

LE PÉRIMÈTRE DU FAMILIAL DANS
L'ACTION PUBLIQUE

ENJEUX ET VARIATIONS D'UNE ENTREPRISE DE
CODIFICATION - 1939-1999

Virginie BUSSAT

&

Michel CHAUVIÈRE

avec la collaboration de

Myriam BLUMBERG-MOKRI

Sandrine GUIBERT

& Sandrine LÉVÊQUE

Contrat ministère de la Justice/CNRS-GAPP

réf : 96-28

Mars 1999

Le périmètre du familial dans l'action publique

Enjeux et variations d'une entreprise de codification - 1939-1999

Virginie BUSSAT & Michel CHAUVIÈRE

avec Myriam BLUMBERG-MOKRI, Sandrine GUIBERT & Sandrine LÉVÊQUE

- *Contrat ministère de la Justice/CNRS-GAPP. Mars 1999* -

R É S U M É

Nous disposons en France d'un Code de la famille et de l'aide sociale, seul texte codifié faisant référence à la famille. C'est un objet juridique peu connu et souvent mal interprété. Conçu en 1956, il hérite en partie d'un décret-loi dit « Code de la famille et de la natalité françaises », adopté en 1939. L'actuelle Commission supérieure de codification a entrepris sa réorganisation, à droit constant, sous le titre provisoire de « Code de l'action sociale ».

S'appuyant sur ces trois textes (ou projet de texte), notre recherche visait la compréhension du principe de sélection des matières juridiques « familiales » et du rôle des acteurs sous l'effet du processus de codification. En 1939, le familial est « dénoyauté » du social et institué à partir de sources normatives multiples, notamment par association de la famille et de la natalité. Sous Vichy, le familial devient sur-explicité et l'usage du Code, topique pour une action publique spécifiquement familialiste. À la Libération, le décret-loi de 1939 n'est plus au centre des enjeux normatifs, il se vide en partie et le champ familial se transforme sous l'effet majeur du référentiel Sécurité sociale. Se consolide un pôle institutionnel familial, avec l'UNAF. En 1956, aboutit un processus de codification, plus administratif que politique, hors Sécurité sociale. Un noyau familial y est préservé à côté de la législation pré-codifiée en 1953 de l'aide sociale. Ce Code entérine le déclin de la construction familiale du social et sa professionnalisation partielle (service social). Depuis 1995, le familial semble réorienté et subsumé par les approches dominantes de la nouvelle question sociale et de la décentralisation.

Ainsi il existe tout à la fois une interaction conjoncturelle entre contenu et forme, mais aussi une indépendance relative des deux termes. La codification occupe donc une place à part, non négligeable dans la hiérarchie des normes d'action.

Le périmètre du familial dans l'action publique

Enjeux et variations d'une entreprise de codification - 1939-1999

Virginie BUSSAT & Michel CHAUVIÈRE

avec Myriam BLUMBERG-MOKRI, Sandrine GUIBERT & Sandrine LEVEQUE

- Contrat ministère de la Justice/CNRS-GAPP. Mars 1999 -

NOTE DE SYNTHÈSE

Nous disposons en France d'un Code de la famille et de l'aide sociale. C'est, aujourd'hui encore, le seul texte codifié visant spécifiquement le champ de l'action ou de l'intervention sociales, au sens large. Ce document, caractérisé par une référence appuyée à la famille dans sa dénomination, constitue un objet juridique peu connu, sans doute assez mal identifié et souvent mal interprété.

Le Code de la famille et de l'aide sociale a été conçu en 1956, mais l'une des sources est à rechercher dès 1939, dans un décret-loi dit "Code de la famille et de la natalité françaises". Aujourd'hui, la Commission supérieure de codification a mis en chantier la réorganisation, à droit constant, du Code de la famille et de l'aide sociale de 1956 additionné des divers règlements et législations d'action sociale intervenus postérieurement et plus ou moins intégrés, dans un nouveau code de portée plus générale. Ce code à venir est encore en gestation et sans titre définitif. Mais un titre provisoire est d'ores et déjà utilisé par l'administration et par les acteurs de la mission de codification, à savoir : "Code de l'action sociale". Ce qui, s'il était validé, ferait disparaître l'affichage famille de l'ensemble des codes.

Partant de ces trois repères, 1939, 1956 et le moment présent, la recherche avait plusieurs objectifs principaux :

- La compréhension des origines et de la place du Code de la famille et de l'aide sociale de 1956, impliquant un retour appuyé sur le décret-loi de juillet 1939 et une investigation complémentaire sur quelques usages sociaux de ce Code depuis 1956.

- S'agissant du dit Code de 1939, du Code de 1956 ou du projet de réforme en cours, le repérage des constantes et des transformations dans les matières dites familiales sélectionnées par le travail de codification. Sans aborder toutes les matières incluses dans ces codes, on envisageait, d'un Code à l'autre, d'appréhender quelques enjeux significatifs aux frontières avec d'autres branches du droit également concernées (droit civil, droit administratif, droit social, droit fiscal) et avec d'autres codes existants (Code du Travail, Code des Impôts, Code de la Santé publique, Code de la Sécurité sociale notamment), qui tous contiennent également des dispositions relatives à la famille.

- Enfin et surtout le repérage, aux différentes étapes de la codification dans le champ social-familial (1939, 1956, 1995 et suivantes), des acteurs appartenant aux divers cercles impliqués, notamment sous l'angle de leurs références philosophiques, administratives ou juridiques, et l'analyse des choix et transactions ayant abouti aux rédactions successives.

Le projet était adossé à une définition empirique de la codification. Toutefois la recherche avait aussi l'ambition de mettre en débat les définitions courantes de la codification dans le champ juridique, spécialement la neutralité de la technique dite à droit constant, pour y réintroduire les enjeux proprement politiques et les stratégies des acteurs.

Les textes rassemblés dans ces différents Codes contiennent pour l'essentiel des références de droit social, plus précisément de droit de l'aide et de l'action sociale, directement ou indirectement orientées vers les familles et, en 1939, s'y ajoutaient diverses références tirées du droit civil, du droit pénal ou encore de droit fiscal de l'époque.

Cependant, les grandes catégories du droit ne permettent pas de rendre compte facilement de l'ensemble constitué par les différentes matières rassemblées pour la première fois en 1939, en un système transversal, relativement cohérent, bien que peu autonome. Parfois, le droit évoque les « conséquences juridiques spécifiques de l'existence d'une famille » (Millard, 1996), mais il n'en fait pas système. Parfois aussi, c'est sur un mode métonymique qu'on aborde cette

réalité, posant la partie pour le tout, c'est-à-dire la natalité, les prestations, le logement, l'aide sociale, les intérêts familiaux, les travail social, l'éthique... pour la famille.

Pour dépasser ces difficultés, il nous a semblé nécessaire de considérer que ces matières, organisées en une configuration labellisée, un Code, visent moins les familles concrètes que les rapports politico-juridiques de la société à la question familiale, c'est-à-dire les problèmes posés à la collectivité par l'existence d'un fait familial. Cette hypothèse ne suppose pas pour autant que ce fait familial soit une donnée naturelle, puisque précisément il se révèle et se construit dans les interactions du juridique, du politique et du social.

Au cours de ce travail, considérant la saturation sémantique et idéologique de la notion de famille, on a donc pris le parti de parler non du droit de la famille ou de la problématique de la famille, mais aussi souvent que possible du *droit du familial* et de la *problématique du familial dans l'action publique*. Ces choix théoriques font ainsi passer d'une sociologie juridique de la famille à une sociologie politique du familial, dont la codification peut être l'analyseur.

Trois hypothèses de recherche ont été retenues.

Tout d'abord, on peut considérer la codification comme une mise en ordre administrative et une labellisation d'objet. Tout Code en projet ou en gestation se développe dans un contexte politique, administratif et institutionnel spécifique, qu'on peut reconstruire par une approche des acteurs et des groupes engagés dans l'action, pour faire prendre en compte leurs intérêts, comme bonne cause. La codification est donc une opération importante par les connexions, déconnexions et sélections qu'elle opère et par les effets de normalisation et de légitimation qu'elle induit. Dans le travail réalisé, la codification est analysée comme le lieu d'un double processus : de mise en ordre et/ou de création normative, mais aussi de labellisation d'objet dans un champ construit (en l'espèce, la famille ou plus exactement selon notre problématique, le familial).

Enfin, la codification peut être considérée comme une intervention étatique, modulée par les interactions des acteurs de la société civile, experts ou militants, mais aussi comme une ressource pour ces mêmes acteurs, tout au long du processus. Un Code n'est donc pas qu'un simple « corps organique de normes » (A.-J. Arnaud, 1988), simplement défini par une cohérence interne. Il est aussi peu ou prou l'un des maillons d'une action publique interactive, des producteurs de codes et des destinataires des textes, parmi lesquels se distinguent une ou des génération(s) de militants de cette cause.

Enfin, on a été attentifs à la désuétude de l'objet familial, qui peut être interprété comme un déclassement technique ou bien comme un changement de paradigme. La discontinuité des matières d'un texte à l'autre participe certainement à l'image répandue du déclin rapide du « Code de la famille » de 1939, de même que les formes contemporaines du débat sur la famille accentuent l'idée de désuétude. Comment donner sens à ces observations ? La codification permet une approche de ces changements, à la condition de distinguer entre problèmes de la famille et problèmes du familial, mises en formes juridiques et traitement politique.

Au fil des données qui ont été rassemblées lors de cette recherche, cinq moments principaux se dégagent, qui associent un état de l'objet (le familial) et un état du processus de codification, du double point de vue des objectifs et des modalités.

Dans un premier temps, en 1939, le familial est explicité (dénoyauté) par rapport au social et institué, à partir de sources normatives multiples. Le résultat, dit « Code », qui est l'expression et l'outil de ce processus, associe de manière consubstantielle famille et natalité, ainsi que de manière secondaire l'hygiène et l'immigration ; ce texte est visiblement imposé pour des raisons politiques conjoncturelles. Au-delà d'un objectif nataliste, ce compactage sera aussi le laboratoire du social-familial.

À cette date, il ne semble pas que le législateur ait eu clairement la volonté de faire œuvre de codification au sens technique du terme, ni d'ailleurs que ce processus ait impliqué les juristes les plus spécialisés. Mais la plupart des acteurs concernés ont presque immédiatement donné au décret-loi le nom simplifié de « Code de la famille ». C'est par la pratique que ce texte existera comme « Code de la famille », chez les natalistes, les familiaux, mais aussi dans le milieu politique.

Sans être un code selon la définition juridique, le décret-loi de juillet 1939 a cependant plusieurs traits d'un authentique processus de codification. C'est un véritable ensemble, qui procède par regroupement de textes dispersés (puisés dans certains codes, mais aussi en dehors), par une organisation cohérente, homogène, en fonction d'un projet d'ensemble, et par l'intégration de plusieurs innovations. S'agissant de soutenir la natalité française par la voie familiale, le texte de 1939 n'est donc pas une simple opération administrative de compilation, à droit constant. Il est beaucoup plus que cela. Il est une intervention dans le champ juridique à effets sociaux attendus.

Dans un deuxième temps, sous Vichy, le familial est sur-explicité, structuré et structurant. Le « Code de la famille » trouve naturellement sa place dans ce cadre. L'usage du Code devient même topique et plus politique que jamais. Il reste un outil de légitimation providentiel et de consolidation du champ familial au service de la politique du régime. Comme système de normes institué, comme répertoire ordonné de dispositions stratégiques sur la famille, en sus du Code civil et parfois en le modifiant, il sert à sa manière la tentative d'apothéose familialiste qui, sur bien des points, va pourtant au-delà des attendus de la fin de la Troisième République. Concrètement, le « Code » n'est pas refondu, ni même réorienté, il est simplement mis à jour et annoté. Il est cependant certains textes qui n'intégreront pas formellement le « Code de la famille », alors même qu'ils constituent des pièces essentielles dans le processus de familialisation juridique du social. Ainsi en est-il du texte de 1941 qui institue une allocation de « salaire unique », ou encore de la loi Gounot de 1942 sur les associations de familles.

Il se fait donc moteur et conservatoire d'une action publique spécifiquement familialiste, relayé par le travail de propagande du régime de l'État français.

Dans un troisième temps à la Libération, la protection de la famille est de nouveau hissée au rang de priorité nationale et la réforme de la Sécurité Sociale intègre une branche famille, non sans enjeux entre les forces politiques du tripartisme (PCF, socialistes et surtout catholiques sociaux du MRP qui obtiendront qu'on préserve la spécificité des caisses d'allocations familiales). S'ouvre alors « l'âge d'or de la politique familiale » (Prost, 1984), sans pourtant que jamais cette orientation ne se traduise de manière trop visible dans l'écriture politico-administrative française.

Dans ces conditions socio-historiques particulières, le « Code » de 1939 n'est pas touché, mais il n'est pas non plus une priorité sur l'agenda politique. Aucune procédure de dénonciation n'est d'ailleurs nécessaire, s'agissant d'un document sans valeur de Code. Certaines de ses principales matières vont faire l'objet de controverses et de réorientations importantes (allocations familiales, quotient familial...), sans que son existence ne soit elle-même en discussion.

Comme espace politique, le champ familial est donc dédoublé. Il subit la forte concurrence du référentiel Sécurité sociale, tandis que se reconstitue un pôle institutionnel familial avec l'UNAF. Stigmatisé, amenuisé, désaffecté et vidé d'une partie de ses matières, le Code n'est plus au centre des enjeux normatifs.

Dans un quatrième temps, en 1956, un processus de codification apparaît. La production juridique et administrative du Code de 1956 intervient dans une configuration socio-historique différente. Sur le plan politique, le milieu des années 1950 coïncide avec la fin de la Quatrième République, marquant également la « fin de l'ère de la Libération ». Cette caractéristique a une portée spécifique pour les personnalités du secteur familial qui, ayant vécu la Libération à des postes importants, les quittent progressivement dans les années cinquante. En 1952, c'est aussi la première fois qu'un acteur politique modéré devient président du Conseil.

Depuis 1948, l'enjeu de la codification est devenu plus administratif que politique. Si un noyau familial est préservé dans le nouveau Code, celui-ci s'appuie principalement sur la législation pré-codifiée en 1953 de l'aide sociale. Globalement, il stabilise tout un ensemble de matières sociales hors Sécurité sociale. Le familial est devenu infiniment moins topique pour l'action publique et ses matières sont désormais relativement dispersées. Ce Code, associant de manière inégale famille et aide sociale, entérine le déclin de la construction familiale des problèmes sociaux en même temps que la professionnalisation partielle du champ (service social).

La codification de 1956 est à comprendre comme un processus instable, objet de tensions entre des objectifs parfois divergents : les familiaux vs les sociaux, ou les associations familiales vs les administrations familiales, mais aussi les juristes vs les administratifs.

Enfin, dans un cinquième temps, le familial banalisé est réorienté par les approches dominantes de la nouvelle question sociale. La Commission de codification joue le rôle central dans cette opération. Elle a été renouvelée, dans ses statuts et dans ses objectifs, par rapport à celle qui opérait en 1956. Compte tenu de la nature des problèmes sociaux à traiter et de la tendance générale de l'action publique à se fragmenter selon des logiques sectorielles ou catégorielles, le familial apparaît donc plus que jamais archaïque et en déclin. Dans cette approche, le familial cesse d'être un principe transversal de problématisation et d'action, pour devenir une simple variable dans l'action face à la question sociale. Cependant, on peut s'étonner que l'action sociale apparaisse à la même période comme la catégorie normative la plus à même de contenir et de fédérer les différentes facettes de l'action collective dans le champ social-familial.

Il apparaît donc que la codification, comme activité sociale normative, est bien loin d'avoir vis-à-vis de son contenu la neutralité que lui prête Guy Braibant lorsqu'il écrit : « Quelque soit leur catégorie, les codes ne se définissent pas par leur niveau dans la hiérarchie des normes ; ils n'ont d'autre valeur que celles des textes qu'ils reprennent ou qu'ils édictent -lois, décrets, arrêtés, coutume ».

Dans l'exemple examiné, la codification n'est pas neutre par rapport à l'objet, ni l'objet par rapport à la technique juridique qui lui est appliquée. En réalité, il existe tout à la fois une interaction conjoncturelle entre le contenu et le contenant, mais aussi une indépendance relative des deux termes. Les acteurs réformateurs peuvent jouer d'ailleurs de l'un, de l'autre ou des deux, si jamais l'opportunité se présente, comme elle s'est présentée à quelques-uns d'entre eux en 1938/39. La codification occupe ainsi une place non négligeable dans la hiérarchie des normes d'action.

Nous tenons à remercier tout particulièrement :

Dominique CECCALDI
Louis DESSAINT
M. DUBREUIL
Pierre GAUTIER
Henri-Jean LEBEAU
Pierre LASCOUMES
Éric MILLARD
Françoise MONEGER
Denis PIVETEAU
Didier RENARD
Francine SOUBIRAN-PAILLET

Groupe d'analyse des politiques publiques (GAPP)

ENS Cachan
61 av. du Président Wilson
94235 Cachan Cedex
Tel : 01 47 40 59 62/63
Fax : 01 47 40 59 56
Email : vbussat@gapp.ens-cachan.fr ; chauvier@gapp.ens-cachan.fr

SOMMAIRE

1. Présentation générale de la recherche	6
1.1. Objectifs et objets	6
1.2. Les contours du familial en Code. Trois hypothèses	10
1.3. Bilan méthodologique	12
1.4. Contenus familiaux comparés des Codes en 1939 et 1956	17
1.5. Les éditions successives des Codes	32
2. Instituer un périmètre pour le familial. Le « Code » de 1939	33
2.1. Les déterminants sociaux d'un décret-loi	34
2.2. Les modalités d'une création normative	47
2.3. Formalisation et validation de la topique familiale	63
3. De l'emblème à l'éclipse (1940-1948)	64
3.1. L'outil providentiel mais insuffisant de la familialisation politique du social	64
3.2. Dans les réaménagements de la place du familial à la Libération	80
3.3. La codification familiale stigmatisée, amenuisée mais pérennisée	92
4. Le familial dans la codification de 1956	93
4.1. Sources et particularités du processus de codification	94
4.2. Le familial dans l'architecture du Code de 1956	109
4.3. Appendice : Un état du Code en 1975	121
5. Enjeux d'une recodification en cours	125
5.1. Problèmes méthodologiques	125
5.2. Un nouveau chantier de codification	126
5.3. Codification et enjeux politico-administratifs	129
5.4. Les nouvelles représentations du champ social-familial	131
5.5. Débats et incertitudes	137
6. Conclusions	139
7. Bibliographie	143

1. Présentation générale de la recherche	6
1.1. Objectifs et objets	6
1.1.1. Origines et premières formulations	6
1.1.2. Réorientations à l'épreuve du terrain	7
1.1.3. D'une sociologie juridique de la famille à une sociologie politique du familial	8
1.2. Les contours du familial en Code. Trois hypothèses	10
1.2.1. La codification comme mise en ordre administrative et labellisation d'objet	10
1.2.2. La codification comme intervention et comme ressource	10
1.2.3. Désuétude de l'objet, déclassement technique ou changement de paradigme ?	12
1.3. Bilan méthodologique	12
1.3.1. Une littérature spécialisée discrète	13
1.3.2. Témoins et comparaisons introuvables	14
1.3.3. Des archives lacunaires	15
1.4. Contenus familiaux comparés des Codes en 1939 et 1956	17
1.5. Les éditions successives des Codes	32
2. Instituer un périmètre pour le familial. Le « Code » de 1939	33
2.1. Les déterminants sociaux d'un décret-loi	34
2.1.1. Enjeux politiques à la fin des années 30	34
2.1.2. Les acteurs du champ démo-familial et l'action publique en faveur des familles	37
2.1.2.1. Natalisme et familialisme, une mobilisation associative hétérogène	38
2.1.2.2. La construction d'une expertise scientifique par les démographes	39
2.1.2.3. Les avatars du familial dans l'espace administratif républicain	41
2.1.3. Une stratégie d'action publique en réseau	44
2.2. Les modalités d'une création normative	47
2.2.1. De la dispersion à l'organisation formelle	47
2.2.1.1. Situation des matières dites familiales	47
2.2.1.2. Organisation stratégique du texte	48
2.2.2. Les étapes d'un compromis socio-juridique	50
2.2.2.1. Traduire les discours statistiques et moralisateurs de la cause familiale	51
2.2.2.2. Le Haut comité de la population, un espace intermédiaire	53
2.2.2.3. Principes et ajustements techniques	55
2.2.2.4. Aspects de la norme familialiste : contrat de travail différé, adoption et tutelle	58
2.2.3. Code politique ou code administratif ?	61
2.3. Formalisation et validation de la topique familiale	63
3. De l'emblème à l'éclipse (1940-1948)	64
3.1. L'outil providentiel mais insuffisant de la familialisation politique du social	64
3.1.1. La nouvelle configuration des acteurs à l'enseigne du familial	65
3.1.2. Une innovation administrative, le Commissariat général à la famille	67
3.1.3. L'étayage juridique d'une action publique ambitieuse	68
3.1.2.1. Les enjeux d'une réédition du « Code de la famille »	69
3.1.2.2. Extensions des allocations et consolidation du familial	71
3.1.2.3. Le familial entre « mère au foyer » et « tutelle »	73
3.1.4. Des chantiers pour parachever le projet familialiste ?	76
3.1.4.1. L'échec de la personnalisation juridique de la famille et du vote familial	76
3.1.4.2. La validation politique du Corps familial. La loi Gounot	78
3.1.5. Explicitation et marquage politiques du familial	80
3.2. Dans les réaménagements de la place du familial à la Libération	80
3.2.1. La direction de la Population, une administration de la famille masquée ?	81
3.2.2. La républicanisation d'un pôle institutionnel élargi	83
3.2.2.1. La reconstitution des instances intermédiaires d'instruction et de consultation	83

3.2.2.2. Place de l'ordonnance de création de l'UNAF	85
3.2.3. Sécurité sociale, la concurrence d'un nouveau référentiel politique	86
3.2.4. Les conséquences de la judiciarisation de la tutelle	90
3.2.5. La redistribution des matières fiscales, pénales et éducatives	91
3.2.6. La déstructuration du périmètre codifié du familial	92
3.3. La codification familiale stigmatisée, amenuisée mais pérennisée	92
4. Le familial dans la codification de 1956	93
4.1. Sources et particularités du processus de codification	94
4.1.1. Aux origines de la codification	94
4.1.2. La création d'une commission spécialisée	96
4.1.2.1. De nouveaux enjeux pour la codification	97
4.1.2.2. Compétences et méthodes pour la mise en codes	98
4.1.3. Un processus instable entre déterminations politiques et traductions techniques	100
4.1.3.1. Le familial, matière à codifier ?	100
4.1.3.2. Les contraintes de l'agenda politique et administratif du familial	101
4.1.3.3. Stratégies et tactiques	103
4.1.4. Aux frontières des autres codes sociaux	105
4.1.4.1. La famille du salarié dans le Code du travail	105
4.1.4.2. Les interfaces du Code de la santé et du familial	106
4.1.4.3. La famille comme risque social dans le Code de la Sécurité sociale	107
4.1.5. Le périmètre familial effacé	108
4.2. Le familial dans l'architecture du Code de 1956	109
4.2.1. Structure générale du Code	109
4.2.2. Les avatars du familial	111
4.2.2.1. L'intégration des institutions, un objet familial authentique ?	111
4.2.2.2. La protection de l'enfance ou le familial en négatif	113
4.2.2.3. Le ciblage familial dans l'aide sociale	114
4.2.2.4. Le cadrage partiel de la professionnalisation	116
4.2.3. Le Code ponctue la déconstruction du statut politique du familial	117
4.2.3.1. La part congrue du familial	117
4.2.3.2. La fin du prosélytisme familial ?	120
4.2.3.3. Entre objet de politiques sociales et sujet politique marginalisé	120
4.3. Appendice : Un état du Code en 1975	121
4.3.1. Le retour de la question civile de la famille	122
4.3.2. Résistance familialiste et réforme de 1975	123
5. Enjeux d'une recodification en cours	125
5.1. Problèmes méthodologiques	125
5.2. Un nouveau chantier de codification	126
5.3. Codification et enjeux politico-administratifs	129
5.4. Les nouvelles représentations du champ social-familial	131
5.4.1. L'exception familiale ignorée	132
5.4.2. Les questions sociales normalisées	134
5.5. Débats et incertitudes	137
5.5.1. Quel concept fédérateur ?	137
5.5.2. L'épreuve parlementaire	138
6. Conclusions	139
7. Bibliographie	143

1. Présentation générale de la recherche

1.1. Objectifs et objets

1.1.1. Origines et premières formulations

Nous disposons en France d'un Code de la famille et de l'aide sociale. C'est, aujourd'hui encore, notre seul texte codifié visant spécifiquement le champ de l'action ou de l'intervention sociales, au sens large. Ce document, caractérisé par une référence appuyée à la famille dans sa dénomination, constitue un objet juridique peu connu, sans doute assez mal identifié et souvent mal interprété.

