

L'action publique  
face aux transformations de la famille  
en France

Olivier BÜTTNER, Marie-Thérèse LETABLIER,  
Sophie PENNEC  
*Avec la collaboration de*  
Sophie BONTEMPS et Martine LUROL

*Convention Iprosec – Improving Policy Responses and Outcomes to Socio-Economic Challenges : Changing Family Structures, Policy and Practice -, cinquième Programme cadre, Commission européenne, Direction générale XII. Projet piloté par l'Université de Loughborough, RU.*

Ce texte émane d'une recherche financée par la Commission européenne (DG V, cinquième programme-cadre) sur le thème *Improving Policy Responses and Outcomes to Socio-Economic Challenges (IPROSEC) : Changing Family Structures, Policy and Practice*. Contrat n° HPSE-CT-1999-00031, 1<sup>er</sup> mars 2000-28 février 2003

Le contenu de ce rapport ne reflète pas nécessairement la position de la Commission.

## **L'action publique face aux transformations de la famille en France**

Olivier Büttner, Marie-Thérèse Letablier, Sophie Pennec\*  
*Avec la collaboration de Sophie Bontemps et Martine Lurol*

### **RESUME**

Ce texte constitue le rapport intermédiaire d'une recherche comparative intitulée « Improving Policy Responses and Outcomes to Socio-Economic Challenges : Changing Family Structures, Policy and Practices » (IPROSEC), financée par la Direction générale XII de la Commission européenne et pilotée par Linda Hantrais et le Centre de recherches européennes de l'Université de Loughborough au Royaume-Uni. Il présente les résultats de la première phase de la recherche dont l'objectif était de faire un état des lieux des changements socio-démographiques en Europe et des réponses politiques qui y sont apportées. Ce rapport présente essentiellement les résultats d'une enquête qualitative par entretiens auprès des acteurs de la politique familiale en France. Des enquêtes similaires ont été réalisées dans huit autres pays de l'Union européenne et dans trois pays candidats à l'entrée dans l'Union. Le but de cette enquête était d'une part, d'identifier les enjeux politiques autour de la question familiale et les réponses qui sont formulées, et d'autre part de

saisir l'organisation administrative qui préside à la gouvernance de la famille en France. Ont été interrogés trois grands types d'acteurs des politiques : les acteurs politiques proprement dits, c'est-à-dire les institutions gouvernementales, de décision et de mise en œuvre, ainsi que les représentants des principales formations politiques ; les acteurs économiques représentant les organisations patronales et syndicales ; et enfin des représentants de la société civile.

Dans le premier chapitre, sont examinées les tendances démographiques récentes ainsi que les principales transformations qui ont affecté les structures familiales. L'accent est mis sur le vieillissement de population, sur l'accroissement de l'activité professionnelle des femmes et notamment des mères, sur la diminution de la taille des ménages et enfin sur la diversité des formes familiales. Toutes ces transformations font que la famille n'est plus en mesure de jouer le rôle de protection des individus qu'elle a longtemps assuré lorsque les femmes en assuraient la charge. Par

conséquent, la partition des responsabilités entre la famille, l'État, le marché et la société civile est à repenser. La tâche première incombe au législateur qui doit adapter le droit aux évolutions familiales.

Après le deuxième chapitre consacré à la modernisation du droit de la famille, le troisième chapitre examine les institutions de la politique familiale : les instances de décision et de mise en œuvre, les liens avec les experts, notamment démographes, et la mise en place d'un nouvel outil de gouvernance que constituent les conférences de la famille. Dans le quatrième chapitre, sont présentés les enjeux de la politique familiale tels qu'ils ressortent des entretiens menés auprès des divers acteurs de cette politique en France. Enfin, le dernier chapitre est consacré à une présentation de la nouvelle politique familiale menée depuis cinq ans, avec ses nouveaux enjeux, ses nouveaux référentiels, les priorités de l'action publique et les nouveaux chantiers.

---

\* Sophie Pennec est chercheur à l'Institut national d'études démographiques



# Sommaire

---

<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>CHAPITRE 1 - Les tendances démographiques récentes et l'évolution des structures familiales</b> .....	<b>9</b>
1. Les tendances socio-démographiques .....	9
1.1. Une population plus vieille.....	9
1.2. Des femmes de plus en plus nombreuses à exercer une activité professionnelle .....	9
1.3. Une diminution de la taille des ménages.....	10
1.4. Une fécondité qui se maintient .....	10
2. La transformation des structures familiales : de la famille aux familles .....	11
2.1. L'accroissement du divorce et ses conséquences .....	11
2.2. Le nombre des naissances hors mariage s'accroît .....	12
2.3. Les familles monoparentales augmentent .....	12
2.4. Familles et pauvreté.....	12
<b>CHAPITRE 2 - L'adaptation du droit aux évolutions familiales</b> .....	<b>13</b>
1. La codification du « familial » .....	15
1.1. Les révisions du Code civil et du Code de la famille.....	15
2. La modernisation du droit de la famille : des experts aux législateurs.....	16
2.1. La mobilisation des experts .....	16
2.2. La codification du familial : la reconnaissance de la pluralité des formes familiales.....	18
<b>CHAPITRE 3 - Les institutions de la politique familiale : la gouvernance de la famille</b> .....	<b>20</b>
1. L'administration des questions familiales .....	21
1.1. Le ministère délégué à la Famille et à l'Enfance.....	22
1.2. La délégation interministérielle à la Famille .....	22
2. Les liens avec la démographie : l'héritage.....	22
2.1. Le haut conseil à la Population et à la Famille .....	24
2.2. La direction de la Population et des Migrations (DPM) .....	25
3. La mise en œuvre de la politique familiale par la Caisse Nationale (CNAF) et Les caisses d'allocations familiales (CAF) .....	26
4. Les Conférences de la famille : émergence d'un nouvel outil.....	28
De l'article de loi au dispositif de gouvernance .....	28
<b>CHAPITRE 4 - Le positionnement des acteurs sociaux vis-à-vis de la politique familiale</b> .....	<b>31</b>
1. Les acteurs politiques.....	31

1.1. À gauche : le parti socialiste, le parti communiste, les Verts, le Mouvement des citoyens .....	33
1.2. À droite : le RPR, l'UDF, Démocratie libérale.....	38
<b>2. Les acteurs économiques .....</b>	<b>39</b>
2.1. L'action des entreprises.....	40
2.2. Les organisations patronales.....	41
2.3. Les organisations syndicales de salariés .....	44
<b>3. Les associations familiales et la défense des intérêts des familles.....</b>	<b>49</b>
3.1. Le poids de l'histoire.....	49
3.2. La représentation des familles : le suffrage familial .....	50
3.3. L'Unaf et la politique familiale .....	51
3.4. La prise en compte des évolutions socio-démographiques par l'Unaf.....	53
<b>CHAPITRE 5 - La « nouvelle politique » de la famille : justifications et gouvernance .</b>	<b>55</b>
1. Le tournant de 1997.....	57
2. Nouveaux enjeux, nouveaux référentiels .....	60
2.1. L'universalité.....	61
2.2. La solidarité et l'exigence de justice sociale .....	61
2.3. L'égalité entre hommes et femmes .....	62
3. Les grandes priorités de l'action publique.....	62
3.1. Revoir le système d'aide aux familles.....	63
3.2. Deuxième priorité : faciliter la vie quotidienne des familles.....	63
3.3. Conforter les parents dans leur rôle éducatif .....	63
4. Les grands chantiers de la « nouvelle politique familiale » .....	63
4.1. La réforme du droit : les nouveaux visages de la famille.....	64
4.2. L'aide aux familles : solidarité, redistribution et justice sociale.....	65
4.3. Le soutien à la parentalité.....	66
<b>Conclusion.....</b>	<b>68</b>
<b>ANNEXE 1 - Liste des principaux sites Internet sur « la famille » .....</b>	<b>71</b>
<b>ANNEXE 2 - Présentation générale du projet IPROSEC.....</b>	<b>72</b>
<b>ANNEXE 3 - Liste des organismes contactés .....</b>	<b>75</b>
<b>ANNEXE 4 - Évolution de la législation familiale en métropole depuis 1945 .....</b>	<b>76</b>
<b>ANNEXE 5 - Glossaire .....</b>	<b>86</b>

# INTRODUCTION<sup>1</sup>

---

En France les questions familiales sont autant une affaire privée qu'une « affaire d'État » : l'action publique dans ce domaine bénéficie d'une grande légitimité aux yeux de l'opinion publique et elle fait l'objet d'un large consensus qu'aucun mouvement social ou politique ne remet en question. Les attitudes et opinions des Français vis-à-vis de l'intervention de l'État dans les affaires familiales ne se démarquent pas d'une attitude générale vis-à-vis de l'État-providence. La France a en effet la réputation d'être un pays où l'on attend beaucoup de l'État. Les enquêtes et sondages tendent à confirmer cette réputation. L'enquête barométrique de la DREES dont les premiers résultats ont été publiés récemment (Forsé, Parodi, 2001) en donne une image intéressante. Seulement 18 % des Français considèrent qu'il y a trop d'État en France alors que 58 % pensent qu'il n'y en a pas assez. Mais les attentes vis-à-vis de l'État providence sont diversifiées selon le sexe, l'âge, la catégorie socioprofessionnelle et le niveau de vie<sup>2</sup>.

La constitution de ce qu'on pourrait appeler « un champ politique de la famille » prend appui sur un corps d'institutions spécialisées qui, s'appuyant sur le droit civil et le Code de la famille, ordonnent les règles de conduite des individus. Si les institutions sont marquées par leur relative immobilité sur longue période, l'observation de leur mouvement sur courte période recèle des informations précieuses quant au déplacement de frontières de ce champ politique. Les décisions politiques ne sont pas toujours des réponses immédiates aux évolutions socio-démographiques. Elles se construisent aussi dans des interactions entre jeux d'acteurs et institutions. Elles ont aussi leur temporalité qui n'est pas toujours celle des experts et de leurs recommandations, ni celle des acteurs sociaux. Par ailleurs, les décisions politiques ne sont pas forcément des réponses à des évolutions ; elles peuvent les anticiper et tenter de les infléchir. Elles peuvent aussi être des enregistrements de ces évolutions ou bien intervenir pour les corriger. Le jeu des changements de gouvernements peut faire varier ces conceptions, du rôle des politiques en fonction des référentiels qu'ils se donnent.

L'objectif de ce texte est de rendre compte des changements socio-démographiques et des transformations des structures familiales intervenus en France au cours des trente dernières années. Il est ensuite d'analyser les réponses politiques qui ont été apportées à ces changements depuis les années 90. Il s'agit donc d'examiner comment s'est transformée la « vision d'État » de la famille, à partir d'une analyse de la transformation des institutions en charge de la politique familiale et des mesures politiques prises au cours des années récentes. La transformation majeure a sans doute été le passage du singulier au pluriel, de « la » famille « aux » familles, dans le droit comme dans les référentiels des politiques. La reconnaissance de la pluralité apporte des changements dans la manière de penser les aides publiques, et également dans les dispositifs politiques et leur agencement. Elle engendre une recomposition des institutions existantes, la définition de nouveaux domaines de compétences et la création de structures nouvelles de gouvernance.

---

<sup>1</sup> Ce travail a été réalisé dans le cadre d'une convention de recherche entre le Centre d'études de l'emploi (responsable scientifique de la recherche, Marie-Thérèse Letablier) et l'Université de Loughborough au Royaume-Uni (coordinatrice de la recherche, Linda Hantrais), pour le compte de la DG XII de la Commission européenne ([www.lboro.ac.uk/departements/eu/iprosec.htm](http://www.lboro.ac.uk/departements/eu/iprosec.htm)). La recherche vise à analyser les réponses politiques aux évolutions socio-démographiques concernant le vieillissement de la population, les transformations de la famille, et les inégalités hommes/femmes, dans huit pays de l'Union européenne et trois pays candidats à l'entrée dans l'Union (recherche Iprosec). Le texte présenté ici constitue le rapport d'étape remis à l'issue de la première année de la recherche (cf. annexe 1 : Présentation générale du projet Iprosec).

<sup>2</sup> Le croisement des réponses aux questions de l'enquête de la Drees permet de distinguer trois groupes d'attitudes vis-à-vis de l'État-providence (Forsé, Parodi, 2001). Le premier est composé « d'intégrés universalistes », plutôt jeunes, hommes et urbains, disposant d'un bon niveau de diplômes et de revenus. ce groupe considère la protection sociale comme plutôt satisfaisante et accepte des efforts de redistribution 'sans contrepartie' de la part des bénéficiaires. Le deuxième groupe comporte plutôt des femmes, plutôt âgées, éloignées du travail, à faible niveau de diplômes et de revenus. Ces personnes qui se sentent plutôt 'en marge' considèrent que l'État providence n'agit pas assez, et pas assez en leur faveur. Le troisième groupe réunit plutôt des hommes, d'âge mûr, de profession indépendante et habitant des petites villes. Ce groupe est qualifié d'« intégrés sélectifs » en raison de leur préférence pour une action de l'État plus réduite et plus sélective, avec des contreparties de la part des bénéficiaires des prestations.

Le deuxième changement majeur concerne les relations au sein de la famille du fait de l'intégration croissante des femmes au marché du travail. La progression, voire la quasi généralisation des familles à deux actifs, rend obsolète le modèle familial de « Monsieur Gagnepain » (Strobel, 1997) fondé sur une stricte division des rôles entre l'homme pourvoyeur économique de la famille et la femme en charge du domestique. L'engagement des femmes dans le travail professionnel limite la référence à la famille, tant en ce qui concerne l'accès aux droits sociaux qu'en ce qui concerne les référentiels des politiques publiques. La famille est de moins en moins le fondement de l'ordre social et de l'autorité politique. Ce mouvement des femmes du domestique vers l'économique change la donne non seulement dans la sphère privée de la vie familiale, par l'introduction de plus de « démocratie » dans la famille, mais aussi dans les référentiels de l'action publique. À la fin des années 90, la question de la conciliation entre travail et vie familiale est devenue un des axes importants de la politique familiale.

La transformation des institutions, ainsi que l'adoption de nouvelles catégories de pensée concernant la politique familiale sont le résultat d'enjeux et de luttes où s'affrontent divers acteurs et où s'opposent les représentations des experts, des chercheurs, des acteurs sociaux et politiques et des associations familiales représentant les intérêts des familles auprès des pouvoirs publics. Pour saisir ces enjeux, nous avons effectué des entretiens approfondis auprès de trois grands groupes d'acteurs : les acteurs politiques, membres de divers partis et responsables de commissions gouvernementales sur les questions de politique familiale et sociale ; des acteurs économiques, représentant les employeurs et les salariés, et enfin des représentants de la société civile, membres d'associations familiales ou de mouvements de femmes. Tous nos interlocuteurs ont été sélectionnés en raison des responsabilités qu'ils assurent d'une manière ou d'une autre dans l'élaboration des politiques familiales. Ils sont responsables de commissions d'études au Parlement, ou bien responsables d'un groupe de travail sur les questions familiales pour leur syndicat, ou encore en charge des questions démographiques et/ou familiales dans les instances administratives ou les institutions de l'appareil d'État<sup>3</sup> (cf. annexe 2).

Ces entretiens nous ont permis de saisir comment s'élaborent les catégories étatiques de pensée et d'action, concernant la famille et les politiques familiales. Nous avons porté une attention particulière aux cadres institutionnels qui déterminent les domaines de compétences, et aux mouvements des institutions, afin d'appréhender les deux dimensions, substantielle et procédurale, des transformations et des formes de gouvernance.

---

<sup>3</sup> Les entretiens ont été réalisés à l'automne 2000. Ils ont été complétés par un dépouillement des débats parlementaires sur les questions familiales, ainsi que par une consultation des sites internet des différentes institutions.

## CHAPITRE I

# LES TENDANCES DÉMOGRAPHIQUES RÉCENTES ET L'ÉVOLUTION DES STRUCTURES FAMILIALES

---

### I. LES TENDANCES SOCIO-DÉMOGRAPHIQUES

Les premiers résultats du recensement de 1999 indiquent que la population de la France vieillit, que le nombre des femmes qui ont une activité professionnelle augmente, que l'emploi progresse et que la taille des ménages diminue. Telles sont les principales tendances démographiques au cours des dix dernières années.

#### 1.1. Une population plus vieille

Les personnes âgées de plus de 60 ans représentent désormais 20,5 % de la population<sup>4</sup> contre 19,0 % en 1990. À l'inverse, la part des moins de 20 ans a diminué, passant de 27,8 % à 25,6 % pendant la même période. Le vieillissement de la population s'explique par la conjonction de deux facteurs : la baisse de la fécondité et surtout la baisse de la mortalité<sup>5</sup>. Depuis 1975, la fécondité, mesurée ici par l'indice conjoncturel, a diminué avant de se stabiliser depuis 1996. Dans le même temps la mortalité aux grand âges n'a cessé de diminuer ; cette baisse a eu pour effet d'accroître le nombre de personnes de plus de 85 ans. Cette double évolution a contribué à réduire la part des jeunes dans la population au profit des plus âgés. Les plus de 75 ans représentent actuellement 7,1 % de la population ; les deux tiers d'entre eux sont des femmes. Depuis 1968, la part des moins de 20 ans dans la population décroît. À cette date, un Français sur trois avait moins de 20 ans ; c'est le cas d'un Français sur quatre en 1999.

La tranche d'âge des 40-59 ans représente une part importante et croissante de la population française : 26 % de la population métropolitaine, contre 23,3 % en 1990 et 22,5 en 1982. Cette progression est due à l'arrivée à ces âges des générations nombreuses du *baby boom* (Prioux, 2000).

#### 1.2. Des femmes de plus en plus nombreuses à exercer une activité professionnelle

En 1999, on compte en France 26,5 millions d'actifs. La croissance de la population active s'est ralentie depuis la fin des années 80, malgré un accroissement de 1,3 million de personnes entre 1990 et 1999. L'accroissement de la population active résulte à la fois de la croissance de la population en âge de travailler et de modifications des comportements vis-à-vis du marché du travail. Toutefois, ce dernier facteur recouvre en fait deux mouvements inverses : une diminution de l'activité aux âges jeunes et élevés d'un côté, et de l'autre, un développement de l'activité féminine aux âges intermédiaires (105 000 actives de 25 à 59 ans de plus par an).

Les tendances observées au cours des trente dernières années se poursuivent, et notamment la progression de l'activité féminine qui en constitue le fait majeur. Entre 1990 et 1999, les taux d'activité des femmes ont augmenté à chaque âge entre 26 et 58 ans. La hausse la plus importante concerne la génération née après-guerre (plus de douze points chez les 50-54 ans). Chez les hommes, la ten-

---

<sup>4</sup> Les données concernent la France métropolitaine uniquement. Les Dom-Tom ne sont pas comptés.

<sup>5</sup> Pour une définition précise de ces indicateurs, se reporter au lexique des termes démographiques sur le site de l'Ined <http://www.ined.fr/population-en-chiffres/lexique/index.html>

dance à la baisse des taux d'activité s'est ralentie à la fin des années 90. La stabilisation est due notamment au moindre recours aux préretraites.

Le niveau d'activité baisse chez les jeunes car l'âge d'entrée dans la vie active a reculé. Il s'étend jusqu'à 28 ans chez les hommes et 25 ans chez les femmes. 50 % des 20-24 ans sont encore inscrits dans un établissement scolaire, mais 13 % déclarent aussi occuper un emploi.

L'augmentation du nombre des femmes dans le monde du travail a eu pour effet d'accroître le taux de féminisation de la population active.

### 1.3. Une diminution de la taille des ménages

En 1999, le nombre moyen de personnes par logement est de 2,4 (contre 2,6 en 1990 et 3,1 en 1962). Ce nombre est en diminution continue. Et près d'un ménage sur trois se compose d'une seule personne, soit 12 % de la population. Il n'y en avait qu'un sur cinq en 1962.

Le nombre de personnes âgées placées en résidence ou en institution est en augmentation : une personne de plus de 75 ans sur dix (et deux sur dix après 80 ans) réside en foyer-logement ou en institution (maison de retraite, hospice ou autre forme de communauté). Ce nombre de personnes hébergées a augmenté de 24 % depuis 1990. Mais on y entre aussi plus âgé.

### 1.4. Une fécondité qui se maintient

De 1946 à 1995, la fécondité de la France a été l'une des plus élevées d'Europe occidentale. Pendant le *baby boom* de l'après-guerre, l'indicateur conjoncturel de fécondité oscillait entre 2,6 et 3 enfants par femme. À partir de 1965, il a fortement chuté, puis s'est stabilisé autour de 1,8 entre 1975 et 1991 avec une légère tendance décroissante. En 1999, l'indicateur conjoncturel de fécondité est de 1,77 retrouvant le niveau qu'il avait en 1991. De même, si l'on considère les descendance finales (nombre moyen d'enfants par femme d'une génération) qui donne une évolution plus juste de la fécondité sur longue période, on relève une diminution au fil des générations. La descendance finale passe en effet de 2,63 enfants par femme pour la génération des femmes nées en 1930, à 2,22 enfants par femme pour celles qui sont nées quinze ans après. Des projections faites à partir des données récentes prévoient qu'à partir de la génération 1960, la descendance finale sera inférieure à 2,1 enfants par femme, c'est-à-dire inférieure au seuil de renouvellement des générations. La baisse observée de la descendance finale montre donc bien une baisse de l'intensité de la fécondité chez les générations les plus jeunes ; le fait que cet indicateur soit toujours plus élevé que l'indicateur conjoncturel de fécondité indique que les évolutions de ce dernier englobent à la fois des effets d'intensité mais aussi des effets de calendrier (retard à la maternité).

La reprise de la natalité observée en 1998 en France se confirme au cours des années suivantes. En 1999, le nombre des naissances retrouve son niveau de 1992. Toutefois, l'accroissement naturel de la population reste assez stable en raison de l'augmentation du nombre de décès, due à un effet de structure de la population, et en particulier de son vieillissement avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations pleines du *baby boom*. En dépit de l'arrivée aux âges féconds de nouvelles « classes creuses » nées entre 1975 et 1979, qui auraient dû déprimer la natalité, celle-ci augmente ; on peut donc en inférer que l'augmentation des naissances est le signe d'une reprise de la fécondité (Prioux, 2000).

Le relèvement de l'indicateur conjoncturel de fécondité à la fin des années 90 rétablit la fécondité française au deuxième rang de l'UE, après l'Irlande (1,93). À noter cependant que, hors UE, la fécondité norvégienne est supérieure à la fécondité française. La France se situe parmi le groupe des cinq pays qui enregistrent un taux de fécondité (indice conjoncturel) supérieur à 1,7 enfant par femme, avec l'Irlande, le RU, le Danemark et la Finlande.

Par ailleurs, la fécondité hors mariage n'a cessé d'augmenter : sa part est passée de 6,4 % en 1970 à 39,3 % en 1997. Ce sont les femmes âgées de 30 à 40 ans qui connaissent aujourd'hui la plus forte augmentation de la fécondité. Ces générations comblent le retard qu'elles ont accumulé dans la constitution de leur descendance, si toutefois leurs projets de fécondité sont les mêmes que ceux des générations qui les ont précédées. La hausse serait donc en quelque sorte selon France Prioux, une « récupération » des naissances retardées (Prioux, 2000). En revanche, la fécondité des jeunes femmes (moins de 20 ans) n'a pas bougé depuis cinq ans. Celle des 20-24 ans diminue, mais moins fortement en 1998 qu'au cours des années précédentes. Ce point distingue nettement la France de la Grande Bretagne par exemple, où les naissances précoces sont en plus grand nombre et en augmentation constante (McRae, 1999).

La proportion des femmes sans descendance connaît une légère remontée depuis quelques années alors qu'elle avait baissé. Elles étaient 17 % dans la génération 1920 à n'avoir jamais eu d'enfants et 10 % dans la génération 1940/44.

L'espérance de vie à la naissance continue sa progression. Toutefois, depuis le début des années 90, l'écart entre les hommes et les femmes se réduit en raison de la moindre progression de l'espérance de vie des femmes. Depuis 1990, l'espérance de vie à la naissance des hommes a progressé de 2,1 années et atteint presque 75 ans en 1999 (74,9, chiffre provisoire) ; celle des femmes n'a progressé que d'un an et demi approchant 82 ans et demi (82,4). L'écart qui reste cependant élevé (sept ans et demi) est le plus fort dans l'UE. La durée de vie moyenne des femmes en France devance encore celle de tous les pays de l'UE (Prioux, 2000).

## **2. LA TRANSFORMATION DES STRUCTURES FAMILIALES : DE LA FAMILLE AUX FAMILLES**

Les grandes mutations des structures familiales concernent principalement l'accroissement des naissances hors mariage, l'accroissement du nombre de personnes isolées, l'augmentation du nombre de jeunes qui restent chez leurs parents, l'augmentation des familles monoparentales, des familles recomposées et des familles composées de deux parents actifs.

### **2.1. L'accroissement du divorce et ses conséquences**

Après une pause à la fin des années 80, le nombre de divorces prononcés chaque année a fortement augmenté pour atteindre un maximum de 119 200 avant de diminuer ensuite. Leur nombre atteint 116 000 en 1997 et 1998 (Prioux, 2000). Rapportés aux mariages, le taux de divorce était de 39 pour 100 mariages en 1995. Toutefois le mouvement de hausse paraît stabilisé à la fin des années 90. Le « 28<sup>ème</sup> rapport sur la situation démographique de la France » (Ined, 1999) précise : « il se dessine un changement de la répartition des divorces par durée de mariage, le mouvement vers un divorce de plus en plus précoce semble en effet s'arrêter. Si le nombre de divorces ramené à 10 000 mariages était maximal après trois ans de mariage en 1993, le maximum se fixait à cinq ans en 1997 ». Le rapport précise également que la fréquence finale de remariages des divorcés a fortement diminué, surtout pour les hommes : 60 % des hommes et 56 % des femmes divorcés vers 1970 se sont remariés, ces proportions ne sont plus que de 47 % et 45 % en 1998. L'augmentation des ruptures conjugales et des remises en couple suscite de nombreuses interrogations sur les conséquences pour les enfants. En 1994, 17 % des enfants mineurs ne vivaient plus avec leurs deux parents, soit près de 20 % de plus qu'en 1986. L'augmentation des ruptures familiales a eu pour conséquence un accroissement du nombre des familles monoparentales, mais n'a pas entraîné une progression des familles recomposées. En 1994, 11,5 % des enfants vivaient dans une famille monoparentale, 4,6 % dans une famille recomposée, et 1,1% étaient séparés de leurs deux parents et vivaient dans un autre foyer (Villeneuve-Gokalp, 1999).

## 2.2. Le nombre des naissances hors mariage s'accroît

La fécondité hors mariage continue son augmentation : sa part est passée de 6,4 % en 1970 à 40 % en 1998. Cette progression est liée au développement des unions de fait. Toutefois, les enfants nés hors mariage sont de plus en plus nombreux à être reconnus par le père et ce de plus en plus tôt ; de ce fait, ils ne peuvent être qualifiés « d'enfants naturels ». Aussi, l'immense majorité des enfants qui naissent hors mariage ont une filiation paternelle dès leur naissance ou dans les semaines qui suivent car ils naissent pour la plupart au sein de couples cohabitants : plus d'un sur trois est reconnu par le père avant la naissance. Toutefois, une grande partie de ces enfants ne seront pas légitimés par le mariage des parents (Munoz-Pérez, Prioux, 1999).

## 2.3. Les familles monoparentales augmentent

D'après le panel européen des ménages, 13 % des familles françaises, comptant des enfants de moins de 25 ans, étaient des familles monoparentales en 1996. L'adulte responsable (généralement une femme) est le plus souvent divorcé ou séparé (dans 55 % des cas) ou bien célibataire (26 % des cas) ou veuf (19 %). Et 7 % des familles monoparentales sont hébergées généralement par les parents ; une proportion inférieure à la moyenne européenne qui est de 12 %. En revanche, la France se distingue des autres pays européens par le fait qu'une large majorité des parents isolés ont une activité professionnelle. En effet, 76 % des parents isolés sont actifs contre 59% en moyenne dans les pays de l'Union européenne. C'est le taux le plus élevé en Europe. De plus, 88 % d'entre eux ont un emploi à temps plein (UE 78 %), ce qui signifie que leurs ressources proviennent essentiellement des revenus de leur travail et non pas, comme en Grande-Bretagne, de minima sociaux. Il reste cependant que les familles monoparentales sont plus souvent bénéficiaires de transferts sociaux que les autres familles et pour des montants plus importants. Leur niveau de vie reste inférieur de 8 % (UE : 10 %) au niveau de vie des familles avec enfants dans lesquelles un seul des parents est actif. Une partie de ces familles constituent ce qu'on appelle les « travailleurs pauvres », ou plus exactement les travailleuses pauvres puisque le parent isolé est très souvent une mère.

En ce qui concerne les familles monoparentales isolées (non hébergées), 70 % de leurs ressources proviennent de revenus du travail (UE : 58 %), et 22 % de prestations sociales (UE : 30 %). Ces prestations sociales proviennent des prestations familiales pour 48 % et des allocations logement pour 23 % (UE : respectivement 35 % et 19 %). Enfin, rappelons que la situation monoparentale est plus ou moins durable : en 1995, l'ancienneté moyenne dans cette situation était de huit ans et demi, mais un quart des chefs de famille monoparentales étaient dans cette situation depuis moins de deux ans et un autre quart depuis plus de douze ans (ministère de l'Emploi et de la Solidarité). Dans les années 90 en France, environ 10 % des familles monoparentales une année donnée ne l'étaient plus l'année suivante, suite à la formation d'une nouvelle union dans la moitié des cas (Chambaz, 2000).

## 2.4. Familles et pauvreté

Entre 1985 et 1995, la proportion des familles monoparentales en situation de pauvreté a augmenté. Et surtout le nombre d'enfants vivant dans des familles monoparentales ayant des revenus inférieurs au seuil de pauvreté<sup>6</sup> s'est considérablement accru : + 68 % sur la période 85-95 (199 000 en 1985

---

<sup>6</sup> Échelle Eurostat sur la pauvreté : pour Eurostat le seuil de pauvreté monétaire (ou seuil de bas revenus) est fixé à 60 % du revenu équivalent médian par personne. Afin de tenir compte des différences de taille et de composition des ménages lors de la comparaison des niveaux de revenu, les montants sont des montants « équivalent adulte ». L'ensemble des montants perçus par un ménage est divisé par sa « taille équivalente », calculée à l'aide de l'échelle d'équivalence « OCDE modifiée ». Cette échelle affecte un poids de

et 334 000 en 1995), alors que le nombre total d'enfants vivant dans des familles monoparentales na augmenté que de 15 %. Cette évolution a modifié le visage de la pauvreté des enfants, alors que leur nombre restait globalement stable : 1,8 million en 1985 et près de 1,7 million en 1995. Mais, en 1995, près d'un enfant pauvre sur cinq vit dans une famille monoparentale, alors que ce n'était le cas que d'un sur dix en 1985. L'augmentation du nombre des familles monoparentales a été trois fois plus rapide parmi les pauvres que dans l'ensemble des ménages ; 12 % d'entre elles étaient en dessous du seuil de pauvreté en 1985 contre 17 % en 1995.

La structure des transferts sociaux perçus par les plus pauvres s'est modifiée entre 1985 et 1995. En 1995, l'ensemble des familles pauvres sont plus aidées comme « pauvres » que comme « familles ». Si la part des revenus d'activité dans les ressources financières des familles les plus pauvres est restée stalle à hauteur de 45 %, en revanche les prestations familiales, allocations logement et minima sociaux ont pris un poids plus important, représentant aujourd'hui plus du tiers des ressources financières des familles pauvres avec enfants. La mise en place du Revenu Minimum d'Insertion en 1989, un meilleur ciblage des allocations logement, expliquent cette évolution. En revanche, la part des prestations familiales dans le revenu des familles pauvres avec enfants a baissé, passant de 22 % en 1985 à 15 % en 1995 (Commaille, 1999 ; Chambaz, 2000).

Les ressources des familles monoparentales pauvres n'ont pas connu de changement aussi marqué. Moins concernées, vu leur nombre d'enfants, par les prestations à caractère strictement familial, elles ont été les premières bénéficiaires des aides sous condition de ressources dès 1985. La part des transferts sous condition de ressources dans leur revenu est ainsi passée de 28 % en 1985 à 33 % en 1995. Tout se passe comme si les ménages monoparentaux avaient fait le plein des aides existantes (Crenner, 1998).

Ces données ne donnent qu'un aperçu partiel des modifications intervenues dans la sphère familiale, mais « Dans un monde où l'initiation sexuelle est plus précoce et la formation de la famille plus tardive, le couple est un être rebelle à l'analyse démographique. Les dates de sa « naissance » et des étapes de sa vie jusqu'à sa dissolution sont par nature floues, l'enchaînement des événements qui le concernent relève plutôt du récit biographique que de l'enregistrement statistique » (Ined, 1999, 28<sup>ème</sup> rapport sur la situation démographique de la France, conclusion p. 56). Mais force est de constater que « depuis 1989, le rythme des grands changements familiaux s'est nettement ralenti : le nombre de mariages et de divorces reste stable et le taux de fécondité varie bon an, mal an autour d'1,8 enfant » (Charpin, 2000, p 55). C'est dans ce contexte qu'à partir de la fin des années 90, l'ensemble des partenaires de la politique familiale ont dû faire évoluer les institutions, leur mode de fonctionnement ainsi que leurs référentiels d'action qui avaient peu bougé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, alors que le modèle traditionnel de la famille fondé sur le mariage a implosé à partir des années 60.

---

1,0 au premier adulte du ménage, 0,5 à chacun des autres membres âgés de 14 ans et plus et de 0,3 à chaque enfant de moins de 14 ans (source : Eurostat, statistiques en bref, thème 3-13/2000)



## CHAPITRE 2

# L'ADAPTATION DU DROIT AUX ÉVOLUTIONS FAMILIALES

---

Aujourd'hui, la moitié des couples est composée de deux actifs, 40 % des naissances ont lieu hors mariage, plus de 10 % des familles sont des familles monoparentales, un adolescent sur quatre ne vit qu'avec un seul de ses parents. Ces chiffres donnent un aperçu rapide des mutations de la famille. Face à ces mutations, la rénovation des fondements juridiques qui encadrent la famille sont nécessaires. Cette rénovation s'est faite selon deux grands axes : la réforme du Code civil d'une part, et la modernisation du droit de la famille, d'autre part.

### I. LA CODIFICATION DU « FAMILIAL »

#### 1.1. Les révisions du Code civil et du Code de la famille

Depuis le début des années 60, le droit de la famille a fait l'objet de multiples refontes pour s'ajuster aux évolutions des formes de vie privée et aux transformations des structures familiales. Les transformations des modes de constitution des familles avec la relativisation de la place du mariage dans la formation de la famille, le changement de statut des partenaires dans le couple avec l'importance croissante de l'activité professionnelle des femmes, la place nouvelle accordée aux enfants avec l'idée que la procréation n'est plus la vocation principale du couple et surtout qu'elle est le résultat d'une décision et d'un désir, et les bouleversements des cycles de la vie familiale avec l'accroissement des séparations et des recompositions familiales, autant de changements qui remettent en question les piliers du droit de la famille et des politiques familiales telles qu'elles ont été conçues en France. Le mouvement de remise en forme par le droit a été amorcé en 1964 afin d'adapter les dispositifs juridiques à « l'évolution des mœurs » et notamment introduire davantage d'égalité formelle entre les hommes et les femmes dans la famille. La loi du 13 juillet 1965 sur les régimes matrimoniaux supprime l'autorisation du mari pour l'exercice d'une activité rémunérée de la femme. Cette loi réamorce un long processus législatif qui va construire l'égalité entre conjoints<sup>7</sup>, puis entre parents, au sein de la famille (voir Lanquetin, Laufer, Letablier, 1999). La loi de 1965 constitue le premier pas vers une véritable cogestion des biens du couple marié. Elle sera renforcée par la loi du 22 décembre 1985. Et la loi du 4 juin 1970 établit l'égalité des statuts parentaux vis-à-vis de l'enfant en substituant la notion d'« autorité parentale » à celle de « puissance paternelle ». Plus tard en 1985, l'enfant sera autorisé à porter les noms de ses deux parents, mais seulement à titre d'usage.

Ces dispositions juridiques consacrent le nouveau statut de la femme au sein de la famille. Elles s'accompagnent d'une reconnaissance de fait de leur engagement professionnel, par des dispositions nouvelles concernant leurs droits dans le monde du travail : le principe de l'égalité des salaires est posé par la loi du 15 novembre 1973 ; le délit de discrimination en raison du sexe est créé par la loi du 11 juillet 1975 et l'égalité professionnelle est consacrée par la loi du 13 juillet 1983.

---

<sup>7</sup> En fait, il s'agit bien de réamorcer un processus car il s'agit là d'une nouvelle étape d'un processus discontinu qui avait été très riche au début de ce siècle, sous la Troisième République. On rappellera que la loi de 1907 accordait à la femme mariée la possibilité d'exercer une profession séparée de celle de son mari, que la loi de 1920 permettait aux femmes d'adhérer à un syndicat professionnel, et que la loi de 1938 abrogeait la puissance maritale et l'incapacité civile de la femme.

