
Gilles Séraphin

Imaginer un avenir collectif, défendre des valeurs et s'adapter aux évolutions sociales et politiques : la politique familiale française

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le CLEO, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Gilles Séraphin, « Imaginer un avenir collectif, défendre des valeurs et s'adapter aux évolutions sociales et politiques : la politique familiale française », *SociologieS* [En ligne], Théories et recherches, mis en ligne le 01 juin 2010. URL : <http://sociologies.revues.org/index3128.html>

DOI : en cours d'attribution

Éditeur : Association internationales des sociologues de langue française (AISLF)

<http://sociologies.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne à l'adresse suivante : <http://sociologies.revues.org/index3128.html>

Document généré automatiquement le 01 juin 2010.

Gilles Séraphin

Imaginer un avenir collectif, défendre des valeurs et s'adapter aux évolutions sociales et politiques : la politique familiale française

Introduction

- 1 Peu de pays européens revendiquent ouvertement une politique familiale. Certains, hantés par le spectre des gouvernements totalitaires de la Seconde guerre mondiale (nazisme, fascisme...) n'utilisent pas ce concept et ne mènent pas une politique en faveur des familles. La France fait presque figure d'exception : depuis la Libération, elle s'est ouvertement lancée dans une « politique familiale », menant des politiques publiques concertées avec les familles et clairement orientées vers les familles, représentées par un corps constitué, les Unions départementales des associations familiales (UDAF) et l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et essentiellement financées par la branche « famille » de la Sécurité sociale (Caisses des allocations familiales – CAF, Caisse nationale des allocations familiales – CNAF, Mutualité sociale agricole – MSA et Caisse centrale des Mutualités sociales agricoles – CCMSA – principalement).
- 2 La politique familiale actuelle s'est progressivement construite depuis la seconde guerre mondiale sur des valeurs et des principes toujours en œuvre, bien que réinterrogés, renouvelés et complétés, tant dans les années 1980, période de « grande transformation » que dans les années 2000, période de doutes et de questionnements. Aujourd'hui, quelques grands principes de base, parfois critiqués il y a plusieurs décennies, sont remis à l'honneur et semblent de plus en plus partagés par les principaux acteurs.
- 3 Il s'agit ainsi dans ce texte, sur la base d'une étude historique qui met en lumière les périodes durant lesquelles des thèmes ont émergé dans le débat politique, de définir les différentes acceptions de cette expression « politique familiale », de déceler les enjeux et d'éclairer les diverses politiques menées (distinction d'objectifs, de valeurs, de principes, de dispositifs et d'acteurs...) ¹.

Méthode : Étant depuis 2002 rédacteur en chef d'une revue scientifique, *Recherches Familiales*, et depuis 2006 sous-directeur de l'UNAF, en charge de la recherche, des études et des actions politiques, l'auteur observe « de l'intérieur » l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques familiales. Il analyse ainsi les argumentaires utilisés par chacun des acteurs (associations, acteurs politiques, Pouvoirs publics nationaux, européens ou locaux ...) ainsi que les processus d'élaboration et d'évaluation. En outre, il est destinataire d'un grand nombre de rapports et d'articles scientifiques qui posent un regard distancié sur les effets de ces politiques. Cet article est ainsi le produit d'un travail d'observation participante de sept années complété par l'analyse d'études scientifiques. Toutefois, comme toute observation-participante, cet article est une prise de distance critique, autant sur les politiques décrites que sur ses acteurs et ses effets.

Aux fondements de la politique familiale française

Une politique nataliste ?

- 4 Régulièrement la « politique familiale » est confondue avec une « politique nataliste ». La distinction ne peut cependant se faire dans la généralité. Il est nécessaire de « recontextualiser » ce concept de « politique familiale », selon la période et le pays étudiés.
- 5 En France, un des principaux fondements de la politique familiale, dès la fin du XIX^e siècle, est la visée nataliste. Face à la crainte d'une prochaine guerre, pour assurer également une puissance économique et politique, notamment dans le cadre de la colonisation, les principaux

penseurs et décideurs politiques estimaient nécessaire que les familles soient nombreuses. Par une politique familiale adaptée, il s'agissait ainsi de les soutenir pour qu'elles fissent le plus d'enfants possible. L'ordonnance du 3 mars 1945 qui crée l'UNAF et les UDAF précise encore, dans l'exposé des motifs, que l'objectif est « d'esquisser la construction [...] d'un corps familial qui constituera le plus ferme soutien du gouvernement dans l'œuvre courageuse de redressement démographique qu'il a résolu d'entreprendre ».

6 Aujourd'hui, quelques mouvements politiques français revendiquent cette visée nataliste. Les arguments ne sont plus d'ordre militaire, mais politique ² et surtout économique. Il s'agit de faire des enfants et préserver ainsi l'équilibre des générations ³, afin d'assurer une bonne prise en charge de la dépendance, sauver la retraite par répartition et former une main d'œuvre jeune et active, gage de la croissance de demain. Ceux qui revendiquent une telle politique utilisent plutôt le terme de « démographique », pour insister sur le fait que l'objectif ultime est l'« équilibre entre générations » plus que la hausse de la natalité à tout prix, personne ne précisant pour autant à quel point se situerait ledit équilibre politique jugé satisfaisant.

7 Remarquons également que la politique familiale française repose toujours sur quelques fondements natalistes qui datent pour l'essentiel de la période d'après-guerre : dans la pratique, le montant des allocations familiales par exemple, augmente plus fortement à partir du troisième enfant. On notera également que les aides bénéficient davantage aux familles qui ont de jeunes enfants. Elles décroissent à mesure que ces enfants grandissent et cessent lorsque leur entretien devient le plus coûteux.

8 Toutefois, les mouvements familiaux français utilisent avec prudence l'ensemble de ces arguments natalistes. D'un côté, ils ne veulent pas cantonner la politique familiale, transversale et globale comme nous le verrons ensuite, dans cet unique objectif nataliste. D'un autre côté, il leur est difficile de ne pas utiliser cet argument dans le débat politique et économique alors qu'il semble politiquement porter (beaucoup de commentateurs et de politiques estiment que le fort taux de fécondité français, près de 2 enfants par femme, est, notamment, à relier à la vigueur de la politique familiale mise en place depuis plusieurs décennies), et qu'il n'est pas dénué de fondements (ex : la sauvegarde de la retraite par répartition ne pourra se faire, dans un premier temps, qu'au prix d'une hausse de la natalité et/ou d'une immigration massive d'une main d'œuvre active).

9 Ainsi, les gouvernements et surtout l'institution qui défend les intérêts matériels et moraux des familles et les représente, l'UNAF, revendiquent depuis la fin des années 1960 une définition de la politique familiale beaucoup plus ample. L'objectif de la politique familiale n'est pas d'avoir le plus d'enfants possible, mais que les familles aient le nombre d'enfants qu'elles désirent, au moment où elles le choisissent, et qu'elles bénéficient au sein de la République d'un soutien afin de vivre dans des conditions jugées décentes.

10 Alors qu'en divers pays européens la politique familiale nataliste soulevait de fortes réticences, à tel point par exemple que les deux conceptions « politique familiale » et « politique nataliste » se confondent, l'Union européenne expose de plus en plus en tête de ses priorités une volonté d'augmenter la natalité dans les pays membres. Plusieurs textes de l'Union ⁴ évoquent un soutien à la politique familiale, voire une incitation, mais généralement en partant du postulat que politique familiale et politique nataliste (ou « démographique ») sont synonymes. Les trois objectifs de cette politique dite « démographique » sont d'ordre économique : assurer la croissance par la relance de la consommation aujourd'hui et une main d'œuvre jeune demain ; équilibrer les régimes de retraite et de santé ; assurer la prise en charge des situations de dépendance croissantes. À deux reprises seulement, la politique familiale est considérée dans un champ d'application plus large que la reprise de la natalité. Lorsqu'il est envisagé un soutien aux familles, tout d'abord dans la prise en charge de la dépendance (aider les aidants), ensuite dans l'éducation et la formation, notamment professionnelle (valoriser le « capital humain »). Notons que ces deux « prolongements » sont eux aussi à visée économique. Ainsi, la politique

familiale n'est certes pas une compétence *stricto sensu* de l'Union, mais de plus en plus, poussée par des contraintes économiques, cette dernière s'empare de ce domaine d'action et agit

Une politique transversale

- 11 Progressivement, depuis 1945, la plupart des associations familiales françaises revendiquent une politique familiale transversale, qui couvre un grand ensemble de domaines d'intervention. Rappelons que pour ces associations – et cette conception est aujourd'hui largement partagée sur l'ensemble de l'échiquier politique – la politique familiale est l'ensemble des politiques publiques qui visent le bien-être de la cellule familiale et/ou qui se fondent sur cette cellule pour leur mise en œuvre effective. La politique familiale est une politique de prestations ou de modes de garde de la petite enfance certes, mais aussi une politique de logement, de santé, d'éducation, de transport (avec par exemple la carte « famille nombreuse ») et d'aménagement du territoire, d'appropriation des nouvelles techniques de l'information et de la communication, etc.

Une politique globale

- 12 Le propre de la conception « française » de la politique familiale est également la globalité. Il faut entendre ce terme selon deux acceptions.
- 13 Tout d'abord, c'est la famille qui est globale. Elle n'est pas uniquement une somme d'individus unis par le hasard de la procréation, elle est une entité en soi. La politique familiale ne considère pas un individu ou une somme d'individus, mais l'ensemble du corps familial ou l'individu inséré dans une trame familiale.
- 14 Ainsi, lorsqu'est étudié le projet d'un nouveau statut familial, comme celui du beau parent par exemple, ne sont pas seulement étudiées les relations à un moment « m » entre un enfant et son beau parent, mais les conséquences de la création de ce statut, aujourd'hui et demain, sur l'ensemble des relations familiales (avec les deux parents, les frères et sœurs, les enfants du beau parent...). La création d'un nouveau statut n'est pas qu'une question de relation binaire, mais une question de nouvelles articulations entre tous les statuts familiaux. De même, pour illustrer cette globalité, les allocations sont versées à une famille, ou plus exactement à un individu possédant un numéro d'allocataire qui les perçoit au nom et pour les enfants à charge. C'est la famille composée d'un ensemble d'enfants à charge, et non les individus qui la composent, qui est source de droit. Dernier exemple : sur le plan fiscal, la famille, composée d'une personne (ou d'un couple) de références et de dépendant(s), représente un foyer fiscal unique auxquels sont rattachés des dépendants représentant autant de (demies) parts fiscales. Notons que ces droits « familiaux » sont difficilement compris dans d'autres pays d'Europe (anglo-saxons et nordiques principalement) qui mettent en œuvre des politiques axées sur des individus (enfants, femmes seules, etc.) plutôt que sur l'entité familiale.
- 15 Dans notre dispositif de prestations, cette conception globale de la famille pose de plus en plus de problèmes suite aux évolutions des structures familiales. À la sortie de la Seconde guerre mondiale, la famille était assimilée au groupe d'individus composé d'un ou de deux parents avec un ou des enfants à charge. Certes, selon les orientations politiques et surtout confessionnelles, les mouvements familiaux n'étaient pas tous d'accord sur la reconnaissance du type d'union. Pour les associations catholiques par exemple, la seule union valide était celle reconnue (et mieux : « consacrée ») par le mariage. Toutefois, pour tous les mouvements, la politique familiale française reposait sur ce noyau familial initial qui est « parents unis avec, éventuellement, enfants à charge ». Or aujourd'hui, les unions se composent et se décomposent, et émergent dans le champ de la politique familiale les « résidences alternées » ou les « familles recomposées ». Ces états peuvent toutefois difficilement être pris en compte, notamment dans nos dispositifs de prestations. En cas de résidence alternée par exemple, quel parent perçoit les allocations ? Comment faire pour calculer les prestations sous condition de

