

Sous la Direction de Monsieur Pierre LAROQUE

**LA POLITIQUE FAMILIALE
EN FRANCE DEPUIS 1945**

**Rapport du groupe de travail sur la politique
familiale en France depuis 1945, présidé par
M. Pierre LAROQUE, Président de section honoraire
au Conseil d'Etat.**

**Commissariat général au Plan
Juin 1985**

**Rapporteur général :
M. Rémi LENOIR,
Maître de conférence
à l'Université Paris I
et à l'Institut d'études
politiques de Paris**

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

CHAPITRE I

L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE FAMILIALE EN FRANCE DE 1938 A 1981.....	7
I - <u>L'âge d'or de la politique familiale : 1938-1958</u>	9
1) - La politique d'Alfred Sauvy et du Haut Comité de la Population	9
2) - Le consensus familial (1944-1958)	11
3) - L'élargissement de la politique familiale.....	14
II - <u>Erosions et infléchissements : 1958-1973</u>	16
1) - Des conditions moins favorables	16
2) - La politique des droits de la femme.....	18
3) - Remises en question.....	21
4) - Le tournant des années 1970-1972	23
III - <u>Crise économique et crise démographique</u>	24
1) - Néo-libéralisme et néo-natalisme	25
2) - Les remises en question fondamentales.....	27
3) - Les hésitations socialistes	32

CHAPITRE II

L'EVOLUTION DES STRUCTURES FAMILIALES.....	39
I - <u>La transformation des structures familiales et l'évolution du travail féminin</u>	41
a) Les transformations du travail féminin.....	42
b) L'augmentation des divorces	44
II - <u>L'augmentation de la conjugalité hors mariage et l'accroissement des familles monoparentales</u>	47
III - <u>Le déclin de la fécondité et l'invention de l'enfance</u>	50
a) activités des femmes mariées et charges familiales.....	50
b) déclin des familles nombreuses	53
c) transformation du calendrier des naissances et le nouveau régime démographique	54
d) développement des naissances hors mariage	56
e) redéfinition de la fonction maternelle.....	58
IV - <u>Familles en difficulté et difficultés familiales</u>	60

CHAPITRE III

L'EVOLUTION DU STATUT CIVIL DE LA FAMILLE DEPUIS 1945	63
Introduction	63
<u>PREMIERE PARTIE - Les couples</u>	69
I - <u>La situation des personnes</u>	70
A - <u>Les droits et devoirs respectifs des époux</u>	71
1) - L'obligation de fidélité	71
2) - La communauté de résidence	73
3) - La direction de la famille	74
B - <u>La dissolution de l'union</u>	76
1) - Les nullités et la séparation de fait	76
2) - Le divorce	77
II - <u>La situation patrimoniale</u>	84
A - <u>Pendant la vie commune</u>	85
1) - Le droit matrimonial	86
2) - Le droit des obligations	104
B - <u>Au sortir de la vie commune</u>	114
1) - La liquidation des biens du couple	114
2) - L'indemnisation en cas de rupture de concubinage et les conséquences pécuniaires du divorce	117
3) - Les droits successoraux du conjoint survivant	122
<u>DEUXIEME PARTIE - Les enfants</u>	132
I - <u>L'établissement de la filiation</u>	133
A - <u>La filiation adoptive</u>	134
B - <u>La filiation légitime</u>	136
1) - Le droit antérieur à la loi du 3 janvier 1972	137
2) - Le droit en vigueur	141
C - <u>La filiation naturelle</u>	144
1) - Le droit applicable jusqu'à la réforme de la filiation	145
2) - L'apport des textes nouveaux	150

II - <u>La condition juridique de l'enfant</u>	159
A - <u>Le statut personnel</u>	160
1) - Le nom de l'enfant	160
2) - Le gouvernement de la personne mineure	162
3) - Les dettes d'aliments	166
B - <u>Le statut patrimonial</u>	168
1) - La gestion du patrimoine du mineur ou de l'incapable	168
2) - Le droit successoral et les descendants	173
Conclusion du chapitre	184

CHAPITRE IV

L'EVOLUTION DES PRESTATIONS FAMILIALES ET DE LA FISCALITE DE 1945 A 1983	187
I - <u>Les prestations familiales avant 1945</u>	187
A - Les premières mesures en faveur des familles (1913-1938)	187
B - Le code de la famille	188
C - La politique familiale entre 1940 et 1945	191
a) - les prestations familiales	192
b) - l'ordre moral par la famille	194
D - La libération	195
E - La fiscalité et la famille avant 1945	196
II - <u>Les réformes au lendemain de la libération</u>	199
A - L'ordonnance du 4 octobre 1945 et l'organisation des caisses d'allocations familiales	199
B - La loi du 22 août 1946	204
C - La loi du 31 décembre 1945	207
III - <u>Les améliorations et les réformes postérieures à 1946</u> (1946 à 1970)	209
A - Les prestations	209
B - L'évolution générale des prestations familiales de 1946 à 1970	218
C - La remise en cause (1967-1970)	221

