La régulation politique de la famille

Claude Martin

▶ **To cite this version:**

Claude Martin. La régulation politique de la famille. Sociologie. Université René Descartes - Paris V, 2001. tel-00941425

HAL Id: tel-00941425
https://theses.hal.science/tel-00941425

Submitted on 3 Feb 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE PARIS V – RENE DESCARTES

LA REGULATION POLITIQUE DE LA FAMILLE

Claude Martin

Mémoire présenté en vue de l'habilitation à diriger des recherches

Sous la direction de François de Singly

Mai 2001

Introduction

Familles et politiques sociales

Mes travaux s'inscrivent à la lisière de deux champs de spécialisation de la sociologie : l'étude de la famille et celle des politiques sociales. Dans les pays anglo-saxons, où les *Social Policies* constituent un domaine scientifique parfaitement légitime, et même une discipline des sciences sociales à part entière, cette articulation a donné lieu à un grand nombre de recherches qui relient l'analyse de l'Etat, sous la figure du *Welfare State*, et celle des questions de genre et de vie privée. Nous y reviendrons.

En France, même si le dialogue tend à se développer avec cette tradition anglo-saxonne, sous l'impulsion de travaux comparatistes, le rapport entre évolution de la famille et des politiques sociales est souvent résumé à une étude des politiques familiales, c'est-à-dire l'ensemble des mesures législatives et réglementaires visant à soutenir, encadrer et réguler les modes de vivre en famille, voire à une étude des pratiques des professionnels de la famille. De ce fait, ce sous-domaine de recherche est demeuré relativement marginal. Il côtoie d'un côté l'analyse de l'action sociale, de l'autre, une sociologie du judiciaire, mais au fond demeure assez éloigné d'une sociologie de la famille et plus encore d'une sociologie politique.

Ma trajectoire professionnelle témoigne de l'existence de ces frontières et parfois des difficultés de les franchir. Pourtant il a toujours été question pour

moi d'étudier la manière dont les pouvoirs publics interviennent sur les familles et les effets que ces interventions sont susceptibles de produire sur les conditions de vie des ménages et sur les individus. C'est dans cet esprit que j'ai commencé par étudier, il y a près de vingt ans, les situations monoparentales et leur traitement social (Le Gall et Martin, 1983 ; Le Gall et Martin, 1987 ; Martin, 1997) et plus récemment les solidarités intergénérationnelles au moment du « grand âge » et de l'entrée dans « la dépendance » (Lesemann et Martin, 1993 ; Joël et Martin, 1998). Dans les deux cas, j'ai tenté de relier plusieurs types d'approches : appréhender la manière dont ces situations sont construites comme problème public, au travers notamment des productions savantes, des discours politiques, mais aussi des dispositifs législatifs et sociaux mis en œuvre pour les réguler ; tenir compte à la fois des modes de régulation de ces situations par le droit civil et le droit social ; appréhender parallèlement la manière dont ces situations sont vécues par les intéressés (mono-parents dans le premier cas, en relation avec leurs ex-conjoints, enfants, beaux-parents, grands-parents ; personnes âgées dites dépendantes, dans le second, en relation avec les membres du réseau de sociabilité et d'entraide).

Ce mémoire d'habilitation se voudrait à la fois une synthèse des apports de ce type de démarches mais aussi un développement. Mon ambition est ici plus large, en quelque sorte, au sens où je me propose de considérer les questions de vie privée sous l'angle d'une sociologie politique[1]. Toute la difficulté de l'analyse de l'objet « famille » réside en effet dans l'intrication complète et complexe entre « privé » et « public », et encore, entre deux types de « public », fortement reliés : l'espace public, l'espace de la sociabilité, que l'on peut depuis le 16ème et le 17ème siècle distinguer de l'espace intime inventé et revendiqué à cette époque, et le « public » au sens de l'Etat, des pouvoirs publics, de l'ordre public, du « bien commun » et de sa régulation.

[1] . Nous avons commencé à développer cette perspective avec Jacques Commaille (Commaille et Martin, 1998).

La sociologie française de la famille contemporaine privilégie assez clairement le niveau de la sociabilité, laissant souvent aux historiens ou à une sociologie historique le soin de traiter de ces rapports délicats entre vie privée et institutions publiques. C'est ici aussi un choix de méthode. Parce qu'elle entend observer les comportements et le sens que les acteurs sociaux donnent à leurs liens de sociabilité, cette sociologie des interactions aborde rarement la dimension politique. En somme, cette autre dimension du « public », en quelque sorte, celle de l'Etat, du politique (*politics*) et des politiques (*policies*)[2] en lien avec la famille, est presque autant négligée par les sociologues que par les politistes. De ce fait, contrairement aux pays anglo-saxons, les rapports de l'Etat et de la famille sont peu analysés, sauf peut-être dans le champ de la sociologie du droit de la famille, dont l'objet consiste précisément à étudier la production normative d'une société concernant la vie familiale des citoyens[3].

C'est le sens que nous pouvons donc en première approximation donner au titre de ce mémoire, « la régulation politique de la famille » : tenter de penser la famille à l'aide des outils conceptuels de la sociologie politique et de l'analyse des politiques publiques[4], tout en tenant compte des apports d'une sociologie des interactions. L'ambition peut paraître démesurée si, comme l'a écrit François de Singly, on considère ce projet comme « l'idéal sociologique (qui) serait de parvenir à tenir les deux bouts, celui de l'ordre social et celui des interactions sans mettre exclusivement le second au service du premier » (Singly, 1992, p. 310). C'est pourtant une des recommandations de Philippe Ariès pour approcher et comprendre l'évolution de la vie privée : « Le

[2] . Les ambiguïtés du terme français « politique », qui recouvre à la fois « le politique », « la politique » et « les politiques » peuvent conduire à recourir au terme anglais « politics ». Comme l'explique Jean Lecas, l'anglais distingue en effet *the political* (le politique), *politics* (la politique), *policies* (les politiques) et *polity* (la société politique) (Leca, 1985, tome 1, p. 55).

[3] . Pour se faire une idée de ce champ de recherche, on se reportera aux travaux de Jacques Commaille (1996, notamment) et au chapitre que Martine Segalen a consacré aux rapports entre famille et Etat : « La famille et l'Etat : entre le contrôle social et la production des normes » dans la dernière édition de sa « Sociologie de la famille » (Segalen, 2000).

problème de la vie privée dans les Temps Modernes doit être traité sous deux aspects distincts. L'un est celui de l'opposition de l'homme d'Etat et du particulier, et des rapports entre le domaine de l'Etat et ce qui deviendra, à la limite, un espace domestique. L'autre est celui de la sociabilité et du passage d'une sociabilité anonyme, où les relations de public et de privé sont confondues, à une sociabilité éclatée où des secteurs bien distincts apparaissent : un résidu de sociabilité anonyme, un secteur professionnel et un secteur, également privé, réduit à la vie domestique » (Ariès, 1999, p. 22).

En fait, mon projet se limite plus modestement, comme le suggère l'exercice du mémoire d'habilitation, à proposer un début de synthèse, une voie fragile, périlleuse sur le chemin qui consiste à franchir les frontières de spécialistes, à rapprocher et faire discuter leurs modes de lecture et leurs problématiques.

Penser les changements en cours

L'intérêt de cultiver la frontière entre familles et politiques sociales, ou mieux encore entre vie privée et action publique, réside notamment, nous semble-t-il, dans la combinaison d'approches qui tentent parallèlement (et rarement conjointement) de penser le changement social en cours. Les leçons que l'on peut tirer de ce double angle d'attaque, celui des interactions et celui de l'ordre social, me semblent convergentes.

En effet, du côté des interactions, et ici tout particulièrement de la sociologie de la famille, une grande partie des controverses théoriques porte sur l'interprétation des figures contemporaines du lien familial. Ainsi manifestement, la plupart des analystes s'accordent sur le constat d'un changement radical des liens familiaux au cours des trente dernières années, qui peut être figuré à l'aide des notions d'individualisation, de contractualisation et de « détraditionnalisation ».

---

[4] . Dans notre travail, nous nous inspirons surtout de l'approche dite « cognitive » des politiques publiques, et de l' « institutionnalisme historique », au sens où nous insistons sur la construction et le rôle des idées et des représentations dans l'action publique et sur les interactions entre les institutions (acteurs institutionnels) et les groupes sociaux (Hall, 1993 ; Pierson, 1994 ; voir aussi Jobert et Muller, 1987 ; Muller, 1990 ; Muller et Surel, 1998 ; Merrien, 1997).

Si la famille de la société industrielle des « Trente Glorieuses » (la famille « moderne 1 »)[5] semblait organisée principalement en référence à une norme familiale « nucléaire », c'est-à-dire une famille fortement instituée (fondée sur le mariage et le statut), particulièrement féconde (productrice du « baby boom »), stable (avec un divorce rare et fortement stigmatisé), solidaire (notamment du fait des obligations légales qui enserrent les liens familiaux légitimes), et structurée par une forte interdépendance et division des rôles des sexes, la famille contemporaine (« moderne 2 ») serait principalement caractérisée par une profonde aspiration à l'émancipation de ces rôles prescrits par la tradition, par une demande de reconnaissance des individus dans la famille (en particulier des femmes, souhaitant une « défamilialisation » de leurs rôles) et par une logique consistant à faire de la famille un lieu de réalisation identitaire : une « famille individualiste et relationnelle », comme le suggère François de Singly (1993), une famille fondée sur l'accord mutuel, sur un nouveau contrat entre les genres et entre les générations, sur une logique consistant à favoriser le choix de chacun, sur une aspiration fondamentale à pouvoir dans ce domaine « écrire sa propre histoire » et en contrôler le cours ; une famille où se combinent indépendance et autonomie (de Singly, 2001).

Ce diagnostic sur les changements en cours pose à d'autres auteurs un certain nombre de questions concernant les limites de cette libéralisation et les effets normatifs de cette individualisation. Première limite, celle qu'invoquent les auteurs qui, comme Louis Roussel (1989), s'inquiètent de l'incertitude qu'engendre la désinstitutionnalisation. Quelle sera la famille de demain, si elle ne se fonde plus que sur « l'auto-référence », l'auto-détermination, l'accord et le contrat interindividuel ? Comment « faire société » si l'une de ses « structures élémentaires » n'est plus étayée par de l'institution, et n'a plus pour référence que l'accord, provisoire et relatif, entre des acteurs privés ? Cette « dé-référence » serait alors, dans cette perspective, plus qu'une crise de l'institution. Elle pourrait marquer la fin d'un ordre politique, une privatisation totale du familial, si l'on peut dire. Cette limite au processus

[5] . Pour reprendre le distinguo proposé par François de Singly (2001).

d'individualisation et d'émancipation néglige cependant le fait que les pressions normatives demeurent néanmoins extrêmement actives. La différence réside peut-être dans le fait que ces normes sont désormais parfaitement intériorisées, constituant une sorte « d'ethos » d'autodétermination, qui fonctionne avec son revers : un « individualisme négatif », qui rend en quelque sorte chacun responsable, et parfois même coupable, de ses propres défaites et échecs dans la sphère privée.

D'où une autre limite à ce mécanisme génératif des mutations de la famille, à laquelle je suis plus sensible et que j'ai privilégiée dans mes travaux : la question des inégalités. Inégalités sociales, mais aussi inégalités de genre. Ainsi, la référence à la « famille nucléaire » n'est pas obsolète et continue de structurer les pratiques, les comportements et les représentations sociales de nombre de couches sociales, notamment dans les milieux populaires. Par ailleurs, le processus d'individualisation, « l'individualisme positif » et émancipateur a des effets extrêmement différenciés selon les genres et selon les milieux sociaux, imposant de nouvelles formes de régulation des conséquences de cette individualisation. Le développement des droits sociaux et de l'intervention publique pour réguler les effets de l'autonomisation des membres de la famille (reconnue par le droit civil) est un des signes de cette demande de protection qu'induisent ces transformations contemporaines. Le cas des situations monoparentales est probablement le meilleur exemple de cette inégalité des trajectoires face à la fragilisation des couples et des liens familiaux (Martin, 1997).

Du côté de l'ordre social, et pour nous ici de l'action publique, ou de l'analyse des politiques publiques, le constat est assez convergent. Il est question d'un mouvement général de dé-verticalisation ou de désétatisation de l'intervention publique. Bruno Jobert évoque ainsi « la fin de l'Etat tutélaire » (1995) et de nouveaux modes de production de l'action publique :

> « Les nouvelles politiques réglementaires constituent l'un des exemples les plus significatifs d'un nouveau mode de production de l'action publique fondée non plus tant sur l'imposition de normes forgées par des acteurs

étatiques mais sur une transaction systématisée entre les différentes parties concernées par l'action ; la rhétorique du partenariat autour d'un projet, le déploiement des procédures conventionnelles, le recours plus fréquent à l'évaluation, tous ces éléments dessinent les linéaments d'un modèle d'action publique où la légitimité est recherchée plutôt dans la conformité de l'action à des valeurs centrales que dans le bon fonctionnement des procédures réglant l'interaction. Ce dernier est tout à fait en harmonie avec l'accentuation du caractère polycentrique des autorités politiques qui doivent concevoir des modes d'ajustement stables entre des centres de pouvoir plus différenciés et plus autonomes » (p. 115).

Là encore, les notions de contrat, de négociation, de logique d'action « bottom-up », provenant du bas de la société, des représentants de la société civile, mais aussi de l'interaction entre opérateurs et usagers de l'action publique, semblent plus déterminants que la vision pyramidale et « top-down » qui avait prévalu dans la période précédente, notamment celle des « Trente Glorieuses » ou de la société de croissance, et qui privilégiait la décision étatique.

Le bel ordonnancement qui faisait de la rationalité politique et de la définition des objectifs politiques à poursuivre, la mission d'une élite politique et sociale qui s'engageait à les formuler et à les faire appliquer à l'ensemble de la société s'est rompu. Comme l'écrit encore Bruno Jobert :

> « Ce qui est en cause dans le réaménagement des Etats contemporains, c'est d'abord la capacité d'acteurs centraux à imposer une interprétation de la réalité sociale et, avec elle, des savoirs-faire prétendument scientifiques pour la légitimer. […] L'erreur serait d'associer ce déclin de la capacité hégémonique de l'Etat à une tendance généralisée à son retrait. La délégitimation de certains acteurs ou modèles d'actions étatiques ne doit en effet pas être assimilée à une délégitimation de la régulation politique dont ils sont les supports » (ibid., p. 113).

La logique de « gouvernement » d'en haut aurait donc subi de sérieux revers, jusqu'à produire une nouvelle logique plus horizontale et, de ce fait, plus incertaine d'action publique, ce que l'on qualifie parfois de « gouvernance »[6]. La construction des problèmes publics, leur énonciation sous la forme de traduction ou de « transcodage », souvent pour faire suite et amender des choix déjà réalisés, un « déjà là » de l'action publique, prend de ce fait une

[6] . Voir dans Muller et Surel (1998).

importance cruciale (Lascoumes, 1996 ; Duran, 1999). Cette construction est une co-construction à laquelle participent un nombre accru d'acteurs sociaux (acteurs politiques, administratifs, médiatiques, experts, représentants de la société civile, professionnels de la mise en œuvre des politiques publiques) ; des acteurs qui se mobilisent et tentent de faire valoir leurs points de vue, rendant plus incertaine, mais aussi potentiellement un peu plus démocratique la définition de l'action publique. D'où l'importance des idées dans ces interactions instituantes. Comme le soulignent Pierre Muller et Yves Surel, « Faire une politique publique, ce n'est pas 'résoudre' un problème, mais construire une nouvelle *représentation* des problèmes qui met en place les conditions socio-politiques de leur traitement par la société, et structure par là même l'action de l'Etat » (1998, p. 31).

D'où le recours à la notion de régulation. Comme l'indique Jean-Claude Thoenig :

> « L'étatocentrisme rend myope face à la régulation politique » (Thoenig, 1998, p. 45). Pour cet auteur, « la régulation rend compte de phénomènes empiriques tels que la dissociation croissante entre la capacité que manifestent les institutions à établir l'ordre social et la manière dont cet ordre social est produit dans la réalité quotidienne. En d'autres termes, les grandes institutions établies intègrent mal à elles toutes seules les espaces sociaux dont elles sont censées assurer l'encadrement, la conduite de leurs assujettis, la dynamique des événements dans leur ressort. Une illustration en est fournie par les limites que rencontreraient des logiques telles que le modèle pyramidal de l'autorité, pour imposer leur marque et leur référence dans le gouvernement des affaires publiques. En revanche, d'autres logiques, d'autres acteurs seraient à l'œuvre, dont l'influence et le poids deviendraient significatifs, car autonomes, pour la production de l'ordre social. » (Thoenig, 1998, pp. 35-36).

La question est de savoir si l'on retrouve dans la sphère des politiques publiques en direction des familles ce type de constats, qui indiquerait que l'on est passé d'une logique où prévalaient un certain nombre de règles : une action publique à visée universelle, fondée sur une certaine vision ou idéologie de la famille et de son sens pour la société, *une* politique de *la* famille, en somme, ou un « prêt à porter » de l'intervention publique ; à une action publique « sur-mesure », adaptée aux cas individuels, plus relative et déterminée par une logique de l'efficacité. Si tel est le cas, une attention particulière doit être

accordée à la mise en œuvre de l'action publique, à l'opérationnalisation des réformes sur le terrain, théâtre d'acteurs multiples aux logiques entremêlées. La mise en œuvre devient alors un moment particulièrement important puisque s'y dessinent des configurations singulières des normes en présence, comme le souligne encore Jean-Claude Thoenig :

> « Les règles sont réinterprétées, ajustées dans leur universalisme aux cas particularistes, différenciées selon les scènes locales de leur mise en œuvre » (p. 38). En effet, « la mise en œuvre se présente comme une scène plus ou moins autonome où se mobilisent des rationalités politiques et se formulent des choix secondaires certes, mais qui donnent chair et contenu aux choix et peuvent transformer les décisions formelles prises en amont. Le contenu d'une politique publique est autant conditionné par son exécution que par la décision… Car le politique se poursuit lors de la mise en œuvre… Une approche dite *bottom up* recommande aux analystes de partir de l'examen de situations concrètes dans lesquelles s'activent les assujettis des politiques publiques » (p. 45).

Le travail sur la production normative ne peut donc s'arrêter à l'analyse du discours politique ou parlementaire, pas plus qu'à une analyse du droit civil de la famille. Les débats d'opinion dans la presse, les débats d'experts, le rôle des opérateurs de la mise en œuvre des politiques, la mobilisation politique de représentants de la société civile deviennent tout aussi déterminants (voir aussi Duran, Thoenig, 1996).

Faut-il voir dans cette individualisation des modes de vie et dans ces nouvelles configurations de l'action publique, plus incertaine du point de vue des normes qu'elles promeuvent, les signes d'un changement du régime des rapports entre « famille » et « action publique » ou entre « famille » et « politique », voire même un éloignement de la famille et du politique, une dépolitisation de la question familiale, ou encore le signe d'une de ces alternances ou cycles entre « privé » et « public », mis en évidence par Albert Hirschman(1983) ? On est tenté de le penser si l'on insiste surtout sur la manière dont les acteurs sociaux, acteurs de la famille, s'auto-déterminent et, d'une certaine manière, semblent privilégier le « privé » contre le « public », leur bien-être individuel et celui de leurs proches, par rapport aux causes collectives auxquelles la famille est reliée.

Mais on peut aussi interroger cette hypothétique dé-politisation, ce « repli domestique », pour retrouver les fils et les formes contemporaines de son expression ? A suivre cette autre hypothèse, on en vient à éclairer d'un autre jour les évolutions de la famille et de la société contemporaines, débouchant sur une « question familiale » qui met en regard modes de vie et interventions publiques. Comme l'écrit Jacques Commaille :

> « La question posée n'est pas simplement de savoir quelle est l'étendue des transformations de la famille et comment le droit, par exemple, doit y répondre au nom de cette vieille préoccupation portant sur l'adéquation de la loi et des mœurs. Elle est de savoir en quoi ces transformations de la famille modifient le statut de l'individu, mettent éventuellement en jeu son autonomie matérielle, bouleversent l'économie des relations entre le privé (la famille, le domestique, l'intime de l'individu) et le public (l'Etat et ses différentes instances). La question familiale s'élargit en question sociale [qui assure la protection et l'autonomie matérielle des individus ?] et en question politique [comment s'établit le rapport de l'individu au collectif ?] » (Commaille, 1996, p. 12).

Ce travail s'attache à ce projet sur la période contemporaine, en partant du point de vue de la régulation de la famille par certaines politiques publiques pensées et mises en œuvre en leur faveur (les politiques familiales), et en tentant de repérer les différents acteurs qui contribuent à cette définition de la famille comme enjeu politique. Il s'agit de comprendre comment ces rapports entre famille et politique se transforment pour donner lieu, peut-être, à une autre configuration de ce lien.

La famille demeure une catégorie politique fondamentale de multiples manières. Tout d'abord au sens où elle fait l'objet d'un investissement par « le politique » (politics), c'est-à-dire les acteurs politiques. Il suffit pour s'en convaincre d'observer et de suivre les évolutions des discours tenus par les acteurs politiques sur ce que peut et doit être la famille contemporaine. Non pas que les acteurs politiques en aient nécessairement une définition *a priori*, stable, cohérente et intemporelle, s'appuyant sur des éléments de doctrine politique, des normes enracinées dans des idéologies de référence. Une des difficultés réside justement dans l'affaissement de ces idéologies de référence, de ces doctrines politiques qui alimentaient un « prêt-à-penser », donnant une certaine prévisibilité aux arguments et à leurs affrontements. En fait, la

lisibilité de ces liens entre famille et politique est de plus en plus délicate, incertaine.

Il faut pour y accéder tenir compte, mais aussi aller au-delà de ce que dit le politique, au-delà aussi de ce qu'exprime le droit civil de la famille, et se tourner vers les formes de l'action publique en direction des familles, étudier les dispositifs, les réformes et les rationalités plus ou moins explicites qu'elles poursuivent.

Dans mes travaux de recherche[7], j'ai fait le choix de privilégier l'une des questions contemporaines qui relient le mieux « question familiale » et action publique, une question d'ailleurs originelle des rapports entre famille et Etat : celle de la protection des plus vulnérables. En nous penchant sur la manière dont se dessine le rôle respectif des proches, des membres de la parenté et de la famille et celui des pouvoirs publics, s'esquisse effectivement un certain type de rapport entre familles et politiques.

Mais, nous le verrons, la famille demeure une catégorie politique d'autres manières encore, notamment en tant que les modes de vie privée constituent des thèmes de mobilisation de la société civile, qui revendique, se mobilise, formule des aspirations et des demandes de reconnaissance institutionnelle et publique. Le récent débat sur le pacte civil de solidarité en France est de ce point de vue tout à fait exemplaire.

Dans ce texte, cette question globale sera traitée en trois étapes. Dans une première partie, qui vise à inscrire mon questionnement dans une genèse, dans une histoire des rapports entre « public »et « privé » et non pas bien sûr de prétendre en quelques pages traiter une question d'une telle ampleur, je reviendrai sur les rapports entre « famille » et « politique », afin de montrer tout d'abord leur profonde intrication à la lumière des apports de l'anthropologie et de l'histoire. J'aborderai ensuite les transformations provoquées dans cette interaction par la séparation entre « le privé » et « le

[7] . Voir les articles présentés en annexe de ce mémoire et le curriculum joint.

public » et l'apparition au niveau de l'Etat d'une logique de gouvernement des populations. Enfin, je tenterai de retracer la manière dont la famille a fait l'objet d'une mobilisation politique au cours des 19ème et 20ème siècles.

Ce qui a été annoncé comme la crise de l'Etat-providence ou l'émergence d'une « nouvelle question sociale » a modifié la donne des rapports entre familles et Etat, entre familles et politiques publiques. Privilégiant la période contemporaine (les deux dernières décennies), j'aborderai dans une deuxième partie la recomposition des régulations politiques de la famille, en proposant de repérer les logiques sous-jacentes aux réformes de la « branche famille » de la sécurité sociale, ce que l'on qualifie des « plans famille », et le rôle de différents grands groupes d'acteurs de la régulation politique de la famille. En revenant sur l'histoire récente des politiques familiales en France, j'analyserai de quelle manière « la question familiale » a été reformulée, tendant après une période de relative dépolitisation des enjeux familiaux à les repolitiser au niveau de l'appareil d'Etat. Je m'intéresserai alors à quelques-uns des principaux acteurs de la régulation politique de la famille, qu'il s'agisse des acteurs politiques eux-mêmes, des hauts fonctionnaires du secteur ou des représentants des intérêts familiaux.

Dans une dernière partie, plus prospective, je reviendrai sur la question des idées et des débats dans la sphère académique. En effet, il ne me semble pas possible de proposer, à proprement parler, une analyse du champ des experts et de leur rôle dans ce domaine. Rien ne peut m'autoriser en effet à m'extraire de ce cercle pour prétendre en proposer une lecture, en décryptant les réseaux, les effets d'influence, les reprises et les clivages, au risque de confondre lutte pour le contrôle des idées dans le secteur et lutte de pouvoir sur le champ de la famille comme catégorie académique. C'est pourquoi, il me semble plus pertinent de traiter des idées, comme source de référence pour l'action publique.

Sans rien présager de leur capacité à structurer l'action publique future, je rendrai compte des principaux apports et des directions que ces interprétations esquissent pour le futur immédiat. Je proposerai pour cela de distinguer la

contribution des spécialistes de la famille et de la vie privée de celle des spécialistes de l'Etat et des politiques publiques à l'échelle européenne.

Les enjeux de protection

Dans les publications jointes à ce mémoire, j'aborde essentiellement une des questions qui se situent au cœur de cette transformation de la vie familiale et du rôle de l'Etat : l'enjeu de la protection des individus contre les difficultés et les risques de l'existence. En effet, la principale source de protection contre ces risques dans les sociétés traditionnelles étaient les liens familiaux, les liens communautaires de parenté et de voisinage ; une solidarité mécanique, pour reprendre la terminologie Durkheimienne. Comme l'indique Andrée Michel :

> « Dans une société pré-industrielle vivant dans une économie rurale archaïque, la famille était à la fois l'unité de production et de consommation. De la naissance à la mort, l'individu était tributaire de la famille qui remplissait à son égard toutes les fonctions : fonction d'identification personnelle et sociale (on était avant tout membre de telle famille, noble ou roturière), rôle d'entretien et de prise en charge matérielle et morale, rôle de protection et de soins en cas de maladie, d'infirmité ou de vieillesse, etc. » (Michel, 1960, p. 1756).

Avec l'industrialisation et le développement du salariat, mais aussi avec la division du travail, les citoyens les plus vulnérables se sont vu imposer puis ont revendiqué le recours à des formes collectivisées de protection : protection par les collectivités publiques (municipalités, Etat) et surtout par les régimes d'assurance. Malgré les espérances considérables d'émancipation des liens communautaires et d'égalisation des conditions sociales dont a été porteuse l'instauration d'une protection collective et publique durant les « Trente Glorieuses », aucune de ces formes de solidarité, privées et publiques, n'est pour autant parvenue à effacer l'autre. Nous avons, avec des nuances selon les périodes, toujours eu affaire à un régime mixte de solidarité. L'industrialisation, le développement du salariat et de la protection sociale ont donc joué un rôle majeur dans cette transformation, en permettant aux individus de s'émanciper de cette dépendance aux membres de la famille et de

la communauté. Comme l'écrivait Emile Durkheim : « L'Etat est devenu un facteur de la vie domestique ».

C'est la raison pour laquelle il nous semble primordial d'aborder la « question familiale » comme question politique sous l'angle des enjeux de protection, c'est-à-dire la manière dont s'articulent des formes privées et publiques de protection contre certains « risques de l'existence ». Plus précisément, nous étudions dans nos recherches la manière dont évoluent et se recomposent au fil du temps et de différentes configurations nationales, la définition et l'articulation des modes de protection privés et publics des personnes en situation de dépendance, -qu'il s'agisse des enfants, des jeunes ou des adultes qui ne peuvent subvenir à leurs besoins, ou des personnes âgées.

L'étude des situations d'instabilité familiale (séparations, divorces, situations monoparentales, situations de recomposition familiale) nous a permis de mettre à l'épreuve cette combinaison des ressources privées et publiques pour compenser les bouleversements provoqués par la rupture de l'unité domestique. Une première question fondamentale semble en effet se poser dans ces situations : qui doit prendre en charge l'enfant : l'un et/ou l'autre des parents (biologiques et/ou sociaux), la collectivité locale et/ou nationale ou une combinaison de ces différentes ressources ? Dans quelles circonstances et limites, l'Etat peut-il se substituer au rôle des proches ? Et au-delà, dans les cas où la mère est elle-même menacée par ces situations, quelles doivent être les normes de référence pour justifier l'intervention publique ou le soutien de la collectivité ?

Mes travaux sur l'émergence d'un nouveau « problème ou risque social » qu'est la dépendance des personnes âgées, débouche sur la même question centrale : comment doivent se combiner les ressources provenant du réseau de parenté (le conjoint, les enfants, les proches et parents), parfois en référence aux principes de l'obligation alimentaire, et les ressources collectives (assurances, collectivités territoriales, Etat). Dans l'un et l'autre de ces deux chantiers de recherche, l'on retrouve au fond la même question de départ :

celle de l'équilibre entre formes privées et publiques de solidarités, qui recouvrent deux composantes fondamentales des liens sociaux contemporains : liens communautaires et liens sociétaires.

L'équilibre entre ces diverses sources de protection est toujours instable. Le salaire et la protection sociale ont permis d'avancer vers une individualisation de la protection et de s'émanciper quelque peu des aléas et des inégalités de la protection par les proches. Néanmoins, la crise des systèmes nationaux de protection sociale remettent à l'ordre du jour cette question de la « protection rapprochée », sous la forme de débats sur l'obligation alimentaire, sur les solidarités familiales, sur les responsabilités parentales, sur les liens sociaux de proximité et leur fragilité, etc. C'est un premier filtre d'une repolitisation des enjeux familiaux : redonner à la famille, non pas tant au niveau horizontal de l'alliance mais à celui des liens intergénérationnels et de la filiation, une fonction protectrice qu'elle tendrait à perdre.

Cette question générique n'est pas une spécificité française. Si le débat peut prendre des formes bien différentes selon les pays, en mobilisant des arguments et des concepts spécifiques, il est possible de l'identifier dans bien des configurations nationales. Les comparaisons européennes des transformations que connaissent les systèmes de protection sociale sont une occasion de prendre la mesure de cette convergence des réflexions et des préoccupations.

Ière PARTIE

FAMILLE(S) ET POLITIQUE(S)

Chapitre 1

Les rapports de la famille et du politique

La famille comme structure élémentaire de la société

Famille et politique sont liés de multiples manières. Tout d'abord au sens où, comme l'ont exprimé les plus éminents anthropologues, la famille et la parenté représentent un ordre, une structure, qui permet à la société d'exister, par la reproduction des êtres en son sein, tout d'abord, mais aussi, et peut-être surtout, par les liens d'interdépendance qu'elle instaure entre les sexes, d'une part, et entre les groupes, d'autre part. Comme l'a écrit, par exemple, A. R. Radcliffe-Brown : « Un système de parenté (*kinship*) et de mariage peut être vu comme un arrangement qui permet aux gens de vivre ensemble et de coopérer dans une vie sociale ordonnée » (cité par Dumont, 1997, p.24).

Pour établir ces systèmes, l'anthropologie part d'un certain nombre d'invariants qui, par leurs combinaisons probables, désignent quelques grands systèmes élémentaires, semi-complexes et complexes. Ces invariants sont les suivants : « Il y a seulement deux sexes. Leur rencontre est nécessaire pour procréer et la procréation entraîne une succession de générations dont l'ordre naturel ne peut être inversé. Un ordre de succession des naissances au sein d'une même génération fait reconnaître au sein des fratries des aînés et des cadets. En fait, ces rapports naturels expriment tous les trois *la* différence au sein des rapports masculin/féminin, parent/enfant, aîné/cadet » (Héritier, 1996, p. 57). Par l'actualisation de certaines des combinaisons probables et l'inexistence de certaines, on peut comme le propose Françoise Héritier

conclure que « tout système de parenté est une manipulation symbolique du réel, une logique du social » (Héritier, 1996, p. 67).

Claude Levi-Strauss propose, dans « Les structures élémentaires de la parenté », une thèse, certes controversée et taxée d'envolées spéculatives par les empiristes anglo-saxons, qui fait de l'échange « réciproque » des femmes, une fois définies, par la prohibition de l'inceste, celles qui sont épousables et celles qui ne le sont pas, un invariant anthropologique au fondement des sociétés[8]. Comme l'écrit Claude Levi-Strauss en 1956,

> « L'humanité a compris très tôt qu'il lui fallait choisir entre des familles biologiques isolées et juxtaposées comme des unités closes, se perpétuant par elles-mêmes, submergées par leurs peurs, leurs haines et leurs ignorances et […] l'institution systématique des chaînes d'intermariages, permettant d'édifier une société humaine authentique sur la base artificielle des liens d'affinité, en dépit de l'influence isolante de la consanguinité et même contre elle » (Lévi-Strauss, 1979) [9].

Cette structure d'échange est donc aussi une structure politique. Sans doute est-ce une des raisons qui fait que l'on considère généralement la famille comme la structure de base de la société, la plus petite cellule garante d'un ordre collectif et d'une paix sociale relative, et le mariage comme son ciment.

> « Dans toute société, écrit encore Françoise Héritier, le contrat d'alliance entre groupes de consanguinité régis par une règle de filiation est le fondement minimum d'une société stable ; le mariage est l'instrument de ce contrat d'alliance ; les femmes, reproductrices, en sont le matériau. Ainsi conçue l'institution familiale, qui exige sans cesse la coopération de groupes distincts de consanguinité pour se reformer génération après génération (deux familles doivent coopérer pour en former une troisième), renouvelle indéfiniment le contrat social. La famille est ce qui permet à la société d'exister, de fonctionner, de se reproduire » (Héritier, 1984, p. 749).

Ainsi pensé, le lien familial est un lien politique, une manière de relier les individus et les groupes, de dépasser les frontières de la communauté

[8] . Pour une discussion de la thèse structuraliste de Levi-Strauss des structures élémentaires de la parenté par l'école anglaise d'anthropologie, on se reportera à Louis Dumont (1997).

immédiate des consanguins, d'étendre et de complexifier les réseaux de sociabilité et d'échanges, de mailler la société en engageant le « commerce » avec les « étranges ».

La contribution des historiens de la vie privée confirme, si besoin est, cette dimension profondément politique du lien familial[10]. Sous l'Empire romain déjà, mariage et citoyenneté vont de pair. Comme l'écrit Paul Veyne, « Pourquoi se mariait-on ? Pour épouser une dot (c'était un des moyens honorables de s'enrichir) et pour avoir, en justes noces, des rejetons qui, étant légitimes, recueilleraient la succession ; et ils perpétueraient le corps civique, le noyau des citoyens » (Veyne, 1999, p. 45). Ce lien familial, comme lien civique, est en même temps lien de subordination et de protection.

Subordination et aliénation des femmes, tout d'abord, qui représentent cette « monnaie d'échange » et manifestent par leur réification la condition d'homme libre. Certes, pour faire encore référence à la Rome Antique et à Paul Veyne, on est passé en un siècle (au cours du dernier siècle avant notre ère) d'une « morale civique » qui imposait à « l'homme libre » le mariage monogame comme règle collective, faisant de la femme et de l'enfant légitime des outils et des signes de la citoyenneté, à une « morale du couple », considérant les individus comme des êtres responsables qui fondaient la légitimité de leur union non sur un strict conformisme passif, si l'on peut dire, mais sur une adhésion volontaire, y compris pour admettre l'infériorité de l'une et la supériorité de l'autre[11]. Paul Veyne dessine dans l'extrait suivant ce mécanisme d'intériorisation normative, qui permet aux individus de donner

---

[9] . « La prohibition de l'inceste est universelle. Pour cette raison, plutôt que de chercher à l'expliquer, Lévi-Strauss la prend au contraire comme définissant synthétiquement l'essence de la parenté : un homme ne peut épouser ses proches parentes, sœur ou fille, il doit donc les abandonner comme épouses à d'autres hommes et en retour recevoir des autres son épouse (ou ses épouses). La prohibition de l'inceste est l'expression négative d'une loi *d'échange*, l'expression partielle d'un principe universel de réciprocité, la contrepartie nécessaire d'une instauration de liens sociaux entre familles dont la constitution de la famille elle-même ne saurait être séparée comme on le fait le plus souvent sous l'influence du sens commun » (Dumont, 1997, p. 117).

[10] . On se reportera aux volumes de l' « Histoire de la vie privée », sous la direction Philippe Ariès et Georges Duby (1987) et de l' « Histoire des femmes en Occident », sous la direction de Georges Duby et Michelle Perrot (1991).

pour eux-mêmes un sens à ce qui précédemment fonctionnait comme une règle externe à soi et, en cela, indiscutable ; un sens à l'institution, ce qui est aussi le moyen de lui donner une légitimité durable.

> « Au 1er siècle avant notre ère, on doit se considérer comme un citoyen qui a rempli tous ses devoirs civiques ; un siècle après, on doit se considérer comme un bon mari et respecter officiellement sa femme. En d'autres termes, un moment est venu où l'on a intériorisé en une morale cette institution civique et dotale qu'était le mariage monogame. […] Morale civique, puis morale du couple. […] La première morale ne met pas en question le bien-fondé du règlement : puisque seules les justes noces permettent réglementairement d'engendrer des citoyens, il faut obéir et se marier. La seconde, moins militariste, veut découvrir un bien-fondé aux institutions ; puisque le mariage existe et que sa durée déborde largement le devoir d'enfantement, c'est qu'il doit avoir une autre raison d'être ; faisant vivre ensemble deux êtres raisonnables, l'époux et l'épouse, durant toute leur existence, il est donc une amitié, une affection durable entre deux personnes de bien, qui ne feront l'amour que pour perpétuer l'espèce. […] Ce mélange de bonne volonté et de conformisme a fait naître le mythe du couple. Dans la vieille morale civique, l'épouse n'était qu'un outil du métier de citoyen et de chef de famille ; elle faisait des enfants et arrondissait le patrimoine. Dans la seconde morale, la femme est une amie ; elle est devenue 'la compagne de toute une vie'. Il ne lui reste qu'à demeurer raisonnable ; c'est-à-dire, connaissant son infériorité naturelle, à obéir ; son époux la respectera comme un vrai chef respecte ses auxiliaires dévoués, qui sont des amis inférieurs ». (Veyne, op. cit, p. 46-47).

Subordination donc, mais aussi protection, au sens où la famille et la parentèle demeureront longtemps les seuls moyens de se prémunir ou de faire face aux nombreux risques de l'existence ; famine, calamités, épidémies, incapacités ou handicaps. A la domination masculine dans le ménage correspond aussi le devoir de protection des siens que l'on préserve de l'agresseur.

Les historiens du Moyen-Âge établissent même une sorte de mécanisme qui relie taille du ménage et de la parentèle, d'une part et existence du bien public, de l'Etat et de la régulation politique, de l'autre. Comme l'écrit Michel Rouche, la famille et la parentèle sont durant le Haut Moyen-Âge occidental, à la fois « une sauvegarde et un carcan ».

---

[11] . Pour une approche anthropologique de cette valence différentielle des sexes, voir Héritier, 1996.

« Au contraire de la famille romaine de type conjugal, qui peut se contenter de faire coexister sous le même toit grands-parents, parents, enfants et esclaves grâce à une plus forte protection des tribunaux, la famille franque –ou celle influencée au sud de la Loire par les conceptions celtiques et germaniques- doit obligatoirement être importante en nombre pour que la vie et les héritages puissent être transmis. Telle est la rançon de l'incompréhension de la notion de bien public, une famille élargie au-delà du charnel par la parenté adoptive ou vassalique » (Rouche, 1999, p. 468).

Georges Duby précise cette intrication des rapports entre famille et bien commun ou entre « privé » et « public » à l'époque féodale, dans les extraits suivants :

« A l'époque féodale, reste parfaitement claire l'idée, exprimée par des vocables s'organisant autour de *privatus*, qu'il existe des actes, des êtres, des objets échappant de droit à l'autorité collective et pour cela établis dans un domaine borné par des limites précises dont la fonction est de faire obstacle à toute tentative d'intrusion. […] L'opposition entre vie privée et vie publique est moins l'affaire de lieu que de pouvoir. Toutefois, le contraste n'est pas entre pouvoir et non-pouvoir, il est entre deux natures de pouvoirs. […] D'un côté, le propos est de régir la *res publica*, le *populus*, le groupe d'hommes (je dis bien d'hommes : les femmes échappent à ce pouvoir-ci) dont le rassemblement constitue l'Etat, qui sont copossesseurs de biens communs et coresponsables du bien commun. […] Une barrière juridique fondamentale isole de la *res publica* ce qui, dans les textes du 12ème siècle, est explicitement désigné comme la *res familiaris*. […] La *res familiaris* sert de support à la vie de famille, donc d'une collectivité, mais distincte de la collectivité du peuple et que définit son aire naturelle de rassemblement, de renfermement, qui est la maison. Cette communauté privée n'est pas régie par la loi, mais par la coutume. […] La vie privée est donc vie de famille, non pas individuelle, mais conviviale, et fondée sur la confiance mutuelle. […] A l'intérieur de chaque enclos, en effet, se trouvent enfermées, confinées toutes les *res privatae*, les *res familiares*, c'est-à-dire les biens meubles, propres, privés, les réserves de nourriture ou de parure, le bétail, mais également tous les êtres humains qui ne font pas partie du peuple, les mâles tant qu'ils ne sont pas adultes, en état de porter les armes, …, les femmes, tout au long de leur vie, mineures, enfin les non-libres, de tout âge et des deux sexes. Ceux-ci ne relèvent pas directement de la loi, ils relèvent du pouvoir domestique, celui du maître de maison, de la *domus*, du *dominus*. Ils sont 'dans sa main' […] ; ce sont les objets de sa propriété, à l'instar du cheptel abrité dans les étables ; ils forment le domestique, la *familia*, le 'mesnage', la 'maisnie', la 'masnade' » » (Duby, 1999, p. 22 et suivantes).

Au Haut Moyen-Âge, on a donc moins affaire à une opposition entre pouvoir public et pouvoir privé qu'à une intrication. D'une part, le « public » s'arrête en quelque sorte aux portes du « privé », au sens où la responsabilité de

l'exercice légitime du pouvoir est réparti entre le maître de maison (et la coutume) et le magistrat ou le Roi (et la loi) ; le premier comptant sur le second pour le relayer en cas d'absence, le magistrat se substituant à la puissance paternelle ; le second comptant sur le premier pour assurer la responsabilité de ses ouailles ou familiers et de faire respecter dans l'espace privé les règles du respect et de l'obédience vassalique. D'autre part, comme l'écrit Georges Duby, « la féodalisation traduit une privatisation du pouvoir » (1999, p. 24), le Roi étant vu comme un père, « investi d'un pouvoir analogue à celui des pères qui gouvernaient dans chaque maison » (p. 31).

Cette confusion des ordres « public » et « privé » fera dire à Philippe Ariès que la situation à la fin du Moyen-Âge est la suivante :

> « Nous y trouvons un individu encadré dans des solidarités collectives, féodales et communautaires, à l'intérieur d'un système qui fonctionne à peu près : les solidarités de la communauté seigneuriale, les solidarités lignagères, les liens vassaliques enferment l'individu ou la famille dans un monde qui n'est ni privé ni public au sens que nous donnons à ces termes… Disons de façon banale qu'il y a confusion du privé et du public, de la 'chambre' et du trésor » (Ariès, 1999, p. 7).

La famille : matrice et métaphore du politique

Les rapports entre la famille et le politique n'ont jamais été aussi exaltés que dans ces périodes de l'histoire où existait une homologie de structure entre l'ordre familial et l'ordre politique. La famille était alors présentée comme une expression des lois fondamentales de l'univers dont la société politique devait elle-même s'inspirer. La famille constituait en quelque sorte la matrice de l'autorité politique : la hiérarchie qui l'ordonnait « naturellement » inscrivait le pouvoir politique lui-même dans sa dimension naturelle et le justifiait comme une évidence de nature. Le pouvoir, l'autorité politique étaient définis en référence à la famille, celle-ci étant elle-même l'expression de la volonté divine.

Jean Bodin dans *La République*, rédigée à la fin du 16ème siècle, en même temps qu'il consacre la monarchie française comme type idéal de l'Etat moderne, propose une lecture génétique de l'avènement de l'Etat, en attribuant

à la famille une antériorité sur le politique. Dans sa perspective, l'Etat n'émerge que progressivement de l'intérêt partagé de ces chefs de famille et de leur adhésion volontaire à une instance supérieure, dont la légitimité et la souveraineté dépendent de leur volonté de déléguer une part de leur autorité.

> « L'autorité du chef de famille est, pour Bodin, antérieure à celle de l'Etat, et de ce fait l'autorité civile est peut-être ontologiquement inférieure à celle du *paterfamilias*, directement posée par Dieu avec le premier couple. […] Mais l'évolution a conduit les différents chefs de famille, pour assurer leur protection et réaliser la division du travail, à coordonner leurs forces et à abandonner la transcendance de leur autorité individuelle au profit du nouveau souverain. […] La République n'est donc en aucune manière une société artificielle dotée d'un pouvoir arbitraire. Elle est une communauté de communautés dotée d'un nouveau pouvoir de contrainte et de sanction. […] On arrive ainsi à une solution extrêmement nuancée où l'Etat hérite, en définitive par délégation, d'une souveraineté que le chef de famille est seul à posséder de droit divin à l'égard de ses enfants, mais qui, une fois remise entre les mains du prince, s'exerce, incontestée et suprême, sur toute l'étendue de la République » (Mesnard, 1984, p. 756). Pour Bodin, « le droit gouvernement de la maison [est] le vrai modèle du gouvernement de la République ».

L'usage de la métaphore est une illustration de cette symbiose intériorisée et revendiquée entre famille et politique. Il consacre l'interchangeabilité entre l'ordre familial et l'ordre politique par l'analogie établie « du roi et du père, du peuple et des enfants, du royaume et de la famille », ou entre la patrie et une « mère aimante » ou une « grande famille fraternelle » (Borgetto, 1983). Dans cette perspective, les comportements privés pouvaient être conçus comme étant de la même essence que les comportements politiques. Une stricte causalité était établie sur le principe d'une sorte de réciprocité des fonctions suggérée « dans le terme même de citoyen, si l'on se réfère à l'étymologie de ce mot. Celle-ci désigne en effet à la fois ceux qui 'copartagent des droits politiques' et ceux qui participent au « cercle de famille » » (Benveniste, 1969).

En parant le politique de connotations positives, la famille apparaît bien comme une ressource *fondamentale* pour son établissement. L'*essence* du politique est présentée comme familiale et cette opération vise à la recherche d'effets à la fois sur les pratiques sociales et sur les représentations du

politique lui-même. Ainsi peut-on comprendre les propos de l'« instituteur national » Lavisse, dans son manuel d'instruction civique édité pour la première fois en 1884, qui écrit pour exalter l'esprit national : « En défendant la France, nous nous conduisons comme de bons fils. Nous remplissons un devoir envers nos pères » (Cicchelli-Pugeault et Cicchelli, 1998).

Cette inscription du politique dans la famille a effectivement le mérite de promouvoir l'idée d'un monde social harmonieux et de « présenter comme secondaires les conflits qui parcourent la société » (Borgetto, 1983). Les rapports sociaux sont assimilés à des relations de parenté marquées par une fraternité chaleureuse, l'amour de l'autre, la générosité illimitée, plutôt qu'à des rapports politiques fondés sur la recherche du pouvoir à travers l'établissement de rapports de force.

Mais l'homologie entre le familial et le politique n'a pas que ces vertus pratiques. En permettant la naturalisation d'un politique revendiquant la « filiation » et l'« alliance », le passage par l'idée de famille permet d'obtenir l'adhésion, et participe efficacement du travail de légitimation et de perpétuation de la souveraineté. De même, il promeut une certaine représentation du politique, que ce soit pour justifier un ordre politique hiérarchisé et inégalitaire ou démocratique. Comme le dit Louis de Bonald, chantre de la Restauration française : « La nation apparaît comme une grande famille hiérarchisée dont le roi est le père, le chef de l'Etat, le père de famille et toutes les autorités intermédiaires, chacun dans son rang, représentant l'image du Père céleste ; le pouvoir paternel émane de la suprême paternité divine » (Deniel, 1965). C'est pourquoi, pour Louis de Bonald, aux « dénominations physiques et particulières de père, de mère, d'enfant », il convenait de substituer, « les expressions morales et générales de pouvoir, ministre, sujet » (de Bonald, 1995).

Ainsi se sont trouvés scellés dans les représentations les fondements du pouvoir politique et l'autorité du chef de famille, lui-même considéré comme sacré, car d'essence divine. Toute une « cosmogonie » du pouvoir et de

l'autorité prend appui sur cette déclinaison qui va de « Dieu le père » au patriarche, chef de famille, en passant par le Roi.

On comprend alors l'importance qu'a eu le siècle des Lumières pour remettre en cause cette confusion et même cette analogie. Jean-Jacques Rousseau reprend aussi, dans *Le Contrat social*, cette métaphore pour la critiquer et poser les jalons du contrat social, justement : « La famille est (…) le premier modèle des sociétés politiques, la plus ancienne et la plus naturelle : le chef est l'image du père, le peuple est l'image des enfants… ». Mais il est question alors de rompre avec l'assimilation du privé et du public.

A la lumière de ces rapides détours anthropologiques et historiques, on comprend l'importance des liens entre famille et politique, entre ordre public et ordre privé. La famille apparaît alors comme le fondement privé ou la matrice de l'ordre public. Il n'est donc guère étonnant que la plupart des idéologies socio-politiques y consacrent une place importante, voyant au travers de l'institution familiale un modèle de « gouvernementalité »[12].

L'invention du privé et de la famille comme objet d'intervention publique

Bien que le présent ne soit pas exempt de ces réminiscences où l'imaginaire de la famille nourrissait l'imaginaire du politique, où la famille fonctionnait comme mythe fondateur du politique, il semble bien que le statut du familial ait progressivement changé pour le politique, que l'avènement de l'Etat moderne ait modifié le rapport du politique au familial, du public au privé. Comme le défend Philippe Ariès :

> « Si l'Etat n'a pas pu au début (16ème siècle – première moitié du 17ème siècle) assurer en fait toutes les fonctions qu'il revendiquait en droit […], à la fin du 17ème siècle et au début du 18ème siècle, le public est nettement déprivatisé. La chose publique ne peut plus être confondue avec les biens et les intérêts privés. Dès lors, l'espace privé peut s'organiser comme un espace clos, en tout cas tout à fait séparé du service public devenu parfaitement autonome. Cet espace libéré va être rempli par la famille » (Ariès, 1999, p. 22).