ressources dont bénéficie la famille d'un enfant s'il est rattaché à deux foyers ? En fait, c'est sur ce dernier point que les problèmes sont irrésolus : autant la part fiscale peut se partager, autant les allocations familiales peuvent également être divisées, autant il est impossible, dans les conditions actuelles, de calculer le montant de prestations sous condition de ressources alors que les enfants sont rattachés à deux foyers différents. Une solution partielle, puisqu'elle résoudrait le problème du rang de l'enfant, serait le forfait universel : à chaque enfant, quel que soit son rang dans chacun des foyers de ses parents et quelles que soient les ressources de chacun de ses parents, ouvrirait droit à une allocation forfaitaire déterminée (Damon, 2007) ⁵. La solution complémentaire serait le coefficient accolé à ce forfait : sur la base d'un forfait fixe universel (divisé en deux si les deux parents ont décidé de diviser le droit à l'allocation), on accorderait un coefficient multiplicateur qui correspondrait à la somme des coefficients correspondant au bénéfice de politiques familiales sous condition, notamment de ressources (ex : coefficient pour la prise en compte des conditions de logement, de l'isolement d'un parent, de ressources insuffisantes, de handicap...).

16 La seconde acception de la globalité est temporelle : la politique familiale est globale puisqu'elle considère tous les individus de la famille dans une relation familiale, quels que soient leur position et leur âge. Certes, en France, jusqu'à présent, la politique familiale s'est très fortement attachée aux enfants, avec une priorité pour la petite enfance. La gageure aujourd'hui est de créer une politique familiale globale qui porte sur d'autres composantes de la famille, les personnes âgées notamment. Deux nouveaux axes des politiques publiques émergent. Tout d'abord, les associations familiales s'engagent de plus en plus sur des politiques intergénérationnelles : mise en place de crèches ou de structures périscolaires dans les maisons d'accueil de personnes âgées, opérations de logements intergénérationnels (construction d'habitats sociaux composés d'un grand appartement avec à côté un studio pour l'accueil autonome d'un parent âgé, chambre d'étudiant dans un logement d'une personne âgée, etc.), co-organisation avec la Ligue de l'enseignement de l'opération « Lire et faire lire » (lecture de contes et d'histoires dans les écoles par des personnes à la retraite). Ensuite, elles sont de plus en plus préoccupées par les situations de dépendance et s'orientent vers des politiques d'« aide aux aidants ».

17 Dans ce cas, une affectation des ressources, qui pourrait reposer d'ailleurs sur une augmentation de l'enveloppe globale, est nécessaire. Mais de nouvelles questions techniques surgissent : autant il est aisé (moins aujourd'hui, comme on vient de le voir) de calculer des prestations familiales ou des droits familiaux lorsqu'ils sont rattachés à la présence d'enfants déterminés, autant il manque encore un dispositif, dans le cadre de la politique familiale, pour effectuer ce calcul ou attribuer ce droit sur la présence de personnes âgées dépendantes déterminées. Par exemple, chaque salarié peut bénéficier d'un droit au congé de soutien familial ⁶ qui est rattaché à sa propre condition de salarié. Toutefois, lorsqu'une même personne doit faire face à deux parents dépendants, cette période de congé ne double pas. A *contrario*, un parent qui a beaucoup d'enfants peut en théorie obtenir un soutien beaucoup plus fort. Contrairement à la politique de la dépendance (ex : APA) dans laquelle les droits sont rattachés à l'état de la personne dépendante, âgée ou handicapée, les droits émanent de la condition professionnelle de l'adulte aidant. Ce dispositif est source d'inégalités. Une nouvelle fois, si l'on veut globaliser la politique familiale et dépasser la conditionnalité de la relation parent/descendant (de moins de 21 ans), en considérant la relation enfant adulte/ascendant, une refonte totale du dispositif est nécessaire. À défaut, la solution serait de consacrer toutes les dépenses liées aux prestations, y compris lorsqu'il s'agit de l'aide aux aidants, au dispositif de la politique de la dépendance pas encore achevée (5^{ème} risque), puisqu'il accorde des droits rattachés à la personne dépendante, et d'affecter uniquement une partie des dépenses consacrées aux structures aidant les familles (ex : information) à la branche famille. Dans tous les cas, il est difficile d'étendre aux personnes dépendantes notre dispositif

de politique familiale actuel, surtout lorsque ladite politique concerne le système des droits individuels et des prestations.

18 Dans l'optique d'une prise en compte de cette globalité temporelle dans la mise en œuvre de la politique familiale, beaucoup d'observateurs préconisent de mieux considérer les adolescents et les jeunes adultes dépendant de leurs parents. Certains chercheurs préconisent une politique courageuse d'« investissement social », centrée sur les jeunes, qui pourrait prendre la forme par exemple de l'octroi d'un « capital formation » à l'ensemble des jeunes (droit universel à un financement de formation), du versement d'une somme d'argent conséquente dès l'engagement dans la vie adulte, le jeune ayant le choix de l'investissement qu'il voudrait effectuer (études, formation, création d'une entreprise, voyage...) (Damon, 2006), ou alors du versement d'une allocation universelle de 18 ou 20 ans à 25 ans. Ces options relèveraient plutôt d'une politique sociale, puisque tous les jeunes, sans exception, en dehors de leur foyer familial, percevraient ces prestations qui leur garantiraient une plus grande autonomie. Une autre solution, dans le cadre d'une politique familiale globale, serait d'augmenter l'âge limite du versement des allocations familiales, ainsi que de la prise en compte des enfants pour les divers calculs des prestations, lorsque le jeune n'est pas encore autonome et vit grâce à l'aide de ses parents. Nombre de ces propositions ont été débattues lors de la Commission sur la jeunesse présidée par Martin Hirsch (Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté dans la gouvernement français de 2007 à 2010) et seront peut-être, en partie, reprises par le gouvernement ⁷.

19 Cet exemple de la politique d'« investissement social » illustre un autre fondement de la politique familiale française qui s'inscrit dans le cadre plus large de la globalité temporelle : elle serait une politique de prévention et d'investissement. C'est par un investissement massif dans les enfants et les jeunes d'aujourd'hui que l'on assure les équilibres budgétaires et la croissance de demain. C'est aussi en investissant massivement dans une politique qui vise l'ensemble de l'entité familiale que nous pouvons prévenir des risques, y compris lorsqu'ils se manifestent plutôt sur le plan individuel. Dans le domaine de la santé par exemple, une stratégie de prévention transite en partie par la famille, puisque c'est en son sein que se transmettent les comportements préventifs, ou même à risque, et puisque c'est en son sein que se propagent et se soignent des risques sanitaires (ex : risques liés à certains modes de consommation, liés aux conditions de pollution de l'habitat – dont nous découvrons progressivement l'intensité et la diversité...). C'est dans cette approche préventive et éducative que les associations familiales sont progressivement associées à l'ensemble des politiques préventives et éducatives de la protection de l'environnement et du développement durable.

Une politique universelle

20 Selon la très grande majorité des associations familiales et l'UNAF, la politique familiale doit être universelle, c'est-à-dire concerner toutes les familles vivant sur un territoire donné. Ce principe d'universalité concerne aussi bien les prestations, les allocations et l'accès aux services que le droit.

21 Plusieurs gouvernements ou décideurs politiques (les épisodes les plus connus étant la mise sous condition de ressources des allocations familiales pendant près de 10 mois sous le gouvernement Lionel Jospin ⁸, puis la reprise de cette proposition dans le Rapport Attali ⁹ et dans les premiers travaux de la RGPP ¹⁰), remettent en question le caractère universel, sinon de la politique familiale, au moins des prestations ¹¹ et plus particulièrement des allocations familiales ¹². L'argument est simple : il est inutile d'octroyer une prestation à des familles bénéficiant de hauts revenus, puisque la part des prestations dans leur budget est dérisoire, alors que les économies engendrées en cas de non attribution permettraient de faire bénéficier les familles à bas revenus d'une allocation d'un montant supérieur.

- 22 *A contrario*, les arguments pour défendre l'universalité des droits dans la politique familiale sont multiples¹³.
- 23 Tout d'abord, la Sécurité sociale en France, et tout particulièrement les branches « famille » et « santé », est fondée sur le principe de la solidarité horizontale, selon lequel « chacun cotise selon ses revenus et bénéficie de la prestation selon ses besoins (la maladie pour l'assurance maladie, la présence d'enfants pour les prestations familiales...) ». La solidarité verticale, qui dispose comme principaux outils des prestations sociales et surtout de l'impôt, vise quant à elle une atténuation des inégalités et une redistribution des richesses¹⁴. Si jamais ce principe de l'universalité était remis en cause, c'est l'ensemble du système de la Sécurité sociale qui risquerait d'être délégitimé, fragilisé puis de s'écrouler. En effet, le consensus selon lequel chacun cotise selon ses revenus parce qu'il est sûr de bénéficier d'une aide selon le « risque » encouru est remis en question si jamais les personnes qui cotisent le plus, notamment les « classes moyennes », ne sont plus sûres de bénéficier un jour d'une aide, aussi minime soit-elle proportionnellement aux revenus. L'économie induite peut-elle justifier, dans la pratique, le risque de déséquilibrer un tel consensus politique et social datant de plus de soixante ans ?
- 24 Ensuite, l'universalité est efficace, y compris pour contribuer à lutter contre les inégalités et la pauvreté. Selon Antoine Math se fondant sur une comparaison de différents pays européens, le « ciblage joue avant tout un rôle de limitations de dépenses et [...] s'avère contre-productif en matière de lutte contre la pauvreté » (Math, 2003). En effet, les problèmes de logement ne sont pas résolus que par la construction de logements sociaux (même si cette construction peut fortement y contribuer) ; le système de modes de garde des jeunes enfants accessible à tous, sans distinction, est l'une des meilleures garanties d'une égalité au sein du couple (participation à la vie du foyer, promotion professionnelle des femmes), d'une diminution de la reproduction des inégalités sociales, voire de soutien aux ménages les plus pauvres que sont les familles monoparentales et les familles nombreuses (Esping-Andersen, 2008). Julien Damon résume d'ailleurs ces constats :
- « Dans tout le débat sur le ciblage social, il faut avoir à l'esprit que les pauvres bénéficient, avant tout, du régime de prestations universelles. Ainsi, en France, les prestations familiales font diminuer de moitié le taux de pauvreté des enfants, tandis que les minima sociaux, par nature ciblés, ne font diminuer ce taux que de quelques points supplémentaires. Il s'ensuit que les modèles les plus performants sont assurément ceux qui reposent sur une large base universelle, complétée par des prestations ciblées. Les modèles les plus problématiques sont ceux dans lesquels les prestations ciblées remplacent les mécanismes à base universelle. Dans ce modèle, se pose le problème de la délimitation légitime des cibles et la question du financement d'un système dont ne bénéficie qu'une partie, plus ou moins importante selon les plafonds de ressources pris en compte, de la population » (Damon, 2008).
- 25 C'est pourquoi le Réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN) s'inquiète des politiques familiales non universelles, orientées sur des groupes-cibles (les « *targets* ») comme par exemple les enfants pauvres ou les familles monoparentales. Il réclame « des approches intégrées, multidimensionnelles, qui accompagnent la famille dans son effort d'offrir à l'enfant un meilleur environnement ». Il préconise ainsi des « allocations familiales universelles, soutenues par des mesures ciblées et des outils visant à rendre le travail plus avantageux avec un niveau de salaire décent et suffisant pour élever une famille ». Pourrait s'y ajouter « un service universel d'accueil pré et post scolaire »¹⁵.
- 26 Troisièmement, notons que les prestations sous condition de ressources souffrent d'effets de seuil, surtout pour les personnes qui bénéficient de revenus aléatoires et très fluctuants, et du risque d'erreur de ciblage, notamment puisqu'une part des ayants-droits potentiels n'y auraient pas recours par crainte de démarches administratives fastidieuses. Peuvent se rajouter le risque accru de fraude, les coûts de gestion très élevés, notamment dans le cadre de situations familiales, économiques et professionnelles de plus en plus mouvantes.

