supprime la distinction entre enfants légitimes et illégitimes, ce qui aboutit de fait à la reconnaissance des unions libres (Lebina et *al.* 2007, p.33 citant le « Code familial », 1926). Ainsi, selon Yvert-Jalu (1981, p.45) « le nouveau régime socialiste propose d'assurer à la femme une véritable et complète émancipation, d'une part en lui garantissant une égalité juridique avec l'homme, d'autre part, en transformant l'économie domestique privée en industrie sociale, et en faisant de l'éducation une affaire publique » (51).

30 Par la suite, en 1924, l'État introduit des limites à l'avortement en instaurant un ordre de priorité en fonction des catégories socio-professionnelles (ex. : les chômeurs vivants seules ont le droit à l'avortement en premier lieu) (Blum 1994, p.167).

31 Le divorce se fait par un simple enregistrement lors du consentement mutuel des époux ou sur la demande d'un des conjoints devant le tribunal (Büttner 2005, p.43 citant Yvert-Jalu, 1981).

(51)

AFFICHE DE PROPAGANDE, 1919-1921

AFFICHE DE PROPAGANDE, 1920



« Paysanne, soit prête à passer de l'ancienne à la nouvelle vie »



« Ce que la révolution d'Octobre a donné à l'ouvrière et à la paysanne (bibliothèque, conseil des députés des travailleurs paysans, maison de la mère et de l'enfant, jardin d'enfants, Politique nataliste restrictive (ex. : interdiction de l'avortement en 1935, augmentation des sanctions pénales en cas de non-paiement de la pension alimentaire) , école pour adultes, club des travailleurs) »

Source : auteur inconnu, disponible à l'adresse suivante: <http://tehne.com/node/5905>, consulté le 07.07.2020.

Source : auteur inconnu, disponible à l'adresse suivante: <http://tehne.com/node/5905>, consulté le 07.07.2020.

Par ailleurs, le nouveau gouvernement cherche à se libérer complètement de l'influence de l'Église. L'institution du mariage devient laïque : le nouveau « Code familiale », élaboré en 1918, proclame le principe de l'absolue séparation de l'Église et de l'État (« Code familiale », art. 52) et ne reconnaît plus le mariage religieux qui doit être désormais enregistré dans des actes d'état civil (ZAGS) (Büttner 2005, p.43).

Dans les années 1926-1953, l'État remet au centre de sa politique familiale un modèle de la famille fondé sur un couple marié avec des enfants (Chouïkina 2002, p.113). Ce tournant dans la politique familiale s'accompagne par une crainte de la dépopulation (Blum 1994, p.72) et se traduit par l'interdiction de l'avortement et de l'homosexualité en 1936 (Décret n°65, 1936) et le durcissement de la procédure de divorce en 1944 (52). Seul un mariage enregistré à l'État civil et indiqué dans le passeport est juridiquement valide et donne : **1)** aux époux le droit d'hériter des biens du conjoint, et **2)** aux hommes le droit d'établir leur paternité (Chpakovskaïa 2012, p.315).

- (52) « Le tribunal peut dissoudre le mariage uniquement dans le cas où la demande est provoquée par des motifs sérieux et justifiés et où le maintien du mariage serait susceptible de porter atteinte aux principes de la morale communiste et ne saurait assurer des conditions pour la vie commune et pour l'éducation des enfants [...]. Les jugements doivent contribuer à la juste compréhension du sens et de l'importance de la famille et du mariage dans l'État soviétique et éduquer la population dans le respect envers la famille et le mariage basés sur les principes élevés de la morale communiste que protège la loi soviétique ».

Büttner (2005, p. 46 citant le journal Pravda du 3 octobre 1949).