[12] . Pour reprendre l'expression de Michel Foucault (1986).

C'est là sans doute que l'on peut établir un troisième type de lien entre famille et politique, un lien nouveau amorcé au siècle des Lumières et qui s'est considérablement renforcé ensuite, au cours du 19ème siècle et dans la première moitié du 20ème siècle, sous l'effet de l'industrialisation, de la division du travail, du développement du salariat et de l'Etat-providence : celui de la régulation politique et sociale de la famille, de l'encadrement des familles par le développement de politiques publiques la prenant pour objet. On retrouve alors le paradoxe énoncé par Durkheim à propos de la famille moderne et conjugale : une famille qui est à la fois de plus en plus privée et de plus en plus publique. « Le 'repli' sur le cercle domestique, la conquête de l'autonomie familiale, les charmes de l'intimité ont une face cachée : le contrôle de cette vie privée par l'Etat qui garantit aussi certaines conditions d'un bon fonctionnement » (de Singly, 1993, p. 8).

L'avènement de l'Etat moderne marque une dissociation du privé (le domestique, le familial) et du public (l'Etat et ses instances). Ce dernier ne recherche plus la source de sa légitimité dans la famille, mais se préoccupe de la contribution de celle-ci à la conservation de l'ordre social et/ou des effets sociaux des inégalités qu'elle subit ou que certains de ses membres subissent. De même, l'éducation ne peut plus relever d'un monopole des familles. Il s'agit d'inculquer des valeurs générales censées cimenter l'unité nationale. L'école obligatoire n'a pas simplement pour objectif de transmettre du savoir mais de faire partager par tous les idéaux républicains. Enfin, l'autorité politique se dissocie de l'autorité familiale pour mettre cette dernière sous contrôle en cas de carence ou d'échec dans l'exercice de la fonction de socialisation. Les lettres de cachet autorisaient un père de famille à faire emprisonner son enfant, s'il l'estimait nécessaire (Farge et Foucault, 1982). Désormais, un « patriarcalisme d'Etat » peut se substituer à un « patriarcalisme familial » comme en témoigne, par exemple, la loi du 24 juillet 1889, relative à la protection des enfants maltraités et moralement abandonnés et instituant la possibilité d'une déchéance de la puissance paternelle, ou encore la mise en place de dispositifs visant à assurer la

rééducation d'enfants délinquants sous le contrôle des institutions et de professionnels, hors de la famille.

L'autorité dont était investi par Dieu le *paterfamilias* et qu'il pouvait déléguer à des pouvoirs publics dans les époques antérieures de la civilisation judéo-chrétienne, s'inverse, en quelque sorte. Comme le souligne François de Singly : « Le seul fait que des lois puissent limiter, dans les pays occidentaux, les interventions des parents, voire même leur retirer leur enfant, montre bien que c'est l'Etat qui, en dernière analyse, possède les enfants dont il confie, dans les conditions les plus ordinaires, la responsabilité à leurs parents biologiques. » (Singly, 1996, p. 93-94). La loi a remplacé la coutume.

Pour reprendre la formule de Michel Foucault : la famille « disparaît comme modèle de gouvernement », de modèle, elle devient « instrument privilégié pour le gouvernement des populations » (Foucault, 1986). De mythe fondateur du politique, l'espace familial se métamorphose en espace d'incompétence, ou tout au moins de déficiences réelles ou potentielles dans l'exercice de ses fonctions auxquelles il appartient à l'Etat de remédier.

Mais cette transformation, que condense la Révolution Française, qui met en regard des citoyens libres de leurs attaches communautaires, va donner lieu à une véritable lutte politique, qui traverse tout le 19ème siècle, entre conservateurs et progressistes républicains. L'intervention publique en direction des ménages s'est fondée sur l'identification de certaines pratiques familiales comme problème et sur le développement d'un certain nombre de normes et visions de la vie privée. Intervenir sur la famille a supposé, en particulier, la définition par l'Etat et les clercs des pratiques indésirables ou dangereuses et, a contrario, des formes familiales souhaitables[13].

[13] Pour une analyse de la construction de la famille comme objet juridique du point de vue du droit public, et en particulier sur la définition de « la famille normale », on se reportera à la thèse d'Eric Millard (1995). « La normalité est un standard qui fait apparaître l'Etat dans deux fonctions indissociables. Dans sa normativité, la normalité permet une sélection des bénéficiaires du droit et des situations familiales protégées en fonction des valeurs de l'Etat. Pour son effectivité, elle requiert un contrôle des familles afin de mettre en évidence les situations indésirables et agir sur elles (Millard, 1995, p. 221).

Ainsi, au milieu du 19ème siècle, l'industrialisation est clairement perçue comme une menace par un certain nombre de courants conservateurs et nostalgiques de l'ordre ancien, non seulement au sens des risques de paupérisation et d'insurrection qu'elle est susceptible d'engendrer, sous la forme de la fameuse « question sociale », mais aussi en tant qu'elle met en cause cet ordre micro-social et communautaire de la vie familiale et avec elle, les figures de la tradition.

En étudiant les familles ouvrières en France et en Europe, Frédéric Le Play, inventeur de l'ingénierie sociale, avait ainsi pour objectif de déterminer la structure familiale la plus à même de garantir la paix sociale menacée par la « question sociale » et la progression de la misère ouvrière. En effet, comme il l'écrit lui-même, « la science sociale n'a pas seulement pour objet l'étude des familles ouvrières. Elle a un domaine plus étendu : elle a pour but suprême la connaissance des mœurs et des institutions qui donnent à tous sans distinction la paix et la stabilité » (Le Play, 1989, p. 383). C'est ainsi qu'il identifie à la suite de la monographie des Mélouga, la « famille-souche » comme « le vrai modèle signalé par l'histoire de toutes les races et de tous les temps » (Le Play, 1994). Avec l'exemple de Le Play, on entrevoit ici le rôle primordial joué par les experts et savants des sciences sociales naissantes dans la régulation politique de la vie familiale, en particulier lorsqu'ils assument pleinement un rôle de conseiller du Prince. On comprend aussi l'importance qu'a eu à cette époque le débat savant sur l'opposition « communauté et société » (Tönnies, 1977 ; Nisbet, 1984).

L'Ancien Régime s'appuyait délibérément sur la famille, cherchant seulement à contrôler et à réprimer ceux qui échappaient à cet ordre privé, prolongeant en cela l'ordre féodal. Au 19ème et plus encore au 20ème siècle, l'Etat va peu à peu se substituer à la famille, sous couvert de l'intrusion éducative de l'Etat et du développement d'une « police des familles » (Donzelot, 1977). Ainsi s'élabore « un couplage positif entre libéralisation et normalisation » (Donzelot, 1993, p. 14), au sens où, selon les milieux concernés, se développent des procédures de tutelles et d'encadrement des

pratiques familiales, pouvant aller jusqu'à une intervention drastique des pouvoirs publics dans la sphère privée, tout particulièrement au nom de la préservation des enfants, ou des procédures plus inductives de production normative faisant de la famille le vecteur de nouvelles normes d'autonomie et de contrat entre ses membres.

D'un côté, les difficultés croissantes rencontrées par les familles pour assurer l'entretien de leurs membres vont provoquer à la fois un refus croissant de l'autorité familiale et une demande accrue de soutien adressée à l'Etat, processus que les philanthropes vont tenter d'endiguer au travers de l'incitation à l'épargne et à la responsabilité. De l'autre, l'intériorisation de normes par la famille sera le moyen de garantir en même temps l'ordre social et l'autonomie des membres des familles.

> C'est ainsi que Jacques Donzelot décrit « le passage de ce *gouvernement des familles* à un *gouvernement par la famille*. Pour cela, dit-il, nous avons suivi deux lignes de transformation qui affectent le mécanisme dans son état premier. L'une passe par les pratiques de moralisation philanthropique liées à l'épargne et conduit à développer *l'autonomie de la famille* par rapport à son entourage immédiat mais aussi par rapport à la tentation d'une attente illimitée de l'Etat en matière de subsides. L'autre passe par le développement de la médecine et de l'hygiène pour *autonomiser les membres de la famille les uns par rapport aux autres*, ou plus exactement pour rééquilibrer leurs rapports, cela de façon différente dans le cas de la famille bourgeoise et dans celui de la famille populaire » (Donzelot, 1993, p. 12).

Cette disjonction entre « la famille » et « la cité », entre « privé » et « public », s'est accompagnée d'un autre clivage : faire correspondre une affectation différentielle des sexes à cette séparation des deux sphères : à l'homme la sphère publique, à la femme la sphère privée. Ce que développe Geneviève Fraisse :

> « Pourquoi fallait-il disjoindre la famille de la cité ? Pour empêcher l'égalité démocratique de s'infiltrer dans la vie privée, pour repousser la peur existentielle de la confusion des sexes. […] Si l'analogie cesse entre la famille et la cité, un autre partage apparaît, républicain, entre les hommes et les femmes, entre la fabrique publique des lois et la fabrique privée des mœurs » (Fraisse, 2000, p. 105-106 et 108).

Tout comme la précédente représentation par analogie, cette conception genrée des sphères publique et privée n'a pas besoin de correspondre à la réalité.

> « Même si les femmes sont parties prenantes de la production et les hommes évidemment impliqués dans la reproduction, la représentation de la vie privée comme féminine et de la vie publique comme masculine prédomine. C'est comme si la séparation des sphères avait servi à maintenir une différence entre hommes et femmes » (Fraisse, ibid., p. 108-109).

La « Révolution industrielle » du 20ème siècle est donc une révolution à la fois privée et publique au sens où, comme l'écrivait Andrée Michel dans un numéro de la revue *Esprit* consacré en 1960 à la sexualité :

> « Une des conséquences les plus considérables de la révolution industrielle au niveau de la famille fut ce partage des fonctions de la famille avec des tiers. La famille d'aujourd'hui devient une famille de salariés qui n'est plus basée sur le patrimoine, aussi cesse-t-elle de s'identifier avec le patrimoine et avec une certaine forme de la famille centrée sur la hiérarchie et le nombre » (Michel, 1960, p. 1758).

Ceci ne revient pas à affirmer, comme le firent de nombreux sociologues après Talcott Parsons (1955), que le modèle de la « famille nucléaire » est le résultat de l'industrialisation. Les travaux de nombreux historiens et anthropologues[14], comme le souligne Georges Duby (2001), ont montré au contraire cette relative permanence de la famille nucléaire. En revanche, l'industrialisation a provoqué des changements majeurs du point de vue des rapports entre familles et interventions publiques, et du point de vue de l'autonomie des individus par le salaire.

> « Si la famille a changé, c'est avant tout avec la révolution industrielle, comme Engels l'a justement noté, et les bouleversements qu'elle a introduits dans la recherche du gagne-pain chez les hommes, les femmes et les enfants. Pour la majorité de la population, la dépendance jusque-là étroite entre vie familiale et économie domestique se relâche. Les systèmes politiques, la pression des groupes d'intérêts, les libertés et opportunités tant financières qu'éducatives, associées à d'autres, propagées par les médias, ont joué un grand rôle ». (2001, p. 241).

[14] . Pour une discussion sur les différents modèles familiaux et les espaces de la famille nucléaire, on se reportera au chapitre de André Burguière intitulé « une géographie des formes familiales » dans *Histoire de la famille* (Burguière, 1986).

Les familles de la société industrielle n'ont plus besoin autant que dans les sociétés pré-industrielles du nombre (famille étendue et patriarcale) et du patrimoine. Pour se transformer, elles s'appuient sur l'Etat, mais aussi sur le travail et le modèle du salariat (salaires direct comme rémunération du travail, et indirect, issu de la redistribution par la protection sociale), et sur la division sexuelle du travail. Ce recul de la logique d'accumulation et de transmission patrimoniale a eu des effets en chaîne considérables, comme l'abandon par les parents du privilège de marier leurs enfants. Le libre choix du conjoint est donc un de ces résultats et avec lui, l'émergence d'une aspiration à la réalisation par le conjugal, pour l'homme comme pour la femme.

Chapitre 2

Les rapports de la politique avec la famille

La famille comme enjeu de mobilisation politique[15]

La famille a fait l'objet tout au long du 19ème siècle d'un intense investissement idéologique, principalement sur la droite de l'échiquier politique, à tel point qu'il est courant de considérer qu'elle représente un des piliers de la conception du politique pour l'ensemble des partis de droite. Comme l'écrivent Jacques Dupâquier et Antoinette Fauve-Chamoux, « Les droites, contre-révolutionnaire ou libérale, bientôt diversifiée selon leur appartenance aux branches dynastiques (légitimistes, orléanistes, bonapartistes), puis idéologiques (droite révolutionnaire au tournant du siècle ou nationaliste organiciste de la Ligue d'Action Française), érigeront la famille en contrepoids premier à l'Etat » (Dupâquier et Fauve-Chamoux, 1992, p. 15). Pour ces auteurs, « la famille » pourrait figurer pour la droite ce que « le peuple » représente pour la gauche. C'est ce qui fonde généralement l'idée que le thème ou la catégorie « famille » est une exclusivité du discours politique de droite. C'est ce que souligne également René Rémond : « L'importance reconnue à la cellule familiale dans l'organisation de la société reste jusqu'à nos jours un des indices les plus sûrs auquel reconnaître les tenants de la conservation politique et sociale » (Rémond, 1982).

On doit cependant nuancer un tel découpage du traitement idéologique de la question familiale qui rapproche, sans les confondre mais pour mieux les opposer à une « gauche » que l'on suppose toute entière polarisée sur la

[15] Cette partie reprend un chapitre que nous avons rédigé dans *Les enjeux politiques de la famille* (Commaille et Martin, 1998).

défense des droits individuels, deux droites radicalement différentes. D'une part, la droite traditionaliste, monarchiste et contre-révolutionnaire de Joseph de Maistre et de Louis de Bonald, inspirée par les thèses religieuses sur la famille de Numa-Denis Fustel de Coulanges dans *La Cité antique*[16], et d'autre part, la droite libérale, qui s'appuie plutôt sur des auteurs comme Alexis de Tocqueville et Germaine de Staël. Un monde sépare ces droites traditionaliste et libérale ; l'une faisant de la famille une essence naturelle du politique devant être défendue en tant que telle, l'autre une composante stratégique de la définition des rapports du public et du privé, permettant de contrecarrer les périls de l'individualisme.

On pourrait pourtant, en suivant Michelle Perrot (1987), tout aussi bien montrer la diversité des positions des socialistes du 19ème siècle. Elle oppose ainsi ceux qui croient à une révolution « par le bas », par les mœurs, et qui donc attribuent une importance capitale à la question du privé, de l'intime, des rapports entre les sexes et à la famille, tels Fourier ou les socialistes d'inspiration chrétienne, comme Louis Blanc ou Pierre Leroux, et ceux qui, avec le marxisme, conçoivent la prise de pouvoir « par le haut », par l'Etat, renvoyant la question des mœurs et de la famille hors du champ politique à ses origines bourgeoises, voire petites-bourgeoises[17].

La polarisation droite/gauche ne suffit donc manifestement pas à rendre compte de la construction complexe des positions idéologiques sur la famille, et à l'intérieur de la famille sur la question des femmes et de la division des rôles des sexes. Car il s'agit bien d'une construction historique, faite d'alliances et de recompositions, de ruptures et de continuités dans le champ

---

[16] . « Ce qui unit les membres de la famille antique, c'est quelque chose de plus puissant que la naissance, que le sentiment, que la force physique : c'est la religion du foyer et des ancêtres. Elle fait que la famille forme un corps dans cette vie et dans l'autre. La famille antique est une association religieuse plus encore qu'une association de nature. […] Ce n'est sans doute pas la religion qui a créé la famille, mais c'est elle assurément qui lui a donné ses règles, et de là est venu que la famille antique a reçu une constitution si différente de celle qu'elle aurait eue, si les sentiments naturels avaient été seuls à la fonder. (Fustel de Coulanges, 1864, p. 40-41).

[17] . La thèse de Friedrich Engels dans *Origine de la famille, de la propriété privée et de l'Etat* (1884) montre cette importance de la conception de la famille bourgeoise comme clé de voûte d'un ordre politique. Ainsi pour Engels, la famille bourgeoise est une structure qui garantit la reproduction des inégalités par l'héritage et la domination des femmes et des enfants par les hommes (Engels, 1972).

des droites et des gauches. Là réside sans doute la variable politique, dans ce rôle joué par les acteurs politiques (*politics*), qui incarnent ces recompositions et ces alliances. Celles-ci ne sont par ailleurs lisibles que dans leur genèse, dans leur construction historique et dans leur institutionnalisation.

Pour comprendre de quelle manière la famille est utilisée comme une ressource politique permettant de définir les postures des uns et des autres, il faut donc recourir à la fois à une approche génétique (avec le rôle joué par des acteurs politiques dans certaines périodes historiques comme l'entre deux guerres, par exemple), et à un mécanisme génératif référé à la question de la religion, de la définition chrétienne de la famille, ou plus globalement encore aux rapports entretenus entre Eglise et Etat.

En effet, les paradoxes sont nombreux. Comment comprendre autrement l'alliance entre la posture des élites républicaines centrée sur la question de la population avec celle des « familialistes » et traditionalistes dans l'Entre-deux-guerres ? Comment analyser les continuités entre les politiques poursuivies à l'égard de la famille dans la dernière phase de la Troisième République, par le gouvernement de Vichy puis par le gouvernement provisoire à la Libération ? Comment expliquer encore les avancées considérables des droits des femmes et le recul de la défense de l'institution familiale dans les années soixante-dix, alors que la droite libérale est au gouvernement ? Comment expliquer enfin l'investissement du thème familial par la gauche dans la période contemporaine ? Toutes ces recompositions sont le résultat de configurations historiques, de jeux d'alliance, d'investissements par des acteurs politiques, qui parviennent ainsi à redéfinir la carte des positions politiques sur la famille. Dans ce domaine, rien ne serait plus réducteur qu'une lecture opposant une droite et une gauche, de manière figée et intemporelle.

Recompositions politiques sur la question familiale et rôle de l'Eglise

Plusieurs périodes se dessinent, durant lesquelles les recompositions politiques sur la question familiale sont importantes. Pour ce qui est de la

période contemporaine, la première bataille s'amorce au cours du 18ème siècle avec la réflexion des philosophes des Lumières sur l'indissolubilité du lien matrimonial et la question de la laïcisation du mariage ; débat préparatoire aux décisions des Révolutionnaires qui instituent le divorce en 1792. Suite à cette rupture radicale, la question familiale est inscrite au cœur du débat politique. Comme l'écrit Michelle Perrot : « Les rapports du public et du privé sont au cœur de toute la théorie politique post-révolutionnaire. Définir les relations entre Etat et société civile, entre collectif et individuel devient le problème majeur » (Perrot, 1987, p. 93).

La bataille autour de la question du divorce se poursuit fort logiquement lors de la préparation du Code Civil de 1804, qui revient sur un certain nombre des principes individualistes et égalitaristes de la Révolution : réduction des conditions d'accès au divorce, réaffirmation de la puissance paternelle et de l'incapacité civile de la femme, repli des droits offerts aux enfants naturels. Mais c'est sous la Restauration, que s'intensifie véritablement ce combat entre une droite qui veut revenir aux conditions de l'Ancien Régime et ce que l'on peut qualifier de « gauche », qui tente de défendre les acquis de la Révolution, déjà entamés par Bonaparte. Les premiers emporteront une victoire sur la question du divorce avec son abolition par une loi du 8 mai 1816.

L'enjeu de l'indissolubilité du lien matrimonial imposée depuis le Concile de Trente en 1563, qui a fait du mariage un Sacrement, place l'Eglise au cœur de la controverse. Deux visions s'opposent : celle de la tradition catholique qui fait de la famille une institution sacrée, une unité sociale organique, naturelle, qui doit être privilégiée contre l'individu, et celle de la modernité révolutionnaire, qui place l'individu au-dessus de la communauté familiale, dont elle se défie comme elle le fait de toutes les autres communautés qui s'immiscent dans le rapport entre l'individu-citoyen et l'Etat. La controverse oppose peut-être moins dès lors une droite et une gauche, que l'Eglise catholique et les Républicains. La période suivante va, en revanche, forcer le rapprochement entre catholicisme et droite.

En effet, de 1880 à 1920, le triomphe de la raison républicaine a des effets réorganisateurs et mobilisateurs sur l'Eglise catholique, qui continue de faire de la famille une composante essentielle de sa doctrine. L'alliance durable entre l'Eglise et la droite trouve ici une bonne part de son ancrage. « Les gauches, victorieuses, regagnent le terrain perdu. Elles s'attaquent alors, non plus aux traditions des droites proprement dites, mais à la conception catholique du mariage, amenant l'Eglise à se confondre presque avec les droites, en dépit des réserves du catholicisme social » (Dupâquier et Fauve-Chamoux, op. cit., p. 22).

Le combat du socialiste Alfred Naquet, qui publie en 1869 *Religion, propriété, famille*, puis en 1877, *Le divorce*, et parvient à faire voter en 1884 son projet de loi réinstaurant le divorce, est exemplaire de cette reconquête. La polémique portera principalement sur la posture de l'Eglise concernant le divorce et sur son hypocrisie, qui permet aux mieux dotés de s'acheter leur liberté conjugale. Cette déconstruction des arguments théologiques de l'Eglise catholique contre le divorce est l'objectif même du pamphlet d'Alexandre Dumas fils, qui publie en 1880 *La question du divorce*, en réponse à l'ouvrage de l'Abbé Vidieu, *Famille et divorce.*

Tout s'enchaîne ensuite, séparation de l'Eglise et de l'école (autour de 1880), de l'Eglise et de l'Etat (en 1905), rupture des relations diplomatiques avec le Saint-Siège (en 1904), division du territoire entre les « môles de chrétienté » (Portier, 1993) rétifs à la République (en Bretagne, en Artois, en Flandre, au pays basque) et les « pays d'incroyance » (Paris, l'Yonne, l'Aube, la Bourgogne, le Limousin). L'anticléricalisme accompagne l'arrivée des élites républicaines au pouvoir. La science et la morale laïques deviennent les piliers de la République et la religion est repoussée hors de la sphère publique.

Face à ce recul de l'influence politique de l'Eglise, la réaction ne se fait pas attendre. Quand pour les uns, catholiques « libéraux », comme Lamennais, il faut s'inscrire dans le mouvement de la société révolutionnée, adhérer au principe de séparation de l'Eglise et de l'Etat pour mieux défendre la liberté de conscience ou de religion et poser les jalons d'un véritable « parti

catholique »[18], il faut pour les autres, résister vaille que vaille à cette modernité et rechercher à Rome les sources du ralliement. Malgré l'intransigeance de ses positions, le Pape Léon XIII appelle cependant stratégiquement les catholiques à se rallier à l'ordre républicain tout en insufflant un esprit de reconquête et en incitant au développement d'un catholicisme social, d'un militantisme catholique, investissant la question sociale et critiquant les effets du libéralisme économique, ce dont témoigne clairement l'Encyclique *Rerum Novarum* de 1891[19]. C'est le combat pour la « troisième voie » et la reconstruction d'une socio-économie sur des bases corporatives et familialistes (d'où, par exemple, la revendication du salaire familial). L'engagement prend diverses formes : développement d'un syndicalisme catholique (la CFTC, Confédération française des travailleurs chrétiens, en 1919), d'associations familiales catholiques (celle de l'Abbé Violet en 1903), création d'un Parti Démocratique Chrétien, qui après son désaveu par Rome se prolongera par l'expérience catholique radicale du « Sillon » de Marc Sangnier, condamné par Rome dans les années 1910.

Une nouvelle étape s'étend de 1920 à 1958. La crainte de la dénatalité, les préoccupations populationnistes et natalistes[20] vont engendrer une sorte d'union sacrée autour de la famille, ce qui correspond aussi aux « trente glorieuses du catholicisme français », pour reprendre l'expression de Y-M. Hilaire[21]. Les catholiques défendent alors que ce qui fait la population, c'est la famille soutenu et encadré par l'ordre moral et les valeurs chrétiennes. De leurs côtés, les républicains cherchent à encourager la natalité, tout en essayant de minorer l'importance de la variable religieuse.

---

[18] . « La Mennais et ses amis avaient appelé les catholiques à s'organiser et à accepter les libertés modernes. Cette invite menait, à terme, à la naissance des partis catholiques ». J-M. Mayeur (1980, p. 30).

[19] . Pour une analyse du rôle de l'Eglise et des partis catholiques en Europe, on se reportera à H. Maier (1992) et Mayeur (1980)

[20] . Rappelons que, peut-être par souci de ne pas laisser à la droite le monopole de la défense de la famille, des républicains, dont Jacques Bertillon, ont fondé en 1896, l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française, une alliance qui, selon les termes de Jacques Dupâquier et Antoinette Fauve-Chamoux, recrute plutôt à gauche.

[21] . Voir G. Cholvy et Y-M. Hilaire (1986)

La reconquête des catholiques donne lieu toutefois à deux tendances : celle de l'Action Française, nostalgique de l'Ancien Régime, et celle des ralliés à la République, qui défendent le projet de la « troisième voie ». Le Pape Pie XI, qui accède au Pontificat en 1922, soutiendra la seconde tendance et condamnera la première, sur la base de son positivisme, de son irréductible monarchisme et de son nationalisme. Les critiques de l'Eglise à l'égard du libéralisme économique et la défense d'une « démocratie chrétienne » composent une doctrine qui s'appuie sur trois piliers : la famille, le travail (et le principe de la propriété privée des moyens de production) et l'Etat.

Si elle a désavoué la lecture radicale de l'Action Française de Maurras, cette doctrine officielle de l'Eglise reste profondément traditionaliste sur le thème de la famille. En témoignent les deux encycliques que lui consacre Pie XI en 1929 et 1930. « Il s'oppose dans ces textes à la conception moderne du mariage : on ne peut concevoir l'union conjugale sous le concept d'un simple contrat interindividuel ; elle est une 'institution' voulue par Dieu et régie par des lois supérieures qui s'imposent aux époux. Parmi ces lois, l'indissolubilité du mariage bien sûr (ce qui vaut prohibition du divorce), mais aussi le respect de ses deux fonctions : la procréation et l'éducation des enfants » (Portier, 1993, p. 74-75) (ce qui vaut prohibition de la contraception et de l'avortement). Le projet politique de l'Eglise est celui d'une « démocratie sociale », appuyée par un véritable militantisme catholique, un projet de « christianisation de la société ».

L'essor du mouvement catholique prend racine sur ces éléments de doctrine de l'Eglise : le « voir, juger, agir » (encadrement des paroisses, patronages et scoutisme, apparition des premiers mouvements de jeunesse catholique : la Jeunesse Ouvrière Chrétienne en 1926, la Jeunesse Agricole et la Jeunesse Etudiante Chrétienne en 1929, avec leur pendant féminin, puis leurs branches pour les aînés, Ligue Ouvrière Chrétienne qui devient en 1942 le Mouvement Populaire des Familles, par exemple). Ces mouvements, dont la popularité va

aller *crescendo* jusqu'au milieu des années cinquante, seront aussi le giron d'une bonne partie des élites de la Quatrième République[22].

Durant la période 1920-1958, le thème de la famille est parvenu à lier les deux traditions catholique et républicaine, tout au moins à leur marge, comme le soutient Antoine Prost [23]. Quoiqu'il en soit, la famille a permis une recomposition de part et d'autre. Pour Jacques Dupâquier et Antoinette Fauve-Chamoux, « quelques mois seulement avant la défaite (de 1940), la famille avait définitivement cessé d'apparaître comme une valeur de droite » (op. cit, p. 42).

La famille comme secteur d'action publique

La menace de la guerre a donné l'impulsion nécessaire à l'instauration d'une politique familiale en France, scellant le compromis entre ces deux visions des rapports entre vie privée et intervention publique : décrets-lois du 12 novembre 1938 et Code de la famille du 29 juillet 1939. Le régime de Vichy ne va faire qu'amplifier cette politique, dans la continuité des dispositions prises à la fin de la Troisième République. « Le gouvernement du maréchal Pétain n'innove pas totalement en matière de politique familiale, les dispositions du Code de la Famille seront plus souvent complétées que contredites par la législation de Vichy »[24]. La seule nuance perceptible est peut-être l'insistance sur la défense de l'institution familiale en tant que telle et sur le rôle de l'Eglise comme instituant le social. Sous Vichy, la politique familiale s'affirme de plus en plus comme une politique familialiste, et de moins en moins comme une politique nataliste[25]. Pour preuve, la famille

---

[22] . Voir sur ce point J-M. Mayeur, op. cit. , quatrième partie et les travaux du Groupement de recherche sur les mouvements familiaux (GRMF).

[23] . « De même que la politique nataliste apparaît aux marges de la tradition républicaine, la politique familiale naît aux marges de la tradition catholique, chez les catholiques sociaux, des abbés démocrates ralliés à la République et par là même suspects, bien qu'ils puissent se réclamer de Léon XIII et de *Rerum Novarum* » A. Prost (1984, p. 8).

[24] . Coutrot (1972, p. 247) Pour une analyse des effets de la politique menée par Vichy sur les femmes, on se reportera à Rouquet (1997) et à Muel-Dreyfus (1996).

[25] . « La politique familiale de Vichy accentue la réaction contre l'individualisme de la législation française et on voit se dessiner à travers les textes une tendance à promouvoir l'institution familiale comme une réalité autonome, animée d'une vie propre, indépendante de celle des personnes qui la composent », A. Coutrot, ibid., p. 253.

devient un thème de propagande, chargé d'accents moralisateurs, notamment sous la forme du « Travail, famille, patrie » de la Révolution nationale. Comme l'affirme le maréchal Pétain lui-même, « Si la famille fléchit, tout est perdu ; tant qu'elle tient tout peut être sauvé ».Toute sa vision de la société et de la vie politique est organisée autour de l'entité familiale : « Un peuple est une hiérarchie de familles, de professions, de communes, d'administrations et de familles spirituelles articulées et fédérées pour former une patrie… Le problème que nous avons à résoudre consiste à rétablir le citoyen abstrait juché sur ses droits dans la réalité familiale, professionnelle, communale, provinciale et nationale… » [26].

Parmi les mesures concrètes adoptées par le régime de Vichy, la plus marquante[27] est peut-être celle qui définit les modes de représentation des familles : la loi Gounot, du 29 décembre 1942, reprise par le législateur de la Quatrième République. Par cette loi, « est introduite dans la législation française une association de droit semi-public, institution privée constituée sous le régime de la loi de 1901, mais à laquelle la loi du 29 décembre attribue un rôle officiel de représentation, étendant sa capacité juridique et lui confiant la gestion de certains services d'intérêt public. La famille n'est plus seulement aidée et protégée par l'Etat, elle est reconnue par lui et reçoit une place parmi les institutions publiques » (Coutrot, op. cit. p. 255). A la libération, le nouveau Commissaire général à la Famille, Robert Prigent, contribuera à proroger cette fonction des associations familiales, par l'Ordonnance du 3 mars 1945, dite ordonnance Billoux, qui est à l'origine de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), créée le 16 novembre 1945.

Cette reconnaissance d'une représentation officielle des familles par les pouvoirs publics et même, à partir de 1951, son soutien par le versement d'un faible pourcentage de l'ensemble des prestations légales de la branche famille (0,03%, puis 0,1% à partir de 1988), font de l'UNAF un montage tout à fait original par rapport aux autres pays européens. Une grande partie de ses

[26] . Message au Conseil National, 1ère session de la commission de la Constitution, 8 juillet 1941, cité par A. Coutrot, ibid., p. 262.

ressources sont, du fait de la légitimation par l'Etat, des ressources politiques, c'est-à-dire des liens plus ou moins formels entre les représentants de l'UNAF et des acteurs politiques et administratifs[28].

Pour interpréter cette profonde continuité sur la question familiale, entre la Troisième et la Quatrième République incluant l'épisode de Vichy, on doit faire appel, une fois encore, au rôle fédérateur de l'idéologie chrétienne. Selon Aline Coutrot, « la politique familiale fut élaborée et dirigée par des hommes qui, à Vichy, dans la Résistance ou dans le gouvernement provisoire, appartenaient, au-delà des apparences, au même 'parti', celui des promoteurs de l'institution familiale et du relèvement démographique, qui, croyants ou non, adhèrent dans ce domaine aux préceptes de la morale chrétienne traditionnelle » (op. cit., p. 263).

A la Libération, l'orientation familiale de l'action gouvernementale sera portée par le « Mouvement Républicain Populaire », « animé par d'anciens responsables des mouvements spécialisés d'action catholique, il prolonge le catholicisme social avec une audace et une générosité nouvelles. La politique familiale est l'une de ses priorités » (Prost, op. cit., p. 10). Ce parti va tirer bénéfice de l'affaissement de la droite individualiste et libérale, qui s'oppose alors au développement de l'Etat providence et des politiques sociales. Le MRP trouve en outre une base solide dans les mouvements familiaux qu'il relaie au plan politique[29]. La mise en œuvre d'une politique de gestion paritaire, associant représentants des intérêts familiaux et syndicats dans une branche spécifique consacrée à la famille, permettra de rallier le Parti communiste et les syndicalistes de la CGT, « tout aussi natalistes, et mêmes

---

[27] . En dehors de la loi de 1942 qui fait de l'avortement un crime contre la sûreté de l'Etat.

[28] . Pour un développement sur la question de la représentation des intérêts familiaux, on se reportera à l'ouvrage d'Eric Millard, déjà cité (1995).

[29] . Entre 1945 et 1946, le MRP obtient entre 24% et 28% des suffrages exprimés, ce qui lui donne plus de 150 parlementaires à chacune des consultations. Ce mouvement participe jusqu'en 1962 à la plupart des gouvernements, avec un rôle de premier plan jusqu'en 1951. Le succès de cette formation politique est à la fois lié au fait qu'il apparaît comme le parti des résistants et des modérés, en dépit des lazzis qu'il suscite à gauche qui y voient le parti qui a permis de rassembler les pétainistes, et la seule formation susceptible de faire obstacle au Parti Communiste. En 1962, il ne recueille plus que 9% des suffrages exprimés. Voir Portier, 1993.

familiaux, que le MRP ou la CFTC, quoique à partir de considérations différentes » (Portier, p. 11).

Ce consensus national sur la défense et la promotion de l'institution familiale est aussi le résultat de la période de la reconstruction, qui va faire de la famille le lieu de l'épanouissement, du bonheur, après avoir été le lieu du repli et de la protection durant la guerre[30]. Le climat de liesse qui suit la Libération explique pour une bonne part le « devoir d'imprévoyance » des couples français de l'époque qui, malgré leurs difficultés de logement, vont se lancer dans cette euphorie familiale et provoquer, dès 1942, le « baby boom ».

Avec la Cinquième République s'amorce une nouvelle étape (1958-1975) qui recompose les positions sur la question familiale et réactive le discours anti-familial, sous l'effet de la vague libertaire de 1968. C'est aussi l'époque de l'érosion de la culture catholique dans la société française. Antoine Prost parle d'un essoufflement des familiaux et de leurs thèmes de mobilisation ; qu'il s'agisse du péril de la dénatalité ou de la défense de l'institution familiale. Parallèlement, le MRP, qui était porteur du thème « famille » dans la période précédente, se délite peu à peu et voit ses militants rejoindre soit les partis du centre, soit le jeune PSU, qui « substitue au droit de la famille celui des individus qui la composent » (Dupâquier et Fauve-Chamoux, op. cit., p. 45).

Cette période de libéralisme économique est celle de l'affirmation des droits des femmes et des revendications de libéralisation des mœurs, en particulier en matière de sexualité (réformes du droit de la famille de 1965 à 1975 ; adoption de la loi Neuwirth en 1967 et de ses décrets d'application en décembre 1974 ; adoption de la loi Veil en janvier 1975). Mais elle est aussi celle de l'affirmation d'une volonté de justice sociale redistributive avec le projet de la « Nouvelle société » de Jacques Chaban-Delmas, qui en septembre 1969 « annonce sa volonté de redéployer les transferts sociaux en direction des plus démunis » (Prost, op. cit., p. 20).

[30] . Voir sur ce point le chapitre intitulé « 1945-1955 : le familialisme consensuel » dans l'ouvrage d'Evelyne Sullerot (1998).

La crise économique du milieu des années soixante-dix amènera un dernier sursaut néo-nataliste du gouvernement néo-libéral de Valérie Giscard d'Estaing, avec l'annonce en 1979 par le ministre, Monique Pelletier, de mesures à destination du troisième enfant, que l'on retiendra dans l'opinion comme la campagne « du million pour le troisième enfant ».

Du côté de la mouvance catholique, ces repositionnements donnent lieu à trois principaux courants : le premier, au sein du parti gaulliste, un deuxième, progressiste, réformiste, autogestionnaire et séduit par certains thèmes de la gauche se retrouvent dans le projet d'une CFTC déconfessionnalisée (la Confédération Française Démocratique du Travail créée en 1964), dans des composantes du PSU, avec des clubs de réflexion comme « Citoyens 60 », animé par Jacques Delors ou dans la « deuxième gauche » rocardienne. Le dernier courant se replie sur l'intégrisme et le « national-catholicisme » (Portier, op. cit., p. 123 et suivantes), avec les disciples de Monseigneur Lefebvre, d'une part, et les émules de Bernard Anthony, député européen du Front national, de l'autre.

Car, en effet, l'évolution des positions politiques sur la famille va ouvrir le champ, à partir de 1973, à un nouveau courant à l'extrême droite, qui revendique son ancrage dans un « catholicisme de tradition », en référence à l'Eglise d'avant Vatican II. Reprenant à « l'Action Française » ou à la « Révolution nationale » un certain nombre de ses antiennes, le Front National va se définir comme le parti de défense de la famille, avec une mobilisation sur des thèmes comme : l'opposition à l'avortement, le « revenu maternel », le « vote familial » et la lutte contre « l'étranger » ou « l'immigré » avec le projet de la « préférence nationale ». L'essentiel de la doctrine politique de ce parti provient des courants catholiques traditionalistes. La référence à la famille est le moyen d'affirmer à la fois la dimension naturelle de cette unité organique élémentaire, dans laquelle les rôles des sexes sont tout aussi naturellement différenciés, mais également la dimension de production identitaire. La famille ne doit donc pas être « polluée » par d'autres éléments de culture. Pour appuyer cette doctrine, on n'hésite pas à recourir aux écritures, comme cet

extrait de l'Epître aux Corinthiens de Saint Paul : « Le chef de tout homme, c'est le Christ, le chef de la femme, c'est l'homme […]. L'homme n'a pas été tiré de la femme, mais la femme de l'homme ; l'homme n'a pas été créé pour la femme, mais la femme pour l'homme » (Lesselier, 1997, p. 47). Tout ce qui va à l'encontre de cette nature incontournable des lois divines est perçu comme un risque de décadence, que ce soit le fléchissement démographique, l'homosexualité, le travail des femmes à l'extérieur de la famille, cause de tous les maux sociaux : délinquance, drogue, etc. De ce fait, la politique à mener en direction de la famille est prioritaire. Comme l'écrit Jean-Marie Le Pen, « il y va de la survie de la civilisation occidentale qui court actuellement au suicide collectif » (ibid., p. 51).

A l'aube du changement de majorité de 1981, la droite et la gauche ont reconstruit leurs différences sur le thème de la famille en positionnant le néo-natalisme à droite et la défense des droits individuels et, en particulier, des femmes, à gauche. C'est bien la fin du consensus familial de l'après-guerre.

IIème PARTIE

LES REGULATIONS POLITIQUES DE LA FAMILLE CONTEMPORAINE

Comme nous l'indiquions en introduction, la régulation des mœurs et de la famille est la plupart du temps limitée à l'encadrement des pratiques familiales par le droit civil. Le droit civil de la famille constitue donc le point de focalisation principal de l'attention des régulations politiques de la famille sous la forme d'une sociologie du droit de la famille (Théry, 1993 ; Meulders-Klein, 1999). Pourtant, il ne représente qu'une face de cette régulation, au sens où l'histoire montre que les politiques d'assistance, puis les politiques sociales et familiales, ou encore la protection sociale et les droits sociaux, et même plus globalement encore le droit public, ont fait une place essentielle au traitement de la question familiale. Comme l'écrit Eric Millard, « le droit public permet à la fois de protéger l'individu dans sa vie familiale, et de faire de la famille l'objet de politiques publiques » (Millard, 1995, p. 20). Ainsi, parallèlement à l'assouplissement des normes juridiques dans le domaine du droit civil, s'est développé un droit social, chargé en particulier de réguler certains des effets de ces libéralités, montrant ainsi l'articulation entre ces deux composantes du droit, celle qui traite des individus et celle qui traite de la famille, comme entité abstraite et implicite [31].

S'il est possible et d'usage d'analyser le droit civil sous l'angle de la doctrine, des principes de référence, et ainsi de chercher à identifier une logique générale, il est plus rare et plus délicat de le faire en ce qui concerne les législations sociales. C'est ce que je me propose de faire dans la suite de ce travail en me consacrant à l'analyse des réformes de la « branche famille » de la sécurité sociale dans la période contemporaine.

[31] . « D'une part, la famille est renvoyée prioritairement à la sphère de l'intimité. La dialectique qu'elle entretient avec l'Etat la rejette hors du domaine politique d'abord, de l'espace public, ensuite. D'autre part, cette dialectique ne doit pas exclure totalement la famille du champ de l'intervention étatique. L'Etat se priverait en effet d'une structure dont il a besoin parce qu'elle remplit des fonctions fondamentales pour la construction de l'Etat et pour l'exercice de sa souveraineté : fonction de socialisation, d'éducation, de solidarité, de transmission des valeurs morales, civiques et patrimoniales, etc. La politique qui résulte de ces deux éléments, apparemment contradictoires, ne repose pas alors sur une séparation véritable entre l'espace public et l'espace privé, mais sur la reconstruction, dans l'espace public, du modèle de cette séparation : la *summa divisio* juridique entre droit privé et droit public… Apparaît ainsi une dynamique générale, dans laquelle la famille est déconstruite par le droit en tant que réalité sociale pour pouvoir être mieux reconstruite et réinsérée par lui dans l'espace public comme objet idéalisé, modélisé et fonctionnalisé » (Millard, 1995, p. 19).

Chapitre 3

Les politiques familiales en France entre 1980 et 1998 : continuités ou ruptures des logiques d'action?

Si l'on se penche sur les deux dernières décennies et que l'on compare la branche famille à d'autres branches de la protection sociale, il est délicat de repérer une logique dominante de réforme inscrite sur le long terme. Cette complexité des objectifs poursuivis peut bien sûr être rapportée aux nombreuses alternances politiques sur la période. Les réformes peuvent, en première lecture, apparaître comme la succession d'une série de mesures relativement ponctuelles, qui peuvent être rapportées à une logique politique, voire politicienne : afficher que l'on va faire une politique familiale de droite ou de gauche semble parfois le principal déterminant relevé par les commentateurs de ces réformes. Et pourtant, cette opposition est-elle aussi fondamentale qu'on veut le laisser croire ou n'avons nous pas bien souvent affaire à une opposition de façade et, de ce fait, à des changements plus rhétoriques que réels ?

Malgré cette faible lisibilité du changement, deux tendances nous semblent cependant s'imposer au cours des vingt dernières années, tout en dépassant les clivages et les alternances politiques :

- d'une part, une tendance à la sélectivité et au ciblage des allocations familiales en direction des ménages les plus vulnérables ; tendance qui s'affirme progressivement, pour se radicaliser dans la fin des années 1990. Cependant, contrairement à l'opinion la plus courante aujourd'hui, cette

logique ne me semble pas émerger seulement avec l'annonce par Lionel Jospin de la mise sous conditions de ressources des allocations familiales, lors de son discours d'investiture en 1997. Elle semble plutôt correspondre à une tendance de long terme qui se manifeste de la deuxième moitié des années soixante-dix jusqu'à aujourd'hui, avec un renforcement à la fin des années 1990.

- D'autre part, une tendance à faire de la politique familiale un vecteur de la politique de l'emploi avec le développement et la marchandisation des services aux familles et des emplois familiaux. Si l'objectif poursuivi peut sembler celui de la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle, voire (moins explicitement) celui de la natalité, en améliorant les conditions de prise en charge de la petite enfance, les principaux déterminants semblent surtout reliés aux problèmes d'emploi. On pourrait même parler d'une opération de masquage des politiques d'emploi sous la forme de mesures concernant les familles par le développement de services directs aux ménages et d'emplois familiaux, considérés depuis le début des années quatre-vingt-dix comme un gisement d'emplois potentiels : les services relationnels. Contrairement à la précédente, cette seconde tendance s'affirme depuis peu et caractérise surtout les années 90.

Ces deux logiques, qui nous semblent dominantes pour comprendre les différents « plans famille » intervenus sur cette période des années 80 et 90, sont bien sûr liés à deux déterminants principaux :

- Le problème du financement et de l'équilibre de la branche famille. En effet, la présentation des comptes de la sécurité sociale a révélé que cette branche avait connu à partir de 1994 un important déficit, largement produit par des transferts internes à la sécurité sociale[32], et auquel il convenait de faire face ;

- le problème du chômage qui a imposé aux différents gouvernements qui se sont succédés sur la période d'adopter une série de mesures susceptibles de

[32] Un déficit 8 milliards en 1994, plus de 40 milliards en 1995, un peu plus de 12 milliards de francs en 1996, près de 14 milliards en 1997 ; le retour à l'équilibre ayant été atteint en 1998-1999, avec moins d'un milliard de déficit en 1998 et un solde positif de près de 4 milliards en 1999.

promouvoir des dépenses actives de protection sociale par le développement de services et d'emplois de proximité.

La sélectivité : une logique de réforme inscrite sur le long terme

Cette première dynamique prend racine au début des années soixante-dix. En effet, le projet de la « nouvelle société » de Jacques Chaban-Delmas est un tournant significatif pour l'évolution des politiques familiales. Dès septembre 1969, celui-ci suggérait un redéploiement des transferts sociaux vers les plus démunis. C'est aussi la période de la « redécouverte de la pauvreté dans les pays riches », avec les publications tout à fait significatives de René Lenoir (1974) ou de Lionel Stoléru (1977). Cette orientation globale a donné lieu à la création de plusieurs minima sociaux (« Allocation adulte handicapé » en 1971, « Allocation de parent isolé » en 1976) et d'un certain nombre de prestations soumises à conditions de ressources (« Allocation orphelin » en 1970, « Allocation de logement à caractère social » en 1971, « Allocation pour frais de garde » en 1972, les prêts aux jeunes ménages en 1972, « Allocation de rentrée scolaire » en 1974).

Comme le souligne Philippe Steck, Directeur adjoint de la CNAF dans le « Que sais-je ? » qu'il consacre à la politique familiale : « C'est l'irruption de la sélectivité et du critère de ressources dans les prestations familiales françaises, avec les réactions et les débats que l'on imagine aisément, les pères fondateurs et les militants familiaux y voyant une perversité intrinsèque. C'est le gouvernement de M. Chaban-Delmas (et particulièrement son conseiller aux affaires sociales, Jacques Delors) qui 'manage' ce tournant à bien des égards capital » (Steck, 1994, p. 19).

Depuis cette période, la proportion des montants de prestations familiales soumise à conditions de ressources n'a cessé d'augmenter, passant de 13,5% en 1970 à 45% à la fin des années 80, et même si l'on tient compte du Revenu Minimum d'Insertion, créé en 1988 et versé par les CAF, à 60% dans les années 90, avant même la réforme de 1997, lié à l'annonce de Lionel Jospin et systématisant la condition de ressources pour l'accès aux allocations familiales. Cette tendance, inscrite sur le long terme, montre bien que l'on

assiste ici progressivement à un passage qui fait des politiques familiales, de plus en plus un volet des politiques sociales, poursuivant un objectif de redistribution verticale et d'équité.

La logique de maîtrise des dépenses liée au déficit de la branche famille des années 1990 ne suffit donc pas à expliquer cette tendance. Le déficit de la branche est plutôt un accélérateur de cette logique. En fait, il serait plus juste de considérer que l'objectif social donné aux politiques familiales est un objectif originel (soutenir les ménages ouvriers les plus démunis et les plus fragiles économiquement), qui s'est nettement affirmé depuis une vingtaine d'années, pour tenter de participer à la résolution des problèmes d'inégalités sociales dans la France de la fin des « Trente Glorieuses », et qui a été renforcé encore du fait de la contrainte budgétaire des années 1980-1990. Cette contrainte n'a fait qu'accélérer la tendance, puisque bien entendu le ciblage des prestations familiales est aussi un moyen de maîtriser les dépenses. En ce sens, il s'agit plutôt d'une radicalisation d'un des objectifs des origines et non à proprement parler d'une invention.

La tendance au ciblage dans la politique familiale française peut être lue comme la résurgence d'un objectif des origines au sens où il s'agissait effectivement au départ de soutenir les ménages les plus fragiles, c'est-à-dire les ménages ouvriers à bas salaire. Il faut en effet se rappeler que les premières mesures adoptées le sont en direction de ces ménages, de même que le critère de ressources est déjà à l'œuvre dans la création de l'allocation logement en 1948.

Ce thème de la redistribution verticale s'est ensuite renforcé au tournant des années 1975, puis encore avec la « découverte » dans le milieu des années 1980 d'une « nouvelle pauvreté », c'est-à-dire une forme de pauvreté qui affecte les personnes « aptes au travail », mais exclues du marché du travail. Chômage et émergence d'une « nouvelle question sociale » (Rosanvallon, 1995) ont conduit simultanément à une crise des ressources (un problème de financement), une crise de méthodes et une crise des finalités ou des objectifs de l'intervention publique, tout particulièrement dans ce champ des politiques

familiales. Une des manières de figurer cette logique peut se résumer dans la formule : « Pourquoi donner 700 francs à des ménages de deux enfants qui n'en ont manifestement pas besoin, alors que l'on donne la même chose à des ménages précaires économiquement ? ».

Cette évolution globale rapproche progressivement la France de la situation d'un pays comme l'Angleterre, où l'on considère généralement qu'il n'existe pas de politique familiale (au sens explicite), mais des mesures sociales ayant des effets sur les familles, au sens où l'on estime que l'Etat n'a pas à interférer dans les choix privés des ménages, mais où en revanche, il est tout à fait légitime de le laisser intervenir auprès des ménages pauvres.

De même, à cette logique de ciblage sur les plus démunis, a correspondu une nouvelle logique de financement. A partir de 1991 et de la Loi de finance instituant la Contribution sociale généralisée (CSG), le financement de la politique familiale dépend de plus en plus de la solidarité nationale, dans la perspective de réduire la contribution des employeurs et le coût du travail. Cette logique fut renforcée en 1993 avec l'instauration de la majoration de l' « Allocation de rentrée scolaire » remboursée à la CNAF. En 1998, la structure de financement était la suivante : 60% du financement provient des cotisations patronales et 38% de l'impôt (financement d'Etat + impôts et taxes affectés), alors qu'avant 1982, les ressources provenaient à 98% des cotisations sociales[33].