Dans les années 90, se fait sentir de façon plus aiguë la nécessité d'une révision plus générale du droit de la famille, qui prenne en compte les évolutions des trente dernières années. Elle est d'autant plus urgente qu'une mise en perspective avec le droit et la politique communautaire s'impose. Et plus généralement avec l'évolution du contexte juridique international, ainsi que le rappelle Me Dekeuver-Defossez, dans le rapport qu'elle a remis au Premier ministre : « Sous la pression des conventions internationales, spécialement de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la Convention internationale des Droits de l'Homme, des bouleversements profonds dans les principes juridiques sont intervenus. Ainsi il n'est plus possible de faire passer le souci de cohésion familiale systématiquement avant les droits individuels, et spécialement le droit de chacun à l'égalité et à la non-discrimination ». (Dekeuver-Defossez, 1999).

Cette réforme en profondeur du droit civil de la famille ne sera entreprise qu'à partir de la fin des années 90. Si des travaux doctrinaux ont été menés depuis les années 80, en revanche, jusqu'à la fin des années 90, le droit civil de la famille n'a pas suivi les évolutions, qu'elles soient sociales ou biologiques et médicales. Les années 80 n'ont pas donné lieu à une production notable de rapports sur ce sujet.

Un autre chantier sera entrepris à partir de 1995, celui de la révision du code de la famille, la dernière remontant à 1956. Souvent considéré comme un « code mineur », il est fortement défendu par les associations familiales qui demandent depuis longtemps un code de la famille indépendant du social et nombre d'associations familiales attendent de cette opération une redéfinition du « périmètre du familial », selon l'expression de Michel Chauvière et Virginie Bussat (2000), un enjeu important dans la renégociation du référentiel de l'action publique vis-à-vis des familles.

## **2. LA MODERNISATION DU DROIT DE LA FAMILLE : DES EXPERTS AUX LÉGISLATEURS**

Les questions que pose la transformation des structures familiales sont en premier lieu celles relatives à la diversification des formes familiales et à la difficulté à définir « le périmètre » de la famille<sup>8</sup>. Par conséquent, les textes juridiques de référence ne sont plus adéquats à la gestion des situations nouvelles. La modernisation du droit de la famille a donc été l'un des points à l'ordre du jour des gouvernements dans les années 90.

### **2.1. La mobilisation des experts**

Depuis 1997, les rapports demandés par le gouvernement donnent une indication sur les grands axes de la réforme. Trois rapports ont été remis :

- Le premier par Dominique Gillot, député du Val-d'Oise, intitulé : « Pour une politique de la famille renouvelée », (rapport remis en juin 1998 au Premier ministre et à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité nationale).
- Le deuxième par Irène Théry, directrice de recherche au CNRS sur : « Couple, filiation et parenté aujourd'hui : le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée », (rapport remis en juin

---

<sup>8</sup> La famille n'a pas de définition juridique et chaque parti politique a sa propre définition de la (ou des) famille(s). C'est entre autres pour ces raisons que l'article 42 de la loi relative à la famille du 25 juillet 1994 n'a, à ce jour, jamais été appliqué, ni par la droite, ni par la gauche lorsqu'elles étaient au pouvoir. L'article 42 précise : « Le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport relatif à l'évolution d'indicateurs figurant sur une liste établie par décret afin d'évaluer les résultats de la politique familiale ». (J.O. n° 171 du 26 juillet 1994, pages 10739 et suivantes). Le décret qui devait fixer les indicateurs d'évaluation de la politique familiale n'a pas vu le jour.

1998 à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité et à la garde des Sceaux, ministre de la Justice) (cf. *infra*, chapitre 5).

- Le troisième par Françoise Dekeuwer-Defossez, professeur de droit à l'université Lille II intitulé : «Rénover le droit de la famille : proposition pour un droit adapté aux réalités et aux aspirations de notre temps» (rapport remis en septembre 1999 à la ministre de la Justice, garde des Sceaux).

Ces rapports sont l'aboutissement des travaux de réflexion menés au sein de groupes de travail composés d'experts réunis à cet effet. Ils ont été rendus publics. Ces travaux ont permis de faire évoluer un certain nombre de règlements qui obéraient fortement l'application de lois comme par exemple l'exercice de l'autorité parentale conjointe en cas de divorce. De plus, plusieurs propositions de modifications du droit de la famille ont donné lieu à des propositions ou des projets de loi votés ou en cours d'adoption par le Parlement. Ces textes concernent la prestation compensatoire en matière de divorce, la contraception, la médiation familiale, le nom patronymique, l'adoption, l'accès aux origines des personnes adoptées, les droits du conjoint survivant, la perte d'autonomie des personnes âgées. Quant à la réforme importante de l'autorité parentale, une proposition de loi déposée par le député J.-M. Ayrault (président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale) a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 14 juin 2001. Cette proposition reprend de nombreuses remarques et propositions des différents rapports remis au gouvernement et doit permettre d'achever la réforme du droit de l'autorité parentale engagée par la loi de juin 1970. Ce texte, qui est une des pièces maîtresses de la réforme du droit de la famille, doit permettre une meilleure application du principe de co-parentalité selon lequel il est dans l'intérêt de l'enfant d'être élevé par ses deux parents, en harmonisant les conditions de l'exercice de l'autorité parentale et en affirmant l'égalité entre les enfants quelle que soit la situation matrimoniale des parents. Il va permettre de mettre enfin en application la Convention internationale des droits de l'enfant ratifiée par la France en 1990. C'est donc une réforme importante du code civil qui va être présentée au Sénat dès la rentrée parlementaire d'octobre 2001.

Parallèlement à ces rapports rédigés à la demande du gouvernement, d'autres travaux ont été produits à la demande des parlementaires. Il s'agit en particulier d'études de législation comparée destinées au travail des sénateurs et des députés (<http://www.senat.fr/elc.html>). Leur recensement constitue un bon indicateur de l'intérêt que porte le Parlement à ces questions<sup>9</sup>.

L'intérêt porté à ces questions est encore attesté par la grande consultation organisée par la Chancellerie sur les conclusions des rapports Théry et Dekeuwer-Defossez au cours du premier trimestre 2000, auprès des juridictions, administrations concernées, associations, syndicats et organismes représentant les professions juridiques (près de 200 réponses ont été reçues).

---

<sup>9</sup> Les quinze thèmes suivants, représentant 20 % des travaux publiés de 1995 à 2000, ont donné lieu à un document de travail dans la série *législation comparée* :

- L'assistance médicale à la procréation et la recherche sur l'embryon (juin 2000) ;
- Les conséquences patrimoniales du divorce (avril 2000) ;
- Le droit à la connaissance de ses origines génétiques (février 2000) ;
- La transmission du nom patronymique (février 2000) ;
- L'interruption volontaire de grossesse (janvier 2000) ;
- La couverture maladie universelle (mai 1999) ;
- La responsabilité pénale des mineurs (février 1999) ;
- Le pacte civil de solidarité (décembre 1998) ;
- L'autorité parentale (novembre 1998) ;
- La déjudiciarisation du divorce (mars 1998) ;
- Le contrat d'union civile sociale (septembre 1997) ;
- L'adoption (février 1996) ;
- Les conditions légales du divorce (février 1996) ;
- Les droits de succession et de donation sur la transmission des entreprises familiales (avril 1995) ;
- Les droits de successoraux du conjoint survivant (avril 1995).

Au cours des cinq premières années 90, un seul document de travail traitait de la famille. Il portait sur la question des régimes matrimoniaux (mars 1994).

Afin de prolonger ces réflexions de manière à articuler problèmes juridiques et grandes questions historiques, sociologiques et anthropologiques qui traversent la famille, un colloque a été organisé à Paris en mai 2000 sur le thème : « Quel droit, pour quelles familles ». Il était présidé par la ministre de la Justice, garde des Sceaux, avec la présence de la ministre déléguée à l'Enfance et à la Famille.

Toutes ces manifestations attestent de l'intérêt que porte le gouvernement et les pouvoirs publics aux questions familiales. Elles montrent, si cela est encore nécessaire, combien en France le politique et le familial sont intégrés, combien la famille est une « affaire d'État », ce qui a maintes fois été souligné (entre autres : Lenoir, 1985, 1992 et 1999 ; Commaille, 2001, Commaille, Martin, 1998 ; de Singly, Schultheis, 1991).

## 2.2. La codification du familial : la reconnaissance de la pluralité des formes familiales

Un autre chantier ouvert par le gouvernement français, depuis 1995, porte sur la recodification du familial dans le « code de la Famille » qui a abouti, en 2000, à une redéfinition du « familial ». La mission concernant la refonte du code de la Famille a été confiée à la Commission supérieure de codification, dont le rôle est de réviser le code de 1956 et d'y intégrer les textes relatifs à l'aide et à l'action sociale, pour la plupart non codifiés<sup>10</sup>.

Ce travail, qui s'est étalé sur cinq ans, n'a pas donné lieu à de grands débats. Pourtant, les associations familiales y ont été très attentives, redoutant, comme il en a été question à un moment, que la référence à « la famille » soit supprimée de l'intitulé du code, incluant ainsi le familial dans le champ plus large du social. L'enjeu était important pour les associations familiales car la réforme de 1975 avait permis à l'Union Nationale des Associations Familiales de « s'autoproclamer 'Parlement de la famille', avec l'aval des autorités publiques » (Chauvière, Bussat, 2000, p164)<sup>11</sup>. Alors que les associations familiales militaient pour un code de la famille autonome, les travaux de recodification se faisaient sous le titre provisoire de « code de l'Action Sociale », la référence à la famille ayant disparu. L'intitulé final est donc le résultat d'un compromis entre les associations familiales et le gouvernement Jospin, soucieux de son image de gouvernement sensible aux questions familiales. Le « code de la Famille et de l'Aide sociale » (dénomination de 1956) est devenu le « code de l'Action sociale et des Familles » en décembre 2000. Le travail des associations familiales auprès des parlementaires pour que la référence à « LA » famille soit préservée dans l'intitulé du code a été vain. Il n'y a pas eu de débats au Parlement : la recodification a été arrêtée par ordonnance<sup>12</sup>, conformément à la loi du 16 décembre 1999 portant habilitation du gouvernement à procéder, par ordonnance, à l'adoption de la partie législative de certains codes<sup>13</sup>. Dans le « rapport au président de la République » relatif à cette ordonnance, sont précisées les raisons qui ont guidé cette révision : « En quelques décennies, la notion d'aide sociale s'est profondément transformée. Loin de disparaître avec l'institution et la généralisation de la sécurité sociale, les techniques d'assistance se sont non seulement maintenues mais élargies de la seule aide sociale aux perspectives plus ambitieuses

<sup>10</sup> Il s'agit notamment des textes concernant les lois du 30 juin 1975 sur les handicapés et sur les institutions sociales, du 1<sup>er</sup> décembre 1988 sur le RMI, du 10 juillet 1989 sur l'accueil à domicile, et du 24 janvier 1997 sur la prestation d'autonomie.

<sup>11</sup> Cet excellent ouvrage reconstitue les principales étapes du « familial en code », du double point de vue des objectifs et des modalités. Il réintroduit donc les enjeux politiques et les stratégies des acteurs dans le processus de codification. Les auteurs montrent que la codification, comme activité sociale normative, est loin d'avoir, vis-à-vis de son objet, la neutralité qu'on lui prête.

<sup>12</sup> Ordonnance n° 2000-1249 du 21 décembre 2000 relative à la partie législative du code de l'action sociale et des familles (J.O. n° 297 du 23 décembre 2000 p. 20471 et suivantes).

<sup>13</sup> La loi prévoit que la recodification doit être soumise au Parlement, mais en raison de l'encombrement du calendrier parlementaire, la loi du 16 décembre 1999 autorise le gouvernement à arrêter par ordonnance la partie législative du code de l'Action sociale. Saisi par des parlementaires qui se voyaient ainsi privés de débat, le Conseil d'État dans sa décision du 16 décembre 1999 a déclaré le projet conforme à la constitution et a confirmé la validité du recours aux ordonnances pour la codification. À cette occasion, il a consacré le caractère constitutionnel des principes d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi au nom de l'égalité devant la loi et de la garantie des droits prévus par la Déclaration des droits de l'homme.

de l'action sociale. De plus, certaines formes d'intervention de l'aide sociale traditionnelle se sont révélées dépassées par le développement de la sécurité sociale, notamment dans les domaines de la famille et des personnes âgées. La construction juridique à laquelle procédait le code de la famille et de l'aide sociale s'est bien vite avérée dépassée »<sup>14</sup>. Si le passage de « l'aide sociale » dans l'intitulé de 1956 à « l'action sociale » dans le nouveau code est expliqué, le passage de « la » famille à « aux » familles n'est pas commenté dans le rapport, affichant ainsi la volonté politique du Premier ministre d'inscrire dans ce code sa « politique de gauche » qui doit concerner toutes les familles, quelle qu'en soit leur forme. Le titre premier de ce nouveau code est toujours consacré à la famille et précise notamment le régime particulier réservé aux associations familiales. Une nouveauté importante, la notion de « code suiveur » apparaît dans la définition du périmètre du nouveau code. Le rapport au président de la République précise: « L'action sociale se trouve au confluent de nombreuses politiques publiques. Des choix de frontière ont donc dû être faits par rapport à d'autres codes. [...] C'est ainsi que se trouve largement utilisé la technique du renvoi de code à code. Le code de l'action sociale et des familles se trouve code suiveur du code de la sécurité sociale, en ce qui concerne l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées, l'allocation d'éducation spéciale et l'allocation aux adultes handicapés. [...] Il a été de même fait appel à la technique du code suiveur dans un certain nombre d'autres domaines », le « code de l'Action sociale et des Familles » est ainsi code suiveur du « code du Travail » ou du « code de l'Éducation » dans certains domaines. Dans cette nouvelle codification, la politique familiale qui s'adresse à toutes les familles, est fondue dans l'action sociale. Elle s'intègre dans un ensemble plus vaste comprenant plusieurs codes, l'inversion des termes « famille » et « sociale » dans le nouvel intitulé signale la prééminence du social sur le familial, un changement sensible par rapport à l'ancien code de 1956. L'autonomie du familial revendiquée par l'Unaf et les associations familiales est abandonnée au passé, et le social prend le pas sur le familial.

---

<sup>14</sup> Rapport au président de la République relatif à l'ordonnance n° 2000-1249 du 21 décembre 2000 (J.O. n° 297 du 23 décembre 2000, p. 2046).



## CHAPITRE 3

# LES INSTITUTIONS DE LA POLITIQUE FAMILIALE : LA GOUVERNANCE DE LA FAMILLE

---

Les institutions et les dispositifs en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique familiale, tels qu'ils apparaissent aujourd'hui, traduisent des référentiels politiques divers marqués par l'héritage du passé. Alors que d'un côté le lien avec la démographie et l'injonction nataliste tend à s'estomper, de nouveaux référentiels se forment, notamment autour de l'égalité entre hommes et femmes. Mais comme l'a montré en particulier J. Commaille, ces référentiels peuvent entrer en concurrence et générer des tensions entre les dispositifs et leurs domaines de compétences, ce qui est source d'ambiguïtés et de complexité pour la lecture des politiques<sup>15</sup>, (Commaille, Martin, 1998, *op. cit.* ; Commaille, 2001, *op. cit.*).

### I. L'ADMINISTRATION DES QUESTIONS FAMILIALES

Chaque gouvernement cherche à imposer une définition qui correspond à une morale, à des valeurs et à l'état d'un rapport de forces sociales. On peut parler de «famille légale» comme le fait R. Lenoir (2000) en la reliant à différents types de pouvoir et différentes périodes historiques. L'auteur explique comment la défense de la famille est devenue sous la Troisième République une cause d'État dont l'enjeu et la définition étaient relativement autonomes par rapport au modèle défendu par l'Église catholique. La définition de la famille était au centre des luttes que se livraient artisans et adversaires de l'ordre républicain, à travers notamment les campagnes contre la dénatalité, et au-delà, la question de la place de l'État dans la reproduction de l'ordre social. C'est dans ce contexte que s'est mise en place «la technologie intellectuelle et organisationnelle du familialisme d'État» (Lenoir, 1999, p. 48).

Nous rappellerons que cette mise en place, juridique, institutionnelle et politique s'est faite progressivement depuis le début du siècle et qu'elle a trouvé son aboutissement dans l'après-guerre avec la mise en place des dispositifs et des moyens matériels permettant d'instituer une politique de la famille. L'institutionnalisation politique de la famille s'est affirmée à la Libération, d'abord sous la forme d'un corps de représentants légitimes des intérêts familiaux, désigné comme l'interlocuteur des pouvoirs publics : l'Union nationale des associations familiales (Unaf), puis par la mise en place d'une organisation spécialisée dans la gestion des prestations destinées aux familles : la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) et le réseau de caisses locales (les Caf). Cette organisation s'appuie par ailleurs sur les services d'un organisme officiel d'études et de prévisions : l'Institut national d'études démographiques, qui éclaire les politiques dans leur prise de décision, et enfin sur les conseils d'un magistère politique et moral, le haut conseil de la Population et de la Famille (HCPF).

---

<sup>15</sup> Ce que J. Commaille désigne par «les injonctions contradictoires des politiques publiques» à propos des tensions entre référentiels opposés, par exemple, en ce qui concerne la mise en œuvre d'une politique d'égalité entre hommes et femmes, les tensions entre la référence à la protection, à l'institution et au familialisme (*op. cit.*, 2001, p. 130 et suiv.)

### 1.1. Le ministère délégué à la Famille et à l'Enfance

Ce ministère a été créé en avril 2000. La ministre qui en a la charge «prépare et met en œuvre, en liaison avec les ministres intéressés, la politique du gouvernement pour la Famille et l'Enfance. Elle assiste le ministre de l'Emploi et de la Solidarité» qui en a la tutelle (J.O. n°84, 8 avril 2000, p. 5401). Pour mener à bien sa mission, elle dispose des services d'une «délégation interministérielle à la Famille», de la «direction de l'Action sociale», de la «direction de la Sécurité sociale», et d'autres services dépendant du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Cette création marque une volonté nouvelle d'afficher l'intérêt porté aux questions familiales par un gouvernement de gauche. Dans son allocution d'ouverture de la conférence de la famille, le 15 juin 2000, le Premier ministre précise : «Nous avons désormais une ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance, Madame Ségolène Royal. La création de ce ministère souligne l'élan nouveau que le gouvernement entend donner à la politique de la famille [...]. L'ensemble des mesures proposées aujourd'hui traduisent une impulsion nouvelle dont l'orientation est claire : notre politique s'adresse certes à la famille mais surtout aux familles dans leur diversité»<sup>16</sup>.

### 1.2. La délégation interministérielle à la Famille

Créée en juillet 1998 pour animer et coordonner l'action des pouvoirs publics concernant la famille, elle est chargée de la mise en œuvre des chantiers définis par la ministre. L'annonce de la création de cette délégation remonte à décembre 1997 lors de la discussion au Parlement de la « Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998<sup>17</sup>. La délégation comporte une dizaine de membres, ayant chacun des compétences spécifiques (droit, logement, économie, finances, etc.). Elle participe à la définition des projets relatifs à la famille, organise la collecte des informations et commande les études nécessaires à la formulation des projets. *Le comité interministériel de la Famille*, présidé par le Premier ministre, doit réunir les ministres afin d'arrêter les orientations générales de la politique familiale préparées par le délégué interministériel à la Famille.

## 2. LES LIENS AVEC LA DÉMOGRAPHIE : L'HÉRITAGE

La justification démographique a eu une grande importance dans la genèse de l'action publique vis-à-vis de la famille en France. De manière générale, en France, la gestion de la population est une préoccupation des pouvoirs publics et ce, depuis plus d'un siècle. S'il n'est plus d'actualité de parler de «politique démographique», il reste que les institutions demeurent et continuent de fonctionner.

En effet, la notion de «politique démographique» est une notion unanimement rejetée par les différents acteurs interrogés, notamment en raison de sa connotation historique, c'est-à-dire son lien avec le régime de Vichy, et en raison du fait que cette notion est surtout portée par des partis de droite, voire d'extrême-droite. Dans son principe, elle se réfère à une politique du nombre, c'est-à-dire que sa visée est d'abord l'augmentation de la population, soit par une augmentation du nombre des naissances, soit par l'immigration, soit les deux. Partant de là, deux courants se dessinent, l'un «nataliste» qui prône un accroissement de la population *via* la fécondité et uniquement par cette voie, l'autre «populationniste» qui associe les deux voies. Actuellement en France, le fait que la

<sup>16</sup> Par décret du 25 avril 2001 (J.O. du 26 avril 2001 p 6495), les personnes handicapées font partie des nouvelles attributions de la ministre déléguée.

<sup>17</sup> Cf. Annexe 213 de la loi du 19 décembre 1997 : « Une politique de la famille repensée » : « Le gouvernement mettra en place un délégué interministériel à la Famille » (Loi 97-1164 du 19 décembre 1997).

politique démographique reste assimilée au «natalisme» a pour conséquence de susciter une vive opposition dans l'opinion publique et surtout chez les experts. Ceci explique que les questions démographiques soient traitées par les institutions en charge d'autres questions sociales, et que les objectifs strictement démographiques ne soient plus à l'heure actuelle explicites :

«La politique démographique, c'est s'intéresser au nombre. Quand je parle de politique démographique, j'essaie de dire qu'il y a deux façons d'augmenter la population, c'est la natalité ou l'immigration. On peut être populationniste et à ce moment là, on est favorable à la natalité et à l'immigration. Je me reconnais comme populationniste. En France, il y a des milieux qui sont à la fois natalistes et anti-immigration» (Entretien, expert, haut conseil de la Population et de la Famille).

«J'essaie de voir ce que voudrait dire 'politique démographique dans la France d'aujourd'hui. (...) Au moins, à court et moyen terme, nous ne sommes pas en péril sur le plan démographique, en tout cas, pas dans la situation que connaissent d'autres pays européens. Notre situation n'est en rien comparable, même en termes de population active. (...). La position qui est défendue depuis pas mal de temps par les gouvernements, de droite et de gauche, en matière de politique familiale, c'est la politique du 'libre choix'. Les mesures qui sont prises, hormis celles qui sont destinées à compenser, sont des mesures destinées à permettre le libre choix des familles, au moins dans l'intention. Donc, je ne crois pas qu'il y ait d'objectif démographique en tant que tel, ni qu'il y ait la volonté d'en avoir un. Ce qui importe, c'est de permettre aux familles de ce pays d'exercer leur libre choix et de ne pas contraindre. (...) La volonté a toujours été de permettre aux familles d'avoir les enfants qu'elles souhaitent avoir. Mais, il y a des gens, experts, qui ont eu une énorme influence personnelle et qui ont cherché à promouvoir l'argument démographique, et à vouloir changer les comportements, mais.... Les mesures que l'on a prises sont des mesures d'aide au choix. C'est pour aider les familles à réaliser leur souhait d'enfants. C'est présenté comme ça. «(Entretien, membre de la sous direction Démographie, Mouvements de population et questions internationales, de la direction de la Population et des Migrations (DPM) du ministère du Travail, de l'Emploi et des Affaires sociales).

Pourtant, si l'objectif nataliste n'est plus affiché en tant qu'objectif politique, cette justification a marqué l'histoire de la politique familiale. On peut faire remonter l'émergence de la démographie en tant que question sociale à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, après la défaite militaire française de 1870, lorsque la notion de «dépopulation» rencontre un écho dans l'arène politique<sup>18</sup>. Le message sera ensuite porté par un courant nataliste qui se fera entendre pendant toute la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle et jusqu'à maintenant, mais avec une vigueur plus atténuée. Le courant nataliste est une composante du Mouvement familial qui défend aussi une certaine idée de la famille et de la morale. Il véhicule une vision plus scientiste et rationaliste que religieuse du monde social. Il est plus laïc que religieux. Pour les natalistes, il s'agissait de favoriser la natalité par des moyens économiques et politiques, et ce afin de renforcer la puissance économique et militaire de la nation. Le courant nataliste est porteur d'une morale à la fois familiale et collective (la nation, la république, etc.). La démographie a été l'instrument de cette morale. Les normes qu'elle véhicule sont instrumentées par des statistiques, des indicateurs, des taux, tout un arsenal de mesures plus ou moins standardisées, qui tendent à définir la famille, sur des critères sociaux, de répartition des coûts des enfants (entretien et éducation) entre les différentes catégories de ménages, et entre l'État et les familles. Le cou-

---

<sup>18</sup> La dimension démographique fut introduit à l'académie de médecine dans le débat sur la mortalité des nourrissons en 1865. Le docteur Boudet écrit dans les bulletins de l'académie de médecine : «La patrie est en danger», «la vie nationale est en péril», «La puissance militaire, agricole, industrielle des nations n'a-t-elle pas pour base le nombre et l'énergie des citoyens? Et depuis que l'Empire se trouve entouré de grands États dont les populations sont devenues presque aussi nombreuses que la sienne, il lui importe, sous peine de la déchéance, de veiller avec une active sollicitude à l'accroissement et à la vigueur des générations françaises.» (Rollet-Echalier, 1990, «La politique à l'égard de la petite enfance sous la III<sup>ème</sup> République», Ined *Travaux et Documents*, n° 127, PUF, Paris, p. 109 - 110).

rant nataliste s'exprime encore à travers des pétitions ou des articles dans la presse. Il rassemble des intellectuels, des hommes politiques, des scientifiques, etc.

La gestion des populations a ses instances politiques (le haut conseil de la Population et de la Famille), ses instances de gestion et d'administration (la direction de la Population et des Migrations) et ses équipements de recherche (l'Ined) pour éclairer les décisions politiques.

## 2.1. Le haut conseil à la Population et à la Famille

Créé en 1939 sous le nom de haut comité de la Population, il fut chargé d'élaborer le code de la Famille. Supprimé sous le gouvernement de Vichy, il fut rétabli à la Libération par le général de Gaulle qui l'a présidé à plusieurs reprises<sup>19</sup>. Placé auprès du président de la République, il a pour vocation de l'éclairer, ainsi que le gouvernement, sur «les problèmes démographiques» et sur les questions relatives à la famille. Le haut conseil de la Population et de la Famille (HCPF) a été plus ou moins sollicité selon les gouvernements. Ainsi, la décision de G. Pompidou, alors Premier ministre, de mettre le haut comité sous l'autorité du ministre chargé des Affaires sociales, a réduit considérablement l'importance de cette instance en la ramenant au même rang qu'une des nombreuses commissions ministérielles. Pierre Laroque décrit ainsi son fonctionnement de l'époque : « En fait chaque titulaire de ce ministère est porté à en modifier la composition en fonction de son orientation personnelle et aussi de l'importance qu'il attache aux problèmes démographiques et familiaux dans l'ensemble de ses compétences. Les membres du haut comité de la dernière période, constatant que la politique de la population comme la politique de la famille sont dirigées et orientées en fait sans que le comité soit consulté, tendent à s'en désintéresser et à contester l'utilité même de l'institution » (Laroque, 1993, p 341). Sous l'impulsion de G. Dufoix, ministre des Affaires sociales, un décret publié en 1985, substitue au haut comité un haut conseil de la Population et de la Famille dont tous les membres sont nommés par le président de la République qui doit en assurer la présidence effective. Le changement de vocable n'est pas neutre. Pierre Laroque qui a participé aux travaux préparatoires à l'élaboration de ce décret précise : « Les travaux de ce groupe aboutissent à proposer le rattachement du haut conseil au président de la République, comme ayant une importance analogue sur le plan des politiques nationales à celle reconnue au conseil supérieur de la Magistrature ou au conseil supérieur de la défense nationale » (Laroque, 1993, p. 341).

Actuellement, cette instance est composée d'experts (entre douze et dix-neuf) et d'un vice-président, tous nommés par le président de la République qui en assure la présidence. Le secrétaire général est de droit, le directeur de la direction de la Population et des Migrations (DPM) du ministère des Affaires sociales et du Travail. Les membres sont des personnalités qualifiées dans les domaines de la démographie, de la famille et des politiques sociales et familiales. Le Haut Conseil procède par auditions d'experts et par commandes de recherches, mais il n'a pas de méthode spécifiquement définie. Le choix des membres ne repose pas sur une unité de vue concernant la politique démographique ou la politique familiale, mais au contraire différents courants, natalistes, malthusiens, populationnistes, s'y côtoient. Il reste marqué par la notoriété des personnes qui l'ont dirigé, depuis Robert Debré à l'origine, en passant par Alfred Sauvy, Pierre Laroque, puis Gérard Calot, et actuellement Claude Thélot.

D'autres structures qui avaient été mises en place pour suivre ou appliquer la politique familiale ont cessé de fonctionner, ou ont été mises en sommeil durant la période 1980-1995. Il en est ainsi du comité interministériel de la politique familiale, mis en place sous la présidence de V. Giscard d'Estaing, et qui cessera de fonctionner dès le début des années 80, avant de revoir le jour en 1998. Il en est de même de la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques qui ne s'est pas réunie depuis 1990.

---

<sup>19</sup> Le haut comité consultatif de la Population et de la Famille est devenu haut conseil de la Population et de la Famille en 1985.

Dans son allocution d'installation du nouveau haut conseil en novembre 2000, le président de la République indique les principales préoccupations que va devoir affronter le pays dans les années à venir : arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom* et faiblesse persistante de la natalité. Rappelant qu'il « existe un lien étroit entre la vitalité démographique d'une nation, son rayonnement, sa prospérité et sa croissance économique », il précise les grandes lignes du « défi démographique » que doit affronter la France : place des retraités dans la société, prise en charge des personnes âgées dépendantes, financement des retraites et de la protection sociale, nouvelles formes de familles, conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. Il évoque la nécessité de « répondre aux aspirations des citoyens », à savoir d'avoir le nombre d'enfants désiré (plus élevé que le nombre réel), ceci également « dans l'intérêt supérieur de la nation », et pour participer « au réveil démographique » du pays. Il s'exprime aussi en faveur d'une « relance de la politique familiale ». Pour ce faire, il propose des axes de réflexion pour les trois années à venir (2000-2003) :

- améliorer les conditions d'aide aux familles pour qu'elles aient davantage d'enfants conformément aux souhaits qu'elles expriment, c'est-à-dire revoir les aides et prestations en faveur de l'accueil des jeunes enfants pour éprouver leur cohérence et leur pertinence face aux évolutions des besoins, simplifier et renforcer le système d'aide à l'accueil des jeunes enfants et « impliquer les entreprises pour que les femmes puissent mieux concilier vie familiale et réussite professionnelle » ;
- conforter ou rétablir l'autorité parentale et les liens parents-enfants. Cet axe s'inscrit dans l'objectif de renforcement de la « cohésion sociale ». Il suppose une révision du droit de la famille, ainsi qu'une redéfinition des frontières entre responsabilités familiales et responsabilités collectives ;
- réfléchir à la place des retraités dans la société : sur leur intégration dans la vie sociale, et sur la répartition de la prise en charge de la dépendance, entre la famille et l'État.

Le lien entre démographie et famille était déjà fait dans le discours inaugural du président de la République en 1996, où il déclarait : « si la politique familiale ne peut se résumer à des considérations démographiques, une politique démographique passe nécessairement par une politique familiale ambitieuse. Pour enrayer la chute de la natalité, une politique familiale doit être aujourd'hui définie ». Dans la configuration politique actuelle, c'est le président de la République qui incarne le lien de filiation avec la tradition démographique française et la relation étroite entre démographie et politique familiale. Par l'attention qu'il porte à la baisse de la natalité, on notera que le président de la République s'inscrit bien dans la tradition de la droite française vis-à-vis de ces questions. Toutefois, l'argument a évolué : il s'agit de permettre aux ménages d'avoir les enfants qu'ils souhaitent. L'appui sur les sondages d'opinion permet d'affirmer qu'ils n'ont pas le nombre d'enfants qu'ils déclarent désirer.

Le HCPF formule des avis sur les projets du gouvernement. Trois thèmes de réflexion sont inscrits à son agenda pour les années 2000-2001 : l'aide aux jeunes adultes ; le lien avec la fécondité (modes de garde et prestations) ; la conciliation famille/travail. Son action s'effectue à plusieurs niveaux : il réagit sur les projets du gouvernement (par exemple sur la question des jeunes adultes, sujet actuellement à l'ordre du jour) ; il mène une réflexion à plus long terme (trois ans) sur des sujets moins brûlants : le vieillissement et l'aide aux familles pour réaliser leurs projets familiaux.

## **2.2. La direction de la Population et des Migrations (DPM)**

C'est actuellement une direction du ministère des Affaires sociales, après avoir été longtemps rattachée au ministère du Travail (en raison de l'aspect « migrations de travail »). La DPM comporte trois sous-directions : la sous-direction de la démographie, de la population et des questions internationales ; la sous-direction de l'accueil et de l'intégration ; et la sous-direction des naturalisations. Selon la DPM, « il n'y a pas de politique démographique en tant que telle. On laisse le libre choix aux familles. Pour l'instant, la France n'a pas de politique active d'incitation : pas d'encouragement à la natalité et pas de politique de peuplement ». La DPM met l'accent sur la liberté des familles en

matière de fécondité. Cependant, reste une volonté politique «d'aider les personnes à avoir le nombre d'enfants qu'elles souhaitent sans volonté de faire changer les comportements» (entretien, DPM).

La ligne politique à court terme de la DPM est centrée sur les questions du marché du travail et des migrations. L'idée-force est que, contrairement à ce que stipule un rapport récent de l'Onu, il n'est pas question de réactiver l'immigration mais plutôt de continuer à résorber le chômage par la priorité accordée à la formation de la main-d'œuvre. Concernant les pénuries de main-d'œuvre qui affectent certains secteurs d'activité comme le bâtiment ou l'hôtellerie-restauration, l'accent est mis sur la nécessité pour ces secteurs d'améliorer les conditions du travail et les rémunérations, et ainsi de les rendre plus attractifs aux travailleurs présents sur le territoire. La seule ouverture possible est celle des informaticiens qualifiés.

La DPM fonctionne par groupes de travail sur des thèmes considérés comme prioritaires par le gouvernement, et pour lesquels il y a déficit d'études. Par ailleurs, la DPM assure la tutelle de centres de recherche comme l'Ined (Institut national d'études démographiques) qui, chaque année remet au gouvernement un rapport sur la situation démographique en France<sup>20</sup>. Ainsi, à côté du pôle de gestionnaires, la politique familiale a aussi son pôle d'intellectuels et d'experts travaillant, directement ou indirectement, à l'élaboration de la politique. Les travaux des chercheurs sont utilisés dans les débats parlementaires ou dans les groupes de travail, car ce sont les seuls, avec les sondages d'opinion, à faire foi dans l'univers des politiques. Cependant, le travail de l'Ined n'est pas de formuler des mesures mais d'en anticiper les conséquences possibles et d'en signaler les implications quant aux objectifs poursuivis.

### **3. LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE FAMILIALE PAR LA CAISSE NATIONALE (CNAF) ET LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES (CAF)**

La Caisse Nationale d'Allocations Familiales est l'un des rouages essentiels de la politique familiale en France. Grâce au réseau des Caf (Caisses d'allocations familiales) disséminées sur l'ensemble du territoire, elle verse l'ensemble des prestations familiales ainsi que le RMI (revenu minimum d'insertion) et les aides au logement. Dotée du statut d'établissement public à caractère administratif, elle est gérée paritairement par les partenaires sociaux (employeurs et salariés) sous le contrôle de l'État. Dispositif essentiel de la politique familiale, la Cnaf réoriente désormais son action en direction des publics défavorisés, conformément aux orientations générales du Gouvernement français depuis quinze ans, faisant de la lutte contre le chômage et l'exclusion sociale l'une de ses priorités. Les 125 caisses de base sont les opérateurs de la mise en œuvre de la politique familiale décidée au niveau national.

La Cnaf a une double fonction de participation à l'élaboration des politiques (rôle de proposition et de discussion par l'intermédiaire de son conseil d'administration) et de mise en œuvre de la politique (gestion des prestations). Depuis les ordonnances Juppé (1996) qui en ont réformé l'organisation, les liens avec l'État ont été contractualisés. Une «convention d'objectifs et de gestion» renouvelée tous les quatre ans définit les relations avec l'État, et fait de la Cnaf une «instance sous tutelle». La Cnaf prépare la convention qui ensuite est négociée avec les représentants de l'État. Comme tout organisme de la sécurité sociale en France, la Cnaf et les Caf comportent deux organes de décision : un conseil d'administration, instance collégiale, expression de la «démocratie directe» qui détient une compétence générale, et le directeur, nommé par le gouvernement, qui pré-

---

<sup>20</sup> Depuis la loi relative à la régulation des naissances de 1967, l'Ined a en charge la préparation d'un rapport annuel sur la situation démographique de la France où est retracé l'état de la population selon les catégories d'analyse de la démographie (natalité, fécondité, mariage, divorce, mortalité, etc.).

pare et exécute les décisions du conseil et qui détient un domaine propre de compétences. Un conseil de surveillance vérifie l'application de la convention d'objectifs. Il est présidé par un parlementaire et comporte notamment des représentants de la société civile comme les grandes organisations non gouvernementales de lutte contre la pauvreté (secours catholique, armée du salut, secours populaire, ATD-quart monde, etc.). Le conseil d'administration (CA) est composé de représentants des acteurs économiques (les cinq confédérations syndicales de salariés, les deux centrales patronales et les représentants des professions libérales), de représentants de la société civile (les associations familiales représentées par l'Unaf) et des représentants de l'État qui interviennent en tant que personnes qualifiées dans le domaine de la politique familiale (deux de l'opposition et deux de la majorité). Le CA a le souci de représenter les allocataires ainsi que la « société civile » ; c'est une extension qui est relativement récente car jusqu'alors dominaient les représentants des acteurs économiques. Rappelons qu'en France, le financement de la politique familiale est en grande partie assuré par les cotisations sociales patronales et salariales. Les membres sont désignés par les organisations syndicales, professionnelles et associatives et le président est élu parmi les membres du conseil. Depuis 1967, la présidence est ainsi assurée par un membre du syndicat CFTC (Confédération française des travailleurs chrétiens).

