

# **Comprendre la politique familiale**



Gilles Séraphin

# Comprendre la politique familiale

DUNOD

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du

Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Dunod, Paris, 2013  
ISBN 978-2-10-059268-5

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

---

# Sommaire

<i>Avant-propos</i>	VII
<i>Introduction</i>	1
<b>1. Aux fondements de la politique familiale française</b>	5
<b>2. La grande transformation des années 1970 à 2000 : liberté, égalité et services</b>	27
<b>3. Années 2000, de nouveaux enjeux : la responsabilité et l'identité en question</b>	61
<i>Conclusion. Les enjeux actuels de la politique familiale</i>	111
<i>Sigles et acronymes</i>	113
<i>Bibliographie</i>	115
<i>L'auteur</i>	129
<i>Table des matières</i>	131



---

## Avant-propos

LE 4 JUIN 2012, en l'université Paris-Descartes, je présentais mon mémoire d'habilitation à diriger les recherches, coordonné par Michel Messu, intitulé *Le Regard situant. L'exemple de la politique familiale dans la France contemporaine*. Le jury était composé d'Anne-Marie Guillemard, François Héran, Bruno Lautier, Jean-François Leguil-Bayart, Michel Messu et Irène Théry.

L'ensemble des remarques et suggestions de ces membres du jury, auxquelles j'ajoute celles de plusieurs amis et collègues (dont Yvan Droz, Ismaël Moya, Françoise Ngo Bilong et Dorine Remy-Pinto) ainsi que, plus globalement, l'ensemble des échanges avec les membres du comité de rédaction de la revue *Recherches familiales* et des membres de l'UNAF, m'ont permis d'améliorer la seconde partie de ce mémoire, portant sur la politique familiale. Je le présente ainsi aujourd'hui sous forme d'ouvrage (avec mise à jour effectuée en octobre 2012). Que toutes ces personnes soient remerciées pour leur apport fécond.

Toutefois, cet ouvrage est strictement personnel et ni les analyses, ni les informations, ni les opinions exprimées n'engagent les personnes précitées et l'institution qui m'a employé (UNAF) ou celle qui m'emploie (ONED).





---

# Introduction

**P**EU 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 lancée de façon manifeste 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).

La politique familiale actuelle s'est progressivement construite depuis la Seconde Guerre mondiale sur des valeurs, des principes et des dispositifs toujours en œuvre, bien que réinterrogés, renouvelés et complétés, jusqu'au début des années 2000. Sur ces éléments de la politique familiale, qui en fondent ce qui est souvent appelé le « socle », les enjeux sont bien identifiés.

Parfois, ces thèmes reviennent sur le devant de la scène. Dernièrement, début 2012, par exemple, il a été question de remise en cause du quotient familial ou de mise sous condition

de ressources des allocations familiales. Les acteurs — ceux qui donnent avis ou qui mettent en œuvre ces politiques (responsables politiques, administrations, associations...) — remobilisent leur corpus argumentatif. Les analyses s'enrichissent ainsi progressivement de nouvelles données ; chacun affine ses arguments. Les positions, qui prennent parfois l'apparence de confrontations, sont ainsi bien étayées et clairement exposées.

Depuis les années 2000, sans pour autant que ces éléments « traditionnels » de la politique familiale disparaissent des débats, de nouvelles questions émergent. Elles seront abordées dans le dernier chapitre de cet ouvrage. Citons à titre d'exemple la question des éléments constitutifs de la parenté et de la parentalité, celle du genre, ou encore celles que pose l'activation permanente de la notion de responsabilité... Toutefois, contrairement aux débats portant sur des éléments « traditionnels » de la politique familiale qui ont émergé antérieurement (et étudiés dans les deux premières parties de ce texte), il nous semble que — si nous pouvons nous permettre l'expression — le débat n'a pas encore atteint le degré de « maturité » suffisant. En effet, c'est sur ces sujets que le monde politique et le monde des associations familiales, comme reflet sans doute de l'ensemble de la société française, semblent avoir le moins de repères pour la réflexion. Autant sur les sujets qui ont émergé depuis 1945 jusqu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, les arguments en débat semblent bien posés, et chacun prend position selon ses valeurs et analyses ; autant, sur ces sujets qui émergent depuis quelques années, les termes du débat semblent insuffisamment partagés et chaque acteur peine à prendre position.

Finalement, nous verrons que les questions qui deviennent prégnantes ces dernières années sont celles qui se réfèrent aux valeurs fondatrices de l'identité, des statuts et des rôles au sein de la famille. Ces thèmes seront sûrement ceux qui mobiliseront les citoyens et les acteurs de la politique familiale, lorsqu'il s'agira pour chacun de choisir parmi les diverses options, pour préserver, rénover, réformer ou élaborer une nouvelle politique en faveur des familles.

Pour résumer, il s'agit ainsi, dans ce livre, sur la base d'une étude qui met en lumière les périodes durant lesquelles des

thèmes ont émergé dans le débat politique, de définir les différents éléments constitutifs de ce qui est désigné en France par l'expression de « politique familiale<sup>1</sup> ». En précisant les enjeux, les valeurs, les principes, les dispositifs et les acteurs... l'objectif est d'éclairer les débats<sup>2</sup>.

---

1. Les derniers ouvrages de synthèse les plus complets sont Messu, 1992 ; Chauvière *et al.*, 2000 ; Comailles *et al.*, 2002 ; *Les cahiers français*, 2004 ; Damon, 2006 ; Caizzi, Chauffaut, Le Chevillier, Lemoine, Mononzio, Paris, Rozan, 2008. Les auteurs des deux derniers documents, sans doute influencés par les organisations qui les emploient ou les ont employés, tracent toutefois un périmètre très « monétarisé » de la politique familiale (services financés par les CAF et la CNAF, prestations en nature versées par les CAF, dispositifs fiscaux en faveur des familles).

2. Une esquisse de ce texte a été publiée dans la revue *SociologieS* : cf. Séraphin, 2010a.