Le Code de la famille et de l'aide sociale a été conçu en 1956, mais l'une de ses sources est à rechercher dès 1939, dans un décret-loi dit « Code de la famille et de la natalité françaises »¹. Aujourd'hui, la Commission supérieure de codification a mis en chantier la réorganisation, à droit constant², du Code de la famille et de l'aide sociale de 1956 additionné des divers règlements et législations d'action sociale intervenus postérieurement et plus ou moins intégrés, dans un nouveau code de portée plus générale. Ce code à venir est encore en gestation et sans titre définitif. Mais un titre provisoire est d'ores et déjà utilisé par l'administration et par les acteurs de la mission de codification, à savoir : « Code de l'action sociale ». Ce qui, s'il était validé, ferait disparaître l'affichage famille de l'ensemble des codes.

Partant de ces trois repères, à savoir 1939, 1956 et le moment présent, la recherche avait à l'origine plusieurs objectifs principaux :

- La compréhension des origines et de la place du Code de la famille et de l'aide sociale de 1956, impliquant une investigation approfondie sur le décret-loi de juillet 1939.

- S'agissant du « Code » de 1939, du Code de 1956 ou du projet de réforme en cours, le repérage des constantes et des transformations dans les matières dites familiales sélectionnées par le travail de codification. Sans aborder toutes les matières incluses dans ces codes, on envisageait aussi, d'un Code à l'autre, d'appréhender quelques enjeux significatifs aux frontières avec d'autres branches du droit également concernées (droit civil, droit administratif, droit social, droit fiscal) et avec d'autres codes existants (Code du Travail, Code des impôts, Code de la Santé publique, Code de la Sécurité sociale notamment), qui tous contiennent également des dispositions relatives à la famille.

- Enfin et surtout, le repérage, aux différentes étapes de la codification dans le champ social-familial (1939, 1956, 1995 et suivantes), des acteurs appartenant aux divers cercles impliqués, notamment sous l'angle de leurs références philosophiques, administratives ou juridiques, et l'analyse des choix et transactions ayant abouti aux rédactions successives.

Le projet était adossé à une définition empirique de la codification. Avec l'actuel directeur de la Commission supérieure de codification, on peut dire à cet égard qu'un code est « un ensemble de textes juridiques classés selon un ordre chronologique ou systématique et concernant soit la totalité du droit d'un pays ou d'une société soit une matière particulière [...] ». Quelque soit leur catégorie, les codes ne se définissent pas par leur niveau dans la hiérarchie des normes ; ils n'ont d'autre valeur que celles des textes qu'ils reprennent ou qu'ils édictent - lois, décrets, arrêtés, coutume » et que la codification, selon le même auteur, « n'est rien

¹ Par convention, le texte de 1939, dont la qualité de Code est controversée, sera systématiquement mis entre guillemets.

² Codifier à droit constant, implique de ne pas modifier les textes intégrés.

d'autre qu'une opération ou une politique de fabrication des codes, par regroupement de normes anciennes ou création de normes nouvelles » (Braibant, 1997). Avec Jeremy Bentham, on peut aussi préciser les critères principaux de la codification : cohérence, absence de contradictions, complétude, clarté, maniabilité et publicité (Bentham, 1811).

1.1.2. Réorientations à l'épreuve du terrain

Dans notre hypothèse de départ, l'unité du domaine soumis à examen nous était donnée d'emblée et de manière décisive à nos yeux par une constante référence, jusqu'à ce jour, à la famille. Or ce critère formel nous est vite apparu insuffisant à fonder la continuité des matières juridiques concernées. D'abord, dans l'intitulé de ces codes, la famille n'apparaît jamais seule, mais toujours associée à un autre affichage, avec la natalité presque consubstantiellement en 1939 et avec l'aide sociale en 1956. Quant au processus de codification en cours, ses rédacteurs semblent bien s'être émancipés, jusqu'à ce jour, de toute dénomination famille pour donner sens au travail de rassemblement méthodique qu'ils ont engagé. De plus, la référence du titre n'est pas toujours en étroite correspondance avec le contenu des codes concernés. C'est pourquoi, de manière générale, on peut dire qu'à chaque entreprise de codification achevée ou en cours correspond un ensemble sélectionné de matières juridiques, qui concernent bien sûr le fait familial, au sens le plus empirique, mais aussi des données ne renvoyant qu'indirectement à celui-ci (de l'enseignement de la démographie au service social...), sans compter les autres domaines, comme l'aide sociale, qui peuvent également viser la famille ou un membre de celle-ci, l'enfant ou la personne âgée. On a donc affaire à des configurations différentes d'un code à l'autre. Malgré l'affichage, la discontinuité paraît bien l'emporter sur la continuité.

De même, le processus de codification ne semble pas caractérisé par une forte unité. Difficile donc de postuler la continuité de l'œuvre, tant la rupture de 1948, année de création de la Commission supérieure de codification, faisant suite d'ailleurs à la Libération de 1944, apparaît essentielle dans la politique juridique.

S'y ajoute la situation faite par les éditeurs privés à ces codes. Chiron, Dalloz, etc. éditent pour leur propre compte, avec une régularité dont ils ont la maîtrise (entre deux ou trois ans et un rythme annuel) et sous l'autorité d'un rédacteur principal appointé, les codes disponibles, après parution des textes de référence au Journal Officiel. Certaines éditions sont des mises à jour, prenant acte des modifications intervenues, ce qui donne parfois à ces publications un rôle substitutif, voire un statut de « code de fait ». Ce travail d'édition réalisé par des rédacteurs juristes, mais à des fins commerciales, est à distinguer du processus même de production légitime de la codification, par les acteurs officiels (actuellement par la Commission supérieure de codification). Il pèse néanmoins sur les usages sociaux de la codification et sur la compréhension des enjeux privés et publics de cette technique. Ainsi, dans les éditions successives du Code de la santé publique, jumelées avec le Code de la famille et de l'aide sociale, les textes déclarés fondateurs par les éditeurs sont, d'une part, un décret de 1953 sur la santé et, d'autre part, un second décret de 1953 sur l'aide sociale. Ils ne mettent donc en relief aucun texte fondateur pour la partie familiale du Code. Pour ces éditeurs, la famille n'est qu'un titre. S'ils ont sans doute raison du strict point de vue juridique, cette représentation pose néanmoins quelques problèmes du point de vue d'une sociologie du droit et des usages du droit.

Pour toutes ces raisons, il nous a semblé important de ne pas induire par la forme même de la présentation des résultats une trop grande impression de continuité, de 1939 à aujourd'hui. C'est pourquoi, nous avons consciemment pris le parti de rendre compte de ces trois moments

de codification comme s'il s'agissait de trois monographies, en utilisant pour chacune une méthodologie adaptée. Dans cet esprit, nous avons plutôt mobilisé une approche historique et socio-politique pour 1939 et les années suivantes, puis une approche plus nettement socio-juridique et stratégique pour les deux autres moments de la codification.

Malgré ces choix imposés par l'objet juridique lui-même, nous persistons dans la volonté de comprendre non seulement les voies et moyens de la codification mais aussi les enjeux de la sélection et de la valorisation des matières concernées, ainsi que la part des procédures utilisées pour y parvenir. En l'espèce, le familial reste tout à fait au cœur de notre travail, catégorie qui fait l'objet d'une tentative inachevée de codification en 1939 et sous Vichy, puis qui connaît un processus de régression relative depuis 1945. Comme dans d'autres domaines, la codification est ici à appréhender comme une technique juridique reflétant de nombreuses tensions externes, quant au statut et aux attendus des politiques publiques auxquelles elle renvoie, redoublées par des conflits internes entre groupes d'acteurs sur les rationalités à privilégier.

Finalement, il nous importe toujours d'expliquer pourquoi et comment, dans certaines conditions historiques et sociologiques, une codification - et quelle codification ? - s'est imposée dans le champ controversé de la famille, puis comment elle a régressé tout en se pérennisant. Création autonome ou simple rassemblement de dispositions législatives et/ou réglementaires préexistantes dans plusieurs Codes ? Construction volontaire voire stratégique d'un nouvel espace de légitimation pour la famille ? Recherche d'effets sociaux particuliers ? Ces différentes interrogations, qui ne s'excluent pas entre elles, valent spécialement pour la fin de la Troisième République, *a fortiori* pour la période de Vichy ; mais elles valent aussi pour la relance de la codification à partir de 1948, quand le choix de (re)codifier la famille s'est trouvé inscrit en 1955 parmi d'autres domaines.

Ces réserves faites, l'identification des matières juridiques particulières qui circulent d'un code à l'autre, dans un rapport variable avec le fait familial, apporte un élément de la réponse. En 1956, on note dès le titre I l'existence de dispositions qui concernent l'action publique des acteurs privés du champ familial et *in fine* les familles, quand elles sont organisées dans des associations *ad hoc*. La partie sur les associations familiales semble même être la principale référence familiale, en tout cas la plus visible, de ce Code, avec quelques autres articles secondaires. Mais la finalité familiale est également présente, plus indirectement il est vrai, dans bien d'autres articles du Code dédiés principalement à l'aide sociale et à l'enfance. Rétrospectivement, en 1939, les dispositions juridiques visant explicitement la famille couvraient au contraire un domaine beaucoup plus large, des aides à la famille à la répression pénale de l'avortement, sans oublier l'adoption ou quelques dispositions fiscales, au point sans doute d'entraîner l'usage métaphorique de la notion de Code de la famille.

Le tableau situé page 18 et suivantes présente le résultat de cette investigation descriptive, qui montre la forte discontinuité des matières du « Code » de 1939 à celui de 1956.

1.1.3. D'une sociologie juridique de la famille à une sociologie politique du familial

Les matières référées à la famille, intégrées par le processus de codification étudié ne sont pas données *a priori*. D'ailleurs la famille n'est définie dans aucun code, ni dans le Code civil, ni dans les avatars successifs du « Code de la famille ». L'approche ne peut donc en être qu'empirique. En partant des différents textes codifiés connus, tous historiquement situés, c'est seulement ce que ces codes, et en premier lieu le texte de 1939, ont rangé sous le label famille, qui peut constituer le point de départ de la recherche. Ces textes ont certaines grandes caractéristiques.

Comme d'autres, plus que d'autres sans doute, les questions que l'on rassemble sous le titre général famille se situent toujours à l'articulation du droit privé et du droit public. Les différents textes du « Code de la famille », comme ceux du Code de 1956 n'échappent pas à cette détermination. Tous prennent appui sur le Code civil, mais sans se réduire au droit privé de la famille. Ainsi les références natalistes ou le statut des associations familiales. Ces matières ne contribuent en effet qu'assez peu à la construction ou la consolidation du statut des personnes et des biens (exception faite de certains articles de 1939 sur l'adoption, qui modifient le Code civil). Les dispositions visées ne sont pas non plus entièrement absorbées par le droit public de la famille, bien que le Code de 1956 y contribue de manière plus explicite que celui de 1939.

Mais on peut dire aussi que ces textes contiennent pour l'essentiel des références de droit social, plus précisément du droit de l'aide et de l'action sociale, directement ou indirectement orientées vers les familles et, en 1939, de droit fiscal.

Pendant, les grandes catégories du droit ne permettent pas de rendre compte facilement de l'ensemble constitué par les différentes matières rassemblées pour la première fois en 1939, en un système transversal, relativement cohérent, bien que peu autonome. Parfois, le droit évoque les « conséquences juridiques spécifiques de l'existence d'une famille » (Millard, 1996), mais il n'en fait pas système. Parfois aussi, c'est sur un mode métonymique qu'on aborde cette réalité, posant la partie pour le tout, c'est-à-dire la natalité, les prestations, le logement, l'aide sociale, les intérêts familiaux, les travail social, l'éthique... pour la famille.

Pour dépasser cette difficulté, il faut retenir que ces matières, organisées en une configuration labellisée, un Code, visent moins la famille empirique que les rapports politico-juridiques de la société à la question familiale, c'est-à-dire les problèmes posés à la collectivité par l'existence d'un fait familial. Cette hypothèse ne suppose pas pour autant que le fait familial soit une donnée naturelle, puisque précisément il se révèle et se construit dans les interactions du juridique et du social.

Au cours de ce rapport, on prendra donc le parti de parler non du droit de la famille, mais aussi souvent que possible du *droit du familial*.

Dès lors, partant de matières familiales hétérogènes et éparses, parfois codifiées, le processus engagé en 1939 apparaît tout autant comme processus d'élaboration juridique que de valorisation politique d'un ensemble législatif et réglementaire.

Du point de vue de la technique juridique, il reprend les grandes catégories d'action publique de l'entre-deux-guerres, l'assistance, l'hygiène, la famille et la natalité, mais en les hiérarchisant. À l'étape suivante, à droit constant, bien peu de ces matières demeureront dans le Code de la famille et de l'aide sociale de 1956, la plupart ayant migré vers d'autres codes (Code de la Sécurité sociale, Code des impôts...) ; par contre, de nouvelles matières adoptées entre-temps l'intégreront. À l'étape présente, ces données sont de nouveau reclassées, toujours à droit constant.

Plus politiquement, on pourrait imaginer un curseur susceptible de varier entre un degré zéro d'investissement public du familial quand celui-ci est absent ou subsumé dans le social et un investissement maximal lorsque le familial retraduit de manière extensive le social, comme on a pu l'observer durant le régime de Vichy. À la différence du sens courant, le familialisme, qu'il soit modeste, pluraliste ou conquérant, est ici à considérer comme une norme d'action publique, dont la catégorie axiologique n'est pas la famille, mais bien le familial.

Malgré les discontinuités évoquées plus haut, les pleins et les creux des processus étudiés peuvent donc être appréhendés à partir d'une même question. On a fait le choix de la formuler comme problématique du familial dans l'action publique et non comme problématique de la famille, considérant aussi la saturation sémantique et idéologique de la notion de famille. Ces

choix théoriques font ainsi passer d'une sociologie juridique de la famille à une sociologie politique du familial, dont la codification peut être l'analyseur.

1.2. Les contours du familial en Code. Trois hypothèses

1.2.1. La codification comme mise en ordre administrative et labellisation d'objet

Vu sa nature, tout processus de codification s'inscrit d'abord dans des enjeux propres à la pratique juridique.

On peut, à cet égard, repérer en France trois grandes étapes dans les codifications : la mise en place des premiers Codes, du Code civil au Code du travail, la rationalisation de la production législative après 1945 (avec notamment une impulsion spécifique de la Commission de codification à partir de 1948), enfin, les codifications par voie législative depuis 1989 (en principe à droit constant). Une abondante bibliographie, qui traite aussi bien des procédures et parcours de la codification (par décret, à droit constant...) que de ses finalités, permet de saisir son importance comme technique juridique autonome.

Mais, en tant que mise en forme de textes d'origines et d'utilités diverses, associée, le cas échéant, à la création de nouvelles normes, la codification est aussi un motif de mobilisation dans le ou les secteur(s) concerné(s), à l'extérieur du champ professionnel et spécialisé des seuls juristes. Tout Code en projet ou en gestation se développe dans un contexte politique, administratif et institutionnel spécifique, qu'on peut reconstruire par une approche des acteurs et des groupes engagés dans l'action. La codification renvoie à chacune de ses étapes, à une situation sociale et juridique donnée, mais aussi aux stratégies d'un certain nombre d'acteurs (administrations, rapporteurs du projet, membres du Conseil d'État, parlementaires, associations...) pour faire prendre en compte leurs intérêts, comme bonne cause.

Ainsi en 1956, face à la Sécurité sociale, l'aide sociale reste subsidiaire et pour certains même, elle doit être résiduelle et vouée à l'extinction. Est-ce le statut implicitement fait aux questions familiales dans le Code de 1956 ? Ou bien faut-il lire au contraire ce texte par ses innovations, notamment l'intégration en première place des dispositions concernant la représentation des intérêts familiaux, l'associant aux dispositions sur l'aide sociale, dont une bonne partie concerne alors l'enfance autant que la famille ? Et comment situer les nouvelles frontières avec le Code de la santé publique ?

La codification est donc une opération importante par les connexions, déconnexions et sélections qu'elle opère et par les effets de normalisation et de légitimation qu'elle induit. Dans le travail qui suit, la codification sera analysée comme le lieu d'un double processus : de mise en ordre et/ou de création normative, mais aussi de labellisation d'objet dans un champ construit (en l'espèce, la famille ou plus exactement selon notre problématique, le familial). C'est cette signification globale que l'on peut attribuer à la notion de périmètre, dans le double sens de contour, de surface, mais aussi de frontières et d'enjeux aux frontières.

1.2.2. La codification comme intervention et comme ressource

Toute codification paraît également remarquable par les usages sociaux qu'elle va plus ou moins rapidement permettre, formater ou au contraire contrarier. En d'autres termes, cette production normative apparaît non seulement comme une intervention étatique, modulée par les interactions politiques des acteurs de la société civile, experts ou militants, mais aussi comme une ressource pour ces mêmes acteurs, tout au long du processus.

Ceci s'observe dès 1939 et plus visiblement encore durant le régime de Vichy ; la volonté d'unification des droits de la famille sert alors manifestement le pouvoir politique de l'époque

tout en assurant un bon reclassement à certains acteurs de la vie sociale. Ceci s'observe également à la Libération, mais selon un cours différent, avec des acteurs nouveaux et d'autres enjeux ; le champ est alors traversé par un mouvement inverse de désaffection politique relative du « Code », sans entraîner toutefois une désaffection identique des matières qui le composent. Il est surtout marqué par le choix d'appuis politico-juridiques alternatifs, correspondant à d'autres groupes d'intérêt, notamment au travers du Plan français de Sécurité sociale, qui intègre la famille comme risque socialisé et non plus comme référentiel global.

En 1956, lors du deuxième rendez-vous de la codification et des matières familiales, on est frappé non seulement par la volonté politique de codifier pour rassembler un ensemble de textes épars, mais aussi par le choix de lier famille et aide sociale, désormais érigée en catégorie substitutive à l'assistance depuis une loi de 1953. Cette opération principalement imputable à l'administration intervient alors qu'on avait quelques années plus tôt délié famille et allocations familiales, cassant ainsi la dynamique unitaire qui inspirait le « Code » de 1939 et qu'avait renforcé à sa manière le régime de Vichy.

En cumulant ces divers moments, on peut avancer une hypothèse secondaire. L'institution du familial en code dès 1939, sa consolidation inattendue durant l'occupation par le régime de Vichy, puis son amenuisement relatif, malgré une recodification administrative en 1956, ne correspond-elle pas aussi à l'activité continue d'une seule génération d'acteurs ? Le choix des auteurs et des contenus mobilisés sous la direction de Robert Prigent en 1953 dans le cadre d'un ouvrage publié par l'INED sous le titre *Renouveau des idées sur la famille* (Prigent, 1953), pourrait refléter cette unique génération, qui constitue une sorte de « communauté épistémique »³. Mais comment la borner ? Divers auteurs ont parlé de « l'âge d'or des politiques familiales », période de moyenne durée qu'ils situent généralement entre 1938 et 1981, en se fondant principalement sur l'histoire des prestations familiales (Prost, 1984). Du point de vue des acteurs, on pourrait également retenir 1938 en amont, mais en aval le cycle paraît s'achever beaucoup plus tôt. Le Code de 1956, en entérinant l'état des positions et des enjeux est marqué par le déclin de ce groupe d'acteurs, qui n'ont pu y sauver que l'ordonnance instituant l'UNAF. Et, quelques années plus tard, en 1962, il ne sera donné aucune suite politique au rapport de Robert Prigent sur la famille, alors qu'au contraire les rapports Laroque sur les personnes âgées et Bloch-Lainé sur les personnes handicapées seront le point de départ de politiques publiques innovantes dans les années soixante-dix⁴.

Un code de cette sorte n'est donc pas qu'un simple « corps organique de normes » (A.-J. Arnaud, 1988), simplement défini par une cohérence interne. Il est aussi peu ou prou l'un des maillons d'une action publique interactive, des producteurs de codes et des destinataires des textes, parmi lesquels se distinguent une ou des génération(s) de militants de la cause. La nette différenciation des producteurs et des destinataires est d'ailleurs une caractéristique de la codification contemporaine. Pour tous, le code est une intervention normative, mais aussi une ressource en légitimité, une opportunité d'action ou de réaction, parmi d'autres⁵.

³ « Community are composed of professionnals who share a commitment to a common causal and common set of political values » (Haas, 1990).