La répartition des pouvoirs s'effectue selon une double partition : entre la Cnaf et les Caf, entre le conseil d'administration et le directeur. Le conseil arrête la politique de l'institution dans tous ses domaines d'activité tandis que le directeur prépare et exécute les décisions du conseil d'administration. Les principes de fonctionnement décrits pour la Cnaf valent pour toutes les Caf. Une fois par an a lieu «la conférence des présidents» qui réunit tous les présidents des Caf, afin de dresser un bilan de l'activité et de réfléchir sur des thèmes de politique familiale fixés préalablement. La conférence des présidents reçoit la visite d'un représentant de l'État (cette année, la nouvelle ministre de la Famille et de l'Enfance) qui présente les axes de travail du gouvernement. Par ailleurs, les relations fonctionnelles sont du ressort des directeurs.

Du point de vue de la prise de décision, la délégation interministérielle à la Famille assiste à tous les conseils d'administration, assurant ainsi le rôle transversal qui lui échoit. Mais son rôle semble s'amoinrir depuis qu'un ministère de la Famille et de l'Enfance a été créé.

La branche « famille » de la sécurité sociale a un double rôle :

- elle verse les aides aux familles : prestations légales comme les allocations familiales, les aides au logement, les aides diverses contre la précarité, etc.
- elle a un rôle d'action sociale ; celui-ci regroupe divers types d'interventions visant principalement à mettre des services et des équipements à disposition des familles, soit en prenant en charge une partie du coût du fonctionnement de certains équipements, soit en mettant en œuvre des services, soit en subventionnant des associations ou en développant des partenariats. L'action sociale aide également les familles par des prestations financières ciblées.

Selon la présidente de la Cnaf : «Les conseils d'administration de la Cnaf et des Caf sont extrêmement sensibles à tout ce qui touche à l'action sociale car c'est vraiment le domaine dans lequel ils peuvent avoir prise. En fonction des orientations nationales, ils doivent adapter et ajuster aux conditions locales» (entretien).

Le champ d'action de la Cnaf et de «la branche famille» a considérablement évolué et les familles ne sont plus actuellement sa seule cible d'action. En effet, 42 % des allocataires ne sont pas chargés de famille ; cela tient au fait que les Caf versent un certain nombre de minima sociaux comme par exemple, le RMI<sup>21</sup> (revenu minimum d'insertion) ou les aides au logement, y compris pour les étudiants<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> La Cnaf verse le RMI mais cette prestation ne relève pas de la politique familiale à proprement parler. Le RMI dépend du budget de l'État. Les Caf ne sont qu'un réseau de distribution pour cette prestation.

<sup>22</sup> L'allocation-logement est versée à 600 000 étudiants qui sont par conséquent comptés parmi les 11 millions d'allocataires...

En définitive, l'activité de ces différents dispositifs est au service de ce qu'on appelle la politique familiale. Ce champ de l'action publique est fortement légitimé dans l'opinion publique. Sur son principe, il fait l'objet d'un large consensus national même si les débats sont vivaces à propos du contenu et des priorités de cette politique. La création récente d'un ministère de la Famille et de l'Enfance, apparaît comme une réaffirmation de cette légitimité sous un gouvernement de gauche. L'intitulé tend à souligner l'accent mis sur l'enfance et la famille comme lieu de vie plutôt que sur la question du nombre de la population, et marque ainsi son relatif affranchissement vis à vis des justifications démographiques qui ont caractérisé l'action publique en France tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle, même si l'injonction nataliste continue d'imprégner les institutions et les conditions d'attribution d'une partie des prestations familiales.

La politique familiale a donc ses institutions ; elle a aussi sa technologie : le quotient familial dans le domaine fiscal, les prestations familiales dans le domaine de l'aide sociale, la protection maternelle et infantile (PMI), la pédiatrie dans le domaine médical, et la protection de l'enfance, l'éducation surveillée dans le domaine judiciaire. Toute cette instrumentation en fait une « affaire d'État » qui construit la famille en institution sociale fondamentale par laquelle transite la redistribution des richesses et circule la morale et les valeurs liées à l'ordre familial. Le familialisme qui a produit la politique familiale dans l'après guerre a joué un rôle central dans l'imposition d'un modèle de famille, qui a aujourd'hui éclaté en diverses configurations. Ce modèle de famille qui a servi de référentiel à l'action publique ne fonctionne plus et par conséquent l'a contrainte à s'adapter à la multiplicité des formes familiales.

#### **4. LES CONFÉRENCES DE LA FAMILLE : ÉMERGENCE D'UN NOUVEL OUTIL**

La loi relative à la famille du 25 juillet 1995, dite « loi Veil », prévoit que « Le gouvernement organise chaque année une conférence nationale de la famille à laquelle il convie le mouvement familial et les organismes qualifiés » (article 41)<sup>23</sup>. Cette conférence s'est réunie annuellement depuis 1996. Elle est devenue progressivement une instance de premier plan, sous l'impulsion du gouvernement d'union de la gauche. Elle apparaît désormais comme un instrument incontournable de l'action publique en direction de l'enfance et des familles. Elle n'est pas seulement un outil de communication du gouvernement sur sa politique ; elle représente aussi une forme de gouvernement plutôt innovante du fait des procédures et des mécanismes de prise de décision qu'elle met en place. C'est au cours de cette conférence que le ministre délégué concerné et le gouvernement présentent les orientations de la politique de la famille et de l'enfance pour l'année à venir.

##### **De l'article de loi au dispositif de gouvernance**

Le 21 décembre 1995, lors du « sommet social » de Matignon, le Premier ministre, M. Alain Juppé, annonçait la tenue d'un « rendez-vous de la famille ». Il s'agissait, pour le gouvernement de l'époque, de discuter avec les associations familiales, afin de faire face au mécontentement soulevé

---

<sup>23</sup> Dans le projet de loi relatif à la famille présenté à l'Assemblée Nationale en juin 1994, il n'y a aucun article traitant de la conférence de la famille, il est seulement dit dans l'exposé des motifs « La représentation des familles, tant à travers l'Unaf que les Udaf, dans les instances qui ont vocation à connaître de leur vie quotidienne, devra être développée » (Assemblée nationale, document n° 1201 2° SO 1993-1994). Après débats à l'Assemblée nationale, le texte adopté en première lecture et transmis au Sénat comprend un article 31 (nouveau) précisant « Le gouvernement organise chaque année une conférence nationale de la famille entre les fédérations, confédérations, et associations familiales nationales représentées à l'Unaf et siégeant à ce titre au Conseil économique et social et le Premier ministre et le ministre d'État en charge de la Famille » (Sénat document n° 485 SO 193-194). Pour nombre de sénateurs et de députés de la majorité comme de l'opposition, cette composition de la conférence de la famille est trop restrictive. Après débats, la version définitive ne fait pas mention de la composition de la conférence. L'article 40 est adopté par le Parlement en commission mixte paritaire (Sénat, débats n° 66 du 13 juillet 1994, p. 3882-3900).

par le projet de réforme de la sécurité sociale qui prévoyait, entre autres, la fiscalisation des prestations familiales. L'annonce dans la presse, du projet de modification de la dénomination, par le Conseil supérieur de la codification, du code de la famille en code de l'aide sociale n'a fait que renforcer la colère des associations familiales soutenues, entre autres, par la CFTC et la Conférence épiscopale. Pour faire face à cette levée de boucliers, ce qui devait être un « rendez-vous » est devenu la première « conférence de la famille ».

La conférence de la famille est donc en quelque sorte née d'une crise, d'une tension forte entre d'un côté le gouvernement contraint de réduire les dépenses publiques et de limiter les dépenses consacrées à la famille, et de l'autre les acteurs défendant les intérêts des familles.

La conférence de la famille réunit, « outre le Premier ministre et les ministres intéressés (logement, affaires sociales, emploi), l'ensemble des associations du mouvement familial regroupées dans l'Unaf, les organismes de protection sociale, les partenaires sociaux, les élus et les représentants des collectivités territoriales, plus quelques personnalités qualifiées » (entretien, membre de la délégation interministérielle à la Famille). Dans la phase préparatoire, le ministre délégué rencontre l'ensemble des partenaires du gouvernement afin de recueillir leurs avis. Cette concertation prend des formes variées : rencontres avec tous les partenaires membres de la conférence de la famille (l'Unaf et les grandes associations familiales, les syndicats, les fédérations d'élus, les associations de parents d'élèves, les associations caritatives, etc.) (cf. infra chapitre 4) ; auditions d'experts et de chercheurs reconnus dans leur domaine ; organisation de séminaires de réflexion avec les différents acteurs de la politique familiale. Ainsi, trois groupes de travail ont précédé la conférence de juin 2000 : l'un sur le logement, l'autre sur la petite enfance et le troisième sur les liens entre les familles et l'école. Sept chantiers ont préparé la conférence de 2001 et des groupes de travail préparent la conférence 2002 qui sera centrée sur l'articulation des temps sociaux. D'autres acteurs peuvent y être associés en fonction des thèmes traités. Par exemple, en relation avec la question des jeunes adultes inscrite au programme de 2001, le Conseil national de la jeunesse (regroupant l'ensemble des mouvements concernés) a été invité à désigner un représentant. Les travaux préparatoires à la conférence de 2002 ont commencé : un séminaire présidé par la ministre elle-même a eu lieu le 11 octobre 2001, sur le thème « la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale : nouveaux enjeux, nouveaux débats, nouveaux acteurs ». Il réunissait des chercheurs et experts (sept au total) qui ont présenté chacun un point de la question, des partenaires sociaux (au nombre de neuf) représentant les syndicats de salariés ainsi que les employeurs, des associations (associations familiales et associations de femmes), des membres des administrations et des organismes de gestion de la politique familiale et enfin des intervenants présentant des initiatives conduites par (ou pour) des entreprises. À l'issue de ce séminaire, trois groupes de travail ont été constitués : le premier sur la prise en compte de la conciliation dans les négociations au niveau des entreprises, le deuxième sur les innovations au niveau local et le troisième sur la question des temps sociaux et de leur articulation. Le premier fait plus particulièrement appel à la mobilisation des partenaires sociaux alors que le deuxième vise à mobiliser les entreprises, et le troisième fait appel à la capacité d'initiative des collectivités territoriales. Des propositions devront sortir de ces groupes de travail.

Alors que l'article 41 de la loi relative à la famille de 1995 ne donnait aucune information sur le contenu de cette conférence « Le gouvernement organise chaque année une conférence nationale de la famille à laquelle il convie le mouvement familial et les organismes qualifiés », la « conférence de la famille » qui n'aurait pu être qu'un lieu d'échanges<sup>24</sup> est devenue le rendez-vous annuel in-

---

<sup>24</sup> À titre d'illustration ; en 1997, l'Union départementale des associations familiales (UDAF) de l'Aube annonçait la tenue prochaine de la conférence de la famille de la façon suivante :

« CONFERENCE DE LA FAMILLE 1997.

Savez-vous que cette conférence doit avoir lieu le 17 mars 1997 ?

Son importance : « Jeter les bases d'une redynamisation d'une politique familiale globale

contournable de l'ensemble des acteurs de la politique de la famille et le lieu où le Premier ministre<sup>25</sup> fait le point sur l'état d'avancement de sa politique et annonce les mesures nouvelles.

Plusieurs éléments se sont conjugués pour faire de cette conférence « Le » rendez-vous annuel de la politique familiale. Les réactions à la décision et à l'annonce brutale, sans aucune concertation, par Lionel Jospin en 1997 de soumettre les allocations familiales à des conditions de revenus ont fortement alerté le nouveau gouvernement sur le caractère passionnel que conservait en France, la politique de la famille, sur la nécessité de dialoguer avec les instances représentatives des familles, et sur la nécessité de présenter une politique familiale « de gauche ».

Jusqu'à la création de la conférence de la famille, les grands discours sur la politique de la famille était le fait du président de la République et pouvaient se faire dans trois circonstances, lors de la réunion du « haut conseil à la Population et à la Famille », lors de la remise annuelle, à l'Élysée de la « Médaille de la famille française » et enfin lors du Congrès de l'Unaf. En période de cohabitation, le Premier ministre, n'avait aucun lieu chargé d'autant de « symboles » pour présenter ses orientations de la politique familiale. Il revenait au ministre en charge de la famille de présenter sa politique, en particulier devant les deux assemblées. La conférence de la famille va devenir dès 1998 le lieu de présentation de la politique de la famille du gouvernement, la mise en place de nouvelles structures (délégation interministérielle à la Famille dès 1998, ministère délégué à la Famille en 2000) va permettre d'institutionnaliser la conférence de la famille en effectuant un travail de préparation et de suivi des décisions en concertation avec l'ensemble des parties prenantes de la politique familiale. Très rapidement, l'ensemble des associations familiales, des partis politiques, des syndicats, vont rendre compte des décisions prises lors de ces conférences et préciser leur position face aux mesures annoncées tout en rappelant les grands axes de leur vision de la politique familiale.

Les conférences de la famille traduisent ainsi une certaine façon de faire la politique, en impliquant les partenaires sociaux dans l'élaboration même des propositions. La politique familiale est élaborée autour de grands axes de réflexion ; elle est offensive et non pas réactive.

---

Aussi l'UDAF chargée de par la loi de défendre les intérêts de l'ensemble des familles et l'ensemble des mouvements familiaux souhaite vous informer sur cet événement et vous faire part de ses revendications »

(source : archives UDAF Aube 1998).

<sup>25</sup> La conférence aurait très bien pu être présidée par un ministre ou un secrétaire d'État. Le fait qu'elle soit présidée par le Premier ministre n'apparaît dans aucun texte.

## CHAPITRE 4

# LE POSITIONNEMENT DES ACTEURS SOCIAUX VIS-À-VIS DE LA POLITIQUE FAMILIALE

---

L'originalité du système français vient en partie de son fonctionnement et de son organisation. Il se caractérise, dans le domaine de la famille, par une large mobilisation des acteurs sociaux, acteurs politiques, acteurs économiques et associations. L'élaboration de la politique familiale se fait par un travail de concertation avec ces acteurs. Cette manière de travailler participe au consensus qui entoure l'action publique vis-à-vis des familles. En revanche, en raison de la séparation de l'Église et de l'État depuis 1905, les institutions religieuses y jouent un rôle plus mineur que dans d'autres pays, du moins explicitement.

Ainsi, la pensée de l'État et sa mise en forme dans des dispositifs se construit à partir de luttes où s'opposent des représentations élaborées par des acteurs organisés dans différents espaces de réflexion et d'action. Pour appréhender ces luttes et leurs enjeux, nous avons interrogé divers acteurs sociaux, dans le monde politique, le monde économique et le monde associatif, afin de connaître leurs points de vue, leurs jugements et leurs stratégies, ainsi que les théories qui en sont solidaires. Dans cette partie, nous chercherons à mettre en évidence les justifications de ces différents groupes d'acteurs par rapport à leur action politique. Nous verrons de la sorte comment la construction de cette question sociale doit à différentes logiques d'action et à leur confrontation, parfois virulente et conflictuelle.

### I. LES ACTEURS POLITIQUES

L'action publique vis-à-vis des familles est le résultat de compromis entre des courants politiques dont les idées sur la famille ont été construites par l'« Histoire ». Selon les coalitions politiques au pouvoir, les questions familiales sont investies d'une plus ou moins grande importance. Actuellement, en France, la gauche au pouvoir démontre par son action qu'elle n'est pas indifférente aux questions familiales. Elle tente de renverser l'image qu'elle avait jusqu'alors de courant politique relativement indifférent à la famille en tant que question politique. L'ère « Mitterrand » avait apporté quelques déceptions à ce propos et par rapport aux innovations annoncées (Jenson, Sineau, 1995). Le gouvernement actuel tente de dépasser l'opposition sommaire entre droite = famille et familialisme *versus* gauche = individu et féminisme. Un nouveau compromis est-il en train de naître ? Sur quelles bases ? C'est ce que nous avons cherché à savoir en interrogeant deux groupes d'acteurs politiques : d'une part, des représentants des grands partis chargés des questions de société ou des questions familiales, des parlementaires élus et chargés de questions familiales, et d'autre part des responsables de l'administration chargés des questions familiales, des questions démographiques et de l'égalité entre hommes et femmes<sup>26</sup>.

La construction d'une vision étatique de la famille prend appui non seulement sur des structures «objectivantes» telles que les institutions spécialisées, le droit ou le code de la Famille, mais aussi sur des formes de perception et de compréhension des questions familiales auxquelles participent

---

<sup>26</sup> Les responsables des partis politiques ayant été difficiles à rencontrer en période électorale, nous avons eu recours à d'autres sources d'information comme des extraits de programmes ou des déclarations publiques, au Parlement ou dans la presse. L'actualité de la question familiale et de sa réforme génère une grande quantité d'articles et d'interviews dans la presse, qu'il est facile de mobiliser.

les partis politiques. C'est sous cet angle que nous avons examiné leurs positions, c'est-à-dire en tant qu'acteurs de premier plan dans la construction sociale des normes familiales.

L'enjeu premier est celui de la définition de la famille et de ses frontières. C'est un enjeu pour le droit comme nous l'avons vu à propos de la révision du code de la Famille (Chauvière, Bussat, 2000)<sup>27</sup>. C'est aussi un enjeu de luttes politiques et sociales, comme l'ont montré les débats lors de l'adoption du pacte civil de solidarité par exemple (Pacs). Chaque gouvernement cherche à imposer une définition qui correspond à une morale, à des valeurs et à l'état d'un rapport de forces sociales (Borillo, Fassin, Iacub, 1999).

On a coutume en France d'opposer un peu sommairement la droite et la gauche en ce qui concerne les visions de la famille et de la politique familiale. Mais la situation est plus complexe : d'une part, ces deux blocs sont loin d'être homogènes et regroupent en leur sein des visions parfois très contrastées des questions familiales, et d'autre part, les positions bougent et s'adaptent aux évolutions.

La partition qui est effectuée traditionnellement entre droite «familialiste», défendant les valeurs familiales et la famille en tant qu'institution sociale fondamentale, et la gauche individualiste, féministe, faisant passer les intérêts individuels avant les intérêts du groupe familial, se révèle plus complexe. En premier lieu, le consensus sur l'importance de la famille et de l'intervention de l'État dans les affaires familiales a toujours été, et reste encore, puissant en France. Ce consensus sublime la partition droite/gauche. En second lieu, depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle en France, les questions familiales sont étroitement associées aux questions démographiques. En particulier, un courant nataliste, transversal aux partis politiques, continue de s'exprimer (cf. *supra* chapitre 3). Il prend une forme plus «populationniste» et laïque lorsqu'il est ancré à gauche et une forme plus strictement nataliste et religieuse lorsqu'il est ancré à droite. Quant au courant familialiste, il s'enracine dans la société française depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle. Il plonge ses racines dans le catholicisme social et les réformateurs sociaux du XIX<sup>ème</sup> siècle. Il s'est surtout manifesté par une demande d'intervention de l'État en faveur d'un soutien aux familles nombreuses.

Si la question du soutien aux familles nombreuses se pose de façon moins aiguë que dans le passé et confère une moindre actualité à ce courant, il convient de noter que son influence continue de marquer la politique familiale et laisse de nombreuses traces : le quotient familial en matière fiscale ; la progressivité des allocations familiales à partir du deuxième enfant ; l'absence d'allocations familiales pour le premier enfant, etc. En revanche, le courant nataliste continue de s'exprimer et de montrer l'inquiétude pour l'avenir que suscite la baisse de la fécondité. Ce courant a ses porte-parole et s'appuie sur des experts, sociologues et démographes notamment<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Ces deux auteurs montrent comment les changements de codification des faits familiaux traduisent les changements de l'action publique dans ce domaine, ainsi que les évolutions de ce qu'ils appellent le «périmètre de la famille». Alors que le code de 1939 associait de manière consubstantielle famille et natalité, sa mise à jour sous le régime de Vichy lui donne une orientation familialiste plus affirmée. À la Libération, le natalisme s'exprime sous un jour nouveau et n'apparaît plus comme un enjeu normatif. La révision du code de la Famille en 1956 traduit la professionnalisation en cours du champ familial. Et celle de 1998-2000 montre une certaine dilution du fait familial dans le social, le périmètre du familial étant devenu plus flou.

<sup>28</sup> On en trouvera une preuve dans l'appel lancé en 1996 : *Pour sauver l'avenir*, par Evelyne Sullerot, Jean-Claude Chesnais, Michel Godet, Jacques Dupaquier et Philippe Rossillon. L'appel intitulé «SOS jeunesse ! Pour que la France ne se suicide pas par dénatalité» s'appuie sur le constat «alarmant» de l'évolution démographique en France et dans la plupart des pays européens, et alerte sur le financement de la protection sociale dans les années à venir. Il s'exprime en faveur d'une «politique familiale volontariste» qui ne se contente pas comme aujourd'hui de secourir les situations marginales, voire de les «encourager», au lieu de favoriser le mariage et la constitution de familles stables, afin de permettre aux femmes et à ces familles de satisfaire leur désirs inassouvis d'enfants. Il s'exprime enfin en faveur d'un congé parental qui permettrait aux mères d'élever elles-mêmes leurs enfants au lieu d'être payées pour garder des enfants qui ne sont pas les leurs. Parmi les signataires de cet appel, se trouvaient plusieurs anciens ministres, plutôt de droite, des universitaires, des responsables d'associations familiales confessionnelles, et aussi quelques plus rares personnalités plutôt marquées à gauche comme J.-P. Chevènement, ancien ministre du gouvernement socialiste.

### 1.1. À gauche : le parti socialiste, le parti communiste, les Verts, le Mouvement des citoyens

Peu après son arrivée au pouvoir en 1997, la coalition de gauche annonce des mesures visant en premier lieu la mise sous condition de ressources des allocations familiales, ceci dans un but de justice sociale, et conformément à son programme électoral. La mauvaise réception de ces mesures par l'opinion publique a sans doute alerté le gouvernement sur la nécessité d'avoir une communication plus pédagogique sur les questions familiales et de revoir les termes de son intervention.

Dans son discours de politique générale du 19 juin 1997 le nouveau Premier ministre, Lionel Jospin, annonce : «Afin de rendre plus juste et plus efficace notre système d'aide aux familles et d'en réserver le bénéfice à celles qui en ont effectivement besoin, les allocations familiales seront placées sous conditions de ressources (25 000 francs de revenu mensuel pour une famille avec deux enfants, 28 000 pour trois enfants...)». La mesure suscite un véritable tollé, la «une» du *Monde de l'économie* du 14 octobre 1997 titre «La gauche et la famille : le grand malentendu». Un article dans le même numéro précise qu'en plaçant les allocations familiales sous condition de ressources le gouvernement «donne le sentiment de se désintéresser de la question du renouvellement des générations pour n'accorder de l'importance qu'à l'aspect social du dossier, à savoir l'aide aux familles les moins favorisées». Durant plusieurs mois, les députés et sénateurs de l'opposition, ainsi que la majorité des associations familiales, interviennent pour essayer d'infléchir «La désastreuse politique familiale du gouvernement».

Face au front de refus d'une telle mesure, le gouvernement a été contraint de revenir sur sa décision et lui a substitué un abaissement du coefficient familial. Dans un communiqué daté du 12 juin 1996 intitulé «Une politique familiale plus juste», Martine Aubry, ministre du Travail et des Affaires sociales, annonce : «Avec un déficit de la branche famille de 12 milliards, des prestations bloquées et non revalorisées en 1996, la politique familiale était grandement fragilisée. Le gouvernement a pris, à l'automne dernier, des mesures d'urgence en concentrant l'aide publique sur les familles qui en ont le plus besoin. C'était le sens de la mise sous condition de ressources des allocations familiales pour plus de justice et de solidarité, [...]. Notre politique familiale reste cependant peu équitable en raison de l'avantage important apporté par le quotient familial aux familles aisées. Après concertation avec l'ensemble des partenaires de la politique familiale, le gouvernement a décidé d'abaisser le plafond du quotient familial et en contrepartie, de redonner le bénéfice des allocations familiales à l'ensemble des familles».

Dès 1998, le gouvernement redéfinit la «politique familiale de gauche», politique qui s'adresse *aux familles* et non pas à *la famille*. Le discours d'ouverture de la conférence de la famille le 12 juin 1998, permet au Premier ministre de préciser que pour lui, la présidence de cette conférence «loin de se réduire au simple exercice d'une obligation légale, [...] constitue, à mes yeux, un point de départ pour une nouvelle politique familiale dans notre pays» et que l'action de son gouvernement «doit être renforcée à l'égard des familles les plus défavorisées, sans pour autant négliger les autres».

Le même jour, dans un interview accordé au quotidien *Le Parisien* (12/06/1998), il précise que la décision de mise sous condition de ressources des allocations familiales prise en 1997, était une mesure d'urgence face au déficit de la branche « famille » laissé par le gouvernement de Alain Juppé : «Une baisse du plafond du quotient familial apparaît, dans la durée, plus progressive et plus redistributive que la mise sous condition de ressources des allocations familiales que nous avons décidé en urgence pour faire face au déficit de la branche "famille" de la sécurité sociale». Dans la même interview, le journaliste lui faisant remarquer que la gauche dans le passé est souvent apparue mal à l'aise avec la politique familiale, qu'elle semblait abandonner à la droite, Lionel Jospin répond en définissant la politique familiale de gauche : «La famille n'appartient à aucun courant politique [...], cependant des approches différentes existent. Nous nous attachons à ce que l'impératif de justice sociale soit présent dans l'ensemble de la politique familiale et bénéficie ainsi aux famil-

les les plus démunies, qui sont souvent, d'ailleurs, des familles nombreuses. Nous ne voulons pas privilégier un modèle familial particulier. Notre politique familiale doit s'adapter à l'évolution de la famille comme celle des mœurs. C'est dans cet esprit ouvert mais exigeant que s'inscrit l'action du gouvernement». Cet engagement sur une politique pour toutes les familles sera rappelé dans les allocutions du Premier ministre en 1999 et 2000.

Si l'ensemble de la politique familiale menée par le gouvernement Jospin est soutenue par tous les partis politiques de la majorité actuelle, il reste que les trois composantes principales de cette majorité, le parti socialiste, le parti communiste, les Verts et le MDC, au-delà de certains principes communs ont toutefois des visions différentes de la politique familiale. Tous cependant regrettent que le versement d'une allocation familiale dès le premier enfant ne soit pas à l'ordre du jour du gouvernement.

### **Le parti socialiste**

Dans son programme de 1997, le parti socialiste prend acte des évolutions sociologiques qui affectent la famille, c'est-à-dire premièrement, la diversification des formes de familles qui traduit une affirmation de la liberté individuelle et une certaine privatisation des rapports des couples qui ne se laissent plus dicter leurs modes de vie<sup>29</sup>, deuxièmement, la coexistence de plusieurs générations à la fois<sup>30</sup>, et enfin troisièmement, l'action de l'Union européenne qui tend à promouvoir les droits de l'individu au détriment des droits de la famille.

Prenant acte de ces changements radicaux, le gouvernement avait commandé plusieurs rapports dès sa mise en place en 1997, afin de dessiner les contours d'une révision générale de son action vis-à-vis des questions familiales. Le rapport demandé à Irène Théry, sociologue, devait établir les fondements sociologiques de cette révision ; le rapport commandé à Françoise Dekeuwer-Defossez devait en construire les piliers juridiques. Les rapports des groupes de travail ont été remis en mai 1998 et septembre 1999<sup>31</sup>. S'appuyant sur ces rapports, les socialistes ont déposé et /ou soutenu des propositions de réforme : la création du Pacs (Pacte civil de solidarité) voté par le Parlement en 1999, la réforme de l'accouchement sous X (2001)<sup>32</sup>, la réforme des noms de famille<sup>33</sup> (2001) et la réforme des droits de succession<sup>34</sup> (février 2001)<sup>35</sup>.

Toutefois, cette manière de procéder par étapes est dénoncée, notamment par certains experts et par les associations familiales, car elle aboutit à un empilement des mesures sans cohérence d'ensemble, alors qu'une réforme de fond s'avère nécessaire. Mais, au fil des propositions de loi déposées au Parlement, généralement par des députés socialistes, mais parfois aussi par des élus de droite, la grande réforme annoncée en 1997 avance progressivement. Plusieurs chantiers s'ouvrent comme le chantier de la réforme de la fiscalité familiale, celui de la réforme du divorce, celui de la réforme de la filiation et enfin le chantier de l'autorité parentale qui a donné lieu à une proposition de loi déposée par le président du groupe socialiste de l'Assemblée nationale. La loi a été votée en première lecture par l'Assemblée nationale en juin 2001. Globalement pour le PS, la politique familiale doit avoir comme objectif « l'articulation entre le monde de la famille et le monde extérieur

<sup>29</sup> Le mariage n'est plus le préalable à la constitution de la famille et la seule norme familiale. Les formes familiales se sont diversifiées (monoparentales, recomposées, homoparentales, etc.).

<sup>30</sup> L'augmentation de la durée de vie contribue à la coexistence de plusieurs générations au même temps. Les grands-parents survivent jusqu'à l'âge adulte des petits-enfants, et les générations coexistent. Par ailleurs, les progrès de la biologie changent la manière de faire des enfants.

<sup>31</sup> Sur la politique familiale, il y avait déjà eu en 1998 le rapport de Claude Thélot et Michel Villac.

<sup>32</sup> Proposée par la ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance, Ségolène Royal (socialiste).

<sup>33</sup> Texte rédigé par un député socialiste, Gérard Gouzes, Lot et Garonne.

<sup>34</sup> Texte proposé par le député socialiste des Landes, Alain Vidalies.

<sup>35</sup> La réforme de la prestation compensatoire en cas de divorce a été proposée par la droite.

notamment le monde du travail. C'est particulièrement vrai pour les femmes. Le PS considère qu'une politique familiale, c'est à la fois soutenir les familles et les couples dans leurs projets familiaux, donc permettre effectivement aux parents d'avoir le nombre d'enfants qu'ils veulent. C'est ensuite une politique d'accueil des enfants dans les meilleures conditions possibles ; et c'est enfin une politique qui permet aux femmes d'avoir, de maintenir, ou de poursuivre une activité professionnelle tout en développant un projet familial. ». En dehors du volet « allocations » proprement dit qui sont considérées comme une compensation partielle du coût d'un enfant, « Nous (le PS) ne croyons pas qu'une politique familiale se limite à son volet social, mais il y a un volet social dans la politique familiale. L'objectif, ce n'est pas la redistribution, mais c'est de faire en sorte que les inégalités qui existent entre les familles ne soient pas accrues par l'arrivée des enfants et que ces inégalités n'empêchent pas d'avoir des enfants, ou n'empêchent pas les familles de mener à bien leurs projets. Il y a des difficultés sociales qui pèsent sur les familles, d'où l'idée d'avoir des politiques qui permettent de soutenir les familles qui en ont le plus besoin ». En dehors de la politique de soutien aux familles, le PS met l'accent sur le fait qu'une famille ; c'est « à la fois le lieu de la socialisation, de l'apprentissage des repères et de l'apprentissage de l'autorité, mais c'est aussi le lieu où doivent pouvoir se déployer des projets personnels autonomes. Je dis souvent que les mères ont aussi envie d'être des femmes et de travailler, et les hommes qui travaillent ont aussi envie d'être des pères et d'avoir un projet de père [...], y compris dans des familles qui ont connu des ruptures ». Si le PS s'est félicité de la création du congé de paternité, il se propose d'aller encore plus loin et réfléchit à l'instauration « d'un congé de naissance d'environ six mois qui serait partagé entre le père et la mère (aller vers un dispositif à la nordique), mais ce ne sont pas des choses qui se mettent en place du jour au lendemain. On est dans une évolution où les politiques familiales passent évidemment par les allocations, mais cela passe aussi par du temps. Il faut donc aller dans cette direction » (entretien avec un membre du bureau national du PS).

Enfin, en ce qui concerne l'allocation parentale d'éducation (APE), qui rencontre de vives critiques de la part notamment du mouvement des femmes en raison de son caractère inéquitable (elle renforce la division des rôles entre parents), mais qui répond cependant à une demande sociale, le PS a modifié sa position. Il n'est plus question d'adopter une position de principe idéologique de refus concernant sa réforme, comme il l'avait fait lors des débats au Parlement en 1994. Son réaménagement fait partie des priorités du PS. La réflexion porte sur la durée et le montant de l'allocation. En outre, il s'agit de mettre l'accent sur la formation afin d'encourager les femmes en congé parental à s'inscrire dans des programmes de formation. Plusieurs projets sont donc à mener de front : le congé pour naissance de six mois, la réforme de l'APE, et l'instauration de « classes passerelles qui devraient faciliter la transition des enfants âgés de deux à trois ans, entre la famille et l'école maternelle » (entretien avec un membre du bureau national du PS).

### **Le parti communiste**

Le parti communiste français a toujours eu une position très affirmée quant au bien-fondé de l'intervention de l'État sur les questions familiales. Il a été à l'origine de nombreuses propositions de mesures et de lois sur les aides aux familles. Ainsi, dans les années d'après-guerre, le PCF a joué un rôle important dans l'impulsion d'une politique de protection de la mère au travail et aussi d'une politique généreuse en prestations visant à accroître le bien-être des familles. Il a soutenu ce qu'on a appelé le « Mouvement 'maternaliste' » dans les années 50, s'alliant parfois au mouvement catholique pour ce qui est de la défense de la famille (Chaperon, 2000).

Le parti communiste français est actuellement en phase de mutation et de réorganisation de ses instances. Jusqu'en 2000, au sein de son conseil national, ses positions sur le « familial » étaient élaborées au sein des commissions « famille et promotion des droits de l'enfant », « femmes ; égalité professionnelle », « jeunesse » et « handicapés ». La démarche de refondation actuelle a fait éclater cette manière de travailler afin de la rendre moins bureaucratique et plus proche du terrain, « démarche de

démocratie citoyenne», permettant de relier les réflexions sur les liens entre les différents domaines d'action politique : la famille, le travail des femmes, la durée du travail<sup>36</sup>...

Le PCF soutient le principe d'une attribution des allocations familiales dès le premier enfant. Lors de la conférence de la famille de 1999, Madame Jaquaint, députée, membre de la commission des Affaires sociales rappelait, au nom du PCF : «Il est indispensable d'instituer le versement des allocations familiales dès le premier enfant pour affirmer son caractère universel, d'en revaloriser le montant et de l'indexer sur les salaires.» (communiqué à la presse du groupe PCF de l'Assemblée nationale, 7 juillet 1999). Cette position est justifiée par le fait que les allocations sont des droits de l'enfant et non des droits de la famille. Le PCF s'exprime également en faveur du versement d'une allocation à tous les jeunes de moins de 25 ans pour permettre leur autonomie («l'allocation autonomie jeunes»). Le groupe communiste en a fait la proposition. Il milite également en faveur d'un développement accru des modes d'accueil des jeunes enfants, et notamment des crèches, affirmant sa préférence pour un service public de l'enfance plutôt que pour des formes plus individualisées ou plus privées. En règle générale, la question de l'enfance et de l'action publique vis-à-vis des enfants est une préoccupation centrale pour les communistes, aussi bien pour le parti lui-même que pour les mouvements de femmes qui y sont liés. Tous prennent acte, dans leur réflexion, des évolutions nécessaires des équipements publics. Par ailleurs, la question de la qualité des équipements de garde et de la qualification du personnel est posée de façon récurrente.

Les débats à l'Assemblée nationale à propos de la levée de l'interdiction du travail de nuit des femmes, comme l'exigeait la Cour européenne de justice, ont montré l'attachement du parti communiste français à l'intervention protectrice de l'État : «L'autorisation du travail de nuit dans l'industrie est contraire à la notion de protection mais surtout elle sera un obstacle quasi insurmontable pour la vie familiale, notamment pour les jeunes mamans. De ce fait, elle sera un obstacle supplémentaire à l'accès à l'emploi. De même, certains employeurs pourraient en faire une condition à la promotion, aggravant ainsi les inégalités. Toutefois, efficaces quant au travail de nuit, les directives le sont étrangement moins pour la lutte contre les discriminations salariales» (intervention du député PCF du Gard au Parlement, 7 mars 2000).

### **Les Verts**

Dans cette organisation, la famille ne figure pas en tant que thème de réflexion d'une commission spécifique. En revanche, les Verts ont une commission «enfance-éducation», une commission «social» et une commission «condition féminine». La question est donc peu débattue. Toutefois, deux ateliers lui ont été consacrés lors de l'une des dernières universités d'été, à Lorient en 1999. Le texte d'orientation mettait l'accent sur la nécessité de refonder la politique familiale sur de nouveaux principes, moins familialistes et affranchis de toute pensée nataliste. Il proposait de refonder la politique familiale sur deux principes, l'autonomie des femmes et la solidarité. Cette refondation implique un glissement vers une politique davantage centrée sur l'enfant. Dans un texte de 1998 « la politique familiale en question »<sup>37</sup> adopté par la commission « femmes » des Verts, après un travail en commun avec la commission « familles et politiques familiales » du collectif national pour le droit des femmes, les principes de base de la politique familiale sont mentionnés comme étant : « 1- L'autonomie des femmes : la politique dite familiale doit devenir une « politique de l'enfant », indépendante des choix de vie. 2- La solidarité : chaque enfant doit avoir les moyens de s'épanouir, cela signifie une importante redistribution verticale par des prestations sous conditions

<sup>36</sup> Au moment de l'entretien, l'élaboration du programme sur la politique familiale n'était pas achevée.