- 27 Quatrièmement, la politique familiale universelle n'est ni discriminante, ni « stigmatisante » pour les bénéficiaires, alors qu'une politique ciblée crée ou se fonde sur des sous-groupes qui doivent être dénommés, donc qui risquent d'être étiquetés et labellisés.
- 28 Enfin, la politique familiale universelle, quand elle porte sur des services accessibles à tous, assure une mixité sociale.
- 29 Pour conclure, notons que Julien Damon apporte en outre un autre argument d'ordre technique (Damon, 2008). Aujourd'hui, seules des prestations familiales universelles peuvent répondre aux nouvelles évolutions des structures familiales. En effet, comme nous l'avons constaté, les allocations sous condition de ressources ne peuvent à l'heure actuelle être divisées en cas de foyers multiples (résidence alternée).
- 30 Toutefois, cette idée d'allocation universelle, au détriment d'allocations plus ciblées sur les foyers les plus nécessiteux, est aujourd'hui difficilement audible dans une société française de plus en plus inégalitaire, connaissant une répartition peu équitable des ressources, des situations de pauvreté inacceptables et des situations de déficit chronique du système de la Sécurité sociale (même si la branche « famille » demeure globalement excédentaire). Une solution pourrait se dessiner : il faudrait peut-être insister sur le fait que cette universalité concerne tout autant, voire plus, la politique familiale globale qui porte sur l'accessibilité à des services (que toute famille ait accès à tous services : structures d'accueil de la petite enfance, centres de loisirs, contrat enfance/jeunesse...) que sur les prestations monétaires, d'autant plus que ces structures collectives, si elles ne sont pas dédiées à des types de professions ou à des habitants de quartiers déterminés, assurent la mixité sociale.
- 31 Une autre piste à explorer : rendre plus cohérent le principe des deux solidarités complémentaires, en faisant de telle sorte que la solidarité horizontale assure une réelle compensation des charges induites par la présence d'enfants (avec une très forte revalorisation des allocations familiales universelles) et que la solidarité verticale assure une meilleure redistribution des revenus, quitte à ne plus considérer des éléments « familiaux » dans ce second type de solidarité. Il serait alors question de supprimer le quotient conjugal et familial (qui permet une déduction d'autant plus sensible – mais plafonnée –, en terme de montant, que le foyer fiscal paie un montant d'impôts élevé) ou de fusionner l'impôt sur le revenu (IRPP) et la contribution sociale généralisée – CSG (la branche famille étant alors financée en partie par l'impôt...).

Années 1970 et 1980 : la grande transformation

La conciliation des temps

- 32 La France a fait depuis les années 1970 et surtout dans les années 1980 un choix de plus en plus assumé de conciliation des temps professionnels et familiaux. Ainsi, alors que beaucoup réclamaient un renforcement du « salaire parental » (allocation salaire unique), afin que la mère – principalement – puisse rester au foyer et élever des enfants, les acteurs de la politique familiale ont cherché au contraire à concilier les temps familiaux et professionnels des deux parents. Partant du constat que les mères ne voulaient pas faire un choix entre ces deux vies, et que si le choix était « imposé » elles préféreraient massivement privilégier, au moins dans un premier temps, une vie professionnelle, les Pouvoirs publics, inspirés et soutenus par certaines associations familiales et par l'UNAF, ont privilégié une politique de conciliation, en investissant par exemple massivement dans les dispositifs de modes de garde et dans l'école maternelle dès trois ans. Ce choix s'est finalement révélé judicieux, en termes de croissance économique et surtout de natalité (en tout cas, puisqu'il est difficile d'établir une causalité positive mécanique, ce choix n'a pas eu de conséquences néfastes en termes de natalité). Ainsi, en même temps que l'abandon de l'allocation de salaire unique et de sa majoration en 1978, il a été créé une allocation de frais de garde pour les familles modestes (1972), un complément familial pour les familles ayant plus de trois enfants dont un de moins de

trois ans (1978), l'allocation de garde à domicile (1987), une aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (1991). Le dispositif d'allocation et d'aide à la création de structures va progressivement s'étoffer. Les pères sont également incités à mieux s'impliquer, avec la création du congé de paternité en 2002. En 2006, en durcissant les conditions d'activité de l'ancienne allocation parentale d'éducation, la nouvelle prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) renforce également ce lien entre vie familiale et vie professionnelle. Ce choix s'est avéré gagnant à moyen-terme, y compris en terme de taux de fécondité, puisque la France allie en 2008 un fort taux d'emploi féminin (80 % des femmes de 25 à 49 ans), supérieur à la moyenne européenne, avec le plus fort taux de fécondité d'Europe (plus de deux enfants par femme).

33 Aujourd'hui, au nom du libre-choix des parents qui veulent rester au foyer (cf. infra) quelques associations familiales réclament ce retour au « salaire parental ». Ni les gouvernements successifs, ni la majorité des associations, à la tête desquelles l'UNAF, ne militent activement pour cette voie. Ils essaient plutôt de mettre en place des dispositifs qui permettent la conciliation des temps, avec une meilleure implication des pères dans l'éducation et la prise en charge des enfants ¹⁶.

34 Cette égalité reste à l'heure actuelle l'enjeu majeur de la politique de garde de la petite enfance, voire de la politique familiale, au sujet duquel de grandes marges de progrès subsistent. Il s'agirait donc aujourd'hui d'améliorer le retour à l'emploi à l'issue du congé parental d'éducation, et de faire en sorte que ce congé soit plus attractif (augmenter le niveau de prestation ou créer une pension correspondant à un pourcentage du dernier salaire, comme c'est le cas par exemple en Allemagne avec un droit à pension de plus de deux tiers du dernier salaire sur une année) pour les deux parents (avec une part de ce congé obligatoirement ou incitativement pris par le père). Certains estiment que le congé parental de trois années est une « trappe à inactivité » puisqu'il retirerait du marché du travail les bénéficiaires, à plus de 95 % les femmes, qui ont du mal ensuite à l'intégrer. Ils préconisent alors de le supprimer pour le remplacer par un congé d'une période d'une année, mieux rémunéré ¹⁷. Les associations, telle l'UNAF, sont favorables à l'instauration d'un tel dispositif, à condition qu'il vienne en complément – et non pas en remplacement – des dispositifs existant. Elles s'opposent à la suppression du congé parental de trois ans.

35 L'UNAF résume bien l'opinion unanime de l'ensemble des mouvements familiaux dans son communiqué de presse du 11 février 2010, jour de la remise du rapport du Haut conseil à la famille (HCF) portant sur une éventuelle réforme du congé parental ¹⁸. Tout d'abord, l'UNAF remarque que le HCF fait tomber les idées reçues contre le congé parental. En six mois, les travaux du HCF aurait réussi à rendre caduques les principales critiques auquel était soumis le congé parental d'éducation : le congé parental remporte un grand succès auprès des familles ; il est un choix volontaire pour la majorité des familles (60% des parents déclarent avoir fait le choix de s'arrêter volontairement de travailler pour s'occuper de leur enfant dans le cadre du CLCA) ; il présente un excellent retour à l'emploi (81% des parents de deux enfants qui s'arrêtent de travailler dans le cadre du congé parental retrouvent un emploi), et n'est donc pas une « trappe à inactivité » ; la composition sociale des bénéficiaires est diversifiée ; un tiers des bénéficiaires travaillent à temps partiel.

36 L'UNAF affirme alors que s'arrêter de travailler pour élever ses enfants doit rester un choix. Elle souscrit aux préconisations du HCF d'augmenter le nombre et la diversité des modes de garde (tout en préservant leur qualité), et d'améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Selon elle, ces mesures permettront aux parents qui se sont arrêtés de travailler, faute de mode de garde ou de conditions de travail adaptées, de faire leur choix de manière plus libre. De plus, toujours selon elle, les travaux du HCF démontrent que toute réduction imposée de la durée du congé parental serait porteuse de risques majeurs : explosion du nombre de demandes de place d'accueil alors que l'offre est loin d'être suffisante et

progresses lentement malgré tous les efforts déployés ; augmentation du nombre de demandeurs d'emploi ; baisse de revenu pour des dizaines de milliers de familles. L'UNAF ajoute enfin qu'une telle régression aurait également des conséquences sur la confiance globale des familles en la politique familiale et serait porteuse de risques en matière de natalité.

37 C'est pourquoi le rapport du HCF conforte l'UNAF dans sa demande de maintien de la durée de trois ans du congé parental. Pour améliorer le dispositif, l'UNAF soutient la proposition du HCF de coupler un congé parental de trois ans avec un congé parental plus court et mieux rémunéré dès le deuxième enfant. Par ailleurs, l'UNAF est favorable à l'attribution de deux mois complémentaires qui pourraient être pris par les pères. Ces propositions permettront ainsi d'élargir l'éventail de choix offerts aux familles. L'UNAF encourage alors les pouvoirs publics à poursuivre leurs efforts pour développer les modes de garde et inciter les employeurs à mieux tenir compte de la situation de parents. Elle conclut par une affirmation définitive : « les familles doivent véritablement disposer d'un libre choix » !

Égalité ? Quelle égalité ?

38 Depuis les années 1970, les hérauts de la politique familiale revendiquent souvent, dans leur discours, le principe d'égalité. Toutefois, tout en se revendiquant de cette égalité, mais selon la définition de la « famille » et selon le critère d'estimation et d'évaluation retenus, des politiques publiques fort différentes, parfois opposées, sont imaginées et mises en œuvre.