Il est donc faux de prétendre que nous avons affaire à un tournant majeur de la politique familiale en France, depuis l'annonce en 1997 par Lionel Jospin de la mise sous conditions de ressources des allocations versées à partir du deuxième enfant. Cette proposition, qui a d'ailleurs été abandonnée par la suite au profit d'une autre méthode de poursuite de l'objectif d'équité, n'est que l'affirmation d'une tendance profonde, de longue durée, convergente avec d'autres pays européens.

[33] . Bernard Friot voit dans ce processus de « beveridgisation » de la protection sociale française une menace qui retire aux allocations familiales leur fonction initiale de composante du salaire (Friot, 1998).

La forte mobilisation des partis de droite, aux côtés des associations familiales, contre ce projet de réforme ne doit pas nous faire oublier cette tendance de long terme, ni surtout le fait que le précédent gouvernement, de droite, avait un projet très voisin. En effet, Alain Juppé, Premier ministre, avait aussi proposé lors de sa présentation de la réforme de la sécurité sociale à l'automne 1995, de réformer la branche famille et son système de prestations familiales jugé trop complexe et faiblement lisible. Il préconisait, dans un premier temps, de soumettre les allocations familiales à l'impôt en les incluant dans le montant imposable, permettant ainsi un minimum de redistribution verticale, pour dans un deuxième temps, les mettre sous conditions de ressources. Face à la mobilisation des associations familiales et, plus largement au mouvement de décembre 1995, le gouvernement Juppé a reculé sur chacune de ces propositions de réforme de la branche famille.

En fait, cette logique de réforme qui traverse les deux derniers gouvernements s'appuie sur deux arguments principaux, qui valent aussi bien à droite qu'à gauche :

- tout d'abord, cibler les prestations, c'est aussi une manière de réduire les dépenses et de contrôler les déficits. La mise sous conditions de ressources de mars 1998 économise potentiellement 4 à 4,5 milliards de francs en année pleine (Thélot & Villac, 1998). Seule cette maîtrise est susceptible de permettre dans un deuxième temps de définir une politique familiale ambitieuse (et donc dépensière) ;

- ensuite, cela semble correspondre à une attente de l'opinion publique qui considère très majoritairement, par exemple dans les sondages menés par le CREDOC à cette période, qu'il est légitime et juste de consacrer les allocations familiales aux ménages les plus nécessiteux[34].

Il est donc possible de soutenir que la logique de ciblage des allocations familiales en direction des ménages les plus fragiles économiquement est bien

[34] . Selon les études du CREDOC (Croutte et Hatchuel, 2000), seulement 11% des familles estiment qu'il est normal de verser des allocations familiales quel que soit le niveau de revenu, un quart préfère un plafonnement et près des deux tiers sont pour des allocations inversement proportionnelles aux revenus.

une tendance de long terme. Ce changement, amorcé dès les années soixante-dix, s'est nettement amplifié par la suite, quelle que soit la couleur politique des gouvernements au pouvoir, et ce jusqu'à l'annonce de Lionel Jospin. De ce fait, les oppositions politiciennes droite-gauche sur les objectifs de la politique familiale apparaissent plus comme des exercices rhétoriques, par rapport aux points de convergence qui traversent manifestement les projets de réforme, à droite comme à gauche (Commaille & Martin, 1998). Sans que l'on puisse voir là une preuve irréfutable de l'influence d'un certain nombre de hauts fonctionnaires, en particulier de Bercy, dépassant les clivages et les idéologies politiques en matière familiale, cette tendance nous semble un des indices possibles de leur rôle et de leur capacité d'orienter durablement l'action publique, au-delà des alternances et oppositions politiques.

Les objectifs d'emploi dans le secteur de la prise en charge de la petite enfance

La seconde tendance majeure dans le secteur famille est l'émergence progressive d'une logique hétérogène au champ de la politique familiale : la régulation des enjeux d'emploi. Cette logique n'est évidemment pas un objectif explicite de la politique familiale française. Nous la déduisons de l'évolution des législations concernant ce champ d'action publique sur la période. En effet, les objectifs le plus souvent affichés sont ceux de la compatibilité ou de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (pour les femmes uniquement d'ailleurs), ou bien, de manière plus sourde, des objectifs natalistes : créer les conditions pour que les femmes aient le choix d'avoir un enfant, sans compromettre leur inscription sur le marché du travail. Cette logique a été particulièrement forte durant le premier septennat de François Mitterrand[35].

Mais les réformes sur cette question de la prise en charge de l'enfant connaissent une logique plus ou moins implicite, qui se renforce nettement dans le milieu des années 1990, quelle que soit la couleur politique du gouvernement. Il s'agit avant tout de réguler les problèmes d'emploi : En

permettant le retour des femmes les moins qualifiées et les plus précaires vers la vie domestique et l'éducation de leur enfant, en leur fournissant une prestation qui les légitime dans leur position « d'inactive » (et non plus de travailleuse précaire ou de demandeuse d'emploi), d'une part, et en favorisant le développement d'emplois de service direct aux ménages de couples bi-actifs grâce, notamment, à des incitations fiscales, d'autre part.

Développer des services collectifs dans le secteur de la petite enfance (1970-1985)

Depuis le début des années 70, la branche famille de la sécurité sociale consacre une partie importante de ses ressources à la prise en charge de la petite enfance, et surtout des moins de trois ans (Norvez, 1990). Avec l'extension du travail salarié à plein temps des femmes, ont été introduites dans les années 70 une série de mesures ayant pour objectif de développer différents types de systèmes de garde (crèches collectives, crèches familiales, mini-crèches, halte-garderies). Ces dispositifs répondent à la fois aux aspirations des femmes d'accéder et de se maintenir sur le marché du travail, mais aussi aux besoins du marché du travail, avec le développement d'un secteur tertiaire relationnel. En 1977, ont également été adoptées une loi définissant le statut des assistantes maternelles et une loi instituant un congé parental non rémunéré, inclus dans le Code du travail. Toutes ces mesures avaient pour objectif de répondre aux besoins de garde des moins de trois ans, les enfants de 3 à 6 ans étant majoritairement pris en charge dans les écoles maternelles.

Ces politiques ayant pour objectif de prendre en charge la petite enfance ont été fortement renforcées entre 1980 et 1997, et tout particulièrement au cours du premier mandat du Président Mitterrand (1981-1988). Le développement du nombre de places de crèches était d'ailleurs une des promesses du candidat Mitterrand dans ses « 110 propositions pour la France » (qui avançait le chiffre de 300 000 places).

---

[35] . Nous y reviendrons dans la dernière partie de ce chapitre.

Le Secrétariat d'Etat à la famille, créé dès 1981, mit ainsi rapidement en place un groupe d'experts chargé de faire une série de propositions concernant les politiques à l'égard de la petite enfance, ce qui a donné lieu au rapport Bouyala-Roussille remis en 1982 et intitulé « L'enfant dans la vie ». Ce rapport soulignait trois points principaux : la fragmentation du système de prise en charge ; l'importance du développement psychologique et des activités d'éveil des très jeunes enfants et l'insuffisance criante des dispositifs de prise en charge collective. Il estimait que 40% des prises en charge des enfants de moins de trois ans étaient informelles (essentiellement des gardiennes employées au noir) et que moins de 10% des enfants obtenaient une place en crèche ou en halte-garderie et même 4% seulement en crèche collective. Au-delà des lacunes en termes de place en crèches, ce rapport soulignait aussi les importantes différences de coût selon les systèmes de prise en charge. Il proposait donc principalement : « d'organiser un système de prise en charge de qualité, d'éducation et de promotion de la santé pour les très jeunes enfants ». Ce rapport fut l'occasion de développer le nombre de places en crèches ainsi que la qualité des modes de prise en charge, surtout dans la période 1980-1985. Les propositions de ce rapport furent reprises par les Caisses d'allocations familiales qui définirent dès 1981 la prise en charge des enfants comme une de leurs priorités. Elles mirent en place les « contrats crèche » en 1983 de façon à permettre le développement du nombre de place en accordant un financement substantiel aux communes qui s'engageraient à créer sur cinq ans de nouvelles réponses en crèches collectives, parentales ou en halte-garderies. En effet, malgré une progression substantielle, mais très inégale sur le territoire, du nombre de places en crèches dans les années 60, ces réponses étaient très insuffisantes pour correspondre à la montée du travail salarié féminin. Durant cette même période, les lois de décentralisation ont donné la responsabilité administrative des établissements d'accueil de la petite enfance aux communes, ce qui a provoqué aussi l'apparition de très nombreux « services petite enfance » à l'échelle communale. Le soutien financier des communes dans le cadre des « contrats crèche » va s'avérer insuffisant : en 1988, seulement 20 000 nouvelles places de crèches ont été créées, alors que l'objectif initial pour l'année étaient de 100 000.

Durant cette première phase, deux méthodes sont utilisées : d'une part, le développement de services de prise en charge collective de proximité, avec des financements publics ; de l'autre, un soutien financier direct aux ménages de manière à rémunérer les personnels à domicile agréés (et donc qualifiées) par les services départementaux et à éviter le travail au noir. En 1980 est introduite la « prestation spéciale assistante maternelle » (PSAM), une allocation prévue pour couvrir les frais occasionnés par l'emploi d'une assistante maternelle agréée.

Durant la deuxième moitié des années 80, cette logique de développement et de diversification des formes de prise en charge de la petite enfance s'est prolongée et complexifiée : avec notamment le développement des services pré et post-scolaires pour les 3 à 6 ans. Les pouvoirs publics ont également réformé en 1984 le « congé parental » non rémunéré, créé en 1977, de manière à faciliter une diminution d'activité pour les parents après la naissance de leur dernier enfant. En 1985, surtout, est créée « l'Allocation parentale d'éducation » (APE) : une prestation non soumise à condition de ressources permettant aux femmes inscrites sur le marché du travail (et non chômeuses) de stopper leur activité professionnelle à la naissance de leur troisième enfant et jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de trois ans. Cette prestation du Plan Dufoix provoquera de nombreux remous chez les parlementaires et militants socialistes, à la fois pour sa composante familialiste facilitant le retour des femmes à la maison, mais aussi pour sa dimension nataliste de soutien des familles nombreuses.

L'expression « conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale », qui était l'objectif affiché de la plupart des mesures de prise en charge de la petite enfance, devient ambiguë à partir de cette période. En effet, elle correspond à la fois à des mesures permettant aux femmes de réduire leur activité, voire d'arrêter de travailler pour s'occuper de leurs enfants en bas âge, mais aussi à des dispositifs de prise en charge permettant aux femmes de se maintenir sur le marché du travail, sachant que ces dispositifs de prise en charge collective cherchent à répondre non seulement aux besoins des travailleuses à plein temps, mais aussi aux parents travaillant à temps partiel, avec des solutions de garde adaptées.

Les « contrats enfance » entre les CAF et les communes remplacent les « contrats crèches » à partir de 1988, avec une ambition accrue : couvrir une part plus importante des dépenses engagées par les communes pour le développement de services pour la petite enfance, non seulement pour les moins de trois ans, mais pour les moins de six ans. Ces initiatives ne cherchent pas seulement à favoriser le développement de places en crèches collectives,

elles cherchent aussi à développer une offre diversifiée de modes d'accueil : « multi-accueil », halte-garderies, soutien pour la prise en charge des enfants malades, développement de services d'accueil péri-scolaires (avant et après l'ouverture des écoles), « accueil parent-enfant », « relais assistantes maternelles », où parents et professionnels de la petite enfance peuvent échanger demandes et conseils, etc. Le statut des assistantes maternelles sera également renforcé.

Développer l'emploi de proximité : les années 1990

La politique de soutien financier des familles est renforcée avec l'adoption en décembre 1986 (dans le cadre du Plan Barzach) d'une loi créant l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED). Cette nouvelle prestation vise à prendre en charge une partie du coût salarial de l'employée de maison qui garde l'enfant en bas âge (moins de trois ans) au domicile de ses parents, lorsque tout deux travaillent. Cette prestation fait rapidement l'objet de vives controverses, dans la mesure où elle est de fait réservée aux ménages les plus aisés, qui seuls peuvent assumer le coût élevé de ce mode de garde. Le faible nombre de bénéficiaires au départ atténuera cette controverse (21 000 en 1993). Un autre type de critique portera sur le fait qu'aucun critère de qualité de la prise en charge n'entre en ligne de compte dans le cas de l'AGED : aucun contrôle n'est prévu, ni sur la qualité du service rendu, ni sur son contenu. On peut même imaginer des situations où le bénéfice de l'AGED est accordée pour des femmes qui assurent seulement des tâches domestiques au domicile.

Mais le but plus ou moins affiché de cette dernière mesure est clairement d'un autre type : créer des emplois nouveaux et lutter contre le travail au noir. En ce sens, cette nouvelle disposition marque un tournant significatif de la politique familiale dans ce domaine, tournant qui va nettement s'amplifier par la suite.

Comme l'écrivent Eric Maingueneau et Anne-Catherine Rastier (1999), Conseillers techniques à la direction des prestations familiales de la CNAF :

« Cette réforme s'inscrit au moins autant dans le cadre de la politique de l'emploi que dans celui de la politique familiale : l'aggravation de la crise économique va en effet conduire les gouvernements successifs à subventionner de plus en plus massivement la création d'emplois, par les entreprises comme par les particuliers. Les emplois de proximité apparaissant comme l'un des gisements les plus prometteurs, un mécanisme de réduction d'impôts est mis en place en 1992 afin de les encourager, qui sera considérablement renforcé en 1994 » (p. 377-378).

Les gouvernements successifs ont poursuivi cette logique en adoptant une série de mesures, au début des années 90, pour faciliter l'emploi d'assistantes maternelles et réduire le travail au noir dans ce secteur. Leur but était de faciliter l'emploi de ces personnels en réduisant les coûts, en particulier le coût lié aux cotisations employeurs[36]. Ainsi est instituée en 1990 l'aide pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), en remplacement de la PSAM. Cette nouvelle prestation permettait de couvrir une large part des coûts d'une assistante maternelle, c'est-à-dire l'ensemble des contributions employeur et salarié, soit environ 40% du coût total. Elle était conçue comme une incitation à renoncer au recours à une assistante maternelle non agréée, qui représentait alors la moitié des assistantes en activité. D'autres mesures avaient pour vocation de renforcer la professionnalisation et le statut des assistantes maternelles.

L'idée de promouvoir les systèmes de garde à domicile, plutôt que la formule des crèches collectives marque un tournant des politiques en ce domaine, qui correspond aussi aux mot d'ordre du développement des emplois familiaux. L'objectif global est de simplifier les formalités de recrutement et d'inviter les ménages à recourir à ces formules par des incitations fiscales. Les ménages concernés sont plutôt des ménages bien dotés économiquement, à double salaire, qui paient suffisamment d'impôt pour tirer profit de ces dispositifs. En 1992, une majoration de l'AFEAMA, modulé en fonction de l'âge de l'enfant, assure même la prise en charge d'une partie du salaire net, en plus des cotisations. Enfin, la création du « chèque emploi service » a renforcé la formule consistant à recruter des gardiennes à domicile.

[36] . Voir Fagnani, (1997) et Fagnani et Grignon, (1997).

Manifestement, depuis le début des années 90, l'objectif principal est la création d'emplois. La logique économique a dès lors pris le pas sur tout autre logique, en particulier celle qui avançait la nécessité de garantir la qualité du service et la dimension de co-éducation de l'enfant pour garantir son développement. De même, la question de l'équité est mise au second plan. L'essentiel est de solvabiliser la demande potentielle, sans se préoccuper nécessairement des besoins des enfants. Les arguments du rapport de 1981 paraissent bien lointains.

Ces nouvelles mesures ont également provoqué certaines distorsions dans le champ de la prise en charge de la petite enfance. En privilégiant les formules de garde au domicile (celui des parents ou celui de l'assistante maternelle), ces dispositifs ont déstabilisé les formules de prise en charge collective, tout au moins dans certaines localités ou régions.

Cette logique d'emploi s'est encore renforcée par la suite. En 1994, à l'occasion du plan Veil, le plafond de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un personnel à domicile a été poussé de 13 000 à 45 000 francs, ce qui a provoqué une explosion du nombre des bénéficiaires de l'AGED : 25 000 en 1994, 54 000 en 1996, 81 000 en 1997, ce qui correspond aussi à près de 100 000 enfants de moins de six ans. En cumulant les différents avantages, c'est près de 70% du coût du recrutement d'une garde à domicile qui se trouve assuré. Le coût global de l'AGED était en 1998 de 850 millions de francs, c'est-à-dire de trois fois supérieur aux prévisions.

De même, le plan Veil a augmenté de plus de 50% la majoration de l'AFEAMA prévue en 1992. Les bénéficiaires de cette prestation sont passés de 110 000 en 1991 à 421 000 en 1997, et les dépenses ont été multipliées par 12. En 1998, le coût était estimé à 8,7 milliards de francs et l'estimation 1999 était alors de près de 10 milliards de francs.

Si ces différentes dispositions ont bien sûr participé à rendre plus formels et à diversifier les modes de prise en charge de la petite enfance, cette diversification est aussi très inégalement accessible selon les milieux sociaux. Les mesures adoptées dans les années 90 concernent principalement les

formules de prise en charge individualisées (employée à domicile ou assistante maternelle) et ne ciblent donc guère les familles à ressources modestes, celles-ci étant principalement renvoyées vers les formules collectives lourdement subventionnées (Fagnani et Rassat, 1997). Ces familles modestes sont en outre de plus en plus incitées à prendre en charge leurs enfants eux-mêmes, avec la formule de l'APE.

D'une certaine manière, l'APE correspond tout autant à une logique d'emploi, au sens où elle incite les femmes les moins bien insérées sur le marché du travail à passer dans la catégorie des inactives. Il s'agit en quelque sorte de libérer des postes (Fagnani, 1995). Du fait qu'il s'agit d'une prestation modeste en montant, elle intéresse principalement des femmes dont le revenu est faible, le plus souvent chômeuses, ou occupant des emplois précaires et insatisfaisants. Les femmes arbitrent entre cette prestation et un salaire modeste ou une allocation chômage (Afsa, 1996).

En tout état de cause, les effets de l'APE sont bien visibles sur le taux d'activités des femmes avec deux enfants : En 1994, les femmes avec un ou deux enfants avaient atteint des niveaux d'activité proches de ceux des femmes sans enfant, soit 73%. A partir de 1995, le taux d'activité des mères de deux enfants a enregistré une baisse importante : 67% en 1995, 59% en 1996, 57% en 1997, 55% en 1998 et 56% en 1999, sachant que cette baisse est d'autant plus importante que l'on a affaire aux femmes les moins qualifiées (Bonnet, Labbé, 1999). Pour ce qui est des garanties de retour à l'emploi au terme de la mesure, en revanche, le pari semble difficile, du fait des profils des bénéficiaires et de l'impact d'une cessation d'activité de plusieurs années. Le risque de basculer dans la « trappe du chômage » est loin d'être écarté.

La dimension de réduction des dépenses n'est pas non plus indifférente à ces choix de priorités. En effet, les formules de garde collective sont beaucoup plus coûteuses que les formules individualisées, notamment du fait des exigences de qualité (qualification des personnels, surface, équipements, salaires, etc.). Comparativement, les gardiennes à domicile occupent des emplois souvent précaires, faiblement rémunérés, le plus souvent à temps très

partiel, avec des contrats à durée déterminée et sans possibilité d'évolution de carrière. Un important support public aux employeurs de garde à domicile, avec l'exemption des contributions et des réductions importantes d'impôt apparaît clairement comme une formule plus rentable à la fois en termes strictement financier et en termes d'emplois. Ce choix d'une politique d'emploi masquée sous la forme d'une politique familiale a eu donc de sérieux effets anti-redistributifs.

A la lumière de ces logiques implicites, on est tenté de considérer qu'a bien existé dans le domaine de l'action publique en direction des familles un « tournant néo-libéral », à l'instar de ce qui a eu lieu dans d'autres secteurs des politiques publiques (Jobert, 1994). Tournant au sens d'une « béveridgisation » du système français de politiques familiales, avec les mots-clé du ciblage en direction des plus défavorisés, du financement de plus en plus appuyé sur l'impôt et de la marchandisation des services.

Les données sur les politiques familiales françaises, en comparaison avec celles des autres pays européens, avaient pourtant montré que tout en étant apparemment anti-redistributives, c'est-à-dire semblant plus avantageuses pour les ménages les plus aisés du fait de la logique d'universalité, les politiques familiales en France étaient parmi les plus efficaces au plan européen pour lutter contre les inégalités et les risques de pauvreté. En combinant les logiques, 'familialisme pur, familialisme social, approche socio-familialiste et welfarisme', pour reprendre les distinctions proposées par Pierre Strobel (2001), ces politiques familiales au pluriel ont permis de toucher un grand nombre de types de familles et de situations. Cette démonstration est particulièrement frappante lorsque l'on s'intéresse à la situation des mères isolées en France, par rapport au Royaume-Uni (Martin, 1998 ; Lefaucheur et Martin, 1997). En effet, réserver les allocations aux plus démunis, c'est non seulement risquer de produire des politiques stigmatisantes, mais c'est surtout en général le moyen de soutenir et de dépenser moins. Dans le processus des réformes de la politique familiale française, tout est donc un problème

d'équilibrage entre les logiques. Si le soutien universel des ménages en fonction de la présence d'enfants demeure légitime, la lutte contre les inégalités a beaucoup gagné de terrain dans l'opinion publique comme dans le milieu des experts et des décideurs. Un type d'inégalité ne semble pas en revanche être perçu par ces acteurs : celui entre les hommes et les femmes, du fait des choix opérés.

Les logiques que nous avons mises en évidence, sans qu'elles soient toujours affichées comme logique de sens et d'action par les acteurs politiques et les décideurs, tendent à minorer le facteur politique et les alternances gouvernementales. Elles traduisent par ailleurs un mouvement général que, dans d'autres secteurs, Bruno Jobert et d'autres ont qualifié de « tournant néo-libéral » (Jobert, 1994). La régulation politique de la famille semble nettement moins déterminé par un référentiel précis qui correspondrait à une certaine vision des rapports entre famille et Etat et entre vie privée et ordre public, mais plus à une conception pragmatique de l'action publique qui fait de l'équité et de la lutte contre le chômage des priorités absolues, qui prennent le pas sur toutes les autres.

Mais qui sont donc les principaux acteurs porteurs de ces logiques d'action ? Dans les chapitres qui suivent, nous abordons le rôle joué par quelques-uns des principaux groupes d'acteurs de la régulation politique de la famille : les acteurs politiques, les hauts fonctionnaires et les représentants des intérêts familiaux. L'existence de formes nettes de continuité peut s'expliquer par la pérennité du rôle décisionnel d'un même groupe d'acteurs.

Chapitre 4

Les acteurs politiques face aux enjeux familiaux contemporains
Deux cas d'alternance politique : France, Angleterre

Pour apprécier le poids de la variable politique dans la définition des objectifs et logiques de sens et d'action publique, rien n'est sans doute plus éclairant que d'observer des périodes de transition politique rapide. Les alternances gouvernementales, les passages de gouvernements de droite à des gouvernements de gauche et réciproquement, sont des occasions de prendre la mesure du poids de cette variable et de la pondérer en distinguant l'aspect rhétorique et les actions concrètes ou les réformes.

Dans ce chapitre, nous avons choisi de nous pencher sur les alternances politiques en France et en Angleterre et sur leurs effets, en termes d'action publique en direction des familles. Nous cherchons ici à évaluer les continuités et les ruptures et la différence entre ces deux pays, du point de vue de leur manière de construire le rapport entre Etat et famille. En comparant le traitement politique de la question familiale en France et en Angleterre dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, marquée par la récession, le chômage et l'accroissement des problèmes sociaux, mais aussi par des alternances politiques importantes, nous complèterons notre lecture des rapports qu'entretiennent aujourd'hui les acteurs politiques avec les enjeux

familiaux. Dans les deux cas, il est possible de saisir les formes de mobilisation sur la question familiale et la manière dont les politiques et les gouvernements en ont fait un des moyens de signifier l'alternance ou le changement de perspective.

En effet, depuis le début des années 1980, la famille apparaît (à nouveau) clairement comme un thème mobilisateur grâce auquel s'organisent les controverses et les alliances dans le monde politique. Elle représente un moyen de s'affirmer idéologiquement, d'occuper un terrain essentiel sur le plan politique. Elle fait l'objet de démarches d'appropriation, de mobilisation, d'auto-affirmation, que ce soit à droite ou à gauche de l'échiquier politique. La question familiale n'est donc pas une exclusivité de la droite, mais est développée à droite comme à gauche. Il n'est donc guère étonnant, quand la droite modérée délaisse le thème familial, qu'il fasse l'objet d'une tentative d'appropriation par l'extrême droite. A regarder l'histoire contemporaine de ces recompositions politiques, il semble que la famille soit un thème incontournable qu'il est difficile de délaisser sans craindre les démarches d'appropriation de ses adversaires politiques.

Le dossier « famille » et les alternances politiques en France

Manifestement le premier facteur déterminant l'émergence des réformes est d'ordre politique. Ce sont les conjonctures politiques qui créent les conditions de l'impulsion d'une réforme. Les campagnes électorales, présidentielles et législatives, les promesses avancées lors de ces campagnes, les mobilisations partisanes liées aux alternances politiques, jouent un rôle majeur pour pousser telle ou telle réforme sur l'agenda politique.

On peut ici souligner sans doute une des spécificités du secteur « famille », par rapport à d'autres secteurs de la protection sociale. Les « questions familiales » ont en effet une caractéristique importante : elles concernent l'ensemble de l'opinion publique, voire l'ensemble des citoyens. Les plans famille ont apparemment une forte résonance dans l'opinion. Il y est question de la vie quotidienne des ménages français, de la vie des enfants, du partage

des tâches domestiques, des normes en matière de droit civil, etc. Elles peuvent donc faire facilement l'objet d'un investissement par le discours politique qui a beaucoup plus de chance de toucher l'opinion publique et, notamment, les médias[37]. En somme, la famille est un objet très fortement idéologisé et idéologisable, qui permet toutes sortes de tactiques d'appropriation politique. La variable politique est donc particulièrement prégnante.

En France, les projets du Parti socialiste sur la famille à l'aube des élections présidentielles de 1981 s'articulent essentiellement autour d'une volonté de neutralité de l'Etat à l'égard des pratiques familiales, « non-ingérence et non-indifférence », pour reprendre la formule de Gilles Johanet, membre du Cabinet de Pierre Mauroy en 1981 (Johanet, 1982). Reconnaissant l'évolution des modes de vie, le pluralisme familial, les socialistes vont s'opposer au projet néo-nataliste de Monique Pelletier. En novembre 1979, Marie Jacq, député socialiste, déclarait ainsi à la Chambre à la suite des propositions de Monique Pelletier :

> « Les socialistes affirment avec force que les prestations familiales doivent être neutres au regard des projets démographiques ». Par ailleurs, ils défendent une logique plus redistributive ou soucieuse de justice sociale. En mai 1980, Mme Marie Jacq proposait ainsi de supprimer le quotient familial [38].

Un autre volet de leur doctrine en matière de vie privée est de soutenir les femmes qui souhaitent accéder et se maintenir sur le marché du travail par le développement de services à la petite enfance. Le projet socialiste de 1980 allait même plus loin en dénonçant le fait que « la place de la femme dans la société est encore définie essentiellement par son statut familial »[39].

---

37 . On peut pour s'en convaincre faire référence au débat parlementaire sur le projet de loi instituant le Pacte civil de solidarité (Pacs). Ce projet de loi a occupé pendant de longues semaines la « Une » des médias et a donné lieu à une véritable surenchère de discours politiques, jusqu'à la caricature, permettant de recréer des clivages forts entre une « droite » et une « gauche », entre tradition et modernité, etc. (voir Commaille et Martin 1999 et 2000).

38 . Cité par A. Prost, op. cit., p. 26. Voir aussi Louis et Marcillac (1981) et Bichot (1981).

39 . Parti socialiste : *Pour la France des années 80*, Paris, Club socialiste du livre, 1980, p. 125, cité par Jenson & Sineau (1995).

Dans les *110 propositions pour la France*, François Mitterrand s'engage sur quatre projets pour la famille et l'enfant : créer un congé parental rémunéré pour les parents d'enfants de moins de deux ans (moitié pour le père, moitié pour la mère), avec des garanties pour le retour sur le marché du travail ; une allocation familiale unique et versée dès le premier enfant ; la création de 300 000 places de crèche et d'un Institut de l'enfance et de la famille (IDEF). Par ces projets, le candidat socialiste entend se distancier des courants familialiste et nataliste qui ont marqué l'histoire de la politique familiale française, voire même passer pour le défenseur de la condition féminine. L'enjeu est de taille, car il est question de marquer sa différence, de définir une position politique de gauche sur la question familiale et, sans doute aussi de capter l'électorat féminin.

Dans le premier gouvernement Mauroy, le volet de la politique familiale est donc important. La volonté de soutenir les ménages dans une perspective keynésienne amène le gouvernement à revaloriser les allocations familiales de 25% dès le 1er juillet 1981, une autre revalorisation de 25% devant intervenir avant la fin de la même année. La déductibilité du quotient familial est plafonné dans un objectif d'équité. Des contrats-crèches par lesquels l'Etat s'engage à financer et soutenir la création de crèches sont signés avec des municipalités. 10 000 places de crèches sont financées dès 1982. L'IDEF est rapidement mis en place.

En 1983, le Président Mitterrand va commémorer en grande pompe ce projet familial du gouvernement avec une large mobilisation de la communauté des sciences de l'homme et de la société. Le colloque intitulé « Recherches et familles » sera l'occasion à la fois de souligner l'intérêt qu'accorde le Président et la gauche à la question familiale, mais aussi de reconnaître le pluralisme familial et la volonté de neutralité bienveillante de l'Etat à l'égard de la diversité des modes de vivre en famille.

Pourtant, les positions de François Mitterrand sont loin d'être aussi distantes des fondements classiques de la politique familiale française. Sur le natalisme, en particulier, il affirme nettement sa position dans l'ouvrage qu'il fait paraître

peu avant l'élection présidentielle : « Pourquoi ne serai-je pas nataliste ? Oui, je le suis. Je pense que le problème démographique devrait être au premier rang des préoccupations des Français… La démographie n'est pas une affaire purement privée » (Mitterrand, 1980, p. 146). Le soutien au développement des services à la petite enfance est donc au moins autant conçu dans la perspective de créer les conditions pour que les femmes ne renoncent pas à avoir des enfants, que dans le souci de permettre le maintien des femmes sur le marché du travail.

Mais cette ambiguïté de la posture mitterrandienne sur la famille est plus explicite encore dans la désignation de Georgina Dufoix comme Secrétaire d'Etat à la famille au sein du Ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, peu après avoir nommé Yvette Roudy à la tête d'un ministère des Droits de la femme. Comme le soulignent Jane Jenson et Mariette Sineau :

> « L'étoile politique de Georgina Dufoix ne va cesser de monter à mesure que va se ternir celle d'Yvette Roudy. La première est promue, en 1984, Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale dans le gouvernement Fabius – occupant en même temps les fonctions de porte-parole du gouvernement -, l'année même où Yvette Roudy voit son statut baisser, n'assistant plus de droit au Conseil des ministres » (Jenson et Sineau, 1995, p. 247-248).

On peut lire cette partition des rôles comme une manière de signifier politiquement que, malgré l'importance accordée à la condition des femmes[40], la famille ne serait en rien négligée. Tous les messages politiques prennent dès lors cette double orientation : faire pour l'égalisation des conditions féminine et masculine, mais aussi ne rien négliger de la condition des familles en tant que telle.

L'investissement sur une politique familiale à vocation keynésienne de la période 1981-1982 marque le pas avec l'arrivée de Pierre Bérégovoy au ministère des Affaires sociales. L'heure est désormais à la rigueur et à la maîtrise des dépenses : 30% des réductions de dépenses seront imputées à la branche famille. « Dans ce contexte, la politique familiale va revenir à des

options plus traditionnelles et se focaliser à nouveau sur les familles nombreuses » (Jenson et Sineau, p. 253). La traduction concrète de cette nouvelle tendance apparaît dans le Plan famille de Mme Dufoix, en janvier 1985, qui vise essentiellement les jeunes familles et les familles nombreuses (avec la création de l'allocation au jeune enfant et de l'allocation parentale d'éducation). Les ambiguïtés de cette dernière prestation provoqueront d'ailleurs de très vifs débats dans l'hémicycle, y compris sur les bancs socialistes[41].

L'attrait pour les arguments populationnistes est aussi de plus en plus manifeste chez François Mitterrand. Pour lui, il y a bien un lien entre le développement de la population et celui de l'économie et des richesses. Aussi, lors du second septennat, la question familiale prend nettement le pas sur le thème de la division des rôles des sexes.

La première cohabitation va engendrer un nouveau virage et les conditions d'un renforcement de la variable politique, avec une nette « poussée droitière ». La politique familiale fait alors, comme souvent à droite, l'objet d'un investissement rhétorique. « Il faut donner des gages à la France des traditions, surtout à cette période marquée par des tentatives d'OPA feutrée de la part du Front national sur l'alliance RPR-UDF »[42]. Un rapport est rédigé à l'époque par Marie-Thérèse Hermange : « Familles, je vous aime » pour donner une ligne conforme à cette poussée traditionnaliste. Michèle Barzach, faisant partie de ces ministres qui s'insurgent contre tout compromis avec

---

40 . Yvette Roudy présentera en 1984 un projet de réforme important créant l'allocation de soutien familial (ASF) dans la perspective de soutenir les femmes dont les ex-conjoints ne respectent pas leurs obligations alimentaires.

41 . « Les élus socialistes considèrent l'APE comme triplement discriminatoire. Premièrement, cette allocation, qui n'est versée que pour le troisième enfant, réintroduit la distinction entre les enfants suivant le rang, renouant ainsi avec la tradition de certains programmes familialistes antérieurs. Deuxièmement, le montant peu élevé de cette prestation fait que celle-ci tient davantage du 'salaire maternel' que d'une véritable allocation parentale…Troisièmement, le projet ne s'adresse (au départ) qu'aux parents ayant un emploi, les chômeurs étant exclus des bénéfices de l'allocation. ». J. Jenson & M. Sineau, op. cit., p. 262.

42 . Citation d'un entretien mené avec un chef de cabinet (Hassenteufel, Bachir, Genieys et Martin, 1999).

l'extrême-droite[43], reçoit le portefeuille de la santé et de la famille. Elle constitue un cabinet, dont un des membres nous explique :

> *« Elle m'a dit textuellement : vous vous asseyez sur le programme. Vous nous proposez quelque chose d'intelligent. il faut que cela soit à finalité démographique, une politique globale, qu'on fasse jouer tous les instruments de l'orchestre, toutes les facettes si possible, et enfin, il faut que cela soit par redéploiement ».*

Se dessine alors un projet en matière de compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle. Plutôt que d'étendre le soutien au développement de services, crèches collectives et parentales, l'option consiste alors à soutenir, comme nous venons de le voir, des modes de garde individualisés, avec la création de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED). Il s'agit en quelque sorte de « marchandiser » la garde des enfants, au risque de créer un système qui permet aux femmes les mieux dotés socio-économiquement de transférer sur des femmes en position précaire la charge de leurs enfants. De retour au pouvoir en 1988, avec la forte préoccupation de la montée du chômage, les socialistes vont prolonger cette politique, sous le vocable de développement des « emplois familiaux ». En revanche, la politique des « contrats-crèches » est nettement ralentie.

En somme, François Mitterrand fera un usage éminemment politique du thème de la famille durant ses deux septennats. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer cet « investissement ». Le premier renvoie à l'idéologie personnelle du Président, largement imprégnée du familialisme issue de la Révolution nationale et de la Quatrième République. Mais on peut aussi avancer une autre hypothèse concernant l'occupation politique du terrain familial. La montée de l'extrême droite durant toutes ces années et son affichage familialiste n'est peut-être pas indifférent à ces repositionnements.

La configuration est bien différente lors du retour de la gauche au gouvernement en 1997. Lors de son discours de politique générale, Lionel

[43] « Conscient que ce sont les reports éventuels des voix qui se seront portées au premier tour sur Jean-Marie le Pen qui feront la décision au scrutin présidentiel, le président du RPR hésite sur la tactique à suivre, partagé entre ceux qui lui conseillent le compromis et la modération à l'égard de l'extrême-droite et les jeunes ministres de son gouvernement, Michèle Barzach (santé), Michel

Jospin annonce en effet une mesure qui va fonctionner comme un électrochoc politique : la mise sous conditions de ressources des allocations familiales, rompant avec « l'esprit des origines » et le principe d'universalité des allocations (pour reprendre certaines expressions des médias). Cette annonce va provoquer une très vive réaction des associations familiales et de l'UNAF ; qui a pourtant connu une très sensible évolution avec l'arrivée d'Hubert Brin, plutôt situé dans les mouvement familiaux « de gauche », à la Présidence de la fédération. Mais cette mesure, non négociée avec les partenaires sociaux et familiaux, semble signifier clairement l'abandon de la politique familiale, fusionnée dans une politique sociale, en plus d'un refus de la négociation et du dialogue avec les mouvements familiaux.

Quelle est la logique de cette annonce imprévue et non négociée ? On peut avancer deux arguments. D'une part, en soumettant les allocations à des conditions de ressources, l'objectif est de parvenir à maîtriser les dépenses de la branche famille en consacrant ses moyens aux familles les plus démunies. En ce sens, il n'y a d'ailleurs pas véritablement rupture avec les objectifs que poursuivaient le « plan Juppé » qui déjà avait envisagé de soumettre les allocations familiales à l'impôt sur le revenu, même s'il avait fini par reculer face à la réaction des associations familiales. L'autre objectif est plus politique que technocratique, puisque cette annonce allait dans le sens d'une socialisation de la politique familiale, en lui donnant pour cible de ne soutenir que les familles les plus fragilisées, s'appuyant pour cela sur une opinion plutôt favorable.

La réaction suscitée par cette annonce et le souci de ne concevoir de réformes que négociées ont amené le gouvernement à rouvrir le dossier. Une large consultation devant déboucher sur une nouvelle Conférence de la famille a été engagée dès le mois d'avril 1998. Entre avril et juin ont été produits quatre rapports : deux rapports d'experts, l'un sur les transformations de la famille et les besoins de réforme du droit de la famille sous la direction d'Irène Théry (1998) ; l'autre rédigé par Claude Thélot et Michel Villac (1998) sur la

politique familiale et ses enjeux économiques. Deux autres rapports rédigés respectivement par Michèle André (1998), ancien ministre et conseiller régional d'Auvergne et Dominique Gillot (1998), parlementaire PS ont été remis au Premier ministre, afin de dessiner ce que devrait être une « politique familiale de gauche ».

C'est bien la formule qui a été retenu par la presse pour rendre compte de la conférence de la famille de juin 1998 et des mesures annoncées : pour l'essentiel, revenir sur le principe de la mise sous conditions de ressources en privilégiant plutôt un nouveau plafonnement du quotient familial, le prolongement de l'allocation pour les jeunes adultes non scolarisés jusqu'à vingt ans, l'annonce d'un budget de 300 à 400 millions de francs pour relancer l'ouverture de crèches, une réforme de l'allocation de rentrée scolaire et de l'allocation logement devant bénéficier aux plus démunis.

Ces mesures, dont l'objectif essentiel demeure l'orientation de la politique familiale vers des objectifs sociaux, ont été très bien reçus, à la fois par l'Union nationale des associations familiales, qui parle de « bon compromis », et par la presse et l'opinion publique, qui s'était déjà montrée favorable à l'objectif d'équité. Hubert Brin déclarait même sur le perron de l'hôtel Matignon : « Il [le Premier Ministre] a redonné du sens à la famille et, ce faisant, à la politique familiale ». Qu'il s'agisse bien ou non d'une véritable « politique familiale de gauche » importe finalement relativement peu. L'essentiel est bien plutôt de constater que ce message a été perçu par l'opinion. En s'investissant sur la question familiale et en cherchant à trouver le moyen d'atteindre le consensus avec ses partenaires familiaux, le gouvernement de Lionel Jospin a manifestement marqué des points, alors qu'il semblait engager dans une impasse, suite à l'annonce de la mise sous conditions de ressources. De ce point de vue, la réussite est totale.

On comprend donc tout aussi bien que le président Chirac ait éprouvé le besoin de se positionner immédiatement sur ces projets de la gauche en critiquant les mesures annoncées dès le 20 juin 1998 devant une assemblée de

Front national » (Bernstein et Milza, 1994, p. 145).

l'UNAF, sans doute pour trouver l'appui de certaines composantes de cette fédération de plus en plus fragmentée. Comme l'écrit un journaliste du Monde, « Heureusement que Jacques Chirac veille : à l'heure où la gauche s'approprie tranquillement le thème de la famille, avec la bénédiction de la plupart des associations familiales, il devenait urgent pour la droite de faire entendre sa voix. »[44]. Les propos du Président sont sans ambiguïté sur la bataille qui se joue là :

> « la famille a besoin d'être aidée par une politique familiale sincère et authentique, qui ne soit pas une politique en trompe-l'œil… Une politique familiale ne saurait être de droite ou de gauche. Elle doit être familiale. Elle n'existe pas quand elle a pour effet de diminuer le revenu relatif des familles. Elle cesse d'être vraiment familiale quand elle commence à dépendre d'une redistribution entre familles. Et elle redevient familiale quand elle fait appel à la solidarité nationale. (…) Le critère est donc simple, objectif, sans appel. Les familles de notre pays savent bien, quand vient l'heure des comptes, impôts et prestations mises ensemble, de quel côté la balance a finalement penché. Elles savent bien si l'équité a été respectée ou non entre ceux qui ont charge d'enfants, dont dépend le renouvellement des générations et l'avenir de notre pays et les autres ». Quant aux évolutions du droit civil, là encore, la position est claire : « Le propre des mœurs est de changer, le propre des lois est de durer… La loi n'est pas faite pour condamner les mœurs ; elle n'est pas faite, non plus, pour les légitimer, ni pour les faire changer en imposant de nouveaux modèles ».

Ces énoncés sont l'équivalent d'un programme de repositionnement de la droite sur la famille.

Les derniers épisodes de cette joute politique sur la question familiale ont porté sur le projet de loi sur le Pacte civil de solidarité, avec des affrontements homériques entre discours conservateurs et progressistes (Commaille et Martin, 1999 et 2000). Cette joute s'est prolongée aussi sous la forme d'une proposition de loi[45], dans la perspective de la Conférence de la famille de juillet 1999, où la droite sénatoriale tentait de « reprendre la main » en proposant un plan famille suggérant en particulier de revenir sur les réformes de la gauche à propos de l'AGED et des avantages fiscaux supprimés par la

[44] . P. Robert-Diart : « Jacques Chirac critique la politique familiale du gouvernement », *Le Monde* du 21 et 22 juin 1998.

gauche, mais aussi sur le plafonnement de la déductibilité du quotient familial. A cela s'ajoutait un projet de création d'une allocation universelle d'accueil de l'enfant, versée universellement à toutes les familles, dès la naissance et pendant les dix premiers mois de l'enfant, pour un montant de 1000 francs par mois pour le deuxième, et de 2000 francs pour le troisième et les suivants (se substituant les dix premiers mois à l'APJE). Une fois encore, on a assisté manifestement à des initiatives politiques pour reprendre la main sur une question cruciale dans l'affrontement partisan.

La variable politique, c'est-à-dire le rôle de la conjoncture politique et des alternances 'droite-gauche', joue donc un rôle fondamental dans la production des réformes. Mais elle joue beaucoup plus comme matrice, comme catalyseur ou « impulseur » de réformes que comme boîte à idées. En fait, le contenu des réformes et leurs formes précises constituent l'objet d'intervention de l'élite administrative du secteur. Nous y viendrons dans le chapitre suivant.

Le dossier « famille » et les alternances politiques en Angleterre

L'exemple de l'Angleterre et de la politique menée par le parti conservateur est tout aussi éclairant de cette joute politique autour de l'enjeu familial. La mobilisation de la « nouvelle droite » britannique sur le thème de la famille s'amorce au cours des années soixante-dix[46], alors même qu'une mission officielle est confiée au *Finer Committee* qui remet en 1974, après cinq années de réflexion, un épais rapport visant à définir une politique cohérente à l'égard des familles monoparentales, dont la situation apparaît particulièrement préoccupante. En 1975, Margaret Thatcher confie à Keith Joseph, alors Ministre de la Santé, la Présidence d'une commission de consultation chargée de définir une politique familiale.

---

45 . Proposition de loi n° 396 relative à la famille présentée par MM. Jean Arthuis, Guy Cabanel, Henri de Raincourt et Josselin de Rohan, Sénateurs. Séance du 2 juin 1999.

46 . « C'est au cours des années 1970 que les préoccupations relatives au déclin de la famille, et l'idée qu'il fallait y voir la cause des nombreux problèmes sociaux et moraux, ont pris un tour public, avec les discours d'une série de politiciens conservateurs très influents ». (Abbott & Wallace, 1996, p. 137).

« Le rapport concluait qu'il fallait trouver des moyens pour rebâtir la vie familiale et encourager les familles à prendre leurs responsabilités vis-à-vis de leurs propres membres, en réduisant leur dépendance à l'égard de l'Etat. Lors des élections générales de 1979, le Parti conservateur s'est présenté comme le parti de la famille – soulignant la nécessité de préserver la famille nucléaire patriarcale, de lui restituer sa place en tant que clé de voûte de la nation » (Abbott et Wallace, 1996, p. 137).

Ce thème de la responsabilité des parents à l'égard de leurs membres dépendants, enfants ou adultes, pour éviter la montée des dépenses publiques et les problèmes sociaux, comme la montée du hooliganisme, la criminalité, la délinquance, les violences à l'encontre des mineurs, etc. fera même l'objet de la *Conservative Family Campaign*, un groupe de pression issu du parti conservateur.

Cette mobilisation des conservateurs sur la question familiale se renforcera dans les années quatre-vingt, avec l'augmentation de la pauvreté des familles monoparentales. En Angleterre, en effet, la question de la pauvreté est étroitement liée à celle de l'accroissement du nombre des ménages de mères seules. En 1979, 29% des parents isolés avaient des ressources inférieures au revenu moyen par unité de consommation (calculé après déduction des impôts, des retenues d'assurances sociales et des coûts de logement). En 1988, 59% étaient au-dessous de ce seuil. Les taux étaient respectivement de 9% en 1979 et de 18% en 1988 pour les couples avec enfants.

Une proportion croissante de ces familles dépendaient donc des prestations de complément de revenu ou de revenu minimum (*Supplementary Benefit (SB)*, remplacé en 1988 par l'*Income Support (IS)*). Compte tenu de cette situation, les dépenses publiques consacrées à ces prestations avaient aussi considérablement augmenté [47]. Cette inflation des dépenses sociales est devenu un argument politique supplémentaire pour ceux qui entendaient dénoncer le développement d'une *underclass* et d'une véritable « culture de dépendance » à l'égard de la redistribution, du fait de la fragilisation de la famille légitime et patriarcale.

[47] . Entre 1981/82 et 1988/89, ces dépenses réelles (en tenant compte de l'inflation) sont passées de 1,4 milliard de £ à 3,2 milliards, soit une augmentation de 128%. Voir Millar (1992) et Martin (1997b)

Pour répondre à cet enjeu est adopté en 1989, une loi sur l'enfance (*Children Act*), qui proclame que les obligations des parents à l'égard de leurs enfants doivent être prioritaires par rapport à leurs droits. La déclaration de l'ONU des « Droits de l'enfant » a joué également dans ce sens. Le gouvernement va constituer un groupe interministériel pour examiner ce problème croissant des familles monoparentales. Face au risque de dépendance des mères seules à l'égard de l'Etat, et à celui du désengagement des pères, le choix des pouvoirs publics a finalement consisté à renforcer l'obligation des pères suite au divorce, conformément à la doctrine énoncée par Margaret Thatcher elle-même : *Children come first* (1989), non seulement pour des raisons financières, mais aussi idéologiques.

Le dispositif proposé, qui a fait l'objet de très peu de consultations et de débats avant son adoption est une des dernières marques de l'administration Thatcher, laquelle s'est personnellement fortement impliquée dans sa promotion, en s'appuyant sur un certain nombre d'arguments idéologiques chers au Parti Conservateur. Cette réforme marque la réaffirmation du modèle familial « traditionnel » ou « naturel » (la doctrine du *back to basics*), c'est-à-dire le modèle du *Male main breadwinner*, garant de l'équilibre et d'un contrôle social accru, basé sur l'autorité parentale. Selon ce modèle, l'homme doit assurer sa fonction de bon pourvoyeur, que ce soit dans le cadre du mariage ou de l'après-divorce, et la femme doit se consacrer à l'éducation des enfants et ne pas être incitée à travailler (tout au moins pas à temps plein). Toute autre forme familiale, et tout particulièrement celle où le père est absent, est conçue comme la source de problèmes sociaux. La famille est érigée comme une sphère autonome, qui doit être défendue contre l'extension du rôle de l'Etat. Pour atteindre cet objectif, il faut cependant développer l'intervention de l'Etat pour garantir et forcer au respect des obligations privées.

En s'inspirant des modèles américain et australien, le choix a donc été fait de recourir à une formule extrêmement précise de calcul du montant de la pension et à une procédure rigide de recouvrement, en créant une agence spécifique,

semi-privatisée, chargée de cette tâche : la *Child Support Agency* (Maclean, 1994). Le montant moyen des pensions ordonnées par les tribunaux s'est trouvé brutalement rehaussé, passant d'une fourchette de 15 à 25 £ par semaine, à une fourchette de 50 à 60 £ par semaine. Il est rapidement apparu irréaliste que les pères assument de telles pensions dans nombre de cas.

Les premiers assujettis au nouveau dispositif furent les allocataires de *l'Income Support*. Plutôt que de donner la priorité au bien-être des enfants, l'objectif était ainsi de récupérer, autant que possible, les montants engagés par l'Etat pour subvenir aux besoins des familles monoparentales, de rembourser l'Etat en quelque sorte en « présentant la facture » au parent défaillant. Contrairement à la politique préconisée par le *Finer Committee* en 1974, il n'était plus question de tenir compte de la seconde famille du père défaillant et des beaux-enfants qu'il pouvait avoir à sa charge. Tout au plus était-il prévu de protéger une partie de ses ressources pour ne pas l'inciter à cesser de travailler et éviter qu'il ne « bascule » dans l'assistance.

De très vives polémiques ont immédiatement accompagné cette mise en œuvre. Des groupes de pères se sont constitués, des échos considérables ont été donnés aux pratiques de cette nouvelle administration dans la presse et dans des articles scientifiques, dont beaucoup dénoncent les résultats de cette procédure, qui n'a fait que fragiliser nombre de ménages déjà fortement déséquilibrés économiquement. Face à la mobilisation des mouvements de pères divorcés, le montant moyen des pensions calculés par la *Child Support Agency* a été réduit à 28 £ en moyenne par semaine, en particulier du fait de l'insuffisance des ressources d'un certain nombre de pères débiteurs.