D - l'évolution des ressources des familles	225
a) - le déclin relatif des prestations familiales.....	225
b) - l'évolution du pouvoir d'achat des prestations familiales.....	228
c) - l'évolution du niveau de vie des familles.....	232
E - Evaluation de l'évolution intervenue de 1946 à 1970.....	235
a) - les caractéristiques essentielles de cette évolution.....	235
b) - appréciation de cette évolution	238
 IV - <u>Le Début des années 70 : l'ébauche d'une nouvelle politique familiale</u>	240
A - La création de prestations spécifiques	240
a) - les prestations spécialisées créées au profit de certaines catégories d'enfants.....	241
b) - les prestations spécialisées créées au profit de certaines catégories de familles.....	243
c) - l'extension des prestations aux non-familles.....	244
B - La modulation des prestations en fonction des ressources	245
a) - le débat sur le critère ressources.....	245
b) - la création des prestations modulées en fonction des revenus.....	249
 V - <u>1974-1981 : continuité et changement</u>	251
A - La poursuite des évolutions antérieures.....	251
a) - le développement des prestations spécifiques.....	251
b) - la poursuite de la politique de modulation	253
B - L'expérimentation de l'idée d'impôt négatif	254
a) - la création de l'allocation de parent isolé.....	255
b) - le supplément de revenu familial.....	256
C - La généralisation.....	256
a) - l'abandon de la condition d'activité professionnelle.....	257
b) - l'institution de l'aide personnalisée au logement.....	259
D - La recherche d'une certaine neutralité vis-à-vis du travail féminin.....	261
E - L'aide prioritaire aux familles nombreuses.....	263
a) - l'inflexion en faveur des familles de 3 enfants.....	265
b) - les mesures de l'année 1980	265
F - L'évolution du niveau de vie des familles (1970-1981)	266
a) - un déclin relatif mais différencié des avantages familiaux.....	266
b) - une réduction des disparités de revenus entre catégories sociales.....	270
G - Les caractéristiques essentielles de la période.....	271
a) - une prise en compte partielle du travail des femmes.....	271
b) - l'aide en faveur du troisième enfant.....	273
c) - le logement et les équipements pour la petite enfance.....	277

VI - <u>La politique familiale menée depuis mai 1981 :</u> <u>une orientation différente</u>	282
A - La nouvelle orientation	282
a) - les mesures de revalorisation prises au cours de l'année 1981.....	282
b) - l'effort d'harmonisation des droits	283
B - Le renversement d'orientation.....	285
a) - le coup d'arrêt.....	286
b) - la fiscalisation des prestations familiales.....	288

CHAPITRE V

L'EVOLUTION DE L'ACTION SOCIALE DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES.....	291
--	-----

I - <u>Les sources et la consécration : 1946-1956</u>	293
A - Les fondements historiques et juridiques de l'action sociale des caisses d'allocations familiales et l'ordonnance du 4 octobre 1945.....	293
a) - la forme mutualiste des caisses.....	295
b) - les ressources de l'action sociale	296
c) - l'organisation administrative.....	296
B - L'exercice de l'action sociale.....	303
a) - les bénéficiaires.....	303
b) - le champ de l'action sociale.....	304
c) - le budget type d'action sociale des caisses d'allocations familiales en 1948.....	305
d) - ressources de dépenses de l'action sociale.....	306
e) - les interventions d'action sociale	307
C - Bilan de la première décennie (1946-1956).....	312
a) - le fonctionnement institutionnel : le contre, et le pour.....	312
b) - le plaidoyer en faveur de la décentralisation et de l'autonomie des caisses.....	313
c) - insuffisance des moyens financiers.....	314
d) - un rôle considérable dans le développement et l'évolution des activités sanitaires et sociales.....	316
II - <u>L'intégration dans la planification et la politique sociale des pays 1956-1970</u>	319
A - L'évolution des orientations et de l'exercice de l'action sociale (1957-1970).....	319
a) - les orientations de la circulaire n° 88 SS du 30 septembre 1957.....	319
b) - la coordination entre le programme d'action sociale des caisses d'allocations familiales et le plan d'équipement social de l'état : la circulaire santé publique du 7 décembre 1957.....	321

c) - le comité technique d'action sanitaire et sociale perd son pouvoir de décision (décret du 12.05.1960).....	322
d) - la circulaire SS du 7 juin 1963 et le programme d'action sanitaire et sociale	322
e) - l'aide aux travailleurs migrants et à leur famille : la circulaire III SS du 20 août 1963	323
f) - 1964-1965 : les circonscriptions de service social.....	324
g) - l'organisation administrative et financière de la Sécurité sociale : l'ordonnance du 21 août 1967.....	324
 B - Le bilan de la période 1956-1970.....	326
 III - <u>L'essor des équipements et services collectifs 1970-1980</u>	330
A - 1970 : année charnière	330
B - L'actualisation des orientations de l'action sociale des C.A.F.	335
C - La déconcentration.....	337
D - Les moyens financiers - les mesures nouvelles	338
E - Le bilan de la période 1970-1980	341
 IV - <u>Le temps des priorités 1980-1983</u>	345
A - 1981 - Les orientations de l'action sociale : leur actualisation	345
B - La décentralisation de l'action sociale des caisses.....	348
C - Les préoccupations financières	350
D - L'activité des caisses : les mesures nouvelles	351
E - Le IXème Plan et le "programme prioritaire d'exécution famille"	353
 V - <u>Le bilan - Les défis</u>	355
 <u>CONCLUSION</u> : de 1982 à 1985.....	371