⁴ Depuis les années soixante, pour de nombreuses raisons qui seraient à explorer, ce réseau d'acteurs paraît avoir perdu de son efficacité. Au sein des institutions qui perdurent (INED, Haut comité, UNAF...), parfois à côté d'elles et en prenant appui sur de nouvelles institutions (recherche juridique et socio-juridique, IDEF...), d'autres réseaux d'acteurs se sont constitués, intégrant cette fois de plus nombreux juristes, manifestement plus intéressés par la modernisation du Code civil, notamment derrière le Doyen Carbonnier, ou par le droit social (Alphandari et autres).

⁵ Au demeurant, ces codes-là ne soulèvent guère les passions politiques, car l'activité codificatrice se développe le plus souvent dans l'ombre de l'action publique.

1.2.3. Désuétude de l'objet, déclassement technique ou changement de paradigme ?

La discontinuité des matières d'un texte à l'autre participe certainement à l'image répandue du déclin rapide du « Code de la famille » de 1939, malgré la pérennisation partielle de son titre jusqu'à ce jour et un usage régulier par les acteurs administratifs, associatifs et les travailleurs sociaux. Comment aborder ce paradoxe ? Plusieurs hypothèses peuvent être formulées, renvoyant à l'appréciation de la part de désuétude du familial, comme catégorie d'action publique susceptible d'être codifiée, parallèlement à la transformation des soutiens dont elle dispose.

Aujourd'hui, la question du familial fait retour, dans le débat sur les allocations familiales ou à propos du PACS (pacte civil de solidarité), mais trouve aussi une reformulation administrative avec la création récente d'une délégation interministérielle à la Famille. Le contexte a cependant bien changé et un nouveau référentiel s'impose dans le champ, celui de l'équité. Dans ce cadre, le statut du groupe familial est moins pensé dans ses fonctions reproductrices ou éducatives que dans sa confrontation à l'exclusion ou à la précarité de ses membres. La solidarité se désocialiserait pour redevenir familiale, intégrant la diversité des modèles familiaux et l'inégalité des ressources. Dans ces nouvelles conditions, le familial plus ou moins universaliste des codes antérieurs cesserait logiquement d'être une question codifiable, comme telle.

Cette proposition fait d'ailleurs l'une des justifications de ce travail. Loin de n'être qu'historique, elle est née en effet du constat partagé par de nombreux observateurs de la redéfinition en cours des « fonctions politiques de la famille » (Commaille, Martin, 1998). La codification est une voie d'accès possible à ces changements, à la condition de distinguer entre problèmes de la famille et problèmes du familial, mises en formes juridiques et traitement politique.

1.3. Bilan méthodologique

Cette recherche n'a pas été conduite facilement.

À la différence des grands codes, dont les révisions font l'objet de débats en commissions spécialisées, couverts par la presse et les observateurs, les codes dont il est question ici sont des objets déconsidérés, parfois assimilés à Vichy, spécialement celui de 1939, parfois presque ignorés, comme l'est le plus souvent celui de 1956. Au mieux, ce sont des sous-codes. Au pire, des résidus de codes. De ce fait, les matériaux écrits et oraux pour en traiter sont rares, quand ils ont été conservés ; de même, les témoignages d'acteurs sont difficiles à retrouver. Si bien que, dans l'ensemble, l'objet se dérobe constamment. C'est donc en partie un objet en creux, obligeant à construire une approche plus problématique que pour l'étude d'autres productions normatives.

Le choix d'une équipe pluridisciplinaire (juristes, politistes et sociologues) était particulièrement indispensable pour aborder les différents types d'enjeux liés aux processus étudiés. L'exigence principale qui a présidé à la constitution de ce groupe a été notamment de faire se rencontrer des problématiques en socio-histoire du champ familial et des compétences juridiques. L'équipe était composée de cinq personnes inégalement investies :

Michel CHAUVIERE sociologue, directeur de recherche au CNRS, GAPP, ENS de Cachan,
Responsable scientifique du projet.

Virginie BUSSAT, doctorante en sociologie politique (Paris I), contractuelle au CNRS
(GAPP, ENS de Cachan).

Myriam BLUMBERG-MOKRI, doctorante en droit, ministère de la Justice.

Sandrine GUIBERT, docteur en droit.

et Sandrine LEVEQUE, docteur en science politique, maître de conférence à l'université
d'Evry-Val d'Essonne.

1.3.1. Une littérature spécialisée discrète

La littérature spécialisée en droit, sociologie ou en science politique ne fait souvent à ces textes qu'un statut mineur, parfois anecdotique, quand leur existence n'est pas simplement oubliée. Ainsi trouve-t-on dans *Le droit non civil de la famille* (1983) une allusion au « Code de la famille » dans la préface rédigée par le doyen Carbonnier qui résume assez bien l'état d'esprit dubitatif du plus grand nombre : « ...notre soi-disant Code de la famille trop significativement intitulé maintenant Code de la famille et de l'aide sociale... ». Plus près de nous, l'essai de Marc Suel sur *La codification à droit constant* consacre moins de trente lignes aux différents codes visant la famille (Suel, 1993). La métaphore affleure, entraînant une certaine ambiguïté, quand dans l'introduction d'un article sur la refonte dans le Code civil du droit des personnes et de la famille, Gérard Cornu estime que les sept réformes fondamentales intervenues depuis 1964 ont « incorporé au Code civil de 1804, en pointillé, un nouveau Code de la famille » (Cornu, 1986). Enfin, dernier exemple, dans *l'Encyclopædia Universalis*, Guy Braibant qui signe l'article Codification, écrit : « Entre les deux guerres mondiales, la France a connu une floraison de codes divers par leur nature, leur dimension et leur valeur juridique, sans qu'aucun ne mérite vraiment cette appellation. Certains étaient seulement des textes nouveaux appelés codes pour leur donner une plus grande solennité et prenant d'ailleurs la forme d'un décret-loi : ce fut le cas, en 1939, du Code de la famille ».

Il faut évidemment faire une mention particulière de l'ouvrage juridique récent de Michel Borgetto et Robert Lafore, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, dans ses deux éditions de 1996 et 1998. Ce document est aujourd'hui le plus complet sur l'ensemble législatif et réglementaire qui fait l'objet de la codification de 1956 et de la recodification en cours. Son existence évite donc de présenter ici en détail ces données. Toutefois, malgré le souci des auteurs d'analyser les fondements, les institutions, les acteurs, les politiques, bref de situer les textes recensés dans leur écologie particulière, on ne trouve guère d'analyse de la part du familial, encore moins de l'implicite familial, comme défini dans la présente recherche, au cœur de cette production normative. Bien sûr, les familles restent l'une des cibles privilégiées de l'action, au même rang que les individus en difficulté, mais pour autant les références au « Code » de 1939 ou aux processus de codification y sont essentiellement techniques.

La littérature sociologique ou socio-historique spécialisée n'est pas en reste, qui, toutes proportions gardées, mentionne souvent le « Code de la famille » de 1939, comme événement, mais n'en analyse que rarement le contenu exact et la place ; par ailleurs, elle néglige presque totalement celui de 1956. Pour Rémi Lenoir, ce Code n'est qu'un « ensemble de textes encore plus disparates, qui seront rapidement périmés » et l'expression Code de la famille « renvoie plus à une opération "publicitaire", à un "coup politique" » (Lenoir, 1985). A l'inverse Antoine Prost comme Michel Messu considèrent que le Code de 1939 inaugure une authentique politique familiale en France, parce qu'il « vise explicitement à favoriser un certain type de famille » (Prost, 1984 ; Messu, 1992). Francis Ronsin, pour sa part, dépassant la seule thèse des démographes sur l'effectivité du Code sur la reprise de la natalité, soutient

qu'il est aussi un moment privilégié d'influence des ligues natalistes sur l'action législative et politique (Ronsin, 1980). Des travaux en cours de Didier Renard, qui font une place importante au lien entre hygiène et famille, il ressort également que les mesures adoptées en 1939 s'inscrivent dans la continuité de l'action administrative française depuis 1920 (Renard, 1998). Enfin, chez les sociologues de la famille rassemblés sous la houlette de François de Singly, cette réalité est pratiquement inexistante (De Singly, 1991).

Quelques économistes de la protection sociale ne manquent pas de mentionner la place importante du « Code de la famille » de 1939 dans la réorientation de la politique des prestations familiales (Hatzfeld, 1971 ; Friot, 1998), mais ils s'en tiennent là.

Seuls font quelque peu exception, deux études historiographiques maintenant anciennes publiées par l'Union nationale des caisses d'allocations familiales (UNCAF), au tournant des années 50. L'ouvrage de Dominique Ceccaldi, préfacé par Pierre Laroque, *Histoire des prestations familiales en France* (1957), consacre deux chapitres au « Code » et à la période 1939-1945, pendant que celui de Robert Talmy, préfacé par le Dr Monsaingeon (premier président de l'UNAF en 1945), *Histoire du mouvement familial en France, 1896-1939*, (1962), y consacre tout son dernier chapitre, en éclairant notamment le rôle des acteurs, mais la recherche ne va pas au delà. Ce sont des mines précieuses, quoique indigènes.

Les travaux du Groupement pour la recherche sur les mouvements familiaux (GRMF, 1983-1999) abordent indirectement le devenir du « Code de la famille » pendant Vichy, mais c'est au travers de l'action d'un groupement particulier de militants familiaux, ceux du Mouvement populaire des familles (MPF), issu de la Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC), qui se démarquent des mouvements natalistes ou familialistes d'avant-guerre. Les travaux mentionnés ont en particulier permis d'éclairer les conditions de la reconduction de la loi Gounot dans l'UNAF, à la Libération, et de clarifier le rôle essentiel de Robert Prigent (GRMF, 1985).

1.3.2. Témoins et comparaisons introuvables

De manière générale, il reste peu de témoins directs du travail de codification, de celui de 1939 et même de celui de 1956. Quelques contemporains du « Code de la famille », interrogés il y a plusieurs années, dans le cadre d'un programme du GRMF, abordent cette question avec distance. Ainsi Georges Hourdin, secrétaire du Centre de coordination des mouvements familiaux à Paris, entre 1940 et 1945, interviewé en juillet 1985, déclarait : « Quant au Code de la famille, je savais son existence, mais je ne le connaissais pas. Parmi ses rédacteurs, j'étais plus marqué par Adolphe Landry, avec qui j'avais certains liens, que par Georges Pernot ; le radical Landry contre le centre droit Pernot. Evidemment nous étions sensibles aux thèses natalistes » (GRMF, 1985). Robert Prigent, rencontré à la même époque, ne tient pas des propos fondamentalement différents à l'égard du « Code », alors même qu'il a été ministre de la Population à la Libération. Quant à Dominique Ceccaldi, témoin privilégié à partir de 1941/42, puis acteur de la codification de 1956, et auteur signalé *supra*, il n'a guère été prolixe sur le sujet lors de nos rencontres. Finalement, la codification sur un objet « mou » et controversé de l'action publique, comme l'est la famille, quand de surcroît elle ne répond pas une définition juridique orthodoxe, reste un processus mal identifié dans la mémoire collective. Chez les quelques interlocuteurs rencontrés, elle ne constitue pas un enjeu de premier ordre, y compris chez ceux qui ont pu, à un moment ou à un autre, y contribuer ou y être directement confronté.

L'approche du processus en cours de recodification nous a posé d'autres problèmes. Certes, il existe des codificateurs et leur travail peut être repéré et examiné. Mais cette activité est

encore préparatoire et, pour l'heure, elle se développe encore à l'abri de tout débat comme de toute publicité. Il existe même un interdit d'accès, tant que le Parlement n'a pas été saisi du projet. Dans ces conditions, le traitement de cette troisième partie a dû être réduit à l'analyse critique du point de vue des acteurs rencontrés, sans autres possibilités, sauf à spéculer sur l'avenir. Il apparaît par exemple que la question de l'intitulé final du nouveau code n'a pas encore été tranchée. Or, vu la proximité de cette question avec l'actualité politique de quelques dossiers sensibles (PACS, mise sous conditions de ressources des allocations familiales, Conférence de la famille, création d'une délégation interministérielle à la famille, mobilisation pour la responsabilité parentale etc.), il reste possible que le législateur ne suive pas les codificateurs dans leur propositions de s'affranchir du référentiel famille.

Dans les domaines où la construction des données est difficile, l'approche comparative peut parfois aider à éviter les écueils. C'est ainsi que deux membres de notre équipe ont pu aborder il y a quelques années la comparaison France-Angleterre en partant de la catégorie également controversée (institutionnalisée en France et au contraire non explicite en Angleterre) des « intérêts familiaux » (Bussat, Chauvière, 1997). Mais s'agissant de codification en rapport avec la famille, cette orientation n'est pas praticable. En l'espèce, les autres traditions nationales sont bien différentes de la nôtre et, au niveau européen, la famille n'entre pas dans les domaines de compétence de la Communauté⁶. Dans ces conditions, il n'y a pas d'incitation à codifier imputable à la construction européenne, ni de ce fait d'effort de recherche comparée à ce sujet. Notre investigation reste pour l'heure exclusivement française.

1.3.3. Des archives lacunaires

Notre équipe pluridisciplinaire a enfin exploré les ressources de nombreuses bibliothèques ou centres d'archives spécialisés, avec des résultats globalement décevants.

Aux Archives nationales à Paris. On peut consulter au CARAN les archives du Haut comité de la famille et de la population de 1939, alors chargé de préparer le décret-loi de juillet 1939 (série F60, cartons 494 à 498). C'est évidemment une pièce essentielle, mais bien unique en son genre. On peut également accéder au fonds du Commissariat général à la famille de Vichy, mais il ne concerne que marginalement le devenir du « Code ».

Nous y avons également exploré quelques fonds privés comme les fonds Daladier, Pernot..., pour n'y trouver que quelques mentions éparées, sauf dans le fonds Daladier où le Code est inventorié, cote 496AP11 ; dans le fonds MRP (AN/FNSP), cote 350AP-1 à 119, où les citations du « Code » sont incluses dans de très nombreuses fiches techniques de politique familiale et dans les programmes électoraux ; dans le fonds Parodi (AN/FNSP) qui contient plusieurs dossiers sur la branche famille dans le Plan français de Sécurité sociale, mais bien peu de choses sur le « Code » et le Haut comité de 1945.

Aux Archives nationales à Fontainebleau, dans le fonds de la direction de l'Action sociale, années 1950, cote SAN 30183-31036, art. 16-21, on peut accéder aux activités générales du bureau famille entre 1947 et 1975. De toute évidence, l'activité de codification n'y est pas centrale.

À la Chancellerie, nous avons engagé une collecte des textes officiels de base et des textes modificatifs (1940 à 1956), recensé une documentation complémentaire à partir des mots clés « codification », « famille »..., mais avec de nombreux problèmes de croisements, et dépouillé

⁶ Il a existé un Code de la famille en URSS et il existe aujourd'hui un Code de la famille dans plusieurs pays, notamment dans le monde musulman africain.

des revues juridiques spécialisés (droit social...) afin de constituer un fonds d'articles et de références sur la codification. Mais les résultats sont restés maigres.

À la bibliothèque Cujas, pour tenter de retrouver les éditions anciennes des Codes, mais sans grand succès.

Au ministère des Affaires sociales, où il n'y a pas d'archives des Codes.

Au ministère de l'Économie et des Finances, où existe un dossier « Code de la famille », cote B43161, mais sans grandes découvertes.

À la bibliothèque de l'Assemblée nationale, pour des recherches dans les travaux des commissions de la première Assemblée constituante, Travail et Sécurité sociale, Population et Famille. Mais les résultats ont été peu significatifs.

À la bibliothèque du Sénat, mais sans résultats.

Aux archives du Conseil d'État, pour quelques traces dans les rapports de la section sociale.

Aux archives de l'Hôtel Matignon pour une recherche infructueuse d'archives de l'ancienne commission chargée de codifier, après 1948.

En parallèle, nous avons également développé des investigations à l'INED, à la CNAF, à l'UNAF, au CEDIAS-Musée social et au siège de l'Alliance nationale population et avenir, pour des résultats minces et dispersés.

Au total, les mentions de la codification dans le champ familial, hormis le Code civil, y sont apparues beaucoup plus rares que nous ne l'imaginions et les quelques références utilisables étaient le plus souvent lacunaires, voire anecdotiques. Dans plusieurs bibliothèques nos recherches sont longtemps restées infructueuses à partir de l'interrogation des bases de données existantes, où les croisements ne conduisaient jamais au « Code de la famille ». Dans l'une d'entre elles, c'est à l'occasion d'une panne du système informatique, qu'après avoir motivé les documentalistes à entreprendre une recherche manuelle, plusieurs documents importants ont pu être identifiés et extraits du fonds. Dans l'ensemble, ces codes, y compris celui de 1956, sont largement méconnus des professionnels de la documentation. Cette absence de matériaux est bien entendu en rapport direct avec le statut et la place faits à ce type d'objet.

Chez les éditeurs privés spécialisés dans le champ juridique (notamment Chiron pour le premier code, puis Dalloz pour le second à partir des années 1960...), il est également extrêmement difficile de reconstituer des séries. D'autant qu'il existe des publications jumelées entre le Code de la santé et le Code de la famille et de l'aide sociale et même parfois avec le Code de la sécurité sociale. Pour preuve de cette confusion éditoriale, alors que deux codes ont été adoptés la même année 1956 (Sécurité sociale et Famille et aide sociale), l'un en serait à sa 23^{ème} édition et l'autre à sa 13^{ème}. Cette situation révèle d'évidents enjeux d'identification et de gestion, le plus souvent au détriment du Code de la famille et de l'aide sociale.

Dans les documents trouvés, nous avons été attentifs à la forme et au contenu des textes ainsi qu'aux doctrines qui concernent les matières visées. Nous avons recherché des données historiques par cette voie. Nous nous sommes intéressés aux traces des débats concernant ces thèmes, en cherchant notamment à identifier les acteurs les plus importants, ce qui s'est avéré plus difficile que prévu. En revanche, nous avons plus facilement obtenu des données de contexte correspondant aux deux premières périodes étudiées, de 1938 à 1945 et autour de 1956. En complément, nous nous sommes appuyés sur divers travaux publiés pour reconstituer certains enjeux permanents de la question familiale comme question publique. La phase documentaire a pu être complétée pour les années cinquante par plusieurs entretiens avec des fonctionnaires des Affaires sociales alors en poste. Ces entretiens ont modifié en retour certaines hypothèses qui avaient été conçues au départ au vu des seuls matériaux

administratifs. Enfin, s'agissant du projet en cours de Code de l'action sociale, notre équipe a pu rencontrer divers acteurs proches de l'actuelle direction de l'Action sociale. Pour le processus lui-même, on a procédé à d'autres entretiens avec les interlocuteurs de la Commission supérieure de codification dans les administrations.

Au total, le présent rapport peut s'appuyer sur un tableau aussi complet qu'il est possible des matières des différents codes soumis à examen. Mais pour l'analyse, nous avons dû délibérément sélectionner les matières les plus significatives et/ou les plus accessibles. L'aspect lacunaire de la documentation et des entretiens n'a pas toujours permis de combler de nombreux manques dans la démonstration.

1.4. Contenus familiaux comparés des Codes en 1939 et 1956

Comparaison du contenu des Codes de 1939 et 1956.

Devenir des dispositions contenues dans le code de 1939.

NATURE DES DISPOSITIONS CODIFIÉES	CODE DE 1939	NATURE DES DISPOSITIONS CODIFIÉES	CODE DE 1956 <i>ou DISPOSITIONS DANS D'AUTRES CODES</i>
	.....	PROTECTION SOCIALE DE LA FAMILLE	Titre 1er .- Protection sociale de la famille
	.....		Chap. 1er.- Les institutions familiales et les unions d'associations familiales
	.....		Section 1.- Les associations familiales (art. 1 à 16)
	.....		Section 2.- Fête des mères (art. 17 à 19)
CONDITIONS DE L'AIDE MATÉRIELLE	Titre I.- Aide à la famille		Chap. II.- Protection matérielle de la famille
			Section I.- Formes générales de compensation des charges familiales (art. 20)
			Section II.- Carte nationale de priorité des mères de famille (art. 21 à 31)
			Section III.- Défense du patrimoine familial (art. 32 et 33)
			Section IV.- Questions professionnelles et logement familial
			§ 1.- Questions professionnelles (art. 34 à 36)
		§ 2.- Logement familial (art. 37)	

	Chap. I.- Des primes à la première naissance (art. 1 à 9)		.....
Catégories de bénéficiaires	Chap.2.- Des allocations familiales (art. 10 à 49)	⇒	<i>CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (CSS) : RÉGIME GÉNÉRAL</i>
(Dispositions pénales)	Section 1.- Dispositions générales (art. 10 à 19)		
	art. 10 à 18 : conditions d'attribution, de versement, bénéficiaires = prestations sociales	⇒	<i>CSS : art. L. 521-1 à R. 512-3, R. 512-4, R. 513-5, L. 512-4</i>
	art. 19 : dispositions pénales, organisation du refus d'affiliation à une caisse ou organisation du défaut de paiement des cotisations = 3 mois à deux ans + amende sanction plus légère pour l'incitation à ces deux infractions	⇒	<i>CSS : CAF : art. L. 223-1 à L. 223-3, L. 224-1 à L. 224-6, L. 226-1 à L. 226-4</i>
(Dispositions liées au droit du travail)	Section 2.- Des salariés (art. 20 à 24)	⇒	<i>CSS</i>
	Art. 20 et 21 : détermination du versement des allocations journalières en fonction de la durée du travail = modification de la loi du 1er juillet 1938 art. 10 et du Code du travail art. 74 <i>d.</i> Art. 22 : extension des allocations aux salariés non rémunérés en salaire = domestiques Art. 23 : institution de l'allocation de la mère au foyer	⇒	<i>CSS</i>
	Section 3.- Des allocations familiales agricoles (art. 25 à 33)	⇒	<i>CODE DE LA MUTUALITÉ AGRICOLE + CSS (le fonds n'est plus le même)</i>
	Art. 25 : définition de l'artisan rural et de l'exploitant agricole		↑
	Art. 26 : assiette et paiement des cotisations		↑

Art: 27 : contrat de métayage + partage du paiement des cotisations		↑
Art. 28 : inscription forcée par le préfet (si défaut d'adhésion volontaire) + sanctions pénales		↑
Art. 29 : désignation du bénéficiaire et fréquence des versements		↑
Art. 30 : compensation départementale entre les CAF		
Art. 31 : fonds national agricole de surcompensation		↑
Art. 32 : contribution de l'État aux charges des caisses		
Art. 33 : contrôle du ministère des Finances		
Section IV.- Des travailleurs non salariés de l'industrie, du commerce et des professions libérales (art. 34 à 36)		<i>CSS : art. L. 611-7 à L. 611-12, R. 611-28 à R. 611-101</i>
Art. 34 : détermination des bénéficiaires		<i>CSS : art. L. 611-7 à L. 611-12, R. 611-28 à R. 611-101.</i>
Art. 35 : dérogation au versement des cotisations en raison de faibles revenus = exonération	↑	<i>CSS : art. L. 611-7 à L. 611-12, R. 611-28 à R. 611-101.</i>
Art. 36 : surcompensation nationale		<i>CSS : art. L. 611-7 à L. 611-12, R. 611-28 à R. 611-101</i>
Art. 37 : participation de l'État		<i>CSS : art. L. 611-7 à L. 611-12, R. 611-28 à R. 611-101</i>
Section V.- Des fonctionnaires et agents de l'État (art. 38 à 40)		<i>CSS : art. L. 712-1 à L. 712-13</i>
Art. 38 : détermination des bénéficiaires des allocations		<i>CSS : art. L. 712-1 à L. 712-13</i>

	Art. 39 : dispositions transitoires d'application de ce nouveau régime		CSS : art. L. 712-1 à L. 712-13
	Art. 40 : dispositions concernant les auxiliaires ou agents temporaire de l'État		CSS : art. L. 712-1 à L. 712-13
	Section VI.- Du personnel des collectivités locales et des services publics concédés par l'État, les départements et les communes (Art. 41 à 48)		CSS : art. L. 817-17 à L. 815-22
	Art. 41 : détermination des bénéficiaires		↑
	Art. 42 : fonds national de compensation		↑
	Art. 43 : obligation d'affiliation au fonds de compensation par les départ., communes et établissements publics de chaque nature		↑
	Art. 44 : abrogation de l'art. 74 I du livre I du Code du travail		↑
	Art. 45: gestion du fonds de compensation; création et composition d'une commission supérieure.		↑
	Art. 46 : détermination par décret de l'organisation et du fonctionnement du fonds.		↑
	Section VII.- Dispositions diverses (art. 47 à 49)		.....
	Art. 47 : création des contrôleurs chargés de la surveillance de l'application de la législation familiale + possibilité de PV adressés au parquet, au préfet et à l'inspection du travail en cas d'infraction constatée		.....