Selon Noskova (2013, p.156), cette transformation de la politique familiale n'est pas uniquement en lien avec des changements politiques, mais est surtout due aux problèmes démographiques après les pertes humaines de la seconde guerre mondiale. Pour compenser ces pertes, l'État incite les familles à s'agrandir et valorise les mères ayant au moins cinq enfants par la remise de décorations officielles³² (ex. : médaille « Gloire maternelle », Ordre « Mère-héroïque », entre autres) (voir Malinkine 2004). Cette valorisation des familles nombreuses se traduit par l'apparition de mesures qui ont pour effet de réduire les inégalités entre les familles ayant plus ou moins d'enfants. Parmi ces mesures, l'État introduit de nouvelles allocations à partir 1948 (Arrêté n°41, 1947) : **1)** une prime de naissance de 200 roubles à partir du troisième enfant, **2)** une prime de naissance de 650 roubles et une

32 Dans ce cadre, le gouvernement définit la maternité comme un « destin naturel » et un « devoir national » (Lebina et al. 2007, p.30 citant Tchernaïeva 2002, p.134).

allocation mensuelle de 40 roubles à partir du quatrième enfant, **3**) une prime de naissance de 850 roubles et une allocation mensuelle de 60 roubles à partir du cinquième enfant. Par ailleurs, un impôt pour les célibataires, concubins et mariés sans enfant est mis en place en 1941. En 1944, la liste des personnes devant payer cet impôt est élargie aux familles ayant moins de trois enfants. L'impôt représente 6% du salaire pour les individus sans enfants, 1 % pour les parents d'un enfant unique, et 0,5 % pour les parents de deux enfants (Grigoreva et al. 2014, p.25).

La dernière période est restée dans les esprits par sa politique familiale des années 1980 lorsque l'État introduit de nouvelles mesures qui sont propres au modèle social-démocrate (Rabjaïeva, 2004, p.94, Gourko 2008, p.205) : **1**) le développement du congé parental (le congé parental rémunéré passe de 56 jours en 1955 à 70 jours en 1980, un congé parental partiellement rémunéré devient possible jusqu'aux 1,5 ans de l'enfant, et un congé parental non rémunéré mais permettant de conserver ses fonctions jusqu'aux 3 ans de l'enfant est mis en place), et **2**) la mise en place d'allocations accordées à chaque naissance (50 roubles pour le premier enfant, 100 roubles pour les deuxième et troisième enfants) (Elizarov, 2011, p.78 citant Décret n°235, 1981). L'égalité entre hommes et femmes, propre à ce modèle, est également mise en avant par un retour au droit à l'avortement (en 1955), et une simplification de la procédure de divorce (1965). Le principe d'égalité des sexes redevient central dans la politique familiale soviétique puisque la « Constitution » garantit que « les deux conjoints sont complètement égaux dans les relations familiales » (« Constitution » 1977, article 53). Ce principe d'égalité se manifeste par des mesures qui permettent aux femmes de concilier maternité et travail (53), parmi lesquelles le développement d'infrastructures préscolaires (jardins d'enfants, centres pour enfants, etc.). Selon Noskova (2013, p.157), entre 1932 et 1990, le nombre d'établissements préscolaires pour enfants augmente de 60 000 (le nombre d'établissement passe de 27 500 en 1932 à 87 900 en 1990) et le nombre d'enfants fréquentant ces établissements augmente de 7 500 fois (de 1 200 en 1932 à 9 009 500 mille en 1990).

(53) « La femme et l'homme ont des droits égaux en URSS. L'exercice de ces droits est assuré par l'égalité des chances des femmes en matière d'éducation et de formation, de travail, de rémunération et de promotion, d'activités sociales, politiques et culturelles, ainsi que par des mesures spéciales pour la protection du travail et de la santé des femmes, la création de conditions permettant aux femmes de combiner travail et maternité, la protection juridique, le soutien matériel et moral pour la maternité et l'enfance, notamment l'octroi aux femmes enceintes de congés payés et autres prestations ».

« Женщина и мужчина имеют в СССР равные права. Осуществление этих прав обеспечивается предоставлением женщинам равных с мужчинами возможностей в получении образования и профессиональной подготовки, в труде, в вознаграждении за него и продвижении по работе, в общественно-политической и культурной деятельности, а также специальными мерами по охране труда и здоровья женщин, созданием условий, позволяющих женщинам сочетать труд с материнством; правовой защитой, материальной и моральной поддержкой материнства и детства, включая предоставление оплачиваемых отпусков и других льгот беременным женщинам и матерям, постепенное сокращение рабочего времени женщин, имеющих малолетних детей ».