39 Premier exemple : c'est en se reposant sur la définition très large de la famille (est une famille toute forme de couple qui se revendique comme famille), et sur le critère de l'égalité des droits, que les couples de même sexe revendiquent l'ensemble des droits dont « bénéficient » les couples de sexe différent, en premier lieu le droit au mariage. C'est également face à l'impossibilité « biologique » de faire des enfants en dehors de tout apport technique, que ces mêmes couples revendiquent parfois l'accès à l'ensemble des nouvelles techniques médicales qui permettent d'avoir des enfants.

40 Second exemple : c'est parce que les inégalités sociales se construisent dès la petite enfance, notamment par le biais du dispositif de mode de garde qui a un rôle éducatif et qui assure une carrière professionnelle de qualité aux deux membres du couple, que des sociologues et pédagogues, des partis politiques et des associations familiales réclament une correction de ces inégalités et une réelle politique qui, dès l'origine, instaure une égalité des chances, par l'instauration d'un service public de la petite enfance ou d'un droit opposable ¹⁹ à la garde de la petite enfance. Ce dispositif, généralisé, permettrait, dans l'idéal, à chaque enfant d'accéder à un mode de garde de qualité, une vie professionnelle pour chacun des parents, une double source de revenus garantissant un moindre risque de pauvreté... (Esping-Andersen, 2007, 2008).

41 Troisième exemple : c'est également au nom de l'égalité que de plus en plus de parents, des pères principalement, réclament la généralisation du principe de la résidence alternée, quitte à ce que dans certaines situations exceptionnelles, le juge, sur la base d'un avis argumenté, établisse une résidence unique avec droits de visite.

42 Quatrième exemple : c'est au nom de l'égalité du traitement entre les personnes et couples avec enfant(s) et les personnes et couples sans enfant que les associations familiales réclament une juste compensation des charges familiales par le biais de prestations et de structures adaptées ou alors des droits familiaux en matière fiscale (demi part fiscale supplémentaire pour des personnes seule ayant élevé au moins un enfant ²⁰) ou de retraite (majoration de durée d'assurance pour les femmes ayant élevé des enfants, assurance vieillesse des parents au foyer, bonification des pensions pour les assurés ayant élevé trois enfants...) qui permettent de compenser les investissements en temps et en argent dans la période d'élevage des enfants, au détriment par exemple de la constitution d'un patrimoine ou d'un investissement dans la carrière professionnelle. Puisque cette compensation est un droit qui doit bénéficier à l'ensemble des personnes et couples avec enfants, il doit être universel et ne peut être

conditionné par d'autres variables, du type niveau des ressources ou importance du patrimoine notamment.

43 Cinquième exemple : *a contrario*, c'est toujours au nom de la lutte contre les inégalités que beaucoup de politiques, à droite comme à gauche, réclament une mise sous condition de ressource des allocations familiales, estimant que donner le même montant aux foyers aisés creuse les inégalités et soustrait des ressources globales qui pourraient être mieux utilisées en faveur des foyers les plus pauvres.

44 Ainsi, comme nous le voyons avec ce dernier exemple des prestations, ce principe d'égalité, remis en valeur dans les années 1970, peut justifier des politiques familiales opposées. Il suffit que les critères d'évaluation diffèrent...

De la liberté au libre-choix

45 Depuis les années 1980, la liberté est également un principe régulièrement évoqué pour justifier des politiques familiales qui encore une fois, sur le fond, diffèrent. Par exemple, aujourd'hui, toutes les associations familiales, ainsi que l'ensemble des partis politiques, revendiquent le libre-choix du mode de garde. Les politiques publiques ne doivent pas imposer un mode de garde, surtout s'il est hors du milieu familial et collectif. Si ce libre-choix, quasiment érigé en dogme en 2003 lors de la Conférence de la famille qui marqua la création de la PAJE, est aujourd'hui revendiqué par tous, au sein du HCF en 2010 notamment comme nous venons de le constater dans la partie précédente, ce principe n'est pas sans révéler des contradictions au cœur même de la politique familiale.

46 Tout d'abord, il ne s'agit pas tant de proclamer le libre choix, voire de l'ériger en droit, que d'instaurer les conditions pour que le choix éclairé puisse être effectif. Ainsi, le corollaire de toute politique publique qui l'érige en fondement serait de mettre en place un dispositif dans lequel chacun puisse avoir matériellement et moralement la possibilité de choisir. Dans le domaine des modes de garde par exemple, une politique de libre-choix doit s'accompagner d'une information de qualité et d'investissements massifs dans les divers dispositifs de modes de garde (crèches, assistantes maternelles...) sur l'ensemble du territoire, avec un congé parental attractif pour tous, quelle que soit la situation professionnelle, matrimoniale, etc. des parents. En bref, une liberté ne s'acquiert que dans un contexte juridique et structurel qu'il faut sans cesse entretenir.

47 La seconde limite est d'ordre budgétaire. Le propre d'une politique publique est d'orienter le choix, selon d'autres impératifs politiques (ex : égalité homme/femme...) et aussi et surtout selon les possibilités financières de mise en œuvre. Construire le dispositif dans lequel le choix éclairé sera possible a un coût parfois difficilement supportable par la collectivité, et le choix de certains pourrait se révéler très coûteux pour l'ensemble des autres...

48 Mais surtout, considérer que la famille est une institution, comme le font par exemple l'ensemble des associations familiales (cf. *infra*), c'est mettre en avant que certaines actions ne doivent pas être l'objet d'un libre-choix personnel. Si la famille est une institution, on ne choisit pas sa parenté, ni ses parents, ni ses enfants, tout comme on ne choisit pas les droits et devoirs que nous avons à leur égard. De même, le nom obéit à des règles précises (modifiées en 2006 pour laisser un choix encadré, pour le premier enfant, entre le nom du père, celui de la mère, ou les deux accolés) ; la liberté de choix, là encore encadrée, n'étant pratiquement laissée qu'au seul prénom. Ainsi, dans les faits, pour la plupart des associations familiales, le libre-choix ne peut être un principe intangible absolu, mais un principe qu'il est possible de solliciter dans un contexte précis, bien circonscrit et analysé.

Le retour de la solidarité

49 Le thème de la solidarité est une constante de la politique familiale. Elle est sans cesse valorisée sur le plan moral, selon le principe que la famille est le premier lieu, voire le lieu « naturel », des solidarités. En effet, une constante de la politique familiale depuis

plus d'un siècle est qu'il faut compenser les charges induites par la présence d'enfants, puisque ce sont ces enfants qui, demain, assureront l'avenir de la Nation et « nourriront » les personnes dépendantes. Ainsi, les allocations familiales ne doivent pas corriger des inégalités de revenus, par exemple, mais compenser le coût d'un enfant ; des pères ou mères qui ont élevé des enfants bénéficieront pour leur retraite, dans certaines conditions, de trimestres de cotisation supplémentaires (compensation du temps professionnel « donné » pour l'éducation des enfants), voire d'un complément de pension (compensation des dépenses supplémentaires, pour les enfants, correspondant à des ressources qui n'ont pas pu être épargnées pour la retraite). L'ensemble de ces droits est actuellement en discussion.

50 Aujourd'hui, ce thème de la solidarité est réintroduit dans les débats avec la question de l'articulation entre solidarité privée/familiale et solidarité publique. La France a bâti des dispositifs, surtout dans le domaine de la politique familiale, qui reposaient sur un caractère substitutif de la solidarité. Par exemple, dans le domaine de la protection des majeurs, la famille (solidarité familiale) est prioritaire dans l'exercice de la mesure. Si aucun membre ne peut assurer cet exercice (impossibilité ou décision du juge), donc en cas de carence familiale, l'exercice en est déferé à l'État qui la subdélègue à un tuteur privé ou à une association. Donc la solidarité publique est mise en œuvre seulement à l'instant où la solidarité familiale est défaillante. « Pire », jusqu'à peu, avant la réforme du 5 mars 2007, une fois que cette solidarité publique était mise en œuvre, elle était totale et exclusive : le membre de la famille qui le désirait, y compris un très proche, n'avait plus voix au chapitre, ne prenait pas part aux décisions, ni n'était même informé. Certes, la réforme du 5 mars 2007 déjà citée permet aujourd'hui d'associer un peu plus les familles et elle suggère la possibilité d'une information aux tuteurs familiaux. Toutefois, l'avancée est timide. En matière de politique familiale, tous les observateurs s'accordent à dire qu'une solidarité privée peut d'autant mieux se mettre en œuvre qu'elle est soutenue par la solidarité publique. Le thème de l'aide aux aidants a dans ce cadre percuté avec force le débat public, à l'échelon européen tout d'abord ²¹, puis au sein du Collectif inter associatif de l'aide aux aidants familiaux (CIAAF), puis enfin dans les débats et les décisions qui ont suivi la Conférence de la famille 2006 sur les solidarités intergénérationnelles ²², suite aux propositions de l'UNAF ²³.

De la politique de prestations à la politique de structures

51 Régulièrement, des sondages sont brandis ²⁴ pour revendiquer une politique familiale moins dédiée aux prestations et plus consacrée au financement de structures ou de politiques collectives. Le gouvernement actuel semble partager cette analyse ²⁵. Certes, les sondages en question sont sujets à caution, puisque sont interrogés tous les Français et non pas seulement les familles qui bénéficient de ces prestations, les familles avec enfants à charge principalement ; en outre, une telle charge contre les prestations laisse dubitatif tout analyste qui prend en compte la difficile compensation des charges induites par la présence d'enfants, la baisse du pouvoir d'achat et surtout l'effet fortement bénéfique de lutte contre la pauvreté de notre système de prestations actuel. C'est pourquoi les associations familiales, en France, restent prudentes.

52 Toutefois, quand on constate que plus de 90 % des dépenses de la branche famille sont consacrées aux prestations, la question peut paraître légitime, surtout si des investissements collectifs pouvaient avoir de meilleurs effets sur la compensation de charge, sur l'augmentation du pouvoir d'achat et dans la lutte contre la pauvreté, en réduisant notamment les dépenses supportées par les familles.

53 Les dépenses collectives dans des politiques d'ensemble et de structures ont en outre l'immense avantage d'être non « stigmatisantes », si l'accès à ces politiques et à ces structures est universel, les familles bénéficiant de telle ou telle prestation n'étant pas labellisées dans cette « assistance », et d'assurer une certaine mixité sociale, si les structures sont ouvertes à

tous et ne reposent pas sur des inégalités fondamentales (ex : un contrat ou une structure qui ne concerne que les enfants d'un quartier déterminé)²⁶.

54 Rappelons enfin que cet investissement collectif dans les structures pourrait « sauver » le principe de l'universalité des politiques familiales, de plus en plus critiqué, notamment par les gouvernements successifs, de gauche comme de droite.

55 Ainsi, si une légère affectation des ressources de la branche famille et de l'État devait se diriger vers des dépenses collectives et de structures, il faudrait qu'elles se traduisent, également, pour l'ensemble des familles, par une baisse des dépenses contraintes, afin de lutter contre la pauvreté mais aussi et surtout de compenser les charges familiales induites par les enfants et ainsi de sauvegarder le pouvoir d'achat.

Années 2000 : les grandes interrogations

Décentralisation et Europe : quelles subsidiarités²⁷ ?