	Art. 48 : dérogation à l'entrée en vigueur du D. du 12 nov. 1938 au 1/04/1940		.....
	Art. 49 : les dispos. législatives relatives aux allocations feront avant le 1/04/1940 l'objet d'une codif. par décret		.....
AUTRES MESURES	Chap. III.- DISPOSITIONS SPÉCIALES À LA FAMILLE PAYSANNE		.....
	Section I.- Du prêt à l'établissement des jeunes ménages (Art. 50 à 62)		<i>(non repris)</i>
	Section II.- Du contrat de salaire différé (Art. 63 à 74)	⇒	<i>En vigueur jusqu'en 1993 : La loi n° 93-934 du 22 juillet 1993 a abrogé et codifié ces articles dans le Code rural : livre III nouveau</i>
	Chap. IV.- ASSISTANCE À LA FAMILLE (art. 75 à 81)		
PROTECTION DE LA MATERNITÉ	Titre II.- Protection de la famille	PROTECTION SOCIALE DE L'ENFANCE	Titre II.- Protection sociale de l'enfance
	Chap. I.- Protection de la maternité		Chapitre Ier.- Protection de la naissance
			Section I.- Protection de la maternité (art. 40 à 43)
			art. 40 : renvoi pour assurer la protection maternelle et infantile conformément aux dispositions du Code de la santé publique

Section I.- De l'avortement (art. 82 à 92)		Section II.- Prévention de l'avortement (art. 44)
Art. 82 : modif du Code pénal art. 317 = aggravation des sanctions		<i>L'ensemble des dispositions répressives concernant l'avortement illégal se trouvent dans le Code pénal (art. 223-10 et suivants, 223-16 et 223-19. Cependant certaines dispositions du décret loi de 1939 (concernant la condamnation et ses effets) subsistent encore aujourd'hui : art. 84, 85 86, et 89 et sont visées sous l'article 223-12 du Code pénal.</i>
Art. 83 : loi 27 mai 1885 sur la récidive complétée		Toujours en vigueur au 01/02/99 sans aucune modification du contenu depuis le Code de 1939
Art. 84 : peines complémentaires		Toujours en vigueur au 01/02/99 sans aucune modification du contenu depuis le Code de 1939
Art. 85 : interdiction professionnelle en France pour une infraction commise à l'étranger et prévue par la loi française		Toujours en vigueur au 01/02/99 sans aucune modification du contenu depuis le Code de 1939
Art. 86 : dispositions pénales pour les contrevenants à l'art. 85		Toujours en vigueur au 01/02/99 sans aucune modification du contenu depuis le Code de 1939
Art. 87 : conditions de l'avortement thérapeutique		<i>Codifié par décret n°55-512 du 11 mai 1955 abrogé par loi n°58-346 du 3 avril 1958</i>
Art. 88 : modification de l'article 25 de la loi du 30 nov. 1892 : suspension temporaire ou incapacité absolue de l'exercice professionnel		<i>Abrogé par ordonnance n°45-2184 du 24 septembre 1945, art. 72</i>
Art. 89 : droit de citation directe et de constitution de partie civile reconnu aux syndicats médicaux		Toujours en vigueur au 01/02/99 sans aucune modification du contenu depuis le Code de 1939
Art. 90 : complète art. 378 Code pénal = pas de peine si dénonciation d'avortement		

	Art. 91 : interdiction de mise sur le marché de remèdes et substances abortives + sanctions pénales + peines complémentaires		<i>Loi n° 67-1176 du 28 décembre 1967, sous art. 223-12 Code pénal</i>
	Art. 92 : conditions dans lesquelles le diagnostic médical doit être effectué.		
	Section II.- De la surveillance des établissements d'accouchement (art. 93 à 97)		<i>Surveillance hôpitaux privés : Code de la santé publique art. L. 176 et s.</i>
	Section III.- Des maisons maternelles (art. 98)		art. 41 : maisons maternelles, mais modalités, durée de séjour différentes de 1939. Ces dispositions coexistent (1939-1956), car cet article est toujours en vigueur en 1999 de façon autonome
	Section IV.- De la lutte contre la mortalité infantile (art. 99 et 100)		
PROTECTION DE L'ENFANCE	Chap. II.- Protection de l'enfance	AIDE SOCIALE A L'ENFANCE	Chapitre II.- Aide sociale à l'enfance (art. 45 à 92)
			Chapitre III.- Protection des enfants placés hors du domicile paternel (art. 93 à 123)
	Section I.- De l'adoption et de la légitimation adoptive		<i>L'ensemble des dispositions concernant l'adoption et la tutelle se trouvent dans le Code civil : art. 343 et svts. Cependant certaines dispositions demeurent dans le Code de la famille et de l'aide sociale art. 55-8, 63, 93, 94, 100-1, 100-2, 100-4</i>
	art. 101 : modification des art. 343 à 370 Code civil		↑
	art. 102 à 104 : dispositions transitoires légitimation adoptive		↑

	art. 105 : art. 57 Code civil (registres d'état-civil) remplacé		↑
	art. 106 : nationalité française d'un enfant étranger adopté		↑
	art. 107 : remplace art. 310, 311 et 420 Code de l'enregistrement (modification des taux de droit fixe)		↑
	Section II.- De la tutelle des enfants naturels		↑
	art. 108 à 111 : modifs art. 57, 62, 331, 380 Code civil		↑
	art. 112 : modification art. 420 Code civil		↑
	art. 113 et 114 : modification art. 3 et 23 loi 24 juill. 1880		↑
	art. 115 et 116 : modification art. 446 et 479 Code civil		↑
	art. 117 : dispositions relatives à l'application		
	art. 118 : entrée en vigueur des modifications		
	Chapitre III.- Protection de la race	*	Disparu
	Section I.- De l'outrage aux bonnes mœurs		<i>Révision condamnation outrage aux bonnes mœurs : loi 25 septembre 1946 ss 227-24 du Code pénal</i>
	art. 119 : dispositions pénales lutte contre la pornographie		<i>Pornographie ou violence, mise en péril des mineurs : art. 227-23 du Code pénal, autres peines 227-29 Code pénal</i>
	art. 120 : dispositions pénales bonnes mœurs		↑
	art. 121 : dispositions pénales poursuite des gérants et éditeurs lorsque les infractions sont commises par voie de presse		↑

	art. 122 : peines aggravées lorsque les infractions concernent les mineurs		↑
	art. 123 : récidive légale		↑
	art. 124 : prise en compte pour établir la récidive des infractions commises à l'étranger		↑
	art. 125 : poursuites = dispositions particulières pour les infractions commises par la voie du livre. - possibilité pour les associations reconnues d'utilités publique de se constituer partie civile		↑
	art. 126 (art. 127 erreur n°) saisie des supports ayant servis à commettre l'infraction		↑
	art. 127 : peines complémentaires = incapacité électorale		↑
	art. 128 : complète art. 38 loi 29 juillet 1881 (loi sur la presse)		↑
	art. 129 : dispositions d'abrogation des textes contraires à cette section		
	Section II.- Du trafic des substances vénéneuses		<i>Code de la santé publique art. L. 627</i>
	art. 130 : dispositions pénales produits stupéfiants		

	Section III.- De la lutte contre l'alcoolisme		<i>Ensemble de ces dispositions contenu dans le Code des débits de boissons art. L. 22 à L. 43 et suivants + Code général des impôts : autorisation: art. 722, 960 ; pénalités art. 1791, 1816</i>
	§1.- Des débits de boissons		↑
	art. 131 : conditions d'ouverture des débits de boissons		↑
	art. 132 et 133 : dispositions pénales concernant les infractions à l'article précédent		↑
	§ 2.- Des boissons alcooliques		↑
	art. 134 : réglementation par décret de la vente des spiritueux de plus de 30°		↑
	art. 135 : modifications de l'art. 146 du Code des contributions indirectes = dispositions pénales pour infractions à la vente de l'absinthe et de liqueurs similaires		<i>Code général des impôts art. 1750, 1812, 1816, 1817 ; pour l'interdiction de l'absinthe et des liqueurs similaires : décret n° 88-1024 du 2 novembre 1988</i>
	art. 136 : droit d'exercice de la partie civile aux ligues anti-alcooliques reconnues d'utilité publique		
	§ 3.- Des bouilleurs de cru		<i>Code général des impôts : bouilleurs ambulants, art. 327 à 331, 1818 ; pénalités : art. 1794, 1809, 1810, 1817, 1825B ; compteurs art. 314, 1794-2°, 1810-2°</i>
	art. 138 à 139 : modification des art. 39, 51 du Code des contributions indirectes		↑
	art. 140 : doublement des pénalités (art. 49 et 84 même Code), distillation dans alambic non muni d'un compteur		↑
	art. 141 : dispositions pénales = modification de l'art. 10ter du Code des contributions indirectes		

	Chapitre IV.- La famille et l'enseignement		Chapitre III.- Éducation familiale
	Section I.- Enseignement des problèmes démographiques		Section I.- Enseignement des problèmes démographiques (art. 38)
	art. 142 : caractère obligatoire de cet enseignement		art. 38 : caractère obligatoire pour tous les élèves à tous les degrés de l'enseignement
			Section II.- Formation ménagère et familiale (art. 39)
	Section II.- De la surveillance médicale dans les établissements d'enseignement		
	art. 143 : institution d'un service de surveillance médicale des élèves		<i>Code de la santé publique : art. L. 191 à L. 198</i>
	art. 144 : financement de ce programme = cotisation annuelle par famille		↑↑
	art. 145 : prélèvement par les établissements d'enseignement des excédents de recettes pour contribuer à l'hygiène et au développement physique des élèves		↑↑
	art. 146 : possibilité pour les commune et département d'instituer un service de surveillance médicale dans les collèges et écoles pratiques		↑↑
	art. 147 : idem pour d'autres types d'établissements.		↑↑
	art. 148 : idem		↑↑
	art. 149 : les services de surveillance médicale ne créeront pas d'emploi public		
	art. 150 : dispositions d'entrée en vigueur		<i>(non repris)</i>

	TITRE III.- Dispositions fiscales		<i>Code général des impôts</i>
	Chapitre Ier.- Droits d'enregistrement		↑
	art. 151 : fixation des droits de mutation par décès		↑
	art. 152 à 158 : modifications des art. 408, 409, 410, 410 bis, 256, 411 et 421 du Code de l'enregistrement		↑
	Chapitre II.- Impôts directs		↑
	art. 159 et 160 : modifications Code des impôts art. 136 bis = taxe de compensation familiale		↑
	Chapitre III .- Contributions indirectes		↑
	art. 161 : modifications art. 23 Code des contributions indirectes = surtaxe par hectolitre d'alcool pur		↑
	Titre IV .- Dispositions diverses		
	art. 162 : recul d'âge limite dans les administrations		
	art. 163 : dispositions d'entrée en vigueur en janvier 1940		
	art. 164 : abrogation des dispositions contraires à ce décret		
	art. 165 : dispositions applicables au Haut-Rhin, Bas-Rhin et Moselle		
	art. 166 et 167 : ratifiés et signés	AIDE SOCIALE	Titre III.- Aide sociale
			Chap. I.- Dispositions générales. Procédures et conditions d'admission à l'aide sociale (art. 125 à 135)
			Chap. II.- Organisation, attribution et fonctionnement des bureaux d'aide sociale (art. 136 à 140)

			Chap. III.- Participation des intéressés, des familles et des tiers à une obligation pécuniaire envers les bénéficiaires de l'aide sociale. Révision des admissions. Modalités de récupération des allocations (art. 141 à 149)
			Chap. IV.- Aide sociale aux familles (art. 150 à 156)
			Chap. V.- Aide sociale aux personnes âgées (art. 157 à 165)
			Chap. VI.- Aide sociale aux infirmes, aveugles et grands infirmes (art. 166 à 178)
			Chap. VII.- Aide médicale (art. 179 à 183)
			Chap. VIII.- Mesure d'aide sociale en matière de logement et d'hébergement (art. 184 à 185)
			Chap. IX.- Dispositions concernant les étrangers (art. 186)
			TITRE IV.- Dispositions communes (art. 187 à 202)
			TITRE V.- Des établissements de bienfaisance privés (art. 203 à 217)
			TITRE VI.- Le service social
			Chap. I.- Exercice des professions d'assistants, d'assistance et d'auxiliaires de service social (art. 218 à 229)
			Chap. II.- Liaison et coordination des services sociaux (art. 230 à 240)
			DISPOSITIONS FINALES (art. 241)

1.5. Les éditions successives des Codes

Une recherche bibliographique à la bibliothèque de droit Cujas a révélé que les éditeurs Dalloz avaient suivi des stratégies différentes pour éditer le Code de la famille et de l'aide sociale. On a donc relevé les différentes versions disponibles et leurs caractéristiques.

Pour les éditions antérieures à 1965, il n'y a pas de code « social » à Cujas, sauf le Code de la Sécurité sociale de 1956.

1965 : Code de la Sécurité sociale, de la santé publique, de la famille et de l'aide sociale (quatrième édition)

1968 : Code de la Sécurité sociale, de la santé publique, de la famille et de l'aide sociale (cinquième édition)

1972 : Code de la santé Publique, de la mutualité, de la famille et de l'aide sociale (septième édition)

1974 : Code de la santé Publique, de la mutualité, de la famille et de l'aide sociale (huitième édition)

1975/1976 : Changement de stratégies des éditeurs : la famille et l'aide sociale sont sortis de la Sécurité sociale, à laquelle on joint la mutualité agricole. (La mutualité a été ajoutée en 1972)

1976 : Code de la Sécurité sociale, de la mutualité et de la mutualité sociale agricole (neuvième édition)

C'est son nom actuel avec une édition complète tous les deux ans et une mise à jour sur la Sécurité sociale tous les ans à partir de 1984.

1975 : Codes de la Santé publique, de la famille et de l'aide sociale (première édition)

1977 : Codes de la Santé publique, de la famille et de l'aide sociale (deuxième édition)

1979 : Codes de la Santé publique, de la famille et de l'aide sociale (troisième édition)

C'est son nom actuel avec une édition complète tous les deux ans. La prochaine édition est annoncée pour juin 1999.

2. Instituer un périmètre pour le familial. Le « Code » de 1939

Un décret-loi relatif à la famille et à la natalité française, plus connu sous le nom de « Code de la famille », est adopté par le gouvernement d'Édouard Daladier le 29 juillet 1939, quelques semaines avant l'entrée en guerre. Depuis la loi du 19 mars 1939, le gouvernement est doté des pouvoirs spéciaux. Outre le Président de la République, Albert Lebrun, le texte est signé du président du Conseil, ministre de la Défense nationale et de la Guerre, Édouard Daladier, et de dix-sept autres ministres, dont ceux du Travail, des Finances, de la Justice, de l'Éducation nationale, de la Santé publique...

S'agit-il d'un véritable premier Code dans le champ social et quel est l'objet de ce texte ? D'autres tentatives de codification, plus ou moins officielles ont existé avant lui, mais assurément aucune de ces réalisations n'envisageait de codifier explicitement les matières familiales, même si, on en trouve quelques traces dans chacune. Ainsi dans l'officieux « Code de l'enfance traduite en justice », publié par le Comité de défense des enfants traduits en justice de Paris en 1904⁷, dans l'officiel Code du travail de 1910⁸, dans le projet non abouti de Code de l'hygiène de 1935⁹ et sans doute dans d'autres productions ou projets de ce genre au statut juridique incertain¹⁰.

En 1939, il ne semble pas que le législateur ait eu clairement la volonté de faire œuvre de codification au sens technique du terme, ni d'ailleurs que ce processus ait impliqué les juristes les plus spécialisés. Mais la plupart des acteurs concernés ont presque immédiatement donné à ce décret-loi le nom simplifié de « Code de la famille », appellation raccourcie d'un maniement sans doute plus facile. C'est donc par la pratique, que ce texte existera comme « Code de la famille », chez les natalistes, les familiaux, mais aussi dans le milieu politique.

Que ce travail juridique ait pu devenir si rapidement l'égal d'un code, et mieux le « Code de la famille », n'est pas étonnant. Cette qualification, empruntée au droit, montre l'existence d'enjeux extra-juridiques et l'importance attachée par les acteurs à la norme juridique dans la conduite du changement social qu'ils appellent de leurs vœux et auquel la conjoncture leur donne soudain accès.

Le « Code de la famille et de la natalité françaises » fait aujourd'hui encore l'objet de deux grands types de commentaires. Le plus grand nombre des auteurs le tiennent pour l'expression heureuse mais tardive d'une prise de conscience par les autorités publiques du déclin démographique de la France et de ses conséquences sociales, alors même que la menace de guerre se précise. Quoique devenue banale, à l'examen des faits, cette explication apparaît rapidement insuffisante.

⁷ Ce Code « privé », destiné à faciliter la tâche des magistrats, frappe par ses annotations rédigées par d'éminents juristes, avec une bibliographie de référence, et par sa transversalité. Il intègre notamment une vingtaine d'articles du Code civil, plusieurs importants articles du Code pénal et des textes non codifiés comme la loi de 1850 sur l'éducation et le patronage des jeunes détenus, la loi de 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés, la loi de 1898 sur la répression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis envers les enfants, ainsi que des textes qui concernent l'assistance publique et les œuvres de bienfaisance privée, dont en complément la publication dresse la liste.

⁸ Élaboré par une commission de 1901 à 1905, déposé devant le Parlement en 1905 et finalement adopté, livre par livre, entre 1910 et 1927. Il sera complètement refondu en janvier 1973.

⁹ Par décret-loi du 30 octobre 1935, le gouvernement avait le projet de réunir les lois et règlements sur l'hygiène et la santé publique.

¹⁰ C'est le cas d'un « Petit Code de la famille nombreuse », à l'initiative des ligues, qui recense dès la fin de la guerre 14/18 l'ensemble des textes utiles à cette cause et aux pères de famille. Enfin, plusieurs auteurs mettent aussi en question le statut de code du Code de la nationalité de 1945 (Braibant, 1994b)

Quelques-uns au contraire s'interrogent. Considérant notamment la situation financière et économique plus que difficile de cette époque, il en est qui s'étonnent de l'adoption de mesures aussi coûteuses pour la collectivité et dont les effets attendus ne pouvaient être qu'à vingt ans, au mieux. Pendant que d'autres, considérant plutôt la situation idéologique et politique, se demandent à quel compromis correspond cette politique engagée *in extremis* par les tout derniers ministres de la Troisième République, Édouard Daladier et Paul Reynaud notamment. Compromis tant du côté des forces politiques conservatrices, et notamment de l'Église catholique qui continue de défendre ses prérogatives morales à effet civil sur les questions familiales, que du côté du patronat, s'agissant en particulier du devenir des allocations familiales et des caisses de compensation, que celui-ci contrôle encore.

Quoi qu'il en soit, ces enjeux cumulés autour d'un même texte font du décret-loi de 1939 un moment juridique et social singulier, dont les enjeux sont multiples et dont l'effectivité manifestement complexe s'étendra au moins jusqu'à la relance de la codification à partir de 1948, avec deux périodes contrastées : l'État français et l'après Libération nationale.

2.1. Les déterminants sociaux d'un décret-loi

Le contexte politique des années Trente doit d'abord être caractérisé par différents enjeux de politique intérieure aiguisés par les menaces de guerre et le poids de la politique extérieure. Les acteurs du champ démographique et familial constituent un ensemble hétérogène, mais ils sont rassemblés par le spectre de la dépopulation et par le sentiment partagé d'une injustice faite aux familles, surtout si elles sont nombreuses, voire pour certains d'entre eux à la famille comme « berceau de toute société ». Les institutions du champ administratif dédiées à la famille sont encore rares, malgré divers projets et quelques réalisations.

2.1.1. Enjeux politiques à la fin des années 30

Les toutes dernières années de la Troisième République, avant l'entrée en guerre, sont caractérisées par une configuration socio-politique intérieure bien particulière.

Deux hommes d'État dominent la période qui encadre le décret-loi de juillet 1939. D'une part, Édouard Daladier. Président en titre du parti radical, il a été ministre de la Guerre sans discontinuer depuis juin 1936, il est investi à la quasi-unanimité par la Chambre le 12 avril 1938, après la chute du dernier cabinet Blum. Les socialistes ne font pas partie de son gouvernement, qui s'ouvre au contraire à un certain nombre d'opposants au Front populaire. Daladier dispose alors des pleins pouvoirs. L'homme est populaire et il connaît un triomphe à son retour à Paris après la signature des accords de Munich le 30 septembre 1938.