En durcissant la frontière entre le privé et le public, en renvoyant les problèmes économiques et financiers associés aux ruptures conjugales aux acteurs privés, cette politique refusait de prendre en considération deux aspects importants du problème : l'insuffisance fréquente des ressources du père, qui compromet la validité même du système en question, mais aussi le fait qu'une telle politique entretient la dépendance des femmes à l'égard de leur ex-conjoint, une dépendance inacceptable et bien souvent intenable à la suite

d'une rupture conjugale, sans parler du déséquilibre du budget des ménages reconstitués par les pères débiteurs et qui voient leurs ressources amputées drastiquement.

En somme, cette politique a donné lieu à deux types de critiques : à gauche, on estime avant tout qu'elle n'est pas parvenu à réduire la pauvreté des ménages monoparentaux, du fait de la modeste contribution des pensions alimentaires au budget des ménages ; à droite et, en particulier au sein de la *Conservative Family Campaign*, on a dénoncé son incapacité à revivifier la famille patriarcale.

L'arrivée de Tony Blair et du *New Labour* au pouvoir a imposé un changement de cap sur ce dossier. Le nouveau gouvernement a d'emblée qualifié ce dispositif d'inefficace, complexe et bureaucratique. Contrairement à l'affirmation conservatrice du *Male Breadwinner Model*, le *New labour* s'est orienté vers des politiques sociales actives (*'Active Welfare State'* ou *'Welfare to work' policy*), favorisant le retour sur le marché du travail des familles monoparentales.

Pourtant, ces mesures mises en œuvre dès l'automne 1998 ont été relativement mal perçues par l'opinion publique et par l'électorat du *Labour*. En commençant par annoncer des coupes dans les dispositifs de soutien aux mères seules, le Gouvernement de Tony Blair a donné l'impression de prolonger les objectifs des conservateurs. Le 10 décembre 1997, 47 députés travaillistes ont même signé une motion contre la réduction des allocations accordées aux mères seules ; Tony Blair trouvant au contraire le soutien des conservateurs. Avec la démission de trois membres du gouvernement, à des postes cependant relativement mineurs, cette crise a atteint son sommet en ébranlant l'image sociale du *Labour*.

L'idée du gouvernement de Tony Blair est manifestement de prendre acte des insuffisances des deux politiques précédemment expérimentées : l'assistance ou le renvoi vers les principes d'obligations alimentaires. Le but désormais est de tenir compte de la nécessité pour les mères seules de subvenir à leurs besoins grâce au travail. Cet objectif suppose cependant de répondre

aux besoins très importants de celles-ci en matière de garde de la petite enfance. Pour travailler, les mères seules doivent être relayées dans leur tâche de *carer* et d'éducatrice. Des mesures ont été rapidement annoncées qui montrent les intentions du gouvernement (un *Green Paper* et un *National Childcare Strategy*), plus des mesures comme l'introduction d'un crédit d'impôt pour prendre en compte les frais de garde, un budget supplémentaire de 300 million de £ pour étendre la prise en charge des enfants après l'école, la promesse d'une place en crèche pour chaque enfant de 4 ans. Enfin, le gouvernement cherche à tenir compte de la singularité de chaque situation et a donc lancé un programme expérimental dans lequel les mères seules sont invitées à rencontrer des travailleurs sociaux en vue de résoudre cas par cas leur situation et de leur permettre d'obtenir un emploi en réglant chacun des problèmes posés. Début 1999, ce programme n'avait encore touché qu'une minorité de parents seuls et le manque de confiance lié aux décisions initiales devait encore être rattrapé.

Au terme de cette analyse de la construction des positions politiques sur la famille, on perçoit mieux la qualité de ressource politique que représente la famille dans les affrontements politiques contemporains et le rôle de la sédimentation historique. Chacune de ces positions est le résultat, non seulement de doctrines politiques fortement contrastées, mais aussi d'un redécoupage lié à des conjonctures politiques. Les alternances des régimes recomposent la carte des positions, avec les effets d'inertie des choix des régimes précédents. La famille représente un des volets grâce auquel les partis politiques peuvent construire leur rhétorique ou leur argument politique.

En revanche, manifestement, les acteurs politiques sont loin, à eux seuls, d'expliquer les orientations poursuivies par les politiques publiques. Ils permettent un investissement, créent par les alternances politiques les conditions de possibilité d'un certain nombre de réformes, mais ils ne constituent qu'un acteur parmi d'autres de cette régulation politique de la famille et de la question familiale.

Se rappeler ainsi ce que le traitement politique de la famille doit aux *politics* ne peut nous faire oublier ce que nous avons évoqué particulièrement à propos de la question sociale : l'action publique est soumise de plus en plus à une autre logique que celle de l'affrontement de doctrines sur la famille, c'est-à-dire à une logique plus technocratique, de l'acceptabilité de mesures soumises à des impératifs économiques. Définir une politique familiale est forcément faire le choix de dépenses nouvelles. Le contexte de maîtrise des dépenses rend donc de plus en plus délicat le recours à des positions doctrinaires. Il impose plutôt un réalisme pris dans les grandes tendances, dans le *mainstream* de l'activité économique et de la gestion des fonds publics.

Chapitre 5

Les politiques familiales en France : un secteur fortement administré ?

L'affirmation de la présence des hauts fonctionnaires[48]

Parmi les idées reçues sur la Haute fonction publique, on invoque le plus souvent la technocratisation du pouvoir, l'existence d'une énarchie qui aurait détrôné le pouvoir politique lui-même. L'administration serait-elle parvenue à retirer le pouvoir au politique ? La confrontation des travaux sur la technocratie nous invite à rompre avec cette distinction trop rapide entre administration et politique et à penser leur enchevêtrement, au risque de voir s'évanouir le fameux apolitisme des fonctionnaires, dont le noyau idéologique et identitaire devrait correspondre à l'intérêt général. C'est particulièrement le cas dans le champ des politiques familiales.

Mais au-delà de ce constat général, plusieurs tendances se dessinent néanmoins sur la longue durée, selon la littérature sur le sujet :

- d'une part, un processus continu de technocratisation, via la professionnalisation et la normalisation des modes de recrutement des élites, c'est-à-dire un rôle croissant joué par les grands corps de l'Etat dans la définition de l'action publique au cours du 19ème et du 20ème siècle, avec une accentuation de ce processus durant la 5ème République ;

[48] . Ce chapitre reprend une partie de notre contribution à une recherche pour la MIRE sur l'émergence d'une « élite du Welfare » (Hassenteufel, Bachir, Genieys, Martin, 1999).

- de l'autre, une tendance récurrente à la politisation des fonctionnaires, avec tout particulièrement l'épisode de l'alternance de 1981, qui aurait modifié la donne des rapports entre politiques, militants et fonctionnaires Birnbaum, 1985 ; Rouban, 1998). Cette politisation n'aurait fait par la suite que s'amplifier du fait des alternances et cohabitations qui se succèdent depuis 1986.

Cette technocratisation des politiques publiques françaises est clairement identifiable dès la fin de la IVème République pour un certain nombre de secteurs. Dans le domaine de la protection sociale, le phénomène apparaît plus récent, en particulier pour la protection maladie. Nous allons donc dans un premier temps essayer de voir en quoi on peut parler d'une continuité de la présence d'une élite administrative dans le secteur « famille », ce qui nous amènera dans un second temps à mettre en évidence la politisation limitée de ce groupe. C'est par ces deux aspects que ces hauts fonctionnaires peuvent être considérés comme les porteurs des tendances repérées précédemment.

Le choix que nous avons fait d'analyser le rôle des hauts fonctionnaires dans la définition des politiques familiales en nous centrant sur la période 1981-1998 ne va pas de soi comme on l'a vu précédemment. Sauf à considérer que l'alternance politique de 1981 ait, à elle seule, produit une rupture nette aussi bien au niveau des acteurs impliqués dans la décision politique, et notamment dans ce secteur, qu'à celui des logiques d'action publique ou des référentiels d'action. Pouvons-nous, sans plus de précaution, considérer qu'il y a là une unité temporelle indépendante des périodes antérieures ?

Dans le champ des politiques familiales, il importe de repérer la manière dont s'est structurée l'élite décisionnelle, dans la mesure où le processus de technocratisation a connu plusieurs phases, depuis la période fondatrice, sachant qu'au départ cette élite n'est pas administrative, mais scientifico-administrative, avant de se technocratiser, voire de se bureaucratiser. Il est, nous semble-t-il difficile de comprendre la période étudiée sans revenir à ces prémices et à ce processus long de fabrication et de transformation des élites dans ce secteur.

Les travaux de Rémi Lenoir (1985a et b ; 1986 ; 1987 ; 1991 ; 1992 ; 1995 ; 1996) sont particulièrement éclairants pour rendre compte en termes socio-politiques de la période qui va du début du siècle (période de formulation et d'expérimentation de ce qui deviendra la politique familiale) au milieu des années 1980. Ces travaux permettent de repérer un certain nombre de facteurs qui peuvent être utilisés et mis à l'épreuve sur notre période. La thèse qu'il défend est celle d'un changement fondamental d'acteurs et de référentiels au tournant des années 1970, avec un processus de technocratisation de la décision et un « effondrement des bases sociales du familialisme », qui avaient marqué la période fondatrice. Qu'en est-il de ce processus dans la période contemporaine ? La substitution des acteurs et des logiques d'action a-t-elle eu lieu ? Assiste-t-on dans le secteur famille à un « tournant néo-libéral » analogue à celui qui a été diagnostiqué dans d'autres secteurs de l'action publique depuis le milieu des années 80 ?

Notre objectif est bien ici de comprendre dans quelle mesure certains hauts fonctionnaires sont parvenus à imposer leur « vision du monde », leur logique pour faire adopter de nouvelles mesures. Si, nous l'avons vu, quelques tendances nous semblent s'affirmer sur la période 1980-1998 en termes de référentiels d'action, d'objectifs poursuivis lors des décisions politiques ou si les « plans famille » de cette période permettent de repérer ces continuités de logiques d'action, reste à établir que nous avons affaire également à une continuité des instances de pilotage ou des acteurs de la décision.

Il ne faut pas pour autant trop nous illusionner sur la possibilité de <u>démontrer</u> l'influence de cette élite administrative. D'autres groupes d'acteurs participent au processus de « *framing* » ou de formatage de l'action publique : les représentants des intérêts familiaux ; les acteurs politiques ; les experts (juristes, démographes, sociologues, économistes), mais aussi les médias, qui contribuent largement à relayer ces enjeux de la vie privée sous la forme d'un débat qu'ils veulent public. Nous ne pourrons ici qu'avancer un certain nombre d'hypothèses, en les étayant sur d'autres travaux menés sur ce secteur.

Dans ses travaux portant sur les politiques familiales, Rémi Lenoir conforte cette hypothèse d'une technocratisation du secteur et présente la manière dont la famille a été construite comme une catégorie d'action publique, à travers un processus continu d'institutionnalisation d'un champ d'agents spécialisés, surtout à partir de la Libération et dans les premières années de la 4ème République. Ce processus met en scène une série d'acteurs et de champs :

- le champ politique (avec les positions adoptées par les partis politiques sur ces questions de vie privée et de famille) ;

- le champ administratif avec l'arrivée d'un certain nombre de hauts fonctionnaires spécialisés sur les questions économiques et sociales ;

- le champ juridique (un champ complexe, au sens où il comprend à la fois des magistrats, des notaires et des professeurs de droit de la famille, civilistes, mais aussi des juristes, spécialisés sur la Sécurité sociale) ;

- le champ religieux (avec les éléments de doctrine proposés en particulier par l'Eglise catholique) ;

- le champ médical (essentiellement constitué par des spécialistes de la santé et de l'hygiène publiques, des pédiatres, des pédopsychiatres) ;

- le champ des sciences sociales (qui regroupe en fait des disciplines dont le discours et le type de contribution à la définition de l'action publique varient selon qu'il s'agit de la démographie, de la psychologie, de la sociologie ou de l'économie) ;

- et le champ médiatique (dont le rôle s'est nettement accentué au fil des ans et qui semble avoir joué un rôle non négligeable dans le tournant des années 60 et 70).

C'est à l'interface de ces différents champs que sont apparus un certain nombre de figures ou d'acteurs et que se sont structurées peu à peu une série d'institutions spécialisées chargées de réguler ces questions : Haut Conseil de la Population (créé en 1939), Conseil économique et social, Commissariat au Plan, commissions diverses et groupes d'experts. C'est dans ces instances

consultatives et dans les différents cabinets ministériels qu'ont pris place les hauts fonctionnaires.

L'histoire de ce secteur est marquée pour Rémi Lenoir par un changement progressif de référentiels, lié aux transformations des comportements familiaux et à ce qu'il qualifie d'un « effondrement des bases sociales du familialisme ». Le recul de la conception de la famille comme institution de transmission du patrimoine matériel, notamment dans les professions d'indépendants des secteurs agricoles, de l'artisanat et du commerce ou de la petite entreprise a joué un rôle dans ce changement de référence. Cet effondrement est lié à la fois à l'affaissement du catholicisme comme référence morale dans ce secteur, mais aussi au processus de « défamilialisation » des femmes qui, avec la scolarisation et l'accès au capital scolaire, ont fait une entrée massive sur le marché du travail salarié. En termes de référentiels ou de logiques d'action, le « familialisme » a donc connu un sérieux repli depuis les années soixante-dix, sans pour autant disparaître totalement[49].

Une autre dimension du changement renvoie plus spécifiquement à ce qui nous intéresse ici, à savoir le changement des acteurs. Sans qu'il soit possible de rentrer dans les détails de la démonstration historique, qui dépasse de beaucoup la période qui nous occupe, Rémi Lenoir montre comment s'est construit dans ce secteur d'action publique un profil à l'interface de l'expertise, de la science et du politique : celui du démographe comme représentant de « l'esprit d'Etat ». « La démographie a été dès l'origine, une science tournée vers l'action de l'Etat et subordonnée à des fins autant politiques qu'éthiques, donc à portée universelle. Ce travail d'universalisation s'est accompli notamment dans ces commissions qui réunissaient des personnalités investies par l'Etat d'une mission d'intérêt général puisqu'elles sont nommées par lui, et qui sont donc incitées de ce fait à dépasser leurs intérêts particuliers afin d'élaborer des propositions générales, ce qui n'est pas

[49] . Cette lecture, disons traditionnelle, des rapports entre public et privé reste prégnante et se trouve re-convoquée régulièrement pour structurer le discours politique, autant que de besoin pour s'allier les forces traditionnalistes (voir Commaille & Martin, 1998).

sans contribuer à donner à cette discipline cette apparence d'intemporalité, voire d'éternité» (Lenoir, 1995, p. 37-38).

L'enjeu de la natalité entre les deux guerres n'est évidemment pas pour rien dans l'affirmation du rôle de ces experts que sont les démographes. Les acteurs qui vont définir la mission de l'Etat dans ce domaine émerge à l'interface de plusieurs champs : celui des savants que sont les premiers démographes, issus bien souvent de la santé publique et de l'hygiène publique ; celui des hommes d'Etat ; et celui des militants de la cause démographique et de la natalité, voire de la question familiale, avec les premiers mouvements et associations familiaux. De nombreuses figures incarnent ce triple profil, en particulier celle d'Alfred Sauvy (démographe, directeur en 1938 de l'Institut de conjoncture au ministère de l'économie nationale, collaborateur de la *Revue nationale contre la dépopulation*, puis fondateur et directeur de l'INED).

A côté de ces figures se renforce progressivement un pôle administratif, avec certains hauts fonctionnaires intéressés par les statistiques, comme Arthur Fontaine, polytechnicien, directeur du travail au ministère du Commerce, Léon Mirman, directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques ou Alfred de Foville, conseiller maître à la Cour des comptes. Les commissions ou groupes de travail au sein de l'appareil d'Etat ou à ses côtés, avec la légitimité que celui-ci leur fournit en les nommant, vont jouer un rôle de matrice de la « pensée démographique » et des « évidences d'Etat » (idem).

C'est dans cette matrice « des gens de sciences parmi les gens de lois », comme les nomme Rémi Lenoir, que se forgent les « prémices de cette combinaison de principes à la fois politiques, bureaucratiques, scientifiques et religieux qui participent de la formation de la 'pensée démographique' » (ibid. p. 40). Idéologies politiques, confessionnelles (les notables catholiques) et discours scientifiques se combinent alors pour forger la doctrine de l'Etat et les logiques de l'action publique dans ce domaine. Le phénomène ira en se renforçant après la Seconde Guerre mondiale, Alfred Sauvy étant, d'après Rémi Lenoir, l'un des artisans qui a permis les continuités entre les objectifs

poursuivis de la fin de la Troisième République au début de la Quatrième République (avec l'appui de figures comme celles de Robert Debré, professeur de santé publique ou Pierre Laroque, membre du Conseil d'Etat et artisan de la sécurité sociale), au-delà de l'épisode de Vichy (avec ses slogans familialistes). « Alfred Sauvy aura été le véritable chef de cette entreprise de restauration du familialisme et de la 'France croulante', à un moment où certains de ses porte-parole se sont tus, compte tenu de leurs prises de position pendant la guerre et de l'utilisation idéologique que le pétainisme avait faite de la famille. » (ibid., p. 44).

L'après-guerre donnera l'occasion à cette première élite administrative de s'affirmer dans le champ de la famille, grâce notamment à la reconnaissance de ce secteur comme une des branches de la sécurité sociale avec les ordonnances de 1945[50], mais surtout grâce à l'émergence d'une nouvelle figure de l'Etat ; «l'Etat dont a rêvé entre autres Durkheim… Cet Etat est celui que tentaient de mettre en place nombre de hauts fonctionnaires et d'hommes politiques du début de la Quatrième République. C'est le temps des grands commis d'Etat, alliant connaissance scientifique et compétence bureaucratique, souvent sortis de Polytechnique, certains pénétrés des idées de 'X-crise', voire de l'Ecole d'Uriage, mobilisés pour 'redresser' la France grâce à la création d'un secteur public de production modernisé, d'un secteur sanitaire et social laïcisé et performant, au développement massif d'un système scolaire rénové, etc., bref tout ce qui correspond à l'idéal durkheimien de l'Etat régulateur et réformiste » (Lenoir, 1995, p. 45).

C'est à cette période que se structure aussi l'appareil de planification, qu'est institué l'INED (dans la continuité de la Fondation française des problèmes humains dirigée par Alexis Carrel) et que l'on rénove le Haut comité consultatif de la population et de la famille, créé en 1939. Dans ces diverses instances se retrouvent cette élite ou « noblesse d'Etat », composée des

[50] . On peut aussi noter la confirmation de la logique de représentation des intérêts familiaux, déjà instituée sous Vichy par la loi Gounot (1942) et républicanisée après guerre, qui permet aux mouvements familiaux d'être les interlocuteurs de l'Etat et son administration dans la définition des politiques de la famille. (Voir Martin & Hassenteufel, 1997 et 2000 et Bussat & Chauvière, 1997)

fondateurs de la sécurité sociale, des directeurs de l'Institut national d'hygiène et de l'INED, des conseillers d'Etat. D'où l'idée de technocratisation, au sens où les hauts fonctionnaires prennent de plus en plus de place aux côtés des savants reconnus dans le champ politico-administratif ; « cette double compétence à la fois bureaucratique et scientifique, consacrée par l'Etat, les prédispose à parler et à penser au nom de l'Etat » (ibid., p. 46). En revanche, le pôle militant perd de sa capacité structurante sur les politiques familiales face à cette élite montante et légitime.

C'est en quelque sorte la période de « l'âge d'or du familialisme », avec « cette sorte de haute magistrature familialiste à laquelle s'adjoignent des personnalités politiques connues pour leurs connaissances démographique et juridique (comme Adolphe Landry ou Georges Pernot) plus que pour leurs activités partisanes. Tout donne à penser que la 'foi' qui anime ces grands technocrates mettant 'au service de la nation' leur savoir et leur énergie vient, au moins pour une part, de ces 'solidarités' qui se sont nouées ou consolidées pendant la guerre et de la conviction qu'ils ont tous d'une 'mission' à remplir, ce qui peut expliquer la diversité des provenances professionnelles de ces hauts fonctionnaires à dimension charismatique qui se cooptent 'par amitié' » (Lenoir, 1992, p. 31).

Pour comprendre cette alliance entre haute fonction publique et une certaine frange du milieu scientifique, Rémi Lenoir souligne aussi comment domine à cette époque une conception des sciences sociales comme outil de la décision, comme sciences de l'action, qui pour être reconnue se doit de montrer son utilité, ses retombées pour l'ensemble de la société, au travers d'un dialogue constant avec les hommes d'action et les politiques. La combinaison de morale et de science dont font preuve les acteurs de la politique familiale de cette période restera dominante jusqu'au début des années soixante.

A partir du milieu des années soixante, on assisterait progressivement à une rupture entre science et administration, avec d'un côté un champ scientifique qui tente de s'affirmer indépendamment de la demande administrative (en particulier au CNRS avec la sociologie féministe dans les années soixante-dix)

et, de l'autre, des hauts fonctionnaires[51] qui continuent de jouer un rôle prépondérant dans la définition des politiques familiales. On peut, par exemple, rappeler aussi le rôle de Jacques Delors, chef du service des affaires sociales au Commissariat général au Plan à la fin des années soixante, qui propose, pour reprendre ses propres termes, « d'adapter les prestations sociales aux mutations de la société ». C'est le tournant du ciblage des prestations familiales déjà entrevu précédemment. On pourrait aussi citer le rôle d'André Ramoff, Conseiller référendaire à la Cour des comptes et directeur de l'action sociale, au milieu des années soixante-dix, ou encore celui de Bertrand Fragonard, chargé de mission au cabinet de René Lenoir, secrétaire d'Etat à l'Action sociale en 1974, sur lequel nous reviendrons ci-après, tant son rôle semble avoir été déterminant sur la définition des politiques familiales pour l'ensemble de la période étudiée.

A la fin des années soixante-dix, le champ de la politique familiale a changé de figure, avec cette « pénétration de la haute administration publique dans ce secteur, notamment de quelques membres de la Cour des comptes, voire de l'Inspection des finances, qui se substituent peu à peu à ceux qui sont issus du Conseil d'Etat, ou à certains membres de l'administration centrale, voire à des 'militants familiaux', devenus dirigeants d'institutions de gestion des 'intérêts familiaux' » (ibid. p. 28-29). Les hauts fonctionnaires auxquels nous avons affaire désormais ne sont plus ces caciques de la politique familiale de la période antérieure, « ils n'ont ni le prestige ni le charisme de leurs prédécesseurs, car ils ne cumulent pas, comme eux, cette double autorité que donnaient soit la compétence scientifique et la maîtrise bureaucratique, soit le crédit moral et le savoir-faire technocratico-juridique… A mesure que la technocratie administrative monopolise les postes de pouvoir bureaucratique, l'autorité des fondateurs du système des allocations familiales reposant sur un mélange de savoir scientifique, de qualités administratives et morales et de

[51] . Rémi Lenoir cite en particulier les noms de Claude Vimont, économiste, spécialiste des problèmes d'emploi, rapporteur général de la Commission de la main d'œuvre au Commissariat général au Plan et Jean Daney de Marcillac, polytechnicien, administrateur à l'INSEE et chef du service des affaires sociales du Commissariat général au Plan, tous deux ayant eu des responsabilités dans des cabinets ministériels. Ibid.

compétence disparaîtra, reléguant les scientifiques au rôle de conseillers ou d'experts » (ibid. p. 36).

On peut en ce sens parler d'une bureaucratisation / technocratisation du secteur, sans négliger que ce phénomène est au moins autant un effet de générations, car en effet, ces hauts fonctionnaires arrivent de plus en plus jeunes dans le secteur ; il est donc difficile de comparer leur charisme avec celui de leurs aînés.

Une faible politisation

L'alternance politique de 1981 a-t-elle produit un renouvellement des élites, globalement, d'une part, dans le secteur « famille », de l'autre ? Globalement sans doute, si l'on en croit les auteurs qui, au milieu des années 80, ont souligné l'émergence de nouveaux profils, comme les militants syndicaux, les universitaires et les chercheurs ; le rajeunissement et la légère féminisation des directeurs d'administrations centrales. « Les hauts fonctionnaires issus de l'ENA qui peuplaient les sommets de l'Etat depuis 1958 demeurent certes toujours présents et on les trouve jusqu'aux niveaux les plus élevés du pouvoir politique : ils n'en laissent pas moins place auprès d'eux aux 'humanistes' ayant souvent fait des études littéraires et non juridiques ; dans le même sens les enseignants du supérieur ou du secondaire parviennent à augmenter notablement leur représentation. L'élite politique socialiste se distingue donc réellement des élites gaulliste ou giscardienne » (Birnbaum, 1985, p. 307). Mais ce renouvellement n'est pas homogène : il concerne nettement certains corps comme les recteurs. En revanche, il est faible chez les préfets.

Pour autant, le changement des individus ne signifie pas nécessairement un changement de « gouvernementalité ». En effet, même si le renouvellement des têtes au sommet de l'appareil d'Etat est tout à fait visible au sein des cabinets ministériels, tout d'abord, mais aussi à la direction des administrations centrales[52], le profil de recrutement reste, en revanche,

[52] . Ainsi, un an après le changement de majorité, près de la moitié des directeurs d'administrations centrales n'occupaient plus leur emploi et fin 1983, moins d'un directeur sur trois d'avant 1981 était encore en poste. (Voir Lochak, 1985).

fortement ancré dans les corps de la haute fonction publique. Comme l'explique Danièle Lochak, « le changement politique majeur de 1981 n'a pas entraîné dans la Haute administration de véritable bouleversement. On a changé les hommes, désormais plus nombreux à se réclamer idéologiquement de la gauche ; mais il n'y a eu ni démocratisation du recrutement, ni remise en cause des privilèges des grands corps. La gauche a puisé dans le même vivier administratif restreint qui avait déjà servi à alimenter précédemment les postes clé de la haute Administration » (ibid. p. 165). Le profil des directeurs d'administration centrale reste ainsi celui des diplômés de sciences Po et de l'ENA, même si certains corps sont en recul par rapport à la période antérieure, comme l'Inspection des Finances, quand d'autres gagnent du terrain, comme la Cour des Comptes.

Cet effet de corps s'ajoute à l'effet de fonction, au sens où même les membres de cabinets, c'est-à-dire ceux qui sont le plus en position d'affirmer leurs options politiques, semblent peu à peu se mouler à cette logique de l'intérêt général et de la neutralité minimale requise par la position d'interface entre le ministre et l'administration. La force des institutions semble avoir joué plus nettement que la nouveauté des acteurs impliqués. Le changement des élites politiques n'aurait donc pas véritablement modifié les rôles et fonctions remplis par l'administration.

Pour d'autres auteurs, cette logique technocratique est cependant contrebalancée de manière durable par une volonté de faire toujours une place aux représentants de la société civile, dans les cabinets ministériels. Pour Luc Rouban, « la nouveauté depuis les alternances tient à l'irruption de la société civile dans les cabinets ministériels, que les gouvernements soient de droite ou de gauche. Les représentants des associations, des entreprises, des professions libérales constituent près du cinquième des cabinets sous le gouvernement Chirac de 1986, comme sous le gouvernement Fabius de 1984 ou le gouvernement Bérégovoy de 1992 » (Rouban, 1998, p. 27-28).

Faut-il penser pour autant que le rôle des technocrates, comme celui des politiques auraient tendance à s'affaiblir face à la montée des réseaux et des

groupes d'intérêt, au rôle croissant des controverses scientifiques relayées par les médias, à la bureaucratisation et à la professionnalisation des groupes militants, à la montée d'une gouvernance locale et d'une fonction publique territoriale, en même temps qu'au processus d'européanisation des politiques publiques et à la diffusion de l'idéologie néo-libérale ? Tous ces facteurs accumulés font dire à Luc Rouban que nous serions à la fois confrontés à la fin de la technocratie et à la fin des militants.

La première de ces hypothèses très générales apparaît problématique. En effet, si le changement semble déjà bien relatif après 1981, il aurait pour certains quasiment disparu dès la constitution du gouvernement Fabius, avec un retour en force des « technos ». Mais cette hypothèse d'un retour de l'élite socialiste au profil classique et technocratique avec le « tournant néo-libéral » ne semble guère confirmée par les recherches empiriques. Ainsi, dans leur travail sur les trajectoires des élites socialistes dans les cabinets ministériels des gouvernements de gauche de 1981 à 1993, Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki montrent que si l'on peut effectivement repérer une légère augmentation du profil des technocrates par rapport à celui des militants dans la période 1988-1993, par rapport à la période 1981-1986, « les éléments de continuité l'emportent largement et les évolutions ne vont que marginalement dans le sens d'un recrutement plus technocratique ». « Il est donc absolument impossible de dire que le 'tournant néo-libéral' a coïncidé avec l'arrivée d'une nouvelle élite d'extraction plus aisée » (Mathiot & Sawicki, 1999, p. 23-24). Il s'agirait plutôt d'une conversion au « référentiel de marché » et de l'abandon progressif du « référentiel modernisateur » repéré par Bruno Jobert. De ce fait, comme le soulignent Mathiot et Sawicki, « la question récurrente de la politisation de la haute fonction publique apparaît de plus en plus comme une vieille lune » (ibid. p. 5). Ce constat est largement vérifié dans les cas des politiques étudiées ici.

Dans le secteur des politiques familiales, la question des effets de l'alternance politique et des ruptures liées au changement des hommes prend une figure analogue. Tout d'abord, il semble bien difficile de soutenir

l'hypothèse de la fin d'une gestion technocratique dans la période qui nous occupe (1981-1998), par rapport à la précédente (1970-1981). Le mot-clé est plutôt celui de la continuité. Continuité des hommes tout d'abord (au-delà même de la période 1981-1997), avec des figures dont la longévité dans le secteur est particulièrement remarquable, comme celle de Bertrand Fragonard, intégré à la Cour des comptes à sa sortie de l'ENA à 24 ans en 1964 et entré dans le secteur social en 1974, comme directeur de cabinet du secrétaire d'Etat chargé de l'Action sociale, René Lenoir. Il est ensuite entre avril 1978 et juin 1979 directeur adjoint du cabinet de Simone Veil, alors ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, avant de diriger durant près de huit ans la Caisse nationale des allocations familiales. Après une courte période où il est Commissaire général du plan d'octobre 1987 à juillet 1988, il devient délégué interministériel au Revenu minimum d'insertion durant huit années, avant d'être nommé chargé de mission auprès de Simone Veil, Ministre d'Etat, chargé des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville entre 1993 et 1995.

Si cette trajectoire ne peut être considérée comme représentative de la haute fonction publique dans ce secteur, elle est particulièrement exemplaire et montre l'importance du temps et des effets générationnels pour marquer le champ de la politique familiale. Bertrand Fragonard se qualifie lui-même comme d'un « bon techno » que l'on a régulièrement rappelé pour reprendre du service sur des dossiers sur lesquels il s'est construit une compétence difficilement remplaçable, même s'il a su s'entourer peu à peu de personnes à qui il a communiqué sa passion du secteur, comme Etienne Marie, Philippe Steck ou Gilles Johanet.

On peut sembler loin du modèle des hauts fonctionnaires de l'Après-guerre décrits par Rémi Lenoir, ces personnalités charismatiques avec une conception forte de leur rôle dans ce secteur de l'action publique, avec une idéologie familialiste bien ancrée. Si le contenu des références idéologiques diffèrent manifestement, en revanche, ce profil des nouveaux hauts fonctionnaires du secteur n'est pas réductible à une conception bureaucratique, telle que l'avance Rémi Lenoir. Ce qui semble s'affirmer, c'est que le référentiel d'action

publique doit être techniquement, plus qu'idéologiquement fondé. L'affirmation de projets étayés idéologiquement est l'affaire des politiques, pas des « techno ». Ces derniers ont plutôt la charge de rendre les réformes possibles, réalisables. Ils ne sont pas du côté des promesses, mais du côté des réformes.

Et puis, il y a la motivation et l'intérêt pour un secteur à la fois très technique mais pétri d'idéologies et d'enjeux de société. C'est très clair dans les propos que nous a tenu Bertrand Fragonard lors de notre enquête sur les hauts fonctionnaires du social. Il continue, après de nombreuses années d'implication dans ce secteur, mais aussi après avoir occupé de nombreuses autres fonctions (commissaire au plan, délégué interministériel au RMI, directeur de la CNAM) de considérer que ce secteur est passionnant et qu'on en fait jamais vraiment le tour. On trouve des propos analogues chez d'autres interlocuteurs :

> *« Ce qui m'a séduit, c'est le caractère très complexe, et certains diront idéologique, moi, je dirai philosophique, des enjeux des politiques familiales. Dans le fond, quelle est la légitimité de l'Etat d'intervenir dans ce champ ?… C'est toute la question des relations privé / public »* (entretien chef de cabinet). *« Il faut avoir le goût du complexe, c'est-à-dire le goût de démêler des éléments…, de débrouiller des problématiques sociales, nécessité d'une logique rationnelle et en même temps de beaucoup d'intuition »* (entretien conseiller social de cabinet).

Quant au lien entre continuité des acteurs et continuité des politiques de la famille, Bertrand Fragonard y fait explicitement référence dans l'entretien que nous avons eu avec lui :

> *« Sur la politique familiale, j'ai fait vraiment toute la séquence. J'ai commencé avec Simone Veil ; j'ai vu arriver Pelletier, puis Georgina Dufoix, puis Barzach… Après, quand j'ai été sur le RMI, et bien là, il n'y a pas eu de grande loi famille, quelques mesures, mais pas majeures. Et puis je suis revenu avec Simone Veil et nous avons fait la loi de 1994. Bon ce qui me frappe d'abord, c'est une relative continuité… C'est vrai que l'APE Dufoix, ce n'est pas tout à fait l'APE Barzach, mais si vous regardez cela de Sirius, il y a une très forte continuité, continuité des gens qui travaillent sur ces affaires-là, ils se connaissent tous. »… « Je ne dis pas que l'alternance n'a pas de sens, c'est grotesque, cela a évidemment un sens, mais il y a des continuités de filières, d'amitié, de travail… ».*

Comme nous l'avons noté dans la plupart de nos entretiens, les effets « réseaux » sont très importants. Puisque l'on se connaît, soit par des effets de promotion dans le cadre de la formation, soit par des effets d'amitié ou d'interconnaissance, la constitution des équipes et des cabinets ministériels est étroitement conditionnée par ces cooptations relationnelles. C'est parce que son nom a été donné par untel avec lequel on a noué des relations à différents moments de sa trajectoire que l'on se trouve sollicité pour s'engager à tel ou tel niveau du dispositif de décision ou de pilotage. A ce niveau, certains lieux apparaissent particulièrement déterminants, comme le secteur des affaires sociales au Commissariat au Plan ou la chambre sociale de la cour des Comptes.

Bertrand Fragonard souligne ce point. Pour lui, contrairement aux autres secteurs où il lui semble que son utilité et sa force ont été bien faibles,

> *« Le Plan a toujours eu une présence active dans le secteur social, d'ailleurs si vous regardez, Briet est passé par là, Marie-Thérèse Joint-Lambert aussi, … et je dirais que c'est à mon avis l'exact corollaire du fait que le ministère des affaires sociales faisait de la gestion courante avec un faible potentiel intellectuel. Donc le service des affaires sociales du Plan a pu garder une forte présence sur toute la période… C'est tout simplement parce que le ministère des affaires sociales est faible, donc le pouvoir, il s'est créé là, et puis c'était un milieu social démocrate qui était en phase au fond avec l'évolution de ce secteur et qui a été un peu un vivier ».*

Gilles Johanet confirme cette filière du plan également :

> *« C'est d'avoir été rapporteur au plan qui m'amène à être directeur de cabinet de Georgina Dufoix ».*

Ce milieu semble tout à fait à même de dépasser la majeure partie du temps les clivages politiques. On peut se retrouver ainsi à co-piloter l'action publique, sans appartenir au même camp politique *a priori*, dans une grande homogénéité de vue. A moins qu'il faille simplement considérer que l'on a ainsi gouverné au centre, dans un large consensus social-démocrate. Pour certains de nos interlocuteurs, ce fait est lié principalement à « l'absence de pensée de gauche sur les enjeux familiaux ». Comme l'énonce un directeur de cabinet de la période :

« En fait, il n'y a pas de réflexion de fond et c'est une constante. Vous allez retrouver cela sur tous les sujets sociaux. Il n'y a pas de réflexion des socialistes sur les sujets sociaux… Le jour où Simone Veil propose ce que nous mettons en œuvre nous-mêmes, nous sommes contre. Ce qui me fait dire, vous pouvez bosser comme un malade, vous pouvez convaincre et vous pouvez imposer vos idées dans le texte, mais le jour venu, on déchirera le texte parce qu'en fait, les idées ne sont pas enracinées, parce que chez vos interlocuteurs politiques, il n'y a pas eu ce travail d'appropriation, de digestion ».

Autre élément, l'étroitesse du milieu. Les liens sont d'autant plus aisément établis et durables que l'on a affaire à quelques personnes (une vingtaine d'après Bertrand Fragonard) qui se sont penchés sur le secteur, au point pour certains d'en devenir de vrais spécialistes. Une fois encore, c'est tout particulièrement le cas pour Bertrand Fragonard. Pour ce qui concerne le faible impact des alternances politiques, on peut prendre l'exemple de la première cohabitation avec le changement de gouvernement de 1986 et l'arrivée de Michèle Barzach dans le secteur. Pour Bertrand Fragonard, tout comme en 1981, cette alternance aurait pu avoir comme incidence qu'il soit remplacé à la direction de la CNAF ; et pourtant ce ne fut pas le cas. Ainsi commente-t-il au sujet d'un des membres du cabinet de Michèle Barzach, Jean-Daniel Leroy :

« En 1986, je ne connaissais pas Jean-Daniel Leroy qui était au cabinet de Barzach. Il m'a dit un jour, venez donc déjeuner avec moi, on est devenu très copains, la preuve, c'est que dix ans après, on est toujours en contact, on se voit toujours. Donc, il y a une très grande complicité qui est liée aussi au fait que sur la politique familiale, il y a quand même peu de gens. C'est un petit milieu. Moi, sur vingt ans, je peux vous citer tous les gens qui ont participé à la décision… Je peux vous dire les gens qui comptent sur la période. Et on va en trouver une vingtaine, tout au plus ».

Jean-Daniel Leroy donne le même écho.

« Le plan Barzach a été rendu possible et je crois positif, parce qu'il y avait à la direction de la CNAF le meilleur techno actuel dans le domaine social… Fragonard. On a fait un vrai duo… Je l'avais croisé au cabinet de Simone Veil. J'avais une amie qui était au cabinet de Veil qui était de notre promotion aussi. Pour être tout à fait clair, s'il n'y avait pas eu Bertrand, on n'aurait pas pu faire cela. On a eu de la chance aussi. A la direction de la Sécu, il y avait un sous-directeur conciliant. Il y avait un copain de promo qui était à l'action sociale… Dans le domaine de la famille, il n'y a pas eu d'étincelles, car je me suis tout de suite bien entendu avec Hélène Gisserot ».

Continuité des acteurs et continuités des logiques vont de pair. Certaines idées traversent ainsi la période. Elles émergent à un moment, sont proposées ou avancées, ne passent pas, puis sont reprises. De nombreux exemples pourraient être donnés de ces idées structurantes, comme celui qu'évoque ici Bertrand Fragonard :

> *« On avait un projet de réforme de l'API que j'avais préparé pour Barzach, dans le contexte du moment, que j'ai essayé de vendre au titre du plan social Balladur, que j'ai essayé de revendre au plan social Juppé, que Marie-Thérèse Join-Lambert reprend dans son rapport sur les minimas sociaux. Donc cela veut dire que quelque part, il y a des idées qui transcendent les périodes, il y a une logique, qui est peut-être bonne ou peut-être mauvaise. Moi, ce qui me frappe, c'est la continuité, et puis après vous avez des variations, c'est évident ».* Sans doute aussi, parce qu'il en a été le principal porteur, Bertrand Fragonard souligne la pérennité de certaines logiques *: « Il y a une logique incroyablement longue sur les prestations familiales, qui est tout simplement que quand vous avez de moins en moins d'argent, vous ciblez de plus en plus le système de prestations sur les familles jeunes, les familles nombreuses, les familles monoparentales et les familles modestes… L'histoire de la mise sous conditions de ressources des A.F., c'est de la tarte à la crème. Moi, je l'ai proposé en 1981, j'ai d'ailleurs le relevé de décisions et avec la notation écrite du Président. On l'avait proposé avant à Giscard, refus. On l'a proposé à Mitterand, refus. Donc, on ne peut pas dire que c'est Jospin qui a découvert le truc, ça fait vingt ans que les gens disent : cela ne sert à rien de donner 700 francs aux familles aisées ».*

Intervention de l'élite du Welfare dans les processus décisionnels

On peut repérer pour les politiques familiales un schéma décisionnel relativement clair : l'impulsion politique qui joue comme un espace d'opportunité pour faire avancer les réformes, tout particulièrement à l'occasion des alternances politiques et des campagnes électorales présidentielles et législatives ; le rôle charnière des cabinets ministériels et la mobilisation des administrations, ici en l'occurrence la CNAF ; la Direction de l'action sociale se trouvant relativement marginalisé sur les politiques en matière de prestations familiales.

Cet espace de décision joue cependant dans un cadre pétri de contraintes liées notamment, comme précédemment, à « l'inculture des politiques sur les

dossiers sociaux », pour reprendre les termes d'un de nos interlocuteurs, à la faiblesse de l'administration centrale (dans le cas des politiques familiales, la Direction de l'action sociale) et à l'interaction obligée avec les partenaires que sont les représentants des intérêts familiaux, qui peuvent fonctionner comme un quasi veto-groupe, ce qui conduit à des compromis, voire à des « reculades » en matière de décision.

Au-delà de l'impulsion politique et des effets de la conjoncture politicienne, le rôle des hauts fonctionnaires apparaît très déterminant, que ce soit en amont ou en aval de la décision. En amont, au sens où les idées de réforme mûrissent dans le petit cercle de quelques experts, détenteurs des moyens techniques de simulation des effets financiers des réformes. Parce qu'un plan famille est souvent d'abord un plan de dépenses, il est évident que cette maîtrise des outils d'observation et de gestion est cruciale dans le processus de décision. Cette maîtrise de la production des indicateurs est concentrée à la Caisse nationale des allocations familiales, dans le service de la prévision et des statistiques. D'où l'importance des hauts fonctionnaires de la CNAF et, tout particulièrement l'équipe qui entoure Bertrand Fragonard.

> *« Pour la loi de 1994, il y avait les chiffreurs, Steck, la personne qui est à ses côtés, François Lagarde, qui m'a suivi depuis 1981 et qui est le meilleur chiffreur sur la politique familiale ».*

La maîtrise des chiffres est beaucoup plus qu'une donnée bureaucratique. La complexité technique des dossiers de la branche famille fait que très peu d'acteurs peuvent prétendre maîtriser l'ensemble des données. Manifestement, derrière ce contrôle de la dimension technique réside l'essentiel des arguments qui font la décision. On peut prendre plusieurs exemples du rôle joué par la CNAF pour faire avancer ou pour bloquer tel ou tel projet de réforme.

Un premier exemple correspond au tournant de 1986, avec la poussée droitière liée au contexte politique de la première cohabitation, sachant que « la famille était un des axes du programme gouvernemental de l'époque » (entretien avec un chef de cabinet). Comme nous l'avons dit précédemment, Bertrand Fragonard qui était en fin de mandat à la direction de la CNAF pensait, comme beaucoup d'autres autour de lui, qu'il serait remplacé. Et

pourtant, avec l'arrivée de Michèle Barzach, il a trouvé une interlocutrice qui l'a écouté sur beaucoup de points. Le cas le plus net est sans doute la volonté de réforme de l'Allocation de parent isolé, qui faisait à droite l'objet de très vives critiques sur le thème des effets pervers de l'API, de la substitution de l'Etat au père, etc. : selon ces critiques, il s'agit d'une prestation qui désincite au travail, qui incite à la dépendance et à un comportement d'assistée, et qui, surtout, incite à la fraude ; les allocataires cherchant volontairement à dissimuler l'existence d'un partenaire pour continuer de recevoir un minima social, voire à programmer la naissance d'un nouvel enfant pour continuer de bénéficier de la prestation[53]. Pourtant, les données des recherches disponibles à ce moment sur les bénéficiaires de l'API[54] permettaient de nuancer cette lecture droitière (qui se déployaient d'ailleurs plus vigoureusement encore au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis), en montrant, d'une part que ces bénéficiaires d'un minima social ne représentaient qu'un peu plus de 10% des situations monoparentales et, d'autre part, que parmi ces bénéficiaires, une part non négligeable préféraient renoncer à ce revenu minimum pour accéder à un emploi. Mais il fallait justement avoir ces données, ces évaluations des effets désincitatifs réels pour contrer les idées reçues et les représentations toutes faites de la perversité d'une formule de soutien aux ménages monoparentaux, ce que détenait la direction de la CNAF.

> *« En 1986, j'ai eu un premier contact avec Barzach. Elle me dit : oui, il faut remettre tout cela à plat et elle commence à parler de l'API… L'API, c'est immoral, ça paresse, etc. Je lui ai dit : écoutez, je vais vous faire un rapport sur l'API, et je vous parie mon billet que vous ne changerez rien à l'API, et vous prendrez ce que je vous propose. D'ailleurs, j'avais préparé mon dossier avant, parce que c'était gros comme une maison que la droite arrivant, il y aurait une crispation sur l'API, qui avait été créée quand même par Simone Veil, dix ans auparavant. Et puis, on a fait autre chose, le plan Barzach, et elle m'a renouvelé… Au bout d'un temps, je faisais la politique de Barzach comme si j'étais dans son cabinet ».*

Durant cet épisode, il semble qu'une alliance se soit faite entre un ministre, Michèle Barzach, son cabinet et la direction de la CNAF pour faire avancer

---

[53] . Voir en particulier Dumont, 1986 et Sullerot, 1984.

[54] . Principalement d'ailleurs dans le cadre des programmes de recherche lancés par le bureau de la recherche de la CNAF.

une réforme, à la fois réaliste et conforme à un certain nombre de visions de cette élite administrative : éviter de s'engouffrer dans la poussée droitière, tout en marquant une rupture avec la gauche, mais une rupture relative, au sens où le plan Dufoix avait déjà fait une partie du travail de prise de distance avec les premiers épisodes socialistes, si l'on peut dire.

> *« La loi de 1985 de Dufoix, d'une certaine façon, avait déjà pacifié le débat » (entretien membre de cabinet).* Il a dès lors suffi d'étendre ce qui avait été prévu dans le cadre de l'APE Dufoix : *« La population concernée sera celle des femmes qui mettent au monde un troisième enfant, et donc qu'elles aient fait pendant leur vie professionnelle antérieure des ruptures justifiaient d'avoir une période de référence plus ouverte. D'où la période des deux ans dans les dix ans précédents »* (entretien chef de cabinet).

Si des désaccords sont perceptibles entre le cabinet et la CNAF, ils ne constituent pas des obstacles à la co-production du plan.

> *« Dans ces alternances droite-gauche, avec Fragonard, on était en désaccord, bien qu'on soit de la même origine politique à certains égards. Pour Fragonard, la politique familiale, c'est une politique sociale et c'est normal qu'il en soit ainsi. Il l'a illustré avec le RMI ou avec l'API, très importante aussi. Et pour moi, la politique familiale, évidemment, je ne la définis pas comme non sociale, elle est une politique sociale. Mais c'est une politique qui doit garder sa finalité propre. C'est cet éclairage qui a suscité des sympathies du côté de l'UNAF »* (entretien membre de cabinet).

Pour ce qui concerne le rapport avec les associations familiales, il suffisait, aux dires de certains de nos interlocuteurs, de ne pas les braquer :

> *« Il y a eu une assemblée générale de l'UNAF où j'ai accompagné Michèle Barzack. Elle avait fait un beau discours. On n'a pas eu de problème avec l'UNAF. Je le dis, même si cela peut paraître un peu irrévérencieux, mais on a baisé la babouche comme il fallait. Et je crois qu'il faut le faire »* (entretien membre de cabinet).

Mais la complicité entre le cabinet du ministre délégué à la santé et à la famille et la direction de la CNAF semble l'avoir nettement emporté sur les désaccords. Ainsi, Jean-Daniel Leroy mentionne avec satisfaction une face cachée, mais une réussite administrative, selon lui, du plan Barzach :

> *« Il y a quelque chose qui est moins apparent et qui est au moins aussi important et qui pour moi est un souvenir très agréable à évoquer et qui est à mettre au crédit de Bertrand. On a voulu, ensemble, faire en sorte que le mode d'administration de cette nouvelle allocation parentale d'éducation se fasse très différemment de la manière classique dont s'administrent les*

droits sociaux. Actuellement, comme le dit Mme Anthonioz, les droits, il faut les solliciter. On a obtenu du budget, dans le cursus d'élaboration de la loi, qu'il ne s'oppose pas à ce que l'on mette en parallèle tout le mécanisme administratif. Les textes d'application sont parus au JO en même temps que la loi, ce qui est extrêmement rare. Et même on a fait mieux, … il a fait mieux, Bertrand et son équipe. On a monté un croisement de fichier, un fichier nous permettant de déterminer quelles étaient les personnes qui à la date d'entrée en vigueur de la loi étaient enceintes d'un enfant de rang trois et avaient travaillé deux ans dans les dix dernières années précédentes. On a eu le résultat » (entretien membre de cabinet).

Dans le plan Barzach, on peut donc percevoir le compromis entre logique politique et logique administrative. Il fallait en quelque sorte faire autrement, mais dans une perspective moins radicale que le programme du gouvernement ne le laissait entrevoir. Un autre acteur important du processus de décision est le cabinet du Premier ministre. En effet, ce cabinet est probablement le lieu où l'enjeu des promesses d'un programme sont les plus prégnantes. C'est donc là qu'il est aussi le plus nécessaire de marquer politiquement les spécificités du programme adopté. Ce que fait dans l'extrait suivant le conseiller social du cabinet du premier ministre de l'époque en évoquant la thématique du « libre choix », chère aux partis de droite depuis cette période :

« En 1986-1988, nous avons cherché à produire une politique familiale qui réponde à une préoccupation qui se situe du point de vue de l'enfant, quelle que soit la forme de la famille. Cela s'est traduit par deux types de mesures : l'allocation parentale d'éducation, pour en faire un système qui ne soit pas un système d'incitation au retrait des femmes du marché du travail, ce qu'était le dispositif de Georgina Dufoix, mais un choix positif, c'est-à-dire la capacité pour quelqu'un de s'arrêter dans des conditions de rémunération convenables, sur une durée assez longue pour qu'il puisse y avoir un véritable choix éducatif. Cela a été dans le même temps la création de l'allocation de garde d'enfant à domicile, là aussi pour permettre un choix en sens contraire, mais dans de bonnes conditions, en tout cas avec un degré de liberté supplémentaire par rapport à un service de garde collective, c'est-à-dire la garde à domicile » (entretien membre de cabinet).