56 À quel échelon une politique familiale doit-elle être menée ? Il y a encore un quart de siècle, la réponse était simple. Les plus grands pans de la politique familiale, y compris une politique transversale et globale, étaient menés à l'échelon national. Le principal acteur était l'État, en partenariat avec l'UNAF et, éventuellement, sur les aspects techniques des prestations, de l'accueil de la petite enfance et de la législation administrative, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

57 Aujourd'hui, cette politique familiale se « décentralise » dans deux directions : une direction locale, avec la montée en puissance des départements, des communes et, dans une moindre mesure, des régions ; une direction supranationale avec l'émergence, encore timide certes, mais de plus en plus remarquée, de l'Europe (Union européenne et Cour européenne des Droits de l'Homme). Par exemple, la politique de la protection de l'enfance est aujourd'hui principalement prise en charge par les départements. Ou alors les Réseaux d'écoute, d'accompagnement et d'appui aux parents (REAAP) sont animés par un acteur local au niveau départemental (DDASS, CAF, UDAF...). L'ensemble des dernières lois qui concernent ou impliquent les familles élargissent systématiquement les compétences et les responsabilités de l'échelon départemental²⁸.

58 Si nous considérons que la politique familiale est transversale, l'échelon européen est très fortement impliqué (*Recherches familiales*, 2008). En effet, des décisions en termes de droit des consommateurs, de santé, de transports collectifs ou de sécurité routière, etc., qu'elles soient prises dans le cadre de règlements, de directives ou de programmes, ont un impact direct sur la vie quotidienne des familles. Un élargissement des compétences de l'Union, ou un nouveau domaine d'action (sans que ce soit une compétence *stricto sensu*) se traduit ainsi, *de facto*, par une prise en charge d'une dimension de la politique familiale par l'échelon européen. En outre, n'oublions pas que suite à des préoccupations démographiques, des institutions de l'Union, Comité économique et social européen ou Commission notamment, réfléchissent de plus en plus sur les moyens d'aider chaque État membre à bâtir une politique familiale de qualité. Ainsi, rappelons qu'après le Conseil européen des 8 et 9 mars 2007, il a été créé l'*Alliance européenne des familles* qui vise, avant tout, l'échange des expertises et des expériences entre les pays membres. En 2009, la Commission a créé et financé une Plateforme des familles (*Family Platform*) qui regroupe des chercheurs et quelques associations afin d'imaginer pour les années à venir les meilleurs *scenarii* de politiques publiques qui répondent au bien-être des familles. Nous pouvons également citer dans la dimension européenne les décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme qui, par des condamnations auxquelles les États membres du Conseil de l'Europe doivent se conformer, influencent fortement les législations nationales, la conformité en question impliquant parfois des réformes législatives.

59 L'ensemble des associations familiales semblent partager ce principe de subsidiarité : tout en restant prudentes et émettant des avis divers sur la décentralisation, elles ne souhaitent pas que l'Europe s'implique massivement dans la politique familiale, chaque État membre devant en assumer la charge et le pilotage.

60 Notons en effet que le principe de subsidiarité présente des limites. La politique familiale étant transversale et globale, une décision prise à un échelon rejaillit sur la mise en œuvre des politiques menées à un autre échelon. Par exemple, une loi sur la prévention de la délinquance, en France, entremêle des politiques judiciaires plutôt étatiques et des politiques préventives ou de contrôle de plus en plus départementalisées. Inversement, une politique de mode de garde de la petite enfance, ou de réforme de l'école maternelle, aura des conséquences immédiates sur l'ensemble de la politique de l'emploi.

61 Dans le cadre de cette décentralisation se pose également le problème du pilotage des politiques familiales envisagées. Par exemple, le gouvernement actuel désirait mettre en place un droit opposable à la garde de la petite enfance. Mais ce droit serait opposable auprès de qui ? Qui devrait assurer l'offre nécessaire ? Serait-ce le département, la commune ou les collectivités locales, la CAF ? Selon le pilote, ce droit opposable prendrait des formes fort différentes.

Familles, ordre public et responsabilité

62 Pendant longtemps, à la fin du XIX^e siècle puis durant la première moitié du XX^e siècle, la politique familiale avait une visée hygiéniste. La visite de l'assistante sociale, vérifiant quelques éléments qui relevaient de l'intime du foyer, comme la propreté du réfrigérateur, des lits ou des sanitaires, a été suffisamment dénoncée pour qu'il soit la peine de revenir dessus. Toutefois, aujourd'hui, hormis dans les cadres restreints de l'éducation à la santé et de la petite enfance (contrôles de la PMI), ces éléments hygiénistes ne font plus partie de la politique familiale et plus aucun acteur ne les revendique. Ainsi, par exemple, des mesures de tutelles aux prestations sociales ont partiellement changé de signification au cours des décennies : alors que le délégué à la tutelle des années 1960 vérifiait les conditions d'hygiène et de salubrité, le mandataire des années 2000 éduque les parents à la bonne gestion du budget familial.

63 La politique familiale avait également une visée d'ordre public. Jusqu'à la fin du XX^e siècle, cet objectif s'amenuisait tout doucement du périmètre des politiques familiales. Ces dernières années, de nouvelles politiques gouvernementales l'ont pourtant remis sur les devants de la scène. En partant du principe qu'une mauvaise attitude d'un enfant (absentéisme scolaire, délinquance...) trouvait son origine dans la défaillance du rôle parental (amenuisement de l'autorité, défaut d'éducation, désengagement et déresponsabilisation), plusieurs mesures ont donné une nouvelle orientation à la politique familiale. Il ne s'agit plus tant d'aider les familles, dans leur rôle éducatif notamment, que de les contrôler voire de les punir. Ainsi, il est régulièrement projeté de supprimer les allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire ou de délinquance d'un enfant (la mesure effective étant actuellement de mettre sous tutelle ces prestations) et de créer dans chaque commune un Conseil des droits et devoirs des familles qui centralise, sous l'autorité du maire, les informations sur les familles « à problème » et envisagerait les mesures à prendre.

64 Les différents syndicats ou associations professionnelles (de magistrats, de travailleurs sociaux...) ainsi que l'ensemble des associations familiales ont alors fortement combattu cette nouvelle visée de la politique familiale. En outre, alors que cette nouvelle orientation a été fortement insufflée par le gouvernement, via la *Loi de prévention de la délinquance* (2007)²⁹ notamment, elle semble dans les faits peu partagée par les élus locaux, y compris de la majorité présidentielle, puisque seulement moins d'une vingtaine de conseils ont été créés dans toute la France depuis la promulgation de la loi.

65 Le thème de la responsabilisation des familles, *a fortiori* des parents, revient alors en force dans le débat public. Il peut prendre plusieurs formes. Tout d'abord, comme nous l'avons

souligné, il peut s'agir d'une accusation envers les parents, soupçonnés de se déresponsabiliser à l'égard de l'éducation de leurs enfants. La politique familiale viserait ainsi, par des mesures coercitives, à les contraindre à mieux assumer leur rôle (Jésu, 2006). La responsabilisation des parents serait donc un processus exogène, de prise en compte de ses propres responsabilités, après notamment un rappel – ou une condamnation – par les autorités. À cette fin, la *Loi sur l'égalité des chances* (2006) crée le contrat de responsabilité parentale. Il est conclu entre les parents dont les enfants désertent ou troublent l'école ou présentent « toute autre difficulté liée à une carence de l'autorité parentale » et le Président du Conseil général³⁰. En cas de refus ou de non respect des mesures proposées aux familles, il est prévu des poursuites pénales, la suspension ou la mise sous tutelles des prestations familiales. En outre, la *Loi pour la prévention de la délinquance* (2007) crée dans chaque commune le *Conseil pour les droits et devoirs des familles*, présidé par le maire.

66 Mais le thème de la responsabilité est également très présent dans un autre contexte, lorsqu'il est envisagé des politiques d'aide, de soutien et d'accompagnement des parents. L'exemple le plus illustratif est celui des Réseaux d'écoute, d'accompagnement et d'appui aux parents (REAAP), initiés à la suite de la Conférence de la famille de 1998 et qui vise à réunir en réseau des parents afin qu'ils fassent des échanges d'expériences et d'analyses. Parfois, ils se rendent compte d'une carence de leur propre autorité : toutefois, ce constat n'est pas assigné de l'extérieur, par un juge ou un travailleur social, mais émerge suite aux discussions avec d'autres parents qui sont des pairs. C'est également dans un esprit de responsabilisation que les associations familiales souhaitent un fort développement de la médiation familiale, comme instrument pour faire prendre conscience à chacun de ses propres responsabilités vis-à-vis de chaque membre de la famille, en articulation avec ses propres responsabilités et droits. Enfin, nous pourrions aussi citer l'exemple des usages des médias et des technologies de l'information et de la communication. Constatant l'inefficacité de la politique de l'interdiction, la plupart des associations familiales, dont l'UNAF, soutiennent aujourd'hui une politique de co-régulation qui vise à établir en commun des règles entre les pouvoirs publics, les acteurs industriels, la société civile et les chercheurs. Elles engagent également des actions d'éducation aux médias et aux nouvelles techniques, afin de responsabiliser les parents dans l'usage de ces outils, seuls ou lorsqu'ils accompagnent leur enfant. Dans ces trois exemples, la responsabilisation des parents n'est pas assignée par un acte administratif ou pénal, mais est une prise en compte, endogène, par les parents, de leurs propres responsabilités vis-à-vis de leurs enfants, de leur conjoint, de la cellule familiale et de la société.

Des fondements réinterrogés et à nouveau revendiqués

La famille comme institution

67 L'une des questions centrales qui se pose dans les débats politiques sur la famille est le sens qu'on attribue à cette entité dans la vie de la cité. Pour certaines écoles de pensée, la famille n'est que la conjonction de quelques individus placés ensemble par le hasard de l'existence. La famille est ainsi le terme qui désigne des personnes qui entretiennent des relations affinitaires et qui utilisent un vocabulaire de la parenté pour désigner l'intensité de ces relations. La politique familiale ne doit ainsi pas entraver ces relations affectives et solidaires mais, au contraire, elle doit favoriser ce libre-choix individuel qui construit au sein de la cité une cellule de base de fraternité.

68 Pour d'autres, en revanche, et la grande majorité des associations familiales s'appuie sur cette définition, la famille est une institution. La famille n'est pas que la somme de quelques individus qui, par le hasard de la génétique et de la naissance sont reliés par des liens « de sang » et domestiques, mais une entité qui donne sens à ces liens. La famille est plus qu'une simple somme d'individus autonomes, elle est un tiers élément médiateur qui permet de qualifier et de concrétiser le lien qui unit ces membres. On est et on devient un individu autonome

dans diverses institutions qui fournissent le cadre de pensée de cette autonomie, qui offrent des points de repères sur lesquels – et parfois contre lesquels – se bâtit l'identité. La famille, en tant qu'entité, a ainsi un rôle et une place au sein de la société. Cette entité ne peut être considérée dans une dimension strictement privée (Commaille, 1998) mais acquiert *de facto* une dimension publique. Les Pouvoirs publics sont donc légitimes pour développer des politiques familiales, voire même un dispositif qui recherche une cohérence, une politique familiale.