<sup>37</sup> « La politique familiale en question », Commission Femmes, Les Verts, 1998 ([www.les-verts.org](http://www.les-verts.org)).

de ressources. Cependant certaines prestations peuvent être significatives de droits universels » (entretien avec un membre des Verts)<sup>38</sup>.

Même s'ils n'ont pas fait l'objet d'une position officielle du parti, ces thèmes de réflexion mentionnés par un membre de l'organisation donnent une indication des priorités :

- l'autonomie des femmes figure en premier lieu. Celle-ci devrait être développée dans deux directions :

- l'autonomie financière, et le droit de décider de la maternité. Elle implique aussi de donner aux femmes, comme aux hommes, la possibilité de «concilier» travail et famille, mais selon des modalités qui ne lèsent pas les femmes ainsi que le font des mesures comme l'APE (allocation parentale d'éducation) ou le travail à temps partiel. Les mesures actuelles sont dénoncées comme étant «une véritable subvention aux ménages aisés» ; elles sont productrices d'inégalités sociales et ne résolvent pas vraiment les problèmes qui se posent en matière de garde des enfants. Seul, un développement des crèches pourrait apporter de véritables solutions : «le but est de parvenir à un véritable service public d'accueil du jeune enfant accessible à tous, chômeurs compris» (entretien avec un membre des Verts). Il s'agit donc de revoir toute la question de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

- La redistribution : la réflexion part du constat de l'injustice du quotient familial et de l'imposition conjointe. Il est proposé de supprimer le quotient familial et de le remplacer par un abattement forfaitaire calculé d'après un coût moyen de l'enfant, indépendant du niveau de vie des familles. Mais notre interlocutrice souligne que cette réforme aurait pour inconvénient de ne pas atteindre les familles qui ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu. La deuxième solution serait de transférer le montant du quotient familial sur les allocations familiales qui seraient très largement majorées et également réparties, ce qui semble la solution la plus juste. Plus généralement, le système fiscal tel qu'il prend en considération la famille est vivement critiqué au nom des injustices qu'il entraîne et des calculs qu'il peut engendrer pour en tirer le meilleur bénéfice. Une imposition séparée des conjoints est alors préconisée.

- La natalité : selon la militante interrogée, les allocations familiales telles qu'elles existent actuellement ont une fonction nataliste évidente, et par conséquent, il conviendrait de repenser leur principe d'attribution. Un droit universel de l'enfant à des allocations pourrait être proposé, indépendant de son rang de naissance, et modulé selon son âge. Quant aux autres prestations, plus de la moitié d'entre elles sont sous condition de ressources et ont une visée redistributive, ce qui va à l'encontre des principes sur lesquels devrait être fondée une vraie politique : «On a en quelque sorte assigné à la politique familiale de compenser le gonflement scandaleux de la hiérarchie des salaires et la précarité croissante» (entretien avec un membre des Verts).

Au total, ce qui semble se dégager des propositions contenues dans le texte d'orientation soumis à la réflexion de ce groupe politique, c'est en premier lieu une individualisation de la politique familiale et un recentrage sur les droits de l'enfant et l'autonomie des femmes. Mais notre interlocutrice convient que c'est un chantier qui reste à construire.

### **Le Mouvement des Citoyens (MDC)**

Le MDC, présidé par Jean-Pierre Chevènement, est le seul mouvement de gauche, qui tout en soutenant la politique familiale du gouvernement, reste fortement attaché à une politique familiale nataliste. Cet attachement est rappelé dans tous les communiqués de presse de MDC à l'issue de la conférence de la famille : « Une politique familiale se juge essentiellement à la dépense. Investir

---

<sup>38</sup> La personne interrogée tient à préciser que sa position n'est pas la position officielle des Verts. Elle exprime une tendance générale de la réflexion sur la question familiale.

dans le champ familial, c'est se préserver du vieillissement et du renoncement collectif, c'est se donner les moyens de rester un pays jeune et moderne. Au moment où les résultats du recensement montrent clairement que le ralentissement des naissances peut conduire à une inversion de la courbe de la population française, le gouvernement de la République a le devoir de soutenir la natalité et de favoriser les familles »<sup>39</sup>. Le MDC souhaite par ailleurs que « la conférence nationale de la famille réaffirme les deux objectifs d'une politique familiale républicaine : assurer le renouvellement des générations en levant les obstacles matériels au désir des couples, et préserver les droits de l'enfant et le guider sur le chemin de la citoyenneté ». Ce mouvement politique s'inscrit dans la tradition républicaine française.

## 1.2. À droite : le RPR, l'UDF, Démocratie libérale

### *Le RPR et l'UDF*

En France, la droite est traditionnellement considérée comme défendant les valeurs de « la » famille plutôt que les besoins des familles. Elle serait donc plus normative du point de vue de son approche des formes familiales. Elle serait aussi moins « sociale » que la gauche, c'est-à-dire moins favorable à la dimension redistributive verticale des prestations familiales. Enfin, elle a toujours plus ou moins prôné le principe de la « mère au foyer », au nom des valeurs attachées à la maternité et à la socialisation au sein de la cellule familiale. Ces grands traits doivent cependant être nuancés car les différents partis qui composent la droite n'ont pas nécessairement les mêmes positions sur tous les aspects touchant aux affaires familiales. De plus, ces principes ont diversement résisté aux évolutions socio-démographiques, et en particulier à la diversification des formes familiales et à la quasi généralisation de l'activité professionnelle des femmes.

Parmi les principes communs défendus par la droite, figure le principe général du soutien dû à la famille par l'État. En général, la droite souhaite que les gouvernements aillent plus loin dans ce soutien, forte de la conviction que la politique familiale a des effets sur la famille, aussi bien en termes de natalité que de conditions de vie. Elle se montre attachée au maintien du versement des allocations sans conditions de ressources ainsi qu'à leur progressivité en fonction du nombre d'enfants, même si certains partis comme le RPR (Rassemblement pour la République) demandent depuis quelques années la mise en place d'une allocation familiale dès le premier enfant : « Mise en place d'une allocation familiale dès le premier enfant, demi-part fiscale supplémentaire pour le troisième enfant, subvention des modes de garde individualisés, pour rendre les familles libres de leur choix, plein rétablissement de l'Aged, mesures en faveur de la solidarité intergénérationnelle... » (communiqué de presse du RPR, 11 juin 2001).

Cependant, la droite est loin d'être unie sur le contenu à donner à la politique familiale, ainsi que sur la définition de la famille. On l'a vu lors des votes au Parlement à propos du Pacs par exemple ou de diverses réformes, approuvées par certains députés et réfutées par d'autres. On notera par exemple que c'est à l'initiative de la commission des Affaires sociales du Sénat, présidée par J. Delaneau, qu'il a été proposé d'instaurer un congé pour l'exercice de la solidarité familiale, en cas de maladies d'enfants ou d'accompagnement de fin de vie. Cette proposition a d'ailleurs été reprise par le gouvernement de gauche. De même, à propos de la contraception d'urgence qui a fait l'objet d'un débat au cours des dernières années, cette commission du Sénat a cherché à améliorer la proposition initiale. On rappellera aussi que ce sont des gouvernements de droite qui ont autorisé la contraception à la fin des années soixante et légalisé l'interruption volontaire de grossesse (la loi Veil) au milieu des années soixante-dix, et ce en dépit de fortes oppositions de certaines composantes de la droite (entretien avec Lucien Neuwirth, Laufer et Rogerat, 2001).

---

<sup>39</sup> Communiqué de G Sarre, président délégué du MDC du 08/07/1999

Dans l'ensemble, la droite se montre attachée à la logique «protection» de la politique familiale. Elle a longtemps soutenu des mesures visant à permettre aux femmes d'élever leurs enfants et à permettre aussi d'augmenter le nombre d'enfants. En cela, elle s'affiche clairement nataliste. Elle s'exprime par l'intermédiaire des associations familiales qui lui sont proches. Les partis sont attachés à l'universalité de la politique familiale. Ils s'opposent en général au ciblage des prestations, au nom de la cohérence de l'action publique et de l'autonomie du familial par rapport au champ du social.

### **Les partis natalistes de la droite française**

« Démocratie libérale » et « Mouvement pour la France » se démarquent des autres partis politiques de la droite représentée au Parlement par l'affichage d'une volonté nataliste. L'un des leaders du « Mouvement pour la France », M. Devilliers précise que l'un des objectifs de la politique familiale est de « retourner la tendance et viser un taux de 2,1 enfant par femme assurant le renouvellement des générations, (et de) favoriser l'institution du mariage pour la transmission des valeurs » (programme du Mouvement). Quant au programme de Démocratie libérale en matière de politique familiale, l'accent est mis sur la revendication d'un salaire maternel. Ses propositions reprennent celles de la puissante association familiale « Familles de France » qui y est très liée. Le président de ce parti, Alain Madelin, avait déposé une proposition de loi instaurant ce salaire maternel en 1978 alors qu'il était jeune député.

Ce projet de création d'un salaire maternel a d'ailleurs été repris récemment par le président de la République, Jacques Chirac, dans un discours sur le rôle de la femme au sein de la famille réunionnaise : « Reconnaître ce rôle, c'est passer de l'assistance occasionnelle et ponctuelle à un véritable statut assurant l'autonomie et la dignité des mères de famille. Dans ce cadre, un salaire maternel pourrait se substituer aux divers allocations existantes, par regroupement et consolidation des différentes prestations [...]. Les bénéficiaires du salaire maternel se verraient ouvrir l'accès au dispositif de formation professionnelle et à des activités à temps partiel, afin de préparer leur retour à l'emploi dès qu'elles le souhaiteraient » (discours du 18 mai 2001 à Saint-Denis de la Réunion).

Au total, on peut dire que la question familiale reste en France un objet d'intérêt pour tous les partis politiques. À l'exception des Verts, tous activent des commissions chargées d'animer la réflexion sur ces questions. Ils participent aussi activement aux commissions mises en place par les deux chambres du Parlement. Aucun parti ne remet en question la légitimité de l'intervention de l'État dans ce domaine. Cependant, les questions à l'ordre du jour ont évolué dans le sens d'une prise en compte des transformations de la famille, et de nouvelles questions sont aujourd'hui débattues. Quant à l'impact possible de l'action de l'État, il semble admis en ce qui concerne l'objectif de redistribution entre les ménages et en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté. En revanche, l'objectif nataliste de la politique n'étant plus sur l'agenda, la question de l'impact des politiques sur la natalité est moins consensuelle. En revanche, la progression de la logique égalitaire dans le référentiel des politiques se traduit par l'émergence de nouvelles justifications de l'action publique. En particulier, la question de la conciliation travail/famille devient un objet de réflexion pour la plupart des instances politiques.

## **2. LES ACTEURS ÉCONOMIQUES**

Jusqu'à quel point les partenaires sociaux, qu'ils représentent les employeurs, les salariés ou les travailleurs indépendants, prennent-ils en compte la famille et la vie familiale des travailleurs ? Est-ce pour eux une préoccupation nouvelle ou bien une question dont ils ont toujours eu le souci ?

En France, les employeurs comme les syndicats ont depuis longtemps pris en considération le fait que les travailleurs aient une famille. Au XIX<sup>ème</sup> siècle, les premières lois limitant le temps de travail

cherchaient à préserver la famille et la vie familiale menacées par des journées de travail trop longues, pour les enfants, pour les femmes, puis pour l'ensemble des ouvriers. Dans la même foulée, les lois dites «protectrices» du début du XX<sup>ème</sup> siècle visaient à protéger les femmes, les mères notamment, vis-à-vis d'un travail trop pénible. Par ailleurs, une partie des employeurs en France a pu être qualifiée de «paternaliste» en raison de sa préoccupation affichée pour les conditions de vie des ouvriers et de leur famille (conditions de logement, écoles pour les enfants, loisirs, etc.). On pourrait rappeler à cet égard que les allocations familiales trouvent leur origine au début du XX<sup>ème</sup> siècle dans l'action d'un certain patronat (celui de l'Est de la France notamment) qui octroyait un sursalaire (« une compensation ») à ses travailleurs afin de subvenir aux besoins de leur famille (Montes, 2000). Une grande partie des œuvres sociales des entreprises a été transférée à l'État après la Deuxième Guerre, lorsque le système de protection sociale s'est mis en place. Mais les représentants des employeurs sont restés présents dans les organes d'administration des caisses d'allocations familiales ou de vieillesse, participant de fait à la gestion des questions sociales et familiales.

## 2.1. L'action des entreprises

Les entreprises sont concernées aussi par ces questions, par l'intermédiaire de leurs politiques de gestion de la main-d'œuvre et de leurs politiques sociales d'une part, et par l'intermédiaire des comités d'entreprise d'autre part. Les comités d'entreprise ont été institués en 1945, bien qu'il en existât déjà un grand nombre avant. Ces comités, obligatoires dans les entreprises de plus de 50 salariés, disposent d'un budget prélevé sur la masse salariale qui leur permet de développer des œuvres sociales pour les salariés de ces mêmes entreprises. La gestion est assurée par des délégués bénévoles, élus parmi les salariés de l'entreprise. Le rôle des comités d'entreprises est défini par la loi de 1945 de la façon suivante : «aider la direction à résoudre toutes les questions relatives au travail et à la vie du personnel dans l'établissement, provoquer un échange d'informations mutuel sur toutes les questions intéressant la vie sociale du personnel et des familles, réaliser les mesures d'entraide sociale». L'action de ces comités a été très importante au lendemain de la guerre, notamment en matière d'entraide et d'approvisionnement des familles. Leurs ressources sont assurées par une contribution financière, variable selon les entreprises, qui est redistribuée sous formes de prestations aux salariés de l'entreprise pour leurs besoins et ceux de leurs familles. Actuellement, plus de cinq millions de salariés du secteur privé bénéficient des actions d'un comité d'entreprise<sup>40</sup>. En 1996, 25 605 comités étaient recensés et distribuaient plus de 50 milliards de francs. Leur champ d'intervention a évolué depuis les années d'après-guerre. Il ne se limite plus à la distribution de vivres et à la prise en charge des enfants dans des colonies de vacances, mais s'étend de plus en plus aux activités de loisirs des adultes et des familles. Leur action en faveur des enfants reste cependant un axe très important, y compris sous la forme d'octroi de tickets pour l'achat de services de proximité par les familles<sup>41</sup>. Ils distribuent ainsi, selon des critères qui sont les leurs, des allocations pour couvrir une partie de la garde des enfants, des allocations de rentrée scolaire ou des bons « vacances ». Ils ont parfois leurs propres centres de vacances, mais de plus en plus achètent des services pour les loisirs de leurs salariés.

<sup>40</sup> Les agents titulaires de la fonction publique bénéficient, par le biais de structures d'action sociale qui leur sont propres, des mêmes prestations que celles mises en place par les CE du secteur privé.

<sup>41</sup> En effet, dans le cadre de ses activités sociales et culturelles, le CE (ou en son absence l'entreprise elle-même) peut attribuer une aide financière au profit des salariés qui emploient du personnel à leur domicile. L'aide doit servir à financer les salaires versés à l'employé de maison ou à payer les services rendus par l'intermédiaire d'un organisme agréé, prestataire de services à domicile. D'un montant qui ne peut être supérieur au coût supporté par le bénéficiaire, l'aide est exonérée de cotisations sociales dans la limite de 12 000 FRF (1829,4 €) par an et par bénéficiaire (et non par famille). La délivrance par les CE du titre « emploi service » et une autre forme d'aide financière apportée aux salariés ou parfois aux retraités de l'entreprise. Tel un titre restaurant, le titre « emploi service » est un moyen de paiement acheté par le comité d'entreprise et remis au salarié pour un montant inférieur à sa valeur nominale. Il sert à payer les factures présentées par l'organisme agréé, prestataire de services au domicile du bénéficiaire. Le titre « emploi » service ne permet pas en revanche de rémunérer directement un employé de maison.

En ce qui concerne plus directement les entreprises, on observe depuis quelques années une évolution en ce qui concerne l'attention portée aux contraintes familiales des salariés. Si le développement des crèches d'entreprise n'est plus tellement une question à l'ordre du jour, en revanche, certaines entreprises ont mis en place des formes de congé parental à la disposition de leurs salariés, surtout lorsque leur main-d'œuvre est en majorité féminine. D'autres ont développé des services pour faciliter la vie quotidienne de leurs employés, d'autres encore passent des accords avec des crèches. Toutefois, c'est surtout à travers la gestion du temps de travail que les exigences de la vie familiale sont prises en compte par les entreprises. Non seulement sous l'angle de la durée du travail mais aussi sous celui de son aménagement. Mais sur ce plan, les initiatives des entreprises sont aussi contraintes par la législation, notamment par les lois sur la réduction du temps de travail.

## 2.2. Les organisations patronales

Parmi les neuf sujets de réflexion qui sont au programme de la « refondation sociale » du Mouvement des entreprises de France (Medef) figurent les prestations familiales et l'égalité professionnelle<sup>42</sup>. La négociation n'ayant pas encore démarré sur ces deux chantiers, il ne peut être fait mention d'une position officielle, mais seulement d'axes de réflexion. Les grands principes de la « refondation sociale » du Medef s'appliquent à la fois au contenu et aux procédures, à la substance et à l'organisation. De manière générale, au cœur de la réflexion se trouve la question du rôle de l'État, et ce faisant de l'extension de la négociation collective dans la décision politique. En effet, depuis le début des années 80, le patronat français s'interroge sur les systèmes de protection sociale traditionnels et sur son rôle au sein des organismes qui les gèrent. Le modèle anglo-saxon l'attire en ce qu'il préconise un filet de sécurité étatique minimum pour les plus démunis, et des assurances privées (ou d'entreprises) pour les autres avec des fonds de pension pour les retraites. En même temps, le Medef cherche à ramener la négociation au niveau de l'entreprise et à limiter les discussions de branche, ou interprofessionnelles, au niveau central, comme en témoignent les blocages qu'il n'a cessé d'opérer depuis une dizaine d'années. De même, le Medef annonce périodiquement son désir de quitter les organismes de la protection sociale : récemment encore la gestion de l'assurance-chômage, et aussi le conseil d'administration de la Cnaf (Caisse nationale d'allocations familiales). Mais ce retrait transformerait le Medef en un groupe de pression (et non plus en partenaire social), ce que n'acceptent pas tous les patrons, loin s'en faut, notamment les plus petits qui sont attachés à ces formes de partenariat.

L'idée de la « refondation sociale » est née à la fin des années 90. L'objectif est de marginaliser l'État et de montrer qu'employeurs et syndicats de salariés peuvent gérer ensemble le social. Sur les neuf chantiers ouverts, quatre concernent directement la protection sociale, et ils se prêtent mal à cette innovation. En effet, historiquement, on sait que le pouvoir politique a joué un rôle moteur dans la mise en œuvre de la protection sociale en France, surtout à la Libération (le patronat français étant opposé à toute forme de syndicalisme et donc de coopération avec ces représentants des salariés). Par ailleurs, le financement de la protection sociale est de moins en moins directement connecté à l'emploi salarié<sup>43</sup>. Toutefois, l'idée d'une gestion de l'assurance-maladie ou des prestations familiales par les seuls partenaires sociaux, sans l'État, serait sans doute une idée mal accueillie. Les citoyens verraient assez mal que soient confiées aux organisations d'employeurs et de salariés le pouvoir dans des domaines qui concernent leur vie privée en dehors du travail.

---

<sup>42</sup> Les autres sujets de réflexion à l'ordre du jour de la « refondation » sont : la santé au travail, l'assurance-chômage (les deux qui pour l'instant ont abouti à un accord avec les autres partenaires sociaux), les retraites complémentaires (objet de vives controverses et cause de manifestations et de grèves), la formation professionnelle, la négociation collective, l'assurance maladie et le rôle de l'encadrement.

<sup>43</sup> L'instauration de la couverture maladie universelle -CMU-, ou encore la contribution sociale généralisée -CSG- ou encore la loi de financement de la sécurité sociale (loi Juppé) dont les financements ne sont plus seulement issus de prélèvements sur les revenus du travail, en sont des preuves.

L'organisation de la protection sociale reste en France un des ressorts du politique qui y associe les partenaires sociaux. Cela reste un domaine de «souveraineté partagée».

Lors de l'ouverture du processus de refondation des relations sociales, le président du Medef déclarait : «Nous souhaitons qu'on laisse aux partenaires sociaux, dans l'entreprise, dans les branches et au niveau interprofessionnel, la responsabilité de dégager, par la négociation, les dispositions essentielles qui lient employeurs et salariés», une formule qui implique que priorité soit donnée aux accords contractuels sur la loi. Mais pour donner davantage de force aux contrats qu'à la loi, il conviendrait d'abord de refonder la légitimité des syndicats de salariés qui ne cessent de perdre de l'audience.

Il est vrai qu'au niveau européen, la confédération européenne des syndicats (CES), représentant les salariés et l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (Unice), organisation des employeurs européens, ont été en quelque sorte «légitimés» à écrire le droit social dans le Traité de Maastrich : les accords qu'ils concluent sont repris par la Commission européenne qui les transforme en directives, comme cela s'est produit pour les textes sur le congé parental ou sur le travail à temps partiel ou le travail précaire.

La question du vieillissement de la population est abordée sous différents angles par le Medef : celui des retraites, de leur financement, de l'âge de départ ; celui du recrutement et de la pénurie de main-d'œuvre ; celui des retraites complémentaires (blocage sur cette question depuis décembre 2000). Pour équilibrer durablement les comptes des retraites complémentaires sans augmenter les cotisations, le Medef propose d'allonger la durée de cotisation, ce qui revient à remettre en cause la retraite à 60 ans<sup>44</sup>. «Il est clair qu'il y a un problème démographique, que d'ici 2010 un certain nombre de phénomènes vont se passer et que effectivement on constate que la population va vieillir. Et que ça ne peut que poser des problèmes aux entreprises, ceci par plusieurs bouts : des problèmes de recrutement, des problèmes de coût de la maladie, des problèmes de régimes de retraites. (...) La position du Medef est de dire : On consacre en gros 25 % des coûts salariaux à la retraite ; on ne veut pas dépasser ce montant de dépenses dans le système tel qu'il est conçu. Si on veut rester à ce niveau de dépenses, il faut bien que l'on bouge les curseurs en prenant en compte deux éléments, l'évolution démographique qui est importante dans un système de répartition, et l'allongement continu de l'espérance de vie. À partir de là, on voit bien la solution qui se dégage : c'est augmenter la durée de cotisation et décaler l'âge de la retraite. (...) Cependant, les pratiques des entreprises ne sont pas toujours en harmonie avec cette réflexion qui se veut à moyen terme. À court terme, on constate que le taux d'activité en France est très bas par rapport à d'autres pays de l'Union européenne. Il y a eu un consensus pendant très longtemps pour que les gens partent plus tôt. Il y a encore des secteurs professionnels et des entreprises qui ont besoin de ce type de mesures mais je crois qu'on arrive au bout de ces politiques de gestion des âges. (...) Si les entreprises ont été contraintes dans un certain nombre d'activités à anticiper les départs de salariés, c'est qu'elles n'avaient pas prévu le vieillissement, parce qu'elles n'avaient pas prévu la vitesse de l'évolution technologique. Il y a eu une conjonction de deux facteurs qui les a mis devant une quasi obligation de renouveler plus vite que prévu leur pyramide des âges. Indépendamment de l'évolution technologique, il est clair que la gestion prévisionnelle est assez peu présente dans les entreprises. Il y a dix ans on s'en préoccupait, on essayait de faire avancer cette idée-là. La situation de l'emploi a fait que finalement la question ne se posait plus. Mais aujourd'hui, il y a des entreprises qui se rendent compte qu'elles ont un trou énorme dans leur pyramide des âges. Mais ce sont des sujets qui ne peuvent être traités dans l'urgence. Or, les entreprises sont souvent sous pression, donc elles ne les traitent pas du tout (...)» (entretien avec un membre de la direction des relations sociales du Medef). Par ailleurs, la question du vieillissement démographique interroge les entreprises sur la gestion de leur main-d'œuvre : «En raison des évolutions démographiques, si on cumule pénurie de

<sup>44</sup> Le succès de la journée d'action organisée par les syndicats de salariés le 25 janvier 2001, a amené le Medef à revoir sa position sur cette question des retraites.

recrutement et prolongation de la durée d'activité pour financer les retraites, il va falloir qu'on sache gérer les salariés âgés de façon un peu différente, qu'on sache imaginer des déroulements de carrière un peu différents» (entretien Medef).

En ce qui concerne la politique familiale, il convient de rappeler que le Medef siège au Conseil d'administration de la Cnaf et qu'il est aussi membre de droit de la conférence de la famille : «nous participons à la conférence de la famille au même titre que 42 associations familiales, ce qui relativise le rôle que nous pouvons avoir en matière de politique familiale. (...) Notre préoccupation, c'est d'éviter des dérapages qui pourraient créer des charges supplémentaires pour les entreprises ou aboutir à des contraintes législatives ou organisationnelles. C'est plus sous cet angle-là. On y va pour veiller au grain» (entretien avec une membre de la commission des Affaires sociales).

Bien que la réflexion ne soit pas complètement engagée sur les questions familiales dans le cadre de la « refondation », le Medef s'interroge sur son rôle et sa participation en tant que partenaire : «Autant on peut concevoir que les entreprises mutualisent une contribution aux charges de famille de leurs salariés, c'est la logique des entreprises du Nord quand elles ont créé les allocations familiales. À partir du moment où les politiques familiales ont une vocation plus large que de servir des prestations aux familles des salariés des entreprises, on se demande ce qu'on fait là-dedans. Très honnêtement, je ne suis pas sûr qu'on y soit encore pour très longtemps. (...). Mais en revanche, c'est inscrit dans les chantiers de la "refondation" sociale. Il y aura une réflexion qui pourra conclure à une "refondation" de ces dispositifs, et à des propositions. La logique, incontestablement, c'est de repasser le bébé à l'État». «Nous, on considère qu'on n'a pas à financer la politique familiale» (entretien avec un membre de la commission des Affaires sociales).

Quant à la question de la conciliation entre famille et travail, la position exprimée est la suivante : «Ce n'est pas un thème qui revient tellement dans nos préoccupations. On a les 35 heures qui permettent aussi de donner des jours. On n'a pas le sentiment que ce soit abordé en tant que tel dans les négociations sur les 35 heures mais ça apparaît dans les discussions, comme par exemple, pour le travail le samedi. (...) Mais en fait, je pense que cela relève de la vie privée et que les gens s'organisent. Je ne suis pas persuadée que les gens souhaitent que leur employeur organise leur temps et leur vie privée. On a l'impression que cette préoccupation est plus le fait d'initiatives extérieures à l'entreprise. Quand l'entreprise fait quelque chose explicitement sur ce sujet, il y a peu de gens qui essaient d'en bénéficier. (...) Les expériences de crèches en entreprises qui ont fleuri dans les années 70 ont souvent été des échecs» (entretien avec une membre de la commission des Affaires sociales).

L'égalité professionnelle est également un thème de réflexion à l'ordre du jour de la « refondation ». Le Medef a des représentants au Conseil supérieur de l'égalité professionnelle. Il considère que tout ce qui a été fait sur l'égalité professionnelle n'a pas eu les résultats escomptés, parce que «*cela a un côté artificiel*». Et que dans ce domaine, les objectifs politiques n'ont pas évolué depuis le ministère Roudy au début des années 80. La conclusion est brutale : «Mon opinion est que ce conseil ne devrait pas exister, et que l'on devrait traiter des problèmes de l'égalité des femmes dans les instances où l'on traite des autres problèmes en général. (...) Est ce que c'est aux chefs d'entreprises d'installer l'égalité professionnelle ? Je suis plus favorable à une logique d'égalité de traitement. Ce qui est difficile pour l'entreprise, c'est qu'on veut lui faire supporter sous le couvert de l'égalité, de remédier à toutes les contraintes qui continuent à peser sur les femmes du fait de la conception qu'a la société du rôle des femmes dans la famille et dans la société. (...) Ce ne sont pas les textes législatifs qui feront changer les choses mais les femmes elles-mêmes et le regard des hommes» (entretien Medef).

Cependant, la position exprimée par le Medef ne saurait représenter la position des entreprises en général, étant donné son positionnement de représentant des grandes entreprises. La CGPME (Confédération générale des petites et moyennes entreprises) a des positions plus nuancées, notamment sur les formes de gouvernance de la politique familiale et sociale. Dans sa déclaration lors de la conférence de la famille du 11 juin 2001, M. Georges Tissié au nom de la CGPME rappelle les

objectifs qui selon lui fondent une politique familiale : « favoriser une natalité forte et conforter les personnes chargées de famille qui assurent le renouvellement des générations nécessaires à notre pays ». Il ajoute que « depuis de trop nombreuses années, les pouvoirs publics s'éloignent progressivement de cette politique d'ensemble destinée à favoriser la cellule familiale en décidant des mesures de caractère partiel, et surtout dont la nature, souvent, ne relève pas réellement de l'action nationale en direction des familles ».

### **2.3. Les organisations syndicales de salariés**

Depuis longtemps, les questions relatives à la relation entre vie familiale et vie professionnelle sont un objet de préoccupation pour les syndicats de salariés. Depuis les années 60 lorsque les femmes sont entrées massivement sur le marché du travail, et ce généralement à temps plein, les questions relatives à la garde des enfants, au temps de travail et à l'articulation travail/famille ont été prises en considération. Elles étaient déjà posées au début du XX<sup>ème</sup> siècle lorsque les gouvernements légiféraient pour protéger les mères au travail. Dans les années d'après-guerre, la pression syndicale a été forte pour que les travailleuses soient considérées comme étant aussi des mères (Lanquetin, Laufer, Letablier, 1999). Par conséquent, la famille et la vie familiale des travailleurs est un sujet dont les syndicats ont toujours eu le souci en France. Au cours des dix dernières années, ces questions ont été abondamment discutées, soit dans des groupes de travail organisés par les centrales syndicales, au niveau national ou au niveau local, soit dans des colloques, soit enfin dans les commissions ou autres groupes de réflexion mis en place par les instances gouvernementales. L'articulation famille/travail, l'égalité professionnelle, la réduction et l'aménagement du temps de travail, les effets de la flexibilité sur la vie familiale des salariés, le développement de la précarité, le travail de nuit des femmes, la diffusion des horaires atypiques, les emplois familiaux et les emplois de proximité, toutes ces questions ont été abondamment débattues, dans des instances diverses ainsi que dans la presse syndicale.

D'un point de vue institutionnel, les grandes centrales syndicales sont membres des conseils d'administration des organismes qui gèrent la politique familiale (les Caf et la Cnaf). Elles sont aussi représentées à la conférence de la famille, et sont membres du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle. Ce dispositif de participation fait des syndicats des partenaires de l'État dans la politique de la famille et de l'égalité entre hommes et femmes.

Tous les syndicats s'accordent pour considérer que l'intervention de l'État est nécessaire pour réguler ces questions. Et la plupart considèrent qu'il ne va pas assez loin, comme par exemple dans la fourniture d'équipements ou de services pour l'accueil des jeunes enfants, ou bien dans le domaine de l'égalité professionnelle pour imposer l'application de la loi. Ils considèrent aussi que les entreprises ont un rôle à jouer, en particulier pour faciliter l'articulation de la vie familiale et de la vie professionnelle, et pour promouvoir l'égalité entre hommes et femmes. L'adoption des lois sur la réduction du temps de travail a été l'occasion de relancer les discussions sur ces questions (Letablier, 2001). De même, l'action des pouvoirs publics en faveur du développement des emplois de proximité et des emplois familiaux a impulsé de nombreuses discussions sur ces thèmes. Toutefois, s'il y a consensus sur les principes d'intervention publique et sur les grandes lignes de cette intervention, des nuances, voire des divergences, existent entre les grandes centrales syndicales.

#### ***La Confédération française démocratique du travail (CFDT)***

La féminisation du salariat pose des questions nouvelles aux pouvoirs publics, comme aux partenaires sociaux qui doivent prendre en compte ce fait dans l'élaboration de leurs revendications. « Les préoccupations des femmes et des jeunes, hommes et femmes, se rejoignent à l'heure actuelle. OK, on veut bien travailler, c'est absolument indispensable ne serait ce que pour l'insertion sociale. Il n'y a pas que la rémunération. On est aussi parents. Et une des spécificités des femmes françaises par rapport aux femmes européennes, c'est qu'elles veulent travailler, avoir leur indépendance, leur

autonomie financière et elles veulent avoir les moyens de s'occuper de leurs enfants» (entretien avec la responsable « femmes », confédération de la CFDT).

Le fait est que «les femmes veulent travailler et avoir les moyens de s'occuper de leurs enfants. Le fait qu'elles aient une famille est quelque chose d'important pour elles. Mais, nous à la CFDT la question des femmes est une question qui doit se poser de manière mixte, aux hommes et aux femmes» (entretien avec la responsable « femmes », confédération de la CFDT).

«L'articulation des temps sociaux, c'est comme ça qu'on en parle en France actuellement. Pendant longtemps on a parlé de conciliation, mais la notion d'articulation ajoute une idée, ou plutôt enlève l'idée un peu négative qu'il y avait dans 'conciliation' ; concilier c'est s'arranger pour que, donc ce sont deux choses qui sont inconciliables ou difficilement ; articuler c'est plus souple.» (entretien avec la responsable « femmes », confédération de la CFDT). Le langage n'est pas neutre et dans ce cas il traduit une adhésion à la façon dont ces questions sont posées par le gouvernement actuel. Mais, la CFDT milite pour pousser plus avant certaines questions, par exemple la question de la réduction du temps de travail, celle de l'égalité professionnelle et de la mixité des emplois, celle aussi de l'implication des hommes dans le travail domestique et de soins aux enfants : «Le problème qui reste quand même c'est que dans la sphère domestique, la sphère privée, les choses ne sont pas partagées d'une manière égale» (entretien avec la responsable « femmes », confédération de la CFDT).

«Si les entreprises intègrent l'idée que le travailleur est un parent, forcément il y a des choses qui pèseront moins sur les épaules des femmes et qui vont permettre non seulement qu'elles accèdent au monde du travail mais qu'elles y accèdent sans voile, sans brouillard, et pas uniquement en acceptant un temps partiel parce que cela leur permet de faire les deux... La question des emplois offerts aux femmes est aussi une question importante. Il y a des emplois qu'elles sont obligées d'accepter. Plus le niveau d'études est bas et plus les gens de manière générale, les femmes en majorité, se retrouvent dans les emplois à temps partiel, horaires hachés, précarité. Les femmes qui sont dans les situations monoparentales et obligées d'accepter ces emplois parce qu'elles ne sont pas qualifiées, ou parce qu'elles se sont déqualifiées en arrêtant de travailler, vivent des difficultés. Parler des femmes au travail, c'est peut-être aller trop vite dans la globalisation, il y a des différences entre femmes. Il y a celles qui ont fait des études poussées qui ont choisi de privilégier une carrière avant la famille, qui choisissent de faire des enfants quand elles veulent, c'est-à-dire à un moment de leur carrière où ça va aller bien, où elles peuvent se projeter en termes de carrière parce qu'elles ont justement les moyens d'être dans un emploi où on peut faire carrière, souvent issues de milieux favorisés. Mais il y a à l'autre bout, des femmes qui n'ont pas fait d'études, qui ne sont pas forcément privilégiées et sur qui pèsent des schémas traditionnels : je me marie c'est la porte de sortie, c'est l'aspiration vers le haut et en fait pas du tout. Elles se retrouvent en situation familiale difficile après rupture des espérances : seules avec un enfant, pas qualifiées, ... donc elles se retrouvent dans les métiers de la propreté, dans les emplois de services en général, dans le commerce, la grande distribution, avec toute la précarité des horaires hachés. Sans faire le chœur des pleureuses, il me semble que c'est là dessus qu'on doit travailler» (entretien avec la responsable « femmes », confédération de la CFDT).

Au cours des dernières années; les négociations sur la réduction du temps de travail ont mobilisé les sections syndicales dans les entreprises ou à défaut, des salariés mandatés par des syndicats. La mobilisation des femmes dans le mandatement tendrait à montrer qu'elles sont particulièrement concernées par ces problèmes<sup>45</sup>. Dans certains endroits, cela a permis de remettre en cause l'organisation du travail et de poser la question du travail à temps partiel contraint. (Lurol, Pelisse, 2001). Pour la CFDT, ces négociations représentent un enjeu majeur pour la promotion de l'égalité

---

<sup>45</sup> La base de données de l'Observatoire des temps de travail en France montre que sur les 30 premiers accords Aubry I, représentatifs ex-post des accords franciliens, 40 % des accords signés par mandatement ont un mandataire femmes, alors que seulement 10 % des délégués syndicaux sont des femmes (étude en cours, Defalvard, Lurol et Polzhuber).

professionnelle, et l'égalité entre hommes et femmes en général, à condition cependant que les acteurs se forment à ces questions. C'est ce que montre une recherche réalisée au Centre d'études de l'emploi pour la Dares (Lurol, Pelisse, 2001).

### **La Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)**

Selon la CFTC, la politique familiale doit répondre à deux grands objectifs :

- « assurer le renouvellement des générations en permettant aux parents d'accueillir et d'élever leurs enfants ;
- garantir le niveau de ressources et de vie des familles par compensation de leurs charges » (Introduction à 'La politique familiale'<sup>46</sup>).