L'autre exemple marquant pour comprendre le rôle joué par l'élite administrative du secteur est à n'en pas douter le plan Veil de 1994. Là encore, on peut repérer une impulsion politique, avec les promesses électorales et les rapports parlementaires (rapport Codaccioni de 1993), puis une appropriation par les cabinets, du Premier ministre et du ministre en charge des dossiers

famille, et l'interface avec la CNAF et ses chiffreurs, mais qui joue ici, semble-t-il un rôle moindre, au sens où le cabinet de Mme Veil a internalisé la compétence de Fragonard, en le recrutant comme chargé de mission. Dans ce plan où la CNAF est plus en retrait, on peut même percevoir un rapport de force entre les deux cabinets, qui est aussi un rapport de force politique.

Ce qui apparaît aussi nettement à l'occasion de ce plan, c'est la position très marginale de la Direction de l'action sociale qui, n'a pas de prise sur la politique des prestations familiales et ne peut donc jouer véritablement qu'un rôle subsidiaire.

> *« On a été peu associé à la loi famille de juillet 1994. On a été peu associé pour deux raisons. La raison principale est que la loi famille est une loi de prestations. On avait l'habitude de réduire la boutique famille à la question des prestations familiales. Et donc, la loi famille est une loi de prestations. Nous, on avait fait quelques propositions qui avaient été rejetées par Fragonard, sauf l'idée d'un schéma communal des équipements pour la petite enfance, qui est un gadget. Mais notre contribution à la loi famille était faible, premièrement, pour une raison idéologique, politique. Deuxièmement, parce que la DAS n'était pas costaud. Il y avait sur ce sujet un excellent chef de bureau, mais on n'était pas costaud et donc, on a fait surtout de l'accompagnement. On n'était pas en état de faire des contre-propositions… On a fait des propositions-gadgets du type mettre les associations familiales dans les instances qui suivraient les programmes des chaînes de télévision, des choses comme ça… Fragonard a dit que nous préconisions l'ordre moral et, donc, on n'était pas en état de faire des contre-propositions. Maintenant, on l'est, mais à l'époque, on ne l'était pas… ». « Pourtant les problèmes des familles, c'est quand même autre chose que la petite enfance… On a formalisé un peu cela lors du lancement du rapport Gisserot, mais on a été peu associé au rapport, sauf peut-être le chef de bureau, et encore moins aux deux conférences de la famille qui se sont tenues sous Barrot et qui ont été portées directement au niveau des cabinets »* (entretien directeur de l'Action Sociale).

La polarisation des lois famille sur le volet prestations est la cause principale de cette marginalisation. Ne détenant pas les données quantitatives et financières du problème, la DAS semble jouer un rôle de supplément d'âme, d'accompagnateur de second rang, une instance que l'on consulte « poliment ». Pour qu'elle puisse prendre pied dans les plans famille, il faudrait que la dimension prestations familiales soit moins centrale, autrement dit avoir une conception élargie de la politique familiale ; il faudrait introduire

d'autres sujets, comme la question des solidarités intergénérationnelles, des jeunes adultes et de la dépendance des personnes âgées ou bien celle de la délinquance des pré-adolescents.

> *« Je voudrais que la DAS joue un rôle parce que dans une politique de prestations familiales, elle ne peut jouer aucun rôle, ou à la marge. Le rôle du guiliguili, si je puis dire. C'est-à-dire que l'on demande des places en crèches, ou des places en halte-garderies, et je pense qu'en termes d'action sociale, la politique familiale est une composante extrêmement importante et il s'agit de la recentrer par rapport à une politique de prestations qui est en réalité une politique d'accompagnement d'un retrait, d'une diminution des prestations, c'est-à-dire que la part relative des prestations familiales dans les dépenses sociales n'a cessé de s'amenuiser, et en même temps, on faisait de plus en plus fin et de plus en plus compliqué, ce qui a enlevé toute lisibilité à cette politique. Cela, je l'ai dit à Madame Gisserot, qui était assez d'accord d'ailleurs. Je l'ai dit aussi à Madame André et à Madame Gillot qui seront évidemment d'accord, mais je crois qu'il y a matière pour une politique en direction des vrais besoins des familles. Il y a autre chose que la petite enfance. Surtout en ce moment où les familles jouent en termes de cohésion sociale un rôle très important, pour la dépendance des personnes âgées et pour les jeunes adultes. C'est là le vrai problème… Nous, on pousse à ce que les prestations familiales aident les familles en difficulté, … mais ne faut-il pas aller au-delà de ces outils d'aide, et donc c'est à cela que l'on réfléchit, des soutiens scolaires par exemple, comme mode de prévention de l'échec scolaire ; le développement des procédures de médiation, mais je crois que l'important, c'est d'avoir des outils de travail communautaire pour que les familles se prennent en charge. Et pour ça, nous n'avons plus de bras séculier, nous n'avons plus de travailleurs sociaux, nous ne travaillons plus sur le travail social que de manière interposée ou par des messages. A supposer que l'on ait une influence idéologique sur le monde du travail social »* (entretien DAS).

Cette faiblesse de l'administration a laissé libre champ aux cabinets, cabinet du Premier ministre, et cabinet de Mme Veil, avec Bertrand Fragonard comme chargé de mission, Frédérique Leprince, qui venait du plan ; et la CNAF, son directeur, Etienne Marie, mais aussi Philippe Steck et François Lagarde, « les chiffreurs ».

> *« Pour la loi de 94, on a discuté avec les gens du cabinet de Matignon, Anne de Danne, quelques échanges avec les gens du budget, peu avec la direction de la sécurité sociale. On a vu beaucoup les équipes de la CNAF pour nous aider à travailler, donc six, sept personnes, à Matignon, Anne de Danne… Frédérique Leprince au cabinet, je l'avais connu au plan, elle avait beaucoup travaillé sur le RMI. On a consulté l'UNAF, quatre, cinq personnes… »* (entretien chargé de mission cabinet).

Plusieurs moments et acteurs sont identifiables dans le processus de décision. Dans un premier temps, il semble bien que Simone Veil ait fait écran face aux propositions « d'allocation de libre choix » et de soutien pour le retour des femmes au foyer, issues des réflexions menées au sein du RPR. L'arbitrage semble avoir eu lieu entre le cabinet du Premier ministre et le sien. Ensuite, c'est au sein même du cabinet de Mme Veil que s'organise le dispositif, en négociant avec le budget et en s'appuyant sur les chiffrages de la CNAF. Le rapport de force entre le cabinet du Premier ministre et le cabinet de Simone Veil est manifeste dans les propos tenus respectivement par Bertrand Fragonard et Anne de Danne.

Pour cette dernière, il est clair que la politique familiale doit être une « politique de construction » et non une « politique de réparation », marquant ainsi sa distance avec la conception sociale et redistributive défendue par la gauche en son temps, voire par Bertrand Fragonard, lorsqu'il était directeur de la CNAF :

> *« Je dois dire que la politique familiale ne doit pas être une politique sociale. Déjà, ce n'est pas le même sujet, pas la même logique, pas les mêmes objectifs. La politique sociale est une politique de réparation, entre guillemets. La politique familiale est une politique de construction. Donc, pour moi, ce n'est pas le même sujet. J'ai eu gain de cause là-dessus. La famille n'est pas un risque au sens premier du terme. C'est une branche de la sécu, c'est clair, mais ce n'est pas un risque au sens maladie, maternité ou décès. Il y a un mélange de genre qui est extrêmement pernicieux…On a fait la loi famille, on a fait l'allocation garde d'enfant à domicile. Des mesures qui n'étaient pas sociales, mais bien des mesures famille. C'est moi qui l'ait proposé et j'ai eu gain de cause, l'AGED de trois à six ans, parce que à trois ans, les enfants ne sont pas autonomes. Je veux dire, c'est stupide de considérer que l'enfant se garde tout seul à trois ans »* (entretien conseiller technique santé et famille au cabinet du Premier ministre).

D'après Anne de Danne, la loi famille de 1994 est au départ une « décision politique » :

> *« En pratique, cela s'est fait chez moi… En termes de décision politique, ça a été un échec, sur l'interministériel. On a constaté que cela n'intéressait personne. L'équipement, on avait prévu des choses pour les billets TGV, ils s'en sont contrefichus. La culture, n'en parlons pas. Les ministères n'ont pas travaillé. C'est le ministère Veil et Matignon qui ont tout fait… La prise de décision s'est faite en interne, au cabinet du Premier ministre. Il y a eu des arbitrages, mais entre les directeurs de cabinet de*

Matignon, Patrick Suet, pour des raisons financières, et moi. Parce qu'il y avait quand même de l'argent à la clé, et les idées, on les avait. Elles venaient de chez moi et je ne les avais pas inventées,… elles venaient de chez moi, sur demande des associations familiales… L'AGED, non, car c'est une idée personnelle, c'est clair… J'ai des enfants petits, à trois ans, ils ne sont pas autonomes. Point barre. En plus l'effet emploi, l'effet passage au black des jeunes filles, etc.… Les idées 'grands enfants', en revanche, c'est l'UNAF. On a des contacts réguliers avec eux depuis 1990… La CNAF a joué très peu de rôle institutionnellement… On s'en sert comme porteur d'idées… L'UNAF, beaucoup plus… On voit ceux qui comptent sur le sujet… Il y a une hiérarchie, d'abord l'UNAF, les autres après… Il n'y en a pas beaucoup sur le sujet, les AFC, Familles rurales, les trois F à Bichot. C'est un secteur où il y a peu de partenaires institutionnels, très peu… La CNAF, une fois qu'on s'était mis d'accord pour la compensation des charges, après, il n'y avait plus de sujet. On a pas eu tellement besoin des chiffres. On les demande aux finances dans ces cas-là. Dans les décisions politiques, c'est le chiffrage 'Finances' qu'on demande, c'est leur métier » (idem).

Bertrand Fragonard, pour sa part, décrit le processus de production du plan en ces termes.

« La loi de 94, il y a tout de même eu un gros conflit avec les finances, très dur, sur un sujet qui d'ailleurs n'intéresse personne, c'est-à-dire l'article qui interdit au gouvernement de diminuer les recettes. Parce que ça, c'était une innovation forte…L'objectif était que l'on ne dilapide plus le potentiel financier de la branche. Là, il y a eu un vrai débat qui a été arbitré par le Premier ministre… Après, il y a eu l'équilibre entre les mesures… La première chose, c'est que l'on ne voulait pas mettre tout notre argent sur l'APE, alors qu'au fond, cela aurait été plutôt la tendance spontanée des parlementaires de la majorité, c'était d'ailleurs dans leur programme. Or, Simone Veil ne voulait pas donner un signal symbolique ou emblématique fort sur le retour de la femme au foyer. Sur l'APE, je dirais qu'on a réglé ça en faisant moitié-moitié. Cela, elle y tenait beaucoup et on l'a proposé comme un concept au Premier ministre… Alors, on a transigé et le principe qu'on a proposé au ministre, c'est moitié-moitié. On mettra autant d'argent pour les femmes qui travaillent que pour les femmes qui ne travaillent pas. Et ça a fait l'amélioration de l'AGED, l'amélioration de l'APE, enfin, l'amélioration des crédits d'action sociale de la CNAF… On s'est mis assez vite d'accord avec Anne de Danne. Il y a eu un débat, c'est la seule fois où Balladur s'en est mêlé vraiment, un déjeuner avec Simone Veil, plutôt au début du processus. Il l'a accueillie en lui disant : alors Madame le ministre, vous ne voulez pas du salaire maternel ? Elle lui a dit : non, Monsieur le Premier ministre. Et il a dit : bon, et bien écoutez, on va faire autre chose. C'était joué d'avance. Il savait très bien que Simone Veil n'allait pas aller dans ce sens. Alors ça, c'était effectivement un acte un peu plus politique, dans la mesure où la majorité politique à l'époque aurait ardemment souhaité qu'on fasse

beaucoup plus sur l'APE… Mais il y a eu un vrai débat politique sur l'APE, y compris avec Simone Veil… Elle était très hésitante sur l'APE. D'ailleurs, le produit APE qui commence chez Dufoix, Barzach et Veil, c'est le nœud des contradictions de la politique familiale. Enfin, un des nœuds ».

Ces deux extraits montrent à la fois l'importance de la haute fonction publique du secteur, ici au sein des cabinets, mais aussi la prégnance de la dimension politique de la décision et les affrontements idéologiques dont elle est porteuse. On comprend aussi que le rôle de cette élite n'est pas tellement liée à une institution, un cabinet ou la CNAF. Pour le plan Barzach, la CNAF joue un rôle central, du fait de la direction Fragonard. Dans le plan Veil, Fragonard étant au cabinet du ministre, la CNAF semble jouer un rôle moins important.

La période que nous avons privilégiée tend à montrer le rôle particulièrement important joué par ces quelques hauts fonctionnaires spécialisés sur le secteur. Il faut cependant insister sur le faible nombre de ceux qui sont parvenus manifestement à imprimer leur marque sur l'orientation des réformes. D'autres n'ont manifestement fait que passer dans le secteur, au gré de la conjoncture politique ou en attendant de trouver ailleurs (que dans le secteur social) le développement de leurs aspirations de carrière de haut fonctionnaire.

On peut aussi remarquer que le profil de cette élite de la branche famille est bien différent de celui de leurs prédécesseurs qui participèrent à la construction du secteur et qu'a analysés Rémi Lenoir. En ce sens, on peut effectivement parler d'une technocratisation de ce domaine de l'action publique, à l'instar de ce qui s'est passé dans l'ensemble des secteurs des politiques publiques. Une des différences remarquables est sans doute leur plus faible politisation, par rapport à ces pères fondateurs. C'est peut-être aussi ce qui permet d'expliquer qu'ils ont assuré, au-delà des alternances politiques et des changements de gouvernement, un réel pilotage, en fonction d'une logique principalement financière (« techno »), mais aussi d'une conception très « centriste » ou « troisième voie » de l'action publique. Ce pilotage « en sous-main » est rarement souligné alors qu'il opère manifestement, même si

pour agir, ces hauts fonctionnaires doivent bien sûr tenir compte et s'appuyer sur les conjonctures politiques et les promesses de réforme des acteurs politiques, mais aussi du pacte établi dans le secteur à son origine, consistant à tenir compte d'une logique de représentation des intérêts, à savoir les mouvements familiaux.

On peut cependant aussi s'interroger sur cette capacité qu'ont eu ces cercles étroits de l'action publique de se faire les porteurs de références globales pour un domaine aussi vaste que les rapports de l'Etat aux individus dans les familles et aux familles, comme composition d'individus. Le risque de cette absence de référence est celui d'un bricolage de l'action publique, pleine d'aléas et d'aléatoire, non sans rappeler le « modèle de la poubelle » de March et Olsen[55].

La question qui demeure consiste à se demander si cet aléa lié à l'absence de référentiel précis et global n'est pas la condition pour que l'action publique en direction des familles demeure aussi pluraliste que possible, évitant de durcir les normes et laissant la souplesse requise par le processus d'individualisation. A moins, au contraire, que cette incertitude sur les finalités ne finissent par servir exclusivement les intérêts de ceux qui ont la capacité de faire valoir leurs intérêts particuliers, au dépens des autres, les plus éloignés des cercles politiques.

[55] . Voir March (1988) et Muller, Surel (1998).

Chapitre 7

Les représentants des intérêts familiaux en Europe : un acteur affaibli

La définition des politiques familiales n'est pas pensable en France sans faire référence aux mouvements sociaux qui se sont mobilisés au 19ème et au 20ème siècles autour des enjeux familiaux. Certes, ces enjeux n'ont pas été que familiaux, nous l'avons vu, puisque, à bien des égards, la question fondatrice de la politique familiale française est la « question démographique », ou l'enjeu de la natalité à la fin du 19ème siècle et entre les deux guerres. Quoiqu'il en soit, la défense de l'intérêt des familles a constitué un thème extrêmement mobilisateur. En cela, d'ailleurs, la France est une configuration assez singulière à l'échelle européenne.

Qu'en est-il alors aujourd'hui du rôle de cet interlocuteur hier central, devenu partenaire de l'Etat pour éclairer l'action publique en direction des familles dès la loi Gounot de 1942 et confirmé dans son rôle en 1945, sous la figure de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ? Comment cet interlocuteur collectif est-il parvenu à suivre et intégrer les mutations des structures familiales ? Comment a-t-il fait face à la diversification des structures familiales, à l'individualisation et à la « privatisation » des questions familiales, au sens où les choix essentiels sont ceux des intéressés, des individus dans les familles, elles-même extrêmement diverses dans leurs formes et leurs caractéristiques ?

Pour comprendre la contribution de cet acteur collectif essentiel dans la définition des problèmes publics, de l'action publique en direction des

familles, nous proposons de nous appuyer sur la comparaison avec quelques autres configurations européennes[56]. En effet, on peut se demander pourquoi la France est probablement, avec la Belgique, le pays où ce montage institutionnel est apparu le plus tôt et a joué un rôle si important depuis l'entre-deux-guerres. A ne prendre en considération le cas français, on risque en quelque sorte, d'être aveuglé par un particularisme et de moins bien saisir les conditions d'apparition et de production de cet acteur collectif singulier.

Au contraire, en mettant la France au regard de ces autres configurations nationales, il devient en quelque sorte plus aisé de comprendre les conditions d'apparition de cet interlocuteur collectif de l'Etat, mais aussi les ressources que ces représentants peuvent et doivent réunir pour intervenir sur l'action publique. Cette comparaison permet aussi de mieux saisir la place qu'ils tiennent dans le processus décisionnel et leurs forces ou faiblesses actuellement.

Pour penser la place des associations familiales dans la définition des politiques à destination des familles et leurs positions face aux changements des systèmes de protection sociale, on peut recourir au concept de " régime de citoyenneté " avancée par Jane Jenson (1997), pour désigner, d'une part, la manière dont sont définis les problèmes publics prioritaires et les catégories sur lesquels fonder des droits (les figures identitaires du citoyen) et, d'autre part, les acteurs et groupes qui participent à produire cette définition. Il s'agit alors empiriquement de comprendre comment sont désignés les acteurs collectifs légitimes sur la scène publique ; comment sont définies les limites de l'intervention du politique dans la société ; comment sont construits et hiérarchisés les statuts permettant d'ouvrir des droits.

Le rôle de ces " régimes de citoyenneté " et leur évolution nous semblent d'autant plus importants que l'on se situe dans une période de mutation accélérée et de recherches de nouveaux référentiels pour l'action publique. Dans ces configurations de crise, comme le souligne F-X Merrien, « des

[56] . Nous nous appuyons pour cela sur une recherche menée sous notre direction pour la Commission européenne, Martin et Hassenteufel, (1997 et 2000).

groupes d'acteurs, de plus en plus influents, font part de leurs désaccords de plus en plus profonds à l'égard du paradigme ancien et préconisent des solutions nouvelles jusqu'à atteindre le cœur même, le noyau, des défenseurs de l'ancien système... Dans ces périodes, les réseaux de politiques publiques, les forums intellectuels jouent un rôle tout à fait essentiel dans la définition des réalités sociales et des politiques à mettre en œuvre » (1997, p.74-75). B. Jobert (1994) fait un constat voisin en évoquant la déligitimation des acteurs collectifs traditionnels (les syndicats) et l'émergence de nouveaux interlocuteurs comme signe d'un changement de régime de citoyenneté.

C'est à ce niveau qu'il est possible d'intégrer la place des associations familiales. Celles-ci représentent en effet un de ces groupes ou acteurs collectifs qui tentent d'asseoir leur légitimité pour défendre telle ou telle orientation de l'action publique. Tout ce qui touche aux enjeux familiaux, à la répartition du rôle de protection entre famille, tiers secteur, collectivité locales et Etat constituent des enjeux centraux pour leur action.

Des configurations nationales de représentation des intérêts familiaux

Les associations familiales dans les cinq pays étudiés

En France, c'est à travers l'Union nationale des associations familiales (UNAF), fruit d'un dispositif institutionnel original et détenteur d'un monopole de représentation de toutes les familles de France mis en place sous Vichy et « républicanisé » en 1945, qu'est officiellement assurée la représentation et la défense des intérêts des familles[57]. L'UNAF s'autoproclame ainsi publiquement " Parlement des Familles ". L'UNAF déclare un million de familles adhérentes à l'une ou l'autre des 7 800 associations de base, regroupées dans plus de soixante mouvements nationaux ou fédérations, parmi lesquels huit " grands " mouvements nationaux sont co-gestionnaires de l'UNAF. Cet ensemble mobiliserait approximativement 30 000 salariés et 200 000 militants. Parmi ces mouvements, huit sont réputés à buts généraux et peuvent être considérés comme représentatifs des différentes sensibilités du monde familial. Ils recrutent leurs adhérents parmi l'ensemble des familles et sont des

[57] .Pour plus de détails sur l'histoire des associations familiales en France, on peut se reporter aux publications suivantes : Chauvière, 1986 ; 1992 ; Chauvière et Bussat, 1997 ; Talmy, 1962 et pour une analyse de leur place dans les rapports entre droit public et famille, voir Millard, 1995.

associations " loi 1901 ". On peut pourtant repérer quatre modèles d'organisation :

- le modèle " Familles rurales ", qui vise une population adhérente de familles d'origine populaire. L'organisation est largement implantée sur le terrain, avec en priorité une activité de services ;

- l'organisation de familles populaires, avec une dimension syndicale, qui revendique donc tout d'abord sa représentativité et, de ce fait, cherche à occuper des postes de représentation (UNAF, Conseil économique et social, etc.), dont la Confédération Syndicale des Familles et sa "filiale", la Fédération syndicale des familles monoparentales ;

- le groupe de pression traditionnel, peu étendu à la base, actif auprès des parlementaires, qui fait connaître ses demandes aux deux Assemblées et cherche à appartenir aux intergroupes et " groupes de travail " sur les questions familiales, tels que " Famille de France " ou dans une moindre mesure, les " Associations Familiales Catholiques ",

- le modèle du groupe autonome de réflexion, fonctionnant sur un registre plus théorique, avec un nombre réduit d'adhérents, et qui cherche, par l'organisation de colloques et de conférences, à être présent dans le processus de construction intellectuelle d'une politique, pouvant notamment alimenter le renouvellement des idées. C'est le cas des Associations Familiales protestantes.

En Belgique la représentation des intérêts familiaux est étroitement liée à a la " piliarisation " de la société. Au lendemain de la première guerre mondiale, sont créées des associations liés au pilier chrétien (les guildes féminines chrétiennes, devenue *Vie Féminine* par la suite) et au pilier socialiste (les *Femmes Prévoyantes socialistes*). Mais progressivement c'est la logique communautaire qui s'impose : les deux principales structures de représentation des familles sont aujourd'hui la Bond (*Bond van Grote en van Jonge Gezinnen)* du côté flamand et la " ligue des familles nombreuses et des jeunes foyers ", plus communément baptisée Ligue des familles, en Wallonie. Ces associations intègrent les différents courants politiques. Il faut ajouter d'autres organisations : la Ligue des familles nombreuses apparue dans l'entre-deux-guerres autour de l'enjeu de la natalité et plus récemment, dans les années 1970 " Parents au foyer, famille et société ".

En Allemagne, on peut identifier plusieurs générations d'associations, celle des années 1920, comme Le *Deutcher Familienverband (DFV),* celle des années 1950 avec les deux grandes associations confessionnelles, *Familienbund der Deutchen Katholiken (FDK)* (regroupant 15 associations catholiques) et la *Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen (EAF)* (regroupant 24 associations protestantes) et celle des années 1970, avec le *Verband Alleinstehender Mütter und Väter (VAMV)* . On peut donc distinguer les associations défendant les intérêts de la famille en général comme le DFV, l'EAF et le FDK, les associations défendant un type de famille particulier comme le VAMF avec les familles monoparentales et les associations défendant une composante de la famille avec le cas des

associations de défense de l'enfant (*Neue Erziehung ; Deutcher Kinderschutzbund, Deutsche Liga für dans Kind*).

Au Portugal, les associations les plus importantes n'ont pas spécifiquement pour objet la représentation des intérêts des familles. Il s'agit des *Misericordias,* qui ont fêté il y a peu leurs 500 ans et qui assurent une part très importante des services dans le domaine du médico-social et du sanitaire, et les " Institutions privées de solidarité sociale " (IPSS). Dans le domaine des associations familiales, *stricto sensu*, on peut mentionner essentiellement la " Confédération nationale des associations familiales " (CNAF) qui regroupe quelques 4000 adhérents et près d'une quarantaine d'associations nationales de taille et d'importance très variée. La CNAF est le résultat d'une initiative, celle de Mme Costa Macedo, ex-secrétaire d'Etat à la famille de 1980 à 1983, qui fut aussi durant deux mandats Présidente de l'Organisation mondiale des associations familiales.

En Angleterre, la carte des associations familiales est d'une grande complexité et renvoie à l'action des *Charities*, qui depuis le 19ème siècle jouent un rôle fondamental en termes d'action sociale. De ce fait, il n'y a pas à proprement parler d'associations familiales, mais plutôt une série d'initiatives qui sont prise en référence à un certain nombre de thématiques et de populations-cible. L'autre dimension fondamentale est la logique de services et/ou la fonction d'aide mutuelle et d'entraide. On peut cependant repérer les organisations structurées autour des intérêts de l'enfant (avec pour les principales la *National Society for the Protection against Cruelty on Children, la Child Poverty Action Group,* les *British Associations for Adoption and Fostering,* le *National Council of Volontary Child Care Organiszations* et *Children in Scotland*) ; les organisations regroupées autour de la défense des intérêts des femmes (avec, par exemple, la *National Federation of Women Institutes* et le *Family Welfare)* ; les organisations regroupées autour des intérêts des personnes âgées (par exemple *Help the Aged*) et les organisations regroupées autour des intérêts des familles monoparentales et des pères (*National Council of One Parent Families* ou *Families Need Fathers*). Les tentatives de mettre en place une représentation institutionnalisée ont échoué[58].

Pour caractériser ces régimes de citoyenneté, nous avons mobilisé trois pôles de structuration :

- Le premier d'entre eux concerne l'existence d'une légitimité fournie par l'aspect « mouvementiste », militant ou « basiste » de l'action de ces groupes. En effet, leur structuration peut s'appuyer sur une logique d'action partant de la base (*bottom-up*), cherchant à construire une légitimité à partir des demandes et revendications des acteurs sociaux, qu'elles cherchent à

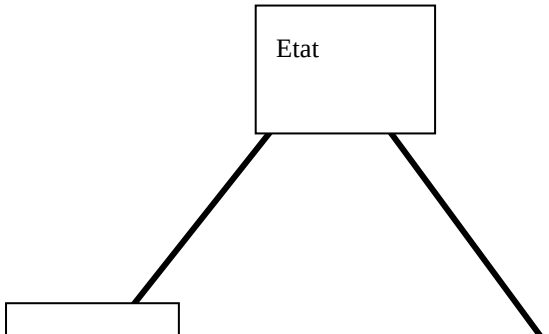
[58] . Pour un inventaire des associations familiales en Angleterre, on se reportera à Bernardes (1995).

représenter, ou auxquelles elles tentent de fournir des réponses, soit en produisant ces réponses eux-mêmes. Dans ce pôle, il est question d'apprécier dans quelle mesure les associations étudiées se positionnent comme des représentants de la société civile.

- Le deuxième pôle consiste à évaluer leur degré de proximité à l'appareil d'Etat et à l'administration. Le caractère plus ou moins institutionnalisé de ces associations, mais aussi et surtout le fait que leur légitimité puisse venir principalement de cette reconnaissance par les pouvoirs publics, peut donner lieu à une toute autre forme de légitimité et de logique d'action. La participation de ces associations aux régulations et négociations sur les mesures à prendre dans le domaine de la famille est alors d'une tout autre nature que dans le cas précédent, où la proximité est cultivée avec la société civile et les attentes des citoyens.

- Enfin, un troisième pôle renvoie à la proximité avec une logique de marché et d'offres de services. Dans ce pôle, la logique d'action consiste plutôt à développer une perspective de production de services marchands aux familles, en vue de couvrir des besoins ressenties par les familles et/ou de compenser l'absence de réponses publiques à ces besoins. La légitimité est alors d'une autre nature encore, au sens où les militants se font clients, voire usagers.

Pour expliquer la diversité des configurations, il faut donc faire intervenir des variables politiques, en particulier la place de la famille dans la formulation de la question sociale et dans les idéologies politiques, et des variables sociales, en particulier les modes de mobilisation des groupes sociaux et les transformations de la famille, donc par là des enjeux familiaux. La mise en lumière de ces configurations contrastées permet ensuite de comprendre ce que sont les ressources des organisations représentant les intérêts de la famille. A l'aide de ces trois pôles, nous pouvons dessiner un triangle de structuration de la place et du rôle des associations familiales dans la définition des politiques publiques.



marché

Partant de ces trois éléments : la mobilisation de la société, l'intervention de l'Etat et la logique du marché, il s'agit de repérer dans chaque configuration nationale celui ou ceux qui jouent un rôle structurant dans la construction des intérêts familiaux. Une telle interrogation nécessite d'adopter une perspective socio-historique, dans la mesure où ce processus s'inscrit dans la longue durée. Il faut, en particulier, saisir comment se construisent historiquement les enjeux familiaux dans chaque pays ce qui renvoie prioritairement à la question de la genèse des systèmes de protection sociale et de la place qu'y occupe la famille. Un autre élément à prendre en considération concerne les groupes sociaux qui sont à l'origine des associations familiales. Enfin, jouent également les forces politiques traitant la question familiale. La combinaison de ces éléments multiples permet de saisir les différences de configuration de la représentation.

La dynamique de la mobilisation sociale joue un rôle prépondérant en Belgique et en France. Dans le cas belge la structuration des associations familiales s'inscrit dans une double logique : une logique de défense des intérêts matériels des familles nombreuses et une logique proche de celle de la structuration des forces politiques, à savoir celle de la " piliarisation " autour du mouvement démocrate chrétien et du mouvement socialiste. La logique d'émergence de la représentation des intérêts familiaux en Belgique s'inscrit d'abord clairement dans une dynamique *bottom up* que l'on retrouve à plusieurs périodes historiques : au lendemain des deux guerres mondiales (comme dans les autres pays à l'exception du Portugal) et dans les années 1970, en particulier, ce qui a entraîné la formation de plusieurs générations d'associations familiales. Cette logique de mobilisation sociale à l'origine de la représentation des intérêts familiaux en Belgique est à appréhender en

articulation avec des éléments contextuels structurants : la piliarisation, la situation matérielle des familles, le poids de communautés linguistiques et les transformations des structures familiales.

En France, si l'on retrouve une dynamique sociale analogue, d'inspiration catholique, au tournant du siècle dans un double souci social et démographique, l'intervention de l'Etat, qui se traduit par la création de l'U.N.A.F. en 1945, conduit à une forte institutionnalisation de la représentation. D'une représentation basée sur des groupes sociaux mobilisés en faveur de la famille, on passe progressivement en France à une représentation garantie, voire portée, par l'Etat. La représentation des intérêts familiaux en France présente donc deux caractéristiques majeures. La première est une émergence précoce, par rapport aux autres pays étudiés ici, dans un mouvement *bottom up* de mobilisation sociale, le plus souvent d'inspiration catholique. Toutefois, la question démographique, sous la forme du spectre de la dénatalité, a contribué fortement à une pluralisation des formes d'engagement en faveur de la famille et à une intégration du familialisme aux valeurs républicaines. La seconde caractéristique est l'existence d'une institution reconnue d'utilité publique regroupant l'ensemble de la représentation familiale, à savoir l'Union Nationale des Associations Familiales. Cette structure, créée dans le contexte tout à fait spécifique de l'Etat français (régime de Vichy), est maintenue, sous une forme modifiée, à la Libération. L'existence d'une représentation étatique des intérêts familiaux est une caractéristique forte du cas français. L'U.N.A.F., comme institution publique, intègre les différentes composantes de la représentation des intérêts familiaux français, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de régulation interne, du fait de l'énorme hétérogénéité des orientations politiques.

Cette mobilisation à l'origine des associations familiales belges et françaises apparaît nettement plus problématique dans les cas de l'Allemagne et du Portugal. Dans ces deux pays, les phases de régime totalitaire (nazisme en Allemagne) ou autoritaire (Etat nouveau au Portugal), au cours desquelles la famille a été posée comme une catégorie centrale d'intervention de l'Etat, ont

rendu difficile l'émergence de politiques familiales explicitement posées comme telles lors de l'établissement de régimes démocratiques.

L'émergence des associations familiales allemandes, qui est tardive par rapport à la France et à la Belgique, a également été rendue difficile par un système de protection sociale centré sur le statut de salarié, malgré le rôle des églises catholique et protestante. La représentation des intérêts familiaux en Allemagne présente donc des différences sensibles tant avec la Belgique qu'avec la France. Par rapport à la Belgique, la dimension de la mobilisation sociale apparaît nettement moins forte. En effet, les deux principales associations (*Familienbund der Deutschen Katholiken ; Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen*) sont le produit d'une structuration par le haut à l'initiative de l'église catholique et de l'église protestante. Cette structuration des intérêts familiaux allemands se fait en articulation étroite avec l'affirmation du rôle de l'Etat sur les questions familiales. Mais, même si les associations sont fortement soutenues par l'Etat tant institutionnellement que matériellement, on ne trouve pas en Allemagne de structure comparable à l'U.N.A.F. en France. Il faut d'ailleurs souligner ici que la famille ne représente pas une " branche " des assurances sociales allemandes. Il n'y a donc pas de caisses gestionnaires des allocations familiales, qui sont gérées directement par l'Etat.

Dans le cas du Portugal, qui n'a pas été affecté directement par les deux guerres mondiales contrairement aux autres pays étudiés, l'absence de tradition associative et le poids des structures assistantielles liées à l'église forment aussi des freins importants à la structuration d'une représentation des intérêts familiaux. L'histoire politique permet de comprendre pourquoi il faut attendre la fin des années 1970 pour voir émerger une représentation en tant que telle des intérêts familiaux. Ce processus de construction est doublement hypothéqué historiquement. En premier lieu il l'est, dans une perspective d'histoire longue, par une forte tradition d'action catholique se substituant (ou précédant) l'action de l'Etat. La prise en charge d'un certain nombre de risques sociaux par des structures catholiques empêche la formation

d'associations catholiques centrées sur la famille dans la mesure où ces associations, en particulier les " Miséricordes ", prennent aussi en compte la dimension familiale. Il s'agit là d'une forme de représentation allant dans une logique de production de services. La seconde hypothèque historique est formée par l'*Estado novo*, qui ne s'achève qu'avec la " Révolution des œillets " de 1974. Pendant la période salazariste, si la famille fût une catégorie d'action politique très importante, cela n'a pas entraîné la structuration d'une représentation familiale dans le cadre de l'Etat corporatiste portugais. Dans la mesure où la famille étaient l'un des piliers idéologiques du régime, une défense particulière des intérêts de la famille n'était pas concevable. De plus, l'importance accordée à la famille par le régime autoritaire a rendu problématique la référence aux intérêts familiaux dans le débat public. On comprend alors que la structuration des intérêts familiaux portugais soit particulièrement problématique.

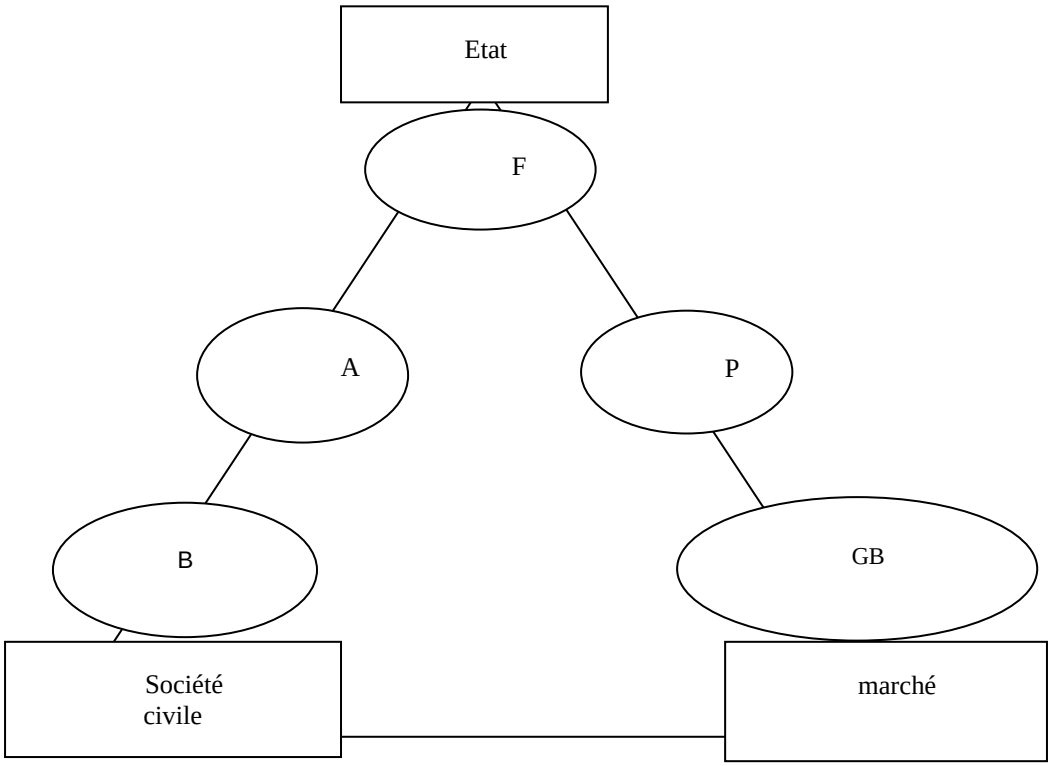
Enfin dans le cas de la Grande-Bretagne l'émergence d'associations défendant des intérêts familiaux se fait dans une logique très différente de production de services dans un cadre à la fois religieux et marchand. Là aussi, ce sont les structures sociales, les idéologies politiques dominantes et les spécificités du système de protection sociale qui permettent de comprendre les particularités de la représentation des intérêts familiaux britanniques.

La Grande-Bretagne présente donc la particularité forte, dans notre perspective comparative, de ne présenter quasiment aucune forme d'institutionnalisation de la représentation des intérêts familiaux, catégorie qui reste en creux dans le champ politique et social, voire même qui est inconcevable pour le plus grand nombre. Cette situation s'explique notamment par la trajectoire historique de la protection sociale britannique, marquée par les catégories dominantes de la pauvreté, du genre et de l'enfance. Il en résulte une forte fragmentation de la représentation autour d'intérêts ciblés ne correspondant qu'à l'un des aspects de la question familiale : l'enfance en priorité, mais aussi les femmes, les familles monoparentales ou encore les personnes âgées. L'autre caractéristique de la situation britannique est la place

déterminante qu'y occupe la production de services, du fait de la part prise par la protection sociale non étatique. C'est donc dans le cadre d'un tiers secteur particulièrement développé que se structurent principalement des intérêts autour de la famille en Grande-Bretagne, sous une forme très particulière, celle des *charities*.

En termes de construction de la représentation des intérêts familiaux dans les cinq pays étudiés, on peut donc conclure à une situation contrastée bien illustrée par les positions respectives des cinq configurations nationales dans notre triangle des régimes de protection sociale. Trois cas nationaux se trouvent en effet à chacune des trois extrémités du triangle : la Belgique sur le pôle société civile, la France sur le pôle Etat et la Grande-Bretagne sur le pôle marché. L'Allemagne et le Portugal présentent des configurations plus contrastées. Dans le premier cas, on se trouve dans une situation mitoyenne entre une dynamique de mobilisation sociale et une logique d'institutionnalisation par l'Etat. Dans le cas du Portugal, on se trouve plutôt dans une situation intermédiaire entre l'Etat et le " marché ", même s'il faut entendre par là, une série de services produits par des organisations comme les Miséricordes et les " Institutions privées de solidarité sociale " (IPSS), souvent en conventionnement avec l'Etat.

On peut figurer ces configurations nationales de la représentation autour des trois pôles structurants distingués ici, de la façon suivante. C'est sur la base de ce premier travail qu'il est possible d'appréhender maintenant le rôle de ces organisations dans les politiques familiales.



La représentation des intérêts familiaux dans la définition des politiques de la famille

Pour apprécier l'influence des associations familiales dans la définition des politiques familiales, il faut articuler les configurations nationales de la représentation avec deux autres variables explicatives clefs : l'une, liée directement aux associations familiales, à savoir les ressources dont elles disposent pour intervenir dans le cadre des politiques de la famille ; l'autre, qui n'est pas liée à ces organisations, à savoir le degré de structuration des politiques familiales, c'est-à-dire le mode de prise en charge des enjeux familiaux par les autorités publiques.

Les ressources des associations familiales

On peut distinguer six types de ressources permettant aux associations d'intervenir dans le cadre des politiques publiques concernant les questions familiales.

1. Les *ressources de mobilisation*. Ce type de ressource repose sur l'existence d'une base susceptible de se mobiliser en faveur de la défense des revendications d'une association sur le plan national, comme sur le plan local. A ce niveau, seules les associations belges ont une réelle capacité de mobilisation collective sur des enjeux familiaux.

2. Les *ressources de légitimité*. Celles-ci peuvent être de deux ordres. Tout d'abord, elles reposent sur la représentativité des associations, autrement dit sur le nombre d'adhérents dont elles peuvent se prévaloir pour donner du poids à leurs prises de position. Mais la légitimité publique des interventions des associations reposent aussi sur les valeurs auxquelles elles se réfèrent et sur lesquelles elles fondent leurs revendications. C'est là le deuxième vecteur fort de la légitimation des représentants des intérêts familiaux.

3. Les *ressources matérielles*, c'est-à-dire les moyens financiers et les éléments de patrimoine détenus par les associations. Si les ressources financières ne sont pas en elles-mêmes un indicateur pertinent d'intervention dans l'action publique, elles permettent d'appréhender la marge d'intervention. En particulier, elles sont un facteur déterminant du degré de professionnalisation des organisations (personnel spécialisé travaillant pour celles-ci) et des possibilités d'agir auprès de l'opinion publique (campagnes auprès des médias, diffusion d'information, etc.). Ces ressources financières dépendent de plusieurs facteurs : l'importance de la base militante, le degré de soutien public (financement par des ressources publiques) et les services offerts (qui peuvent être une source de revenus très importante dans certains cas, comme en Grande-Bretagne).

4. Les *ressources institutionnelles*. Ce type de ressource renvoie au mode de reconnaissance par les autorités publiques. Là aussi, deux aspects peuvent être distingués. Le premier est l'intervention directe des pouvoirs publics sur la représentation, autrement dit la création d'institutions publiques de représentation (dont le modèle le plus achevé est fourni par l'U.N.A.F. en France). Le deuxième aspect est celui de la présence des organisations représentant les intérêts familiaux dans des institutions publiques que ce soit

des organismes de gestion de la protection sociale (tels l'O.N.E. en Belgique ou la C.N.A.F. et les C.A.F. en France) ou des structures consultatives (comme le Conseil Economique et Social en France et au Portugal, la Conférence de la Famille en Allemagne, ou le Conseil National de la Famille récemment nommé au Portugal).

5. Les *ressources politiques*. Il s'agit ici des liens que possèdent les associations familiales avec les acteurs partisans. Ceux-ci peuvent prendre plusieurs formes : présence de représentants des partis politiques au sein des conseils d'administration d'organisations comme la *Bond* ou la Ligue des Familles en Belgique, porte-parole d'organisations familiales occupant également des fonctions politiques comme c'est le cas en Allemagne et au Portugal, liens informels avec certaines forces politiques comme on peut le voir en France et, à un moindre degré, en Grande-Bretagne.

6. Les *ressources d'expertise*. Ce dernier type de ressource renvoie à la capacité de production d'expertise sur les questions familiales, que ce soit par le travail d'expertise propre des associations (par exemple, en Grande-Bretagne) ou par des liens privilégiés avec des experts fortement reconnus par les pouvoirs publics sur les questions familiales (par exemple en France et en Allemagne).

Pour comparer les organisations des cinq pays analysés ici du point de vue de leur mode d'organisation et de leurs ressources d'action publique, nous avons utilisé une grille de lecture combinant deux axes : l'axe des ressources pertinentes de l'action publique et l'axe des cibles privilégiés dans le cadre de l'activité des organisations.

Axe n°1 : *Les ressources d'action publique pertinentes*. En faisant rentrer les différents types de ressources détaillées précédemment dans deux catégories plus larges on peut opposer d'un côté les ressources externes, de l'autre les ressources internes. La catégorie générale des ressources internes renvoie non seulement à la capacité de mobilisation des organisations (ressources de type 1) mais aussi à la représentativité dont elles peuvent se prévaloir (ressources de type 2) et aux ressources matérielles (type 3). L'autre catégorie générique,

celle des ressources externes renvoie à la fois aux ressources politiques (type 5), aux ressources institutionnelles (type 4) et aux ressources d'expertise (type 6). Il s'agit ici des ressources permettant d'intervenir directement auprès des pouvoirs publics.

Axe n°2 : *La cible de l'action des organisations*. On peut ici opérer une distinction très nette entre les pouvoirs publics et les familles. En effet, l'action des associations s'inscrit dans un espace bipolaire entre l'intervention auprès des pouvoirs publics sous la forme de la pression et du lobbying et la production de services aux familles.

Cette grille d'analyse permet de positionner les différents pays en fonction de ces deux axes et donc de les distinguer, tant dans leurs modes d'action que par les ressources d'action publique qu'elles mobilisent. Dans cette perspective, le cas des associations belges s'impose en premier, dans la mesure où les deux principales, à savoir la *Bond* en Flandre et la Ligue des familles en Wallonie, disposent à la fois d'importantes ressources internes et de ressources externes non négligeables qui leur permettent d'agir à la fois en direction des pouvoirs publics et des familles elles-mêmes. Le poids des associations belges est lié principalement à leur inscription dans la structure piliarisée du système politique belge. L'ensemble des responsables associatifs, en Wallonie comme en Flandre, semble appartenir à un microcosme circonscrit par les piliers belges, au sein duquel les individus, identifiés par leur appartenance politique, circulent entre les postes de responsabilités associatives, politiques ou de recherches[59].

Vient ensuite le cas de la France, où la forte institutionnalisation de la représentation sous la forme de l'U.N.A.F. donne aux associations familiales à la fois d'importantes ressources externes, permettant d'intervenir auprès des pouvoirs publics, et de considérables ressources matérielles, permettant

[59] . Dans cette perspective, la directrice du service d'études de la *Ligue* était auparavant attachée au cabinet du ministre des affaires sociales, ou bien l'actuelle Présidente de l'Oeuvre Nationale pour l'Enfance (ONE) était auparavant salariée de la régionale de Liège des *Femmes prévoyantes socialistes*, responsable du secteur petite enfance. Résulte de cette circulation la construction d'un réseau relationnel complexe, où certains individus identifiés à une famille politique deviennent des relais pour des organisations politiquement opposées.

également d'agir auprès des familles sur le plan local, via les unions départementales (U.D.A.F.). La situation française des associations familiales est donc marquée par une double caractéristique. La première est bien sûr l'existence de l'U.N.A.F. qui confère aux mouvements familiaux français d'importantes ressources, tant institutionnelles que financières et de légitimité ; l'U.N.A.F. étant en mesure de s'exprimer au nom de l'ensemble des familles françaises. Mais l'U.N.A.F. n'est en fin de compte qu'une superstructure institutionnelle regroupant l'ensemble des associations. La deuxième caractéristique est donc la pluralité du paysage organisationnel, ce qui pose à la fois la question des ressources militantes, qui apparaissent en fin de compte relativement limitées, et celle de l'articulation entre les associations et l'U.N.A.F.. De ce fait, la structure organisationnelle française se révèle plus complexe qu'elle n'apparaît de prime abord. A cette distinction entre institution englobante et associations, il faut ajouter la différenciation territoriale de l'U.N.A.F qui correspond aussi à une division fonctionnelle : les U.D.A.F.. A l'échelon départemental, l'action vers les familles ; à la structure nationale, l'action vers les pouvoirs publics sous des formes multiples : représentation institutionnelle, liens informels, production d'expertise.

Le cas de l'Allemagne se rapproche de ces deux premières configurations par l'existence de ressources externes conduisant à privilégier l'activité de pression et de lobby. Mais la faiblesse des ressources militantes et des ressources matérielles est une limite forte à leur capacité d'intervention dans le débat public[60]. Les adhérents des associations n'apparaissent pas comme une ressource de mobilisation potentielle. D'ailleurs, c'est un mode d'action collective que ces structures n'utilisent pas. En fait, dans la configuration allemande, la principale ressource concerne la capacité d'expertise : d'une part, elles sont en lien avec de nombreux experts des questions familiales ;

d'autre part, elles produisent elles-mêmes un important travail d'expertise. En somme, contrairement par exemple à l'U.N.A.F. française, ces associations ne participent pas à la mise en œuvre de la politique familiale. En ce sens, les associations familiales diffèrent d'un certain nombre d'autres groupes d'intérêt allemands qui jouent un rôle clef dans la mise en œuvre de politiques publiques sectorielles.

Cette faiblesse est encore plus forte au Portugal où la base militante des associations apparaît très tenue et les ressources externes également limitées. En fait, les associations familiales portugaises émergent depuis peu. Même si existe une longue tradition humanitaire chrétienne, qui s'est traduite au fil des siècles par le développement des " Miséricordes " et autres institutions privées de solidarité (dont les ressources matérielles et relationnelles sont considérables), et que la « Révolution des œillets » a permis aussi l'apparition de groupes d'intérêt comme les associations de parents d'élèves (*associaçõe dos pais*) dans le domaine de l'éducation, il ne s'agit nullement là d'associations spécifiquement familiales. En fait, la Confédération Nationale des Associations Familiales est la seule confédération à proprement parler « familiale », au sens où elle tente à un niveau national de se positionner comme interlocuteur pour les pouvoirs publics sur les questions familiales. Cependant, même si elle a plus de 20 ans d'existence, cette confédération n'a en réalité qu'une très faible base[61].