Une politique morale et identitaire

- 69 Dans le cadre de la politique familiale, un des principaux enjeux dans les années à venir est la définition des bénéficiaires de cette politique, c'est-à-dire de la famille. Rappelons qu'en France, le terme de « famille » n'est pas défini dans le Code civil. En revanche, le Code de l'action sociale et des familles pose les conditions pour être un membre adhérent à une association familiale comptabilisé dans les « effectifs » de l'UDAF. Aux couples mariés avec enfants, la loi de 1975 élargit ce champ d'application aux familles monoparentales et aux familles dont les parents ne sont pas unis par le mariage. Comme l'analyse Irène Théry, dans les mœurs comme dans la loi, le socle de la famille actuel n'est plus le mariage, ni même l'union, mais la présence d'enfants (Théry, 2001).
- 70 Toutefois, l'UNAF, la plupart des mouvements familiaux en France, ainsi que ceux réunis au sein de la Confédération des associations familiales de l'Union européenne (COFACE), ont toujours évité d'aborder de front cette question de la définition, de peur de faire exploser leur union. En effet, pour certains, la famille est composée de personnes vivant ensemble et qui définissent leur relation dans un cadre familial. Pour d'autres, il est nécessaire que ce cadre soit institué, et le mariage ou la filiation (ainsi que, substitutivement, l'autorité familiale) sont le socle de la famille. Parmi eux, enfin, certains estiment que ce cadre institué doit être consacré par un acte religieux, le mariage religieux principalement.
- 71 Aujourd'hui, les débats en France se focalisent sur une question subsidiaire, en termes de politique familiale (et non pas en termes d'égalité des droits) : les couples de même sexe. Or, la seule question spécifique à ces couples est l'autorisation du mariage. Sinon, toutes les autres questions, relatives aux enfants notamment, ne sont pas spécifiques à ces couples : la prise en compte du nouveau conjoint concerne toutes les familles recomposées ; la nécessité d'une double parenté et parentalité concerne l'ensemble des familles monoparentales ; l'accès aux nouvelles techniques de procréation (mère pour autrui par exemple) concerne l'ensemble des couples qui ne peuvent procréer de façon « naturelle », etc. En ce qui concerne les enfants, la seule question spécifique qui concernerait uniquement les enfants « nés » dans un couple de même sexe (et non pas ayant un de ses parents qui a un nouveau conjoint de même sexe) serait la question controversée de la nécessité psychique d'avoir des parents de sexes différents, afin d'être élevé dans un cadre sexué dual qui serait gage d'équilibre.
- 72 Selon nous, c'est sur cette définition de la famille et de ce qui « fait » famille que le débat, avec l'exposé de tous les enjeux, devrait essentiellement avoir lieu, en reprenant trois thèmes transversaux : que signifie « être parent » (est-ce celle/celui qui déclare sa maternité/paternité face à la société, celle/celui qui éduque, celle/celui qui est auteur du « matériel génétique », celle qui a porté l'enfant ?) ? Que signifierait la création d'un statut du « tiers » ? Sur quels sujets doit-on favoriser le choix personnel ?³¹ Toutefois, le gouvernement et les partis politiques le posent peu en ces termes. Les associations familiales, étant sommées de répondre aux multiples sollicitations médiatiques focalisées sur des situations souvent marginales mais parfois dramatiques, ont du mal à faire émerger les questions transversales fondamentales, qu'elles connaissent bien cependant, surtout quand l'objet de leur association repose sur des sujets proches (ex : associations de familles adoptantes).
- 73 D'une façon générale, quelle que soit la culture ou la société considérée, qu'est-ce que « être parent » ? Qu'est-ce qu'un père, une mère ? Plus précisément, qu'est-ce qu'être le « père de »,

ou la « mère de » ? Que signifie également « être parents », c'est-à-dire un couple parental ? Ainsi, la véritable question, régulièrement occultée, est finalement la question de ce qui fait famille (*Recherches Familiales*, 2007 ; Séraphin, 2009 ; Leneveu & Séraphin, 2009) : est-ce le fait de vivre ensemble et de se construire des liens domestiques (la parentalité) ? D'être institué à la naissance ou au cours de son existence par des liens coutumiers et/ou juridiques (la parenté) ? D'être issu génétiquement d'un ovule et d'un spermatozoïde identifiés (origine biologique) ?

74 En effet, nous pourrions en premier lieu répondre que le principe qui prime est la référence biologique. Mais dans ce cas, de quel biologique s'agit-il ? Celui du sperme ? De l'ovule ? Du ventre qui a porté l'enfant ? Alors, en cas de découverte d'origines biologiques inconnues, faut-il *de facto* modifier la filiation de l'enfant ? Nous pouvons également évoquer le lien de l'« élevage » (le fait d'élever) et de l'éducation, en considérant que le parent est celui qui assure le gîte et le couvert, et répond aux besoins divers et variés de l'enfant. Ou enfin, déterminer que le parent est celui qui est réputé être parent, c'est-à-dire qui a assumé en premier ce statut et a reconnu juridiquement l'enfant en signifiant « cet enfant est le mien ». Ainsi, selon la formule que l'on envisage, ou que l'on favorise, le parent de l'enfant ne serait pas toujours identique. Notons que cette option de la parenté instituée, qui prime plutôt ³² aujourd'hui en France ³³, et généralement défendue par les associations familiales, ne s'oppose pas à la connaissance des origines : celle-ci peut être possible, voire favorisée dans certains cas, sans que cela remette en cause la filiation de l'enfant. À cette fin il faudrait totalement « découpler » dans la loi l'origine biologique et la filiation : cela signifierait qu'il n'y aurait plus aucun lien juridique entre l'auteur génétique d'un enfant et cet enfant (il n'y aurait par exemple plus aucune recherche en paternité par l'usage de tests génétiques).

75 Le deuxième enjeu, en France, concerne le statut beau parental, ou du « tiers ». Selon les revendications les plus courantes, qui ont conduit le gouvernement actuel à vouloir légiférer sur le sujet ³⁴, il ne s'agit pas de faciliter la délégation de l'autorité parentale pour des actes précis, dans un cadre déterminé, mais de créer un nouveau statut, dans le corpus de ce que nous appelons généralement le « droit de la famille », qui comporterait, de façon uniforme, une série de droits et devoirs pour le « beau parent ». En effet, les situations quotidiennes sont souvent complexes (Blöss, 1996). Par exemple, comment faire pour assurer des droits au « parent social » qui a assuré l'élevage et l'éducation de l'enfant, si le parent juridique décède, à plus forte raison si ce parent est unique ? Toutefois, plusieurs éléments, que nous regroupons par thèmes, semblent aller à l'encontre d'une telle création de statut juridique.

76 *La définition juridique de ce statut, dans le dispositif général du droit de la famille* : qui pourrait être considéré comme « tiers » ? Seulement le conjoint marié de l'un des parents ? Un grand parent, un oncle, une tante ? Une personne « de confiance » dans la famille ou parmi les proches (l'équivalent d'une sorte de « parrain » ou « marraine » reconnue juridiquement) ? Quel type d'enfant ce statut concernerait-il ? Seulement les mineurs ou également les majeurs (option également réclamée sur la question des successions...) ? Par qui est-il demandé et accordé ? Un des parents ? Les deux ? Le juge aux affaires familiales ? L'enfant lui-même ? Est-on « tiers-parent » ou « tiers-enfant » à vie ? Ce statut est-il également « dénonçable » ? À quel moment ? Par qui ? Les droits et devoirs envers l'enfant créent-ils des obligations de réciprocité ? Enfin, des interdits seraient-ils rattachés à ce statut (ex : inceste) ?

77 *Le sens de ce statut, articulé aux statuts parentaux* : lorsqu'on observe les multiples réformes dont le but est de parvenir à une meilleure articulation et conciliation des rôles, des droits et des devoirs des deux parents, la tâche, non seulement en terme de réformes législatives mais aussi et surtout de procédures, serait multipliée avec l'intrusion de ce « tiers ». En outre, si l'on crée ce statut-type, ne risque-t-on pas de fragiliser le statut du parent, non seulement en termes de droits et devoirs, mais aussi sur le plan symbolique, dans la manière dont chacun revendique et assume son statut parental ? N'est-il pas paradoxal de demander l'institutionnalisation de

liens par un statut qui s'insérerait dans les principes de la filiation et, dans le même temps, de risquer la fragilisation du lien avec le parent, en créant un statut intermédiaire qui pourrait être « concurrent » ? Pour prendre un sujet d'actualité, comment faire pour que les pères assument pleinement leur rôle de père, s'ils ressentent que la loi permet d'institutionnaliser un rôle « parental » à de tierces personnes, souvent déjà considérées comme étant « concurrentes » ? Ainsi, la question générale serait alors non seulement de connaître les interdits, les droits et devoirs rattachés à chaque statut, mais surtout de préciser quelle articulation serait mise en place, sans aucune discrimination entre chaque parent et entre chaque « parent-tiers », et entre chaque enfant et chaque « enfant-tiers ».

78 Au final, la création d'un nouveau statut juridique semble être la fausse « bonne idée ». À moins que le gouvernement aboutisse, sous ce terme de statut, non pas à créer un nouveau statut juridique de la parenté mais un dispositif qui vise à mieux prendre en compte un statut social, celui qui se vit dans la vie quotidienne et facilite ainsi, ne serait-ce que par des démarches administratives simplifiées, le partage de l'autorité parentale dans un cadre juridique bien précis. Il faudrait également favoriser la prise en compte de cette délégation antérieure quand un juge doit statuer sur la tutelle d'un enfant orphelin d'un ou de deux parents, ne serait-ce que pour préserver des liens domestiques, affectifs et éducationnels qui ont été créés (tutelle, droit de visite...).

79 La troisième question transversale porte sur le principe de la disponibilité. Le propre de l'institutionnalisation, surtout quand elle se traduit par des textes juridiques, est de reposer sur quelques principes (l'interdit, le droit, l'obligation), dont l'indisponibilité. En effet, à l'heure actuelle, la filiation, institution juridique, n'est pas disponible aux individus : ils ne choisissent pas leur filiation, qu'elle soit ascendante ou descendante, sauf exceptions très bien encadrées. Si des réformes sont engagées sur le statut quasi-parental par exemple, est-ce que tous ces statuts seront pérennes et disponibles ? Le parent ou l'enfant peut-il choisir son « parent-tiers » ou son « enfant-tiers » ? Ce choix est-il définitif ? Quel est le choix qui prime quand il n'est pas ou plus partagé ? La question se pose aussi en termes de pérennité de droits et devoirs, de nom, de successions, etc. En cas de disponibilité des statuts et des obligations familiales qui y sont rattachées, le risque est non seulement de casser la cohérence du dispositif, mais aussi de miner ce qui fait la force de la filiation, le fait qu'elle soit une institution.

La famille ou ses représentants comme corps intermédiaire

80 La représentation familiale est un dispositif politique unique en France. Il suffit de dire par exemple que les UDAF et l'UNAF sont des associations loi 1901 ³⁵... créées par la Loi (ordonnance de 1945, loi de 1975), pour comprendre qu'elles ont un caractère original. C'est la vie associative instituée dans les rouages étatiques de la République (Chauvière, 2000 ; Minonzio, 2006).