Ce rappel montre l'attachement de ce syndicat d'obédience chrétienne à une politique familiale nataliste afin de préserver les équilibres démographiques et les équilibres entre les générations : « Soutenir la famille, c'est accompagner une croissance démographique maîtrisée. Cette croissance est nécessaire au fonctionnement de notre système de protection sociale dans la mesure où elle nourrit aussi la croissance économique, en s'appuyant sur un équilibre entre les générations » (id.). Il est donc nécessaire d'assurer la stabilité de la politique familiale car les missions dévolues à la famille s'inscrivent dans la durée<sup>47</sup>. La CFTC milite depuis longtemps pour le versement des allocations familiales dès le premier enfant, ainsi que pour un relèvement de l'âge limite à 22 ans. Du point de vue fiscal, elle demande que chaque enfant compte pour une part dans le quotient familial au lieu d'une demi-part actuellement<sup>48</sup>. Par sa défense du libre choix pour le mode de garde des enfants, la CFTC se démarque des autres confédérations syndicales plus favorables au développement d'un service public de la petite enfance, ou de modes de garde collectifs. Il s'agit pour elle « d'encourager la garde à domicile afin de favoriser l'essor de l'emploi familial (dispositif de déduction fiscale à inventer) » (communiqué de presse du 9 juin 2000). Mais sa préférence va à l'allocation parentale d'éducation (APE) dont elle souhaite l'extension jusqu'aux seize ans de l'enfant, tout en permettant le fractionnement sur une période de trois ans. De plus, si la CFTC est favorable à l'élargissement des horaires d'accueil, elle « se montre prudente sur l'amplitude des horaires qui pourrait être mis en place. En effet, la réduction du temps de travail devrait faciliter la garde des enfants par les parents. La CFTC s'interroge sur le fait de savoir si la préoccupation première est l'enfant ou le travail des parents. Si le nombre de crèches doit augmenter, il n'en demeure pas moins que la garde individuelle constitue la meilleure réponse aux besoins des familles » (cf. dossier CFTC : « La politique familiale », chapitre « accueil de l'enfant »). Par ailleurs, tout en regrettant que les excédents de la Cnaf aient été, pour une bonne part, affectés à la compensation des exonérations de charges sociales et au déficit de l'assurance-maladie, la CFTC souligne le caractère positif des mesures mises en place par le gouvernement Jospin : « Madame Ségolène Royal a fait du bon travail avec les moyens que lui a laissés Laurent Fabius » (communiqué de presse du 11 juin 2001). Rappelons enfin que la présidence de la Cnaf est détenue par la CFTC, depuis sa création en 1967 et que nombre de cadres de la CFTC sont des militants actifs des associations familiales.

---

<sup>46</sup> Les dossiers de la CFTC : la politique familiale ([www.cftc-67.fr/divers/dossiers/famille.htm](http://www.cftc-67.fr/divers/dossiers/famille.htm))

<sup>47</sup> Les notions de stabilité et de durée d'une politique familiale ont largement été reprises par la CFTC pour argumenter son opposition à la mise sous condition de ressources des allocations familiales par le gouvernement Jospin en 1997.

<sup>48</sup> En fait, les deux premiers enfants comptent pour une demi part chacun et chaque enfant à partir du troisième compte pour une part supplémentaire.

### **La Confédération générale des travailleurs (CGT)**

La CGT, comme l'ensemble des syndicats de salariés milite en faveur du versement des allocations familiales dès le premier enfant. Elle plaide aussi pour une refonte du mode d'indexation des allocations familiales, indexation fixée sur l'évolution prévisionnelle des prix depuis 1994. Elle demande qu'un nouvel indice prenne en compte « la contribution des familles à la création de richesse par leur travail et par les soins et l'éducation qu'ils consacrent aux enfants [...] ». La CGT souhaite voir établir un calendrier permettant d'atteindre à court terme 1 500 FRF (228,7 €) d'allocation familiale par enfant et par mois dès le premier enfant » (déclaration de la CGT, 5/12/2000). Elle soutient la demande 'd'allocation autonomie jeune', présentée par le parti communiste devant le Parlement (projet de loi déposé en novembre 2000). Cette prestation dont elle estime le montant à 1 500 FRF (228,7 €) par mois, a été l'un des principaux points développés par la CGT lors de la conférence de la famille du 11 juin 2001.

Ce syndicat souhaite depuis longtemps la création d'un service public de la petite enfance : « le patchwork des dispositifs, services et aides à l'accueil des jeunes enfants rend la lisibilité des politiques dans ce domaine difficile face à des besoins très largement insatisfaits. [...] ». C'est pour ces raisons que la CGT souhaite le développement d'un grand service public d'accueil diversifié des jeunes enfants. » (déclaration de la CGT ; conférence de la famille 2000). Cette position a été réaffirmée par les administrateurs CGT de la Cnaf qui, dans une déclaration du 30 novembre 2000, précisait que ce service public de la petite enfance « ... permettrait de lutter contre les rémunérations et les emplois précaires des assistantes maternelles indépendantes en les intégrant dans des crèches familiales où les parents salariés redeviennent des usagers et non des employeurs, ce qui n'est pas leur vocation » (communiqué CGT, Montreuil 30/12/2000). Notons enfin, que la CGT, avec la CFTC et FO, a soutenu la proposition de la Commission d'action sociale de la Cnaf, de créer une prestation pour l'aide au départ en vacances des familles modestes sur la base de 1 000 FRF (152,5 €) par enfant. Cette proposition n'a pas été retenue, le Medef et la CFDT s'y étant opposés. Le Medef en raison de son opposition à une nouvelle dépense qui devrait concerner plus de cinq millions d'enfants, et la CFDT parce que la prestation serait servie sans contrôle de son utilisation par les familles bénéficiaires.

Dans l'ensemble, la CGT se montre plus favorable au développement de services proposés aux familles qu'à des aides monétaires. Elle reste aussi attachée à la protection de la mère au travail, comme l'atteste sa demande d'extension du congé de maternité jusqu'à vingt-quatre semaines (entretien avec un membre CGT).

### **Force ouvrière (FO)**

À Force Ouvrière (FO) : « On a développé depuis quelques années une réflexion sur le lien entre une politique familiale et une politique de l'emploi notamment pour les « femmes », parce que depuis 1994, lorsque la loi sur la famille a instauré l'allocation parentale d'éducation à partir de l'enfant du deuxième rang, on a constaté un retrait du marché du travail de beaucoup de femmes. C'est un sujet de réflexion pour Force Ouvrière, car la question est posée de savoir si en temps de crise, parce que c'était un temps de crise, les femmes sont une sorte de variable d'ajustement du marché de l'emploi, et que la politique familiale peut être un instrument de la politique de l'emploi, dans le sens où si on a pu inciter le retrait de beaucoup de femmes du marché du travail. De fait, les statistiques du chômage ont pu en être un peu plus améliorées. Il y a une autre incidence, c'est indirectement sur la politique du salaire : les effets de l'APE ont été manifestes surtout parce qu'il y avait en matière de salaires, notamment de salaires féminins, un intérêt à rester à élever ses enfants plutôt que de toucher à peu près la même chose avec les contraintes de faire garder les enfants, et une « rentabilité » financière qui n'est pas au rendez-vous » (entretien avec un membre de Force Ouvrière).

La question de la précarité en général, et du temps partiel en particulier, restent des points importants sur lesquels FO comme l'ensemble des syndicats de salariés reste vigilant. Le temps partiel est dénoncé comme étant un «faux «moyen de concilier famille et travail, car il pénalise les femmes. Cette forme de travail fait reposer sur elles toute la charge de la conciliation et les assigne encore aux tâches domestiques. En France, le travail à temps partiel a toujours rencontré la méfiance des syndicats qui y ont vu une façon de maintenir l'idéologie du salaire d'appoint et donc la dépendance des femmes vis-à-vis de leur conjoint, et le modèle du *male breadwinner*. Les syndicats se montrent réticents à l'égard des mesures de politique publique qui ont cherché à promouvoir le travail à temps partiel : «On a un peu le même sentiment qu'avec le temps partiel, quelque chose qui pouvait être initialement favorable à une meilleure conciliation vie privée – vie professionnelle, s'est complètement retourné jusqu'à s'imposer comme un mode de gestion de la main-d'œuvre par les entreprises. Et aujourd'hui cela a même des conséquences sur la population active masculine puisque cette forme de contrat de travail, cette forme de flexibilité s'impose aujourd'hui aux hommes également» (entretien avec un membre de FO). Par ailleurs, la précarité peut avoir des effets négatifs sur les retraites des femmes : «La flexibilité, la parcellisation du temps de travail, les effets du temps partiel vont avoir des incidences sur les retraites. On va vers un mythe. On est en train de construire un mythe d'une retraite à taux plein» (entretien, FO, membre de la commission femmes).

À propos de l'égalité professionnelle, FO se montre insatisfaite des lois promulguées en France en raison de leur faible impact, que ce soit la loi Roudy en 1983<sup>49</sup> ou la loi Génisson en 1999. «Nous, on attendait dans la loi sur l'égalité professionnelle, dix ans après celle de Roudy, qu'une impulsion soit donnée. Or, rien n'est retranscrit dans la loi. Quand on parle de protection sociale, de retraite, de conciliation vie familiale-vie professionnelle, de qualité des emplois, de forme de travail, ce sont vraiment des choses qui sont centrales. Je crois qu'il faut être ambitieux en la matière : réduire les inégalités, lutter contre les discriminations, faire évoluer les mentalités tout simplement» (entretien avec une représentante FO).

Tous les syndicats partagent la même position en faveur d'un développement accru des crèches et des services offerts pour l'accueil des jeunes enfants. De manière générale, ils mettent en garde contre les risques de la privatisation de ces services, comme le dit une représentante de FO : «Déjà avec les allocations qui permettent aux parents d'employer une assistante maternelle, ça c'est de la privatisation. C'est-à-dire qu'en donnant une allocation aux familles, on décharge l'État du problème des structures de garde des enfants. La structure se trouvant être le domicile des parents ou de l'assistante maternelle, qui par ailleurs a des conditions de travail et de rémunération qui ne sont pas les mêmes que dans un service public».

Quant à la question du vieillissement démographique et son lien avec la fécondité, une membre de FO résume bien la position de son syndicat : «Nous, ce qu'on défend c'est que faire des enfants, c'est le choix individuel et en couple, et que la meilleure façon de défendre à la fois une évolution démographique favorable de remplacement de génération, etc. et en même temps de favoriser l'égalité professionnelle, c'est bien toute la politique de la garde des enfants. Si on estime que c'est aux femmes d'exclure de leur vie l'épanouissement professionnel pour assurer la garde des enfants, il y aura une impasse économique. On a bien vu que depuis trente ans le travail des femmes a permis le développement économique de la France. Il faut bien qu'on donne aux familles, là on pense aux femmes, les moyens à la fois de travailler et de fonder une famille C'est pas soit l'un, soit l'autre mais les deux en même temps. Pour les femmes françaises c'est manifeste. Malgré les difficultés encore pratiques qu'il y a en France pour la garde des enfants, les femmes travaillent en grand nombre. Économiquement et pour leur autonomie ; c'est essentiel ! Le travail reste quand même la façon de s'autodéterminer dans nos sociétés» (entretien avec la responsable 'femmes' FO).

---

<sup>49</sup> Loi n°83-635 du 13 juillet 1983, dite loi Roudy

En définitive, aider les femmes en tant que mères et travailleuses, reste pour les syndicats de salariés l'un des objectifs de l'action publique.

### 3. LES ASSOCIATIONS FAMILIALES ET LA DÉFENSE DES INTÉRÊTS DES FAMILLES

L'existence d'un mouvement familial organisé et actif est l'une des caractéristiques qui distingue la France des autres pays européens, à l'exception de la Belgique. Il constitue un rouage essentiel de la politique familiale. Une brève incursion dans l'histoire permettra d'en saisir la genèse.

#### 3.1. Le poids de l'histoire

Le mouvement familial naît véritablement à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et au début du XX<sup>ème</sup>. Les premières associations familiales sont ancrées dans le familialisme (comme la «ligue populaire des pères et des mères de familles nombreuses» créée en 1908 ou «La plus grande famille» créée en 1915), ou dans des préoccupations moralistes (comme «La ligue pour la vie», 1916). L'action politique du mouvement familial a été continue depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle. Il a été à l'origine de la première déclaration *des droits de la famille* en 1920, et du décret-loi dit *code de la Famille*<sup>50</sup> en 1939. En décembre 1942, le Gouvernement de Vichy adopte la «loi Gounot» qui instaure un système de représentation familiale s'appuyant sur un réseau d'associations (une association unique par commune ou par canton). Frappée de nullité à la Libération<sup>51</sup>, cette loi est remplacée par l'ordonnance du 3 mars 1945 relative aux associations familiales. Pour comprendre les enjeux de l'ordonnance qui légitime les associations familiales comme représentantes institutionnalisées des familles et comme interlocutrices de l'État, il convient d'en rappeler l'énoncé des motifs : «Les classes laborieuses ont trouvé naguère, dans la loi de 1884 sur les syndicats, l'occasion de manifester leur force et d'apporter à la vie sociale du pays la contribution la plus active. À l'heure où le rétablissement de la liberté syndicale ouvre à nouveau aux salariés, groupés dans leurs organismes professionnels, les plus larges possibilités, il paraît opportun d'esquisser la construction dans la même atmosphère de liberté, d'un corps familial qui constituera le plus ferme soutien du gouvernement dans l'œuvre de redressement démographique qu'il a résolu d'entreprendre. A sa voix, répondront d'un même élan, les familles nombreuses qui ont donné sans compter à la patrie ses plus valeureux fils et ses jeunes foyers qui abordent avec une ardeur généreuse la grande tâche de la reconstruction nationale».

L'objectif est clair : disposer d'un corps représentant les intérêts des familles qui soit symétrique aux syndicats représentant les intérêts des travailleurs. Il s'agit de donner aux familles les moyens d'être représentées et défendues comme le sont les travailleurs. À la différence près que le mouvement familial est un mouvement associatif, et que son mode de financement ne vient pas principalement des cotisations de ses membres mais de fonds publics. En effet en 1951, l'État a mis en place un «fonds spécial des unions d'associations familiales» pour le financement des associations familiales, des Unions départementales des associations familiales et de l'Union nationale des associations familiales. Sa valeur équivaut à un certain pourcentage du montant des prestations familiales versées par la Cnaf, à l'exception des régimes spéciaux. Le taux qui était à l'origine de 0,03 % est passé à 0,07 % en 1976 et à 0,1 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1988 (décret du 27 avril 1988). Ces re-

<sup>50</sup> Décret-loi du 29 juillet 1939 relatif à la famille et à natalité française.

<sup>51</sup> L'ordonnance du 3 mars 1945 (J.O. du 4 mars 1945) «constate la nullité de l'acte dit loi du 29 décembre 1942» tout en s'en inspirant. A l'association de base unique de la loi Gounot l'ordonnance «Substitue le pluralisme plus conforme aux traditions libérales de notre droit public». Elle crée l'Unaf et les Udaf (article 5) qui deviennent les partenaires institués de l'État en matière de politique familiale.

valorisations ont été le fait de gouvernements de droite qui se montrent très attachés au mouvement familial et à son soutien. Ce « compte spécial » était de 150 millions de francs en 1995 (22,87 millions €).

Les Udaf et les associations familiales n'ont pas qu'un rôle de représentation ; ils assurent et gèrent également des services sociaux, notamment des services de tutelle, ce qui leur confère une base solide d'implantation dans la société.

La représentation familiale a été élargie en 1975 à l'occasion de la révision du code de la Famille. Les familles étrangères, ainsi que les familles adoptives y sont désormais représentées, mais les familles homoparentales ne l'ont pas été suite à leur demande à la fin des années 90. En 1989, l'Unaf a fait adopter une « Déclaration des droits de la famille », qui a été proclamée à l'Élysée en décembre 1994. La même année, les associations familiales françaises ont rédigé un livre blanc, transmis à l'Onu, à l'occasion de l'année de la famille.

L'union des associations familiales regroupe des courants de pensée divers, mais des courants majoritaires imprègnent l'orientation générale. Ces courants sont plutôt catholiques et conservateurs, à l'exception de la confédération syndicale des familles et des associations familiales laïques. 'Familles de France'<sup>52</sup>, la deuxième association en nombre de voix après « Familles rurales » occupe une place prépondérante dans l'Unaf.

### 3.2. La représentation des familles : le suffrage familial

La composition de la famille entre en ligne de compte dans la représentation au sein de l'Udaf. En effet, à chaque famille est attribuée une voix par adulte adhérent, une voix par enfant mineur, plus une voix par groupe de trois enfants, une voix par enfant adulte handicapé et enfant mort pour la France<sup>53</sup>. Ce système de représentation favorise les familles nombreuses et le mariage. De plus, l'article 10 de l'ordonnance de 1945, stipule que les membres du conseil d'administration « doivent être en majorité des pères ou des mères de famille ayant aux moins trois enfants et pour les deux tiers des pères ou des mères ayant encore un enfant mineur ».

Rappelons que « c'est en fonction du nombre de voix porté sur les listes électorales que l'association familiale vote en assemblée générale de l'Udaf, et c'est en fonction du nombre d'adhérents figurant sur la liste électorale que l'association reçoit une partie du fond spécial de l'Udaf. L'Udaf vote ensuite en assemblée générale de l'UNAF avec le nombre de voix dont dispose l'ensemble de ses associations familiales adhérentes »<sup>54</sup>. Ce mode de calcul, mis en place après la guerre, s'inscrivait dans un contexte nataliste et en quelque sorte récompensait les familles qui avaient donné « leur sang pour la France et avaient un enfant mort pour la France ou handicapé ». Ce mode de « vote familial » rappelle fortement le mode de scrutin présenté en 1941 dans le « projet de constitution » du régime de Vichy qui proposait d'accorder une voix supplémentaire aux pères de famille nombreuse<sup>55</sup>. Mais ce mode de scrutin permet aux grandes associations généralistes, couvrant tout le

<sup>52</sup> L'association «Familles de France» est née en 1947 de la fusion de la Fédération nationale des associations des familles nombreuses, créée en 1921, avec les Associations générales des familles, qui étaient des coopératives d'entraide pour le ravitaillement pendant la guerre.

<sup>53</sup> « au sein des unions départementales et locales, chaque association familiale adhérente dispose d'autant de suffrages qu'elle compte de familles cotisantes au 1<sup>er</sup> janvier de l'année du vote, chaque famille jouissant et sus de la voix personnelle de son chef, d'une voix par enfant mineur vivant, ainsi que d'une voix supplémentaire par groupe de trois enfants ayant vécu jusqu'à l'âge de vingt et un ans. Les enfants morts pour la France sont considérés comme vivants » (article 11 de l'ordonnance du 3 mars 1945).

<sup>54</sup> Brochure « Le fonctionnement des Udaf », 22 juin 1997.

<sup>55</sup> L'article 7 du projet de constitution précisait : « Sauf dans les élections professionnelles, un suffrage supplémentaire est attribué aux chefs de familles nombreuses à raison de leurs responsabilités et de leurs charges », l'article 21 prévoyait que « le père de famille ou éventuellement la mère chef de famille de trois enfants ou plus, a droit à un double suffrage ». M. Chauvière et V. Bussat précisent que c'est dans cet esprit que la représentation des familles est organisée dans différentes instances. Des places sont

champ de la politique familiale, d'être majoritaires dans les conseils d'administration, sans pour autant marginaliser les associations familiales à vocation spécifique.

Selon l'Unaf, il y avait en France 7 780 associations familiales en 1995 dont 1 202 n'adhéraient à aucun mouvement familial. Ces associations représentent près d'un million de familles sur les quinze millions que compte la France. La plupart des associations ont leur siège à Paris et ont des sections régionales ou départementales. Il y a une Udaf dans chaque département, et celles-ci sont les véritables piliers de la représentation familiale. Et s'il existe au plan international des formes de représentation des familles, à travers la Coface (Confédération des organismes familiaux de la communauté européenne) dont le siège est à Bruxelles, et l'UIOF (Union internationale des organismes familiaux) dont le siège est à Paris, c'est largement sous l'impulsion de l'Unaf, car le système de représentation familial français est unique en son genre.

Ce système hiérarchisé de représentation familiale mis en place dès la fin de la guerre a pour mission :

- de donner un avis aux pouvoirs publics sur les questions familiales,
- de représenter officiellement les familles auprès des pouvoirs publics,
- de gérer les services d'intérêt familial, y compris ceux que lui confient les pouvoirs publics,
- d'exercer l'action civile devant toutes les juridictions<sup>56</sup>.

Les associations familiales participent à la conférence de la famille (cf. *supra* chapitre 3) (l'Unaf et les sept plus grandes associations) et sont présentes dans les groupes de travail qui la préparent. Les associations familiales affichent un discours construit sur les grandes causes sociales (et pas seulement familiales) laissées de côté par les promoteurs traditionnels de la justice sociale. Les idées promues par le mouvement familial sont enracinées dans la tradition française du familialisme. Les associations regroupées au sein de l'Unaf sont diversifiées du point de vue de leurs idéologies et de leurs liens avec les églises, avec les courants politiques, et le mouvement social en général.

### 3.3. L'Unaf et la politique familiale

Au total, la politique familiale globale est sans aucun doute le centre d'intérêt principal du mouvement familial. Sur ce plan, la réflexion et l'argumentation de l'Unaf sont très élaborées. Elle se positionne en faveur d'une politique familiale globale qui allie l'octroi de prestations avec une prise en compte du fait familial dans toutes les politiques menées par les pouvoirs publics (le logement, les transports, la santé, l'environnement, l'emploi, la ville, etc.).

Concernant les prestations familiales, la position de l'Unaf peut se résumer ainsi :

- Refus de la mise sous conditions de ressources des allocations familiales : «C'est l'existence de l'enfant qui crée le droit et non le statut ou le revenu de ses parents. (...). La compensation des charges familiales, partiellement exercée par les prestations familiales, constitue un droit familial essentiel, en contrepartie de l'effort consenti par les familles au bénéfice de toute la société» (plateforme du mouvement familial, Unaf, 1995). « Familles de France », qui a rédigé sa propre plateforme, insiste encore davantage sur le travail exercé par les parents, pas assez reconnu selon cette

---

réservées et effectivement occupées dans les conseils municipaux des villes de plus de 2 000 habitants. (Chauvière, Bussat, 2000, p. 96).

<sup>56</sup> Ce quatrième point permet aux unions familiales d'intervenir directement en justice pour défendre soit les familles dans leur ensemble, lorsque des faits ou des lois sont jugés susceptibles de nuire aux familles en général, soit pour défendre une famille en particulier dans le cadre des activités de service par exemple. On notera à ce propos la plainte déposée récemment contre l'État français par «Familles de France» à propos du quotient familial et du mode de calcul du nombre de parts. Le procès a été perdu.

association qui considère que les prestations familiales sont versées «en échange des services que les familles rendent à la société» ;

- Refus d'inclure les allocations familiales dans le revenu imposable : l'Unaf invoque le principe de compensation des charges dévolues aux allocations familiales, compensation qui ne permet pas l'assimilation à un revenu imposable. Elle souligne par ailleurs l'effet anti-redistributif de cette mesure. Quant à « Familles de France », elle avance la notion «d'investissement» pour justifier le refus de voir les allocations familiales soumises à l'impôt : «Imposer les allocations familiales, c'est taxer deux fois l'investissement dans la jeunesse» ;

- Refus de remettre en cause le quotient familial ;

- Contestation de la nécessité d'une réforme de la branche « famille » : l'Unaf considère que le déficit de la branche « famille » est conjoncturel et non structurel, et par conséquent, la réforme préconisée, notamment par l'État, ne s'impose pas. « Familles de France » partage le même point de vue et dénonce les «dépenses inutiles du gouvernement, en particulier dans la politique de subventions accordées à l'emploi», une politique jugée inefficace car elle ne fait pas vraiment baisser le chômage (plate-forme du mouvement familial, 1995) ;

- Demande d'une simplification des prestations familiales (il en existe actuellement une quinzaine dont la moitié sont sous condition de ressources), ainsi que la mise en œuvre d'une compensation des charges familiales fondée sur le coût de l'enfant. Ce coût devrait être évalué, non seulement à partir des dépenses d'entretien, mais aussi en tenant compte du temps passé par les parents pour assurer cet entretien et l'éducation. C'est en s'appuyant sur ces principes que l'Unaf demande l'instauration d'un «salaire parental» ;

- Demande d'une refonte de la fiscalité de manière à ce qu'elle soit moins «anti-familiale». L'Unaf souhaite un large débat sur l'ensemble des prélèvements sociaux et fiscaux. Ce débat devrait être élargi aux impôts et taxes levés par les collectivités locales. Enfin, elle rappelle que la TVA, taxe « réputée indolore, est surtout aveugle » face aux charges familiales.

L'Unaf qui demandait la rédaction d'une loi d'orientation sur la famille<sup>57</sup> ainsi que la création d'un ministère à part entière (et non d'un secrétariat d'État) a obtenu en partie gain de cause avec la création du ministère délégué à la Famille et l'Enfance (cf. supra chapitre 3). Du point de vue symbolique, la décision est importante. De plus, la réactivation des conférences de la famille et la manière de travailler du ministère qui accorde une place de choix à la société civile devrait aller dans le sens des aspirations des associations familiales.

L'instauration des conférences de la famille semble avoir redonné un souffle à ce mouvement<sup>58</sup>. Sa participation aux commissions et groupes de travail des administrations publiques en fait une force de proposition particulièrement active, et aussi un partenaire actif dans la défense et la promotion des intérêts familiaux. De plus, le volet social des associations familiales leur confère une implication et une présence dans l'espace public. Les services sociaux d'intérêt familial que gèrent les Udaf (droit qui leur est conféré par la loi) leur donne une assise sociale de premier ordre. Elles sont donc un acteur incontournable de la politique familiale en France. Consciente de son rôle, l'Unaf fait le point de toutes les avancées depuis 1997, lors des conférences de la famille, et reconnaît les améliorations apportées par le gouvernement : « Si les mesures financières n'ont pas toujours été aussi fortes que l'institution familiale l'aurait souhaité, l'utilité des conférences de la famille ne doit pas être remise en cause. Au titre de bilan, les conférences de la famille sont pour l'institution familiale

---

<sup>57</sup> L'Unaf considérait que la loi « famille » de 1994 ne constituait pas une loi d'orientation sur la question même si elle adhérait à l'esprit qui avait dicté la loi.

<sup>58</sup> Au sein de l'Unaf, « Familles rurales » (en particulier) militait depuis de nombreuses années pour la création d'une conférence de la famille, sur le mode des « conférences agricoles » qui jouent un rôle important dans la prise de décision politique. Étant membres de ces conférences, « Familles rurales » souhaitait voir se développer un mode de fonctionnement analogue pour la politique familiale.

l'occasion de faire des propositions et d'en accélérer, autant que se faire se peut, les réalisations.[...] La conférence de la famille se prépare tout au long de l'année dans un travail dynamique et dialectique : pouvoirs publics, Unaf et média. Réclamée par l'Unaf depuis de longues années, sa pérennité garantit l'existence d'un débat public sur la famille, en témoignent les nombreux rapports et groupes de travail développés depuis 1996. [...] Ainsi, la conférence de la famille annuelle nous contraint à un travail de réflexion commune sur des problématiques similaires [...] » (« Conférences de la famille : quel bilan 1996- 2001 ? »<sup>59</sup>, Unaf : conclusion du président).

Mais, consciente du poids politique qu'elle représente, l'Unaf, lors de son assemblée générale du 17 juin 2001, a rappelé sa déception de ne pas voir aboutir sa demande de modification de l'indexation sur les prix des prestations familiales. De même, elle réitère son opposition à tout transfert de dépenses publiques sur la branche « famille » de la sécurité sociale.

### 3.4. La prise en compte des évolutions socio-démographiques par l'Unaf

En juin 1989, l'assemblée générale de l'Unaf adopte la Déclaration des droits de la famille, dans laquelle elle ajuste ses positions aux évolutions socio-démographiques. En particulier, elle adapte l'objectif nataliste qui lui était assigné dans l'ordonnance de 1945, à savoir : « Aider les autorités à enrayer le fléau de la dénatalité ». L'objectif est recentré : « Une situation démographique harmonieuse ne dispensera jamais l'État de réaliser une politique familiale » (déclaration, article 8). Cette déclaration sera aussi le point de départ d'une campagne d'information de l'Unaf et des Udaf sur la nécessaire autonomie de la politique familiale qui ne doit pas être un volet de la politique sociale. Dans un communiqué intitulé « démographie et politique familiale »<sup>60</sup>, l'Udaf du Nord précise que la politique familiale et la politique à objectif strictement démographique sont aujourd'hui complémentaires et liées en ce sens « qu'une bonne politique familiale peut aider notre pays à sortir de l'hiver démographique qui est actuellement le sien ». De plus, « la politique familiale doit être autonome et hautement prioritaire pour des raisons de dignité et de justice. Elle n'a pas à être assujettie à une politique d'aide sociale ou démographique, pas plus à être annexée et à se substituer à une politique d'aide sociale ou démographique [...] C'est parce que la politique familiale est une politique d'espoir et de respect qu'elle a une incidence démographique. Même si l'équilibre démographique venait à être parfait, la justification d'une politique familiale resterait entière ». Cette volonté d'indépendance de la politique familiale va, comme nous le verrons plus loin, fortement s'exprimer lors de la recodification du « code de la Famille » à la fin des années 90.

#### **Familles de France**

Cette autonomisation du familial par rapport à la démographie et à l'aide sociale n'est pas affichée par toutes les associations. « Familles de France » affiche nettement son attachement à une politique familiale nataliste. Si sa doctrine se place souvent sur le terrain de la morale : défense des vertus du mariage, opposition farouche au droit à l'avortement, combat contre les entraves aux bonnes mœurs, etc., elle n'en est pas moins très active sur le terrain de la politique familiale. Son but affiché est de « défendre les intérêts matériels et moraux des familles » autour de trois thèmes : la consommation des familles, la politique familiale et les services destinés aux familles. L'association gère (comme la plupart des associations familiales) de nombreux services tels des villages familiaux de vacances, des haltes-garderies pour les enfants, du soutien scolaire, etc. Son influence est grande. Récemment (juin 1998), elle a saisi la Cour européenne des Droits de l'homme à propos de l'illégalité des prestations familiales, ainsi que la Cour de justice des communautés européennes (en février 2000) pour discrimination hommes/femmes en matière de retraites. Elle publie aussi des

<sup>59</sup> On trouvera le bilan sur le site internet de l'Unaf : <http://www.unaf.fr/politique/conference/bilan96-2000.html>

<sup>60</sup> Source : site internet de l'Udaf du Nord, [www.nordnet.fr/udaf-nord/](http://www.nordnet.fr/udaf-nord/)

études<sup>61</sup> et fait effectuer des enquêtes. En général, elle réagit sur tous les débats de politique familiale.

Les positions de «Familles de France» se caractérisent par :

- la conviction que la politique familiale a une influence sur la fécondité, s'appuyant pour cela sur les exemples de la Sarre entre 1950 et 1960 (sous domination française), la RDA dans les années 70 et la Suède aujourd'hui. Cette position s'appuie sur des résultats d'enquêtes qui tendent à montrer que les problèmes financiers sont un frein à la fécondité ;
- une dénonciation de la politique menée par le gouvernement de gauche, c'est-à-dire de la mise sous condition de ressources des allocations familiales, de la diminution de l'Agé (allocation pour la garde d'un enfant à domicile). Le gouvernement est mis en accusation pour son indifférence à la pauvreté des familles, le « dopage des chiffres », le « pillage de la Cnaf ». L'association prône une augmentation du montant des prestations familiales ;
- la valorisation de la maternité et de la fonction maternelle de la femme, au lieu de la considérer comme «un handicap à surmonter»<sup>62</sup>. L'association revendique un statut parental qui permettrait de reconnaître le travail effectué par les femmes dans l'enceinte domestique : «Nous veillerons à ce que notre dimension de mère y trouve sa place au même titre que celle de professionnelle ou de citoyenne» (D. Macilhacy, «redevenir femmes», site web de Familles de France).

L'ancien président de « Familles de France », Jacques Bichot, a consacré plusieurs ouvrages à la protection sociale et aux retraites, dans lesquels il s'exprime en faveur d'une clarification du rôle de l'État dans la protection sociale. Il plaide en faveur d'une réforme de la protection sociale de manière à la rendre plus «compétitive», n'hésitant pas à considérer la France comme une entreprise, et donc à lui appliquer les mêmes règles de performances. Il revendique ainsi la réintégration dans le salaire de la plupart des charges patronales, et demande «une réforme du financement de la protection sociale la rendant plus compatible avec une économie de marché» (Bichot, 2000, p.12)<sup>63</sup>.

### **Familles rurales**

« Familles rurales » est la plus importante association au sein de l'Unaf<sup>64</sup>. Elle est issue du « Comité national de la Famille rurale », lui-même né de la volonté de certains dirigeants de la Coopération Paysanne (organisation professionnelle) et de mouvements familiaux d'avant la Deuxième Guerre mondiale<sup>65</sup>. L'association est très présente dans le monde rural où de nombreux services sont gérés par ses adhérents et ses salariés (haltes-garderies, crèches, cantines scolaires, transports scolaires, centres de vacances et de loisirs, activités parascolaires, centres de prévention contre la toxicomanie en milieu rural...).

Depuis des années, « Familles rurales » milite pour un développement du parc de logements locatifs en milieu rural afin de contenir l'exode vers les villes, ainsi que pour le développement des systèmes de garde collective en milieu rural. Lors de la conférence de la famille de 2001, l'association

<sup>61</sup> Notamment une étude en 1998 sur le quotient familial. Chaque année, elle effectue une enquête sur les coûts de la rentrée scolaire.

<sup>62</sup> L'ennemie à ce sujet est Simone de Beauvoir «acharnée à ne vouloir assurer notre libération qu'en prenant comme modèle la réussite masculine».

<sup>63</sup> Jacques Bichot, «L'État et la sécurité sociale», *Commentaire* n° 91, novembre 2000 (repris dans *Partages*, 2000).

<sup>64</sup> « Familles rurales » compte 175 000 familles adhérentes, 3 300 associations, 18 fédérations régionales, 79 départementales et environ 20 000 salariés. C'est le principal réseau d'action et de soutien aux familles rurales.

<sup>65</sup> Le « Centre national de la Famille rurale » déclaré à Lyon le 24 août 1943, est issu du refus de certains dirigeants de la « Corporation rurale » de passer sous la coupe du gouvernement de Vichy, qui souhaitait l'intégrer dans sa « révolution nationale ». Il s'agissait pour ces dirigeants de soustraire du champ d'action du gouvernement de Vichy tout ce qui ne relevait pas directement du monde agricole. Plus tard, le Centre national est devenu Confédération nationale puis Fédération nationale des associations de familles rurales et enfin « Familles rurales » en 1992.

s'est félicitée des moyens supplémentaires alloués par le gouvernement pour favoriser ce mode de garde tout en rappelant que 47 % des places de crèches étaient concentrés en région parisienne. Lors de son 36<sup>ème</sup> congrès en octobre 2001, Madame Marie-Claude Petit, présidente de « Familles rurales » a rappelé à madame la ministre de la Famille, les propositions de son association « de simplifier le système des prestations familiales en instaurant une allocation familiale d'entretien, non fiscalisée et versée sans conditions de ressources, du premier jusqu'au dernier enfant, et une prestation permettant aux parents de choisir le mode de garde et d'éducation pour leur enfant. Versée à chaque famille sans condition de travail antérieur et sans condition de ressource, elle serait incluse aux revenus déclarés et ouvrirait des droits propres aux parents ». Elle rappelle aussi que si « Familles Rurales » est favorable à l'impôt sur le revenu, elle propose « d'introduire un abattement forfaitaire par enfant à charge pour mieux tenir compte du coût réel de l'enfant, suivant son âge ». Sur les questions relatives à l'autonomie des jeunes adultes, la position de « Familles Rurales » se démarque des autres associations. Outre l'amélioration de l'ensemble des dispositions concernant les bourses d'études, le transport et le logement, « Familles Rurales » demande « la création d'une aide financière personnalisée au jeune majeur, versée à sa demande sous forme de prêt à taux zéro conventionné par l'État ». Mais surtout, la présidente de « Familles rurales » rappelle : « Nous ne sommes pas favorables à une aide automatique et généralisée ressemblant à une sorte de RMI des moins de 25 ans. Nous ne sommes pas plus favorables au versement des allocations familiales au-delà de 20 ans. Nous pensons préférable d'accompagner progressivement le jeune en lui donnant les moyens de son autonomie. Ce qui ne remet nullement en cause la solidarité familiale nécessaire à ce moment délicat de la vie des jeunes » (extraits du discours de clôture du 36<sup>ème</sup> congrès de « Familles rurales », Angers, 21, 22 octobre 2001).

Au total, le mouvement familial, en France, fonctionne comme un groupe de pression structuré et actif. Nées il y a un siècle, les associations familiales se sont développées, pour la plupart d'entre elles, sur un terreau contre-révolutionnaire, anti-républicain, anti-laïc, et souvent pro-nataliste. Elles ont fait de la famille le centre d'un système qui a connu un développement majeur dans les années 20, puis dans les années 40. Aujourd'hui, le familialisme reste très vivant bien que le mouvement familial ait évolué. On voit cependant combien l'autonomie du familial reste un enjeu politique central.