La Grande-Bretagne, enfin, se distingue des autres cas par le primat accordé à l'action vers les familles sous la forme de production de services. S'il s'agit là d'une source importante de ressources financières, elle ne signifie pas pour

[60] . Notons que la plus grande part du budget des différentes associations vient de l'État. Leurs moyens sont relativement limités, ce qui se traduit par une professionnalisation faible et une offre de services restreinte. L'étude des représentants (élus) des associations au niveau fédéral donne aussi une bonne indication des ressources politiques dont elles disposent. En effet, pour la plupart d'entre elles, les membres de leur direction fédérale exercent un mandat politique fédéral ou régional. Cette analyse, qui se fonde sur la composition actuelle des directions fédérales, donne aussi des indications sur les affinités politiques des associations et sur d'autres liens (avec le ministère, avec d'autres groupes d'intérêt).

autant une capacité forte d'intervention en l'absence d'une base militante forte. Ici aussi en fin de compte l'intervention publique repose sur des ressources relationnelles, qui sont toutefois plus limitées que dans les trois premiers pays considérés ici. Si cette activité dominante donne à certaines associations des ressources matérielles très importantes, celles-ci ne sont pas forcément directement convertibles en ressources d'action publique. De ce fait, l'intervention auprès des décideurs publics s'appuie plus sur les ressources d'expertise et sur certains liens politiques. Enfin, la question des intérêts familiaux prend en Grande-Bretagne une configuration typique : celle des groupes-problèmes. Il est donc moins question de " familles " à proprement parler, mais plutôt de personnes qui, dans les familles sont " à risque ", ce qui justifie qu'on leur vienne en aide, dans une logique humanitaire et charitable.

La prise en compte des ressources n'apparaît toutefois pas suffisante pour rendre compte de place des associations familiales dans les politiques de la famille. Il faut aussi tenir compte de leur mode d'institutionnalisation par l'État.

Variations selon le degré d'institutionnalisation du secteur « famille »

Le rôle des représentants des intérêts familiaux dans la définition des politiques familiales dépend également du degré d'institutionnalisation de ce secteur d'action publique. On ne peut donc comparer ces configurations nationales sans tenir compte de ce facteur institutionnel. Il est communément admis en effet que certains pays de l'U.E. n'ont pas de politique familiale explicite (comme le Royaume-Uni ou le Portugal), alors que d'autres en ont fait un volet à la fois explicite (Allemagne), et même parfois, selon les

[61] . Nous avons affaire ici à une stratégie de constitution à partir de l'initiative de Mme Costa Macedo, qui est passée de la position de Secrétaire d'Etat à la famille de 1980 à 1983, à celle de Présidente de la CNAF (en même temps qu'elle est Présidente de l'Organisation mondiale des associations familiales) et correspondante pour le Portugal de la COFACE, l'organisation européenne.

périodes historiques, un volet central de la construction de leur dispositif de protection sociale (comme la France ou la Belgique)[62].

Dans certains cas, l'intégration des associations familiales à un réseau d'action publique est au moins autant le fait de leur reconnaissance par des instances bureaucratiques, que le résultat d'une mobilisation ou d'une conquête. A l'opposé, la question de la reconnaissance ne se posera guère dans les cas où il n'existe pas d'interlocuteur politico-administratif spécialisé sur ce secteur.

L'analyse de chaque configuration nationale permet de repérer un gradient, une hiérarchie de situation. En France, il est manifeste que la politique familiale a été structurée de manière à la fois explicite, ambitieuse et précoce. La définition d'un ensemble de mesures de soutien aux familles nombreuses s'est faite en étroite interaction avec les associations familiales, qui ont bénéficié d'une très importante reconnaissance. Il est même plus juste de parler d'institutionnalisation. Administrations de la famille et associations familiales confédérées dans une institution unique, l'U.N.A.F. ont, avec des nuances selon les périodes, œuvré de concert pour concevoir les politiques, définir le rôle des pouvoirs publics, les limites de l'intervention auprès des familles et les catégories pertinentes de définition des droits, fonctionnant comme un véritable réseau d'action publique. Le modèle français est, en ce sens unique en son genre. Bien entendu, cette configuration n'est pas pour autant stable et on peut repérer des signes d'une évolution du régime de citoyenneté, voire des signes de déclin de leur influence.

En Belgique, malgré une très évidente analogie avec la configuration française, puisque sont créées sensiblement à la même période des prestations familiales et des mesures en direction des familles, les associations familiales conservent leur dimension « mouvementiste », ou militante. Si elles représentent bien un partenaire institutionnel pour les pouvoirs publics,

[62] . Voir SOSSON J. : *Les politiques familiales des Etats membres de la communauté européenne*, COFACE, ronéo. 1990 et DUMON W. (Ed) : *Evolution des politiques familiales dans les Etats membres de l'Union Européenne*, Commission des communautés européennes DG5, Observatoire européen des politiques familiales nationales, 1994.

défendant les intérêts des familles, elles gardent aussi une indépendance à l'égard du système administratif mis en œuvre. Les spécificités de la configuration belge sont les suivantes : d'une part, une répartition administrative très complexe des dossiers concernant la famille entre pouvoirs fédéral, régional et communautaire, et de l'autre, la rupture du système de représentation entre les deux communautés wallonne et flamande. De plus, sur le terrain de la représentation des intérêts des citoyens, les associations familiales généralistes et fédérées, que sont la Ligue des famille et la *Bond*, côtoient d'autres associations comme les associations féminines, avec des objectifs, des modes d'influence, des capacités de mobilisation et d'expertise variables.

En Allemagne, on est face à un paradoxe apparent : d'une part, une reconnaissance de l'enjeu de ce secteur des politiques publiques, avec l'apparition d'un ministère de la Famille dès les années 1950 (ce qui est un signe politique apparemment fort), l'existence de commissions parlementaires sur ce sujet, et d'autre part, une certaine faiblesse de ce secteur dans l'appareil gouvernemental. En quelque sorte, la famille a une place dans le débat politique, mais une place secondaire. Dans ce contexte, l'influence des associations familiales est limitée, même si celles-ci sont en contact très étroit avec cette administration de la famille. On assiste, en quelque sorte, à une forte inscription des associations familiales dans un réseau de politique publique spécialisé, sachant que ce réseau représente un secteur marginal des politiques publiques[63].

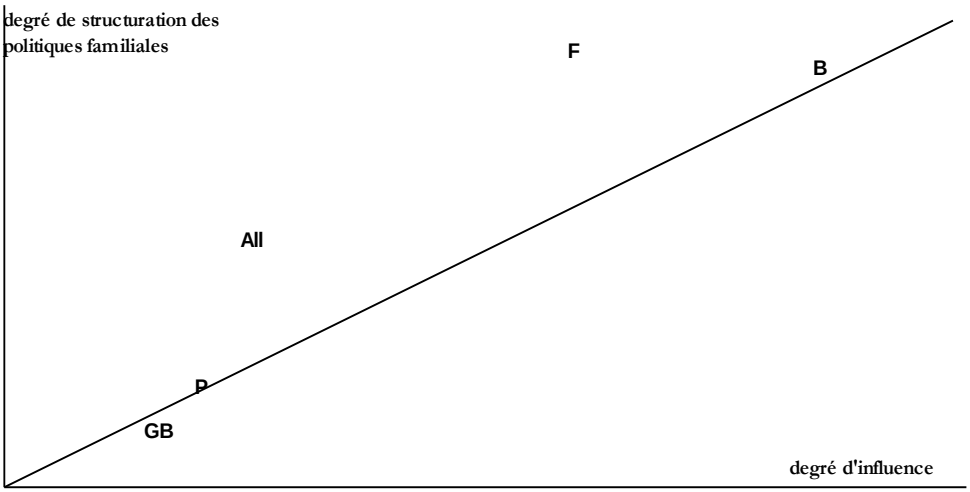
Au Portugal, la situation est beaucoup moins structurée. Tout d'abord, les questions familiales n'ont guère fait l'objet d'un investissement politique dans la période qui a suivi la « Révolution des œillets », sans doute pour partie du fait de l'idéologie apparemment " familialiste " de l'Etat nouveau (*Deus-patria-familia*). Deux périodes ont cependant été propices à l'émergence d'une politique en ce domaine : les années 80-83, durant lesquelles est créé un

[63] .Voir WINGEN M. : *Vierzig Jahre Familienpolitik in Deutschland*, Grafschaft, Vektor Verlag, 1993 ; et *Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1997.

Secrétariat d'Etat à la famille, et, plus récemment, sous le nouveau gouvernement socialiste élu en 1996, avec l'adoption d'une loi régissant les associations familiales, d'un Conseil national de la famille et d'un système de consultation et de pacte entre partenaires non-gouvernementaux et gouvernement sur le terrain de la famille et du soutien aux citoyens en difficulté. Les associations familiales ne sont ici qu'au stade de l'émergence, avec des tentatives de fédéralisation et de construction de celles-ci comme interlocuteur politique. Comme nous l'avons déjà souligné, les associations émergent moins de la base que d'en haut.

Enfin, en Grande-Bretagne, l'absence de politique explicitement familiale, au profit d'un ensemble de mesures sociales de à effets familiaux dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, ajoutée à l'inexistence de structures administratives spécifiques en charge des questions familiales (celles-ci sont intégrées au *Department of health*), expliquent que la question de la représentation des intérêts familiaux par les associations ne se posent pas du tout dans les mêmes termes. La logique, comme nous l'avons déjà souligné, est autre. Les associations ne se positionnent que rarement comme partenaire dans la définition des politiques, mais conçoivent leur rôle d'influence par le biais de la médiatisation d'un certain nombre de problèmes sociaux, et des réponses qu'elles apportent à ces problèmes.

Ce travail permet donc de mettre en rapport le degré de structuration institutionnelle des politiques familiales avec le degré d'influence des associations. Mais il s'agit là d'une perspective diachronique qui est à mettre à l'épreuve des enjeux aujourd'hui saillants en matière de politiques familiales.



Les associations familiales face aux enjeux contemporains : Vers un changement de régime de citoyenneté ?

Ces configurations nationales ne sont pas pour autant stabilisées. L'évolution des enjeux familiaux et des systèmes de protection collective modifient continuellement la carte du régime de citoyenneté qui était à l'œuvre jusque-là dans certains pays ou en voie de stabilisation, dans d'autres. Peut-on repérer actuellement des restructurations ou changements de régime dans ce domaine ? Pour répondre à cette question, nous avons identifié, dans chacun des pays étudiés, quelques enjeux centraux structurant les interactions et débats entre pouvoirs publics et associations familiales. Il peut parfois s'agir du même enjeu dans plusieurs pays, mais il nous semble que le plus souvent ils diffèrent d'un pays à l'autre. Nous souhaitons ainsi donner un aperçu de ces débats pour tenter de saisir dans quelle mesure, selon les configurations, les associations familiales parviennent à s'y inscrire et à jouer un rôle pour en orienter le contenu. A la lumière de ces tensions actuelles, il nous semble que derrière la diversité des enjeux se profilent des changements de fond, dans lesquels sont prises les associations familiales et qu'elles ne parviennent pas toujours à maîtriser.

Si la question des soins et de l'entraide dans les groupes primaires, au premier rang desquels la famille, est bien au cœur des transformations

actuelles des systèmes nationaux de protection sociale, alors il est clair que ces acteurs collectifs, constitués autour des enjeux familiaux pourraient ou devraient se placer au centre des controverses et des débats publics et politiques. Pour autant, ces associations sont concurrencés par d'autres groupes, prêts à défendre leurs intérêts, sans se reconnaître dans ce que les associations familiales définissent comme perspective d'action : on peut penser, par exemple, au mouvement des femmes, au mouvement des jeunes, au mouvement homosexuels, à la défense des intérêts spécifiques de la " génération du milieu " ou des personnes âgées, etc.

Toutefois, cette évolution n'est pas également repérable dans chaque pays. Nous insisterons donc sur les nations où elle nous semble la plus aisément identifiable. C'est manifestement le cas pour la France. La période 1996-1999 aura été marquée en France par plusieurs débats majeurs dans le domaine de la politique familiale : la question de la mise sous conditions de ressources des allocations familiales et le vote visant à créer un pacte civil de solidarité. Ces deux questions ont mis en évidence la difficulté éprouvée par les associations familiales de représenter l'état d'évolution de l'opinion publique.

Le premier dossier, que nous avons déjà évoqué dans les chapitres précédents, concerne l'accentuation de la logique sociale des politiques familiales et la recherche d'une meilleure équité. Cette logique est présente depuis plus de vingt ans dans les milieux de la décision, au-delà des clivages politiques. Malgré les controverses suscitées et la résistance active des associations familiales, cette disposition a finalement été mise en œuvre durant presque un an, marquant certes provisoirement mais effectivement, une rupture avec un des principes fondateurs du plan de sécurité sociale de 1945. Les sondages dans l'opinion publique ont alors clairement montré qu'une large majorité (les deux tiers) des personnes consultées étaient favorables à cette logique d'équité : faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin, invalidant en cela les arguments soutenus par les représentants des intérêts familiaux. Si cette tendance est à l'œuvre dans plusieurs pays de l'Union européenne, avec le souci d'intervenir prioritairement dans la perspective de lutte contre la

pauvreté et l'exclusion sociale, elle marque en France une rupture très importante, dans ce pays qui a toujours fait de l'existence d'une politique familiale explicite un enjeu de premier ordre.

Cette réforme est aussi remarquable au sens où l'UNAF n'a pas été consultée. Les différents mouvements familiaux n'ont pas été entendus par le gouvernement Jospin. l'UNAF n'a pas eu de contact avec les différents membres du cabinet Jospin avant l'annonce à l'Assemblée nationale. L'effet de surprise a accentué l'indignation des responsables associatifs familiaux. Les associations familiales avaient pourtant montré leur bonne volonté, en admettant le principe d'examiner des scénarios de réforme du " quotient familial ". Cette mise en cause du rôle consultatif de l'UNAF aurait pu avoir pour effet de recréer une cohésion dans le mouvement familial, alors que beaucoup de signes de dissension nous avait été fournis dans la période précédente (en particulier des tensions entre l'UNAF et une de ses composantes : " Familles de France "). Certes, à l'occasion de l'annonce de la nouvelle mesure, les associations catholiques, la FAVEC et la FSFM ont répondu d'une seule voie aux côtés de l'UNAF. « Familles de France » a cependant pris position publiquement sans l'UNAF, et s'est rapprochée dans son appel à la mobilisation des familles d'une association peu connue et étrangère à l'UNAF, l'Association pour la promotion de la famille (APPF). Cette alliance avec des organisations marginales de l'institution et constitutives d'autres réseaux montre à quel point l'association « Familles de France » a pris acte de sa coupure avec l'approche institutionnelle de la représentation des intérêts et de la fonction de porte-parole de toutes les familles. Pourtant, la cassure n'est pas publique ; « Familles de Franc »e faisant officiellement toujours partie de l'UNAF.

Le dossier concernant le débat sur le Pacte civil de solidarité (PACS) est tout aussi symptomatique (Commaille et Martin, 2000). Si les associations familiales se sont montrées immédiatement opposées à ce projet, avec des prises de position officielle de l'UNAF, sa progressive montée sur l'agenda politique, sous la pression des mouvements homosexuels relayés par des

parlementaires et les médias, sont la preuve de l'émergence de nouveaux groupes d'acteurs et de lobbys légitimes pour faire évoluer les catégories fondatrices de droits. Les associations familiales ont même donné l'impression le plus souvent de défendre une position réactionnaire, opposée au changement, et des valeurs familiales traditionnelles, incapables en somme de reconnaître l'évolution des situations des familles, au moment où certains groupes en sont à revendiquer l'accès à la légitimité publique pour l'homoparentalité et même l'intégration à l'UNAF (Association des parents gays et lesbiens). Ces signes nous semblent aller dans le sens d'un changement de " régime de citoyenneté " dans le secteur étudié. S'il ne s'agit que de signes, ils sont suffisamment majeurs pour justifier une étude très fine des développements futurs.

Les évolutions sont moins nettes dans les autres pays. Dans le cas de la Belgique en effet l'enjeu central est celui de la réforme institutionnelle. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, des projets de réforme de la protection sociale sont élaborés, qui soulèvent de gros enjeux socio-économiques, du point de vue régional et communautaire. L'un de ces enjeux réside dans la conservation au niveau fédéral, à la fois des allocations familiales et du système de sécurité sociale, ou au contraire, dans leur transfert aux institutions communautaires. Pour l'instant, aucun consensus politique n'a encore été trouvé. Les revendications des organisations familiales, à l'occasion des différents échanges organisés entre les partenaires sociaux, reflètent la diversité et l'interdépendance des arguments utilisés par les acteurs du champ, ainsi que la variation des niveaux institutionnels du conflit. Mais il semble bien que la rupture soit consommée entre les principaux représentants des familles dans les deux communautés linguistiques. La *Bond* défend donc le transfert au niveau régional et communautaire de la politique familiale ou la " communautarisation des allocations familiales ", quand la « Ligue des familles » et les mouvements féminins wallons défendent le maintien de la protection sociale au niveau fédéral.

A cela s'ajoute, en Wallonie surtout, le débat sur la finalité de la politique familiale. Traditionnellement, les allocations familiales étaient considérées comme relevant d'une politique des employeurs, et non comme une politique familiale uniquement, ceci étant lié à l'existence de régimes de cotisations sociales différents selon le statut socioprofessionnel des individus. Au début des années 90, outre l'implication des différences entre les régimes de montants perçus (cotisations), et versés (allocations familiales), c'est la lourdeur et l'inefficacité d'un tel système qui ont été d'abord mises en cause[64]. Dans ce cadre, la *Ligue des familles*, ainsi que les autres protagonistes regroupés au sein de la plate-forme " solidarité en plus, pauvreté en moins " ouvrent d'une certaine manière le débat, en revendiquant les allocations familiales comme un " droit de l'enfant "[65]. Pour la *Ligue des familles*, il faut " reconnaître à l'enfant une créance socio-éducative vis-à-vis de la société toute entière ", admettant que " les allocations familiales ne sont plus un droit dérivé de la situation socio-professionnelle des parents ". Ici, c'est la généralisation et l'individualisation des droits fondés sur l'existence de l'enfant et non sur le statut professionnel des parents qui est revendiquée, ce qui implique un changement radical : la suppression nette du lien entre allocations familiales et travail. Mais le changement pourrait être plus radical encore, si l'on considère qu'il s'agit en fait de reconnaître des droits aux individus, membres de familles, et non plus à cette unité de droit qu'était la famille. En cela, la « Ligue des familles » se modernise et avance vers une vision plus défamilialisée des droits sociaux. Pour ce qui concerne le rôle joué par les associations familiales, la configuration belge donne moins de signe de

[64] . D'une part, en cas de changement de situation professionnelle et de passage d'un régime de cotisation à un autre (un travailleur salarié s'installant en indépendant, la perte d'un emploi, etc.), les délais de réouverture des droits aux allocations familiales impliquent une interruption de plusieurs mois avant le versement des prestations. Par ailleurs, le système de prestations familiales garanties, mis en place au bénéfice des individus ne bénéficiant pas des autres régimes (chômeurs, revenu minimum d'existence, détenus, etc.), provoque lui aussi des délais d'octroi très longs, renforçant ainsi la précarité de situations déjà fragiles.

[65] . Proches de la revendication " allocation universelle ", les promoteurs du droit de l'enfant arguent que " fonder le droit de l'enfant est le moyen juridique pour mettre tous les enfants sur un pied d'égalité et supprimerait en même temps toutes les difficultés juridiques et administratives liées à la recherche de l'attributaire, c'est-à-dire le parent travailleur ou non qui ouvrira le droit aux allocations familiales. Il s'agira d'une simplification fondamentale de la législation qui profiterait en premier lieu aux populations les plus démunies " (Dubois, 1991).

faiblesse que la situation française, du fait qu'elles conservent une base militante importante et une indépendance assortie de liens informels très forts avec les instances de décision et d'expertise. En fait la fragilité vient du couplage entre mouvements familiaux et intérêts communautaires.

En Allemagne, le changement de régime est moins perceptible encore. L'enjeu central est celui des prestations familiales dans le contexte d'une dégradation de la situation économique (forte croissance du chômage) et budgétaire du fait de la réunification et de la politique d'intégration monétaire au niveau européen. Le gouvernement allemand s'est engagé dans une politique d'austérité budgétaire qui confère au ministère des Finances une place centrale pour l'ensemble des politiques publiques. Comme pour les autres secteurs de la protection sociale l'enjeu est celui de la préservation du niveau de la couverture sociale. Si dans les domaines de l'assurance maladie, des retraites et de l'assurance chômage, l'orientation vers une privatisation relative de ces risques sociaux est notable (Hassenteufel, 2000), la situation est plus complexe dans le domaine de la famille.

Un des derniers exemples de mobilisation a été fournie par une réforme du gouvernement Kohl, avant l'alternance politique. L'option du gouvernement Kohl consistait à augmenter le montant des allocations versées, tout en supprimant parallèlement les différentes mesures fiscales, réduisant ainsi à peu de choses le caractère déjà faiblement redistributif de la politique familiale allemande. Cette réforme a été vivement critiquée part le F.D.K., pourtant traditionnellement lié à la démocratie chrétienne, considérant qu'elle allait provoquer la dégradation de la situation financière d'un nombre important de familles. A la fin de l'année 1995 cette association a menée une campagne publique (tracts, médias, lettres aux députés) contre le gouvernement et a déposé des plaintes auprès du Tribunal Constitutionnel, moyen d'action de plus en plus privilégié par les associations familiales. Les associations familiales contestaient aussi fortement la non revalorisation de l'allocation parentale d'éducation depuis sa création en 1986 et qui s'inscrit dans la même logique. Le primat de la logique financière limite fortement la capacité d'intervention

des associations familiales, en l'absence de base militante susceptible de susciter une mobilisation élargie, et du fait de la place restreinte de ces associations dans les médias. Il ne s'agit peut-être là que d'une illustration de la faible autonomisation de la politique familiale allemande, malgré l'existence d'un ministère de la Famille, variable explicative déterminante de la place restreinte des associations familiales dans la production des politiques publiques en Allemagne. On peut ajouter que l'adoption d'un certain nombre de mesures favorables à la prise en compte de critères familiaux relève d'autres secteurs de la protection sociale (la prise en compte du travail domestique dans le calcul du montant des retraites, l'aide versée aux familles dans le cadre de la couverture du risque dépendance, la distinction entre adultes sans enfants et adulte ayant des enfants à charge) ou de la dynamique issue de la réunification (par exemple l'augmentation du nombre de crèches dans les länder de l'Ouest afin de les mettre au niveau de ceux de l'Est). La place croissante de la famille dans le système de protection sociale allemand relève bien plus d'orientations politiques (rôle de la démocratie chrétienne) et des évolutions structurelles de la famille que de l'intervention accrue des associations familiales (Lessenich, 1999).

Au Portugal, du fait de la faible structuration des associations familiales, le changement n'est guère sensible. Contrairement à ce que nous avons entrevu pour la France, la question n'est pas de savoir si elles perdent ou non l'espace d'influence qui était le leur, mais bien plutôt de contribuer à définir et à structurer cet espace. C'est le cas depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. En effet, l'enjeu principal est de parvenir à mieux coordonner un système de protection sociale incomplètement développé et fragmenté. Pour ce faire, dans la perspective de maîtrise des dépenses publiques, l'option semble consister dans la recherche d'un équilibre entre contributions publiques, centrées sur la prise en charge des plus démunis (avec la généralisation du dispositif de revenu minimum d'insertion expérimenté en 1996) et interventions du tiers secteur.

L'exemple du " pacte de coopération pour la solidarité sociale " est particulièrement significatif de cette perspective de développement d'un " *Welfare-Mix* ". Pour prendre un exemple très significatif de ce mouvement, le gouvernement portugais a re-signé des conventions avec les Miséricordes pour leur re-confier la gestion d'un certain nombre de centres de soins et d'hôpitaux qui avaient été publicisés au moment de la « Révolution de œillets ». L'Etat ne cherche pas à faire seul, mais à coordonner sur des bases territoriales les ressources d'action sociale et sanitaire. Dans cette perspective, les organisations non-gouvernementales et les associations familiales, en particulier, peuvent jouer un rôle. Mais à condition qu'elles conçoivent leur action en termes de collaboration et de proposition de projets d'intervention combinant les ressources bénévoles, la logique de marché et d'offres de services et celles de la redistribution. Serait-il excessif dès lors de dire que le Portugal avance dans le sens d'une " économie solidaire " sur le terrain de l'aide aux citoyens. En revanche, il n'est pas sûr que les enjeux familiaux demeurent aussi centraux. S'ils le sont au sens où la famille est bien perçue comme une source de protection irremplaçable, en revanche, elle n'est pas pensée en termes de défense d'intérêts ou de groupe de pression.

Enfin, pour ce qui concerne l'Angleterre, le changement de majorité politique n'a, semble-t-il, guère eu d'effets directs sur la manière dont se décline la question familiale. La manière originale de concevoir les responsabilités des pouvoirs publics en matière familiale, en termes de pauvreté et de droits des individus, est tellement inscrite dans la longue durée et dans les catégories cognitives du monde politique, académique et associatif, qu'un changement politique, même majeur, n'est pas de nature à changer fondamentalement la manière dont sont conçus les rapports entre Etat, tiers secteur et famille.

Un des débats les plus forts ayant tenu le devant de la scène publique durant la fin des années 90, nous l'avons déjà évoqué, concerne la mise en œuvre du " Child support Act " de 1991 et sa réforme par le gouvernement Blair. Le centre de la controverse concerne la définition de obligations alimentaires et la

part que peut jouer l'Etat en matière de soutien des ménages fragilisés par les ruptures. Sur ce débat, un certain nombre de points fondamentaux ne sont pas mis en cause : le fait de construire la réponse publique sous l'angle des populations à problème, ici les enfants et les mères de familles monoparentales ; le fait de limiter la logique d'intervention publique à une logique de soutien des ménages pauvres ou, au contraire, à défendre le principe d'un durcissement des obligations alimentaires aux fins de responsabiliser les pères et de les ré-inscrire (comme individu responsable) dans leur rôle parental. La tendance à personnaliser les droits demeurent (défense des droits et devoirs des individus contre la défense des droits de la famille). Quant à la manière dont des citoyens peuvent être amenés à faire valoir leurs intérêts auprès des pouvoirs publics, il semble que l'on est là sur une division du travail entre ceux qui rendent les services et ceux qui, par le biais d'expertise et de recherches, documentent les problèmes et tentent d'influer sur la décision.

Au terme de cette analyse comparée, on peut tirer deux conclusions concernant le secteur lui-même et son évolution en France. La première est la difficulté qu'éprouve cet interlocuteur collectif à maintenir sa propre cohésion interne sur la seule base de la défense des intérêts des familles. Deux lignes de fragmentation apparaissent clairement : une fragmentation politique, au sens des écarts considérables qui opposent les tenants du conservatisme, voire de l'intégrisme religieux et ceux de la gauche ouvriériste ; et une fragmentation concernant les types de familles à représenter. Défendre les intérêts des familles suppose d'en avoir une définition. Or, ces associations, après avoir intégré des types de familles nouveaux, comme les familles monoparentales, non sans certaines tensions entre les veuves et les autres situations monoparentales, sont confrontés maintenant avec les revendications des familles homoparentales, ce qui leur pose la question des fondements de la famille et, en particulier la question de la différence des sexes, comparée à celle des situations de fait. L'association des parents gays et lesbiens ont

demandé d'être intégré à l'UNAF. La réponse qui leur sera faite témoignera des capacités de cette institution qui prétend défendre et représenter toutes les familles d'intégrer ces nouvelles revendications.

La seconde conclusion renvoie à la logique d'intervention sur les politiques publiques. Manifestement, les conditions de leur association au processus de décision demeurent. Cependant, beaucoup de choses ont changé depuis l'entre-deux-guerres et depuis 1945. Tout comme d'autres secteurs de la protection sociale, la question du paritarisme a subi un net recul. Si la désyndicalisation a rongé les bases d'une partie de leur légitimité à orienter l'avenir du système, de même ici, la diversification des formes de vie familiale, le processus d'individualisation ont sapé une grande partie de la légitimité de ces associations de représenter les intérêts des familles. Il est de plus en plus difficile de défendre la famille en tant que telle, en tant qu'institution particulière, sans passer pour défendre une position conservatrice. Il n'est donc guère étonnant que les hauts fonctionnaires et les techniciens de la protection sociale (les directeurs des caisses d'allocations familiales, en particulier) aient de plus en plus de pouvoir sur ces associations et tendent de plus en plus à leur imposer un certain nombre de décisions.

Ce processus d'affaiblissement n'ait contrecarré que par le retour du thème familial par la question des solidarités et de l'entraide, voire par celle de l'obligation alimentaire et, de plus en plus aujourd'hui, de l'aide aux personnes âgées dépendantes. Parce que cette aide est principalement familiale, et qu'elle est relayée par les associations familiales (en particulier « Familles rurales » ou l'ADMR, composantes de l'UNAF) qui fournissent des services aux familles (services bénévoles et professionnalisés), l'enjeu des politiques à l'égard de la dépendance font l'objet d'un investissement porteur pour les associations familiales. Les pouvoirs publics qui ne savent pas bien comment définir une politique dans ce secteur admettent qu'ils ont là un interlocuteur obligé (voir nos publications en annexe sur la politique en matière de dépendance des personnes âgées). En somme, c'est une voie de

renouvellement de la mobilisation à la base, qui portera peut-être ses fruits dans l'avenir.

IIIème PARTIE

L'AVENIR DES REGULATIONS POLITIQUES DE LA FAMILLE

Chapitre 7

Des référentiels pour penser le changement
La contribution d'une sociologie du « privé »

Les analyses des experts de la famille, que sont en particulier les sociologues et les démographes, à côté bien sûr des psychologues, psychanalystes et autres cliniciens de l'âme ou encore les magistrats et les juristes, contribuent aujourd'hui comme hier largement à la construction des problèmes publics en matière de vie privée. Leurs analyses sont de plus aujourd'hui fortement relayées par les médias qui constituent bien, en ce domaine aussi particulièrement, un « quatrième pouvoir ». L'éclairage que donnent ces spécialistes des transformations de la famille peut être plus ou moins directement utilisé par les pouvoirs publics et les gouvernants. Certains de ces spécialistes sont sollicités pour apporter leurs lumières aux politiques, afin d'étayer la décision, de contribuer à l'orienter. Mais d'autres, apparemment moins proches du processus de décision, peuvent jouer un rôle tout aussi crucial en diffusant dans l'opinion publique un certain nombre de représentations de la famille et de ses mutations et risques.

Il n'est bien sûr pas question de proposer ici une sociologie des experts de la question familiale. Il n'est donc pas question de nous extraire et de donner l'impression que nous sommes en mesure d'observer ce « tout petit monde » en parfaite objectivité. D'ailleurs, il est assez clair qu'une telle démarche ne serait probablement possible qu'en appliquant le principe cher à certains

ethnologues qui comme Jeannine Favret-Saada nous suggèrent qu' : « il faut être pris pour comprendre ».

Quoiqu'il en soit, il nous semble plus judicieux de tenter de rendre compte des idées, de dresser une rapide cartographie des modes d'interprétation et du coup des controverses qui traversent ce monde des sociologues de la famille ou de certains d'entre eux ; ces idées et concepts fonctionnant potentiellement comme des « paradigmes » ou des « référentiels » pour l'action publique dans ce domaine.

Penser les changements familiaux

A lire les travaux des sociologues de la famille ou les publications des principaux indicateurs socio-démographiques depuis le début des années 1980, il ne fait guère de doute que la famille a changé[66]. Est-il besoin de rappeler que les modes de constitution, de fonctionnement de l'univers privé des individus ont amorcé au milieu des années 60 une série de changements, qui concernent à la fois la constitution du couple (avec la perte de monopole du mariage), les phases du cycle de vie (avec l'allongement de la jeunesse mais aussi de la vieillesse), la procréation (auparavant conçue comme vocation principale du couple), le statut des partenaires du couple, c'est-à-dire en fait celui de la femme (de plus en plus fréquemment engagée dans une activité professionnelle salariée).

Pour être interprétées, ces transformations ont été rapportées à la famille traditionnelle et, par conséquent, à ce qu'elles pouvaient signifier d'une libération par rapport à l'enfermement dans des rôles prescrits, à une soumission à des finalités justifiant la dissymétrie des statuts et l'exercice du pouvoir de l'homme à l'image d'une société politique hiérarchisée et inégalitaire.

Mais la question qui peut être posée est de savoir si le fait d'avoir brisé le carcan de la famille traditionnelle n'ouvre pas la voie non plus seulement à la

[66] . Cette partie reprend notre contribution à un ouvrage collectif intitulé « Parents et adolescents » (Martin, 2001b).

possibilité de concevoir la famille autrement, mais à celle de rendre incertaine la croyance dans tous les principes sur lesquels était censé s'établir l'univers privé des individus. Ne peut-on dans une certaine mesure évoquer un processus de « privatisation » de la vie familiale, au sens d'une affirmation d'une revendication d'auto-définition et d'auto-référence de la sphère privée par rapport aux normes et à l'ordre public.

Un premier type de lecture des transformations de la famille peut être qualifié de « nostalgique ». C'est manifestement le cas dans les écrits d'Evelyne Sullerot (Sullerot, 1997), même s'il s'agit moins ici de théorie sociologique que d'une posture d'expert et d'essayiste. Mais cette posture nous semble importante dans la mesure où elle oriente largement le débat public, participe à construire les problèmes publics et intervient de plein pied dans les arènes de décision. Dans son dernier ouvrage, *Le grand remue-ménage, la crise de la famille*, cet auteur conforte une certaine vision du sens commun, qui oppose deux périodes et deux conceptions de la famille dans notre histoire contemporaine : « l'âge d'or de la famille » ou « les vingt glorieuses de la famille », correspondant à la période d'après-guerre (1945-1965) et « les trente piteuses de la famille » (1965-1995), marquée par la crise, le déclin et l'affaissement supposée des liens sociaux primaires.

L'idée qui domine manifestement consiste à produire une image quelque peu idéalisée de la famille de la première période : une famille fortement instituée (fondée sur l'institution matrimoniale), stable (avec un taux de divorce inférieur à 10%), basée sur une forte division et complémentarité des rôles des sexes (Monsieur Gagnepain versus Madame Ménagère), féconde (avec près de trois enfants par femme en indice conjoncturel de fécondité) et solidaire, c'est-à-dire respectant une série d'obligations mutuelles et communautaires. A contrario, le diagnostic sur la période contemporaine consiste à souligner, non sans une certaine volonté de dramatisation, l'affaissement, le déclin des valeurs fondatrices de cette institution élémentaire et ses répercussions sur l'ensemble de l'organisation sociale. Ce diagnostic s'appuie sur un certain nombre d'indicateurs démographiques : chute de la fécondité (passant de près

de 3 à 1,7 enfants en moyenne par femme[67]), chute [68] et déritualisation de la nuptialité (50% des mariages ont lieu à l'église catholique au début des années quatre-vingt-dix, contre 75% au début des années soixante-dix), augmentation de la divortialité (de 9% à près de 40% en indice conjoncturel), des naissances hors du mariage (de 6% à près de 40% également). L'image de cette famille des « trente piteuses » est celle d'une famille instable, dont les liens ne résistent plus au temps ; l'alliance volant en éclat et menaçant même les liens de parenté (avec le désengagement des pères). Cette lecture des transformations de la famille dans la période contemporaine, idéalisant le passé et dramatisant le présent et l'avenir, se présente donc à la fois comme un plaidoyer pour cette institution élémentaire de la vie en société qu'est la famille, et comme un appel nostalgique à un retour à la structure familiale traditionnelle, seule garante de paix sociale et de développement.

Cette vision des changements familiaux, qui est d'abord une vision idéologique et politique, fait délibérément l'impasse sur un certain nombre de questions et de discussions (notamment sur le choix des indicateurs permettant de décrire les comportements familiaux) et privilégient tous les arguments qui servent l'opposition idéalisation / dramatisation. On en oublie presque d'autres constats qui insistent plutôt sur les permanences. Pourquoi, par exemple, ne pas rappeler que plus de huit enfants mineurs sur dix vivent aujourd'hui avec leurs deux parents mariés ensemble ? Pourquoi négliger le fait que les liens familiaux continuent d'être le véhicule de nombreuses formes d'entraide et de soutien mutuel ? Pourquoi ne pas souligner aussi que la famille reste largement plébiscitée par nos contemporains dans les différents sondages d'opinion ?

La nostalgie ou l'inquiétude d'un ordre ancien qui s'estompe n'est pas absente non plus de la lecture que nous propose Louis Roussel dans *La famille incertaine* (1989), même si son interprétation n'a rien d'équivalent avec la volonté prescriptive émanant de l'essai d'Evelyne Sullerot. Le diagnostic

[67] . On assiste depuis 1997 à une reprise de la fécondité mesurée par l'indicateur conjoncturel qui atteindrait 1,89 en 2000, ce qui positionne la France en première position à l'échelle européenne.

consiste alors à repérer une « double désinstitutionnalisation », au sens où non seulement la famille se déritualise, où les acteurs sociaux ne se reconnaissent plus dans les institutions qui étaient garantes de l'organisation de la vie privée, mais aussi au sens où le droit lui-même s'est adapté aux mœurs en se sociologisant et en cherchant à réguler les situations de fait. Une fois encore, l'image est celle d'un changement brutal, non dénué de risques. Si la lecture proposée est moins idéologique que la précédente, elle donne également une image relativement inquiétante, parce qu'incertaine de la famille contemporaine.

François de Singly (1993 et 1996) propose une tout autre théorie du changement familial, liée pour une part aux transformations identitaires produites par la généralisation de l'accès au capital scolaire : un capital incarné et individualisé. Nous serions passés d'une famille « traditionnelle » « moderne 1 », centrée sur la reproduction sociale, la transmission du patrimoine matériel et la perpétuation des lignées, à une famille « individualiste et relationnelle » « moderne 2 », centrée sur la production des identités, par et dans la relation. « La famille 'moderne 2' se distingue de la précédente par le poids plus grand accordé au processus de l'individualisation. L'élément central ce n'est plus le groupe réuni, ce sont les membres qui le composent. La famille devient un espace, privé, au service des individus » (Singly, 2001, p. 8).

Cette dimension relationnelle de la production des identités se manifeste aussi bien dans la relation conjugale (l'alliance) que dans la relation de parentalité (la filiation), sous la forme de ce qu'il qualifie d'un « effet pygmalion », c'est-à-dire des effets identitaires produits par le regard de ces « autres significatifs », qui permettent d'actualiser en nous ce que nous ne sommes que potentiellement. Le changement amorcé dès le milieu des années soixante aurait à voir avec un processus d'émancipation des rôles et figures

[68] . Le nombre des mariages annuels est passé de 346 000 en 1965 à 253 700 en 1994, point le bas depuis la Seconde guerre mondiale. Une reprise s'amorce depuis lors avec 271 400 mariages en 1998 et même un peu plus de 300 000 en 2000, retrouvant pratiquement le niveau de 1980.

traditionnelles de la famille et de la parenté, ou encore avec un mouvement de détraditionnalisation, liée à l'individualisation.

Cette thèse de l'individualisation rejoint aussi celle d'auteurs comme A. Giddens (1992) ou U. Beck (1992). Pour ces auteurs, effectivement, les transformations de la vie privée ne signifient pas la fin de l'institution familiale, mais la reconfiguration de cette institution sur un mode plus démocratique et horizontal. Contrairement au modèle de la famille nucléaire, et en cela réside l'essentiel du changement, tout comme chez F. de Singly, la dimension de coproduction des identités dans un rapport plus égalitaire devient première par rapport à l'inscription dans des statuts et des rôles prédéfinis et hiérarchisés. On peut donc parler, à l'instar d'Anthony Giddens, d'un processus de démocratisation de la sphère privée (voir aussi Commaille & Martin, 1998).

Les femmes seraient les principales instigatrices de cette transformation. En faisant de la « relation pure » - une relation d'égalité sexuelle et émotionnelle - , ou encore de l'*ethos* de l'amour romantique, le moteur d'une révolution dans la sphère intime, elles seraient les vecteurs de cette démocratisation de la vie personnelle, dont les effets ne peuvent que retentir sur l'ensemble des institutions sociales. Les principes qui structurent aussi bien la vie publique que la vie privée renvoient désormais aux idées d'autonomie, de relations contractuelles, libres et égales, à la capacité des individus d'être « self-reflective » et autodéterminés, c'est-à-dire en position de délibérer, juger et choisir. L'autonomie ou l'autonomisation sont au cœur de cette transformation. Elle suppose donc la réalisation d'un projet identitaire, qui s'appuie sur des relations égalitaires à l'autre. Ce faisant, l'autonomie personnelle permet et engage le respect de l'autre. Cette autoréférence n'est pas un individualisme au sens d'un égoïsme.

L'amour romantique auquel Giddens fait référence suppose qu'un lien émotionnel durable soit établi avec l'autre sur la base de qualités intrinsèques à la relation elle-même. Cet engagement des individus les rend totalement responsables et décideurs des conditions de leur association, du maintien ou de

l'arrêt de leur relation / engagement. Au principe même de ce type de relation, on trouve « l'idéal d'authenticité », formulé aussi par Charles Taylor (1992). La révélation de soi s'appuie à la fois sur le fait d'être reconnu par l'autre, mais aussi de le reconnaître, non pas seulement sur le plan de l'interaction, mais sur celui de l'engagement, des droits et des devoirs que l'on se reconnaît, du sentiment d'obligation que l'on contracte. Celui-ci se doit en outre d'être conçu comme le résultat d'un processus de discussion et d'accord, révisable, ce qui suppose en conséquence, la confiance.

Giddens considère donc la modernisation de la vie privée comme une valeur en soi, permettant en même temps révélation de l'identité, autonomisation, reconnaissance de l'autre et établissement de relations égalitaires (au sens où l'on veut bien considérer l'autre comme étant son égal). Mais plus encore, tout comme Taylor, il montre que l'idéal d'authenticité, s'il est considéré comme une valeur en soi, peut permettre d'échapper à l'écueil d'un individualisme, au sens d'un égoïsme, d'une atomisation sociale, ou en tant qu'il signifie la poursuite de ses propres intérêts, en dernière instance. Cet idéal d'authenticité, cette logique d'autodétermination sont le résultat de relations sociales, d'interactions sur des bases égalitaires[69].

Cette lecture des transformations de la vie privée permet, par exemple, d'expliquer l'*aggiornamento* qu'a connu le mariage comme instituant le conjugal. Le mariage, comme institution sociétale fixant des droits et devoirs universels (mais inégaux) pour chaque membre du couple, ne peut plus répondre à cette nouvelle conception des rapports conjugaux. Pour que le mariage puisse signifier l'engagement réciproque, il doit prendre une autre forme : celle d'un quasi-contrat susceptible d'être discuté en cas de sentiment d'injustice ou d'oppression, en vue d'une révision. Seule la réflexion et le dialogue peuvent permettre de produire cet engagement, sans cesse à renouveler. Nul besoin d'une normativité externe, subie parce que surplombante, l'important est dès lors d'être en position de produire la norme

[69] Pour un développement et une clarification de ces idées, voir Giddens et Pierson (1998), Beck, Giddens et Lash (1994).

« entre-soi », de s'inscrire dans une logique de production normative horizontale.

Cette lecture en termes de modernisation réflexive ou de processus d'individualisation est une alternative par rapport à la controverse classique entre les défenseurs et les détracteurs de l'individualisme. Quand pour les uns, il débouche sur l'anomie, l'égoïsme, « l'intérêtisme » ; pour les autres, il est l'expression de l'émancipation des carcans de la tradition et la possibilité pour l'individu d'écrire enfin sa propre histoire. En effet, la question n'est peut-être pas de se situer en défenseur de cette transformation ou en détracteur, nostalgique des mécanismes intégrateurs de la société moderne, mais de comprendre que ce processus d'individualisation a des effets différenciés dans la société contemporaine.

La famille n'est pas une île

L'écueil de cet idéal n'est pas l'égoïsme, l'individualisme comme refus de reconnaissance de l'autre, mais le fait qu'il suppose une égalité de ressources pour ceux qui s'inscrivent dans ces rapports de reconnaissance mutuelle. La critique ne doit donc pas viser le principe de l'authenticité ou la valeur de l'autonomie mais les conditions de leur réalisation. Tout comme « la démocratie politique suppose que les individus aient des ressources suffisantes pour participer de manière autonome dans le processus démocratique » (Giddens, 1992 : 195), la « relation pure » nécessite non une égalité de ressources ou de postures, mais une capacité à s'inscrire dans une telle relation égalitaire. Comme le signale Robert Castel (2001), « pour être positivement un individu, il faut un socle, une assise, des supports » (p. 19).

C'est bien là que le bât blesse et que se manifeste « l'individualisme négatif », expression des inégalités sociales et de genre. Il ne s'agit pas du risque d'anomie ou d'une autoréférence égoïste, mais d'un problème d'inégalités de ressources pour accéder à la négociation, à la prise de parole dans le jeu démocratique privé ou public. D'où les risques de « fragmentation sociale » que mentionne Taylor en conclusion de son essai *Grandeur et misère*

de la modernité, en se référant à la situation américaine. Ceci nous amène à distinguer clairement les promesses de la modernisation et leur effectivité, mais aussi à analyser les conséquences de l'écart éventuel entre idéal et réalité sociale. Ulrich Beck (1992) voit dans cet écart, dans ces contradictions entre l'idéal et l'effectif, un des mécanismes fondamentaux de la « nouvelle modernité » qui se dessine par ce qu'il qualifie de « modernisation réflexive ». Là encore, la transformation de la famille est mise au centre de l'analyse. La dynamique de l'individualisation, le processus d'égalisation idéalisé par la modernité concerne aussi bien le privé que le public.

Cette promesse d'égalisation a produit l'effondrement d'un des piliers de la société industrielle, du côté du privé : la famille nucléaire, fondée elle-même sur la division des rôles des sexes et le partage inégal des droits selon le genre. Car, en effet, on peut considérer que le modèle de la société industrielle s'appuyait sur la séparation des rôles des sexes, avec l'homme-pourvoyeur et la femme éducatrice et responsable du travail domestique et gratuit. L'accès au travail salarié de l'un présupposait que le travail domestique soit assumé par l'autre. En ce sens, la société industrielle n'a jamais consacré les principes de la modernité (la liberté individuelle et l'égalité) qu'à un seul des deux genres. C'est la raison pour laquelle Beck considère d'ailleurs que cette société n'a jamais été véritablement moderne, mais a conservé une composante féodale (Beck et Beck-Gernsheim, 1995).

On peut comprendre ainsi que l'effritement de la famille nucléaire au milieu des années 60, ce que l'on a qualifié à l'époque de la « crise de la famille », ait anticipé la crise économique des années 70. Le fondement du changement dans la sphère privée n'est donc pas à rechercher dans l'effet mécanique d'une transformation économique de la société industrielle, mais bien plutôt dans le fait que les citoyens et surtout les citoyennes ont sommé, en quelque sorte, la société industrielle de tenir ses promesses. Les bases de l'institution familiale, qu'il s'agisse de la famille traditionnelle ou de la famille nucléaire, ont été ébranlées : mariage, sexualité, rôles parentaux, etc.. Cette transformation de la famille, qui s'est traduite par l'agitation des indicateurs socio-démographiques

évoqués précédemment, est donc le signe d'une transformation plus globale liée au processus de modernisation lui-même, dans lequel les individus ont cherché à s'émanciper des structures sociales de la société industrielle, en s'appuyant sur leur capacité réflexive.

Ulrich Beck qualifie de « détraditionnalisation » ce processus de transformation sociale qui affecte aussi bien la sphère privée que publique. Ce processus a en quelque sorte participé à dissoudre les catégories-clé qui permettaient de penser la société industrielle : classes sociales, catégories de genre, famille nucléaire ; catégories sur lesquelles s'appuyaient aussi bien les représentation sociales, la conscience collective que les organisations politiques et les institutions. La dynamique de la modernisation que nous avons traversée durant les trois dernières décennies aurait dissout les classes sociales dans le capitalisme, mais aussi rendu illégitimes les prescriptions et assignations de rôles selon le genre. La conscience des écarts de conditions selon le genre impose que soient discutées et renouvelées le « contrat de genre », c'est-à-dire les conditions des relations entre les sexes.

Cette contradiction entre une conscience des enjeux d'égalité et l'absence de changements pratiques peut être explosive et engendrer une augmentation des raisons de conflits et d'oppositions au plan micro-social. On peut ainsi considérer que l'augmentation de l'instabilité des couples est le résultat de cette tension qui se répercute entre hommes et femmes. Mais, ces conflits dans la sphère privée ne doivent pas être interprétés au seul plan relationnel et clinique, car ils témoignent beaucoup plus globalement de ce processus de modernisation et d'individualisation. Ainsi, par exemple, les attentes élevées que développent les jeunes femmes en termes de possibilité de se révéler par leur travail s'accommodent mal de l'inertie avec laquelle évoluent les comportements masculins en termes de division du travail domestique et de prise en charge des enfants, mais aussi en termes de respect de l'égalité de principe fixé par le droit (au plan constitutionnel, politique, comme au plan du droit du travail, etc.). Comme le formulent Ulrick Beck et Elisabeth Beck-Gernsheim : « *As traditional social identities gradually fade, the antagonisms*

between men and women over gender roles emerge in the very heart of the private sphere" (1995, p. 2).

Modernité et démocratisation : des référentiels pour l'action publique

A la lumière de cet ensemble de travaux et interprétations, trois lignes de tension nous semblent lisibles[70], qui peuvent permettre d'organiser et de décoder le débat public sur les rapports entre famille et ordre public, même si elles ne sont pas nécessairement ou également reprises par les autres acteurs de la régulation politique de la famille.

Une logique d'émancipation

Par émancipation, il faut entendre que la sphère privée a été traversée par un mouvement de révélation de l'individu et par l'affirmation de son nouveau pouvoir : celui de concevoir l'établissement de son univers privé sur le mode du choix électif en référence au « principe d'autonomie ».

Cette *émancipation* de l'individu par rapport à des cadres sociaux dans lesquels il devait inscrire son intimité a pu être interprétée comme participant d'un « individualisme positif », comme l'expression d'une « démocratisation de la vie personnelle » (Giddens, 1992). Ce qui s'annonce, c'est une reconfiguration de l'univers privé des individus en fonction de leurs aspirations mais aussi de nouveaux principes qui empruntent au mode démocratique. C'est ce qui incite Anthony Giddens à établir un lien entre cette « démocratisation de la vie personnelle » et l'ordre politique. Autant la famille traditionnelle était conçue comme un *ordre* familial qui était en même temps un ordre politique (la hiérarchie à l'intérieur de la famille légitimait en la naturalisant celle à la base d'une société politique autoritaire et inégalitaire : le père, le chef de l'État, les sujets...), autant les nouvelles conceptions de l'univers privé des individus répondant à cette « démocratisation de la vie personnelle », non seulement font écho à la démocratie politique, mais ouvrent

[70] . Cette partie reprend un texte publié avec Jacques Commaille (Commaille et Martin, 1999).

la perspective d'une réciprocité positive entre ces deux niveaux de démocratie. Après avoir été fusionnés, le « privé » (l'intime, le domestique, le familial...) et le « public » (l'État et ses diverses instances, la société politique...) ont été distingués par la volonté des individus de préserver leur *privacy* (pour emprunter ce terme anglais qui porte significativement cette idée d'autonomie). C'est sur la base de cette distinction entre les deux univers que peut se concevoir une interaction conforme au projet démocratique. En se référant à David Held (1986), Anthony Giddens rapproche ainsi les principes de la démocratie politique de ceux qui se manifestent dans la sphère du « privé » : principe d'autonomie, de relations libres et égales, capacité des individus à être *self reflexive* et auto-déterminés, c'est-à-dire en position de délibérer, de juger, de choisir et de négocier, de suivre divers cours possibles de l'action (Giddens, 1992).