Cependant, sous Daladier, le régime républicain est devenu fragile, agonisant. La grande peur issue de 1936 reste vivace, la confrontation entre bellicistes et pacifistes, l'effondrement de la SFIO et bientôt la dissolution du PCF puis l'arrestation des députés communistes pèsent sur le débat politique, pendant que l'éclatement et l'affaiblissement syndical face à la « revanche des patrons », met le syndicalisme au ban de la nation (en attendant la dissolution des confédérations en août 1940) (Karila-Cohen, Wilfert, 1979). Dans ces conditions, le Président du Conseil radical gouverne de plus en plus avec sa droite. Pour preuve, les radicaux cessent d'appartenir au Rassemblement populaire dès octobre 1938.

C'est dans ce contexte que Daladier met en œuvre une réorientation décisive sur la famille. Il le fait d'abord au sein même de son parti, lors du congrès de Marseille de septembre 1938, qui le voit réélu, sur fond d'alliance avec son aile la plus modérée et de discours violemment anticomunistes. Cet aggiornamento n'est cependant pas une révolution, car il s'inscrit en réalité dans un processus d'intégration des préoccupations natalistes aux missions d'assistance, engagées depuis la « chambre bleu-horizon » et le gouvernement Millerand de 1920.

D'autre part, Paul Reynaud. C'est un conservateur atypique mais influent de l'Alliance démocratique, membre dès 1911 de la deuxième commission de la population, plusieurs fois ministre et adversaire résolu du Front populaire. Il s'est rallié à l'Union sacrée proposée par Léon Blum en mars 1938 après l'Anschluss, comme les députés démocrates populaires, puis il est arrivé aux Finances en novembre 1938 dans le gouvernement Daladier, flanqué d'un cabinet de jeunes talents, parmi lesquels on trouve Michel Debré, Gaston Palewski et Alfred Sauvy, pour une nouvelle stratégie économique d'esprit libéral. Son action est marquée par deux séries de décrets-lois en novembre 1938 puis en avril 1939, contre certains acquis du Front populaire. Ces actions déclencheront d'importants mouvements sociaux soutenus par la CGT et le parti communiste, mais la grève générale du 30 novembre 1938 est un demi-échec, suivi d'une forte répression à l'égard des syndicalistes. Après la démission de Daladier, il sera à son tour président du Conseil entre le 22 mars et le 16 juin 1940, avant d'être remplacé par Philippe Pétain. C'est le gouvernement de Paul Reynaud qui crée le 5 juin 1940, juste avant de quitter Paris, le tout premier ministère de la Famille française, confié au sénateur et militant Georges Pernot.

Ce nouveau mais éphémère ministère recevra alors les attributions du ministère de la Santé publique, dont le précédent titulaire a démissionné. Puis la défaite militaire autant que la politique impuissante des derniers gouvernements de la Troisième République amèneront au pouvoir une droite beaucoup plus conservatrice, y compris une fraction anti-républicaine. En matière familiale, ils n'auront alors qu'à consolider l'œuvre de leurs prédécesseurs, en la complétant notamment par la création d'une vraie administration publique spécialisée, le Commissariat général à la famille, dotée de moyens importants eu égard à la situation (Chauvière, 1998).

Pour comprendre pourquoi le parti radical puis le gouvernement s'engagent tactiquement sur ce terrain, d'autres hypothèses sont encore à suggérer. Il s'agit de comprendre en effet les raisons du choix d'une régulation familiale des questions sociales en lieu et place de la régulation salariale et syndicale, privilégiée pendant le Front populaire, qui n'avait fait aucune place aux représentants familiaux, même pas aux plus proches des organisations ouvrières (dans le sillage de la JOC et de la CFTC, par exemple).

Il faudrait notamment pouvoir mieux apprécier, après Munich, l'influence paradoxale sur l'opinion publique et surtout dans la classe politique au pouvoir, du modèle allemand, c'est-à-dire de la politique du potentiel humain engagé dès 1933 par le national-socialisme de Hitler. Car c'est là un thème récurrent de la propagande nataliste en France depuis 1870 et le démographe Alfred Sauvy, conseiller de Paul Reynaud, qui connaît l'Allemagne et sa langue, passe pour avoir été l'un des premiers experts à attirer l'attention des hommes politiques sur le *baby-boom* allemand des années trente (Lévy, 1990). Au cours d'un colloque en 1976 consacré à Édouard Daladier, Michel Debré évoquait lui aussi rétrospectivement le problème dans les mêmes termes :

« En face, l'Allemagne, depuis plusieurs années, avait affirmé une politique volontariste de natalité en face d'une jeunesse française de moins en moins nombreuse. Une fois de plus

comme au début du siècle, la jeunesse allemande apparaissait non seulement nombreuse mais joyeuse. Le « Code de la famille », date capitale dans l'histoire de la République, fut préparé par de jeunes rédacteurs, avec un enthousiasme qui n'était pas seulement un enthousiasme technique, mais qui reflétait cette espérance qui avait réapparu au lendemain de Munich » (Collectif, 1977).

De toute évidence, ce facteur est à prendre en compte pour expliquer l'orientation de plus en plus nataliste qui s'impose entre 1938 et 1940, dans la dépression sociale consécutive à la fin du Front populaire, aggravée par un climat international difficile. C'est sans doute ce que traduit Édouard Daladier quand il annonce en juin 1939 au Comité exécutif du parti radical la publication imminente d'un décret-loi en ces termes : « un pays désert ne peut pas être un pays libre ».

Mais il faut aussi évoquer les conséquences des changements intervenus dans les alliances après le Front populaire et notamment le poids spécifique des déclarations de l'épiscopat français concernant justement la famille et la natalité. Après le 10 décembre 1938, Édouard Daladier perd le soutien des socialistes, mais trouve des compensations à droite. Un appel des Cardinaux et Archevêques intervient alors au moment le plus opportun, le 28 avril 1939, pendant que se prépare le texte de loi dans le cadre du Haut comité de la population. Il est suivi de nombreuses déclarations locales (Talmy, 1962). Renouvelant une stratégie déjà exploitée en 1912 et 1913, et partant toujours du précepte divin de transmission de la vie, toutes ces prises de position cléricales condamnent avant tout et sans réserve l'avortement, l'onanisme et le divorce. C'est la doctrine morale de l'Église dans toute sa rigueur. Mais ça et là, certaines interventions de prêtres introduisent maintenant des arguments tirés des meilleures statistiques démographiques, sans renoncer jamais à faire vibrer la fibre patriotique (Droulers, 1981). Cumulées et bien diffusées, toutes ces manifestations encouragent objectivement les réorientations en cours de la politique familiale.

Reste la question du patronat. Bernard Friot a montré qu'on pouvait considérer ces mesures comme une généralisation du salariat (Friot, 1997) et Didier Renard insiste de son côté sur l'importance des relations politiques avec le patronat. Pour l'heure, celui-ci investit les allocations familiales ; il contrôle notamment le Comité central des caisses qui, sous la direction de Gustave Bonvoisin, constituera de fait la seule administration des allocations familiales jusqu'en 1939. Mais c'est aussi pour mieux lutter contre les assurances sociales (GAPP, 1998)¹¹.

Avant 1932, les allocations pour charge de famille, qui sont une création de la fonction publique d'État et du catholicisme social (Antomarchi, 1995), relèvent en effet pour l'essentiel de l'initiative et de l'arbitraire patronal. Si cette orientation est paternaliste, parfois philanthropique, son développement n'est certainement pas dénué d'intérêts économiques et politiques bien compris, s'agissant notamment de stabiliser la main d'œuvre ouvrière au début du siècle ou, plus tard, de disposer de substituts au salaire direct comme dans les négociations collectives de Matignon, sous le Front populaire. Bien que discuté, le sursalaire familial, connaît des développements plus importants dans la grande et moyenne entreprise et dans le bâtiment, plutôt dans le Nord, à Paris ainsi que dans la région lyonnaise (Montes, 1997)¹². La technique de la caisse de compensation parfois interprofessionnelle est loin d'être généralisée, malgré l'action vigoureuse du Comité central des allocations familiales créé en 1920.

¹¹ Le patronat ne changera véritablement de stratégie que durant la guerre, au profit des caisses d'assurance complémentaire vieillesse.

¹² Jean-François Montes a également réalisé pour la CNAF plusieurs monographies, notamment sur la région Auvergne et le département du Haut-Rhin. Voir sa synthèse (Montes, 1997).

La loi du 11 mars 1932 sur l'obligation et la généralisation des allocations familiales intervient dans un contexte bien particulier. L'institution patronale stagne par suite de la crise économique de la fin des années 20. La loi du 11 mars 1932, préparée par Loucheur, est adoptée sous le gouvernement Tardieu de centre droit, sur proposition de MM. Lerolle et Landry, peu avant les élections de mai 1932 qui allaient donner une majorité de gauche. Elle a pu être considérée comme une mesure réformatrice et sociale, favorisée par la prospérité d'avant la crise, en attendant les mesures économiques impopulaires des années suivantes.

Une partie du patronat, notamment dans les petites entreprises et dans le commerce, opposait déjà une forte résistance au développement des caisses de compensation, quand celles-ci étaient encore facultatives. Pour éviter qu'il ne s'oppose plus durement à leur obligation légale et à leur généralisation, mais aussi par souci de compromis, la loi consacre la pluralité des caisses patronales territoriales ; les employeurs restent donc libres d'adhérer à la caisse de leur choix. L'État fixe simplement un minimum de réglementation commune à toutes les caisses. Selon Didier Renard (GAPP, 1998), c'est l'un des rares cas de législation sociale n'entraînant pas le développement d'une administration publique puissante.

Dans le Livre premier, titre III du Code du Travail, on insère donc un nouveau chapitre, qui stipule :

« Tout employeur (s')occupant habituellement des ouvriers ou des employés, quel que soit l'âge, quel que soit le sexe dans une profession industrielle, commerciale, agricole ou libérale est tenu de s'affilier à une caisse de compensation ou à toute autre institution agréée par le ministère du Travail, constituée entre employeurs en vue de répartir entre eux les charges résultants des allocations familiales ».

En simplifiant, les allocations familiales sont dues au salarié qui a la charge de l'enfant, si celui-ci n'a pas dépassé l'âge scolaire, c'est-à-dire 16 ans. Elles peuvent être versées à la mère ou à la personne chargée de l'éducation de l'enfant, comme dans le cas des femmes séparées ayant la garde de leurs enfants¹³. Le ministère du Travail arrête un taux minimal dans chaque département.

2.1.2. Les acteurs du champ démo-familial et l'action publique en faveur des familles

Dans ce domaine comme dans de nombreux autres, il importe de considérer qu'aucun problème politique n'existe par lui-même. Toute question devenue politique est une question construite par des groupes d'acteurs, soit pour la faire reconnaître comme question légitime, soit pour en modifier le traitement politique. Dans le contexte plutôt ouvert de la fin des années 30, certains groupes d'acteurs du champ familial montrent une meilleure aptitude que d'autres à faire valoir leurs arguments, à faire inscrire leur cause sur l'agenda politique et à peser durablement sur les formes mêmes de l'action publique. Mais la production d'un « Code de la famille », c'est-à-dire d'une norme d'orientation et de légitimation de l'action, ne constitue jamais qu'un moment de ce processus.

Dans cette perspective, on distinguera tout d'abord deux principaux groupes d'acteurs, avant de s'intéresser à l'efficacité du réseau d'action publique qu'ils constituent.

¹³ Cette mesure, qui sera conservée en l'état et étendue, signifie à tout le moins une entorse à l'idéologie commune du travailleur, gagne-pain de la famille. Elle peut aussi bien être interprétée du point de vue du droit des femmes, que du point de vue de l'équivalence homme/femme au sein la famille. Elle peut aussi apparaître comme une sanction à l'égard du père salarié, ayant « abandonné » sa famille (Hochard, 1957).

Ce sont, d'une part, les acteurs de la propagande et du lobbying pour la défense de la famille et de la natalité françaises, à commencer par les militants de l'Alliance Nationale contre la dépopulation (fondée en 1896), pour qui l'adoption d'un « Code de la famille », ainsi nommé, figure bel et bien parmi les plus anciennes revendications. Cette mobilisation n'a pas cessé depuis le début du siècle et s'est même renforcée entre 1919 et 1939, mais son efficacité reste faible ; « les succès obtenus ne sont pas à la mesure de l'activité déployée [...]. La France reste malthusienne » (Thébaud, 1985). Ces acteurs seront les plus fervents défenseurs d'un code politique (*Projet*, 1995).

Mais le champ familial dans l'entre-deux-guerres est également riche d'autres composantes tout aussi actives, nées pour la plupart avant 1914, comme la Confédération générale des familles de l'abbé Viollet et surtout la Fédération nationale des ligues de familles nombreuses, dont le Dr. Monsaingeon deviendra président en 1930 succédant au capitaine Maire, le fondateur.

Ce sont aussi, d'autre part, les experts de démographie scientifique, dont l'essor et de déploiement sont contemporains et interactifs avec le mouvement familial.

Des liens étroits rapprochent ces deux ensembles d'acteurs, malgré un usage différentiel des arguments démographiques et des jeux d'alliance très variables avec les argumentations les plus moralisatrices¹⁴.

2.1.2.1. Natalisme et familialisme, une mobilisation associative hétérogène

Bien que très minoritaire en milieu républicain, une mobilisation sur les problèmes de natalité se développe dès 1896 avec l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française de l'anticlérical docteur Jacques Bertillon, future Alliance Nationale contre la dépopulation. Ce groupement, reconnu d'utilité publique en 1913, met en œuvre une double stratégie de pression politique et de propagande, par sa presse et ses manifestations publiques, pour arracher notamment une réforme fiscale en faveur des familles nombreuses (Thébaud, 1985). L'Alliance n'est pas et ne sera jamais un mouvement familial, *stricto sensu*.

Dans le même temps, dans la ligne des enseignements pontificaux, s'amorce une mobilisation beaucoup plus large dans les milieux catholiques. L'un de ses initiateurs, l'abbé Viollet, s'engage dès 1902 dans une action familiale. Au contraire de l'Alliance, cette action est principalement mutualiste et éducative (logement ouvrier, œuvres du Moulin Vert à Paris, centre de préparation au mariage...). Mais il faut compter aussi avec les associations catholiques de chefs de familles, qui défendent l'école privée après 1905, avec la Ligue pour la vie de Paul Bureau (1915), spiritualiste et nataliste, etc. (Talmy, 1962).

Enfin, en dépit d'une hostilité quasi générale, s'organise une mobilisation spécifique des familles nombreuses avec notamment, à partir de 1908, la Ligue populaire des pères et mères de familles nombreuses du capitaine Simon Maire, ou encore La plus grande famille, fondée en 1915 à l'initiative de bourgeois industriels du Nord avec le soutien des Jésuites. Lorsque les différentes ligues revendiquent une fiscalité plus juste, des facilités d'accès au logement et toutes sortes de mesures pour venir en aide aux familles nombreuses, elles tendent à devenir de véritables « syndicats d'intérêts ». Ce mode d'action en matière familiale est, à ces dates, une innovation.

¹⁴ L'ouvrage phare de Paul Bureau, *L'indiscipline des mœurs* (1921), paraît dans le même temps que les premiers grands travaux de démographie. Très lu dans les milieux familiaux, il sera de nombreuses fois réédité.

Dans leur ensemble et de manière soutenue, la plupart des mouvements favorables à la famille revendiquent des allocations familiales au lieu des aides discrétionnaires qui peuvent exister çà et là en faveur de certaines familles « nombreuses et nécessiteuses »¹⁵. La première déclaration concertée des droits de la famille en 1920 intégrera naturellement cette demande.

Hormis le travail pionnier mais discutable de Robert Talmy (1962), les caractéristiques et trajectoires des acteurs du champ familial restent assez mal connus. Ceux de l'Alliance sont évoqués par Françoise Thébaud, ceux des ligues de familles nombreuses n'ont pas encore été analysés par des historiens et l'œuvre de l'abbé Viollet n'est pas encore abordée dans son ensemble¹⁶. Au total, les ministres familiaux de 1920, les Boverat, Bureau, Gounot, Pernot, Maire, Monsaingeon, Viollet et tant d'autres, sont encore bien difficiles à situer.

Une représentation classique oppose les familialistes et les natalistes ou, en termes simplifiés, les défenseurs de la famille comme telle et des familles nombreuses pour des raisons sociales, d'une part, et les défenseurs de la natalité et par voie de conséquences seulement des conditions sociales et morales favorables à la famille, d'autre part. En réalité, ils ne s'opposent pas de manière aussi tranchée. Si tous les familialistes sont natalistes, la réciproque n'est pas vraie (Messu, 1992). De plus, au fur et à mesure de la progression de la cause familiale pendant la Troisième République, apparaîtront d'autres clivages qui brouillent la stricte différenciation des familialistes et des natalistes. Par exemple, l'opposition des catholiques déclarés et du natalisme laïque, qui ne se réduit pas à la défense de la famille. Ou encore l'opposition des intégristes de la cause familiale, le plus souvent catholiques, très hostiles à une trop forte étatisation de la question familiale et critiques à l'égard de la « charité légale » et des opportunistes, qui considèrent que l'État doit prendre ses responsabilités en matière démographique et sont prêts à négocier avec les autorités publiques, comme ce sera le cas en 1939.

Pendant le monde familial apparaît assez fortement soudé du point de vue doctrinal (topique familiale, valorisation de la natalité, défense matérielle et morale des familles nombreuses etc.) et même assez homogène quant à ses répertoires d'action¹⁷. Ce qui amènera toutes ses composantes, sans exception, à entrer de plain-pied dans la cadre de la politique de la famille du maréchal Pétain, malgré les critiques de certains sur sa politique de collaboration.

2.1.2.2. La construction d'une expertise scientifique par les démographes

Dans l'exposé des motifs du décret-loi, les auteurs consignent leurs représentations de la situation économique, sociale et familiale. Cet exposé se situe dans la prolongement direct de l'idée de faillite morale et démographique de la France, face au péril allemand. Pareille croyance n'est d'ailleurs pas spécifique au champ familial, elle est également signalée par Gérard Noiriel dans ses travaux sur l'immigration (1992).

Depuis la fin du XIX^{ème} siècle, le discours démographique occupe en France une place très originale dans le double processus de sécularisation de la société et d'avènement des sciences sociales. À sa place, la démographie sert manifestement à construire la République nationale et « patriote », tout en donnant le change à la mystique catholique, spécialement en

¹⁵ Selon les termes de la loi du 14 juillet 1913 d'assistance des familles nombreuses nécessiteuses (Chauvière, Bussat, 1993).

¹⁶ Concernant l'abbé Viollet, seul un corpus d'échanges épistolaires révélant la conception de la sexualité et ses problèmes dans le milieu catholique a été récemment exploré (Sevegrand, 1996).

¹⁷ Il est à l'image d'autres familles idéologiques, comme le monde laïque organisé autour de l'école.

matière familiale. Cessant d'être un problème de confessionnal, la question des enfants nés et à naître devient ainsi un problème explicite de population. Si la démographie fait argument dans la préparation et dans l'adoption des premières lois familiales, elle est aussi, à cette époque et en France, la condition de possibilité d'une pensée moderne de la famille. D'abord une pensée de la famille nombreuse indigente, puis de la famille nucléaire normalisée, dont elle accompagnera la valorisation tout au long du XX^{ème} siècle. Associée à d'autres, cette référence permet enfin de fonder le dépassement de la bienfaisance privée ou publique, d'aller au-delà de la pulsion charitable ou humanitaire, pour mieux asseoir l'action publique.

Parallèlement, d'une guerre à l'autre, le savoir démographique a lui-même beaucoup progressé (avec Adolphe Landry et Alfred Sauvy, notamment) et il s'est surtout institutionnalisé (Statistique générale de France, Haut comité de la population, Fondation Alexis Carrel, et Institut national d'études démographique - INED, après la guerre) (Desrosières, 1993 ; Drouard, 1989, 1992)

Enfin, dans les transformations de la période 1938-1945, les savoirs, acteurs et institutions de la démographie participent en bonne place à tout le processus de changement juridique et social concernant la famille. L'une des caractéristiques du « consensus familial », qu'Antoine Prost situe entre 1938 et 1958, est sa parfaite intégration des savoirs démographiques, populationnistes, toujours plus ou moins implicitement familialistes (Prost, 1984). En valorisant la famille comme unité d'analyse, en servant d'instrument principal de l'évaluation du mariage et du démariage, de la naissance et de la mort, du temps de travail des femmes, du poids de l'immigration etc., la démographie est donc l'un des instruments privilégié de la technocratisation administrative et de la régulation sociale de comportements privés¹⁸.

Trois acteurs principaux de la politique démographique.

Ferdinand Boverat. Conservateur laïque déclaré, il est depuis 1911 et plus encore depuis 1920, avec Adolphe Landry et Paul Haury, l'idéologue de l'Alliance nationale, l'un des défenseurs les plus autorisés de la natalité, l'animateur du Conseil supérieur de la natalité et des Congrès de la natalité après 1914-18, le principal rédacteur du *Bulletin* du mouvement et le chroniqueur assidu de toutes les lois et réglementations concernant les familles et plus largement les problèmes de la population. Mais il est aussi de ceux qui déplorent « l'invasion des ouvriers étrangers en France » et louangent la politique nataliste de l'Italie après 1922 ou celle de l'Allemagne après 1933. Déjà auteur de nombreux articles et brochures, comme *Patriotisme et paternité* ou *La race blanche en danger de mort*, en 1937, Ferdinand Boverat, alors secrétaire général de l'Alliance nationale contre la dépopulation avant d'en devenir président en 1938, conçoit et publie *La population de la France* (préface d'Adolphe Landry) ; ses « perspectives d'avenir » sont largement inspirées des travaux d'Alfred Sauvy.

¹⁸ Ce que Jacques Commaille appelle dans *Misères de la famille. Questions d'État*, la « régulation moderne de la famille » (Commaille, 1986).

Adolphe Landry. Député radical de la Corse, il a été ministre de la Marine en 1919 et surtout du Travail en 1931. Ardent défenseur des mesures natalistes et spécialement des allocations familiales obligatoires, il est vice-président du Conseil supérieur de la natalité en 1930 ; homme de science, très lié au sociologue Maurice Halbwachs, il publie en 1934 un ouvrage synthétique de référence *La révolution démographique* ; il deviendra en 1936 président de la Société de statistique de Paris, dont Alfred Sauvy est membre, et spécialiste de réputation internationale des problèmes de démographie, puis, en 1938, président de la Commission supérieure des allocations familiales.