L'Unaf se positionne en faveur d'une politique familiale globale qui allie l'octroi de prestations avec une prise en compte du fait familial dans toutes les politiques menées par les pouvoirs publics (le logement, les transports, la santé, l'environnement, l'emploi, la ville, etc.). Si « Familles de France » affiche une position résolument nataliste (« Avec 1,65 enfants par femme, la France a aujourd'hui le taux de fécondité le plus bas depuis la guerre de ... 1914 ! La décrépitude de la politique familiale en est la cause principale », la position de l'Unaf semble plus nuancée sur ce point<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Les principes de l'Unaf en matière de politique familiale ont été rappelés dans le discours qui a introduit la plate-forme commune de l'Unaf et des mouvements familiaux, en décembre 1997. Dans ce discours, l'enfant était mis au cœur du débat : « l'enfant est une personne » ou « l'enfant est un sujet de droits », ou encore « un enfant n'est pas responsable de l'origine, ni du statut de ses parents, il ne devrait en être jamais la victime » ; et encore « Entre les familles et la nation, il y a des liens très forts de co-responsabilité. Les familles sont les cellules originelles de la société. Elles sont donc actrices et partenaires nécessaires et logiques de la vie et du développement civique, moral, social, économique et culturel ».



## CHAPITRE 5

# LA « NOUVELLE POLITIQUE » DE LA FAMILLE : JUSTIFICATIONS ET GOUVERNANCE

---

Durant les années 70, les lois sur la contraception, sur l'interruption volontaire de grossesse, sur le divorce et l'égalité entre époux avaient introduit une plus grande liberté des individus au sein de la famille et aussi une plus grande égalité. Parallèlement, la nécessité de maîtriser la croissance des dépenses de protection sociale a entraîné la mise sous condition de ressources d'une partie des prestations allouées aux familles (allocation de rentrée scolaire en 1974, allocation pour frais de garde d'enfant de moins de trois ans, complément familial en 1977). Ces mesures sont par ailleurs encore très imprégnées de l'injonction nataliste, comme par exemple l'attribution des aides en fonction du rang de l'enfant (primes au troisième). À partir de 1981, la politique familiale sera infléchie afin d'observer une plus grande neutralité face à la diversité des situations familiales. Les périodes de cohabitation étant marquées par des mesures natalistes sans oser le dire, et redistributives de façon insuffisante. Durant toute cette période il n'y a pas eu de grand débat autour de la redéfinition des objectifs de la politique familiale (Jenson, Sineau, 1995). Mais progressivement et implicitement les critères sociaux sont devenus de plus en plus déterminants dans la distribution des prestations familiales (Commaille, 1996 ; Commaille, Martin, 1998).

La fin des années 90 est marquée par l'affirmation d'une volonté politique de repenser l'action publique en direction des familles. Cette volonté apparaît non seulement dans les discours politiques, mais aussi dans la mobilisation des experts et des acteurs sociaux : commandes de rapports, commissions, groupes de travail, etc. Les conférences de la famille prennent une importance croissante, à la fois dans la façon de communiquer du gouvernement mais surtout dans la mise en place d'un mode du travail du gouvernement, avec les partenaires de la politique familiale. Ce mode de gouvernance réaffirme le consensus autour de l'intervention de l'État dans ce domaine. La « nouvelle politique familiale », celle que la gauche entend développer à son arrivée au pouvoir en 1997, réaffirme les principes généraux de l'action publique et en montre la continuité, mais en même temps cherche à définir de nouveaux référentiels plus ajustés aux évolutions socio-démographiques et aux transformations sociales et familiales, et aussi plus conformes à ce que peut être une politique familiale de gauche.

### I. LE TOURNANT DE 1997

En 1997, au moment où la coalition de gauche arrive au pouvoir, les questions familiales sont un enjeu majeur pour le gouvernement. La première conférence de la famille<sup>67</sup> réunie le 5 mai 1996, à Matignon, sous l'égide du Premier ministre de l'époque, Alain Juppé, s'est prolongée par la mise en place de cinq groupes de travail chargés d'examiner l'ensemble des problèmes des familles et d'entreprendre une réflexion approfondie sur la politique familiale. Les cinq groupes de travail avaient pour thèmes : la famille aujourd'hui, la compensation des charges familiales, la famille avec enfant et son environnement<sup>68</sup>, les relations inter-génération, la famille et le travail. La coordination

---

<sup>67</sup> Dans certains écrits (en particulier articles de presse), cette première conférence apparaît sous le vocable « Sommet de la famille ». L'ensemble des communiqués concernant la conférence de la famille de 1997 fait référence à la 2<sup>ème</sup> conférence de la famille.

<sup>68</sup> L'intitulé de ce groupe de travail peut surprendre, il sous-entend qu'il existe des « familles sans enfant ». Hors toute la politique familiale de la droite française est basée sur « l'enfant fait la famille ». En 1999, dans son rapport « rénover le droit de la famille »,

de ces travaux avait été confiée à un comité de pilotage présidé par Mme Hélène Gisserot, procureur général auprès de la Cour des comptes. Ces cinq ateliers avaient travaillé de juin à novembre 1996 et réuni plus de 500 experts et responsables associatifs. Pour élaborer son rapport, le comité de pilotage s'est appuyé sur les travaux des différents ateliers ainsi que sur les contributions des préfets qui avaient été invités à faire connaître les initiatives prises dans les régions, départements et communes pour accompagner les familles.

Parallèlement à ces travaux et sur l'initiative de Mme Christine Boutin, députée, un groupe de travail comprenant 126 députés et sénateurs des partis de droite a fonctionné courant 1996. Dans le rapport intitulé *Oser la famille* qui résulte de ces travaux, pas moins de 140 mesures pour la famille sont proposées pour un coût total évalué à 80 milliards de francs (12,2 milliards d'euros). Ce rapport a été remis au Premier ministre le 7 janvier 1997 par une délégation de sénateurs et de députés. Christine Boutin l'a présenté ainsi : « Sur le plan médiatique la famille n'est pas un thème porteur. Nous avons néanmoins décidé de le mettre sur orbite après l'année 1996 qui aura été une année noire, avec le gel des allocations familiales<sup>69</sup>, la mise sous condition de ressources des allocations pour jeune enfant et la diminution de l'allocation rentrée scolaire. Nous avons donc médiatisé la remise de notre rapport au Premier ministre »<sup>70</sup>.

Le rapport du comité de pilotage de la première conférence de la famille a été rendu public le 6 février 1997, et le 17 mars 1997, le Premier ministre, Alain Juppé, se présentant comme « L'architecte économe de la politique familiale du XXIème siècle »<sup>71</sup> lors de la 2ème conférence de la famille, annonçait les mesures suivantes :

- Le dépôt d'un projet de loi visant à permettre de mieux concilier vie de famille et vie professionnelle ;
- L'institution d'un «compte épargne temps» pour faciliter notamment les congés pour motifs familiaux ;
- Le versement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1998 des allocations familiales pour tous les enfants âgés de 18 à 19 ans<sup>72</sup> ;
- La réforme de l'allocation de parent isolé (API) afin de permettre le cumul temporaire de cette allocation avec un salaire ;
- La révision du code de la Famille de manière à y intégrer différents textes concernant « la » famille.

Le coût de ces mesures avait été évalué à un milliard de francs par an. Les organisations syndicales et familiales ont critiqué les faibles moyens mis en place. Les communiqués des principales organisations familiales et syndicales ne se satisfaisant pas des seules priorités « non financières » du gouvernement, Alain Deleux président de la CFTC met en cause « La logique maastrichtienne d'un redéploiement des prestations familiales » et Dominique Marcilhacy, vice-président de la Fédération des familles de France estime que « Le gouvernement met de l'huile sur le feu de la guerre des

Madame Dekeuwer-Defossez s'interroge sur la portée de l'expression « l'enfant fait famille » ; elle écrit : « Si cette assertion peut expliquer le contenu des politiques de prestations familiales qui dépendent effectivement de la présence de l'enfant, une telle approche ne peut être transposée en droit civil qu'avec extrême prudence. [...] Il ne fait pas plus qu'il ne défait sa famille [...]. L'enfant ne peut se prétendre le créateur d'une famille au sein de laquelle il est en droit d'attendre auprès de ses père et mère, son statut d'enfant. [...] L'enfant ne peut être l'origine de la famille, au sens large comme au sens restreint, dans laquelle il naît ».

<sup>69</sup> La décision du gouvernement de ne pas revaloriser la base mensuelle de calcul des allocations familiales au titre de l'année 1995, a été cassée par décision du Conseil d'État du 28 mars 1997. Le décret n° 1138 du 12 décembre 1997 a revalorisé rétroactivement cette base mensuelle.

<sup>70</sup> Entretien avec Madame Christine Boutin et Etienne Pinte, « La vraie politique familiale », *Revue France Catholique*, n° 2585 du 21 février 1997.

<sup>71</sup> Conférence de la famille du 17 mars 1997, discours de Monsieur Alain Juppé, Premier ministre.

<sup>72</sup> Limite d'âge portée à 20 ans pour les jeunes inactifs par le gouvernement Jospin à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999.

générations en ponctionnant la Caisse nationale d'allocations familiales pour combler les déficits des secteurs maladie et retraite ».

La dissolution de l'Assemblée nationale et l'élection, le 1<sup>er</sup> juin 1997, d'une nouvelle majorité n'ont pas permis à ces mesures de voir le jour, à l'exception de l'extension de l'âge de versement des allocations familiales évoquées plus haut.

C'est donc dans un climat déjà tendu que le nouveau gouvernement annonce son programme et les premières mesures concernant la mise sous condition de ressources des allocations familiales, ceci dans un but de justice sociale, et conformément au programme électoral de la gauche. (Lionel Jospin, Premier ministre, discours de politique générale, 19 juin 1997). La mesure a été très mal reçue par l'opinion publique et par les associations familiales qui se sont mobilisées rapidement (cf. chapitre 4). Le gouvernement est donc poussé à revenir sur sa décision. La nouvelle ministre du Travail et des Affaires sociales, Martine Aubry, fait alors introduire dans le texte de loi de finance de la sécurité sociale (article 23) le caractère transitoire de la mise en œuvre du plafond de ressources pour le versement des allocations familiales, lié à la décision « d'une réforme d'ensemble des prestations et des aides fiscales aux familles que le gouvernement mettra en œuvre dans un objectif de justice et de solidarité, après avoir réorienté le système existant ». Ainsi en application de la loi organique du 22 juillet 1996 qui prévoit chaque année la définition des orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les conditions générales de l'équilibre de la sécurité sociale, le texte du rapport annexé à la loi de financement promulgué en décembre 1997, indiquait : « Le gouvernement souhaite mettre davantage de justice dans les transferts financiers vers les familles avec le souci d'une approbation globale de la politique familiale et la volonté de restaurer l'équilibre financier, gravement compromis de la branche "famille" » et précisait : « Le gouvernement réunira la conférence de la famille et présentera devant le Parlement, avant la fin de l'année prochaine, les lignes d'action d'une politique ambitieuse adaptée aux réalités de notre temps ».

Face à ce front du refus, le gouvernement est revenu sur sa décision, mais pour préserver l'exigence de justice sociale qui est sienne, il lui a substitué un plafonnement de l'avantage fiscal lié au quotient familial : « Après une large concertation avec les associations familiales et les partenaires sociaux, le Gouvernement poursuit sa démarche vers plus de justice dans l'aide aux familles en proposant de rétablir les allocations familiales pour toutes les familles de deux enfants et en plafonnant l'avantage fiscale lié au quotient familial. L'impôt sur le revenu jouera ainsi pleinement son rôle dans la redistribution des revenus et l'universalité des prestations familiales sera rétablie » (Rénover la politique familiale, annexe au projet de loi de financement pour la sécurité sociale pour 1999 adopté le 3 décembre 1998). On notera que cette option avait été préconisée par Claude Thélot et Michel Villac dans le rapport *Politique de la famille : bilan et prospective* qu'ils avaient rendu au gouvernement en 1998.

Le souci de justice sociale est réaffirmé par le Premier ministre dans son discours d'ouverture de la première conférence de la famille sous le gouvernement d'union de la gauche, discours dans lequel il définit la « politique familiale de gauche » qui s'adresse *aux familles* et non pas à *la famille*. Ces thèmes seront repris de 1997 à 2001 dans la présentation de la politique familiale du gouvernement annexée au projet de loi de financement pour la sécurité sociale voté chaque année en décembre : « L'effort de notre pays en matière de politique familiale, sous forme de prestations sociales et d'aides fiscales, est important en regard de ce que font les autres pays européens. Il est cependant inégalement réparti. Le Gouvernement souhaite mettre davantage de justice dans les transferts vers les familles, avec le souci d'une appréhension globale de la politique familiale » (annexe au PLFSS<sup>73</sup> pour 1998 adopté le 2/12/1997) ; « Il (le gouvernement) a entrepris de rendre les aides aux familles plus justes à travers la réforme du quotient familial » (annexe au PLFSS pour 2000 adopté le 02/12/1999) ; « La réaffirmation de la solidarité comme objectif prioritaire de la politique fami-

---

<sup>73</sup> PLFSS : Projet de Loi de Financement pour la Sécurité Sociale.

liale se traduit par une réforme importante des aides personnelles au logement » (annexe au PLFSS pour 2001 adopté le 05/12/2000) ; « Le gouvernement a poursuivi la rénovation de la politique familiale qu'il a entreprise depuis 1988. En réunissant ainsi chaque année les partenaires sociaux, les élus et les associations familiales, le Premier ministre a su instaurer un réel dialogue avec eux. Le gouvernement bâtit sur ces échanges fructueux une politique familiale qui fait vivre les valeurs de solidarité et de fraternité, ciment de notre société » (annexe au PLFSS pour 2002 qui sera voté en décembre 2001).

## 2. NOUVEAUX ENJEUX, NOUVEAUX RÉFÉRENTIELS

Les deux grands référentiels de l'action publique vis-à-vis des familles tels qu'ils sont exprimés dans l'ordonnance de 1945 qui institue la politique familiale en France sont d'une part, la compensation des charges familiales, associée à un objectif d'accroissement de la natalité, et d'autre part l'amélioration du bien-être des familles et de leurs conditions de vie. Le premier objectif est servi par des prestations familiales universelles : allocations familiales, allocations de maternité, allocations de salaire unique. Le second relève de l'action sociale familiale qui vise à aider et éduquer les familles. Ces deux référentiels ont été énoncés dans un contexte politique et économique bien spécifique, celui de l'après guerre et de la reconstruction. La famille y était considérée comme un fondement de l'autorité politique, comme un pilier de l'ordre social : elle était très fortement standardisée autour de la famille conjugale, considérée comme la famille « normale »<sup>74</sup> (Vincent, 1950 ; Prigent, 1954), et articulée sur une division stricte des rôles entre conjoints, le mari et père étant le « Monsieur Gagnepain » et la femme-mère la gardienne du foyer, de l'éducation des enfants, et des soins aux personnes dépendantes. Les évolutions non seulement démographiques mais aussi sociales : diversification des formes familiales, montée de l'individualisme, « démocratisation » de la vie familiale (Commaille, Martin, 1999), progression puis quasi généralisation des ménages à deux actifs, etc., interrogent l'action publique et génèrent de nouveaux enjeux.

La question posée à la sociologue Irène Théry par la garde des Sceaux, ministre de la justice et par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, dans leur lettre de commande était très vaste eu égard aux commandes faites généralement aux experts : « Comment analyser (les mutations de la famille) et prendre en compte ces évolutions dans la politique de la famille, dans les règles juridiques qui l'encadrent, dans les objectifs qu'elle poursuit et dans les moyens qu'elle met en œuvre ? » (Lettre de mission à Irène Théry par Elisabeth Guigou et Martine Aubry, 3 février 1998, cité par L. Assier-Andrieu, 2000). Dans son rapport, Irène Théry cherche à promouvoir une « nouvelle approche » de la question familiale qui n'oppose pas liberté individuelle et besoin d'institution mais qui au contraire les traite conjointement (Théry, 1998, p. 84). Elle s'insurge contre une vision simpliste qui oppose logique de l'individu, animée d'un idéal de liberté, d'émancipation et de valorisation de soi, à une logique familialiste qui serait synonyme de tradition. Elle récuse le partage de ces notions, qui est souvent superposé à une opposition droite/gauche de la conception de l'intervention de l'État. Elle ouvre ainsi la voie à une politique de compromis, et en même temps à une réhabilitation de la gauche vis-à-vis de ses capacités à prendre en considération les affaires familiales. Cette nouvelle approche de la question familiale est alimentée par de nouveaux experts, à la fois des sociologues et des juristes, dont la voix semble relayer celle des démographes, moins directement impliqués que dans le passé.

S'appuyant sur les rapports d'experts, la gauche entend reprendre la main sur la question familiale. Elle réaffirme les grands principes d'action et en même temps, annonce ses ambitions : repenser la solidarité dans le sens d'une plus grande justice sociale (l'axe solidarité), reconnaître la pluralité des

<sup>74</sup> Les familles atypiques étant surtout les familles de veuves.

formes de vie familiale, dans les politiques et dans le droit, soutenir l'égalité entre hommes et femmes, tout en respectant la liberté de chacun, respecter l'intimité de la vie privée mais dans un ordre démocratique. Partant de là, les grands enjeux de la politique familiale à la fin des années 90 concernent :

- le lien familial et la nécessité de repenser les questions de filiation et de procréation,
- la justice sociale,
- l'équilibre entre famille et travail à un moment où le modèle de la mère au foyer s'est estompé,
- l'affirmation de la fonction parentale, même au-delà des séparations conjugales, et l'encouragement à l'expression de la paternité,
- l'égalité entre hommes et femmes, dans la vie économique et dans la vie domestique.

La recomposition de la politique familiale se fait donc autour de trois grands référentiels, qui représentent des valeurs partagées au sein de la société française : l'universalité, la solidarité et l'égalité, entre hommes et femmes, dans leur rôle parental comme dans leur activité professionnelle et domestique. Ces principes d'action ont cadré les grands chantiers du gouvernement au cours des cinq dernières années : la réforme du droit de la famille, la réforme des modes d'accueil de la petite enfance, le soutien à la parentalité, la lutte contre l'exclusion et les inégalités.

## **2.1. L'universalité**

Ce grand principe au fondement de l'action publique vis-à-vis des familles en France reste présent dans les objectifs du gouvernement, malgré les premières décisions qui ont été prises et qui pourraient conduire à penser le contraire. Il est rappelé en ces termes par la ministre de la Famille et de l'Enfance : « Universelle, notre politique familiale l'est et doit le rester car l'universalité traduit en effet le choix collectivement assumé par la nation d'accueillir et d'accompagner tous ses enfants, sans exception. Elle exprime une certaine idée de l'intérêt général qui excède la somme des intérêts particuliers. Ce choix-là est politique au sens noble du terme : il procède de valeurs partagées et témoigne d'une certaine conception du 'vivre ensemble' » (intervention à la conférence des présidents de caisses d'allocations familiales, Nantes, 21 novembre 2000).

## **2.2. La solidarité et l'exigence de justice sociale**

Pour le nouveau gouvernement, la solidarité n'est pas seulement une solidarité horizontale entre les familles, mais une solidarité verticale entre les catégories sociales. L'accent est mis d'emblée sur la nécessité de prendre en compte les conditions de vie des familles, et sur les difficultés qui pèsent sur certaines familles. Rappeler le principe de solidarité au fondement de l'action publique en direction des familles, c'est rappeler que certaines familles ont plus que d'autres besoins des aides publiques. Ce rappel implique de faire évoluer les prestations pour en faciliter l'accès aux familles les plus fragilisées. Par ailleurs, les contraintes matérielles ne doivent pas entraver le désir de donner la vie : « la politique familiale n'a pas à être nataliste ou anti-nataliste. Elle a, tout simplement, à permettre à tous les couples de donner naissance à tous les enfants désirés » (intervention de la ministre de la Famille et de l'Enfance, conférence des présidents de Caf, Nantes, 21 novembre 2000). L'action du gouvernement se veut ainsi neutre vis-à-vis de l'incitation nataliste. Sur ce point, la rhétorique politique a quelque peu changé : elle évoque la réalisation des désirs individuels, ou des couples, plutôt que l'injonction à accomplir un « devoir » vis-à-vis de la nation. Ce faisant, le rôle de l'État évolue vers l'aide à la réalisation des aspirations en matière de taille de famille idéale, vers la levée des obstacles matériels qui peuvent s'opposer à la réalisation de soi. La visée nataliste ne disparaît pas

totallement des discours ; elle reste une préoccupation mais elle perd son caractère prioritaire pour se diluer dans les objectifs plus généraux d'amélioration du bien-être<sup>75</sup>. Il est vrai que la bonne situation de la natalité en France depuis la fin des années 90, relativement aux autres pays de l'Union européenne, ne conduit pas à placer cette question au cœur des priorités gouvernementales. La démographie qui a été une question politique majeure, comme l'ont montré J. Hecht ou H. Le Bras, s'affaiblit au profit de la montée en puissance de nouveaux principes d'action publique (Hecht, 2000 ; Le Bras, 2000 ; Ronsin, Le Bras, Zucker-Rouvillois, 1997). Il ne s'agit plus, comme dit Cl. Martin, « d'instrumentaliser la famille » mais de veiller au respect de la liberté de chacun (Martin, 1998). Le rôle de l'État n'est plus conçu comme un rôle de contrôle, de « police des familles » pour reprendre l'expression de J. Donzelot (1977), ou comme un rôle prescriptif qui consisterait à dire ce qu'est une famille ou ce qu'elle doit être, ou encore comment elle doit se comporter. Il n'est pas non plus de mettre en place des formes d'incitation, qu'elles soient démographiques ou qu'elles visent des formes et des manières de vivre, mais plutôt de prendre acte de la diversité et de respecter la pluralité des formes de vie. L'action publique se pense dans le respect, du caractère pluriel des formes familiales, de la liberté de chacun, de l'intimité de la vie privée, mais dans un ordre démocratique fondé sur l'égalité entre les êtres.

### 2.3. L'égalité entre hommes et femmes

Que ce soit sous la forme de l'équité sociale ou de la parité familiale, l'égalité entre hommes et femmes devient un référentiel important de l'action publique envers les familles. Ce principe va guider de plus en plus les décisions concernant aussi bien le partage de l'autorité parentale, que la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

Ce référentiel va supplanter progressivement celui de l'injonction démographique qui apparaît comme l'un des supports de l'idéologie de la mère au foyer, du partage des rôles dans la famille et dans la société, et de la subordination des femmes dans la famille. Désormais, travail et maternité ne sont plus opposés, au contraire, ces deux composantes de l'identité féminine sont traitées ensemble par les politiques.

La conférence du 1er juin 2001 a permis au Premier ministre de mettre en perspective les lignes de force de la politique familiale : « la réforme s'articule autour du **principe d'égalité** : égalité des femmes et des hommes, égalité de la mère et du père, égalité des filiations »<sup>76</sup>. Les grandes axes en sont : les droits du conjoint survivant ; la détermination du nom patronymique ; l'affirmation de l'autorité parentale et l'aménagement et la simplification de la procédure du divorce.

## 3. LES GRANDES PRIORITÉS DE L'ACTION PUBLIQUE

Les priorités du nouveau gouvernement qui prend le pouvoir en 1997 sont énoncées par le Premier ministre dans son discours d'ouverture à la conférence de la famille du 12 juin 1998. Il s'agit en premier lieu de faire évoluer le système d'aide aux familles dans le sens d'une plus grande justice sociale, ensuite de « faciliter la vie quotidienne des familles », et enfin de « conforter les parents dans leur rôle éducatif »<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Il convient toutefois de noter les différences de rhétorique qui existent entre les discours du gouvernement et ceux du président de la République ; ces derniers étant davantage dans la continuation de la tradition française.

<sup>76</sup> Extraits du discours du Premier ministre.

<sup>77</sup> Les discours et intervention du Premier ministre peuvent être consultés sur : <http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=386>

### 3.1. Revoir le système d'aide aux familles

La famille ne doit pas être le lieu de production ou de reproduction des inégalités, tel est le point de départ de la réflexion sur la réforme de l'aide aux familles. C'est la volonté d'agir dans le sens d'une plus grande justice sociale qui a motivé les premières décisions du gouvernement, à savoir placer les allocations familiales sous condition de ressources. Par ailleurs, la récession économique et la crise de l'emploi ont fortement réactivé l'impératif de solidarité, ainsi que la question de la sécurité et de la protection contre les risques, familiaux, professionnels et sociaux. Si la tentation a pu être grande de réactiver les solidarités au sein de la famille et de la parenté, il reste que c'est la question de la solidarité collective qui est posée au gouvernement actuel.

### 3.2. Deuxième priorité : faciliter la vie quotidienne des familles

Ce deuxième axe de la politique familiale intègre la progression de l'activité professionnelle des mères et des ménages à deux actifs et réaffirme l'action du gouvernement afin de faciliter l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale. Faire de cette question une priorité gouvernementale signifie mettre l'accent sur le développement de l'accueil des jeunes enfants, que ce soit sous forme d'équipements collectifs, de prestations monétaires ou encore sous forme de congés et de régulation du temps de travail. Mais cela signifie aussi pour le gouvernement de développer son action en faveur de l'égalité entre hommes et femmes.

### 3.3. Conforter les parents dans leur rôle éducatif

Cette troisième priorité consiste pour le gouvernement à « faciliter le partage équilibré des responsabilités parentales entre le père et la mère, pour promouvoir une véritable co-parentalité » (intervention de Ségolène Royal, ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance, à la conférence des présidents de Caf, Nantes, 21 novembre 2000). L'exercice de l'autorité et de la responsabilité parentale devient ainsi une préoccupation essentielle du gouvernement qui concerne le droit de la famille, les ressources des familles, notamment pour celles qui sont séparées, les relations entre la famille et l'école, en particulier pour le maintien du lien entre les pères et les enfants en cas de séparation.

Pour faciliter l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique à l'égard des familles qui soit « forte, durable et cohérente », le Premier ministre annonce la création d'une « délégation interministérielle à la Famille<sup>78</sup> » chargée d'animer et de coordonner le travail des pouvoirs publics dans ce domaine. Elle devra préparer les travaux du comité interministériel qu'il présidera personnellement. Cette création marque la volonté politique d'agir dans ce domaine ; elle amorce la mise en place des institutions qui vont baliser le nouveau champ politique de la famille, avec ses institutions et ses procédures. (cf. *supra* chapitre 3)

## 4. LES GRANDS CHANTIERS DE LA « NOUVELLE POLITIQUE FAMILIALE »

Ces grands chantiers sont annoncés lors des conférences annuelles de la famille. Chacun des discours d'ouverture est l'occasion pour le gouvernement de rappeler les grands objectifs de sa politi-

---

<sup>78</sup> Placé auprès de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, le ministre délégué à la famille et à l'Enfance contribue à la définition d'une politique familiale globale, anime et coordonne l'action des services qui concourent à sa mise en œuvre. Il prépare et suit les travaux de la conférence de la famille. Il assure toutes les liaisons utiles avec les collectivités locales et les associations.

que familiale, ainsi que les deux grands référentiels qu'il mobilise : l'impératif de justice sociale, l'égalité entre hommes et femmes.

#### 4.1. La réforme du droit : les nouveaux visages de la famille

La reconnaissance de la pluralité des formes de famille a été présente dès les premiers discours du Premier ministre. Le gouvernement entend s'adresser à toutes les familles, quelque soit leur forme. La première tâche qui s'impose est de rendre le droit et la loi plus conformes aux évolutions de la société et aux réalités sociales. Dans son discours ouvrant la conférence de la famille de juin 2000, le Premier ministre rappelle que « ce qui aujourd'hui **fait famille** [...] n'est pas nécessairement **la famille** au sens ou l'entendait le code civil napoléonien, qui régit encore certains aspects de notre vie sociale. Il revient donc aux responsables politiques de faire, dans leur approche du fait familial, la part des choses, entre les fluctuations de l'air du temps et les exigences d'une modernisation en profondeur de notre société ». Ainsi, « Clef de voûte de la politique de la famille, notre droit doit s'adapter à l'évolution des réalités vécues par les familles ».

Les grands chantiers qui ont été engagés concernent la création du Pacs (Pacte civil de solidarité) en novembre 1999, le changement des règles de transmission du nom, la réforme du divorce avec la suppression du divorce pour faute, et le traitement égalitaire entre tous les enfants, légitimes ou adultérins, concernant les droits successoraux et la transmission des biens.

Les débats sur le Pacs ont été particulièrement virulents, alimentés conjointement par un mouvement militant et un mouvement d'opinion. Sur ce point comme sur les autres dimensions de la politique familiale, la mobilisation des experts a été forte : sociologues, anthropologues, psychanalystes, et les controverses particulièrement nourries<sup>79</sup>. L'ouvrage coordonné par D. Borillo, E. Fassin et M. Iacub rend bien compte des débats qui ont entouré l'adoption du Pacs : Premièrement, faut-il donner à l'homosexualité le droit de cité ? (les couples homosexuels sont-ils des familles ?) et deuxièmement, faut-il donner aux couples homosexuels le moyen d'avoir ou de se « procurer » des enfants ? (Borillo *et al.* 1999). Selon L. Assier-Andrieu, la résonance particulièrement forte de ce débat sur la conjugalité et l'homoparentalité, en France, tiendrait aux « fondements universalistes des institutions de référence » (Assier-Andrieu, 2000, p. 634). Mais cet aspect n'est pas le seul. Le Pacs, dans sa configuration française, vise à réguler une diversité de situations, mais dont le but est de former un ménage, par la mise en commun des ressources, du travail et des soins mutuels. En cela, le Pacs répond au besoin de simuler l'appartenance à une famille pourvoyeuse de sécurité, d'amour, de soins mutuels. C'est par conséquent la double dimension de la famille qui est recherchée, à la fois un lieu de sentiments et de valeurs, et un lieu de protection contre les risques sociaux. Le Pacs réhabilite ainsi la famille dans sa fonction protectrice que reconnaît l'État et le politique en instituant cette forme d'union, et que met en forme le droit. Pour J. Commaille et Cl. Martin, ce fait constitue une attestation de la « démocratisation de la vie privée » du fait d'un certain affranchissement vis à vis du déterminisme de la nature et de la biologie d'un côté, et de la morale prescriptive de l'autre (Commaille, Martin, 1999). Le Pacs n'est donc pas seulement une forme de reconnaissance d'une forme de vie, c'est aussi un moyen de conforter l'idée de la famille en tant que recours social. C'est enfin un moyen de plus de « faire famille ». Le Pacs traduit à la fois la montée de la liberté individuelle, quant à la manière de vivre, et le besoin d'institution qui passe par la régulation politique. Le compromis qu'il compose entre ces deux logiques est un révélateur de la « nouvelle approche » de la question familiale que les politiques mettent en œuvre<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> La revue *Esprit*, entre autres, a été le lieu d'expression de ces controverses.

<sup>80</sup> On notera au passage, la formulation en termes de « pacte » préférée à celle de « contrat ». La référence historique du pacte renvoie à des conventions de fraternité et de protection (voir à ce propos, Assier-Andrieu, *op. cit.*, p. 635).

Les autres mesures juridiques traduisent le souci d'introduire davantage d'égalité, entre les enfants, qu'ils soient légitimes ou non, entre les hommes et les femmes par la suppression du divorce pour faute, et par la réforme de la transmission du nom.

#### 4.2. L'aide aux familles : solidarité, redistribution et justice sociale

L'aide aux familles est déclinée en plusieurs axes : «Aider les familles, c'est d'abord aider les parents à jouer leur rôle; aider les familles, c'est aussi offrir aux jeunes plus d'autonomie ; aider les familles, en définitive, c'est approfondir la justice sociale » (discours du Premier ministre, ouverture de sa 2<sup>ème</sup> conférence de la famille, à Paris le 7 juillet 1999).

La conférence du 15 juin 2000 a permis au gouvernement de souligner l'élan nouveau qu'il entend donner à la politique familiale. La nomination d'une ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance<sup>81</sup>, va permettre de mettre en œuvre ces orientations et aussi de donner davantage d'autonomie au familial dans le champ des politiques publiques. Dans son allocution d'ouverture, le Premier ministre précise dans son introduction : «L'ensemble des mesures proposées aujourd'hui traduit une impulsion nouvelle dont l'orientation est claire : notre politique s'adresse certes à "la" famille mais surtout "aux" familles dans leur diversité». Il présente ensuite les trois grandes lignes d'action de son gouvernement :

- Premier objectif : la solidarité. La réforme des aides au logement, le développement des aides aux familles les plus fragiles, l'assistance aux familles frappées par une grave maladie ou un accident, en constituent les grandes options.

- Deuxième objectif : mettre en œuvre une politique familiale «féministe» qui aide les deux parents à concilier vie familiale et vie professionnelle. Pour cela, il convient selon le Premier ministre de changer le regard de la société sur les mères de famille (le statut de mère ne doit pas être un obstacle à l'engagement dans la vie professionnelle), de développer l'accueil et la garde des jeunes enfants, et enfin d'aider les femmes à retrouver une activité professionnelle.

- Troisième objectif : la parité. Pour cela, il convient de faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par les femmes en tenant compte de l'évolution et de la diversité des familles.

La politique familiale y est présentée comme un outil permettant de combattre les inégalités. La branche « famille » de la sécurité sociale est devenue l'un des premiers remparts contre l'exclusion, avec les aides qu'elle procure aux plus démunis. « La politique familiale que je conduis se veut moderne et solidaire » déclare Ségolène Royal, devant les présidents de Caf (intervention à la conférence des présidents de Caf, Nantes, 21 décembre 2000). Cela signifie d'abord pour la ministre une politique « au service des familles dans leur diversité », qui prenne en compte les mutations dont les modes de vie sont l'objet. « Respectueuse des libertés de chacun, elle (la politique familiale) doit accompagner les évolutions de la famille tout en gardant le cap sur des valeurs partagées : l'universalité, la solidarité et la responsabilité parentale partagée » (S. Royal, *op. cit.*).

Deux grands chantiers sont ouverts : celui de la réforme des aides au logement, lesquelles représentent un budget important dans la branche « famille », et celui des allocations familiales (cf. *infra*). Par ailleurs, le soutien aux familles en situation de pauvreté est accru.

Cet axe de l'action publique familiale réfère à une figure du familial qui n'est ni celle de la régulation juridique, ni celle de la figure du familial comme ressource de la nation (par le biais du natalisme), mais celle du familial comme « charge » matérielle pour les parents. La tradition politique française considère cette charge comme socialement compensable, par l'intermédiaire de prestations monétaires dites « d'aide aux familles » ainsi que par diverses formes de soutien à la garde des

---

<sup>81</sup> La compétence de ce ministère sera étendue ultérieurement aux personnes handicapées.

enfants : équipements collectifs, congés, allègements fiscaux, etc. Les débats sur la fiscalisation et sur la mise sous conditions de ressources des allocations familiales en 1997 ont mis en évidence une autre logique du familial, la logique du « risque socialisable », ainsi que l'identifie M. Chauvière (Chauvière, 1999). Ces mesures ont été considérées comme une remise en question d'une forme de solidarité horizontale au profit d'une solidarité plus assistancielle. Ces mesures ont aussi été dénoncées en raison de la perte de cohérence de la politique familiale, de l'abandon de son caractère universel, et de la dilution du familial dans le social<sup>82</sup>.

### 4.3. Le soutien à la parentalité

Le soutien aux parents et à la parentalité est un thème central dans la nouvelle politique de la famille. Le recentrage sur la figure parentale répond à divers objectifs : faciliter la réalisation du désir d'être parent, soutenir l'émergence d'une autorité parentale vraiment partagée, faciliter le partage équilibré des responsabilités parentales entre le père et la mère pour promouvoir une « véritable coparentalité », et enfin faciliter « activement la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, en développant les modes d'accueil de la petite enfance » et en en faisant l'affaire de tous et pas seulement des femmes.

La question de l'exercice de l'autorité parentale et de la responsabilité parentale est l'une des principales préoccupations de la ministre de la Famille et de l'Enfance, ainsi qu'elle l'a déclaré à plusieurs reprises dans ses discours. Elle est abordée sous l'angle juridique (réaffirmation du rôle des pères après séparation par exemple), sous l'angle des aides aux familles (développement de la médiation familiale, création d'une allocation de présence parentale<sup>83</sup>, ...), sous l'angle des relations famille/école en particulier pour maintenir le lien entre les pères et leurs enfants après séparation des parents) et enfin sous l'angle du logement.

Le développement des modes d'accueil des jeunes enfants est la traduction concrète de l'intérêt que porte le gouvernement actuel à la question de la conciliation entre travail et famille qui est l'un de ses grands thèmes de réflexion. Ceci au nom de la liberté des mères d'exercer une activité professionnelle et au nom de l'égalité entre hommes et femmes.

Si le gouvernement a poursuivi la politique antérieure de diversification des modes d'accueil, en revanche, il a infléchi cette politique d'abord en la renforçant, puis par des modifications des conditions d'attribution de certaines prestations allouées pour la garde d'un enfant au domicile des parents (Aged) ou au domicile d'une assistante maternelle (AFEAMA). Cette réforme des prestations répond au souci de les rendre plus équitables<sup>84</sup>. En même temps, les capacités d'accueil des crèches et autres formes collectives d'accueil sont accrues. Il s'agit pour le gouvernement de prendre acte de l'accroissement de l'activité professionnelle des mères et de répondre à leurs besoins en termes quantitatifs et qualitatifs. La professionnalisation des assistantes maternelles est une question à laquelle est sensible la ministre de la Famille et de l'Enfance.