Avec tout ce courant d'analyse, nous nous situons dans une perspective optimiste où l'individualisme ne constitue pas une menace, un risque. Il ne s'agit pas d'un individualisme au sens d'un égoïsme mais d'un individualisme compatible avec le *Bien Commun.* La perception d'un univers privé où la réalisation de soi peut s'accompagner d'un « souci de l'Autre » s'élargit à celle d'un univers privé où l'affirmation de la primauté de l'individu sur l'entité famille et la nature des relations sur un mode plus égalitaire prédisposent au bon accomplissement d'une citoyenneté active. L'individualisme ne serait pas, dans cette vision des choses, la cause d'une « citoyenneté négative ». Elle suppose cependant que soient combinées indépendance et autonomie. « L'indépendance, et notamment l'indépendance économique, est la manière dont l'individu peut, grâce à ses ressources personnelles, tirées de son activité, moins dépendre de proches ; l'autonomie est la maîtrise du monde dans lequel cette personne vit : monde défini par l'élaboration soit de règles personnelles, soit, en cas de vie commune, de règles construites dans la négociation à plusieurs. Lorsque ces deux dimensions sont réunies –indépendance et autonomie- alors l'individu moderne a le sentiment d'être libre, au moins dans sa vie privée » (Singly, 2001, p. 11).

Une demande d'institution

Mais ce processus émancipateur est limité par une autre tendance : celle qui affirme le besoin de valeurs partagées, d'institutions de référence, celle qui se soucie de la « préservation du Bien Commun » et de *l'institution*, jusqu'à provoquer parfois la confusion entre les nostalgiques de la famille traditionnelle associée à la conception réactionnaire de l'ordre politique et ceux s'inquiétant de manifestations d'affaiblissement du lien social et politique ou même de la fragilisation des « fondements anthropologiques » de la société. L'inquiétude consiste à se demander si l'on saura encore « faire société » si les seules références communes s'élaborent dans l'espace clos de l'interaction duelle et privée. Comment « faire société » si les accords légitimes sont seulement ceux que l'on définit dans l'entre-soi ? Comment « faire société » si l'on ne conçoit plus de « faire famille », au sens de construire une institution qui organise les liens entre vie privée et espace public ? Comment faire société, si l'on ne partage plus un socle commun de valeurs sur lesquelles pourraient prendre appui les normes collectives ?

Dans son essence, si l'on peut dire, cette organisation de l'univers privé des individus qu'on appelle « la famille » relève en effet d'une conception holiste, où l'individu n'est qu'un des éléments d'un ensemble constituant un tout qui est plus et autre que chacun des éléments qui le composent. Suivant cette conception, l'individu n'existe pas en tant que tel, mais seulement en tant qu'il est membre d'une famille, c'est-à-dire qu'il appartient à une instance elle-même investie de fonctions sociales considérées comme vitales pour la société tout entière, son existence et sa perpétuation (assurer la reproduction biologique, élever et éduquer les enfants, participer ainsi à la fonction essentielle de socialisation, mettre en œuvre des solidarités privées en complément ou en lieu et place des solidarités publiques, ce qui peut être conçu comme autant de façon de contribuer à la reproduction sociale...).

C'est dans le cadre de cette définition du « privé » par rapport au « public » que s'inscrivent les lois fondamentales ou les principes fondateurs soulignés par l'anthropologie et qui concernent la filiation. C'est à partir d'elle que peut

être justifiée la volonté d'instaurer un contrôle étroit des modes de constitution et de fonctionnement de l'univers privé des individus. Ainsi, les conditions de la reproduction biologique, de l'établissement de la filiation, de l'alliance, l'établissement des statuts au sein de la « famille », l'accompagnement des rôles familiaux, l'économie des relations familiales, celles des relations entre générations, etc., doivent être étroitement contrôlées par des règles parce que tout ce qui concerne l'univers privé des individus participe de l'ordre social et de l'ordre du monde. C'est pourquoi, dans cette perspective, la « famille » ne doit pas être seulement une réalité établie par la seule volonté des individus, leurs seules inclinations, mais elle doit être *instituée* en référence à des finalités supérieures.

La demande d'institution peut donc entrer directement en contradiction avec la logique d'émancipation. Le processus d'individualisation tel qu'il se manifeste dans les évolutions rappelées ci-dessus risque d'être interprété comme un individualisme au sens d'un égoïsme, c'est-à-dire comme une menace pour les intérêts vitaux de la société. Cette opposition entre individualisation et risque d'anomie croise alors les préoccupations de pères fondateurs de la sociologie, au siècle dernier ou au début de ce siècle, comme Alexis de Tocqueville ou Emile Durkheim, qui percevaient dans l'avènement des sociétés démocratiques et modernes à la fois une promesse et un péril.

Dans le cadre de cette perception de l'évolution, les observations des indicateurs démographiques vont conduire à la formulation de considérations pessimistes sinon alarmistes sur les menaces qui pèseraient, plus largement que sur la famille, sur la société elle-même. C'est manifestement la perspective de Louis Roussel dans l'ouvrage cité précédemment. Il estime ainsi que c'est « l'existence même de la famille et indirectement la viabilité de notre société qui est en jeu » (Roussel, 1989). La période où discours savant, actions du législateur et du politique convergeaient pour consacrer l'entrée des comportements privés dans une nouvelle modernité, pour reconnaître formellement les aspirations des individus dans l'établissement de leur univers privé, semble se clore et les regards se tournent de nouveau vers *l'institution*.

Il importe alors de procéder à une « restauration de l'institutionnalité » (Roussel, 1989). En se centrant sur le « malaise dans la filiation », Irène Théry a parfois prolongé et approfondi cette lecture, en insistant sur l'importance du droit, de la « fiction juridique » qui participe de la définition de règles universelles (Théry, 1993).

Le souci de protection

La vision optimiste de cette nouvelle articulation de l'individuel et du collectif que suggère l'idée d'un double processus de démocratisation à l'œuvre dans le « privé » et dans le politique est ainsi confronté à une première incertitude sur ce que nous pourrions appeler la faisabilité d'un tel passage. Si les analyses où est soulignée l'importance de ce référentiel de la préservation du Bien Commun et où est préconisée une nouvelle restauration de l'institution, ont connu une telle audience dans la période récente, cela tient certainement au fait qu'elles répondent à une angoisse plus ou moins diffuse d'un délitement du social, laquelle est activée par les effets déstructurants de l'économique lui-même et de l'effritement de la société salariale (Castel, 1995).

Les représentations sur l'avenir de nos sociétés conduisent alors à solliciter un troisième référentiel : l'exigence d'une gestion publique des risques sociaux assortie d'une demande légitime de protection. La seconde incertitude face à l'idée de ce que nous appelons une double démocratisation est ici l'inégale capacité des individus à s'y inscrire, le fait que les inégalités de ressources dont disposent les individus ne leur permettent pas de participer tous positivement à ce double processus. Au contraire, paradoxalement, certains individus sont plus que d'autres exposés à des *risques* résultant de cette « détraditionnalisation » s'opérant au sein de la sphère privée. Comme l'a bien montré Franz Schultheis, parallèlement à la « libéralisation des mœurs» consacrée par un droit libéral, se sont constitués des « risques familiaux » comme autant de risques sociaux exigeant l'intervention croissante d'un État social contredisant les orientations d'un État libéral (Schultheis, 1992).

La famille, une fois dépouillée de ses parures en termes de valeurs, si elle n'est plus la seule modalité de survie comme elle a pu l'être dans l'histoire, reste pour certains un espace nécessaire sinon contraint de solidarité matérielle, une instance qui remplit une fonction de protection pour les membres qui la composent. Elle le fait à proportion précisément des ressources dont elle dispose comme en témoignent les formes différentes de flux matériels entre les générations à l'intérieur d'une famille : en quantité et dans leur nature même (Attias-Donfut, 1995), on encore les mobilisations de degré très variable de la parenté suite à un divorce de l'un de ses éléments (Martin, 1997), ou encore à l'occasion de la prise en charge d'un parent âgé (Lesemann & Martin, 1993). Le constat est ici du même ordre que celui portant sur les ressources fortement inégales dont disposent les familles pour participer à la reproduction sociale ainsi que ne cessent de le montrer, par exemple, les travaux sur l'école (Dubet, 1997) ou plus largement, sur les processus de diffusion des capitaux culturels (Schultheis, 1997).

Rien n'illustre mieux ce phénomène des inégalités de ressources dont disposent les individus pour entrer dans ce processus de démocratisation que la situation des familles dites « monoparentales », en fait dans la quasi totalité des cas celle de femmes restées seules en charge d'enfants après que soit intervenue une rupture de leur couple (Martin, 1999). Ce que masque un discours universaliste sur la famille, uniquement traitée en termes de valeurs, c'est le fait qu'elle est l'instance par excellence au sein de laquelle s'inscrivent des inégalités dont elle est aussi le vecteur : celles entre catégories sociales, celles entre les femmes et les hommes. Les familles dites « monoparentales » sont précisément l'illustration de cette double inégalité. La pauvreté dont sont victimes beaucoup d'entre elles découle le plus souvent de celle de leur milieu social d'origine et de leur condition de femmes. Les femmes sont plus spécifiquement exposées à la précarité matérielle dans la mesure où aux inégalités qu'elles sont susceptibles de subir comme tout individu entrant sur le marché du travail s'ajoutent celles tenant au fait qu'elles restent les gardiennes de la famille. A ce titre, elles sont plus ou moins en mesure de s'engager dans une activité professionnelle salariée. Si elles le font, c'est avec

le handicap de leur « responsabilité familiale » peu ou pas partagée, ce qui s'illustre par leur présence plus grande dans des emplois précaires ou des formes d'emploi, comme le travail à temps partiel, seuls en mesure de permettre une moindre incompatibilité entre vie professionnelle et vie familiale.

Le rappel des inégalités de ressources entre les individus nous paraît avoir ici une double vertu. Il permet d'abord de souligner que l'adhésion au premier référentiel que nous avons évoqué, celui des aspirations démocratiques, risque de porter sa propre négation s'il n'intègre pas précisément l'exigence du respect du principe d'égalité au fondement du projet démocratique. La référence aux inégalités fonctionne ensuite comme moyen de retour au principe de réalité et comme moyen de démystification d'une référence exclusive aux valeurs, à un traitement de la question des mutations dans l'établissement de l'univers privé des individus uniquement dans des termes moraux. L'universalisme de la famille apparaît alors bien comme un mythe et les soi-disant faiblesses morales de ceux qui échouent dans la réalisation de leur vie privée, comme une réduction inacceptable dans l'analyse des raisons pour lesquelles ils échouent[71].

D'où le renversement qu'il est nécessaire d'opérer pour transformer ce qui est présenté comme une défaillance morale en une défaillance ayant des causes économiques et sociales. Quand un homme et une femme se trouvent en situation de chômage, l'image qu'ils offrent à leurs enfants est une image dévalorisée qui peut conduire à ce qu'on a appelé une « disqualification parentale ». Parler alors de responsabilité des parents quand des difficultés surgissent avec leurs enfants et envisager par exemple des mesures concernant les prestations qui leur sont versées, c'est faire peu de cas des raisons

[71] . Une synthèse sur les relations entre famille et chômage (Commaille, 1999) fait ainsi apparaître que les situations de chômage et, par conséquent, de précarité qu'elles entraînent, ont des effets tant sur les modes d'organisation de la vie privée (« s'installer » devient plus difficile pour les jeunes concernés qui sont plus que d'autres contraints de rester au domicile parental), sur le fonctionnement de l'univers privé (en termes de choix d'avoir ou non des enfants, en termes de tension entre les partenaires du couple jusqu'à la rupture plus fréquente), sur l'économie des relations entre les membres de l'univers privé (l'accomplissement des rôles respectifs, le respect des statuts de chacun deviennent plus difficiles à préserver).

éminemment socio-économiques qui ont provoqué de telles situations (Martin & Debroise, 1999).

Les façons dont le social impose ainsi sa présence dans un univers qu'on tend à représenter comme étant uniquement un univers de sentiments et de valeurs justifient l'introduction de ce troisième référentiel d'exigence de gestion publique des risques sociaux, un référentiel inspiré par la demande de *protection.* La convergence d'un retour de la question sociale (comme effets sociaux d'un bouleversement du système productif et de la société salariale) et d'une multiplication des « risques familiaux » a contribué à imposer ce troisième référentiel, ceci dans un contexte où, même si elle subit les tentatives de disqualification du néolibéralisme, la protection sociale représente un acquis qu'il est difficile de remettre ouvertement en question.

En présentant ces trois référentiels - celui des aspirations démocratiques, la demande d'*émancipation*, celui du souci de préservation du Bien Commun suscitant une volonté de restauration de l'*institution* et celui de l'exigence de gestion publique des risques sociaux se manifestant par une demande de *protection* - nous proposons de délimiter un espace : celui des débats politiques ponctuant les relations « privé »-« public », celui des mesures politiques qui sont prises en la matière. Si le mouvement d'émancipation des individus dans l'établissement de leur univers privé est irréversible et si l'on peut concevoir que ce mouvement soit associé au projet démocratique, il reste à gérer la *tension* de ce référentiel avec les deux autres.

La tension avec le référentiel du souci de préservation du Bien Commun peut être celle de la réaction politique, c'est-à-dire celle de la tentation du retour à un ordre familial qui est en même temps un ordre politique. Mais cette tension résulte également des incertitudes quant à la compatibilité entre la juste expression des intérêts individuels et la nécessaire préservation du collectif, incertitudes découlant pour certains aussi d'une absence de définition claire des limites à tracer éventuellement à cette volonté d'émancipation. La tension avec le référentiel d'exigence de gestion publique des risques sociaux peut tenir à cette orientation adoptée par certains de prendre prétexte de la menace

sur le collectif que ferait courir la volonté d'émancipation pour faire pression par l'intermédiaire des conditions d'attribution de la protection publique. Mais nous avons vu que ce qui constituait la menace de négation du premier référentiel et de ses vertus supposées, c'était d'abord la persistance des inégalités.

Chapitre 8

Familles et Etats-providence
La contribution d'une sociologie de l'Etat et des politiques publiques

> « L'Etat, comme Etat-providence, devient l'interlocuteur de la famille, court-circuitant ainsi le débat entre la famille et la cité » Geneviève Fraisse

La littérature scientifique, très abondante dans le monde anglo-saxon, qui réfléchit aux transformations des Etats-providence est un autre réservoir d'idées et de « référentiels » pour articuler vie privée et interventions publiques et orienter l'action publique. Si la dominante de ces travaux comparatistes, des années 1950 jusqu'au début des années 1990, a privilégié une réflexion sur l'Etat et sur les enjeux macro-économiques (Titmuss, 1958 ; Wilensky, 1975 ; Korpi, 1978 ; Flora & Heidenheimer, 1981, Ashford, 1986), une autre, développée particulièrement par des sociologues et politistes féministes depuis une dizaine d'années, montre à quel point les questions de genre, de vie familiale, les enjeux domestiques sont au cœur de cette réflexion sur l'Etat et sur ses recompositions. Pour cette école de pensée, dont nous présenterons les grandes lignes, il semble qu'il soit à peu près impossible de penser la vie privée sans tenir compte de cette variable de l'intervention publique et réciproquement. Comme l'écrit Mary Daly, « *Among other processes, the definition of what constitutes family and 'private' social relations came more and more to be influenced by welfare state and other*

public policies. It is no exaggeration to say, therefore, that in the late twentieth century what it means to be a woman or a man, married, single, young or old, is crucially influenced by the welfare state" (2000, p. 1)[72].

En suivant les traces de ce type d'analyse, on réalise que l'intrication entre famille et politique, évoquée au début de ce travail, existe bel et bien encore, quoique que sous une forme totalement renouvelée. Certes, il y est à nouveau question d'ordre privé et d'ordre public, de combinaison des formes de la protection, de possibilités données par l'Etat protecteur d'assurer les assises des individus, mais il y est aussi question de démocratie et d'enjeux de genre et de mixité. Vus sous cet angle, les choix en matière de régulation de la famille, des populations et de leurs problèmes sociaux, les réformes des systèmes de protection sociale apparaissent comme porteurs d'enjeux fondamentaux pour les modes de vie et l'équilibre de nos sociétés développées.

Le domestique dans les modèles d'Etat providence[73]

Si le thème de la « crise de l'Etat-providence » ou de la transformation des systèmes de protection collective[74] n'est pas une spécificité française, les éléments du débat, les controverses, les interprétations et les scénarios de solution envisagés depuis le début des années 1980 présentent selon les pays développés un certain nombre de nuances, et ce malgré de nombreux points de convergence au niveau des tendances démographiques et socio-économiques (déséquilibre entre les générations, instabilité et désinstitutionnalisation des liens familiaux, évolution du chômage, progression de l'emploi féminin, tertiarisation, mais aussi précarisation de l'emploi, raccourcissement de la

---

[72] . Robert Castel fait le même type de constat lorsqu'il écrit : « On pourrait se demander dans quelle mesure la famille est façonnée par les dispositifs de l'Etat-Providence et dans quelle mesure, en retour, elle collabore aux généralités de l'Etat-Providence » (Castel, 1991, p. 25).

[73] . Ce chapitre reprend notre contribution à l'ouvrage dirigé par J. Commaille et B. Jobert (Martin, 1998a).

[74] . Malgré la popularité de l'expression désormais consacrée de « crise de l'Etat-providence » (Rosanvallon, 1981), qui aurait pu laisser penser à la fin d'un système, on peut légitimement se demander si, du fait de sa permanence sur les vingt dernières années, il est encore justifié de parler de crise, ou s'il ne serait pas plus juste d'évoquer plutôt la transformation, mutation ou adaptation progressive du système de protection sociale, comme le suggère Bruno Jobert (1994).

période de vie active par un retard de l'accès au premier emploi et par des sorties précoces du marché du travail, etc.).

Intervient bien sûr au premier chef l'intensité relative du chômage selon les pays, qui s'impose avec plus ou moins d'urgence comme le premier facteur de cette crise ou la priorité de l'agenda politique[75]. Mais les nuances de ce débat international sont aussi le résultat d'un ensemble complexe d'autres facteurs, parmi lesquels on peut citer : la différence des idéologies politiques dominantes ; la force ou la faiblesse relative des mouvements sociaux concernant ces problèmes de protection collective ; les écarts dans la manière dont ont été construits historiquement les risques sociaux et les réponses institutionnelles aboutissant à différents types ou modèles d'Etat-providence (voir Meny & Thoenig, 1989) ; la différence des systèmes d'action publique producteurs des référentiels ou des modèles d'actions et de leur ajustement (Guillemard, 1986 ; Jobert & Muller, 1987 ; Jobert, 1994) ; mais aussi la variabilité des représentations sociales concernant les limites et les modes d'articulation du "privé" (au sens de vie privée ou de famille) et du "public" (État et collectivités territoriales) et de leurs responsabilités respectives.

Le processus d'intégration européenne, la globalisation des échanges économiques et les réformes en cours des systèmes nationaux de protection sociale ont, ces dernières années, considérablement intensifié le débat scientifique sur la comparaison des Etats-providence. Il semble cependant que l'on soit passé, en à peine trois décennies, d'un débat centré sur l'émergence de l'Etat-providence dans les pays industrialisés, à l'identification de types ou régimes d'Etat-providence, avec des controverses sur la nature des variables à prendre en compte ou sur le nombre de ces régimes typiques (Ferrera, 1996 ; Castles, 1995), pour déboucher actuellement sur une analyse des trajectoires de ces systèmes de protection sociale (Martin, 1997). Cette dernière perspective diffère de l'orientation développementaliste dominante dans les

[75] . Comme l'écrit Robert Castel, « le chômage n'est pas un risque comme un autre (comme l'accident du travail, la maladie ou la vieillesse impécunieuse). S'il se généralise, il assèche la possibilité de financement des autres risques, et donc aussi la possibilité de se couvrir lui-même » (1995, p. 398).

années 60 et 70, au sens où elle privilégie les mutations que connaissent ces différents régimes, pose la question de leur convergence ou de leur démantèlement partiel, ou encore celle de leur adaptabilité relative, et propose différentes lectures du changement en cours.

Dans ce débat européen, la classification de G. Esping-Andersen (1990) en trois principaux régimes de *Welfare-State*, affinant la proposition de Titmuss (1974), a manifestement constitué un tournant et une impulsion, si l'on en croit l'importance des discussions qu'elle a suscitées tout au long des années quatre-vingt-dix. En effet, cet auteur a proposé, en quelque sorte, une synthèse des analyses développementalistes et typologiques de la période précédente. Plusieurs niveaux de critiques ont été formulés à l'égard de cette classification, dont la principale nous semble être celle qui se réfère justement aux questions familiales, de vie privée, de division des rôles des sexes (ou de genre) et de *caring*[76]. Ce faisant, ce courant critique a proposé une classification alternative.

Mais, l'intérêt réside dans la controverse sur les déterminants des changements en cours, selon que sont privilégiées les variables macro-économiques ou les variables domestiques. Nous souhaitons ici tenter d'éclaircir cette discussion, de façon à formuler l'hypothèse d'une forme de régulation, que nous proposons de qualifier de " domestique ". Par ce qualificatif, nous évoquons, d'une part, la façon dont à l'échelle des bénéficiaires et usagers de la protection sociale est arbitrée la combinaison des différentes sources possibles de protection, opposant différents types de fondement de la solidarité et, d'autre part, le rôle de ce que Bruno Jobert et Jane Jenson appellent les " régimes de citoyenneté ", pour désigner le processus cognitif permettant de construire un ensemble de références servant à légitimer un mode de régulation sociale donné (ici par exemple, le fait de définir l'homme et/ou la femme, inscrit ou non sur le marché du travail,

[76] . La notion de *caring* n'a pas d'exact équivalent en langue française. Elle combine en effet la notion de soin, de prise en charge et d'affection. Dans la suite du texte, nous proposerons, toutes les fois où c'est possible, de la traduire par « prendre soin ».

comme des catégories permettant de construire les droits sociaux et les politiques sociales).

Les régimes d'Etat providence

La majorité des travaux comparatifs sur les systèmes de protection sociale adoptent une perspective macro-économique, recourent à des batteries d'indicateurs statistiques (aussi bien socio-démographiques, économiques que financiers) et proposent des typologies. Les facteurs le plus souvent pris en compte dans ces modélisations sont à la fois d'ordre économique (développement et restructuration du marché, réorganisation de la production et du marché du travail, niveau et modes de financement des transferts sociaux, etc.), institutionnel (rôle de la bureaucratie et des appareils de l'Etat), et politique (construction de compromis politiques entre différentes classes sociales).

Une des références majeures dans ce domaine ces dernières années est manifestement le travail d'Esping-Andersen (1990). Partant d'une approche génétique de la construction du rôle social de l'Etat dans différentes configurations nationales, en ne négligeant rien de la dimension institutionnelle et des effets de cette construction sur les modes de stratification sociale, il propose de distinguer trois principaux « régimes d'Etat-providence » : social-démocrate / universaliste ; conservateur-catholique / corporatiste ; et libéral / résiduel. Cette typologie a suscité de nombreuses discussions et critiques ces dernières années, certaines débouchant sur la proposition d'un quatrième régime correspondant aux pays d'Europe du Sud (Ferrera, 1996 ; Martin, 1996).

Ces typologies peuvent être figurées de manière synthétique dans le tableau suivant.

	Libéral	**Europe du Sud**	**Corporatiste**	**Socio-démocrate**
Finalité du système	Orienté vers traitement de la pauvreté et la	Couverture dualiste des risques sociaux	Couverture de risques sociaux	Accès égal à un haut niveau de prestations

	satisfaction des besoins par le marché			et de services
Critères d'accès	Niveau de ressources	Travail et citoyenneté	Travail	Citoyenneté
Mode de financement	Impôts (+) et cotisations (-)	Cotisations (+) et impôts (-)	Cotisation obligatoire	Impôts
Principes de fonctionnement	Sélectivité	Mixte	Contributivité	Universalité
Modes de régulation	Etat central	Etat clientéliste	Partenaires sociaux	Etat décentralisé

Tableau synthétique des régimes d'Etat providence en Europe

Mais la principale critique a été formulée par celles et ceux qui ont soutenu que, en analysant les différents niveaux de dépendance ou d'indépendance des agents par rapport au marché, leur possible « libre-choix » de se maintenir ou non sur le marché du travail pour subvenir à leurs besoins grâce au développement de la protection sociale, avec la notion de démarchandisation (*decommodification*) de la force de travail, Esping-Andersen aurait négligé une question essentielle dans la production et l'organisation des mécanismes de protection collective : celle du « genre » ou, plus globalement encore, de la famille et de l'organisation de la vie privée (voir, en particulier Orloff, 1993 ; Lewis, 1992, 1995 ; Taylor-Gooby, 1991 ; Daly 1994 et 2000 ; Sainsbury, 1994, 1996 et 2000 ; Scheiwe, 1994 ; Ostner & Lewis, 1995). Comme le formule Mary Daly à propos de l'ensemble des travaux comparatistes dominant des années 1960 à la fin des années 1980 : "*The main current of scholarship on the welfare state have largely neglected the family as an institutional domain centrally affected by welfare developments and in turn shaping them* » (2000, p. 29).

Selon cette perpective, Esping-Andersen ne traite pas véritablement de l'équilibre entre marché-Etat et famille, mais tout au plus des liens entre Etat et marché, pour apprécier lequel de ces deux pôles de protection domine selon les configurations. En revanche, la famille n'est pratiquement pas prise en compte, sauf dans le modèle conservateur /catholique qui en fait un des volets essentiels de protection en référence au principe de subsidiarité et en se basant

sur un modèle familial nucléaire avec une très forte division des rôles des sexes. La critique en termes de genre tente donc de réintroduire la question familiale, sous l'angle de la division des rôles des sexes et de l'enjeu fondamental des tâches de *caring*. Elle introduit également un autre mode de stratification : celui du genre, qui doit s'ajouter aux inégalités de classe pris en compte dans l'analyse d'Esping-Andersen [77].

Plus que de la famille, il est donc question ici de la contribution féminine au *Welfare* et à la protection, sous la forme du travail gratuit et inégalement reconnu de *caring*. Pour autant, la problématique générale et la classification proposée ne diffèrent pas aussi fondamentalement qu'il pourrait le sembler des propositions d'Esping-Andersen (Bussemaker & van Kersbergen, 1994). La question du genre est plutôt un facteur supplémentaire insuffisamment pris en compte au regard de l'analyse féministe, qui s'ajoute aux facteurs pris en considération dans la classification d'Esping-Andersen, soit la division capital - travail dans les systèmes de production capitaliste et les répercussions du développement de systèmes de protection collective sur la relation entre travailleurs (et travailleuses) et marché.

Il est remarquable à cet égard que cette « *gender* critique » ait été développée principalement dans deux types de pays : la Suède et, plus généralement les pays d'Europe du Nord, d'une part, les Etats-Unis, voire la Grande-Bretagne, de l'autre (les modèles socio-démocrate et libéral d'Esping-Andersen). Sur le terrain de l'Europe du Nord, l'analyse révèle le développement d'un Etat neutre du point de vue du genre (*gender neutral Welfare State*), c'est-à-dire favorisant par la socialisation des tâches de *caring*, le développement des services, un accès des femmes au marché du travail et donc à une citoyenneté pleine et entière. Dans ces configurations à forte démarchandisation de la force de travail, les femmes accèdent à une double indépendance : indépendance par rapport à leur mari, et indépendance par rapport à l'Etat. Sur le terrain

[77] . « *Key shortcomings are identified when the criteria underlying this typology are examined from a gender perspective. The family-State nexus has not been rigorously integrated into the analysis and the utility of the de-commodification concept for differenciating welfare states is thrown into question* » (Daly, 1994, p. 101).

américain, l'analyse révèle une dualisation de l'accès au *Welfare* : l'assurance et les revenus de remplacement (des droits sociaux garantis) pour les hommes salariés ; des droits dérivés en tant qu'épouse, ou l'assistance pour les autres femmes (en tant que mère) dispensée sur la base d'une gestion administrative discrétionnaire. Cette double voie d'accès, fortement inégalitaire du point de vue du genre, double l'opposition des rôles entre « gagnepain » et « éducatrice », *breadwinner* et *caretaker*.

Cette critique introduit donc une autre dépendance que celle du travailleur au marché, fondée sur la différence de genre. Néanmoins, cette opposition entre deux principaux régimes de *gendered Welfare*, manque encore une fois passablement de nuance et débouche également sur la dimension normative de la classification d'Esping-Andersen, qui fait apparemment du modèle socio-démocrate universaliste le référent, l'étalon à l'aune duquel sont pensées toutes les autres configurations. Comment penser les configurations intermédiaires, comme la France ou les Pays-Bas, par exemple ?

Jane Lewis (1992) a proposé récemment de compléter cette opposition. Elle souligne également que les femmes disparaissent de l'analyse d'Esping-Andersen, dès lors qu'elles ne sont pas inscrites sur le marché du travail, ou encore que les notions de « dépendance » et de « dé-commodification » sont « genrées », si l'on admet que l'activité salariée et la plus ou moins forte nécessité de vendre sa force de travail sur un marché dépendent du travail non-rémunéré, domestique, du travail de *caring* assurée très majoritairement par les femmes dans l'ensemble des régimes de protection sociale analysés. En adoptant cet autre angle d'attaque, centrée sur les rapports entre vie privée et interventions publiques et sur la question de la division sexuelle du travail non salarié, elle fournit les bases d'une autre modélisation, opposant : des pays où domine très nettement le *Male breadwinner model* (comme l'Irlande ou le Royaume-Uni [78]), dans lesquels les droits sociaux des femmes sont presque exclusivement des droits dérivés (de ceux du mari), ou des prestations de « deuxième classe » (l'assistance par rapport aux prestations d'assurance dites

de « première classe »), la position de l'Etat consistant bien souvent à ne pas faciliter (voire à lutter contre) la présence des femmes sur le marché du travail et à renforcer les principes d'obligation au sein des ménages ; des pays qui, en reconnaissant une égalité formelle des hommes et des femmes comme citoyens à part entière ont promu un modèle de « ménages à deux revenus » (*two breadwinner model*), supposant la socialisation et la professionnalisation des tâches de *caring* (comme la Suède) ; et enfin des pays (comme la France) [79], qui en se préoccupant plus de l'enfant que des femmes dans leur dispositif de protection sociale, ou tout au moins en reconnaissant ces dernières à la fois comme des parents et des travailleuses, ont développé un *parental model*.

A la lumière d'une telle problématique, on débouche sur la centralité des enjeux privés dans la conception des dispositifs de protection publique, sur la nécessité de prendre en compte non seulement ce qui se passe sur le terrain de l'accès au travail et aux protections qui l'accompagnent, mais aussi sur le terrain de la vie familiale et du travail de protection qu'elle ne cesse d'assurer. Dans cette perspective, la « question familiale » n'est plus une question sectorielle, qui pourrait se résumer à l'analyse des politiques familiales ou de ce que l'Etat et les partenaires sociaux conçoivent pour soutenir et protéger les familles, mais sur une question fondamentale : celle de la partition des protections privées et publiques, du rôle respectif de l'Etat, du marché et de la famille dans la protection des individus et de leurs trajectoires.

Au centre de cette critique et de cette alternative théorique est posée la question de la contribution familiale, et surtout de la contribution féminine au bien-être et à la protection, non seulement sous la forme du travail gratuit et inégalement reconnu de soin (*caring*), mais même sous sa forme salariée. H. Brackman, S.E. Erie et M. Rein (1988) soulignent ainsi que l'offre de services aux familles pour assurer le travail de reproduction a donné lieu au développement d'un marché du travail presque exclusivement féminin. Qu'il soit donc gratuit ou rémunéré, le travail de soin est distribué entre les femmes.

[78] Voire l'Allemagne (Scheiwe, 1994).

[79] . ou la Belgique (voir Scheiwe, 1994).

Celles-ci sont, en quelque sorte, « mariées au *Welfare* », pour reprendre l'expression de ces auteurs américains, au sens où elles sont à la fois bénéficiaires et pourvoyeuses de services de reproduction.

Les différents régimes d'Etat-providence proposés par Esping-Andersen peuvent dès lors être vus dans cette perspective, comme offrant aux femmes plus ou moins de possibilité d'autonomisation par rapport au lien familial (défamilialisation), mais aussi plus ou moins de protection contre les risques d'appauvrissement liés à cette autonomisation (voir Lefaucheur, 1992 ; Orloff, 1993). Esping-Andersen a d'ailleurs reconnu lui-même l'apport de cette critique féministe, dans la postface qu'il a rédigée pour la traduction française de *The three worlds of welfare capitalism* :

> « La critique la plus pertinente (de mon ouvrage) est à inscrire au bénéfice des féministes… Leur argument selon lequel la famille est bien trop ignorée et insuffisamment développée dans mes analyses des régimes d'Etat-providence, est pertinent. La famille est cruciale pour n'importe quelle comparaison de systèmes sociaux et ce pour plusieurs raisons de base. La première est que, contrairement à ce que prétend la théorie de la modernisation standard, les ménages continuent de jouer un rôle central dans l'allocation globale de la production sociale, spécialement dans le bassin méditerranéen et en Asie du Sud-Est. En effet, comme l'avance Orloff, nous avons besoin de compléter le concept de démarchandisation par un autre concept : celui de défamilialisation. 'Défamilialiser' la politique sociale signifie un engagement à collectiviser le poids et les responsabilités de la charge familiale, ce qui est manifestement une condition préalable pour les femmes qui cherchent à harmoniser travail et maternité. Quelques Etats-providence sont clairement « familialistes », en ce sens où l'on admet que la famille est le centre normal des responsabilités en ce qui concerne les besoins sociaux de ses membres…. La seconde raison pour laquelle il est important d'endogénéiser la famille dans les analyses des Etats-providence, est qu'elle est intimement liée à la crise contemporaine de l'Etat-providence » (Esping-Andersen, 1999, p. 277-278).

Cette question de la répartition de la charge entre les solidarités publiques et privées est donc à l'ordre du jour de l'agenda politique de tous les Etats-providence. En effet, la combinaison des contraintes démographiques (le vieillissement de la population avec la charge qu'il fait peser sur les dépenses du système d'assurance vieillesse et sur les dépenses de santé), et économiques (la crise de l'emploi en étant sa manifestation la plus claire) remet en cause le

système bâti durant la période de croissance. On assiste, comme le montre Robert Castel (1995), à l'ébranlement de la société salariale et des protections qu'elle avait permis d'instaurer. Cette question est aussi au centre de la réflexion des experts, que ce soit à propos de la prise en charge de la petite enfance, de la dépendance des personnes âgées, ou de la lutte contre la précarité et la pauvreté. Un nouveau modèle de protection émerge : le *Welfare-Mix* ou économie mixte de bien-être, qui préconise une nouvelle combinaison des ressources et des moyens mobilisables à ces différents niveaux (Etat, famille, marché, tiers secteur) (Evers & Wintersberger, 1990).

Le besoin de trouver une solution à la crise financière du dispositif de protection sociale est tel que les pouvoirs publics ont envisagé dans de nombreux pays européens de renvoyer vers la famille, ou les réseaux d'intégration primaire, voire vers le tiers secteur ou le bénévolat, un certain nombre des services et des charges qui étaient précédemment partiellement couverts par des dépenses publiques, procédant en quelque sorte à une démarche inverse de celle de la période dite des « Trente glorieuses », durant laquelle les services publics se substituaient à la famille pour un certain nombre de fonctions qui lui étaient traditionnellement dévolues. L'enjeu est de savoir si les familles peuvent matériellement assumer plus qu'elles ne le font déjà, et surtout s'il est acceptable pour les acteurs de suivre un tel rééquilibrage.

L'analyse des trajectoires de réformes

Après avoir privilégié la construction de typologies de régimes d'Etat-providence, la comparaison des systèmes de protection sociale s'oriente de plus en plus vers une analyse des changements en cours, du fait de la crise que traversent ces systèmes (crise à la fois financière, sociale et de légitimité politique) (voir notamment Rosanvallon, 1995 ; Esping-Andersen, 1996). Ce thème du changement pose aussi la question de la convergence de ces différents systèmes, confrontés aux mêmes contraintes budgétaires, d'où le thème du retrait, du démantèlement ou du *retrenchment*, pour reprendre le terme anglais (Pierson, 1994 ; Svallfors & Taylor-Gooby, 1999).

Chaque Etat-providence est sous pression, soumis à la réforme. A cela s'ajoutent encore la construction européenne et les critères de convergence économique fixés pour l'adhésion à l'Union économique et monétaire, avec le mot d'ordre de la compétitivité. D'où le repérage d'un certain nombre de mécanismes de réformes dans les différentes nations de l'Union Européenne, qui semblent produire une convergence à marche forcée (pour une discussion de ce point, voir Jones, 1993 ; Leibfried & Pierson, 1995). Celle-ci s'organise autour de quatre mots d'ordre :

- Maîtrise financière tout d'abord, avec la diminution des niveaux de prestations offerts, la restriction des critères d'éligibilité (au niveau des pensions de retraite en particulier), l'augmentation de la charge laissée aux usagers (notamment sous la forme des tickets modérateurs pour la protection maladie). On peut repérer aussi des mesures qui ressemblent fort à une sorte de délestage de la protection sociale vers la « protection rapprochée », c'est-à-dire la protection fournie par les proches, la famille, la parenté, le voisinage (retour accéléré des malades hospitalisés vers leurs domicile, ce que les canadiens appellent le « virage ambulatoire », prise en charge des personnes âgées dépendantes, mais aussi des malades mentaux et des handicapés par leurs proches, renforcement des obligations alimentaires, etc.).

- Diminution du coût du travail, par le recours accentué au financement par l'impôt plutôt que par les cotisations ;

- Recherche d'efficacité, en renforçant la décentralisation et en introduisant des méthodes de gestion et de management issues du secteur privé (le *New Public Management*, enveloppe globale, autonomie de gestion, principe de concurrence et de quasi-marchés) ou le développement de services et d'assurances privés et d'incitation à des couvertures complémentaires facultatives (les fonds de pension).

- Sélectivité, c'est-à-dire des procédures de ciblage des prestations en direction des plus démunis (mise sous conditions de ressources), manière de réduire les dépenses tout en poursuivant un objectif d'équité.

Malgré ces tendances à la convergence, il semble néanmoins que les pays européens, voire plus largement les pays dotés d'un système de protection collective, suivent des trajectoires, des « pentes » ou des « chemins de dépendance » différents (*path dependency*), du fait de l'inertie institutionnelle et du poids des choix originels (Esping-Andersen, 1996, Palier et Bonoli, 1999).

Mais à la crise financière, s'ajoutent les contraintes démographiques. La transformation rapide des comportements familiaux dans l'ensemble de l'Union européenne, la fragilisation des liens familiaux et des obligations et solidarités dont ils sont le vecteur, de même que le vieillissement de la population et le bouleversement des étapes du cycle de vie, représentent des enjeux primordiaux et des arguments dans la discussion sur l'avenir des systèmes de protection sociale. Interminable jeunesse et interminable vieillesse se combinent alors aux effets dévastateurs du chômage et de la non-insertion sur le marché du travail pour remettre en cause les mécanismes sur lesquels était fondé l'équilibre philosophique et financier de ces systèmes.

Dans le contexte de crise financière et de crise de légitimité de l'Etat-providence, la contribution familiale à la protection des individus dépendants (enfants, jeunes sans travail, personnes âgées, personnes vulnérables économiquement, etc.) apparaît donc de plus en plus centrale. Du point de vue des concepteurs de l'action publique, cette forme de « protection rapprochée » et de solidarité concrète est même l'une des alternatives possibles pour pallier les limites des interventions publiques. Refusant de tenir compte du fait que ces solidarités de proximité ne compensent pas les inégalités mais les renforcent, nombre des réformateurs sociaux ont envisagé de recourir à cet argument pour sortir de l'impasse. Il en est de même sur le terrain du rôle des associations et autres *non-profit organisations* (transfert de responsabilité vers les associations, théorie du capital social, communautarisme) (Putnam, 1999, Jenson, Mendell, Martin, Renard, 1999).

Pour prendre la mesure de ces changements en cours, il faut donc envisager de suivre pas à pas et dans plusieurs pays les réformes et les arguments de la réforme.

Repérer des « régimes de caring » et de citoyenneté

Face à ces transformations, la position des spécialistes, notamment celles issues des courants féministes, évolue également sur la question des variables domestiques (Jenson, 1997 ; Lewis, 1997). L'enjeu apparaît plus nuancé et plus complexe que celui de la défense pure et simple de l'accès des femmes au marché du travail par la « défamilialisation ». Le cœur de l'interrogation n'est peut-être plus tant celui du travail non-rémunéré et de ses liens avec travail rémunéré et *Welfare State*, mais la question du *caring* à proprement parler et de l'élaboration de *caring regimes*[80] (voir aussi Sainsbury, 2000).

Le partage et le paiement du travail de reproduction et de *caring* (*payment for care*) permet de comparer sur d'autres bases les régimes de protection sociale (Evers, Pijl & Ungerson, 1994). En effet, ce travail peut être rémunéré ou non. *Caring* n'est donc pas équivalent à travail non rémunéré. De même, le haut niveau de participation des femmes au marché du travail et de « défamilialisation » (comme en Suède, par exemple), peut correspondre à des situations de haute participation parentale aux tâches de *caring* (c'est l'exemple suédois avec le recours à des congés parentaux proches du niveau de remplacement du revenu). Enfin, plusieurs modalités de socialisation du *care* sont possibles et peuvent même être combinées selon les configurations nationales, et même selon les types de problèmes sociaux identifiés : on peut envisager des allocations pour les *carers* (ou des congés rémunérés, ou des allégements fiscaux) ; on peut rémunérer le *carer* et reconnaître que ces tâches (le plus souvent féminines) méritent salaire (au risque de reconnaître en même temps que ces tâches incombent aux femmes) ; on peut envisager des allocations pour les personnes qui reçoivent des soins et de l'aide pour qu'elles

[80] . « *The issue is care, not unpaid work, and it should be properly labelled. We need to distinguish between employment and payment for caring, as much as between paid and unpaid care* » (Jenson, 1997, p. 184).

s'achètent du service (dans leur propre famille éventuellement, ou sur le marché), et on peut encore développer des services publics aux personnes. Ces différentes modalités ont des effets contrastés sur la construction des droits sociaux et, notamment, en termes de genre.

Dans cette perspective, Jane Jenson (Jenson, 1997a) propose de poser trois questions simples pour construire ces *caring regimes* et penser les changements en cours. Premièrement, « qui aide ou soigne, qui *care* ? » : la collectivité ou la famille (avec ou sans le support de la collectivité), et, dans la famille, les deux parents ou la mère seulement ? Deuxièmement, « qui paye ? » : la famille, l'Etat, l'employeur (ou des combinaisons variées) ? Et enfin, de quelle manière et où le soin est-il rendu ? Par un service public, sur le marché, par une association ? En répondant à ces questions, Jane Jenson considère que l'on parviendra à une véritable alternative en matière de comparaison des systèmes de protection sociale et dans la façon de penser les changements en cours[81].

C'est assurément un des moyens d'éviter de réduire la réflexion à une lecture normative. Ainsi, par exemple, il est clair que la socialisation des tâches de *caring* et même leur professionnalisation n'ont plus nécessairement des effets positifs pour les femmes. La question n'est d'ailleurs plus de savoir *stricto-sensu* si telle ou telle formule est « bonne » pour les femmes (*women friendly policy*). En revanche, on peut facilement percevoir tous les enjeux sous-jacents en termes d'action publique et de poursuite d'objectifs multiples : répondre à des besoins de *caring* en même temps que l'on développe une politique active d'emploi, par exemple.

Mais un autre niveau d'arbitrage intervient encore. C'est celui qui a lieu au niveau des usagers, qui peuvent eux aussi considérer telle ou telle formule comme plus ou moins légitime ou acceptable : respecter un sentiment

[81] . « *It may be time to stop trying to modify the framework set by the work/welfare vision, to leave behind the debate about how to amend it, and to embrace fully another theoretical agenda. The time may have come not only because clinging to the agenda set by those who insist that welfare regimes are primarily about work has not got us very far. It is also because the successor states to postwar welfare states have already moved on to a new agenda for reprivatizing and redistributing care* » (Jenson, 1997, p.187).

d'obligation construit dans une histoire familiale et une « éthique du *care* », se soumettre à des obligations légales, rechercher les moyens de préserver sa propre autonomie en déléguant à des professionnels ou semi-professionnels, etc. Cet ensemble d'arbitrages, privés et publics, participent de ce que nous proposons de dénommer la « régulation domestique » dans les trajectoires d'Etat-providence .

Pour penser le changement, la comparaison ne doit plus se faire seulement sur le terrain de l'évaluation *a posteriori* des mesures et de leurs effets, ni dans la perspective d'attribuer des satisfecit à telle ou telle configuration, mais doit aussi intégrer une analyse des fondements, des référentiels et des dimensions cognitives et de leur évolution. Pourquoi telle ou telle disposition est-elle prise à un moment donné, en fonction de quels arguments ou controverses, entre quels types d'acteurs[82] ? Sur quoi se fonde telle ou telle réforme ? Quels sont les arguments avancés par les réformateurs ? Quels sont les groupes qui sont parvenus à asseoir leur légitimité pour faire valoir leur point de vue ?

Dans cette perspective, une attention toute particulière doit être accordée aux forums et arènes des politiques publiques et à leurs rôles dans la construction des représentations, des référentiels et des catégories de la régulation. Il est tout aussi indispensable de tenir compte de ce qui précède ou de « l'héritage politique » (Heclo, 1974), ce qui signifie qu'une nouvelle politique publique doit souvent pour être comprise être rapportée à celle qui l'a précédée, et dont elle cherche à corriger les effets négatifs ou « pervers ».

Mais à ces dimensions institutionnelles, à ces réseaux, il faut ajouter la notion de « régime de citoyenneté » évoquée précédemment, pour désigner les modes de légitimation qui ancrent tel ou tel processus de régulation dans la société civile : par la désignation des acteurs collectifs légitimes (inclusion ou exclusion de certains acteurs de la scène publique), par la définition des limites

[82] Comme le suggère F-X. Merrien (1993), « le propre de ce type d'analyse comparative des politiques publiques est d'essayer de déterminer pourquoi une action est légitime ici, pas là, pourquoi certains problèmes viennent sur l'agenda public dans certaines nations, ailleurs pas du tout, ou plus lentement, ou de manière différente. » (p. 89). Voir aussi Lefaucheur et Martin (1995).

de l'intervention du politique dans la société, par la construction d'une hiérarchisation des statuts, etc.. Ainsi, la question de la répartition de la charge des personnes dépendantes et vulnérables, entre acteurs individuels, parenté, collectivités locales et Etat, donne lieu à une recomposition et à une lutte pour définir les référentiels et les représentations pertinentes pour l'action publique. Dans cette lutte, le débat posé entre les défenseurs des déterminants économiques et les tenants des dimensions domestiques devient central. Mais s'y ajoutent la position que définissent les différents groupes sociaux concernés par un problème (la « génération du milieu » pour les problèmes de dépendance des personnes âgées, les femmes actives de 50 ans, les jeunes diplômés, etc.), jusqu'à être identifiés comme un acteur collectif.

Nous l'avons vu à propos du rôle des associations familiales, il est possible de parler d'un affaiblissement ou d'une déligitimation de cet acteur collectif traditionnel, voire de l'émergence de nouveaux interlocuteurs, signe d'un changement de régime de citoyenneté. La proposition de mise sous conditions de ressources des allocations familiales en France, que nous avons abordé dans les précédents chapitres, a montré la fragilité de cette position des associations familiales, en quelque sorte désavouées par l'opinion. L'apparition de groupes d'acteurs nouveaux sur cette scène pour défendre, qui le contrat d'union civile, qui la reconnaissance de droits pour les couples homosexuels, etc., montre que la parole se redistribue actuellement au niveau de ces espaces publics de discussion, sans compter bien sûr le rôle primordial que continuent de jouer les forums scientifiques à une échelle de plus en plus international.

En somme, les réflexions sur les évolutions des systèmes de protection sociale à l'échelle européenne mettent en évidence l'intrication totale entre interventions publiques et modes de vie privée, et plus largement encore, les interrelations entre Etat-providence, famille et marché. Les choix opérés à l'occasion des réformes, souvent en fonction d'arguments et d'enjeux macro-économiques, ont des conséquences cruciales en termes de traitement différentiel des genres, de partage du travail domestique et de soin, de pressions qui s'exercent sur les individus et les ménages pour organiser leur

vie quotidienne, choisir de vivre en couple, actualiser leur désir d'enfant, prendre en charge leurs parents âgées et invalides, etc. Une des difficultés réside dans le fait que ces conséquences demeurent largement implicites au moment de la conception des réformes et qu'elles nécessitent pour être mises en évidence un travail de déconstruction auquel peuvent contribuer les travaux de sciences sociales.

Les institutions de l'Union européenne, malgré la faiblesse de leur investissement sur les dossiers sociaux, véhiculent aujourd'hui de plus en plus, notamment à propos des enjeux d'égalité entre les genres, l'idée que le développement des services de soins (à la petite enfance et aux personnes âgées), mais aussi la mise en œuvre de dispositifs de revenu et de salaire minimum, constituent les seuls moyens de promouvoir des modes de vie compatibles avec le marché du travail contemporain. Pour rendre compte de cette dimension, ces institutions évoquent la notion de « qualité sociale ». En effet, pour ne prendre qu'un exemple, il semble bien que l'actualisation du désir d'enfants soit largement conditionnée par l'existence de dispositifs publics, accessibles et de bonne qualité de prise en charge. Là où les services sont rares et coûteux, soit les femmes renoncent de plus en plus souvent à avoir des enfants ou envisagent de les avoir de plus en plus tard (comme c'est actuellement le cas en Europe du sud avec les taux de fécondité les plus bas d'Europe), soit elles sont confinées dans un rôle domestique et de soin et à des emplois à temps partiel contraint (comme au Royaume-Uni, par exemple).

De ce fait, les enjeux privés apparaissent comme des variables de plus en plus légitimes dans la discussion sur l'avenir des systèmes de protection sociale et parmi ces enjeux, la question du genre et de l'équilibre entre vie familiale (pour les hommes comme pour les femmes) et vie professionnelle. Franz Schultheis avance même que ces questions de genre pourrait représenter pour la protection sociale un enjeu aussi central aujourd'hui que l'était la question ouvrière à la toute fin du 19ème siècle :

> « Nous sommes en train de vivre une deuxième étape de l'intervention étatique dans le domaine des rapports familiaux, concernant non plus la

> catégorie socio-structurelle dite ‘prolétariat’, mais une catégorie lui étant homologue sous plusieurs points de vue : la femme, et la nouvelle forme de risque social allant de pair avec le destin social particulier attaché à son sexe : le ‘risque familial’ » (Schultheis, 1991, p. 35).