Alfred Sauvy. Il appartient dès 1922 à la Statistique générale de la France, ancêtre de l'INSEE où, dès 1929, il se voit confier la direction du service d'observation des prix. Dans ce cadre, il devient un expert économique, mais aussi, à titre plus personnel, le conjoncturiste officieux de plusieurs ministres (ainsi auprès de Charles Spinasse, ministre de l'Économie sous le Front Populaire, avant d'entrer au cabinet de Paul Reynaud en 1938). C'est en 1932, puis en 1936, après avoir critiqué ses *Essais de prévision démographique* publiés 1928, que l'Alliance nationale contre la dépopulation lui commande des études de démographie prévisionnelle sur de nouvelles hypothèses plus conformes à leur perception du problème de la dénatalité. Par ce rapprochement, le débat sur les bienfaits démographiques à attendre respectivement d'une baisse de la mortalité et d'une hausse de la fécondité est lancé.

Ainsi, après l'échec du Front Populaire, Alfred Sauvy est-il tout à la fois une référence économique dans les milieux politiques libéraux et l'un des principaux experts démographes du mouvement nataliste, aux côtés d'Adolphe Landry et Ferdinand Boverat notamment, maniant comme eux le double discours du scientifique et du moraliste.

2.1.2.3. Les avatars du familial dans l'espace administratif républicain

L'idée d'une intégration du fait familial dans les institutions publiques et l'espoir d'une majorité favorable à la famille remontent à la fin du XIX^{ème} siècle. La revendication du vote familial, c'est-à-dire du renforcement des droits politiques des chefs de famille, est contemporaine du suffrage universel, qu'elle contredit tout en se présentant quelquefois comme un vote vraiment intégral (Rosanvallon, 1992 ; Offerlé, 1994). Au début du siècle, la création d'un groupe parlementaire en faveur des familles nombreuses¹⁹ va dans le même sens et les ravages de la guerre 1914/1918 donnent un peu plus de poids à ce type d'argumentation.

En 1920, comme suite à la victoire du Bloc national et au premier Congrès de la natalité et de la population de 1919 à Nancy, la « Chambre bleu horizon » met en place les tout premiers éléments d'une politique du familial, à savoir un Conseil supérieur de la natalité, une déclaration des droits de la famille en même temps que divers textes novateurs, répressifs autant qu'incitatifs. Plusieurs leaders familiaux participent alors au gouvernement d'Alexandre Millerand. Auguste Isaac (grand bourgeois industriel du Nord et président de La plus grande famille depuis sa création en 1916), nommé ministre du Commerce, veut créer un

¹⁹ Le groupe de pression et de propagande que constituent natalistes et familiaux est aussi un lobby politique particulièrement actif. Depuis 1919, le groupe parlementaire de protection des familles nombreuses constitué en 1911 (avec Landry, Honnorat, Duval-Arnould, Breton, Pernot...), associe des catholiques plutôt conservateurs appartenant au Bloc national ainsi que des élus républicains (radicaux ou socialistes) qui les ont notamment rejoints après l'hécatombe de la guerre (Becchia, 1991).

Office public de la famille. Mais plus tactiquement, Jean-Louis Breton (député républicain socialiste, défenseur des familles nombreuses et du quotient familial à la Chambre, membre d'une association familiale de familles nombreuses, premier titulaire du nouveau ministère de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales²⁰, restructure l'administration centrale²¹, parallèlement à l'institution par décret du 27 janvier 1920 d'un Conseil supérieur de la natalité (consultatif, sans personnalité civile et où l'administration centrale est peu représentée).

Au plan strictement administratif, l'irruption de la natalité marque une rupture importante dans le système dominant de l'assistance avant-guerre. Didier Renard souligne à cet égard qu'« une redéfinition majeure du champ d'intervention jusque-là dévolu à l'assistance publique intervient [...], qui affecte tous ses segments : c'est la mise en avant, dans le discours politique puis dans une large mesure également dans l'action administrative, sans que ce soit à l'initiative de l'administration, de la question de la natalité. Elle permet de donner à l'action du ministère de 1920 au moins les apparences d'une rationalité d'ensemble qui la rattache, à travers le thème de la protection et de la promotion de la famille, à une priorité gouvernementale » (Renard, 1998). Parallèlement, au plan des politiques d'aide aux familles, objectifs et formulations se transforment dans le même sens. Ainsi passe-t-on d'une loi d'assistance corrective en faveur des « familles nombreuses nécessiteuses », le 14 juillet 1913 (Chauvière, Bussat, 1995), à une loi d'assistance incitative sur « l'encouragement national aux familles nombreuses », le 22 juillet 1923, toujours non-contributive et sous conditions de ressources.

Didier Renard soutient également que l'apparition de la natalité doit tout autant à l'échec d'un ministère de l'Hygiène. Ne parvenant pas en effet à prendre en charge tous les services d'hygiène, notamment pas ceux des armées, des colonies, des épidémies ou de l'école, et acculée par voie de conséquence à ne gérer que ceux hérités de l'assistance et de l'hygiène publique du ministère de l'Intérieur, on peut considérer que « le projet ravivé par l'épidémie de grippe espagnole n'a pas abouti : il n'y a pas, en 1920, de création d'un ministère de l'Hygiène. C'est bien d'ailleurs ce que répètent, dès les premiers jours et dans les années qui suivent, les parlementaires qui estiment que les promesses de 1918 n'ont pas été tenues » (Renard, 1998).

Au total, orientation nataliste et impossible ministère de l'Hygiène (id est de la Santé publique), constituent néanmoins une première étape plus que symbolique dans la reconnaissance du familial dans l'ordre administratif républicain. Mais, de ce point de vue, elle reste fort modeste. Cette politique institutionnelle est surtout soutenue par l'Alliance nationale contre la dépopulation, pratiquement accréditée auprès des pouvoirs publics. Les purs familiaux lui reprochent d'être trop neutre, voire trop laïque et, en tout cas, de ne pas faire assez de place à l'approche morale et même religieuse du déclin de la population. Sur bien des

²⁰ C'est alors un faisceau de compétences encore bien hétérogènes. L'Hygiène et l'Assistance dépendaient précédemment du ministère de l'Intérieur et la Prévoyance de celui du Travail, depuis 1906.

²¹ « Le Bureau de l'enfance devient le Service général de la natalité et de la protection de l'enfance. L'orientation de son activité n'est pas modifiée, et aucune de ses attributions antérieures ne lui est soustraite. Il se voit seulement reconnaître, dans une pure opération de politique symbolique, une vocation générale à recevoir compétence sur toutes les questions ayant trait à l'encouragement de la natalité. Ainsi l'objet de législations tendant initialement à la protection des enfants, de la famille, des femmes, est-il réinterprété comme visant à protéger la natalité. La tentative, si elle permet d'introduire la natalité dans les catégories du traitement administratif des affaires, ne réussit néanmoins pas complètement dans un secteur où les intérêts sont puissamment constitués. Après 1930, dans le nouveau ministère de la Santé publique, le traitement de l'enfance retrouvera son statut spécifique antérieur, tandis que la natalité sera consacrée par l'attribution d'un Bureau propre » (Renard, 1998)

points, les congrès natalistes et/ou familiaux des années 1920, où se retrouvent la plupart de ces acteurs mais aussi le patronat des caisses de compensation, inspirent et parfois instruisent littéralement l'action publique nataliste, plus ou moins familialiste. Le champ est ainsi marqué par la faiblesse opérationnelle de l'administration publique et une régulation largement privée.

Tous les projets n'ont pourtant pas la même recevabilité. Des vœux se multiplient par exemple, mais qui resteront sans résultats avant Vichy, pour que « le chef de famille ait non seulement droit au vote familial, mais aussi droit à la représentation par priorité dans les organismes (...) où se discutent des intérêts qui, de près ou de loin, touchent à la famille » : assemblées électives, commissions cantonales et départementales d'assistance, conseils d'école...

Un premier projet précis d'Office national de la famille apparaît ainsi à la fin des années 20, suite à des travaux préparatoires au sein de la *Ligue des pères et mères de familles nombreuses*, dont le Dr Monsaingeon²² devient président en 1928 succédant au capitaine Simon Maire. A ces travaux, ont été associés le juriste et doyen de la faculté de Droit de Toulouse, Maurice Hauriou (par ailleurs fondateur de la première association familiale toulousaine) et certains de ses proches, tels Georges Renard²³ et surtout Emmanuel Gounot²⁴, futur rédacteur de la loi de 1942²⁵.

Selon le Dr Monsaingeon, intervenant au congrès de la natalité de Lille en 1930, une telle institution aurait pour but de « centraliser les informations concernant l'action des administrations, associations ou œuvres privées, d'encourager ou de faciliter tous les efforts propres à aider la natalité et les familles nombreuses, d'étudier les dispositions législatives ou réglementaires prises en leur faveur, d'en suivre leur application et, d'une manière générale, d'assurer le patronage et l'appui permanent qui sont dus aux familles nombreuses par la reconnaissance de la nation » Distincte des ligues et des associations familiales existantes, distincte aussi du Conseil supérieur de la natalité de 1920, l'institution serait de droit public et directement rattachée au ministère de la Santé. Un tel projet ne fait pourtant pas l'unanimité parmi les familiaux. Tous ne recherchent pas une reconnaissance par l'État. Il en est qui défendent au contraire une opposabilité de la « souveraineté familiale » à l'État.

Se trouve ainsi posé le principe d'une institution de droit public de la famille, à travers laquelle, en utilisant la procédure du vote familial, les familles seraient érigées en Corps familial. Ce projet fait clairement référence aux Chambres de métiers ou de commerce. Mais les conditions de la mise en œuvre ne sont pas réunies.

Au-delà d'une interprétation directement partisane, on peut considérer que c'est aussi en raison de l'impossibilité d'élaborer un référentiel acceptable du problème posé. Les prétentions de certains acteurs familiaux poussent en effet à considérer la famille non seulement comme problème sectoriel mais aussi comme problème et surtout comme référentiel global. Parler de la famille, c'est parler des familles à protéger ou à aider, mais c'est aussi parler de la société tout entière.

²² Robert Talmy précise qu'il a dix enfants, qu'il s'est beaucoup intéressé aux questions familiales et particulièrement aux associations de parents d'élèves de l'enseignement public. Sans doute, comme bien d'autres dans la bourgeoisie catholique, est-ce contre « les dangers de l'école unique » et non pour la laïcité (Talmy, 1962, p.72).

²³ Zélateur du corporatisme familial, au fondement d'une rénovation de l'ordre social (Millard, 1996, p 317 à 323)

²⁴ Auteur en 1912 d'une thèse contre l'individualisme anti-familial intitulée *Le principe de l'autonomie de la volonté en droit privé*.

²⁵ Témoignage de Roger Burnel, président de l'UNAF en mars 1996. Également cité dans Millard (1996).

2.1.3. Une stratégie d'action publique en réseau

Pour les familles, l'avant 1938, avait donc été marqué par quelques moments importants. Ainsi, la loi de 1913 en faveur des familles nombreuses nécessiteuses, dans le cadre de la politique d'assistance d'avant 1914, soutenue par des commissions aussi pléthoriques qu'inefficaces ; l'orientation nataliste des années 20, avec notamment l'invention des premières primes locales et facultatives à la natalité ; la loi de compromis dite « d'encouragement national aux familles nombreuses » de 1923, sur critères de ressources ; et enfin les allocations familiales de 1932.

Partant de ces acquis législatifs et réglementaires, le tournant de 1938 peut être compris comme une opportunité d'action publique pour le réseau d'experts constitué par l'élite militante et certains démographes, relayé par quelques élus, eux-mêmes parfois militants de la cause des familles nombreuses. On peut considérer qu'il y a là un processus lent de socialisation réciproque arrivé à maturité, à la fin des années Trente.

C'est dans ce contexte que se situe Georges Pernot.

Ancien député de centre droit, plusieurs fois ministre, catholique pratiquant, militant familial et alors Président de la fédération des associations de familles nombreuses de France, **Georges Pernot** est, dans l'entre-deux-guerres, l'homme-clé des stratégies natalistes. Parlementaire comme Adolphe Landry, il est avec lui l'initiateur de nombreuses propositions de loi. Son audience dans tous les milieux politiques est grande. Devenu sénateur après 1936, son interpellation au Sénat le 8 février 1938 est considérée comme la première sur des questions de démographie, le point de départ de l'inflexion politique des années 1938-1940 en matière nataliste et familiale. La veille, le 7 février 1938, l'assemblée avait déjà adopté une mesure d'assouplissement de la législation successorale, qui favorisait l'entreprise familiale notamment agricole. Dans le même esprit, Georges Pernot déclare solennellement attirer l'attention du gouvernement sur la gravité du péril couru depuis la crise par les familles et, à travers elles, par la nation tout entière.

L'intervention de Georges Pernot en février 1938, organisée avec « l'accueil bienveillant » du Président du Conseil, le radical Camille Chautemps, fait la synthèse des recherches et travaux d'Adolphe Landry, de Ferdinand Boverat et surtout d'Alfred Sauvy (le plus souvent cité), pour chiffrer la dénatalité française, la comparer à d'autres pays, en expliquer les causes morales, économiques ou sociales pour finalement inviter les pouvoirs publics à y trouver remède. L'argumentation en est très structurée, comme en témoigne le plan retenu par l'orateur :

- « - En France, diminution progressive du nombre des naissances ;
- En Allemagne et en Italie, large excédent des naissances sur les décès ;
- Prévisions sur l'évolution démographique de la France ;
- Conséquences du déclin démographique ;
- Objections formulées contre la politique familiale ;
- Les causes de la dénatalité (causes morales, économiques, sociales) ;

- Les remèdes à la crise (domaine moral, économique, sociale) ;
- Les services rendus au pays par les familles nombreuses » (Fédération des associations de familles nombreuses, 1938).

Au niveau strictement politique, la stratégie de Georges Pernot est clairement de dépolitiser la question de la famille, pour mieux assurer son intégration : « Quand il s'agit de l'avenir de la famille française, nous sommes bien au delà de nos querelles partisans, auxquelles, me semble-t-il, les circonstances devraient commander qu'on fît trêve ». Habilement, Georges Pernot sélectionne deux objections pour mieux asseoir son argumentation. L'une est d'apparence technique : il vaudrait mieux agir sur la mortalité, notamment infantile et combler les vides par une politique d'immigration et de nombreuses naturalisations. À propos des problèmes migratoires, il conclut son intervention par cette formule vivement applaudie : « Le génie d'un peuple tient d'abord aux qualités de sa race et il n'est pas indifférent d'avoir chez nous ou des français ou des naturalisés français ». Le procédé de style est intéressant : une forte affirmation raciale puis un euphémisme pour en mieux préciser le contenu. Il s'agit là d'un point de vue très répandu dans les milieux politiques des années 1930 (Noiriel, 1992). La seconde objection est plus rhétorique : c'est là une conséquence de la civilisation, il n'y aurait qu'à s'y résigner. L'objection donne évidemment à l'orateur l'occasion de tenter de convaincre de la nécessité d'agir, de l'efficacité des aides à la famille, en s'appuyant sur des comparaisons de fécondité entre familles bénéficiaires et familles non bénéficiaires et surtout sur des comparaisons avec l'étranger, une nouvelle fois.

Quand dans une seconde partie de son exposé, et toujours en connivence avec le président du Conseil, l'auteur entreprend de proposer aux pouvoirs publics un plan d'action, il le fonde sur l'analyse des trois grandes causes de la dénatalité. Cette partition reprend très exactement l'argumentation des milieux natalistes et familialistes. Par causes morales, on doit comprendre l'affaiblissement du sentiment religieux, l'égoïsme, la peur de vivre, le recul de l'esprit d'épargne, si voisin de l'esprit de famille, etc. Par causes économiques, on entend la vie chère et les inégalités entre les ménages sans enfants, avec peu d'enfants et avec de nombreux enfants. Quant aux causes sociales, il en sélectionne deux, qui soulèvent de nombreux applaudissements dans l'hémicycle : l'exode rural et le travail des femmes entraînant l'abandon du foyer familial (auxquelles un sénateur ajoute l'alcoolisme).

De même, les remèdes reprennent les principales mesures réclamées depuis de nombreuses années par les militants natalistes et familiaux, dans la double perspective de justice sociale et d'encouragement de la natalité : propagande, vote familial²⁶, généralisation des allocations familiales mais sans étatsisme²⁷, réforme fiscale, priorités à l'emploi, soutien des élites rurales, prêts au mariage pour enrayer l'exode rural, allocation à la mère au foyer, logement ouvrier.... Il y ajoute une note spécifique sur les familles nombreuses, sous l'angle complémentaire du service rendu au pays (argument déjà utilisé pendant et après 14/18). Le logement lui permet de reprendre l'une des ces formules très prisées à l'époque : « Il faut que vous fassiez une politique du logement rigoureuse pour que l'ouvrier chef de famille rentre chez lui, au lieu d'aller au cabaret ».

²⁶ Le vote familial, vieille revendication du XIX^{ème} siècle, est aussi une machine de guerre contre le suffrage universel. Il ne sera jamais mis en œuvre qu'au sein de l'institution familiale, issue de la loi Gounot de décembre 1942 et de l'ordonnance de mars 1945 instituant l'UNAF.

²⁷ Au Congrès de 1938 du Comité central des allocations familiales, un vent de réforme inquiète les dirigeants des caisses. Le calcul des allocations reste en effet indexé sur les salaires depuis 1932 et la Cour de cassation leur reconnaît le même caractère salarial (sursalaire). C'est également à cette date que l'inspiration sociale se charge d'un nouvel objectif plus nataliste.

Enfin, du point de vue de l'action publique, il suggère que ces remèdes ne soient pas considérés isolément. Il faut produire un choc psychologique. Il faut un effort d'ensemble, un plan d'ensemble, il faut maintenant procéder avec plus de méthode. Il préconise notamment la mise en place d'une « commission, peu nombreuse, qui étudierait l'ensemble du problème familial, pour que désormais vous ayez une politique cohérente »²⁸.

Forte de la légitimité militante propre de son auteur et de nombreuses références expertes qu'il mobilise, cette interpellation n'est donc ni neutre ni anodine. Sa structure constitue la matrice des politiques à venir. Son argumentation démographique et morale sera reprise dans l'exposé des motifs du décret de 1939 et son plan sera *grosso modo* le classement adopté par les rédacteurs du texte. Le texte de 1938 est donc tout à fait essentiel²⁹.

Sans doute, les conditions politiques et idéologiques sont-elles désormais réunies pour que ce type de proposition de coordination, voire de codification soit recevable. Les considérations strictement techniques viendront plus tard. C'est pourquoi le président du Conseil, Camille Chautemps, lui aussi membre actif d'une association de familles nombreuses, peut s'engager officieusement à créer une telle instance. Marc Rucart, dernière figure du Front populaire, est alors ministre de la Santé publique. Le dossier intègre ainsi l'agenda politique, dans un court intervalle politique, juste après le Front populaire, entre les deux gouvernements de Léon Blum (5 juin 1936 - 21 juin 1937, puis 13 mars 1938 - 8 avril 1938)³⁰.

La chute du cabinet Chautemps en mars 1938 retarde le processus mais ne le bloque pas. Les administrations de la Santé publique et de l'Agriculture instruisent notamment le dossier des allocations familiales. Deux textes adoptés dans les mois suivants montrent que le consensus sur la nouvelle orientation est plus large qu'il n'y paraît. Le 31 mai, Léon Blum étant redevenu président du Conseil, un premier texte oblige tout employeur agricole à adhérer à une caisse d'allocations familiales et, plus important encore, un texte du 14 juin - Édouard Daladier ayant cette fois remplacé Léon Blum - étend le bénéfice des allocations familiales, sous quelques conditions, à tous les exploitants et aux artisans ruraux. Puis ce sera l'important décret-loi du 12 novembre 1938 qui unifie les barèmes, crée une majoration au titre de la mère au foyer et précise l'organisation et le fonctionnement des caisses de compensation dans le commerce et l'industrie. Ces différentes mesures, qui commencent à faire sortir les allocations familiales du cadre strict du salariat, caractérisent aussi un renforcement du contrôle de l'État et une tentative de coordination financière (Ceccaldi, 1957).

Entré comme technicien en novembre 1938, après Munich, au sein du cabinet de Paul Reynaud, le ministre des Finances, Alfred Sauvy, aidé de plusieurs conseillers, travaille alors à deux décrets-lois importants : l'assouplissement de la loi sur les 40 heures et la fixation d'un minimum des cotisations patronales aux caisses de compensation. Leur rapprochement n'est sans doute pas fortuit, l'un pouvant tout à fait servir idéalement à compenser l'autre. Le deuxième texte, en tout cas, est inspiré d'un rapport d'Adolphe Landry sur la réforme des allocations familiales. Il crée une surprise et suscite dans un premier temps l'opposition du

²⁸ En l'espèce, Georges Pernot s'était déjà manifesté en 1936 en déposant au Sénat, avec Jean Bosc, une proposition de résolution « tendant à inviter le gouvernement à procéder à un travail de refonte et de codification des textes législatifs publiés de 1919 à 1936 soit en matière de droit civil, pénal ou commercial, soit en matière économique ». Il s'agissait là de coordonner les lois à caractère permanent. La proposition est restée sans suite (Suel, 1993).

²⁹ Il sera d'ailleurs reproduit intégralement par les soins de la fédération dont Georges Pernot est président et tiré à dix mille exemplaires (Fédération des associations de familles nombreuses, 1938).. Le document est illustré par des graphiques extraits de l'ouvrage de MM. Huber, Bunle et Boverat, *La population de la France* (1937), mis gracieusement à disposition de la fédération, précise une note.

³⁰ Léon Blum est l'auteur d'un ouvrage assez peu familialiste sur le mariage, plusieurs fois réédité (1907).

directeur du Budget. Car selon le texte, les employeurs devront verser au moins 5 % des salaires aux caisses de compensation familiales. Ainsi, les prestations deviennent-elles légalement indépendantes du salaire et des entreprises. Techniquement, la fixation d'un taux minimal permettait à l'époque d'accroître substantiellement les allocations familiales pour les enfants de rangs deux, trois et suivants, le premier enfant restant exclu de ce bénéfice au-dessus de 5 ans. Politiquement, c'était aussi une habile manière de construire la famille, associée à la natalité comme problème, bref de politiser positivement le champ familial.

Selon le témoignage de l'intéressé lors d'un colloque (Sauvy, 1980), c'est par surprise et sans réflexion politique préalable, que le décret préparé par les collaborateurs de Paul Reynaud passe le 12 décembre 1938 dans un train de mesures d'urgence (ainsi d'ailleurs qu'un autre texte créant l'Institut de conjoncture au sein de la Statistique générale de la France, qu'Alfred Sauvy réclamait depuis longtemps et dont il allait prendre la direction pendant la guerre). En favorisant les familles nombreuses, cette mesure est clairement populationniste, mais elle ouvre aussi la voie à une politique du familial. Reprenant et assumant publiquement le grave diagnostic démographique des experts, le texte du décret annonce aussi le regroupement des divers textes familiaux en vigueur et un nouvel effort budgétaire global.