81 L'UNAF est composée de sept mouvements familiaux nationaux à but général ³⁶, de dix-neuf mouvements à but spécifique et de quarante-quatre mouvements associés, chacun de ces mouvements regroupant des associations locales, soit près de 8 000 associations.

82 Pour défendre les intérêts matériels et moraux de toutes les familles vivant sur le territoire français, quatre missions sont dévolues par la loi à l'UNAF et aux UDAF :

- Donner avis aux Pouvoirs publics et proposer des mesures d'intérêt familial ;
- Représenter officiellement l'ensemble des familles vivant sur le territoire français dans toutes les instances politiques nationales ou locales qui les concernent ;
- Ester en justice (c'est-à-dire exercer l'action civile) pour défendre les intérêts des familles sans avoir à justifier d'un agrément préalable ;
- Développer et gérer des services d'intérêts familiaux.

83 Par ses rencontres régulières avec les Pouvoirs publics (exemple : dans le premier semestre 2008, l'UNAF a rencontré en moyenne une fois par semaine soit le Président de la République,

soit un ministre, soit des parlementaires lors d'une audition à l'Assemblée nationale ou au Sénat) ; par près de 200 représentations nationales et autant, voire plus, au plan départemental (exemple : l'UNAF détient 10 sièges au Conseil économique, social et environnemental et siège dans les organismes de la Sécurité sociale, au Conseil national d'éthique, au Conseil national de l'éducation, etc.) ; par son réseau d'UDAF employant près 7000 salariés (80 à l'UNAF) qui mettent en œuvre des services aux familles, l'Institution familiale (avec une majuscule, entendue comme l'UNAF et les UDAF, voire les unions régionales, URAF) pèse un poids non négligeable dans la vie politique française. Elle agit en partenaire critique des Pouvoirs publics, exprimant ses avis, s'opposant parfois, mais cherchant en général des points de conciliation et de compromis puisqu'elle est directement impliquée dans la mise en œuvre des décisions.

84 C'est un véritable corps intermédiaire qui assure une autre manière d'exprimer la citoyenneté des individus qui vivent en famille. Des revendications ou opinions communes aux familles, parfois le fruit de compromis, émergent du simple fait de vivre au quotidien une situation commune : être en famille, voire avoir la responsabilité d'une famille. Ce corps politique, en tant que force critique mais aussi en tant que partenaire des Pouvoirs publics, a permis depuis plus de soixante années de construire un dispositif de politique familiale assez ample et cohérent, aujourd'hui salué dans la plupart des pays européens.

85 Ce type d'institution montre que la vie démocratique n'émerge et ne fructifie pas que par l'outil électif, l'élection d'un individu par d'autres individus, qui assure la mise en place des instances territoriales avec des compétences à l'origine bien délimitées. La vie démocratique se nourrit de l'expression et de l'action de corps intermédiaires institués.

86 Certes, il est parfois dit que ce « corps familial » est un lobby. Cette affirmation illustre que les pressions que ce corps exerce sont souvent suivies d'effet. Mais il est plus que cela, puisqu'il s'implique ensuite dans la mise en œuvre des décisions politiques prises, tout en étant depuis toujours extrêmement légitimiste (appliquer sans réserves les décisions du Législateur et des Pouvoirs publics). Des projets de lois combattus, parfois avec virulence, seront ensuite acceptés puis appliqués avec soin, une fois que le Législateur a pris sa décision. Cette co-implication dans l'action et cette approche politique « légitimiste » permettent à cette institution de dépasser le simple statut de groupe de pression.

87 La gageure pour l'Institution familiale est aujourd'hui résumée par un terme : « l'ouverture ». L'objectif est d'assurer encore une plus grande diversité des associations adhérant à l'Union. Pourra-t-elle susciter la création de nouvelles associations familiales qui représentent des opinions politiques ou des confessions non représentées aujourd'hui (exemple : une association familiale juive ou musulmane à côté des associations familiales catholiques ou protestantes) ? Pourra-t-elle intégrer des associations qui revendiquent de nouveaux types de familles ou d'entité qu'elles dénomment elles-mêmes « familles » (exemple : familles avec beaux-parents, familles avec deux adultes de même sexe, etc.) quitte à susciter une modification législative quand les textes ne le permettent pas ? Comment faire pour défendre l'ensemble des familles vivant sur le territoire français, y compris les familles de « sans papiers », conformément à la Charte de la famille qui revendique pour tout individu le droit de vivre en famille, alors que la loi de 1975 spécifie que l'Institution familiale défend l'ensemble des familles, françaises et étrangères, certes, mais qui vivent légalement sur le territoire français ? Comment intégrer dans la vie associative, et notamment familiale, les familles en marge de la société, vivant dans une grande pauvreté, adhérant peu aux associations, et notamment familiales, alors que ce sont elles, qui, probablement, ont le plus besoin d'être écoutées dans leur situation spécifique, afin d'être mieux représentées et défendues ?

Conclusion

- 88 Ainsi, la famille et la politique familiale sont dans tous les cas au cœur d'enjeux politiques plus vastes. La politique familiale est au cœur des projets de société et traduit aussi bien les valeurs éthiques et sociales mises en exergue que les techniques de gouvernance qu'il est envisagé de mettre en œuvre. Étudier la politique familiale d'un gouvernement permet par exemple d'analyser l'image et le sens de la famille que se font les gouvernants mais aussi, plus généralement, l'image et le sens de l'Homme citoyen, du vivre-ensemble et de la société (Commaille, 1998).
- 89 La politique familiale s'est tant bien que mal construite au fil des décennies sur l'articulation équilibrée entre des valeurs revendiquées, des principes reconnus, des objectifs partagés et des évolutions des structures, des modes de vie et des besoins des familles. Actuellement, tout particulièrement dans le contexte européen, le défi est, pour tous les acteurs, de préserver, de réinterroger et d'enrichir cette articulation équilibrée, gage de succès d'hier et encore d'aujourd'hui.

Bibliographie

- BLÖSS T. (1996), *Éducation familiale et beau-parenté. L'Empreinte des trajectoires biologiques*, Paris, Éditions L'Harmattan.
- CHAUVIÈRE M. (2000), *Famille et codification. Le Périmètre du familial dans la production des normes*, Paris, La Documentation française.
- CHAUVIÈRE M., SASSIER M., BOUQUET B., ALLARD R. & B. RIBES (dir.) (2000), *Les Implicites de la politique familiale. Approches historiques, juridiques et politiques*, Paris, Éditions Dunod/UNAF/CEDIAS.
- COMMAILLE J. & C. MARTIN (1998), *Les Enjeux politiques de la famille*, Paris, Éditions Bayard.
- COMMAILLE J., STROBEL P. & M. VILLAC (2002), *La Politique de la famille*, Paris, Éditions La Découverte.
- DAMON J. (2006), *Les Politiques familiales*, Paris, Presses universitaires de France.
- DAMON J. (2007), « De l'allocation au premier enfant à l'allocation par enfant : la forfaitisation des allocations familiales », *Droit social*, n° 12, pp. 1270-1277.
- DAMON J. (2008), « La mise sous condition de ressources des allocations familiales : une discrimination vraiment positive ? », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 2.
- ESPING-ANDERSEN G. (2007), « Évolution de la distribution des revenus : perspectives sociologiques », *Recherches familiales*, UNAF, n° 5.
- ESPING-ANDERSEN G. & B. PALIER (2008), *Trois leçons sur l'État-providence*, Paris, Éditions du Seuil.
- Informations sociales : le ciblage en question* (2003), Paris, CNAF, 4, n° 108.
- JESU F. (2006), « Délinquance des jeunes : les parents sont-ils responsables ? » et « Analyse du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance au regard de ses dispositions relatives aux familles », *Journal du droit des jeunes. La revue d'action juridique et sociale*, Paris, n° 260, pp. 11-14 et pp. 15-22.
- LENEVEU G. (2007), « Tests génétiques : le passage en force », *Esprit*, novembre.
- LENEVEU G. & G. SÉRAPHIN (2009), « Droits des grands parents, droits de la femme, droits de l'enfant : quelle hiérarchie », *Esprit*, décembre.
- Les cahiers français. Dossier « Famille(s) et politiques familiales »* (2004), Paris, La Documentation française.
- MATH A. (2003), « La mise sous condition de ressources en Europe occidentale. Ses effets en termes de lutte contre la pauvreté », *Informations sociales : le ciblage en question*, CNAF, 4, n° 108.
- MESSU M. (1992), *Les Politiques familiales. Du Natalisme à la solidarité*, Paris, Les éditions ouvrières.
- MINONZIO J. & J.-P. VALLAT (2006), « Les crises de la représentation des intérêts familiaux », *Revue Française de Science Politique*, n° 2, vol. 56.

Problèmes économiques. Fécondité et incitations financières (2005), Paris, La Documentation française, n° 2.875.

Recherches Familiales : La filiation recomposée : origines biologiques, parenté, parentalité (2007), Paris, UNAF, n° 4.

Recherches Familiales : Familles et Europe (2008), Paris, UNAF, n° 5.

SÉRAPHIN G. (2009), « L'accès aux origines : les ressorts d'un débat passionné », *Esprit*, pp. 82-103.

SÉRAPHIN G. (2010), « La filiation éclatée. Pour une analyse des revendications actuelles », *Recherches Familiales : La réforme de la famille*, UNAF, n° 7.

STECK P. (2007), « Des allocations familiales dès le premier enfant ? », *Droit social*, n° 12, pp. 1278-1282.

THÉRY I. (2001), *Le Démariage. Justice et vie privée*, Paris, Éditions Odile Jacob.

Annexe

Acronymes

AAH : Allocation adulte handicapé

APA : Allocation personnalisée d'autonomie

CAF : Caisse d'allocations familiales

CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales

CSG : Contribution sociale généralisée

COFACE : Confédération des organisations familiales de l'Union européenne

DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

EAPN : Réseau européen de lutte contre la pauvreté

HCF : Haut conseil à la famille

IRPP : Impôt sur le revenu des personnes physiques

PAJE : Prestation d'accueil du jeune enfant

PMI : Protection maternelle et infantile

REAAP : Réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents

RGPP : Révision générale des politiques publiques

RMI : Revenu minimum d'insertion

UDAF : Union départementale des associations familiales

UNAF : Union nationale des associations familiales

URAF : Union régionale des associations familiales

Notes

1 Les derniers ouvrages de synthèse les plus complets sont Messu, 1992 ; Chauvière, Sassier, Bouquet, Allard & Ribes, 2000 ; Commaille, Strobel & Villac, 2002 ; *Les cahiers français*, 2004 ; Damon, 2006.

2 Les arguments politiques parfois brandis sont de deux ordres : s'il n'y a pas de hausse de la natalité, la France serait dans l'obligation d'avoir recours à l'émigration ; un pays où la majorité croissante des électeurs sont les personnes âgées a tendance à devenir plus conservateur, voire réactionnaire.

3 En France, pourtant pays parmi les mieux placés en Europe sur ce plan, les 65 ans et plus devraient représenter de 48 à 54 % des habitants de 20 à 64 ans en 2050, soit le double par rapport à 2005 (25 %).