Source : « Constitution de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques » (1977, article 35).

Il est important de préciser que le partage des obligations concernant l'éducation des enfants n'est pas égalitaire dans les faits, car ces dernières reposent principalement sur la mère (Chernova 2013a, p.55, Kushtanina 2019, p.246). Cette situation ne remet pas fondamentalement en question l'analyse de la politique familiale soviétique comme faisant partie du type social-démocrate : même si l'égalité entre hommes et femmes n'est pas atteinte dans les faits, elle est effectivement promue par l'esprit des mesures engagées par l'État. Pour résumer, la politique familiale soviétique des années 1980-1991 peut-être considérée comme s'inscrivant dans le modèle social-démocrate décrit par Gautier (2002), car on y retrouve les traits principaux de ce modèle : **1)** la promotion de l'égalité des sexes, **2)** la combinaison de longs congés parentaux avec une offre de modes de garde des enfants, et **3)** la mise en place d'allocations universelles.

Je montre maintenant qu'après la chute de l'Union soviétique, la politique familiale russe subit de nouveaux changements en combinant des traits du modèle social-démocrate avec des traits du modèle libéral.

3. Politique familiale dans les années 1990

L'effondrement de l'Union soviétique et le passage de la Russie à une économie de marché provoque une crise économique dans les années 1990, qui se traduit par la chute radicale du niveau de vie et l'appauvrissement général de la population (Lefèvre 2003a, p.85, Kortchagina et *al.* 2005, p.219, Prokofieva 2012). Au début des années 1990, la part de la population ayant un revenu inférieur au minimum de subsistance représente environ 50 % de la population selon les données du Rosstat (2019). Il était estimé officieusement qu'à la fin de l'URSS, selon Milanovic (1998), la proportion de pauvres (dans les années 1987-1988) représentait seulement 2 % (Bertin & Clément 2008, p.196, citant Malinovic 1998).

Selon Prokofieva & Terskikh (1997, p.1244), le niveau de la pauvreté est en lien avec la spécialisation des territoires : la situation est plus favorable dans les régions où les entreprises de l'industrie extractive prédominent, et, inversement, l'orientation agricole du territoire et la prédominance des entreprises industrielles (industrie légère ou lourde) ont un impact négatif sur le niveau de vie des familles.

L'appauvrissement touche particulièrement les familles avec enfants (Lefèvre 2002, p.548), notamment les familles monoparentales et les familles nombreuses (Lefèvre 2003a, p.86, Kortchagina et *al.* 2005, p.219). En 1992, un quart des familles avec enfants se trouve dans une situation de pauvreté et un quart des familles monoparentales est dans une situation de pauvreté extrême :

(54) **RÉPARTITION DES FAMILLES PAR NIVEAU DE VIE SELON LE TYPE DE FAMILLE EN 1992, EN %**

Type de famille	Extrême pauvreté	Pauvreté	Revenu moyen	Revenu élevé	Ensemble
Couples sans enfants	7,5	23,8	58,7	10	100
Familles avec enfants de moins de 18 ans, dont :	11,9	25,6	57,9	4,6	100
Couple avec enfants	8,7	25,6	61,3	4,4	100
1 ou 2 enfants	8,2	25,4	61,9	4,5	100
3 enfants ou plus	17,3	28,7	51,2	2,8	100
Familles monoparentales	25,9	27,5	40,7	5,9	100

Source : Prokofieva & Terskikh (1997, p.1236 citant l'enquête « La famille urbaine en Russie », 1992).