2.2. Les modalités d'une création normative

Si la codification renvoie clairement à une situation et à des acteurs politiques spécifiques, elle reste une opération technique à caractère normatif. En 1939, la codification ordonne et rassemble des matières jusque là dispersées. Quelles sont les modalités et les enjeux propres de cette création normative à part entière ?

2.2.1. De la dispersion à l'organisation formelle

2.2.1.1. Situation des matières dites familiales

Pour encourager la natalité et d'abord « proposer une armature solide où la famille peut s'épanouir », le décret-loi de 1939, sans précédent au cours de la Troisième République, comprend trois volets : les aides accordées à la famille, la protection de la famille et diverses dispositions fiscales.

Avant la mise en forme de 1939, quelle est la situation des principaux textes concernant le familial, dont une bonne partie va précisément faire la matière de cette entreprise de codification ?

Un grand nombre de textes rassemblés appartiennent déjà à diverses entreprises antérieures de codification. Dans le Code civil (articles 57, 62, 331, 380, 389, 446, 479, 866 et 2101, titre huitième du livre premier, article 343 à 420), dans le Code pénal (articles 316, 317, 331 à 334, 335, 345 à 353, 378, 463), dans le Code du travail (divers articles et alinéas 74 du livre premier intégrant la loi de 1932 sur les allocations familiales), dans le Code de l'enregistrement, dans le Code général des impôts directs et taxes assimilées, et dans celui des contributions indirectes.

Mais, avant leur intégration en 1939, les plus significatives des mesures législatives touchant la famille n'avaient pas été codifiées. C'est le cas, par exemple, de la loi du 14 juillet 1913 d'aide aux familles nombreuses nécessiteuses, complétée par divers textes en 1919, 1920 puis en 1935, ou bien encore du texte de 1923 relatif à l'encouragement national aux

familles nombreuses suivi des décrets du 12 novembre 1938, puis du 18 avril 1939, tous non codifiés. On pense aussi aux diverses mesures adoptées entre 1920 et 1931, incitatives et répressives : interdiction de toute propagande pour la contraception et primes à la natalité (1920), réductions sur les chemins de fer (1921), accès aux HBM (1922), réduction du temps de service actif des aînés de familles nombreuses (1923), limitation des divorces (1924) etc., qui étaient autonomes. C'est aussi le cas de nombreuses mesures à proprement parler hygiénistes ou de santé publique, comme la périnatalité, la surveillance médicale des établissements spécialisés etc., qui, sans doute à défaut d'un ministère et/ou d'un Code de l'Hygiène, vont naturellement intégrer le « Code » de 1939.

À l'inverse, quelques textes constituant les ébauches d'un droit public de la famille, ne sont pas intégrés alors qu'ils auraient pu l'être. Ainsi à propos du « domicile de la famille » (1804) ou des « biens de famille » (1909). Enfin, certaines matières, qui n'intégreront pas le « Code » de 1939 sont cependant annoncées dans plusieurs commentaires officiels (ceux de Landry par exemple) comme devant l'intégrer ultérieurement. Ce sont les mesures concernant les étrangers, les assurances sociales, les impôts départementaux et communaux, le régime successoral³¹ et surtout et de manière inattendue le logement familial (auquel pourtant l'interpellation de Georges Pernot au Sénat faisait un bonne place en 1938). Velléités sans doute, mais elles témoignent de l'ambition du projet.

Dans un bilan dressé en 1938 par les services du ministère de la Santé publique, le poids financier respectif des quatre grandes catégories d'actions d'aide à la famille a été reconstitué par Dominique Ceccaldi selon le tableau suivant :

- les aides à la naissance (assistance aux femmes en couches, primes d'allaitement, primes à la natalité) interviennent pour 6% ;
- les aides aux familles nombreuses (encouragement national, secours préventifs d'abandon, secours des bureaux de bienfaisance, indemnités pour charges de famille des fonctionnaires, majoration de pension), pour 32% ;
- les exonération d'impôts de tarifs et de droits, pour 12% ;
- les allocations familiales, pour 50%.

C'est dire le poids décisif et l'enjeu des allocations familiales. Elles sont encore à la veille de 1939 une institution privée, patronale, à base de financement professionnelle, mais dont les effets sociaux attendus concernent de plus en plus nettement l'action publique, quand elle est orientée par l'objectif démographique et familial.

2.2.1.2. Organisation stratégique du texte

On peut faire à cet égard trois remarques principales.

1°) Le décret-loi est organisé en 168 articles, regroupés en 2 grandes parties à peu près égales (Aide à la famille et Protection de la famille) et d'une troisième beaucoup moins fournie (Dispositions fiscales), plus quelques dispositions diverses.

³¹ Pourtant le 7 février 1938 avait été adoptée une mesure d'assouplissement de la législation successorale favorisant l'attribution de l'entreprise familiale à l'un des successibles à la condition d'une soulte versée aux cohéritiers désavantagés par le partage inégal, mesure complétée par un nouveau texte du 17 juin améliorant encore le régime de succession des exploitations agricoles.

Le premier titre, **Aide à la famille** (81 articles), comprend :

** Chapitre I : Des primes à la première naissance (9 articles)*

À l'allocation familiale versée au premier enfant, est substituée une prime accordée par l'employeur à tout enfant légitime né dans les deux années qui suivent le mariage.

** Chapitre II (40 articles) : Des allocations familiales*

Un nouveau pourcentage d'allocation favorise les familles de plus de trois enfants.

L'allocation de la mère au foyer est rendue obligatoire dans toutes les agglomérations urbaines.

Prolongeant l'esprit des décrets de 1938, ces nouvelles mesures placent désormais les allocations familiales dans le cadre d'une politique globale. C'est une transformation de leur philosophie initiale, mais sans recours à un financement exclusif par l'État, qui aurait été vécu comme une étatisation et aurait entraîné une modification du statut privé des caisses de compensation.

Dans une perspective d'extension du bénéfice des allocations familiales, les sections abordent successivement les salariés, les allocations familiales agricoles, les travailleurs non salariés de l'industrie, du commerce et des professions libérales, les fonctionnaires et agents de l'État, les personnels des collectivités locales et des services publics concédés par l'État, les départements et les communes.

** Chapitre III: Dispositions spéciales à la famille paysanne (25 articles)*

** Chapitre IV: Assistance à la famille (7 articles)*

Le second titre, **Protection de la famille** (69 articles), comprend :

** Chapitres I: Protection de la maternité (19 articles)*

Ce chapitre de facture hygiéniste et répressive est consacré au développement de la médecine périnatale, à la lutte contre l'avortement et à la surveillance des établissements d'accouchement et des maisons maternelles.

** Chapitre II: Protection de l'enfance (18 articles)*

Consacré au régime de l'adoption et surtout à la légitimation adoptive, à la tutelle des enfants naturels avec des modifications substantielles visant de nombreux articles du Code civil.

** Chapitre 3: Protection de la race (23 articles)*

Consacré au renforcement de la législation contre l'outrage aux bonnes mœurs et, dans une perspective ouvertement hygiéniste et eugéniste, à la lutte contre la toxicomanie et l'alcoolisme.

** Chapitre 4: La famille et l'enseignement (9 articles)*

Rend obligatoire l'enseignement des problèmes démographiques sous leur aspect statistique et dans leurs rapports aux questions familiales et morales. Mais ce chapitre abrite aussi une section hygiéniste sur la surveillance médicale dans les établissements d'enseignement.

Le troisième titre, **Dispositions fiscales** (12 articles), comprend :

** Chapitre I: Droits d'enregistrement (8 articles)*

Institue un régime fiscal plus favorable aux familles nombreuses, sans aller jusqu'au quotient familial, pourtant revendiqué depuis 1914, notamment par Jean-Louis Breton.

** Chapitre II: Impôts directs (3 articles)*

** Chapitre II: Impôts indirects (1 articles)*

Le quatrième titre, **Dispositions diverses**, ne comprend que 6 articles secondaires.

2°) Le décret-loi n'est pas à droit constant. Non seulement il crée et intègre quelques éléments de législation autonome (par exemple, les primes à la première naissance), mais il modifie, étend ou remplace divers articles de loi par renvoi à d'autres codes et il abroge expressément « tous textes contraires » (article 164). Le texte se caractérise donc par un assemblage de textes législatifs et réglementaires et par une vague d'abrogations destinée manifestement à donner le plus de cohérence possible au projet.

À titre d'exemples de cette pluralité d'initiatives normatives, l'article 9 abroge cinq textes (articles, décrets ou décrets-lois) relatifs aux primes à la natalité, pendant que l'article 81 abroge les textes de 1913 et de 1939 relatifs à l'assistance à la famille ; l'article 82 du décret-loi relatif à l'avortement refond presque entièrement l'article 317 du Code pénal ; l'article 125 étend les droits reconnus à la partie civile (articles 63, 64, 66, 67, 68 et 182 du Code d'instruction criminelle) aux associations reconnues d'utilité publique, dont les statuts prévoient la défense de la moralité publique, si elles sont agréées à cet effet, pour les infractions dites « d'outrages aux bonnes mœurs » prévues aux articles 119 à 125 etc.

3°) Formellement, le décret-loi soumet à une nouvelle numérotation de nombreuses matières éparses, indice de la force relative du texte. Il incorpore également diverses modifications dans des articles ou alinéas renvoyant à certains Codes existants (Code civil, Code pénal, Code du commerce...) pour lesquels il conserve leur numérotation d'origine (ainsi, il conserve la numérotation propre au Code civil dans la section réformant l'adoption). C'est davantage l'indice d'une faiblesse du texte, ou bien alors d'un compromis entre références civilistes et familialistes.

Comment interpréter ce traitement peu conforme à l'exercice de la codification ? On pourrait voir là deux explications. Soit le travail a été réalisé dans des délais trop brefs (quelques mois), soit il existait des rapports de force entre rédacteurs, qui ont pu retarder le travail collectif, par exemple entre rédacteurs et juristes ou entre rédacteurs et politiques. Mais les archives du Haut comité ne permettent pas d'en apporter la preuve.

2.2.2. Les étapes d'un compromis socio-juridique

Quel sens attribuer à cette production normative ? Archives et matériaux divers permettent de reconstituer deux principaux moments du processus de production, un moment de synthèse et, simultanément, un moment de traduction. Le premier est un moment de réunion sélective des textes de base pour le futur « Code », tandis que le second est un moment de traduction de ce recueil en un tout instruisant clairement les thèses familialistes. Le « Code » apparaît alors non seulement comme un recueil de textes natalistes, mais aussi comme une entreprise

familialiste, comme en attestent l'analyse de quelques innovations significatives : le contrat de salaire différé, la légitimation adoptive ou la tutelle.

2.2.2.1. Traduire les discours statistiques et moralisateurs de la cause familiale

Depuis longtemps déjà, la plupart des experts de la démographie associés aux leaders natalistes et/ou familialistes défendaient la nécessité et l'urgence de soutenir par la loi l'institution familiale, pour des raisons stratégiques, sociales autant que morales.

Devenu grand commis de l'État au sein du cabinet de Paul Reynaud, le rôle d'Alfred Sauvy a été souvent présenté comme l'un des plus importants dans la processus qui conduit notamment à l'adoption des mesures natalistes. Malgré les rétrospectives qui lui ont été consacrées, il est encore difficile de se faire une idée fine de l'influence qu'a réellement exercée Alfred Sauvy pendant cette période. Réescomptant un travail déjà publié, on peut cependant faire quelques hypothèses sur les voies et moyens de son influence, parmi d'autres³².

On peut d'abord dire qu'Alfred Sauvy sait profiter de la conjoncture des pleins pouvoirs pour lier entre eux les deux réseaux qui le portent et impulser une synthèse de leurs préoccupations en des termes administrativement et politiquement recevables. Alfred Sauvy est en effet d'abord un expert, parmi les experts économiques et parmi les démographes, mais aussi parmi les propagandistes natalistes ou familiaux. Il est notamment très lié à Adolphe Landry. C'est vraisemblablement cette double autorité de l'expert, académique et incarnée dans un réseau, qui lui vaut d'être associé à la décision politique. En 1938, dans la convergence désormais nécessaire des natalistes (plus que des familiaux) et d'une large partie de la classe politique, des radicaux aux conservateurs, il symbolise la ressource intellectuelle indispensable au changement à entreprendre. Mais pour autant, il n'en est certainement pas le seul pivot, ni le seul catalyseur. Au demeurant, il n'est pas le rédacteur du « Code de la Famille ».

C'est bien ainsi qu'il faut lire le principal argument mis en avant dans le rapport au Président de la République qui ouvre le texte, visiblement tiré des notes techniques de quelques experts démographes plus ou moins natalistes, avec quelques références appuyées aux travaux d'Alfred Sauvy³³.

« Le souci de conserver une situation aussi heureuse à leurs descendants a incité les français à diminuer l'ampleur de leur famille. Loin de les encourager à accroître le nombre de leurs enfants pour les envoyer prospecter de nouvelles sources de richesses, il les a poussé à en diminuer la quantité pour leur préserver un héritage intégralement conservé. Les chiffres traduisent cette inquiétante transformation : il y a un demi-siècle, la France enregistrait plus d'un million de naissances nouvelles, depuis quelques années, ce chiffre est abaissé à environ 600 000 par an ; la natalité qui était de 35 naissances pour 10 000 habitants est tombé à 14 pour 10 000 [...]. La chute de la natalité est devenue telle que, depuis 1935, le nombre des

³² Dans ses nombreux ouvrages et au cours de ses multiples interventions publiques, il a lui-même, à plusieurs reprises, évoqué cette période. Soit pour y analyser la situation économique et démographique des années trente (Sauvy, 1978), soit pour y raconter, mais de manière trop souvent anecdotique, certaines de ses actions personnelles et ses proximités politiques, comme avec Paul Reynaud, qu'il renseigne en matière économique, dès 1934, avant de le rejoindre au ministère des Finances en 1938 (Sauvy, 1967 et 1972), soit encore pour raconter la naissance et les premiers développements des institutions qui lui tiennent à cœur, comme le Haut comité de la population ou l'Institut de conjoncture (Chauvière, 1992).

³³ J.O. du 30 juillet 1939, pages 9507-9509.

décès l'emporte sur celui des naissances [...]. La France, naguère la première puissance européenne par l'importance de sa population est passée au cinquième rang [...] etc. ».

« Sans doute, ressentons-nous durement les effets de la guerre de 1914-1918 », reconnaît alors le texte, mais pour ajouter aussitôt que « la faiblesse de la natalité » a pour conséquence, « l'aggravation du péril extérieur », évoquant même « la menace que [...] font peser des peuples dont l'accroissement en nombre favorise l'ambition [...] ».

La démographie offre ainsi la double qualité de pouvoir servir de base d'expertise et d'objectif pour l'action publique. Elle peut être tout à la fois le chiffre et la performance.

La déclaration se prolonge par une présentation de l'économie générale du texte à adopter. Le rédacteur évoque d'abord la partie la plus neutre concernant l'aide et l'assistance à la famille puis, en seconde position seulement, apparaissent d'autres arguments, notamment les plus moralisateurs : « lutter contre les procédés honteux qui évitent à certaines personnes la charge d'un enfant, les préjugés qui condamnent les femmes à de tristes mutilations, les vices et les habitudes immorales qui détournent les êtres du foyer familial ». Suit en conclusion l'annonce du second volet de mesures tendant à pourchasser l'avortement, à réprimer les vices, à lutter contre les fléaux sociaux « qui constituent autant de dangers pour l'avenir de la race ». Incidemment, on aura aussi rapproché la situation des enfants adoptés de celle des enfants légitimes et prévu, en boucle mais aussi en feed-back, le développement de l'enseignement des questions démographiques, réclamé, on l'imagine sans peine, par les divers experts.

Rhétorique de type scientifique au service de l'argument démographique et hiérarchisation des arguments entre eux, produisent ainsi une traduction du problème posé, notamment par le mouvement social, en des termes politiquement acceptables. La démographie supplée la morale, mais elle tire aussi avec elle la simple argumentation moralisatrice et familialiste des plus militants. Ainsi la démographie devient-elle le premier référentiel, l'opérateur et l'unificateur des mesures de 1938, de la création du Haut comité de la population aussi bien que du décret de juillet 1939 (Chauvière, Frotié, 1997).

Mais cette traduction reste sélective et contrainte par le politique. Elle n'intégrera pas, par exemple, l'une des revendications phare des acteurs privilégiés de la cause qu'est le vote familial. Le thème est pourtant récurrent depuis la fin du XIX^{ème} siècle au sein de l'Alliance et de la Fédération, mais il n'entrera pas par « l'effraction commise en novembre 1938, (par) la brèche dans les murs de la citadelle », selon l'expression d'Alfred Sauvy (1972). Débattu dans le cadre du Haut comité, comme en attestent les archives, on n'en retrouve aucune trace dans le décret-loi de 1939. C'est la preuve, s'il en était besoin, de l'existence de rapports de forces sur certains aspects du projet et d'un contrôle politique vigilant. Malgré ce contretemps, le lobby familial ne désarmera pas. En septembre 1939, Paul Haury, vice-président de l'Alliance, dénoncera dans un article de la revue *Vitalité Française* les manques d'arguments de ceux qui refusent d'y faire entrer le vote familial (Haury, 1939).

A posteriori, Alfred Sauvy est plusieurs fois revenu sur la même question : « Pourquoi une telle législation qui dépasse les revendications des plus chauds partisans, au moment le plus inopportun ? ». S'il tire argument de la situation d'urgence démographique, c'est-à-dire du non-renouvellement des générations depuis des années et de façon plus conjoncturelle, du dépassement des naissances par les décès depuis 1935, il témoigne aussi, du lieu où il se trouvaient alors, de l'engagement personnel d'hommes politiques comme Paul Reynaud ou Édouard Daladier, face à l'imminence du naufrage. Quel statut donner à cette conversion des attitudes individuelles de quelques décideurs centraux, en grande partie contraire aux

habitudes et aux valeurs individualistes de toute la Troisième République, exception faite de la période conservatrice de 1920 ? L'argument du souvenir des conséquences de l'hécatombe de Verdun parmi une population d'enfants uniques, tout comme la volonté de survivre par delà une guerre annoncée peuvent tout à fait constituer « ce petit plus qui fait finalement la décision », sans être le cœur de la décision elle-même.

2.2.2.2. Le Haut comité de la population, un espace intermédiaire

Un Haut comité de la population est institué par décret le 23 février 1939. Ce décret ne contient alors aucune référence explicite à la famille. Rattaché à la Présidence du Conseil, le Haut comité « coordonne les efforts et suscite l'exécution des mesures prises par les divers services ministériels en ce qui concerne le développement de la natalité, le peuplement rural, la déconcentration urbaine, la politique française relative à la pénétration, au séjour et à l'établissement sur le territoire des étrangers et à leur intégration dans la population française ». Dans l'immédiat, il est officiellement chargé de la préparation du futur décret-loi, sans que l'on sache s'il est déjà qualifié de « Code ». La formule qui prévaut est plutôt « texte d'ensemble ». Mais le premier Haut comité s'intéresse aussi aux contrats de salaire différés, à la juridiction professionnelle des médecins et aux diverses prestations sociales.

Officiellement, à sa création, il est composé, outre le président du Conseil et les représentants des ministères concernés (Justice, Intérieur, Santé publique, Travail, Agriculture, Finances et Affaires étrangères), de cinq membres désignés par arrêté du président du Conseil, et non des moindres : Ferdinand Boverat, Adolphe Landry, Georges Pernot (qui se caractérisent par leur multi-positionnalité cf. *supra*), Philippe Roujou (juriste, maître de Requêtes au Conseil d'État) jusqu'en mars 1939, Philippe Serre (ancien sous-secrétaire d'État au Travail, chargé de l'Immigration dans le deuxième cabinet Blum). Enfin, c'est Jacques Doublet (juriste, auditeur au Conseil d'État, attaché à la Présidence du Conseil) qui y assure les fonctions de secrétaire. C'est clairement un poste décisif tant pour l'animation du groupe que pour le contrôle politique des résultats du travail collectif, puisqu'il est directement lié au secrétariat de la Présidence.

En réalité, ce Haut comité d'expertise et d'élaboration n'est pas totalement une innovation. On peut considérer en effet qu'après l'échec des commissions parlementaires de 1902 et 1911, les séances du Conseil supérieur de la natalité, en tenaient lieu depuis 1920. Celles-ci réunissaient alors trente personnes, parmi lesquelles les présidents des principales ligues et des personnalités qualifiées, tous nommés par le ministre. C'est en réalité le même type d'acteurs, reconnus déjà comme experts, que l'on retrouvera dans le cadre du Haut comité de la population, mais réduits en nombre. Déjà ce Conseil avait pour mission de « préparer les projets de loi, les décrets et les circulaires qui paraîtront devoir être présentées à l'approbation du ministre » (J.O. du 28 janvier 1920). C'est dans ce cadre qu'on allait notamment, entre autres réalisations, porter les projets de fête des mères et de médaille de la famille française. Curieusement, ces deux innovations ne seront pas reprises dans le décret-loi de 1939³⁴.

³⁴ La Fête des mères, réinstituée par une loi de 1950, sera versée dans le Code de la famille et de l'aide sociale de 1956 (sous le titre Protection sociale de la famille - cf. *infra*). Pendant que la médaille de la Famille française, consolidée par un décret de 1982, a depuis 80 ans une existence autonome. On ferait de semblables remarques à propos des réductions de tarifs sur les transports, dont l'origine remonte antérieurement aux années 20, qui demeurent hors Code, et aux cartes de priorité, instituées durant les deux guerres et qui, elles, ont été intégrées en 1956, comme constituant une « forme générale de compensation des charges familiales » (section 1).

Cette procédure s'inscrit dans un mouvement déjà bien engagé de « corporatisation » de l'action politique dans le secteur social. Le Conseil supérieur de la natalité, comme d'autres Conseils, avait déjà concrétisé l'intégration d'un certain nombre d'acteurs privés dans la préparation de l'action collective, mais sur un mode beaucoup plus consultatif. Avec le Haut comité un pas supplémentaire est franchi, puisqu'il y a pratiquement délégation à une instance mixte (politiques et experts) de responsabilités importantes dans l'élaboration technique des textes. Cette procédure implique nécessairement des arbitrages entre experts et politiques pour un travail devenu quasi-législatif. On peut d'ailleurs rétrospectivement s'étonner du caractère peu démocratique de cette préparation.