Les choix du gouvernement vont dans le sens d'un soutien au travail des femmes qui est considéré comme un moyen d'autonomie, comme une assurance contre les risques familiaux et comme un

---

<sup>82</sup> Les deux autres figures du familial décelées par M. Chauvière (1999, *op. cit.*) sont d'une part, la figure du familial comme « corps constitué », dépositaire d'une part de citoyenneté, et d'autre part, la figure du familial comme objet de production cognitive, objet de recherche des sciences sociales.

<sup>83</sup> Cette nouvelle prestation familiale annoncée en juin 2001 offre la possibilité à toute personne de réduire ou de cesser temporairement son activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant gravement malade, handicapé ou accidenté, sans perdre son travail et sa protection sociale. Sa durée est de douze mois maximum. L'interruption peut être à temps partiel et partagée entre les deux membres du couple parental. La compensation de la perte de salaire est forfaitaire, sans conditions de ressources.

<sup>84</sup> Ces deux allocations, sont versées par la Cnaf aux parents d'un enfant de moins de six ans pour compenser partiellement le coût d'emploi d'une assistante maternelle agréée. Ces prestations qui allaient aux familles les plus aisées, ont été revues de manière à étendre l'accès, et à les rendre plus justes.

pilier pour l'égalité entre hommes et femmes. Les aménagements de l'allocation parentale d'éducation visent ainsi à faciliter le retour des mères en congé parental sur le marché du travail. Pour soutenir l'engagement professionnel des mères, l'État soutient l'extériorisation des tâches domestiques, de *care* comme les désignent les anglo saxons. Le soutien ne concerne plus seulement les jeunes enfants, il s'applique aussi aux enfants d'âge scolaire pour les activités extra-scolaires ainsi qu'aux jeunes adultes, comme en témoigne les discussions à propos du projet de loi sur la création d'une 'allocation autonomie jeunes'. L'instauration de cette prestation répond au constat d'une diffusion des situations de pauvreté parmi les jeunes, en raison des difficultés d'accès au marché du travail, de l'allongement des études et du recul de l'âge de l'autonomie. Les parents sont sollicités de plus en plus longtemps. Cette option permettant une plus grande autonomie des jeunes adultes a été retenue au détriment d'un allongement de l'âge de versement des allocations familiales qui maintiendrait les jeunes dans la dépendance de la famille.

Cette composante de « l'action sociale familiale » que F. Aballea qualifie de « soutien à la famille » pour la distinguer des composantes « soutien à la fonction parentale » et « lutte contre la précarité et prévention de l'exclusion » revêt une importance accrue dans un contexte de transformations de la société (Aballea, 1999). Elle recouvre toutes les actions développées autour de la garde des jeunes enfants, du temps libre des enfants scolarisés et des activités périscolaires. Ces logiques d'action publique recentrées sur l'enfant, sur ses besoins et son bien-être, sont parfois perçues comme affaiblissant la famille en en faisant « un référent par défaut » (Aballea, *op. cit.*).

Enfin, autre dimension de la politique de conciliation : l'implication des pères dans le partage des responsabilités parentales et domestiques. Telle est l'idée qui fonde la décision de créer un congé de paternité, ainsi que le Premier ministre l'a annoncé lors de la conférence de la famille de juin 2001 : « Quoi de plus essentiel en effet que le droit de chacun de vivre avec ceux qu'il aime et qui l'aiment ? Quoi de plus fondamental dans une société démocratique et solidaire, que le respect du droit de chaque enfant à vivre dans une famille et à recevoir une éducation qui lui permette de trouver sa place dans le monde ? C'est aux pouvoirs publics qu'il revient de garantir ces droits qui vont bien au-delà de la seule distribution de prestations ou d'allocation » (discours d'ouverture de la conférence de la famille, 11 juin 2001). Les objectifs du congé de paternité sont clairement énoncés :

- améliorer l'accueil des nouveaux nés. Cette mesure de politique familiale vise à renforcer l'implication des pères dans l'accomplissement de leurs responsabilités parentales car selon le Premier ministre « dans notre pays, la place des pères n'est pas assez reconnue durant les premières années de la vie de l'enfant » (*op. cit.*) .
- permettre aux parents de mieux articuler vie familiale et vie professionnelle et partager les responsabilités de la conciliation. L'objectif est d'améliorer la « parité familiale ».

Le chantier ouvert à la réflexion des partenaires sociaux pour la préparation de la conférence de la famille de 2002 concerne la question de l'articulation des temps de vie, de manière à améliorer la conciliation des temps professionnels, parentaux, familiaux et sociaux. Une meilleure articulation des temps devrait aussi contribuer à faciliter l'exercice de la fonction parentale. La réalisation de cet objectif suppose une mobilisation nouvelle, et sous des formes à inventer, des partenaires tels que les entreprises et les collectivités locales. Des formes nouvelles de partenariat sont à inventer, notamment au niveau local, de manière à faire de cette question une « cause » à défendre et à construire.

## CONCLUSION

---

L'action publique en direction des familles a évolué sensiblement à la fin des années 90 sous l'effet conjoint de la nécessité de s'ajuster aux transformations de la société, et des changements d'orientation politique. La pluralité des formes familiales est désormais acquise et reconnue. La politique familiale s'est affranchie de l'idéologie nataliste qui lui était associée, même si cette idéologie est encore présente dans certaines enceintes associatives et politiques. Du moins, elle n'impose plus la naissance quand bien même cette préoccupation reste présente dans l'enceinte politique. En revanche, de nouveaux référentiels d'action ont émergé : l'égalité entre hommes et femmes, la justice sociale, les droits de l'enfant. Ces référentiels conduisent à faire émerger de nouvelles figures : la figure parentale s'impose peu à peu sur fonds d'égalité entre les deux parents et de parité familiale dans l'accomplissement des responsabilités. Ils conduisent aussi à mettre l'accent sur de nouveaux registres d'action : celui de l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle en particulier.

Ces nouvelles configurations de l'action publique en direction des familles contribuent à réduire l'autonomie de ce champ politique et à le lier plus étroitement à ceux de la politique sociale, de la politique d'emploi, et des politiques du temps. La lutte contre les inégalités sociales a généré un accroissement des prestations sous condition de ressources et un ciblage de la politique familiale sur les familles les plus démunies. Elle tend à subordonner la politique familiale aux exigences de la politique sociale, faisant croître la tension entre deux référentiels d'action, celui de l'égalité et celui de l'équité, ce dernier cherchant à prendre en considération les inégalités sociales de fait et l'exclusion sociale qui affecte un certain nombre de familles. De même, le contexte économique et la situation du marché du travail ont conduit à lier, en partie, politique familiale et politique d'emploi, l'extériorisation croissante des soins aux enfants représentant en effet un gisement d'emplois. Cet entrelacs entre politique familiale et politique d'emploi a abouti au développement depuis une dizaine d'années d'une véritable nébuleuse d'emplois familiaux, qui s'exercent dans l'enceinte domestique et suppléent aux parents et aux adultes occupés par leur activité professionnelle. Il a également conduit à une diversification des modes de garde des jeunes enfants, ainsi qu'à leur individualisation (Fagnani, 2000 ; Letablier, 2001). L'action publique vis-à-vis de l'accueil des jeunes enfants s'est ainsi adaptée à l'évolution de la demande de modes de garde ainsi qu'aux aspirations nouvelles concernant la flexibilité des modes. Cependant, elle se trouve confrontée à devoir gérer des tensions fortes entre intérêts des parents qui demandent une souplesse accrue des modes de garde afin de s'ajuster à la flexibilité croissante de leur travail et notamment de leurs horaires, et les intérêts des enfants et leur « droit » à vivre en famille (Fagnani, Letablier, 2001).

Enfin, les changements concernent aussi les modes de gouvernance de la famille : la conférence de la famille est devenue en quelques années un instrument de concertation et de prise de décision. Ainsi, si la famille s'est démocratisée, comme l'observent certains sociologues, le gouvernement des affaires familiales s'est peut-être démocratisé lui aussi.

## BIBLIOGRAPHIE

- ABALLÉA F., 1999, « La question de la décentralisation du social familial », in Chauvière, Sassier *et al.* (dir.), *Les implicites de la politique familiale, approches historiques, juridiques et politiques*, Paris, Dunod/Unaf/Cedias.
- ASSIER-ANDRIEU L., 2000, « Les politiques de la vérité familiale : le droit entre la science et le marché », *Droit et Société* 46, p. 615-653.
- BICHOT J., 2000, « L'État et la sécurité sociale », *Commentaire* n° 91, novembre (repris dans *Partages*, 2000).
- BORILLO D., FASSIN E., IACUB M., 1999, *Au-delà du PACS. L'expertise familiale à l'épreuve de l'homosexualité*, Paris : Puf (Politique aujourd'hui).
- CHAMBAZ C., 2000, « Les familles monoparentales en Europe : des réalités multiples », Drees, *Études et Résultats*, n° 66, Paris.
- CHAPERON S., 2000, *Les années Beauvoir : 1945-70*, Paris, Fayard.
- CHARPIN J.-M., 2000, *Rapport sur les perspectives de la France*, La documentation Française, Paris.
- CHAUVIÈRE M., 1999, « Mobilisation familiale et intérêts familiaux », in Chauvière, Sassier *et al.* (dir.), *Les implicites de la politique familiale, approches historiques, juridiques et politiques*, Paris, Dunod/Unaf/Cedias.
- CHAUVIÈRE M., BUSSAT V., 2000, *Famille et codification : le périmètre du familial dans la production des normes*, mission de recherche « Droit et Justice », la documentation Française, Paris.
- COMMAILLE J., 1999, *Chômage et famille*, Rapport au haut Conseil de la population et de la famille, la documentation Française, 116 p., Paris
- COMMAILLE J., 2001, « Les injonctions contradictoires des politiques publiques à l'égard des femmes », in J. Laufer, C. Marry et M. Maruani (dir), *Masculin-Féminin : Questions pour les sciences de l'homme*, Paris, Puf.
- COMMAILLE J., 1996, *Misères de la famille, question d'État*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- COMMAILLE J., Martin Cl., 1998, *Les enjeux politiques de la famille*, Paris, Bayard (coll. « Société »).
- COMMAILLE J., Martin Cl., 1999, « Les conditions d'une démocratisation de la vie privée », in Borillo *et al.* (dir.) *Au-delà du PACS. L'expertise familiale à l'épreuve de l'homosexualité*, Paris, PUF (Politique aujourd'hui).
- CRENNER E., 1998, « La parenté : un réseau de sociabilité actif mais concentré », *Insee Première* n° 600, Paris.
- DEKEUVER-DEFOSSEZ F., 1999, *Rénover le droit de la famille*, Rapport au garde des Sceaux, ministre de la Justice.
- DONZELOT J., 1977, *La police des familles*, Paris, Editions de Minuit (coll. Critique).
- FAGNANI J., 2000, *Un travail et des enfants. Petits arbitrages et grands dilemmes*, Paris, Bayard Editions (société).
- FAGNANI J., LETABLIER M.-T., 2001, *Famille et travail : contraintes et arbitrages*, Paris, La documentation Française (Problèmes politiques et sociaux).
- FORSÉ M., PARODI M., 2001, *Un panorama des opinions à l'égard de l'État-providence. Étude de l'enquête barométrique de la Drees-vague 1*, Drees, Études et Résultats n° 135, septembre.
- HECHT J., 2000, « La démographie comme question politique », in Chauvière, Sassier *et al.* (dir.), *Les implicites de la politique familiale, approches historiques, juridiques et politiques*, Paris, Dunod/Unaf/Cedias.
- JENSON J., SINEAU M., 1995, *Mitterrand et les Françaises. Un rendez-vous manqué*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LANQUETIN M.-T., LAUFER J., LETABLIER M.-T., 2000, « From equality to reconciliation in France ? » in L. Hantrais (ed) *Gendered Policies in Europe : Reconciling Work and Family Life*, Mac Millan Press, London.
- LAROQUE P., 1993, *Au service de l'homme et du droit : souvenirs et réflexions*, Comité d'histoire de la Sécurité Sociale, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité Sociale, Paris.
- LAUFER J., ROGERAT C., 2001, « La bataille de la contraception. Entretien avec Lucien Neuwirth », *Travail, Genre et Société* 6/2001, pp. 5-16.
- LE BRAS H., 2000, « Naissance, natalité et patriotisme », in M. Chauvière, M. Sassier *et al.* (dir.), *Les implicites de la politique familiale, approches historiques, juridiques et politiques*, Paris, Dunod/Unaf/Cedias.
- INED, 1999, *28ème rapport sur la situation démographique de la France*, présenté au Parlement par Madame Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité.

- LENOIR R., 1999, « Le familialisme et le PACS », in D. Borillo, E. Fassin et M. Iacub (dir.), *Au-delà du PACS. L'expertise familiale à l'épreuve de l'homosexualité*, Paris, PUF (coll. Politique aujourd'hui).
- LENOIR R., 1992, « L'État et la construction sociale de la famille », *Actes de la recherche en Sciences sociales*, n°91-92.
- LENOIR R., 1985, « Transformations du familialisme et reconversions morales », *Actes de la recherche en Sciences sociales*, n° 59, sept. pp. 3-48.
- LETABLIER M.-T., 2001, « Work and Family Balance : New Trade Offs in France », paper presented at the Gender Conference, Berlin, September 20-21, 2001, on *Changing Work and Life Patterns in Western Industrial Societies* (Conférence organisée conjointement par le WZB à Berlin et le Murray Radcliffe Institute for advanced studies, Harvard University, USA).
- LUROL M., Pelisse J., 2001, « 35 heures : les disparités entre hommes et femmes », *CEE Quatre pages* n°48, novembre.
- MARTIN J., 1998, « Politique familiale et travail des mères de famille : perspective historique 1942-82 », *Population* n°6, nov.-déc., pp. 1119-1154.
- McRAE S.,(ed), 1999, *Changing Britain : Families and Households in the 90's*, Oxford University Press.
- MONTES J-F., 2000, « Le mythe originel des allocations familiales », in Chauvière, Sassier *et al.* (dir.) *Les implicites de la politique familiale. Approches historiques, juridiques et politiques*, Paris, Dunod/Unaf-Cedias.
- MUNOZ-PÉREZ F., PRIOUX F., 1999, « Reconnaissances et légitimations des enfants nés hors mariage depuis 1965. Des comportements différents selon l'âge des parents et leur milieu social », *Population*, n°6, p. 854-884, Paris.
- PRINGENT R., 1954, *Renouveau des idées sur la famille*, Paris, Puf (Cahier n° 18 Ined).
- PRIOUX F., 2000, « L'évolution démographique récente en France », *Population* vol. 55, n° 3, p. 441-476, Paris.
- RON SIN F., LE BRAS H., ZUCKER-ROUVILLOIS E. (dir.), 1997, *Démographie et Politique*, Éditions universitaires de Dijon.
- ROLLET-ECHALIER C., 1990, *La politique à l'égard de la petite enfance sous la IIIème république*, Paris, Puf (Ined *Travaux et Documents*, n° 127).
- SINGLY (de) F., SCHULTHEIS F. (dir.), 1991, *Affaires de famille, affaires d'État*, Nancy, Ifras, Ed de l'Est.
- STROBEL P., 1997, « Les mésaventures de monsieur Gagnepain », in Ronsin, Le Bras, Zuccker-Rouvillois (eds), *Démographie et politique*, Éditions universitaires de Dijon.
- THÉLOT C., VILLAC M., 1998, *Politique familiale, bilan et perspectives*, Rapport à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité et au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, la documentation Française.
- THÉRY I., 1998, *Couple, filiation et parenté aujourd'hui*, Paris, Odile Jacob la documentation Française, Paris.
- VILLENEUVE-GOKALP C., 1999, « La double famille des enfants séparés », *Population*, n° 1, pp. 9-35.
- VINCENT P., 1950, « La famille normale », *Population* n° 2, pp. 251-269.

# ANNEXE I

## LISTE DES PRINCIPAUX SITES INTERNET SUR « LA FAMILLE »

---

Présidence de la République :

<http://www.elysee.fr/disc/disc.htm>

Premier ministre :

. Discours : <http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=386>

. Politique de la famille : <http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=25276>

Ministère délégué à la famille et à l'enfance :

<http://www.social.gouv.fr/famille-enfance/index.htm>

Parlement :

Questions écrites ou orales : <http://www.senat.fr/airs-cgi/question.cgi>

Etudes de législation comparée : <http://www.senat.fr/elc.html>

CNAF : <http://www.caf.fr/>

UNAF : <http://www.unaf.fr/>

Familles de France : [www.famillesdefrance.asso.fr](http://www.famillesdefrance.asso.fr)

Familles Rurales : <http://www.famillesrurales.org/>

Fédération syndicale des familles : <http://perso.wanadoo.fr/c.s.f/index3.html>

## ANNEXE 2

# PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROJET IPROSEC

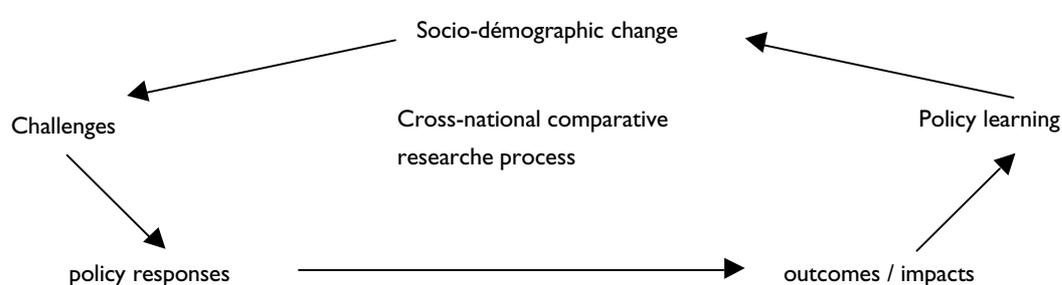
### IMPROVING POLICY RESPONSES AND OUTCOMES TO SOCIO-ECONOMIC CHALLENGES: CHANGING FAMILY STRUCTURES, POLICY AND PRACTICE

**Co-ordinated by Linda Hantrais**

European Research Centre, Loughborough University

**Participating countries :**

France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Spain, Sweden, United Kingdom, Estonia, Hungary, Poland



### Objectives and stages :

*Objective 1 : Develop a greater understanding of socio-demographic change and policy responses in european societies*

#### Research questions :

How is socio-demographic change experienced in different European societies ?

To what extent are national governments facing common social and economic challenges ?

How are policy actors responding to these challenges ?

Can patterns be identified across countries based on measures of family change, policy and practice ?

#### Methods :

Secondary analysis of changing family structures (quantitative EU and national data)

Contextual analysis of policy environments (policy documents, opinion surveys and media debates)

Elite interviews with policy actors to identify policy challenges and responses (politicians, government officials, representatives of employers, trade unions, service providers and NGOs)

Cross national comparative analysis of national data

*Objective 2 : Identify the relative importance of policy among the factors contributing to changing family structures in different national contexts*

Research questions :

How do family members reach decisions about family formation/dissolution and structures ?

To what extent are such decisions influenced by policy as compared to other factors ?

To what extent can similarities and differences be observed within and between countries with regard to decision about family life ?

To what extent do attitudes differ towards state intervention in family life within and between countries ?

Methods :

National surveys (postal/telephone) and interviews with "typical" families (married/unmarried cohabiting couples at different stages in the parenting process, lone parents, divorced and separated couples, reconstituted families, same-sex couples and people living alone)

National analysis of the relative importance of factors determining individual decisions about Family formation / dissolution and structure

Living arrangements

Female economic activity

The distribution of household labour

Cross-national comparative analysis of interview data

*Objective 3 : Assess the transportability of policy solutions formulated in response to the challenges presented by socio-demographic change*

Research questions :

How can policy responses to the challenges posed by socio-demographic change be made more effective at EU and national level ?

What are the contextual explanations for successful policy responses in particular national contexts ?

What can be learnt from these examples of good practice ?

Under what conditions might it be possible to transport policy solutions between countries ?

How could families become more effective policy actors ?

Methods :

Cross-national comparative analysis of the policy formation process and its relationships to socio-demographic behaviour

Analysis of examples of the efficacy of policy in responding to socio-demographic change

Explanations for the success of policies in responding to socio-demographic change

Template the conditions under which transposition of EU legislation could be carried out

**Project co-ordinator :** Linda Hantrais (CO1-UK)

**Co-ordinating team :**

United Kingdom Peter Ackers (CO2), Paul Byrne (CO3), Tess Kay (CO4), Jeremy Leaman (CO5), Monica Threlfall CO (Karel Thomas, Administrator)

**Project team :**

*EU member states*

France Marie-Thérèse Letablier (CR), Sophie Pennec (AC)

Germany Dieter Eißel (AC)

Greece Professor Loukia M. Moussourou (AC)

Ireland Anne-Marie McGauran (RA to Lboro)

Italy Alisa Del Re (AC)

Spain Celia Valiente (RA to Lboro)

Sweden Ingrid Jönsson (CR), Hannah Bing Jackson (RA to Lund)

*Applicant states*

Czech Republic	Prof Martin Poucek (AC)
Estonia	Dr Dagmar Kustar (AC)
Hungary	Dr Maria Neményi (AC)
Malta	Dr Anthony Abela (AC)
Poland	Prof Wielislawa Warzywoda-Kruszynska (CR), Dr Jery Krzyszkowski (AC)

## ANNEXE 3

# LISTE DES ORGANISMES CONTACTÉS

---

### **INSTITUTIONS**

Ministère délégué à la Famille et à l'Enfance  
Délégation interministérielle à la Famille  
Secrétariat d'État aux Droits des femmes  
Caisse nationale des allocations familiales  
Haut conseil de la Population et de la Famille  
Direction de la Population et des Migrations  
Fondation nationale de Gérontologie.

### **ACTEURS POLITIQUES**

Parti communiste  
Parti socialiste  
UDF  
Les Verts

### **ACTEURS ÉCONOMIQUES**

Pour les entreprises : MEDEF  
Pour les syndicats : CFDT, CGT, FO

### **SOCIÉTÉ CIVILE**

Union nationale des associations familiales

## ANNEXE 4

# ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION FAMILIALE EN MÉTROPOLE DEPUIS 1945<sup>85</sup>

---

De 1946 à 1967

**Création de nouvelles prestations affectées.**

**Meilleure adaptation du montant des allocations familiales au coût réel de l'enfant grâce à l'adoption de taux différenciés selon l'âge.**

**Réduction progressive des abattements de zone en ce qui concerne le calcul des prestations.**

**Diminution sensible du pouvoir d'achat de l'allocation de salaire unique.**

**Recul des prestations de naissances.**

**Abandon de l'indexation des prestations familiales sur les salaires.**

- Janvier 1947** - Abattement de zone maximum 36 %.
- Octobre 1947** - Abattement de zone maximum 25 %.
- Juillet 1948** - Assouplissements des conditions de délais pour l'octroi des allocations maternité.
- Septembre 1948** - Création de l'allocation logement familiale accordée aux seules familles de salariés et d'employeurs et travailleurs indépendants puis étendue en 1949 à tous ceux qui perçoivent une prestation familiale, y compris l'allocation de salaire unique ou les allocations prénatales.
- Octobre 1948** - Création d'une indemnité compensatrice, d'un montant uniforme dans toutes les zones (650 francs pour deux enfants, 1 000 francs pour chacun des suivants). Il s'agit d'un complément aux allocations familiales des salariés, suite à une suppression de réduction d'impôt dont ils bénéficiaient pour charge de famille.
- Janvier 1949** - Suppression de l'allocation de salaire unique pour l'enfant de plus de dix ans.
- Mars 1949** - Abattement de zone maximum 20 %.
- Août 1949** - Assouplissement des conditions de délais pour l'octroi des allocations maternité.
- Juillet 1950** - Majoration exceptionnelle de l'indemnité compensatrice (780 francs pour deux enfants, 1 200 francs pour chacun des suivants).
- Septembre 1951** - Les **allocations maternité** sont accordées aux enfants étrangers nés en France qui acquièrent la nationalité française dans les trois mois de la naissance.
- Décembre 1950** - L'indemnité compensatrice est portée à son niveau de juillet 1950.
- Avril 1951** - Majoration de l'indemnité compensatrice (812 francs pour deux enfants, 1 250 francs pour chacun des suivants).
- Octobre 1951** - Majoration de l'indemnité compensatrice (934 francs pour deux enfants, 1437 francs pour chacun des suivants).
- Janvier 1953** - **Rétablissement de la parité des salaires de base** : en effet, par dérogation au principe d'égalité des diverses catégories de familles, le montant du salaire de base (légal ou majoré en fait) a été fixé à plusieurs reprises à des montants différents selon qu'il s'agissait de familles de salariés (ou assimilés) ou de non-salariés. Il en a été ainsi du 1<sup>er</sup> février au 30 juin 1947 et du 1<sup>er</sup> août 1947 au 31 décembre 1952.
- Janvier 1954** - Relèvement du taux des **allocations familiales** : 22 % pour le deuxième enfant, 33 % pour le troisième et chacun des suivants.
- Uniformisation des mensualités **allocations prénatales** au taux de 25 % du salaire de base, soit deux versements après le premier examen, quatre après le deuxième, le solde après le troisième.
- Le droit aux allocations prénatales est étendu à toutes les femmes en état de grossesse.
- Décembre 1954** - Le taux des **allocations de maternité**, non revalorisé depuis 1948, est réduit de trois à deux fois le salaire de base pour la première naissance, de deux fois le salaire de base à quatre tiers pour les suivantes.

---

<sup>85</sup> Source : Prestations Familiales 1999 – Tome I, Allocations Familiales CNAF, pp. 107-123

- Janvier 1955**
- Majoration de 5 % des **allocations familiales** pour chaque enfant de plus de 10 ans à l'exception de l'aîné.
  - **Harmonisation du salaire de base servant au calcul des allocations familiales** des salariés, non-salariés et régimes agricoles, qui avait divergé après 1946 selon les régimes.
  - Le salaire servant de base au calcul de l'**allocation de salaire unique** est décalé par rapport à la base de calcul des autres prestations (base mensuelle de calcul des allocations familiales). Cette disposition est rendue applicable par la suite à l'**allocation de mère au foyer**.
- Avril 1955**
- Abattement de zone maximum 15 %.
- Mai 1955**
- L'autorisation d'accorder des **prêts pour l'amélioration de l'habitat** devient permanente alors qu'elle était limitée antérieurement à l'existence d'excédents du fonds commun de l'allocation logement.
- Juillet 1955**
- Mise en place de l'**allocation de mère au foyer** : créée à l'intention des exploitants ruraux, elle est étendue avec un certain décalage aux non-salariés du régime général, la parité n'ayant été atteinte qu'en avril 1969 pour les familles ayant un enfant de moins de deux ans. Elle est la contrepartie pour les non-salariés de l'allocation de salaire unique accordée aux salariés et assimilés.
- Avril 1956**
- Abattement de zone maximum 10 %.
- Octobre 1957**
- Exclusion de l'aîné du bénéfice des majorations pour âge pour les seules familles de deux enfants.
- Janvier 1958**
- Majoration de l'indemnité compensatrice (981 francs pour deux enfants, 1 509 francs pour chacun des suivants). Elle ne sera plus revalorisée jusqu'à sa suppression au 1<sup>er</sup> janvier 1978.
- Septembre 1958**
- Institution de **primes d'aménagement et de prime de déménagement** : seules ces dernières ont subsisté.
- Décembre 1958**
- Retour aux conditions strictes d'août 1946 pour l'attribution des **allocations maternité** (en matière de délais).
  - Réduction de moitié du taux des trois dernières mensualités des **allocations prénatales**.
- Janvier 1959**
- Les enfants uniques de plus de cinq ans qui ne sont pas à la charge d'un allocataire isolé, ont cessé d'ouvrir droit à l'**allocation de salaire unique**.
- Août 1961**
- Abattement de zone maximum 8 %.
- 1961**
- Réforme de l'**allocation de logement familiale** améliorant les modalités de distribution au profit des familles les plus modestes.
- Janvier 1962**
- La majoration des **allocations familiales** concernant les enfants de 10 ans est portée à 7 %.
  - Le taux des **allocations de maternité** a été fixé à deux fois le montant du salaire de base pour chaque naissance.
  - Le taux de chaque mensualité des **allocations prénatales** est ramené à 22 %.
  - Report de la **limite d'âge** concernant les apprentis de 17 à 18 ans.
- Janvier 1963**
- Abattement de zone maximum 6 %.
  - Les enfants de plus de 15 ans bénéficient d'une majoration d'**allocations familiales** de 15 %.
  - Le salaire au-delà duquel l'apprenti ou l'étudiant ne sont plus considérés comme à charge est fixé au montant du salaire de base contre la moitié précédemment.
- Juillet 1963**
- L'**allocation de mère au foyer** est accordée, dans le régime agricole, aux jeunes ménages sans enfant tandis que les non-salariés du régime général ne bénéficient de cette prestation que s'ils ont au moins deux enfants à charge.
- Janvier 1964**
- Création de l'allocation d'**éducation spécialisée** aux mineurs infirmes ou déficients. Seuls les enfants placés en établissement spécialisé peuvent en bénéficier. Compte tenu de l'insuffisance du nombre des établissements et du fait que la rééducation n'est pas toujours possible, une minorité de familles ayant un enfant handicapé bénéficie de la prestation.
- Août 1964**
- La majoration des **allocations familiales** concernant les enfants de plus de 10 ans est portée à 9 %.
- Août 1965**
- La majoration des **allocations familiales** concernant les enfants de plus de 15 ans est portée à 16 %.
- 1966**
- Aménagements apportés aux éléments de calcul de l'**allocation de logement familiale** afin de freiner l'augmentation des dépenses tout en améliorant l'aide aux familles occupant des locaux neufs ou des logements anciens dont le loyer est libéré.
- Avril 1966**
- Abattement de zone maximum 5 %.
- Avril 1967**
- Abattement de zone maximum 4 %.

**Depuis les ordonnances de 1967 jusqu'en 1973**

**Malgré la gestion séparée des trois branches de la sécurité sociale, la croissance des dépenses d'assurance maladie et des prestations de vieillesse absorbe une part croissante du budget de la sécurité sociale, au détriment des prestations familiales.**

**Le désir de maintenir une politique familiale active (déclin démographique) conduit au choix de la sélectivité :**

- création des prestations spécifiques ciblées sur des populations jugées prioritaires (familles jeunes et nombreuses, familles monoparentales ou ayant un enfant handicapé) ;
- modulation des prestations en fonction des ressources.

**Septembre 1967**

- L'**allocation de salaire unique** aux jeunes ménages sans enfant est supprimée. Les ménages bénéficiant d'un seul revenu salarié continuent à ouvrir droit à l'allocation de logement familiale pendant les deux premières années du mariage.

**Avril 1969**

- Relèvement de l'**allocation de salaire unique et de l'allocation de mère au foyer** en faveur des familles ayant un enfant de moins de deux ans, avec parité dans ce cas entre les différents régimes.

- Le taux des **allocations familiales** pour le troisième et quatrième enfant est porté de 33 à 35 %.

**Août 1970**

- Le taux des **allocations familiales** pour le troisième et quatrième enfant est porté de 35 à 37 %.

**Janvier 1971**

- Relèvement des **allocations maternité** dont le montant est porté de 200 à 260 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales pour les naissances survenues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1971.

- Création de l'**allocation orphelin** sous conditions de ressources en faveur des personnes recueillant un enfant, des conjoints survivants et des mères célibataires. La loi opère une distinction entre les orphelins de père ou de mère (et assimilés) et les orphelins de père et de mère (et assimilés). Dans le premier cas, le parent survivant ou la mère célibataire doit vivre seul et disposer de ressources inférieures à un certain plafond. Dans le second cas, le taux est plus fort. Jusque-là, le régime français des prestations familiales, contrairement à celui de certains pays étrangers, avait ignoré la situation particulière des orphelins.

**Février 1972**

- Création de l'**allocation des mineurs handicapés** sous condition de ressources, au profit des enfants de moins de 20 ans, alors qu'il ne peuvent prétendre à l'allocation d'éducation spécialisée.

- Création de l'**allocation aux handicapés adultes** en faveur des personnes atteintes d'une infirmité entraînant une incapacité permanente égale ou supérieure à 80 % et qui ne peuvent prétendre à une pension de vieillesse ou d'invalidité d'un montant au moins égal à cette allocation. Les bénéficiaires doivent être de nationalité française, âgés de 20 à 65 ans et bénéficier de ressources inférieures à un plafond fixé par décret. La loi a prévu que cette prestation serait financée et servie comme une prestation familiale, sans l'inclure dans la liste des prestations familiales. Il était envisagé de rattacher toutes les prestations répondant à un objectif de solidarité nationale, soit à une autre branche de la Sécurité Sociale, soit à un fonds spécial. Jusque-là les handicapés sans ressources pouvaient bénéficier des allocations d'aide sociale (soumises aux règles d'obligation alimentaire) et de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité.

**Juillet 1972**

- Entrée en vigueur d'une **allocation logement à caractère social**, créée par la loi du 16 juillet 1971. Elle est financée au moyen d'une subvention budgétaire et d'une cotisation de 0,1 % sur les salaires (venant en déduction de la contribution de 1 % à l'effort à la construction pour les employeurs qui en étaient redevables). Les CAF interviennent dans le règlement de cette prestation en raison de leur compétence en matière d'allocation de logement familiale. Cette prestation est destinées, sous condition de ressources, aux personnes âgées, infirmes et jeunes travailleurs de moins de 25 ans.

- L'**allocation de logement familiale** est étendue aux jeunes ménages sans enfant, aux foyers n'ayant qu'un enfant pour lequel ils n'ouvrent droit à aucune prestation familiale, et à ceux qui ont recueilli un ascendant ou un proche parent infirme.

- **Une majoration de l'allocation de salaire unique et l'allocation de mère au foyer** (indexée sur le SMIC) est attribuée sous condition de ressources aux mères ayant au moins quatre enfants ou un enfant de moins de trois ans.

- L'**allocation de salaire unique et l'allocation de mère au foyer** sont soumises à condition de ressources. Dans les faits, leur montant ne sera plus revalorisé.

- Financement par les CAF des **cotisations d'assurance vieillesse des mères de famille** percevant les majorations de l'allocation de salaire unique et de l'allocation de mère au foyer.

- Création de l'**allocation pour frais de garde** attribuée sous condition de ressources aux ménages dans lesquels la femme est active ou aux personnes seules exerçant une activité. En fait, l'allocation de frais de garde n'a touché qu'un nombre limité de familles.

- Janvier 1973** - **Suppression des abattements de zone.**
- Création des **prêts aux jeunes ménages** pour l'équipement mobilier et ménager ou destinés à couvrir les premiers frais qu'entraîne la location d'un logement. Ces prêts sont financés dans un premier temps sur les fonds d'action sociale, puis transformés en prestation légale en janvier 1975. Ils sont soumis à condition de ressources.
- Avril 1973** - Abandon des conditions de ressources pour l'attribution de l'**allocation orphelin.**
- Juillet 1973** - Abandon des conditions de ressources pour l'attribution de l'**allocation des mineurs handicapés.**
- De 1974 à 1981**
- Cette période se caractérise à la fois par la poursuite des évolutions amorcées dans le début des années 70 et par la définition de nouvelles orientations : extension du droit aux prestations à l'ensemble de la population, priorité aux familles nombreuses, recherche d'une certaine neutralité vis-à-vis du travail féminin, instauration d'un revenu minimum en faveur de certaines catégories de population.**
- Rentrée 1974** - Création de l'**allocation de rentrée scolaire** accordée sous condition de ressources à chaque enfant et d'un montant égal à 20 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales.
- Cette prestation a été assortie à deux reprises d'une majoration exceptionnelle (en 1977 et 1979) et d'une allocation spéciale en février 1980. Ces dépenses n'ont pas été financées par le fonds national des prestations familiales.
- Mars 1975** - Création des **allocations postnatales** se substituant aux allocations maternité : la seule condition exigée concerne le respect de la passation des trois examens médicaux dans les deux premières années de la vie.
- L'**allocation orphelin** peut être attribuée pour les enfants manifestement abandonnés.
- Octobre 1975** - Les femmes assumant la charge d'un handicapé bénéficiaire de l'allocation d'éducation spéciale ou de l'allocation aux adultes handicapés sont affiliées à l'**assurance vieillesse des mères au foyer** (loi du 30 juin 1975).
- Création de l'**allocation d'éducation spéciale** à la place de l'allocation d'éducation spécialisée et de l'allocation aux mineurs handicapés. D'un montant plus avantageux (32 % au lieu de 15 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales), elle est attribuée de façon plus souple, sous condition de ressources. Elle est assortie de deux compléments en faveur des enfants atteints d'un handicap dont la nature ou la gravité exige des dépenses particulièrement coûteuses.
  - Création de l'**allocation aux adultes handicapés** qui remplace l'allocation aux handicapés adultes et certaines allocations d'action sociale. Son montant est plus substantiel et évolue rapidement, au rythme du minimum-vieillesse. Elle est complétée par une allocation compensatrice accordée aux personnes qui ont besoin de l'aide d'une tierce personne ou qui s'exposent à des frais supplémentaires en raison de l'exercice de leur profession. L'instauration en 1978 d'un système de garantie de ressources au profit des handicapés exerçant une activité professionnelle a minoré légèrement la progression de ces dépenses indues supportées par le fonds national des prestations familiales. La prise en charge de l'allocation aux adultes handicapés par le budget de l'état est instaurée en 1983.
- Octobre 1976** - Création de l'**allocation de parent isolé** qui garantit un revenu minimum à toute personne seule, soit en état de grossesse, soit chargée de famille, suite à un décès, un divorce ou une séparation. L'allocation est égale à la différence entre le plafond de ressources et le montant des ressources propres de l'intéressé. Elle est versée pendant un an maximum ou jusqu'à ce que le plus jeune des enfants ait atteint l'âge de trois ans.
- Janvier 1978** - **Suppression de toute condition d'activité professionnelle** (loi du 4 juillet 1975). La population non active est ventilée entre les différents régimes, en fonction de la nature de l'activité antérieure. Les personnes seules n'ayant jamais travaillé et les chômeurs sont affiliés au régime général.
- La mise en place de l'aide personnalisée au logement traduit la priorité donnée à l'aide à la personne au détriment de l'aide à la pierre :
  - . l'aide personnalisée au logement peut être attribuée quelle que soit la situation familiale, notamment à des personnes seules ou à des ménages sans enfant ;
  - . **les plafonds de ressources sont plus élevés qu'en allocation de logement familiale. Par contre, seuls certains logements ouvrent droit à la prestation ;**
  - . le loyer plafond et le forfait charge sont plus élevés que ceux de l'allocation de logement familiale. Le montant de la prestation est davantage en rapport avec la dépense : il est fonction du confort et de la zone géographique (la notion de zone d'implantation du logement sera également appliquée à l'allocation de logement familiale à partir de décembre 1981) ;
  - . **le barème de l'aide personnalisée au logement favorise les familles de trois enfants au niveau du nombre de parts servant au calcul des droits.**
  - Création du **complément familial** à la place de l'allocation de salaire unique-allocation de mère au foyer, de l'allocation de frais de garde et de leur majoration. Plus simple et sensiblement supérieur aux anciennes prestations, le complément familial est accordé aux familles de trois enfants et plus ou aux familles ayant un enfant de moins de trois ans. un plafond de ressources plus élevé permet à certaines familles à revenu moyen d'en bénéficier.