La crise économique du début des années 1990 amène à une transformation de la politique sociale qui se traduit par la mise en place de réformes visant à aider des familles les plus pauvres. Lefèvre (1995, p.212) montre, en se basant sur la typologie d'Esping-Andersen, que le système de protection sociale russe de cette période combine des traits des modèles « libéral », « social-démocrate » et « conservateur-corporatiste ». Il se caractérise par un degré de « démarchandisation »³³ très élevé sur le plan formel, ce qui le rapproche du modèle social-démocrate présent dans les pays scandinaves. Toutefois, le système de protection sociale russe de cette époque a également des traits communs avec le modèle libéral propres aux pays anglo-saxons en privilégiant un soutien minimal aux plus pauvres. Enfin, le système de protection sociale hérite de certains traits du modèle « conservateur-corporatiste » (présents dans les pays comme la Belgique, le Japon et la France) : la protection sociale d'entreprise se caractérise par une hétérogénéité de couvertures suivant les groupes professionnels et les régions (ex. : les modalités de départ à la retraite varient selon le métier exercé et la région d'activité).

33 Le degré de « démarchandisation » mesure l'accessibilité des bénéficiaires aux services sociaux sans lien de dépendance avec le marché (Lefèvre 1995, p.212).

La politique familiale des années 1990 combine également des traits des modèles libéral et social-démocrate. Elle mute vers le modèle libéral à la fin des années 1990 en réponse à la deuxième crise économique de 1998 qui entraîne une forte augmentation des prix des biens et des services (Gouline & Iline 2005). Fin 1998, le salaire réel ne représente de surcroît plus que le tiers de ce qu'il était en 1997. La situation des familles, déjà instable, empire donc. Dans ce contexte, le gouvernement décide de mieux cibler les allocations, en les réservant avant tout aux familles les plus pauvres (Lefèvre 2003b, p.19). Ainsi, le gouvernement introduit en 1999 une politique fondée sur le ciblage des prestations sociales. D'après la loi « sur l'aide sociale de l'État » approuvée le 17 juillet 1999 (loi fédérale n°178-FZ, 1999), les allocations mensuelles pour enfants sont désormais réservées aux familles ayant un revenu par tête inférieure au minimum de subsistance dont le montant est calculé dans chaque région. Selon les législateurs, cette mesure est censée assurer la redistribution des ressources financières limitées dans l'intérêt des familles avec enfants les plus pauvres (Elizarov 2011, p.80).

L'idée de rendre les prestations sociales plus sélectives s'est répandue en Europe à partir des années 1980, encouragée notamment par des organismes internationaux comme *l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)* ou la *Banque Mondiale* (Math 2003, p.19). Cependant, selon *l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)*, la politique du ciblage des aides aux familles en Russie ne constitue pas une réponse appropriée aux transformations sociales dans ce pays car cette politique y incite à la propagation du travail au noir et à la non-déclaration des revenus (Lefèvre 2003b citant le rapport de l'OCDE intitulé « La crise sociale » publié en 2001). Cette orientation de la politique familiale reste pourtant d'actualité au début des années 2000, lorsque le Président de la Russie, Vladimir Poutine, déclare que les allocations familiales doivent être versées avant tout aux familles vulnérables :

(55) « La politique sociale sera fondée sur les principes de l'accessibilité universelle et de la qualité acceptable des prestations sociales essentielles. Nous allons aider avant tout les familles qui ont un revenu par tête inférieur au minimum de subsistance. Les enfants de ministres peuvent se passer de l'allocation familiale et les femmes des banquiers des allocations chômage ».

« Социальную политику будем проводить на принципах общедоступности и приемлемого качества базовых социальных благ. А помощь [мы будем] предоставлять прежде всего тем, чьи доходы существенно ниже прожиточного минимума. Дети министров могут обойтись без детского пособия, а жены банкиров – без пособия по безработице».

Source : « Discours au Parlement » du Président Vladimir Poutine le 8 juillet 2000, <http://kremlin.ru/acts/bank/22401/page/2>, consulté le 11.09.2019.