Non seulement les choix en matière de protection sociale et d’Etat-providence participent à structurer les familles et les modes de vie des individus qui les composent, mais réciproquement ces individus et ces familles contribuent à fabriquer une certaine conception de leur être ensemble en société, et donc une certaine conception de ce qu’ils attendent de l’Etat comme instance de régulation.

Conclusion

Ce mémoire ne permet sans doute pas de prétendre tirer des conclusions globales sur un domaine et des questions aussi vastes que la reconfiguration des rapports contemporains entre famille(s) et politique(s). Aussi proposerons-nous simplement quelques axes de réflexion qui s'appuient sur ce premier bilan.

-I-

En premier lieu, nous espérons avoir montré l'intérêt d'une lecture croisée de la famille et de sa régulation par les pouvoirs publics, sous l'angle des politiques publiques en direction des familles, pour comprendre les changements sociaux en cours. D'une certaine façon, il s'agissait de montrer les évolutions, les permanences et les ruptures, dans la manière de concevoir la famille comme enjeu politique, comme cible pour l'action publique, et donc d'analyser le rôle de l'Etat dans l'accompagnement des évolutions de la sphère privée. Nous semblons en effet fonctionner dans ce domaine dans l'inertie de choix antérieurs.

Ainsi, par exemple, les politiques publiques en direction des familles, constituées en France comme un secteur spécifique d'action publique dans l'entre-deux-guerres et surtout à la Libération, qui a aujourd'hui son administration et ses techniciens – le réseau des caisses d'allocations familiales- , son système de gestion paritaire, et même en ce moment son ministère, fonctionnent encore largement dans l'inertie de ce passé institutionnel. Certes, il ne s'agit pas de dire que ces politiques n'ont pas évolué, mais de montrer qu'en analysant assez finement la manière dont elles ont été conçues et réformées dans la période contemporaine, elles apparaissent comme un secteur relativement sédimenté, une patte feuilletée de l'action

publique, où se sont accumulés des objectifs différents et où se sont souvent empilés les dispositifs, sans qu'il soit toujours possible de percevoir la cohérence globale. Il est de ce fait de plus en plus difficile d'en déceler la logique de sens et d'action, tant les affrontements entre des références passées et présentes continuent d'opérer, le plus souvent de manière implicite.

C'est pourquoi, nous avons tenté de repérer les principaux acteurs de cette régulation politique, afin de parvenir à lire dans leurs interactions le sens et la direction suivie. Ce domaine fait en effet l'objet d'un pilotage délicat, car il n'est plus guère relayé par une pensée sur les liens entre famille et politique, justement. Le fil rouge des dernières réformes apparaît progressivement malgré la logique d'ajustements à la marge de l'existant qui prévaut, tant il semble complexe de toucher à l'armature du système.

Une autre raison de ces incertitudes du point de vue du pilotage est la complexité du système d'acteurs de la régulation : acteurs politiques en mal de référentiel global sur les questions familiales qui ne soient pas simplement une reproduction des crispations idéologiques du passé et qui, de ce fait, font plutôt un usage de la question familiale pour toucher l'opinion et s'attirer les faveurs de tel ou tel groupe d'acteurs ; représentants des intérêts familiaux, légitimés par l'Etat comme acteur représentatif, qui sont confrontés à une segmentation souvent préjudiciable à l'unité nécessaire qu'ils entendaient conserver, et à un déficit d'image dans l'opinion publique ; acteurs administratifs, qui en dehors de quelques grands commis de l'Etat, semblent souvent de passage et fonctionner globalement en référence à des logiques technocratiques, de tractations internes à l'appareil d'Etat, utilisant les fenêtres d'opportunité ouvertes par la conjoncture politique pour proposer des réformes difficilement articulées les unes aux autres ou pour gérer l'évolution d'un système de protection sociale sous contraintes financières.

Ce pilotage apparaissait, évidemment, plus fort et la direction plus claire, lorsque le référentiel d'action était construit en fonction de la menace de guerre, sous la figure de la pénurie démographique, de l'absence de renouvellement des générations. Il n'était alors pas si compliqué de construire

un consensus entre les acteurs, qu'ils soient politiques, administratifs, savants ou militants. A cette période, d'ailleurs, semble-t-il, les passerelles entre ces différents types d'acteurs étaient extrêmement nombreuses, permettant d'autant plus aisément la circulation des idées, des conceptions de référence pertinentes pour agir publiquement.

Mais avec le temps et le déplacement des enjeux, ce référentiel des origines, ce pacte initial qui justifiait aussi le montage institutionnel a perdu de sa capacité organisatrice. Les cartes se sont brouillées. On peut sans doute avancer que les années 1975-1985 auront été celles de la dépolitisation des enjeux familiaux, après l'affirmation libertaire de 1968, qui avait fait, de manière radicale et explosive, de la vie privée un enjeu de lutte politique. Après ce grand coup de balancier dans le sens d'une politisation tous azimuts, on s'est en quelque sorte replié sur le privé, et l'option libérale des gouvernants a consisté à accompagner ce changement.

Le tournant néo-libéral du milieu des années 1980 sera l'occasion d'un réinvestissement politique de la question familiale, mais sous une tout autre forme. Le sens de cette repolitisation des années 1985-1995 s'est en quelque sorte inversé. Il ne s'agit plus, comme en 1968, d'une explosion revendicative de la société civile, et tout particulièrement du mouvement féministe, affirmant que « le privé est politique », mais d'un usage politique de la catégorie du privé, avec le retour en force des idéologies conservatrices, dénonçant le délitement de la famille, l'affaissement des valeurs familiales, la nécessité de réactiver les solidarités familiales, l'irresponsabilité des parents et faisant de la sphère privée, un objet de réinvestissement normatif : une sphère de protection susceptible de compenser le repli des pouvoirs publics ou l'affaiblissement des capacités protectrices de l'Etat.

-II-

Ce mouvement de politisation par le haut, par les acteurs de la régulation politique nous confronte à des ambivalences qui dépassent largement les clivages politiques traditionnels entre la droite et la gauche, dont nous avons vu qu'ils ont de tout temps été insuffisants pour décoder le traitement politique

de la question familiale. Ces ambivalences se traduisent par des références à des couples d'opposition entre : modernité et tradition ; logique de l'obligation et logique du contrat, défense de l'institution familiale comme communauté de protection et promotion d'un nouveau contrat de genre garant d'une démocratisation de la sphère privée, défense statutaire des acteurs de la famille et promotion de la réalisation identitaire, etc.. Ces polarités recoupent alors des références à une définition passée de l'institution familiale ou bien se font l'écho des processus d'individualisation en cours.

Il a fallu attendre le plein effet de la crise économique et de l'angoisse qu'elle a suscitée, et « l'impuissance publique de la gauche », qui n'est pas parvenue pas à tenir ses promesses, pour que des citoyens déçus réinscrivent progressivement du politique dans le privé, en revendiquant une reconnaissance de leurs « nouveaux » modes de vie. La mobilisation homosexuelle sur le Pacs est l'exemple le plus récent de cette logique émergente de repolisation.

La situation contemporaine de la France se présente en somme sous la forme d'un paradoxe et d'une tension sur ces enjeux de vie privée et d'intervention publique. Pour une part, elle est traversée, comme la plupart des pays européens et développés, par cette tendance à l'individualisation, par ce processus de détraditionnalisation, c'est-à-dire d'affaissement des références à des modèles d'organisation des rapports sociaux dans la sphère privée, fondés sur une hiérarchie et des déterminations statutaires. En même temps, son système de régulation de la famille reste encore fortement ancré dans l'inertie des choix passés. Le modèle du salaire familial continue d'inspirer notre dispositif de protection sociale et la plupart de nos politiques familiales.

Un certain nombre de tendances apparaissent pourtant de plus en plus irréversibles, dont la plus importante est sans doute la présence des femmes sur le marché du travail. Ce phénomène a totalement bouleversé le « contrat de genre » de la période d'après-guerre. Mais le problème ici réside sans doute dans le fait que, face à cette mutation majeure, une grande part de nos institutions ont continué de fonctionner sur ce contrat obsolète. Certes, on doit

souligner l'importance du développement des services pour la prise en charge des enfants, dont l'école maternelle a constitué un important levier. Mais la manière de poser cette question des tâches de soin, de *caring*, est encore totalement imprégné de l'idée que cette question est essentiellement une question féminine. Ainsi continue-t-on très hypocritement de parler de la « compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle », pour les femmes, et jamais pour les hommes.

Ces paradoxes se manifestent de multiples manières et, en particulier, par le clivage entre les projets que l'on poursuit sur le terrain du droit civil et ceux qui se manifestent sur le terrain de la protection sociale. Dans le premier cas, on est manifestement dans une logique de gestion symbolique de la norme, dans l'autre, dans une logique de citoyenneté sociale.

Les régulations sociales de la famille à l'œuvre actuellement dans les projets gouvernementaux se centrent sur les enjeux du droit civil : projet de réforme du divorce pour en faciliter et en alléger la procédure, pour réduire aussi la dimension conflictuelle de la procédure pour faute ; valorisation du rôle parental avec des dispositifs de plus en plus nombreux pour accompagner les parents dans leur tâche éducative ; réforme de la transmission du nom, pour valoriser la double lignée de transmission ; revalorisation du rôle des pères, etc. Le paradoxe ici est celui d'un découplage croissant entre le libéralisme dont on fait preuve sur le terrain de l'alliance et la rigidité qui s'instaure sur le terrain de la filiation. Le thème des responsabilités parentales (accompagné parfois des vieux démons de la sanction que certains voudraient faire peser sur les parents jugés incapables ou déficients), ou celui des solidarités et des obligations familiales sont autant de signes de ce que l'on continue de vouloir entretenir, par principe, sans tenir compte du problème de la faisabilité de la mise en œuvre de ces principes, souvent pour des raisons de manque d'assises et de ressources, d'indépendance, pour reprendre les termes de François de Singly (2001).

Parallèlement, on semble se satisfaire pour des problèmes nouveaux et émergents comme la prise en charge des parents âgées dépendants de formules

bricolés sur le socle des législations passées : ce fut le cas avec la prestation spécifique dépendance, inscrite dans la pure tradition de l'aide sociale voire de l'assistance (Martin, 1998b), même si les réformes en cours visant à créer une Allocation personnalisée à l'autonomie vont dans le sens d'un système qui ne serait plus de l'aide sociale (logique d'assistance) et pas (encore) de l'assurance obligatoire, ce qui permettrait une véritable individualisation de la couverture et donc une citoyenneté sociale plus complète.

Ces paradoxes sont largement relayés par la complexité et les contradictions des positions tenues par les acteurs politiques. Au sein de la gauche plurielle et même au sein du Parti socialiste, il est manifeste que l'on n'a pas la même conception de ces rapports entre famille et Etat, entre vie privée et action publique. On trouve à la fois des tenants d'une vision Républicaine traditionaliste, centrée sur les notions de responsabilité, de famille et de rôles parentaux traditionnels, sur une conception où la communauté familiale doit continuer de faire son travail à son échelle pour garantir la cohésion sociale et des visions individualistes et modernistes, où l'intervention de l'Etat est prônée pour faciliter les choix individuels. Ces dissonances font que l'on peut très aisément au sein d'un même gouvernement repérer des projets qui s'organisent autour d'une conception et d'autres en fonction d'une autre. Il ne semble plus y avoir de « référentiel global » du secteur, c'est-à-dire une ligne conceptuelle autour de laquelle puisse s'organiser l'action publique.

A défaut, on assiste à une tractation complexe entre l'ensemble des acteurs de la régulation politique (acteurs politiques, administratifs, médiatiques, associatifs et scientifiques) qui peut déboucher sur des dispositifs dont personne ne parvient à maîtriser la logique générale.

-III-

Ces cycles de dépolitisation et repolitisation, dont les bornes sont bien sûr fragiles et discutables, ne sont pas sans rappeler les « cycles privé/public » mis en évidence par Albert Hirschman (1983) ; où le public fait bien référence à l'engagement du citoyen dans les affaires civiques et le « privé » à « la recherche d'une vie meilleure pour soi-même et pour les siens, le terme

‘meilleur’ renvoyant avant tout à un bien-être matériel » (p. 20). Nous serions passés d’une situation où de 1975 à 1985, le privé est apparu comme la sphère de réalisation personnelle décrite par Christopher Lasch (2000) dans « La culture du narcissisme », à une situation où l’individu supposé « émancipé » a butté sur l’écueil du libéralisme et sur la fragilisation chronique de ses liens sociaux, inclinant à développer l’appel à la famille protectrice ou à la « protection rapprochée ».

On peut donc pour terminer s’interroger sur les figures et les thèmes d’une éventuelle repolitisation de la question familiale au niveau des citoyens. Selon nous, celle-ci pourrait s’articuler autour de deux enjeux essentiels.

D’une part, la prise de conscience encore diffuse que le repli sur le privé butte sur une limite qui est bien sûr celle de l’individualisme comme égoïsme, mais plus précisément encore sur l’idée que le bien-être individuel dépend largement d’un seuil de bien-être collectif. Cette prise de conscience de l’écueil des inégalités pousse les différents acteurs en cause (citoyens, acteurs politiques, etc.) à faire à faire à nouveau de la question de la vie privée une question politique, au sens où la famille ne peut et ne doit pas être conçue comme un espace de régulation des inégalités sociales. Nombre de recherches ont ainsi à maintes reprises montré à quel point la famille avait tendance à renforcer et non à réduire ces inégalités. En ce sens, la vie domestique, la vie en famille continue de justifier l’intervention publique pour nombre d’acteurs sociaux.

D’autre part, la question du renouvellement du contrat de genre. La vie privée contemporaine ne peut plus s’accommoder du maintien d’un déséquilibre entre hommes et femmes du point de vue de leur place respective dans les univers privé et public. Il s’agit d’interroger la séparation des deux sphères telles qu’elle a été produite par l’entrée dans la modernité, réservant pratiquement la sphère publique aux hommes et la sphère privée aux femmes. Aujourd’hui, cette partition est d’autant moins supportable qu’elle ne correspond plus à la réalité des modes de vie. Les femmes ont investi la sphère publique, ont par leur travail salarié atteint les conditions de leur

indépendance, mais doivent faire face à une société encore largement structurée par des institutions et des représentations qui se réfèrent à la sus-dite division. Elles doivent donc gérer *personnellement* et souvent individuellement cette contradiction, alors qu'en fait cette contradiction est éminemment politique et doit donc être assumée collectivement[83].

Les travaux que nous avons évoqués sur les restructurations des systèmes de protection sociale et leurs effets différentiels selon le genre sont à cet égard tout à fait exemplaires de l'enjeu que représente la vie privée pour l'Etat. Les pratiques de soins aux personnes vulnérables : qu'il s'agisse des enfants, des malades, des personnes handicapées physiques ou mentales, des personnes âgées devenues dépendantes de l'aide quotidienne d'un tiers, constituent d'ores et déjà un enjeu partagé entre « public » et « privé », entre Etat et famille. La restructuration des systèmes de protection sociale en Europe et la définition d'une possible « Europe sociale » font déjà et devraient continuer à faire de ces questions de vie privée des enjeux politiques de premier ordre.

[83] . Voir, par exemple pour le cas français, les récentes publications de Geneviève Fraisse (2000), Dominique Méda (2001) et Irène Théry (2001).

Bibliographie :

Abbott P. & C. Wallace (1996), « Une citoyenneté à géométrie variable. Femmes, discours sur la famille et 'nouvelle droite ' en Grande-Bretagne », in A. Del Re et J. Heinen (Eds), *Quelle citoyenneté pour les femmes ? La crise des Etats-providence et de la représentation politique en Europe*, Paris, L'Harmattan.

Afsa C. (1996), «L'activité féminine à l'épreuve de l'allocation parentale d'éducation», *Recherches et Prévisions*, n°46.

André M. (1998), *La vie quotidienne des familles*, rapport remis au Premier ministre, Paris, 1998

Ariès P. (1999), « Pour une histoire de la vie privée », in P. Ariès et G. Duby (sous la direction de), *Histoire de la vie privée*. Tome 3 « De la Renaissance aux Lumières », Paris Seuil, collection « Points histoire ».

Ariès P. et Duby G. (sous la direction de) (1987), *Histoire de la vie privée*. 5 tomes, Paris, Seuil.

Ashford D. (1986), *The Emergence of the Welfare State*, Oxford, Basic Blackwell.

Attias-Donfut C. (Ed) (1995), *Les solidarités entre générations : Vieillesse, familles, Etat*, Paris, Nathan, collection « Essais et recherches ».

Baldwin P. (1990), *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ballmer-Cao T-H., Mottier V. et Sgier L. (sous la direction de) (2000), *Genre et politique. Débats et perspectives*, Paris, Galliamrd, collection « Folio-essais ».

Beck U. (1992) : *Risk society. Towards a New Modernity*. Londres, Sage.

Beck U., Beck-Gernsheim E. (1995), *The Normal Chaos of Love*, Cambridge, Polity Press.

Beck U., Giddens A., Lash S. (1994), *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cmabridge, Polity Press.

Benveniste E. (1969), *Le vocabulaire des institutions indo-européennes*, Paris, Ed. de Minuit, tome 1, pp. 335-337, cité par R. Lenoir, « Politique familiale et construction sociale de la famille », *Revue Française de Science Politique*, 41, 6 déc. 1991

Bernardes J. (ed) (1995), *Family Organisations and Associations in the United Kingdom. A Directory*. Family Policy Studies Center.

Berstein S. et P. Milza (1994), *Histoire de la France au XXe siècle. Tome 5 de 1974 à nos jours*, Paris, Editions Complexe.

Bichot J. (1981), « Le quotient familial : le vrai débat », *Droit social*, n°6, juin, p. 478-484.

Birnbaum P. (sous la direction de) (1985), *Les élites socialistes au pouvoir. 1981-1985*. Paris. PUF.

Boltanski L. et Thévenot L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur,* Paris, Gallimard, coll. « Essais ».

Bonnet C., Labbé M. (1999), « L'activité professionnelle des femmes après la naissance de leurs deux premiers enfants. L'impact de l'Allocation parentale d'éducation », *Etudes et résultats*, n°37.

Borgetto M. (1983), « Métaphore de la famille et idéologies », in Coll. *Le droit non civil de la famille*, Paris, Presses Universitaires de France.

Borillo D. (2000), « L'orientation sexuelle en Europe. Esquisse d'une politique publique antidiscriminatoire », *Les Temps modernes*, 609, juillet-aoûst.

Bouyala N., Roussille B. (1982), *L'enfant dans la vie - Une politique pour la petite enfance*, rapport au secrétaire d'Etat à la Famille, La Documentation Française.

Brackman H., Erie S.P. & Rein M. (1988), « Wedded to the Welfare-State », in J. Jenson, E. Hagen & C. Reddy (Eds), *Feminization of the Labour Force : Paradoxes and Promises*, Cambridge et Oxford, Polity Press et Basic Blackwell.

Burguière A. (1986), "Une géographie des formes familiales", in Burguière A., Klapisch-Zuber C., Segalen M., Zonabend F. (sous la direction de) (1986), *Histoire de la famille*, tome 2, paris, Armand Colin.

Burguière A., Klapisch-Zuber C., Segalen M., Zonabend F. (sous la direction de) (1986), *Histoire de la famille*, 2 tomes, paris, Armand Colin.

Bussat V. & M. Chauvière (1997), *Les intérêts familiaux à l'épreuve d'une comparaison France-Angleterre. Etude sur les enjeux d'une catégorie d'action publique*. GAPP-CNRS. Rapport de recherche pour la CNAF.

Bussemaker J., van Kersbergen K. (1994), « Gender and Welfare States : Some Theoretical Reflections », in D. Sainsbury (Ed), *Gendering Welfare State*, London, Sage, pp. 8-25.

Castel R. (1991), "L'Etat-providence et la famille: le partage précaire de la gestion des risques sociaux", in F. de Singly et F. Schultheis (sous la direction de), *Affaires de famille, affaires d'Etat*, Jarville-La-Malgrange, éditions de l'Est.

Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat.* Paris. Fayard.

Castel R. (2001), « L'individu problématique », in F. de Singly, *Etre soi parmi les autres. Famille et individualisation*, Tome 1, Paris, L'Harmattan, collection « Logiques sociales ».

Castles F.G. (1995), « Welfare State Development in Southern Europe », *West European Politics*, Vol. 18, n°2, avril, pp. 291-313.

Chauvière M. (1986), " Le baptême républicain de l'Union nationale des associations familiales ", *Les Cahiers de l'animation*, INEP, n°57/58, décembre.

Chauvière M. (1992), " De la sphère familiale à la sphère publique. La construction sociale de l'usager par un mouvement familial durant les années quarante et ses contradictions ", in M. Chauvière et J. Godbout, *Les usagers, entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan.

Cholvy G., Hilaire Y-M. (1986), *Histoire religieuse de la France contemporaine*, Toulouse, Privat, t. 2, 1986.

Cicchelli-Pugeault C. et Cicchelli V. (1998), *Les théories sociologiques de la famille*, Paris, La Découverte.

Commaille J. (1993), *Les stratégies des femmes. Travail, famille et politique*, Paris, La découverte.

Commaille J. (1993), « Les 'sciences du politique' et la famille », in François de Singly (sous la dir.), *Famille : l'état des savoirs*, Paris, La découverte, (2ème éd.).

Commaille J. (1996), *Misères de la famille, question d'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po.

Commaille J. et F. de Singly (sous la direction de), *La question familiale en Europe*, Paris, L'Harmattan, collection « Logiques sociales ».

Commaille J., Jobert B. (sous la direction de) (1998), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, collection « Droit et société ».

Commaille J. et Martin C. (1998), *Les enjeux politiques de la famille*, Paris, Bayard édition.

Commaille J. et Martin C. (1999), « Les conditions d'une démocratisation de la vie privée », *in* D. Borrillo, E. Fassin et M. Iacub (sous la dir.), *Au-delà du Pacs. L'expertise familiale à l'épreuve de l'homosexualité*. Paris, PUF, 'Politiques d'aujourd'hui'.

Commaille J. et Martin C. (2000), « Pacs : La repolitisation du privé », *in* R. Mouriaux (sous la dir.), *L'année sociale*. Paris, éditions Syllepse.

Coutrot A. (1972), « La politique familiale », in R. Rémond et J. Bourdin (Ed) *Le gouvernement de Vichy (1940-1942)*, Paris, Presses de la FNSP, 1972, p. 247.

Croutte P., Hatchuel G. (2000), *Opinions sur la politique des prestations familiales et le RMI*, collection des « Rapports », n°209, Paris, CREDOC.

Daly M. (1994), « Comparing Welfare States : Towards a Gender Friendly Approach », in D. Sainsbury (Ed), *Gendering Welfare States*, Sage Publications, pp. 101-117.

Daly M. (2000), *The Gender Division of Welfare. The Impact of the British and the German Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press.

Daniel C., Palier B. (sous la direction de) (2001), *La protection sociale en Europe. Le temps des réformes*, Paris, La Documentation Française.

Deniel R. (1965), *Une image de la famille et de la société sous la Restauration*, Paris, Les Editions Ouvrières.

Donzelot J. (1977), *La police des familles*, Postface de Gilles Deleuze, Paris, Les éditions de Minuit.

Donzelot J. (1993), *Le social et la démocratie*, mémoire d'habilitation, Université de Paris 10.

Dubet F. (dir.) (1997), *Ecole, familles : le malentendu*, Paris, Textuel.

Dubois A. (1991), " Les prestations familiales et le droit de l'enfant ", in : *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1991, n° 1312-1313, pp.28-45.

Duby G. (1999), « Pouvoir privé, pouvoir public », in P. Ariès et G. Duby (sous la direction de), *Histoire de la vie privée*. Tome 2. « De l'Europe féodale à la Renaissance », Paris, Seuil, collection « Points histoire ».

Duby G., Perrot M. (sous la direction de) (1991), *Histoire des femmes en occident*, Paris, édition Plon.

Dumont G. F. (1986), *Pour la liberté familiale*. Préface d'Alfred Sauvy, Paris. PUF.

Dumont L. (1997), *Groupes de filiation et alliance de mariage. Introduction à deux théories d'anthropologie sociale*. Paris, Gallimard, collection « Tel ».

Dupâquier J. et Fauve-Chamoux A. (1992), « La famille », in J. F. Sirinelli (dir), *Histoire des droites en France. 3. Sensibilités*, Paris, Gallimard.

Duran P. (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, colection « droit et société ».

Duran P., Thoenig J-C. (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de sciences politiques*, vol. 46, n°4.

Durkheim E. (1975), *Textes III*, Paris, Minuit.

Eichbaum A.J. (1979), « Towards an Autonomy-Based Theory of Constitutional Privacy » : Beyond the Ideology of Family Privacy", *Harvard Civil Liberties Law Review*, 372.

Engels F. (1972), *L'origine de la famille, de la propriété privée et de l'Etat*, Paris, éditions sociales (1ère édition 1884).

Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press (traduction française, PUF, 1999).

Esping-Andersen G. (Ed) (1996), *Welfare Sates in Transition. National Adaptations in Global economies*. Sage.

Evers A., Wintersberger H. (Eds) (1990), *Shifts in the Welfare-Mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, European Center Vienna, Avebury.

Evers A. Pijl M., Ungerson C. (Eds) (1994), *Payments for care. A comparative overview*, European Center, Vienna, Avebury.

Fagnani J. (1995), «L'allocation parentale d'éducation : effets pervers et ambiguïtés d'une prestation», *Droit social*, n°3, Paris.

Fagnani J. (1996), «Retravailler après une longue interruption le cas des mères ayant bénéficié de l'allocation parentale d'éducation», *Revue Française des Affaires Sociales*, n°3 - 1996.

Fagnani J. (1997), «Recent Changes in Family Policy in France: Political Trade-offs and Economic Constraint», in Drew E, Emerek R., Mahon E. (eds), *Reconciling Family and Working Live*, Routledge.

Fagnani J., Grignon M. (1997), «La politique familiale en France depuis les années quatre-vingt : des préoccupations natalistes aux politiques de l'emploi", in Ronsin F., Le Bras H., Zucker-Rouvillois E. (eds), *Démographie et Politique*, Editions Universitaires de Dijon, Dijon.

Fagnani J., Rassat E. (1997), «Les bénéficiaires de l'AGED : où résident-ils ? Quels sont leurs revenus ?», *Recherches et Prévisions*, n°47.

Farge A. et Foucault M. (1982), *Le désordre des familles. Lettres de cachet des Archives de la Bastille*, Paris, Gallimard-Julliard.

Ferrera M. (1996), « The Southern Model of Welfare in Social Europe », *Journal of European Social Policy*, 6 (1) p. 17-37.

Flora P., Heidenheimer J. (eds) (1981), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Books.

Foucault M. (1986), « La gouvernementalité. Leçon au Collège de France (février 1978) », *Actes*, 54.

Fraisse G. (2000), « Les deux gouvernements : la famille et la cité », in M . Sadoun (sous la direction de), Paris, Gallimard, tome 2.

Friot B. (1998), *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Paris, La Dispute.

Fustel de Coulanges N. D. (1864), *La cité antique*, Paris, Hachette.

Galland O. et Lemel Y. (1995), « La permanence des différences », *Futuribles*, n°200.

Giddens A. (1992), *The Transformation of Intimacy. Sexuality, Love and Eroticism in Modern Societies*, Cambridge, Polity Press.

Giddens A., Pierson C. (1998), *Conversations with Anthony Giddens. Making Sense of Modernity*, Cambridge, Polity Press.

Gillot D. (1998), *Pour une politique de la famille rénovée*, rapport remis au Premier ministre, Paris.

Glendon M. A. (1989), *The Transformation of Family Law, State and Family in the United States and Western Europe,* Chicago, London, The University of Chicago Press.

Goody J. (2001), *La famille en Europe*, Paris, Seuil, collection « Faire l'Europe »

Guillemard A-M. (1986), *Le déclin du social. Formation et crise des politiques de la vieillesse*, Paris, PUF.

Hall P. (1993), « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, vol. 25, n°3.

Hassenteufel P. (2000), « Le système de protection sociale allemand sous la contrainte financière : privatisation ou étatisation », dans Le Gloannec A.M. (dir.), *L'Etat en Allemagne*, Paris, Presses de Sciences Po.

Hassenteufel P., Bachir M. Genieys W. et Martin C. (1999), *L'émergence d'une élite du Welfare? Sociologie des sommets de l'Eat en interaction. Le cas des politiques familiales et de protection maladie (1981-1997)*, rapport de recherche pour la MIRE, CRAP/CNRS.

Hassenteufel P. et Martin C. (2000), « Comparer les politiques publiques au prisme de la représentation des intérêts. Le cas des associations familiales en Europe », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 7, n°1.

Heclo H. (1974), *Modern Social Policy in Britain and Sweden*, Yale University Press.

Held D. (1986), *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press.

Héritier F. (1996), *Masculin/féminin. La pensée de la différence*, Paris, éditions Odile Jacob.

Héritier-Augé F. (1984), « Les sociétés humaines et la famille », in *Encyclopedia Universalis*, éditions 1984, tome 7 du corpus.

Hirschman A. ((1983), *Bonheur privé, action publique*, Paris, Fayard.

Houlgate L.D. (1998), « Must the Personal be Political ? Family Law and the Concept of Family », *International Journal of Law, Policy and the Family*, 12, 1, avril.

Jenson J. (1991), « The State and Gender Relations in Fordist France », *Les Cahiers d'Encrage*, numéro hors série, premier trimestre 1991, p. 54-61.

Jenson J. (1997a), "Who Cares? Gender and Welfare Regiles", *Social Politics, International Studies in Gender, State and Society*, vol. 4, n°2, summer.

Jenson J. (1997b), " Fated to Live in Interesting Times : Canada's Changing Citizenship Regimes ", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 30, 4, décember, p. 627-644.

Jenson J. et Sineau M. (1995), *Mitterrand et les Françaises. Un rendez-vous manqué*, Paris, Presses de Sciences Po.

Jobert B. (dir) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.

Jobert B. (1995), « La fin de l'Etat tutélaire », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 24, Université du Québec à Montréal.

Jobert B. et Muller P. (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

Joël M-E., Martin C. (1998), *Aider les personnes âgées dépendantes. Arbitrages économiques et familiaux*, Rennes, éditions ENSP.

Johanet G. (1982), « La nouvelle politique familiale », *Droit social*, n°6, juin.

Jones C. (ed) (1993), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London, Routledge.

Langan M., Ostner I. (1991), « Gender and Welfare : towards a comparative framework », in G. Room (Ed), *Towards a european Welfare-State ?*, Bristol, School for Advanced Urban Studies, University of Bristol, pp. 127-150.

Lasch C. (2000), *La culture du narcissisme*, Castelnau-Le-Lez, éditions Climats.

Lascoumes P. (1996), « Rendre gouvernable : de la 'traduction' au 'transcodage'. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité.* Paris, PUF.

Leca J. (1985), « La théorie politique », in M. Grawitz et J. Leca (sous la direction de), *Traité de science politique*, Paris, PUF, T. 1.

Lefaucheur N. (1992), « Maternité, famille, Etat », in F. Thébaud (Ed), *Histoire des femmes. Le XXe siècle*, Paris, Plon, pp. 411-430.

Lefaucheur N. & Martin C. (Eds) (1995), *Qui doit nourrir l'enfant dont le père est absent ?. Recherche sur les fondements des politiques familiales européennes (Angleterre, France, Italie, Portugal)*. Rapport pour la Caisse nationale des allocations familiales, 223 pages.

Lefaucheur N., Martin C. (1997), « Single Mothers in France : Supported Mothers and Workers », in S. Duncan & R. Edwards (eds), *Single Mothers in International Contexts: Mothers or Workers?*, London, Taylor and Francis Publishers.

Le Gall D., Martin C. (1983), *Mouvance de la famille, réponses de l'action sociale*, Paris, éditions CNAF.

Le Gall D., Martin C. (1987), *Les familles monoparentales. Evolution et traitement social*, Paris, éditions sociales françaises.

Leibfried S. (1993), « Towards a European Welfare State ? », in C. Jones (Ed), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Routledge, pp. 133-156.

Leira A. (1992), *Welfare States and Working Mothers. The Scandinavian Experience*, Cambridge, CambridgeUniversity Press.

Lenoir R. (1985a), « L'effondrement des bases sociales du familialisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 57/58, juin.

Lenoir R. (1985b), « Transformation du familialisme et reconversions morales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°59, septembre.

Lenoir Rémi (1986), « Groupes de pression et groupes consensuels. Contribution à une analyse de la formation du droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°64, septembre.

Lenoir Rémi (1987), « Politique et famille en France », *Revue internationale d'action communautaire*, n° 18, automne.

Lenoir Rémi (1991), « Politique familiale et construction sociale de la famille », *Revue française de sciences politiques*, Vol. 41, n°6.

Lenoir Rémi (1992), « L'Etat et la construction de la famille », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°91-92, mars.

Lenoir Rémi (1995), « L'invention de la démographie et la formation de l'Etat », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°108, juin.

Lenoir Rémi (1996), « La famille, une affaire d'Etat », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°113, juin.

Lenoir René (1974), *Les exclus, un français sur dix*, Paris, Seuil.

Le Play F. (1989), *La méthode sociale. Abrégé des ouvriers européens*, Paris, Méridiens Klincksieck.

Le Play F. (1994), *les Mélouga*. *Une famille pyrénéenne au XIXème siècle*, Paris, Nathan, collection « Essais et recherches ».

Lesemann F., Martin C. (sous la direction de) (1993), *les personnes âgées. Dépendance, soins et solidarités familiales. Comparaisons internationales*, Paris, La Documentation Française.

Lesselier C., Venner F. (sous la direction de) (1997), *L'extrême droite et les femmes*, Villeurbanne, éditions Golias.

Lessenich S. (1999), « Transformation, déconstruction, reconstruction ? L'Etat social allemand en mutation », *Lien social et Politiques*, n°41, p. 143-151.

Lévi-Strauss C. (1967), *Les structures élémentaires de la parenté*, Paris-La Haye, Mouton (1949, 1ère édition).

Lévi-Strauss C. (1979), « La famille », dans *Claude Lévi-Strauss. Textes de et sur Claude Lévi-Strauss*, réunis par R. Bellour et C. Clément, Paris, Gallimard, collection « Idées ».

Lewis J. (1992), « Gender and the Development of Welfare Regimes », *Journal of European Social Policy*, 2 (3), pp. 159-173.

Lewis J. (1995), « Egalité, différence et rapports sociaux de sexes dans les Eats-providence du Xxe siècle », in Ephesia (Ed), *La place des femmes*, Paris, La Découverte, collection « Recherches », pp. 407-422.

Lewis J. (1997), « Gender and Welfare Regims : Further Thoughts », *Social politics, International studies in Gender, State and Society*, vol 4, n°2, summer, p. 160-177.

Lochak D. (1985), « La haute administration à l'épreuve de l'alternance. Le cas des directeurs d'administration centrale », in P. Birnbaum (sous la direction de) (1985), *Les élites socialistes au pouvoir. 1981-1985*. Paris. PUF.

Louis E. & J. de Marcillac (1981), « Incohérent et injuste, le système des aides financières aux familles a besoin d'être totalement réformé », *Droit social*, janvier, p. 113-123.

McLean M. (1994), « Delegalizing Child Support », in M. Maclean & J. Kurczewski (Eds), *Families, Politics and the Law*, Oxford, Clarendon Press.

Maier H. (1992), *L'Eglise et la démocratie. Une histoire de l'Europe politique*, Paris, Critérion, (1ère édition, Freiburg, 1959).

Maingueneau E., Rastier A-C. (1999), « Bilan de la loi famille du 25 juillet 1994 », *Droit social*, n°4, avril.

March J. (1988), *Décisions et organisations*, Paris, Les éditions d'organisation.

Martin C. (1993), « Le 'risque solitude' : divorces et vulnérabilité relationnelle', *Revue internationale d'action communautaire*, n°29.

Martin C. (1995), « Father, Mother and the Welfare State. Family and Social Tranfers after Marital Berakdown", *Journal of European Social policy*, 5 (1).

Martin C. (1996), « Social Welfare and the Family in Southern Europe », *South European Society and Politics*, vol 1, n°3, p. 23-41.

Martin C. (1997), *L'après-divorce. Lien familial et vulnérabilité*. Presses universitaires de Rennes.

Martin C. (1997a), « La comparaison des systèmes de protection sociale en Europe. De la classification à l'analyse des trajectoires d'Etat-providence », *Lien social et Politiques*, n°37.

Martin C. (1998) : « Politiques sociales et monoparentalité. Evolution de l'action publique en France et au Royaume-Uni », *Solidarité, Santé, Etudes statistiques*, n° 2-3, p. 125-138.

Martin C. (1998a), « Le domestique dans les modèles d'Etat-providence », in Commaille J. , Jobert B. (sous la direction de) (1998), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, collection « Droit et société ».

Martin C. (1998b), « L'expérimentation territoriale de la prestation dépendance : fenêtre d'opportunité ou rendez-vous manqué ?, *Politiques et management public*, vol.16, n°3.

Martin C. (1999), « La famille comme enjeu de politiques publiques en Europe », *La Revue de la CFDT*, n°24, octobre.

Martin C. (1999a), « les situations monoparentales : des familles vulnérables », *Après-demain*, n°412, mars.

Martin C. (2000), «Familienpolitische Reformen in Frankreich zwischen den Jahren 1981 und 1997: Kontinuität oder Pfadwechsel? », *Zeitschrift für Familienforschung*, n°3.

Martin C. (2001), « Changements et permanences dans la famille », in P. Huerre & L. Renard (sous la direction de), *Parents et adolescents : des interactions au fil du temps*, Paris, éditions Erès, collection « Enfances et Psy ».

Martin C. (2001a), « Maternité et politiques familiales en Europe », in Y. Knibiehler (sous la direction de), *Maternité, affaire privée, affaire publique*, Paris, Bayard éditions.

Martin C., Math A., Renaudat E. (1998), "Caring for very young children and dependent elderly people in France: Towards a commodification of social care", in J. Lewis (ed), *Gender, Social care and Welfare State Restructuring in Europe*, Aldershot, Ashgate Publishers.

Martin C., Debroise A. (1999), « Le sentiment de responsabilité parentale », *Informations sociales*, n°73-74, CNAF.

Mathiot P. et F. Sawicki (1999), « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993). Recrutement et reconversion », *Revue française de sciences politiques*, vol. 49, n°1.

Mayeur J-M. (1980), *Des partis catholiques à la Démocratie chrétienne XIX° - XX° siècles*, Paris, Armand Colin –collection « U ».

Méda D. (2001), *Le temps des femmes. Pour un nouveau partage des rôles*, Paris, Flammarion.

Meny Y. & Thoenig J-C. (1989), *Politiques publiques*, Paris, Puf.

Merrien F-X (1990), « Etat et politiques sociales. Contribution à une théorie néo-institutionnaliste », *Sociologie du travail*, n°4, oct.

Merrien F-X. (1993), « Les politiques publiques, entre paradigmes et controverses », in CRESAL (Ed), *Les raisons de l'action publique, entre expertise et débat*, Paris, l'Harmattan, collection « Logiques politiques », pp. 87-100.

Merrien F-X. (1997), *L'Etat-providence*, Paris, PUF, « Que-sais-je? ».

Mesnard P. (1984), « Bodin (Jean) », in *Encyclopedia Universalis*, edition 1984, tome 3 corpus.

Meulders-Klein M-T. (sous la dir.) (1997), *Familles & Justice. Justice civile et évolution du contentieux familial au droit comparé*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ.

Meulders-Klein M-T. (1999), *La personne, la famille, le droit. Trois décennies de mutations en Occident*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ..

Michel A. (1960 », « Famille, société industrielle et démocratie », *Esprit*, novembre.

Millar J. (1992), « Lone Mothers and Poverty », in C. Glendinning & J. Millar (Eds), *Women and Poverty in Britain. The 1990s*, London, Harvester Wheatsheaf.

Millard E. (1995), *Famille et droit public. Recherches sur la construction d'un objet juridique*, Paris, LGDJ.

Mitterrand F. (1980), *Ici et maintenant*, Paris, Fayard.

Muel-Dreyfus F. (1996), *Vichy et l'éternel féminin*, Paris, Le Seuil, 1996.

Muller P. (1990), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, collection « que sais-je ? ».

Muller P., Surel Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, collection « Clefs ».

Nisbet R. A. (1984), *La tradition sociologique*, Paris, PUF, (1966, 1ère édition).

Norvez A. (1990*), De la naissance à l'école. Santé, modes de garde et préscolarité dans la France contemporaine*, PUF-INED, Cahier n°126, Paris.

Orloff A. (1993), "Gender and the social rights of citizenship", *American Sociological Review*, 58.

Ostner I. (2001), "Régimes de protection sociale, taux d'activité des femmes et famille", in Daniel C., Palier B. (2001), *La protection sociale en Europe. Le temps des réformes*, Paris, La Documentation Française.

Ostner I. & Lewis J. (1995), „Gender and the Evolution of european Social Policies", in S. Leibfried and P. Pierson (Eds), *Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington, The Brookings Institution.

Palier B., Bonoli G. (2000), "Phénomènes de *path dependence* et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°3.

Parsons T., Bales R.F. (1955), *Family, Socialization and Interaction Process*, Glencoe, Free Press.

Parti socialiste : *Pour la France des années 80*, Paris, Club socialiste du livre, 1980.

Paugam S. (sous la dir.) (1996), *L'exclusion, l'état des savoirs,* Paris, La Découverte.

Paye O. (2001), *La représentation libérale de la famille en Belgique. Contribution à l'étude des doctrines politiques contemporaines*, Doctorat en sciences politiques, Université libre de Bruxelles.

Perrot M. (1987), « La famille triomphante », », in P. Ariès et G. Duby (dir), *Histoire de la vie privée. De la Révolution à la Grande Guerre*, Paris, Editions du Seuil, t. 4, p. 93-103.

Pierson P. (1994), *Dismantling the Welfare-State ? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.

Portier P. (1993), *Eglise et politique en France au XX^e siècle*, Paris, Montchrestien, « Clefs politique ».

Prost A. (1984), « L'évolution de la politique familiale en France de 1938 à 1981 », *Le Mouvement social*, n°129, oct-déc.

Rémond R. (1982), *Les droites en France*, Aubier-Montaigne, Paris.

Rosanvallon P. (1981), *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Seuil.

Rosanvallon P. (1995), *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris, Seuil.

Rouban L. (1998), *La fin des technocrates ?*. Paris ; Presses de sciences po.

Rouche M. (1999), « Haut Moyen-Âge occidental », in P. Ariès et G. Duby (sous la direction de), *Histoire de la vie privée*. Tome 1. « De l'Empire romain à l'an mil », Paris, Seuil, collection « Points histoire ».

Rouquet F. (1997), « Dans la France du Maréchal », in C. Fauré (Ed), *Encyclopédie politique et historique des femmes*, Paris, PUF, 1997.

Roussel L. (1989), *La famille incertaine*, Paris, Odile Jacob.

Sainsbury D. (Ed) (1994), *Gendering Welfare States*, Sage Publications.

Sainsbury D. (1996), *Gender Equality and Welfare States*, Cambridge university Press.

Sainsbury D. (2000), Les droits sociaux des femmes et des hommes. Les dimensions du genre dans les Etats-providence », in *Genre et politiques. Débats et perspectives*, Paris, Gallimard, «collection Folio essais ».

Scheiwe K. (1994), « Labour Market, Welfare State and Family Institutions : the Links to Mothers' Poverty Risks », *Journal of European Social Policy*, 4 (3).

Schultheis F. (1991), "La famille, le marché et l'Etat-providence", in F de Singly et F. Schultheis (sous la direction de), *Affaires de famille, affaires d'Etat. Sociologie de la famille*, Jarville-La-Malgrange, éditions de l'Est.

Schultheis F. (1992), « L'avenir de la famille au centre des antinomies de la modernité », in Haut Conseil de la Population et de la famille, *Du politique et du social dans l'avenir de la famille*, Paris, La Documentation Française.

Segalen M. (2000), *Sociologie de la famille*, Paris, Armand Colin (5ème édition).

Singly (de) F. (1993), *Sociologie de la famille contemporaine*, Paris, Nathan, collection "128".

Singly (de) F. (1996), *Le soi, le couple et la famille*, Paris, Nathan, coll. « Essais & Recherches ».

Singly (de) F. (2000), *Libres ensemble. L'individualisme dans la vie commune,* Paris, Nathan, coll. « Essais & Recherches ».

Singly (de) F. (2001), "La naissance de l'individu individualisé et ses effets sur la vie conjugale et familiale', in), *Être soi parmi les autres. Famille et individualisation*, Tome 1, Paris, L'Harmattan, collection « Logiques sociales ».

Singly (de) F. (sous la direction de) (2001), *Être soi parmi les autres. Famille et individualisation*, Tome 1, Paris, L'Harmattan, collection « Logiques sociales ».

Singly (de) F. et F. Schultheis (sous la direction de) (1991), *Affaires de famille, affaires d'Etat. Sociologie de la famille*, Jarville-La-Malgrange, éditions de l'Est.

Steck P. (1994), *Les prestations familiales*, Paris, PUF, collection « Que sais-je? » (1ère éd. 1993).

Stoléru L. (1977), *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Paris, Flammarion.

Strobel P. (2001), « La contribution des politiques familiales à la réduction des inégalités : les paradoxes du cas français » in Daniel C., Palier B. (2001), *La protection sociale en Europe. Le temps des réformes*, Paris, La Documentation Française.

Sullerot E. (1984), *Le statut matrimonial et ses conséquences juridiques, fiscales et sociales*. Conseil économique et social. Journal officiel de la République Française.

Sullerot E. (1997) : *Le grand remue-ménage. La crise de la famille,* Paris, Fayard.

Svallfors S., Taylor-Gooby P. (eds) (1999), *The End of the Welfare State? Responses to State Retrenchment*, London, Routledge, ESA studies in European Society.

Talmy R. (1962), *Histoire du mouvement familial en France (1896-1939)* UNCAF, 2 tomes.

Taylor C. (1992) : *Grandeur et misère de la modernité*, Montréal, Bellarmin, 1992.

Taylor-Gooby P. (1991), « Welfare State Regimes and Welfare Citizenship », *Journal of European Social Policy*, 1 (2).

Thélot C. et Villac M. (1998), *Politiques familiales. Bilan et perspectives*, Rapport à la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité et au Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, La Documentation française, Paris.

Théry I. (1993), *Le démariage. Justice et vie privée,* Paris, Odile Jacob.

Théry I. (1998), *Couple, filiation et parenté aujourd'hui. Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée*, Odile Jacob, La Documentation française, Paris.

Théry I. (2001), « Mixité et maternité », in Y. Knibiehler (sous la direction de), *Maternité, affaire privée, affaire publique*, Paris, Bayard éditions.

Thoenig J-C. (1998), "L'usage analytique du concept de régulation", in Commaille J. , Jobert B. (sous la direction de) (1998), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, collection « Droit et société ».

Titmuss R. M. (1974), *Social policy*, London, Allen & Unwin.

Tönnies F. (1977), *Communauté et société*, Paris, Retz (1887, 1ère édition).

Tournier V. (1997), *Le politique en héritage ? Socialisation, famille et politique : bilan critique et analyse empirique*, Thèse de doctorat en science politique, IEP de Grenoble.

Veyne P. (1999), « L'Empire romain », in P. Ariès et G. Duby (sous la direction de), *Histoire de la vie privée*. Tome 1. « De l'Empire romain à l'an mil », Paris, Seuil, collection « Points histoire ».

Wald K. D., Button J. W., Rienzo B. A. (1996), « The politics of Gay rights in American communities explaining anti-discrimininationordinances and policies », *American Journal of Political Science, Vol. 40*, Issue 4, nov.

Wilensky H. (1975), *The Welfare State and Equality*, Berkeley, University of California Press.

TABLE DES MATIERES

Introduction..... 2

Familles et politiques sociales..... 2

Penser les changements en cours..... 5

Les enjeux de protection..... 14

Ière PARTIE FAMILLE(S) ET POLITIQUE(S)..... 17

Chapitre 1 Les rapports de la famille et du politique..... 18

La famille comme structure élémentaire de la société..... 18

La famille : matrice et métaphore du politique..... 23

L'invention du privé et de la famille comme objet d'intervention publique..... 26

Chapitre 2 Les rapports de la politique avec la famille..... 33

La famille comme enjeu de mobilisation politique..... 33

Recompositions politiques sur la question familiale et rôle de l'Eglise..... 35

La famille comme secteur d'action publique..... 40

IIème PARTIE LES REGULATIONS POLITIQUES DE LA FAMILLE CONTEMPORAINE..... 46

Chapitre 3 Les politiques familiales en France entre 1980 et 1998 : continuités ou ruptures des logiques d'action?..... 48

La sélectivité : une logique de réforme inscrite sur le long terme..... 50

Les objectifs d'emploi dans le secteur de la prise en charge de la petite enfance..... 54

Développer des services collectifs dans le secteur de la petite enfance (1970-1985)..... 55

Développer l'emploi de proximité : les années 1990..... 58

Chapitre 4 Les acteurs politiques face aux enjeux familiaux contemporains
Deux cas d'alternance politique : France, Angleterre 64

Le dossier « famille » et les alternances politiques en France 65
Le dossier « famille » et les alternances politiques en Angleterre 74

Chapitre 5 Les politiques familiales en France : un secteur fortement administré ? 81

L'affirmation de la présence des hauts fonctionnaires 81
Une faible politisation 90
Intervention de l'élite du Welfare dans les processus décisionnels 97

Chapitre 7 Les représentants des intérêts familiaux en Europe : un acteur affaibli 108

Des configurations nationales de représentation des intérêts familiaux 110
La représentation des intérêts familiaux dans la définition des politiques de la famille 119
Les ressources des associations familiales 119
Variations selon le degré d'institutionnalisation du secteur « famille » 125
Les associations familiales face aux enjeux contemporains : Vers un changement de régime de citoyenneté ? 129

IIIème PARTIE L'AVENIR DES REGULATIONS POLITIQUES DE LA FAMILLE 140

Chapitre 7 Des référentiels pour penser le changement : La contribution d'une sociologie du « privé » 141

Penser les changements familiaux 142
La famille n'est pas une île 148
Modernité et démocratisation : des référentiels pour l'action publique 151
Une logique d'émancipation 151
Une demande d'institution 153
Le souci de protection 155

Chapitre 8 Familles et Etats-providence : La contribution d'une sociologie de l'Etat et des politiques publiques 160

Le domestique dans les modèles d'Etat providence 161

Les régimes d'Etat providence 164

L'analyse des trajectoires de réformes 170

Repérer des « régimes de caring » 173

*Régimes de citoyenneté ..... **Erreur ! Signet non défini.***

Conclusion 179

Bibliographie : 187

TABLE DES MATIERES 201