- L'abattement prévu pour les ménages à deux revenus est loin de compenser l'apport que représente un deuxième revenu : l'objectif de neutralité n'est donc pas atteint, les ménages à un revenu demeurant favorisés.
- Modification des taux des **allocations familiales** (+ 1 % pour le deuxième enfant et le troisième enfant, + 2 % pour chaque enfant au-delà du quatrième).
- Suppression des **indemnités compensatrices**.
- Augmentation de 50 % de l'allocation orphelin partielle.
- L'affiliation à l'**assurance vieillesse** des mères de familles est étendue aux femmes bénéficiaires du complément familial ayant un enfant de moins de trois ans ou quatre enfants et à celles ayant un handicapé à charge même si elles ne bénéficient pas de l'allocation d'éducation spéciale ou de l'allocation aux adultes handicapés.

**Janvier 1979**

- Le **choix de l'allocataire** percevant les prestations familiales, père ou mère est possible.

**Juillet 1979**

- Modification du taux des **allocations familiales** pour le troisième enfant (+ 3 %).

**Septembre 1979**

- Majoration des **allocations postnatales** en cas de naissances multiples.

**1979-1980**

- Prise en charge des **collectivités locales** par le régime général.

**Janvier 1980**

- Nouvelle extension de l'assurance vieillesse des parents au foyer au profit des mères de familles de trois enfants titulaires du complément familial.

- Les conditions d'affiliation à l'**assurance vieillesse** concernent :

- . les familles ayant au moins trois enfants et dont le revenu est inférieur au plafond du complément familial ;
- . les femmes ayant un enfant de moins de trois ans et dont le revenu est inférieur à 2 130 fois le SMIC ;
- . les femmes isolées dont le revenu est inférieur à ce dernier plafond, qu'elles aient un enfant de moins de trois ans ou trois enfants.

**Juillet 1980**

- Majoration de 1 % du taux des **allocations familiales** pour le troisième enfant, de 0,5 % pour chacun des suivants.

- Modification de la répartition du taux des **allocations postnatales** : elles sont majorées pour la troisième naissance de manière à porter à 10 000 francs le montant cumulé des prestations familiales afférentes à la naissance.

- Le **congé maternité** pour le troisième enfant est porté à 26 semaines, au lieu de 16 pour les naissances de rang un et deux.

**Janvier 1981**

- Création du **supplément de revenu familial** qui garantit un revenu minimum aux familles de trois enfants et plus. Toutefois, les familles les plus pauvres ne perçoivent qu'une allocation forfaitaire minimale, d'un montant inchangé depuis sa création. Les ménages ayant des revenus au moins égaux au SMIC ouvrent droit au supplément de revenu familial différentiel par rapport aux plafonds de ressources de cette prestation familiale. Ces plafonds n'ont jamais été revalorisés, jusqu'à la suppression de la prestation en août 1990.

- La loi de finances attribuée pour 1981 une **demi-part supplémentaire aux contribuables qui ont trois enfants à charge**.

**Après 1981**

- . **Le niveau des prestations est fortement relevé au cours de l'année 1981 et au début de l'année 1982 (politique de relance de la consommation).**

- . **Une harmonisation des droits est tentée, l'objectif étant d'atténuer les très fortes discriminations fondées sur la taille de la famille et le niveau des ressources (selon le principe de droit de l'enfant).**

- . **L'aggravation de la situation financière impose, à partir de l'été 1982, une remise en question de l'évolution amorcée.**

**Juillet 1981**

- Modification des taux des **allocations familiales** (25,5 % pour une famille de deux enfants, 46 % pour le troisième enfant, 41 % pour le quatrième enfant et 39 % pour chacun des suivants).

- Fort relèvement des barèmes de l'allocation de logement et de l'aide personnalisée au logement.

- Le montant maximum versé à un bénéficiaire de l'**allocation aux adultes handicapés** connaît un accroissement de 41 % entre juin 1981 et janvier 1982. La refonte du barème entraîne un élargissement considérable du champ des bénéficiaires.

**Décembre 1981**

- Nouvelle actualisation du barème d'**allocation de logement**.

**1982**

- Les avantages fiscaux tirés du **quotient familial** sont plafonnés à 7 500 francs pour 1982.

**Janvier 1982**

- Aménagement de l'**allocation d'éducation spéciale** en cas de retour au foyer et en cas de placement.

**Février 1982**

- Le taux des **allocations familiales** pour les familles de deux enfants est fortement relevé passant de 25,5 % à 32 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales alors que le taux pour le troisième enfant est abaissé de 46 % à 40 % (ce dernier taux devient également applicable pour chaque enfant au-delà du troisième).

**Juillet 1982**

- Droit à l'**allocation orphelin** pour abandon manifeste acquis au bout de deux mois au lieu de six mois.

**Novembre 1982**

- Report de la **date du fait générateur** ouvrant droit à prestation : en cas d'ouverture de majoration de droits, celle-ci n'interviendra qu'à compter du premier du mois suivant l'événement.

- Janvier 1983**
- Le taux **des allocations pré- et postnatales** est abaissé. Il en est de même pour le complément familial (41,65 % contre 44,75 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales), mais leur montant reste stable du fait de la hausse de la BMAF.
  - Diminution de moitié de la **majoration pour naissance** ou adoption de rang trois ou plus.
  - Le plafond de ressources pour l'octroi des prêts aux jeunes ménages est abaissé de 25 %. L'enveloppe consacrée à ces prêts passe de 2 % à 1,7 % de la masse des prestations familiales versées.
- Février 1983**
- Avancement de la **date de réduction ou de fin de droit** : le versement des prestations familiales est décalé d'un mois, dans le sens défavorable aux allocataires.
  - Augmentation de 50 % du montant du complément de première catégorie de l'**allocation d'éducation spéciale**.
- 15 Juillet 1983**
- Non-versement de l'**allocation de logement familiale** pour la période prénatale.
- Juillet 1984**
- Relèvement de 25 à 30 % de la majoration pour enfant à charge du plafond du complément familial (à partir du troisième enfant) et de l'**allocation de rentrée scolaire** (à partir du premier enfant).
  - Doublement de l'**abattement sur ressources** pour les parents isolés et les ménages à deux revenus, pour le droit au complément familial.
- Janvier 1985**
- Création de l'**allocation au jeune enfant** (45,95 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales) qui remplace pour les enfants conçus après le 31 décembre 1984, les allocations pré- et postnatales et le complément familial pour enfant de moins de trois ans. Elle est versée :
    - . sans condition de ressources pendant neuf mois (cinq mois pendant la grossesse, le mois de naissance, les trois premiers mois de vie) ;
    - . sous condition de ressources jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant ;
    - . pour chaque enfant à naître ou de moins de trois ans.
  - Le **complément familial** est désormais réservé aux foyers assurant la charge d'au moins trois enfants de plus de trois ans.
  - La **majoration pour naissance de rang trois** et plus est supprimée pour les enfants nés après le 31 décembre 1984.
  - Création de l'**allocation parentale d'éducation** pour la personne qui interrompt ou qui réduit son activité professionnelle à l'occasion de la naissance, de l'adoption ou de l'accueil d'un enfant de moins de trois ans, portant à trois ou plus le nombre d'enfants. Le bénéficiaire doit justifier de deux ans d'activité antérieure dans les trente trois mois précédant cet événement. L'allocation parentale d'éducation est versée pendant vingt-quatre mois au plus sans condition de ressources. Une allocation à mi-taux peut être versée.
  - Sont désormais affiliés à l'**assurance vieillesse des parents au foyer** la personne isolée et pour un couple l'un ou l'autre de ses membres n'exerçant pas d'activité professionnelle, bénéficiaire du complément familial, de l'allocation au jeune enfant ou de l'allocation parentale d'éducation ou ayant un handicapé à charge sous réserve que ses ressources ou celles du ménage soient inférieures à un plafond annuel.
- Juin 1985**
- Substitution de l'**allocation de soutien familial** à l'allocation orphelin. L'attribution aux CAF d'une mission de recouvrement des pensions alimentaires ne concerne dans un premier temps que les personnes isolées. Au 1<sup>e</sup> décembre 1985, cette cible est étendue et inclut par exemple les femmes remariées ou vivant en union libre. Lorsqu'un parent se soustrait partiellement au versement de la créance alimentaire, l'organisme débiteur des allocations familiales verse une allocation différentielle sans que le montant cumulé de celle-ci et du versement partiel de la pension puisse excéder le montant de l'allocation de soutien familial.
- Janvier 1986**
- Harmonisation de la **date de versement** des prestations (paiement à terme échu, entre le deuxième et le cinquième jour du mois suivant).
- Janvier 1986**
- Relèvement d'un point du barème des **allocations familiales** à partir du troisième enfant.
  - Le taux de calcul de l'**allocation parentale d'éducation** passe de 62,4 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales à 90,2 %.
- Avril 1986**
- Extension de l'**allocation de logement sociale** aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique et de l'allocation de fin de droits sous certaines conditions.
- Janvier 1987**
- Suppression des **prêts aux jeunes ménages** dont la gestion avait été confiée aux banques en 1985-1986.
  - Réforme de l'allocation au jeune enfant qui devient l'**allocation pour jeune enfant** : son montant est identique mais il ne peut plus être versée qu'une seule allocation pour jeune enfant sous condition de ressources, quel que soit le nombre d'enfants de moins de trois ans. Cependant, si la famille a déjà un enfant de moins de trois ans, le cumul est possible pendant la période prénatale jusqu'aux trois mois de l'enfant à naître.
  - L'allocation pour jeune enfant peut être cumulée avec le complément familial pendant la période prénatale jusqu'au mois de la naissance inclus.
  - Suppression du **complément familial** de « maintenance » lorsque la famille passe de trois à deux enfants.
  - Suppression du remboursement du **congé de naissance** aux employeurs.
- Avril 1987**
- Extension de l'**allocation parentale d'éducation** : allongement de la durée de versement jusqu'aux trois ans de l'enfant, augmentation sensible de son montant mensuel (142,57 % de la BMAF) mais suppression du cumul possible avec l'allocation pour jeune enfant, allègement de la condition d'activité antérieure (il suffit

d'avoir travaillé deux ans dans les deux ans précédant la naissance de l'enfant de rang trois).

- Création de l'**allocation de garde d'enfant à domicile** attribuée à la famille ou à la personne seule employant à son domicile une personne chargée de la garde d'au moins un enfant de moins de trois ans, lorsque chaque membre du couple ou lorsque le parent isolé exerce une activité professionnelle. Versée sans condition de ressources jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant, son montant est égal au remboursement des cotisations sociales dans la limite de 2 000 francs par mois. Elle peut être cumulée avec l'allocation parentale d'éducation à mi-taux.

- Juin 1987** - La **prime de déménagement** est réservée aux seules familles déménageant à l'occasion d'une naissance de rang trois ou plus.
- Janvier 1988** - Création de deux nouveaux barèmes **aide personnalisée au logement** applicables aux logements nouvellement conventionnés sans travaux (APL 2A) ou avec travaux (APL2B), dans le parc locatif social.
- Décembre 1988** - **Création du** revenu minimum d'insertion.
- Extension de l'**allocation de logement sociale** aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.
- Avril 1990** - Tout travailleur ressortissant d'un **État de la CEE**, exerçant une activité en France ou en situation de chômage indemnisé, ouvrira droit, pour sa famille résidant dans un autre État membre aux allocations familiales, à l'allocation pour jeune enfant sous condition de ressources, au complément familial, à l'allocation de parent isolé, à l'allocation de soutien familial, à l'allocation d'éducation spéciale et à l'allocation de rentrée scolaire. La mesure est rétroactive jusqu'au 15 janvier 1986.
- Juin 1990** - Le cumul de la garantie de ressources et de l'**allocation aux adultes handicapés** ne doit pas dépasser un certain pourcentage du SMIC (100 à 110 % pour un célibataire) pour les handicapés travaillant dans un centre d'aide par le travail.
- Juillet 1990** - Passage de l'**âge limite** de versement des prestations familiales de 17 à 18 ans.
- Extension de l'**allocation de logement sociale** aux personnes hébergées dans les centres de long séjour.
- Août 1990** - Extension de l'**allocation de rentrée scolaire** aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés, du revenu minimum d'insertion, de l'aide personnalisée au logement et aux enfants de 16 à 18 ans non révolus au 15 septembre.
- **Suppression du supplément de revenu familial** et du versement des prestations familiales en faveur de la **jeune fille restant au foyer**.
- Octobre 1990** - Extension de l'**allocation de logement sociale** aux bénéficiaires de l'allocation d'insertion.
- Janvier 1991** - Extension de l'**allocation de logement sociale** aux personnes non encore couvertes par une aide au logement, en région Ile-de-France et dans les départements d'Outre-mer.
- Entrée en vigueur de l'**aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle** : prise en charge des cotisations patronales et salariales de l'assistante maternelle (lorsque le salaire servi à celle-ci n'excède pas cinq fois la valeur du SMIC par jour et par enfant), dès lors qu'un enfant de moins de six ans est gardé. Le règlement est effectué exclusivement par les CAF et les CMSA, avec mise en œuvre d'une procédure de tiers payant. Cette nouvelle prestation se substitue à la prestation spéciale légale assistante maternelle versée par les seules CAF sur leur fonds d'action sociale.
- Les décrets du 3 septembre 1990 limitent le bénéfice des dérogations accordées aux **régimes spéciaux**, aux seules administrations de l'État pour les personnels de droit public qu'elles rémunèrent (non compris les P et T) ainsi qu'à la SNCF, à l'EDF-GDF et à la RATP. La Banque de France et le Commissariat à l'énergie atomique font exception jusqu'en janvier 1994. Les exploitations autonomes issues des P et T ont continué, au cours de l'année 1991, à verser directement les prestations familiales à leurs agents. Les offices et établissements publics représentent 211 millions de francs de prestations et 753 millions de cotisations en 1990, les PTT 1,7 milliard de prestations et 2,8 milliards de cotisations.
- Octobre 1991** - Création d'un troisième complément de l'**allocation d'éducation spéciale** pour les enfants atteints d'un handicap justifiant des soins continus de haute technicité. Son versement est subordonné à la cessation d'activité d'un des parents ou à l'embauche d'une tierce personne, et à la présence de l'enfant au foyer. Il n'est pas cumulable avec les deux autres compléments de l'allocation d'éducation spéciale. Son montant est égal à la majoration pour tierce personne, attribuée aux invalides de troisième catégorie (5 017,82 francs jusqu'au 31 décembre 1991, 5 068 francs au 1<sup>er</sup> janvier 1992).
- Janvier 1992** - Extension de l'**allocation de logement sociale** aux personnes non encore couvertes par une aide au logement, dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.
- Majoration de l'**aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle** agréée ou déclarée, correspondant à une prise en charge d'une partie du salaire de l'assistante maternelle (mesure en faveur des emplois de proximité) : 500 francs maximum par mois pour un enfant de moins de trois ans (25,78 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales), 300 francs pour un enfant de moins de six ans (15,47 % de la BMAF).
- Avril 1992** - Prise en charge par les CAF et les CMSA des bénéficiaires de l'**allocation de garde d'enfant à domicile** relevant des autres régimes et mise en place d'une procédure de tiers payant en avril pour les nouvelles demandes, de juillet pour les autres bénéficiaires.
- Janvier 1993** - Dernière phase d'extension de l'ALS (communes rurales) : toute personne supportant une charge de logement et disposant de ressources inférieures à un certain plafond ouvre dorénavant droit à une prestation

de logement (APL, ALF ou ALS).

- Elargissement de la compétence du régime général pour le versement de l'ALS, assuré par les CAF pour les bénéficiaires de cette prestation qui relèvent des régimes spéciaux (les Caisses du régime général et de la Mutualité agricole sont désormais seules habilitées à verser l'APL et l'ALS).

- Création de l'**aide forfaitaire en faveur de la vie autonome à domicile des adultes handicapés** (AFH, égale à 16 % de l'allocation à taux plein, soit 500,93 francs) pour un bénéficiaire de la prestation ayant un taux d'incapacité d'au moins 80 % et percevant une aide au logement pour un logement indépendant (excluant les structures collectives). Les dépenses sont imputées au fonds d'action sociale jusqu'en juin 1994, puis au fonds national des prestations familiales. Elles sont remboursées par l'État.

- Réduction d'impôt en faveur des familles dont les **enfants poursuivent des études secondaires ou supérieures** (400 francs pour un enfant fréquentant le collège, 1 000 francs pour le lycée, 1 200 francs pour un cycle d'enseignement supérieur).

#### Avril 1993

- Création de l'**aide aux associations logeant à titre transitoire des personnes défavorisées** dans l'attente de l'attribution d'un logement autonome (ALT). Le montant de la prestation dépend du nombre de logements mobilisés par l'association et de leur capacité d'accueil. La prestation est versée par les seules caisses d'Allocations familiales et par les caisses de la Mutualité sociale agricole. Elle relève du fonds national de l'aide au logement qui bénéficie à cet effet d'une contribution de l'État et des régimes de prestations familiales.

#### Août 1993

- 1 500 F au titre de l'**allocation de rentrée scolaire majorée** (dont 1 097 F de majoration). La majoration est remboursée par l'État.

#### Janvier 1994

- **Rattachement au régime général** des allocataires relevant de la Banque de France, du Commissariat à l'énergie atomique, de l'Institut national de la recherche agronomique, de l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'Outre-mer.

#### Juillet 1994

- Réforme de l'**allocation parentale d'éducation** concernant tout enfant né à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1994 :

- . l'extension au deuxième enfant, sous réserve que le bénéficiaire ait travaillé deux ans dans les cinq ans précédant la naissance (les périodes de chômage étant assimilées à une activité) ;
- . l'attribution de l'allocation parentale d'éducation en cas d'activité à temps partiel. Si l'activité est au plus égale à 50 % de la durée légale du travail, l'allocation parentale d'éducation réduite est égale à 94,27 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales. Elle est de 71,29 % de la base si l'activité est comprise entre 50 et 80 %. L'allocation parentale d'éducation à taux partiel peut ouvrir droit à l'assurance vieillesse des parents au foyer ;
- . la prolongation du versement de l'allocation parentale d'éducation jusqu'au sixième anniversaire des enfants en cas de naissances multiples.

- Le **complément d'allocation aux adultes handicapés** se substitue à l'aide forfaitaire en faveur de la vie autonome des adultes handicapés. Il n'est plus nécessaire que les bénéficiaires déposent une demande.

#### Août 1994

- Reconstitution de l'allocation de **rentrée scolaire majorée** (1 500 francs par enfant, dont 1 089 francs de majoration). La majoration est remboursée par l'État.

- L'**aide à la scolarité** se substitue aux bourses des collèges versées par l'Education nationale. Elle est attribuée pour chaque enfant de 11 à 16 ans, aux familles ayant bénéficié d'une prestation versée par la CAF au titre du mois de juillet précédant la rentrée scolaire. Son montant est fonction des ressources de la famille, qui doivent être inférieures à un certain plafond, très inférieur à celui de l'allocation de rentrée scolaire : il est égal soit à 16,4 % de la base de calcul, soit à 52,27 % (respectivement 337 et 1 080 francs).

#### Janvier 1995

- Une **allocation parentale d'éducation** partielle peut être versée à chacun des membres d'un couple exerçant une activité professionnelle à temps partiel, sous réserve que le montant cumulé des deux allocations ne soit pas supérieur à celui des prestations à taux plein. Cette réforme concerne les enfants nés depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1994.

- L'aménagement de l'allocation pour la **garde d'enfant à domicile** comporte deux volets :

- . le montant maximal de la prestation est déplafonné et correspond désormais au montant total des cotisations sociales dues pour l'emploi à temps plein d'une garde d'enfant sur la base de la rémunération minimale prévue par la loi (11 838 francs par trimestre) ;
  - . la création d'une allocation à mi-taux pour les enfants de trois à six ans ou en cas de bénéfice d'une allocation parentale d'éducation à taux partiel. Le montant maximum de la prestation est égal à 5 519 francs.
- Forte revalorisation du complément de l'**aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée** :
- . 38,48 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales pour un enfant de moins de trois ans (soit une progression de 50 %) ;
  - . 19,24 % de la base de calcul pour un enfant de trois à six ans (+ 24 %).

- Prolongation du cumul de plusieurs **allocation pour jeune enfant** en cas de naissances multiples, pour les enfants nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1995. Jusque là, ce cumul était possible jusqu'au premier anniversaire des enfants.

- Création d'une **allocation d'adoption**, accordée pour tout enfant arrivé dans un foyer d'adoption à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1995, quelles que soient la situation familiale et les ressources de la famille adoptante. L'allocation est due pour six mois. Son montant par enfant est égal à 30 % de la base de calcul (624 francs) et

elle n'est pas cumulable avec l'allocation de soutien familial.

- Février 1995**
- Extension à l'**aide personnalisée au logement** des dates d'effet applicables depuis 1983 aux autres prestations : cette réforme réduit de deux mois la durée de versement de la prestation.
  - Réduction de deux ans à trois mois de la période de rappel lors de l'ouverture d'un droit à l'**allocation logement** ou à l'aide personnalisée au logement.
- Juillet 1995-1996**
- La **compétence des CAF** est affirmée pour le versement de l'allocation logement familiale aux personnes relevant des fonctionnaires, de France Telecom et de l'EDF-GDF dès le 1<sup>er</sup> juillet 1995. Pour la Poste, la date d'application est reportée au 1<sup>er</sup> juillet 1996. Fin 1996, la SNCF et la RATP sont les seuls régimes spéciaux qui continuent à verser l'allocation logement familiale.
- Août 1995**
- L'allocation de **rentrée scolaire** majorée est maintenue à 1 500 francs : 670 francs d'allocations et 830 francs de majoration remboursée par l'État.
- Septembre 1995**
- Suppression de la sanction *a priori* de la non-passation des examens médicaux pré- et postnataux pour le versement de l'**allocation pour jeune enfant** jusqu'au quatrième mois de l'enfant.
- Janvier 1996**
- Mise sous condition de ressources de l'**allocation pour jeune enfant** versée avant le quatrième mois de l'enfant (droit à la prestation à compter de janvier).
  - Assimilation de l'**enfant** à naître à un enfant né pour la détermination du plafond de ressources de l'allocation pour jeune enfant.
  - Non-revalorisation des **prestations familiales**.
- Février 1996**
- Intégration dans l'assiette du **remboursement de la dette sociale**, des aides personnelles au logement.
- Juillet 1996**
- Non-revalorisation des **plafonds de ressources**.
- Août 1996**
- Principe d'une parité des droits sociaux attachés à la naissance et à l'**adoption** d'enfants arrivés au foyer à compter d'août 1996. L'allocation d'adoption passe de 624 francs à 955 francs (idem APJE). Elle est soumise à une condition de ressources identique à celle de l'allocation pour jeune enfant. Sa durée de versement est portée de 6 à 21 mois. L'allocation d'adoption est cumulable avec l'APJE due jusqu'au 3<sup>e</sup> mois de vie, avec l'APJE due à partir du 4<sup>e</sup> mois et avec une autre allocation d'adoption pendant les neuf premières mensualités de son versement (pas de limite à ce cumul en cas d'adoptions multiples simultanées). Par contre, elle n'est pas cumulable avec le complément familial, l'allocation de soutien familial (sauf celle due pour un autre enfant) et l'allocation parentale d'éducation.
  - L'allocation **parentale d'éducation** peut être attribuée pendant un an en cas d'adoption d'un enfant âgé d'au moins deux ans et de moins de seize ans ; cette durée est portée à trois ans en cas d'adoption simultanée d'au moins trois enfants. Le droit à l'allocation parentale d'éducation de rang 2 et à l'allocation parentale d'éducation à taux partiel est ouvert pour l'enfant arrivé au foyer à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1994, même s'il est né avant cette date.
  - Réduction de l'allocation de **rentrée scolaire** majorée (1 000 francs au lieu de 1 500 francs de prestation majorée en 1995).
- Janvier 1997**
- Intégration des prestations familiales dans l'assiette du **remboursement de la dette sociale**.
  - Diverses mesures de rationalisation de la **base de ressources**.
- Avril 1997**
- Création d'un forfait logement applicable aux nouvelles demandes d'allocations de **parent isolé** lorsque les allocataires bénéficient d'une aide au logement (ALF, APL ou ALS) ou d'un hébergement gratuit (ni loyer ni remboursement de prêt). Auparavant, seule l'ALF était prise en compte dans les ressources pour le calcul de l'API.
  - Fusion des barèmes de l'aide personnalisée au **logement** en secteur locatif.
- Juillet 1997**
- Les **plafonds de ressources** sont indexés sur les prix (au lieu de l'être sur le salaire moyen ou le SMIC, suivant la prestation considérée).
- Août 1997**
- Allocation de **rentrée scolaire** majorée portée à 1 600 francs (idem 1995) au lieu de 1 000 francs de prestation majorée en 1996.
- Décembre 1997**
- Revalorisation rétroactive de la BMAF de juin à décembre 1995, soit 2 096,64 francs sur sept mois. La dépense (estimée à 650 MF) a été comptabilisée en dépenses diverses en 1997, les versements aux familles sont intervenus en 1998.
- Janvier 1998**
- Passage de l'**âge limite** de versement des prestations familiales de 18 à 19 ans.
  - Réduction du montant de l'allocation de **garde d'enfant** à domicile, différenciée suivant l'âge de l'enfant et les ressources :
    - . pour la garde des enfants de moins de 3 ans : si les ressources sont supérieures à un certain plafond, prise en charge de 50 % du montant des cotisations sociales dans la limite d'un montant trimestriel maximal de 6 418 francs (au lieu d'une prise en charge de 100 % dans la limite d'un plafond de 12 836 francs avant la réforme) ; si les ressources sont inférieures au plafond, prise en charge de 75 % du montant des cotisations sociales dans la limite d'un montant trimestriel maximal de 9 627 francs (au lieu d'une prise en charge de 100 % dans la limite d'un plafond de 12 836 francs avant la réforme) ;
    - . pour la garde des enfants de 3 à 6 ans ou en cas de bénéfice d'une allocation parentale d'éducation à taux partiel : prise en charge de 50 % du montant des cotisations sociales dans la limite d'un montant trimestriel maximal de 3 209 francs (au lieu d'une prise en charge de 100 % dans la limite d'un plafond de 6 418 francs avant la réforme).

- Mars 1998** - Mise sous condition de ressources des **allocations familiales**, dans l'attente d'un réexamen de la politique familiale.
- Juin 1998** - Création de l'allocation **spécifique d'attente** (ASA) destinée aux personnes de moins de 60 ans, ayant cotisé 160 trimestres ou plus à l'assurance vieillesse et percevant l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou le RMI. Lorsque l'allocation spécifique d'attente ne suffit pas à porter le total des ressources du bénéficiaire à 5 000 francs, ce montant est majoré à due concurrence. Elle est payée par les CAF pour le compte de l'État.
- Le droit à l'allocation aux **adultes handicapés** est étendu à l'ensemble des personnes de nationalité étrangère dans les mêmes conditions que pour les nationaux, sous réserve qu'ils justifient de la régularité de leur séjour en France, (avec la possibilité de rétroactivité à compter du 1<sup>er</sup> février 1991 au profit de certaines catégories de ressortissants maghrébins).
- Août 1998** - L'allocation de **rentrée scolaire** majorée est maintenue à 1 600 francs.
- Suppression de l'**aide à la scolarité** et rétablissement du système antérieur des bourses des collèves.
- Novembre 1998** - Possibilité de cumuler le **RMI** et l'allocation pour jeune enfant versée du cinquième mois de la grossesse au mois de naissance de l'enfant.
- Extension du principe d'intéressement à la reprise d'activité aux bénéficiaires de l'allocation de **parent isolé**.
- Janvier 1999** - Passage de l'âge limite de versement des **prestations familiales** de 19 à 20 ans pour les jeunes inactifs (enfants nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1980).
- Retour à l'universalité des **allocations familiales**. Parallèlement, le quotient familial, c'est-à-dire les économies d'impôts auxquelles donne droit le fait d'avoir des enfants, est limité à 11 000 francs au lieu de 16 380 francs par demi-part.
- Report d'un an des majorations pour âge des **allocations familiales** de 10 à 11 ans (enfants nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1989) et de 15 à 16 ans (enfants nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1984).
- Possibilité de cumuler les majorations pour âge des allocations familiales et le RMI.
- Remboursement des dépenses d'allocation de parent isolé par l'État.
- Pour les personnes dont le taux d'incapacité est compris entre 50 et 80 %, l'allocation aux **adultes handicapés** est supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier lorsque les titulaires atteignent 60 ans (et à l'échéance de la COTOREP pour ceux qui ont dépassé 60 ans au 1<sup>er</sup> janvier 1999).
- Juillet 1999** - Première étape de l'alignement sur trois ans des loyers plafonds des allocations de **logement** (ALF, ALS) sur ceux de l'aide personnalisée au logement (APL)
- Août 1999** - Extension de l'allocation de **rentrée scolaire** aux familles d'un enfant non-allocataires.
- Maintien de l'allocation de **rentrée scolaire** majorée à 1 600 francs.
- Décembre 1999** - Prime exceptionnelle versée aux RMIstes. Son montant modulé selon la composition du foyer est de 1 000 francs pour une personne seule (coût estimé à 1 554 millions de francs).
- Janvier 2000** - L'âge limite pour les enfants à charge est reporté de 20 à 21 ans pour l'ouverture du droit au **complément familial** (720 millions de francs en année pleine) et aux aides au **logement** (480 millions de francs en année pleine).
- Août 2000** - Pérennisation du montant de l'allocation de **rentrée scolaire** à 1 600 francs. Prise en charge du coût de la majoration par l'État pour les titulaires du RMI et par le FNPF pour les autres bénéficiaires (en deux étapes 2000 et 2001).
- Décembre 2000** - Prime exceptionnelle versée aux RMIstes. Son montant modulé selon la composition du foyer est de 1 000 francs pour une personne seule (coût estimé à 1 554 millions de francs).
- Janvier 2001** - Création de l'allocation de **présence parentale** (APP) au profit des familles qui font le choix d'interrompre ou de réduire leur activité professionnelle pour demeurer auprès de leur enfant atteint d'une maladie ou d'un handicap graves. La durée d'attribution est au minimum de 4 mois (2 mois lors d'affection périnatale), renouvelables deux fois, soit au maximum une année pour un même enfant et par maladie, accident ou handicap. Le montant de la prestation est de 3 131 francs pour une allocation à taux plein, de 1 566 francs ou de 2 071 francs pour une allocation à taux partiel, en cas d'exercice d'une activité à temps partiel. Pour une personne seule, ces montants sont respectivement de 4 141 francs, 2 071 francs et 2 733 francs. Le coût de la réforme est estimé à 200 millions de francs.
- Janvier 2001** - Modulation du montant du **complément d'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée** en fonction des ressources de la famille (coût estimé à 1,1 milliard de francs en année pleine).
- Janvier 2001 métropole et DOM** - En cas de reprise d'activité professionnelle, cumul possible pendant deux mois d'une **allocation parentale d'éducation** à taux plein avec le revenu tiré d'une activité professionnelle. Ce cumul n'est accordé qu'aux bénéficiaires ayant un enfant âgé d'au moins 18 mois et de moins de 30 mois, ou de moins de 60 mois si l'APE est servie au titre de triplés ou plus. La mesure devrait entraîner une économie des dépenses de 64 millions de F.
- Mise en place d'un barème unique des aides au **logement** en secteur locatif (première étape, la seconde devant intervenir au 1<sup>er</sup> janvier 2002).

## ANNEXE 5

### GLOSSAIRE

---

**AFEAMA (Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée)** : prestation octroyée aux parents qui font garder leur enfant âgé de moins de 6 ans par une assistante maternelle indépendante, agréée auprès des services départementaux de la Protection maternelle et infantile. La CAF (Caisse d'allocations familiales) verse directement à l'URSSAF (Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des allocations familiales) les cotisations dues pour l'assistante maternelle. En plus, les parents perçoivent de la CAF une somme variable selon leurs ressources et l'âge de l'enfant (entre 3 et 6 ans la somme est divisée par deux). Cette aide ne peut toutefois dépasser 85 % du salaire net trimestriel perçu par l'assistante maternelle.

**AGED (Allocation de garde d'enfant à domicile)** : prestation octroyée aux parents qui font garder leur(s) enfant(s) de moins de 6 ans à leur domicile par un(e) employé(e) de maison pendant qu'ils travaillent. La CAF verse directement cette allocation à l'URSSAF. Son montant correspond à une partie des cotisations sociales dues pour l'employé(e) à domicile et varie en fonction des ressources de la famille et de l'âge de l'enfant.

**APE (Allocation parentale d'éducation)** : elle peut être octroyée à un des deux parents (le père ou la mère) à la condition qu'il cesse ou réduise son activité professionnelle pour élever ses enfants. La famille, pour être éligible, doit avoir au moins deux enfants à charge, dont l'un de moins de 3 ans. La durée d'octroi maximum est de trois ans. Si le parent cesse complètement de travailler, le montant de l'APE est de 3 131 francs par mois (2001). Si les deux parents réduisent leur temps de travail, ils peuvent bénéficier, chacun en même temps, d'une APE à taux partiel. Le total ne peut toutefois excéder 3 131 francs.

**CNAF (Caisse nationale des allocations familiales)** : organisme de la sécurité sociale chargé de la gestion des allocations familiales. Elle anime et conseille le réseau des 125 CAF. Elle est présidée par un conseil d'administration composé de représentants de l'État, des organisations syndicales patronales et ouvrières et de représentants des associations familiales.

**Contrat-enfance** : un des principaux outils des caisses d'allocations familiales (CAF) pour promouvoir auprès des communes une politique de développement des équipements d'accueil de la petite enfance. Il a été mis en place en 1988 en métropole et en 1991 dans les DOM. A partir d'un état des lieux, la CAF participe avec la commune et ses partenaires à l'élaboration d'un schéma de développement des services d'accueil, programmé sur une durée de trois à cinq ans renouvelable. Ce contrat impulse et soutient ce programme par un financement (la « prestation de service ») qui couvre 50 à 70 % des nouvelles dépenses. 94 % des villes de plus de 100 000 habitants et 80 % des villes de plus de 20 000 habitants sont couvertes par ce contrat.

**Convention de genre** : mode de relations implicite ou institutionnalisé entre les hommes et les femmes. Ces relations renvoient à l'organisation de la sphère familiale, à la répartition des responsabilités vis-à-vis des enfants et des personnes dépendantes, entre la famille, les pouvoirs publics, le marché et la société civile. Les conventions de genre sont plus ou moins institutionnalisées dans les systèmes de protection sociale et se reproduisent par l'intermédiaire des politiques sociales et familiales, et des politiques d'emploi. Elles sont repérables non seulement à travers les dispositifs de ces politiques, notamment les mesures d'accueil de la petite enfance qui recèlent des représentations collectives de la maternité et des fonctions parentales, mais également à travers les justifications de l'action publique. Une convention de genre peut être égalitaire ou « différentialiste ».

Source : Fagnani J. et Letablier M.-T., 2001, Famille et travail : contraintes et arbitrages, problèmes politiques et sociaux, Dossiers d'actualité mondiale n° 858, La documentation française, 8 juin

**Quotient familial** : dispositif permettant de proportionner l'impôt sur le revenu au nombre de personnes composant le foyer fiscal. Il consiste à diviser le revenu imposable du foyer fiscal concerné par le nombre de « parts », ce nombre dépendant de la situation de chaque contribuable (marié, veuf, divorcé, élevant seul des enfants) et du nombre de personnes considérées comme étant fiscalement à sa charge.

Source : glossaire site web du ministre de l'Economie et des Finances.