Le ciblage des familles pauvres s'accompagne d'un désengagement de l'État dans son aide aux familles (Lefèvre 2005, p.7) qui se manifeste notamment par une réduction du nombre de places dans les jardins d'enfants due à leur transition vers un modèle commercial géré par des entreprises privées (Noskova 2013, p.158). Ce non-interventionnisme de l'État vis-à-vis des aspects privés de la vie familiale est officialisé dans le document intitulé « Les orientations principales de la politique familiale » (en russe : « *Osnovnye napravleniya gosudarstvennoj semejnoy politiki* ») élaboré en 1991 et approuvé en 1996 (Arrêté n°712, 1996) (Chernova 2011, p.102) :

- (56) « Principes fondamentaux de la politique familiale de l'État : [...] l'indépendance et l'autonomie de la famille dans la prise de décisions concernant son développement. Les mesures économiques, juridiques et idéologiques de la politique familiale de l'État ne doivent pas réglementer le comportement de la famille, mais contribuer à son développement personnel et offrir la possibilité de choisir les formes de soutien ».

« Основные принципы государственной семейной политики : самостоятельность и автономность семьи в принятии решений относительно своего развития. Экономические, правовые и идеологические меры государственной семейной политики должны не регламентировать поведение семьи, а способствовать ее саморазвитию, предоставлять возможность выбора форм поддержки ».

Source : Arrêté n°712, 1996, ch. 3.

Toutefois, la politique familiale russe des années 1990 ne se défait pas pour autant de tous les aspects du modèle social-démocrate. Dans le même document, le gouvernement promeut l'égalité entre les sexes (Kim 2017, p.65) (112), notamment par « l'extension aux pères du droit aux prestations liées à l'éducation des enfants » (Arrêté n°712, 1996, article 19/b).

- (57) « Principes fondamentaux de la politique familiale de l'État : [...] égalité entre les hommes et les femmes pour une répartition plus équitable des responsabilités familiales, ainsi que des possibilités d'épanouissement personnel sur le lieu de travail et dans la vie publique ».

« Основные принципы государственной семейной политики : равноправие между мужчинами и женщинами в достижении более справедливого распределения семейных обязанностей, а также в возможностях самореализации в трудовой сфере и в общественной деятельности ».

Source : Arrêté n°712, 1996, ch. 3.

La présence de traits du modèle social-démocrate dans la politique familiale amène certains auteurs, dont Chernova (2011) et Gourko (2013), à estimer que celle-ci appartient à un type mixte. Cette analyse montre surtout que la politique familiale post-soviétique se trouve dans une période de transition entre le modèle social-démocrate et le modèle libéral³⁴. Alors que, dans les années 1980, la dimension sociale de la politique familiale consiste à réduire les inégalités entre les familles ayant plus ou moins d'enfant, elle vise ensuite à soutenir les familles les plus vulnérables par l'introduction d'un critère de revenu à la fin des années 1990.

Il est important de noter que les traits des modèles libéral et social-démocrate ont une existence essentiellement formelle. Dans les faits, les aides introduites dans cette période sont peu efficaces en raison de la forte inflation. Lefèvre (2005) souligne que les allocations familiales sont « en général laminées, et leur existence est devenue de plus en plus symbolique ». En outre, en dépit de l'introduction de nouvelles allocations, la part du soutien aux familles dans le total des dépenses sociales diminue en passant de 77% en 1991 à 32% en 2003 (Pailhé & Sinyavskaya 2009, citant Ovtcharova & Popova, 2005).

4. Conclusion

En conclusion, j'ai montré que la politique familiale dans les années 1990 affiche comme nouvel objectif un soutien aux familles les plus vulnérables. Cette politique répond historiquement à deux problématiques : **1)** la réduction, déjà recherchée en Union soviétique, des inégalités entre les familles qui ont des enfants et celles qui n'en ont pas, et **2)** la réduction, nouvellement visée, des inégalités entre les familles les plus pauvres et les familles les plus riches. Dans ce contexte, le gouvernement introduit un critère d'attribution peu présent sous le régime soviétique. Or, l'introduction de ce critère est décisive pour l'évolution ultérieure de la politique familiale. Je montrerai dans les chapitres suivants que celui-ci s'étend à la structure de la famille, d'abord sur le plan quantitatif puis sur le plan qualitatif.

34 Quant à savoir si cette transition est achevée ou non, la question reste ouverte.