4 La déclaration du Conseil européen des 8 et 9 mars 2007 qui invite les États membres à mettre en place une Alliance européenne pour les familles. Le Président indique dans sa conclusion (point 20) : « Avec l'évolution démographique, les États membres se retrouvent confrontés à un ensemble complexe de problèmes qui sont étroitement liés. La mise en place d'une Alliance pour la famille servira de cadre

à l'échange de vues et de connaissances concernant les politiques adaptées aux besoins des familles, ainsi qu'à l'échange de bonnes pratiques entre les États-membres. Ceux-ci continueront d'élaborer des mesures visant à promouvoir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes ainsi que le rôle des jeunes, notamment en ce qui concerne leur passage de l'école à la vie active, des personnes âgées et des personnes faiblement qualifiées en tant qu'acteurs de l'économie et du marché du travail, l'objectif étant d'utiliser tout le potentiel qu'ils représentent pour contribuer au développement économique et social de nos sociétés », avis exploratoire du Comité économique et social européen intitulé *La famille et l'évolution démographique* (Buffetaut, 2007) ; rapport sur le défi démographique auprès du Parlement européen (Castex, 2007).

5 Pour une critique de cette option, voir Steck (2007). À noter que cette solution du simple forfait serait contre-productive pour lutter contre la pauvreté qui touche beaucoup plus fortement les familles nombreuses. Julien Damon propose alors une prestation compensatrice pour les familles pauvres, sous la forme par exemple d'un réaménagement du complément familial, actuellement versé dès le troisième enfant.

6 Les mesures d'aide aux aidants familiaux ont été annoncées lors de la Conférence de la famille du 3 juillet 2006. Parmi elles, la création d'un congé de soutien familial d'une durée de 3 mois, renouvelable dans une période d'un an. Ce congé, instauré par la loi du 21 décembre 2006 et le décret d'application du 18 avril 2007, non rémunéré, permet la suspension de son contrat de travail pour s'occuper d'une personne dépendante, avec une garantie de retour à son emploi ou un emploi similaire. Il assure également le maintien des droits à la retraite pendant la période d'interruption de sa carrière professionnelle.

7 Commission de concertation sur la politique de la jeunesse, *Reconnaître la valeur de la jeunesse*, Livre Vert, Synthèse des propositions de la commission, juillet 2009, <http://www.lagenerationactive.fr/proposition/2714>.

8 De mars à décembre 1998.

9 Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, présidée par Jacques Attali, décision n°268, p. 200, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000041/0000.pdf>.

10 Voir Révision générale des politiques publiques (RGPP), Partie I. Décisions du CMPP du 4 avril 2008, www.minefi.gouv.fr/directions_services/sircom/rapport_rgpp080404.pdf

11 Un nombre croissant de prestations est en France sous condition de ressources, surtout dans la décennie 1970 : l'allocation logement (1948), l'allocation logement à caractère social (1971), la majoration de l'allocation salaire unique et de la mère au foyer (1972), l'allocation rentrée scolaire (1974), l'allocation parent isolé (1976), le complément familial (1978)... Toutefois, si l'on ne prend en compte que les prestations familiales *stricto sensu*, en excluant les allocations logements et les allocations à caractère social (RMI, AAH...), la part des allocations versées sous condition de ressource reste identique depuis les années 1970 : entre 25 et 30 %.

12 Qui ne répondent pas totalement au principe de l'universalité, rappelons-le : l'enfant unique (enfant seul ou dernier enfant « allocataire » dans un foyer, ne permet toujours pas à la famille de bénéficier d'allocations familiales).

13 En ce qui concerne le « ciblage » comme opposition à l' « universalité », voir *Informations sociales : le ciblage en question* (2003).

14 Notons que certains auteurs estiment que le quotient familial dans le calcul de l'impôt sur le revenu répond également au principe de la solidarité horizontale, puisqu'il permet aux foyers fiscaux avec enfant de payer un montant moins élevé.

15 Déclaration à la presse le 17 octobre 2007.

16 Notons par ailleurs que selon le chercheur danois Gosta Esping-Andersen (2008), cette solution est rentable sur le plan économique : le travail des femmes, dans le cadre d'une bonne conciliation des temps familiaux et professionnels grâce à un dispositif de mode de garde adapté, est gage de croissance économique et d'une réduction de la pauvreté dans les familles.

17 Voir sur le sujet les débats lors de la Conférence de la famille 2005, présidés par Hubert Brin, sur le thème *Enjeux démographiques et accompagnement du désir d'enfants des familles*, et surtout les préconisations de Michèle Tabarot qui vont dans ce sens, dans son *Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*, remis au Premier ministre en juillet 2008. Ces préconisations ont été reprises par le Président de la République lors de son discours prononcé à l'Élysée le 13 février 2009, puis discutées en début de l'année 2010 au Haut conseil de la famille (HCF). Pour les rapports du HCF sur le sujet, voir : <http://www.hcf-famille.fr>.

18 Voir le communiqué de presse de l'UNAF à l'adresse <http://www.unaf.fr/spip.php?article10274>. Le texte qui suit est une large reprise ce communiqué.

19 Droit opposable : chaque citoyen peut revendiquer, y compris devant les tribunaux, un service : un logement en ce qui concerne le droit opposable au logement, un mode de garde en ce qui concerne le droit opposable à la garde de la petite enfance... La collectivité est alors tenue de le lui fournir.

20 Cet avantage fiscal pour les personnes seules a été réformé en début 2009. Dorénavant, à partir de 2010, pour en bénéficier il faudra que la personne prouve qu'elle a élevé seule un enfant, durant au moins cinq années.

21 Notamment au sein de la Confédération des associations familiales de l'Union européenne (COFACE), <http://www.coface-eu.org/fr/basic435.html>.

22 <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/espaces/famille/grands-dossiers/conferences-famille/2006-solidarites-familiales.html>.

23 Proposition du 13 mars 2006, <http://www.unaf.fr/spip.php?article3308>.

24 Dont l'enquête annuelle « Aspirations des français » du CREDOC.

25 Discours de Nadine Morano, Secrétaire d'État en charge de la famille, lors de la Journée des Présidents d'UDAF à Évreux, le 26 avril 2008.

26 Sachant qu'aujourd'hui l'accès aux structures n'est pas universel, certaines crèches par exemple accueillant en priorité des enfants dont les deux parents ont un emploi.

27 La subsidiarité est un principe politique selon lequel une instance « supérieure » se saisit d'un domaine de compétence lorsque l'échelon inférieur est inefficace pour l'exercer. À l'échelon européen, le principe de subsidiarité vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant que l'action à entreprendre au niveau de l'Union est justifiée par rapport aux possibilités qu'offre l'échelon national, régional ou local. Ce principe a été conçu pour rapprocher les lieux décisionnels des citoyens et éviter l'éloignement des lieux de pouvoir.

28 Loi sur l'égalité des chances (2006), Loi sur la prévention de la délinquance (2007), Loi sur la protection de l'enfance (2007), Loi portant sur la réforme de la protection des majeurs (2007)...

29 *Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance*,

30 Le Conseil général est l'instance élue qui, en France, gère le département.

31 Ces questions sont traitées dans Séraphin, 2010.

32 Sachant que la dimension biologique elle-même sert de base à l'institution de la filiation : la mère est la femme qui accouche (ce n'est donc pas une dimension génétique mais bien biologique...), sauf dans le cas exceptionnel de l'adoption où l'on fait « comme si » la mère avait accouché, et le père est censé, dans le cadre du mariage, être le seul « partenaire » sexuel de la mère qui accouche...

33 Même si un projet de loi sur l'immigration, proposant la généralisation de tests génétiques pour établir la filiation de personnes étrangères voulant opérer un regroupement familial, était en complète contradiction avec cette coutume et l'esprit de la loi française (Leneveu, 2007).

34 Le projet de loi a fortement évolué. En juin 2009, le terme de « statut » n'apparaît plus, seul le « droit » des tiers étant évoqué.

35 L'un des principes de base de l'association loi 1901 est la liberté de s'associer dans un collectif, l'association, à but non lucratif. Dans l'esprit de la loi, une association est créée par des citoyens et non par une administration, ou le Législateur, même si ces possibilités de sont pas interdites.

36 Associations familiales protestantes, Confédération nationale des associations familiales catholiques, Confédération nationale des associations familiales laïques, Confédération syndicale des familles, Famille de France, Familles rurales, Union des familles laïques.

Pour citer cet article

Référence électronique

Gilles Séraphin, « Imaginer un avenir collectif, défendre des valeurs et s'adapter aux évolutions sociales et politiques : la politique familiale française », *SociologieS* [En ligne], Théories et recherches, mis en ligne le 01 juin 2010. URL : <http://sociologies.revues.org/index3128.html>

À propos de l'auteur

Gilles Séraphin

Sociologue, sous-directeur en charge de la recherche, des études et des actions politiques à l'Union nationale des associations familiales (UNAF), France - gseraphin@unaf.fr

Résumé / Abstract / Resumen

Se fondant sur une double expérience, celle de rédacteur en chef de *Recherches familiales*, revue pluridisciplinaire avec comité de lecture traitant de problématiques familiales, et celle de directeur de la recherche, des études et des actions politiques à l'UNAF, organisme en charge de représenter officiellement les familles et de porter avis auprès des Pouvoirs publics, l'auteur présente, sur la base d'exemples détaillés, les principaux ressorts de la politique familiale française. Au fil d'un exposé historique, sont étudiés et interrogés divers principes, valeurs ou dispositifs, comme le natalisme, la transversalité, la globalité, l'universalité, la solidarité, l'égalité, la liberté et le libre-choix, la subsidiarité, l'ordre public, la responsabilité, l'institution, la morale et l'identité ainsi que la représentation des familles en corps intermédiaire.

Mots clés : politique familiale, famille, histoire sociale

Imagining a collective future, defending values and adapting oneself to social and political evolutions: the French family policy

Drawing on his experience as editor-in-chief of *Recherches Familiales*, a peer-reviewed multidisciplinary journal on family issues, and director of research, studies and policy actions with UNAF, the official advocate and advisory body to the authorities on family concerns, the author outlines how French family policy has been shaped, illustrated by detailed examples. A historical narrative examines and probes various principles, values and forms of provision, like pronatalism, mainstreaming, the single entity approach, universality, solidarity, equality, freedom and free choice, subsidiarity, law and order, responsibility, institution, moral values and identity, and representation of families as an intermediary agency.

La política familiar francesa

El autor expone con ejemplos muy precisos y detallados los principales elementos y mecanismos de la política familiar francesa. Esta exposición está basada en una doble experiencia la primera, la de jefe de la redacción de la revista pluridisciplinaria *Recherches familiales*, que es una revista sobre la problemática familiar y la segunda, la de director de investigaciones, de estudios y de intervenciones públicas de la UNAF, que es un organismo cuyo objetivo es el de representar a las familias y de dar su opinión a los poderes públicos, A través de un recorrido histórico, se exponen y se analizan diversos principios de base, valores y dispositivos como el natalismo, la transversalidad, la globalidad, la universalidad, la solidaridad, la igualdad, la libertad y la libre elección, la subsidiariedad, el orden público, la responsabilidad, la institución, la moral y la identidad así como la representación de las familias en estamento social intermediario.

ndla : Les opinions et analyses exprimées dans ce texte sont strictement personnelles et n'engagent que leur auteur.