Ses modes de travail nous sont révélés par les archives. On peut en retenir une intense activité entre avril et juin 1939, traduite par de fréquentes séances de travail, jusqu'à trois ou quatre chaque mois, d'une ou parfois de deux journées entières. Visiblement, le Haut comité travaille à marche forcée. Les plus assidus et les plus actifs sont MM. Landry, Pernot et Boverat, pendant que les représentants des ministères concernés opèrent par rotation, selon leur compétence sur les thèmes abordés. MM. Landry et Pernot restent les plus généralistes, mais la virtuosité technique d'Adolphe Landry en matière d'aide aux familles peut impressionner. Fernand Boverat, quant à lui, est spécialement chargé de l'examen des mesures de répression de l'avortement. Certaines personnalités sont également auditionnées, comme Georges Mauco³⁵ ou Gustave Bonvoisin.

Si **Georges Mauco** est associé aux travaux du Haut comité, c'est suite à sa thèse de géographie sur les étrangers en France (1932a). Dans *Je sais tout*, il avait dénoncé le fait qu'« en France les étrangers fournissent trois fois plus de criminels que les Français », notamment les « affairistes », négociants, « trafiquants de tout poil, où dominant les juifs, de toute nationalité, les grecs et levantins » (1932b). Il sera aussi l'auteur d'un texte très engagé en 1942. Après la guerre, resté proche de Landry, on le retrouvera secrétaire en titre du Haut comité à la famille et à la population reconstitué. Parallèlement, il créera le Centre psychopédagogique du Lycée Claude Bernard puis s'imposera comme psychanalyste (Ohayon, 1996). Une polémique à son sujet a été récemment relancée par Patrick Weil (1995).

Quant à la participation de Gustave Bonvoisin aux travaux du Haut comité, elle ne semble pas faire l'unanimité dans un premier temps, s'agissant très clairement du représentant de la légitimité patronale à laquelle s'oppose désormais la stratégie des pouvoirs publics.

Trois thèmes sont généralement donnés comme prioritaires : les allocations familiales, la répression de l'avortement et la situation particulière de l'agriculture. En réalité, le Haut comité aborde aussi, avec le même sérieux et à plusieurs reprises, les différentes facettes du problème de l'immigration... Par contre, les questions d'adoption et plus généralement de protection de l'enfance, de même que les problèmes sanitaires, apparaissent moins centraux. Très certainement est-il ravitaillé par d'autres cénacles d'experts (comme par exemple la Société d'études législatives à propos de l'adoption).

Quelques soient les thèmes retenus, les débats sont dans l'ensemble très techniques et spécialisés, mais ils apparaissent aussi fort courtois. Discussions sur les catégories (comme la

³⁵ On peut aussi assimiler la présence d'un Georges Mauco à celle d'un membre « de fait » du Haut comité, par la régularité de sa présence comme par le fait d'être chargé, en 1939, d'un rapport préparatoire sur l'installation des étrangers à la terre.

mère au foyer), discussions sur les coûts et avantages des solutions envisageables, discussions sur les modifications juridiques à introduire, examen des projets successifs, avec parfois des votes internes pour se départager. Des comptes rendus assez complets sont régulièrement remis aux participants, ainsi que les rapports et les moutures successives des avant-projets et projets sectoriels devant constituer le texte final. Par contre, on ne voit pas trace d'une réflexion sur la cohérence d'ensemble du document à remettre à la fin juin. Toutefois, Adolphe Landry et Georges Pernot ponctuent fréquemment leurs nombreuses interventions de références à l'intérêt général de la nation et à la cohérence du travail demandé.

Parallèlement, de très nombreux avis sont sollicités aux services des différents ministères concernés. Ils sont centralisés par la Présidence du Conseil et par Jacques Doublet, secrétaire du Haut comité, mais ils ne semblent pas être examinés au cours des séances de travail.

Quoiqu'il en soit, l'efficacité et la rapidité du travail préparatoire dans des délais assez courts, paraît aussi être la conséquence directe, habilement exploitée, de la grande proximité des experts du Haut comité. Leur longue socialisation réciproque permet de penser qu'ils forment alors une première « communauté épistémique » du familial. Ce groupe est visiblement uni et compétent, y compris sur le plan juridique, face aux représentants de l'administration centrale. Il faut se rappeler que, sans être juriste, un Fernand Boverat tenait seul depuis les années 20 une chronique juridique détaillée régulière dans l'organe de l'Alliance nationale contre la dépopulation. Et qu'Adolphe Landry a derrière lui une longue carrière de démographe et d'homme politique (Antomarchi, 1996).

Le consensus social et les ajustements au sein du Haut comité apparaissent clairement dans plusieurs publications postérieures. Notamment dans la tonalité enthousiaste de la préface rédigée par Adolphe Landry, en tant que président de la Commission supérieure, d'un opuscule de présentation du « Code de la famille » (sic) à l'initiative du Comité central des allocations familiales, document qui allait être plusieurs fois réédité en 1939 et 1940, beaucoup plus diffusé que le texte officiel lui-même, si l'on en croit sa présence dans divers lots d'archives privées. Dans le même esprit, la revue *La famille*, organe des caisses de compensation pour allocations familiales (fondée en 1928, dirigée par Bonvoisin et dont le tirage atteint les 500 000 exemplaires), ne craint pas d'écrire le 15 août 1939 : « Le Code civil fait place en France au Code de la famille ». On note enfin que le Haut comité se charge apparemment de lui-même de suivre l'application du décret-loi. S'il renouvelle certains membres au début de 1940³⁶, il se réunit cependant beaucoup moins souvent. La fièvre est retombée et les circonstances entraînent d'autres enjeux.

2.2.2.3. Principes et ajustements techniques

Traduits, validés, quelques grands principes structurent le texte final.

De manière globale, sans s'engager dans une étatisation de la question familiale, qui eût été rejetée par les nouveaux alliés conservateurs, avec le « Code » la question familiale devient néanmoins une question universelle, concernant l'intérêt général, posée au niveau interministériel et nécessitant une uniformisation départementale. Cet enregistrement public est évidemment un important succès pour les familiaux-natalistes, qui n'avaient de cesse, depuis 1920 notamment, de la voir intégrer effectivement l'agenda politique. Cette orientation prolonge l'esprit des décrets de 1938 qui avaient commencé de sortir les allocations familiales

³⁶ MM. Alfred Sauvy (démographe, alors chef du service d'observation économique à la Statistique générale de la France) et Lalande de Calan (conseiller maître à la Cour des comptes) entrent au Haut comité en février 1940.

du cadre strict du salariat, en partant de la situation, plus que problématique à cet égard, du régime agricole. Ce point de passage par le régime agricole était d'ailleurs l'un des dossiers prioritaires du Haut comité. Pour l'heure, c'est le référentiel familial qui fait le principe de la généralisation des allocations familiales non seulement à l'ensemble des travailleurs, mais aussi aux fonctionnaires, employeurs et travailleurs indépendants des professions industrielles, commerciales, libérales et agricoles, aux métayers, chargés de famille.

Si l'objectif affiché est nataliste, le « Code » n'en est pas moins familialiste, dès lors qu'il envisage non seulement de soutenir matériellement les familles d'au moins trois enfants, mais aussi de protéger la cellule familiale, dans son universalité, du point de vue moral. En somme, il décline désormais le familial, comme vecteur global d'intérêts sociaux légitimes, consubstantiels et communs à toutes les familles, des intérêts tout à la fois matériels et moraux. C'est du reste la première institutionnalisation, hors du Code civil, de cette formule à double effet nataliste et moralisatrice sur la vie sociale.

Dans le même esprit, le Haut comité va plus loin, puisqu'il conçoit de légitimer le vote familial ; mais finalement le gouvernement ne le suivra pas sur ce point. On pourrait donc suggérer, contrairement aux idées les plus répandues à ce sujet, que le « Code » est plus clairement un « Code de la famille » qu'un « Code de la natalité ». Au reste, c'est ainsi qu'il survivra. Autrement dit, la « familialisation » des rapports sociaux se fait par le truchement de la natalité et non le contraire.

Sur le plan du financement des mesures, le « Code » reste extrêmement prudent et pragmatique. À la suite d'une proposition de loi d'Adolphe Landry (alors également président du Comité central des allocations familiales), relayée par les travaux du Haut comité, puis sanctionnée par le gouvernement, il prend le parti de n'envisager l'intervention financière de l'État que pour compléter le dispositif des allocations familiales, dans le cas des agriculteurs et des populations non actives exonérées d'impôt. Il s'agit toujours de l'extension d'un social « familialisé », mais en limitant l'effort budgétaire de l'État et en préservant le territoire que contrôle le patronat, sur la base de la loi du 11 mars 1932. Ainsi, la réforme ne prévoit qu'un simple renforcement du contrôle et des sanctions par un corps de contrôleurs assermentés des caisses de compensation non agricoles. Subtil équilibre préparé par le Haut comité.

Sur un plan plus technique, le critérium principal d'attribution des diverses prestations prévues par le « Code » n'est plus le lieu de travail mais désormais la résidence de la famille, ce qui signifie alors « la résidence du chef de la famille ». C'est de toute évidence la mesure essentielle dans la mise en œuvre, qui en comprendra bien d'autres (classification des communes, calculs de salaires moyens départementaux, dispositions spéciales, etc.).

La prime à la première naissance est l'une des innovations du Code. Destinée aux jeunes ménages, elle est immédiate, d'un niveau relativement élevé et soumise à divers critères restrictifs : l'enfant doit être de nationalité française, né viable et légitime, mais il faut aussi que la naissance ait lieu en France dans les deux années qui suivent la célébration du mariage. C'est évidemment la mesure nataliste phare (article premier du décret-loi). Mais elle est, comme l'ensemble du « Code », inséparable d'une représentation familialiste de la vie sociale, en l'espèce légitime et nationale.

La modernisation apportée par le « Code » se lit également dans le devenir des lois antérieures d'assistance. En raison du caractère général des prestations instituées, les textes sur l'assistance aux familles nombreuses (loi du 14 juillet 1913) et sur l'encouragement national (18 avril 1939, qui lui-même reprenait des dispositions de 1923) sont supprimés. C'est

là encore l'indice d'une refonte non seulement technique mais aussi dans la conception universellement familiale de la vie sociale, croisant certains critères salariaux et résidentiels.

Le titre II qui, au travers de ses quatre chapitres, vise la protection de la famille, constitue la partie généralement sous évaluée du texte alors qu'elle contient plusieurs innovations décisives quant à la légitimation de la topique familiale. Le premier chapitre, « Protection de la maternité », est consacrée presque exclusivement au seul renforcement de la lutte contre l'avortement, autre mesure décisive du texte (section 1). Il contient, en remplacement de l'article 317 du Code pénal, une série de dispositions répressives visant effectivement les femmes concernées ou aidantes ainsi que les personnels médicaux, sauf s'ils acceptent de collaborer avec la Justice. C'est paradoxalement un renforcement des droits et obligations de la médecine sur le sujet, avec un droit de partie civile accordé aux syndicats de médecins et de sages-femmes. Le chapitre 2 innove quant à lui dans le domaine de l'adoption et de la légitimation adoptive. Les critères d'âge, de situation, de consentement etc. restent stricts, mais le texte tend à simplifier les procédures et à se placer du point de vue des avantages pour l'adopté. C'est là encore une mesure d'extension sélective du « faire famille ». Par la suite on assimilera généralement, en égale dignité, les familles avec enfants légitimes ou adoptés. Un chapitre 3, sous couvert de protection de la race, énumère les peines et condamnations dont sont passibles les contrevenants aux bonnes mœurs. Il s'agit spécifiquement de l'interdiction de circulation des écrits et autres objets jugés de type pornographique. La lutte contre les substances vénéneuses et contre l'alcoolisme participent au même niveau que les outrages aux bonnes mœurs de la protection de la race. Après un chapitre répressif, un nouveau chapitre réglementaire. Il vise « La famille et l'enseignement » et rend obligatoire, sous le contrôle des ministères de l'Éducation nationale et de la Santé publique, l'enseignement des problèmes démographiques sous leur aspect statistique et dans leurs rapports avec les questions morales et familiales, ainsi qu'une surveillance médicale des établissements d'enseignements (section 2).

Dans le titre III, diverses dispositions fiscales de portée technique sont rassemblées. Elles modifient les droits d'enregistrement, les impôts directs et les contributions indirectes dans le sens général d'une meilleure prise en compte des réalités de la famille, selon la norme dominante, mais aussi de la compensation familiale, au travers d'une taxe visant les célibataires, divorcés ou veufs sans enfant, ainsi que les contribuables mariés depuis deux ans sans enfant. Le principe de la solidarité horizontale est ainsi consolidé, mais la famille n'y est pas encore sujet du droit fiscal.

Au total, la famille est socialement reconstruite par le Code. En apparence, elle est d'abord saisie en tandem avec une autre compétence : la natalité. En réalité, sous ce masque de Janus (trompe l'œil qu'on retrouvera régulièrement en matière familiale), c'est de la famille qu'il s'agit presque exclusivement. Le décret-loi la constitue comme l'objet administratif de mesures tout à la fois répressives, incitatives, protectrices, allocatives et éducatives. Mais d'une manière différente de l'objet travail dans le Code du même nom. On attend manifestement de ces mesures des effets non seulement natalistes, mais aussi sociaux. Cependant, pas plus que le Code civil, ce texte n'institue la famille comme personne morale. En rassemblant diverses dispositions non civiles mais aussi en modifiant certains articles du Code civil, notamment ceux sur l'adoption, et d'autres dans le Code pénal, spécialement ceux qui renforcent la répression des dissidences et illégalismes, le processus de codification légitime et institutionnalise surtout les questions familiales, dans leur spécificité sociale.

Finalement, pas plus que d'autres, ce Code ne définit la famille, il la finalise seulement selon un critère d'utilité attendu, au sein du système juridico-administratif républicain. Loin

de constituer encore un véritable droit public de la famille (Millard, 1994), complémentaire du droit civil et encore moins substitutif à lui, le décret-loi de 1939 contribue surtout à fonder la régulation familiale des questions sociales dans la République. Il s'agissait bien de « proposer une armature solide où la famille peut s'épanouir ». En d'autres termes, on pourrait écrire qu'il sert à « dénoyauter » le familial du social. Ainsi le « Code » marque-t-il une rupture qualitativement importante mais quantitativement contenue, que les pratiques ultérieures s'efforceront d'abord de prolonger, puis d'atténuer sans parvenir toutefois à la gommer tout à fait. Les débats les plus contemporains témoignent de cette persistance.

2.2.2.4. Aspects de la norme familialiste : contrat de travail différé, adoption et tutelle

Le « Code » de 1939 a le plus souvent été présenté comme essentiellement nataliste en se fondant notamment sur les primes à la première naissance, la réforme des allocations familiales et surtout le renforcement de la répression de l'avortement. Une relecture détaillée fait apparaître qu'il a aussi été très familialiste, notamment par la validation ou la réorientation des législations antérieures dans le sens le plus favorable à la famille, selon la représentation normalisée qu'on s'en faisait alors. Trois exemples peuvent illustrer ce familialisme du « Code » : le contrat de travail à salaire différé, la réforme de l'adoption et la formalisation de la tutelle aux prestations familiales, à comprendre comme autant de manières d'élargir et de normaliser le « faire famille ».

Justice pour la famille paysanne

Le commentaire enthousiaste que fait l'avocat Marcel Petit des articles 63 à 74 portant sur le contrat de salaire différé, dans la partie non officielle de l'édition du « Code de la famille » chez Étienne Chiron, révèle les principaux enjeux de cette mesure, qui reprend en réalité une loi de février 1938 (Commissariat général à la famille, 1941).

« Le gouvernement fonde le plus grand espoir sur l'institution du contrat à salaire différé. L'égalité héréditaire entre les enfants est un des principes fondamentaux de la République française transcrit dans le Code civil. Loin de l'idée de revenir sur une notion aussi juste et qui répond aussi pleinement au tempérament national [...] mais on ne peut pas manquer d'être frappé par l'injustice qui atteint les membres de certaines familles paysannes, comme le fils qui, demeuré à côté de son père à labourer les champs, a laissé ses frères et ses sœurs s'en aller chercher des emplois dans les villes voisines, a accru la propriété familiale, et se voit, au jour de la mort certaine du père, obligé de partager en parts égales, avec ses frères, une exploitation dans laquelle est en fait investi le fruit de son travail ».

« Le partage des terres dans ces conditions risque d'amenuiser l'exploitation ; pour éviter cet inconvénient, les familles paysannes restreignent le nombre de leurs enfants et tendent à devenir des familles à fils unique ! C'est là un grand danger pour la nation française. En prévoyant qu'un enfant demeuré à la terre, sur l'exploitation paternelle, doit être considéré comme ayant gagné une somme forfaitaire incluse dans le patrimoine commun et qui doit lui être attribuée avant partage, nous prenons des dispositions justes et salutaires pour le pays ».

« Les descendants [...] sont des associés réputés bénéficiaires d'un contrat de travail à salaire différé [...] dont le taux est égal à la moitié du salaire annuel de l'ouvrier agricole ou de la servante de ferme logé et nourri. [...] ».

« Au décès de l'exploitant, la somme [...] sera pour le descendant un bien propre, dont la dévolution, avec dispense de tout droit de mutation, sera réservée, par dérogation aux règles du droit civil, à ses enfants vivants ou représentés [...] ».

Cette mesure, qui aménage la situation de la famille rurale, déplace, sur un point important, la frontière du droit individualiste des successions.

« Faire famille » par l'adoption

De toutes les réformes apportées au droit civil par le « Code de la famille », celles qui concernent l'adoption doivent être considérées comme l'une des plus importantes jusqu'à la grande réforme de l'adoption du 11 juillet 1966. Cette appréciation tient surtout au fait que cette partie du « Code » réalise une refonte des textes antérieurs et spécialement de la loi de 1923.

Le Code Napoléon avait certes fait une place au principe de l'adoption, « vaste carrière de secours pour les enfants pauvres », mais cette institution dont le bénéfice était réservé aux majeurs ne s'était guère développée jusqu'au début du XX^{ème} siècle. Le chiffre annuel des adoptions ne dépassait pas la centaine en 1900. L'idée de législation est d'ailleurs carrément rejetée dans de nombreux pays européens et autres. Au tournant du siècle, l'adoption profite du mouvement de défense sociale en faveur de l'enfance abandonnée ou malheureuse, autant qu'elle sert les préoccupations démographiques qui font jour. Après la guerre 14/18, dans un cadre favorable à la natalité et aux familles nombreuses, la loi de 1923 innove en permettant l'adoption des mineurs, suivie par une loi de 1925 qui envisageait de confier les pupilles de l'État en adoption.

Le décret-loi de 1939 fait franchir à l'institution de l'adoption un palier supplémentaire à l'article 101, modifiant plusieurs articles du Code civil. Il réorganise d'abord les conditions juridiques de l'adoption, mais dans un sens qui reste plus préoccupé de l'adoptant que de l'adopté. Il innove surtout en matière de légitimation adoptive, ce que la loi de 1966 allait reprendre sous le nom d'adoption plénière. Tout un nouvel ensemble de normes restrictives et comportementales est consacré par ces textes, ainsi : « La légitimation adoptive n'est permise qu'en faveur d'enfants de moins de cinq ans, dont les parents sont inconnus ; elle ne peut être demandée que conjointement par des époux, non séparés de corps, âgés de plus de quarante ans et n'ayant ni enfants, ni descendants légitimes » (article 368) ; « L'enfant qui a fait l'objet d'une légitimation adoptive a les mêmes droits que s'il était né du mariage. Toutefois la légitimation adoptive ne sera opposable aux ascendants de ses père et mère, à leurs frères et sœurs et aux ascendants de ces derniers que s'ils ont eu connaissance de la légitimation et s'ils ont traité l'enfant comme enfant légitime » (article. 370). La nécessité de l'agrément n'est toutefois pas encore stipulée³⁷.

Le commentaire de Marc Ancel dans une étude de droit comparé publiée en 1943 est des plus éclairants, quant à la genèse de cette partie du « Code » et ses enjeux. Il écrit : « La réforme de 1939 ne saurait être considérée comme un accident législatif. Elle a été préparée par des études et des discussions au premier rang desquelles on doit mettre celles qui se sont poursuivies en 1930 à la Société d'études législatives » (Ancel, 1943). Citant son Bulletin en 1930 et 1931, il précise que cette Société, déjà à l'origine de la loi de 1923, a éprouvé beaucoup d'hésitations dans la préparation de la révision de cette loi. Une tendance « visait à

³⁷ Aujourd'hui, alors même que l'ensemble des textes concernant l'adoption se (re)trouve dans le Code civil (articles 343 et suivants), certaines dispositions aux articles 55-8, 63, 94, 100-1, 100-2 et 100-4 demeurent dans le Code de la famille et de l'aide sociale, s'inscrivant ainsi dans la continuité du décret-loi de 1939.

maintenir à l'adoption son caractère de fiction légale de portée exceptionnelle », une autre, rompant avec la conception du Code de 1804, « cherchait à faire du lien adoptif une réalité largement reconnue et susceptible de conférer à l'adopté, dans toute la force du terme, la qualité d'enfant légitime de l'adoptant ». C'est cette dernière qui sera validée et organisée dans et par le « Code de la famille ».

Cette évocation montre une confluence réussie entre les travaux juridiques spécialisés de la Société d'études législatives et le travail beaucoup plus politique du Haut comité. Dans le domaine de l'adoption, au moins, le Haut comité a ainsi profité d'autres travaux et a su les intégrer dans un projet d'ensemble. Une nouvelle fois, le texte va bien au-delà des seules allocations familiales ou de la répression de l'avortement. Littéralement, il est familialiste, en ce qu'il donne à la promotion du référentiel famille une fonction centrale, clé de voûte de la cohérence juridique recherchée.

Rectifier les comportements familiaux par la tutelle aux allocations familiales

Selon le Code du travail, les allocations familiales sont incessibles et insaisissables, sauf pour le paiement des dettes alimentaires prévu par l'article 203 du Code civil. En 1938, le décret-loi du 12 novembre, dont le rôle capital a déjà été analysé, introduit pour la première fois la mention explicite d'une sanction et décrit quelques éléments de sa mise en œuvre. L'action publique marque alors un tournant en matière familiale et de natalité, non sans oublier un durcissement moral. Si le contrôle de l'État se renforce sur le système des allocations familiales, qui y gagnent alors en indépendance par rapport au salaire et aux entreprises, le gouvernement recherche manifestement tout à la fois une meilleure maîtrise financière et un effet de consensus national.

« Le versement des allocations familiales pourra être retardé ou même suspendu pendant un mois maximum lorsque, après enquête de l'organisme agréé (à savoir la caisse de compensation), il aura été établi que l'enfant est élevé dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses ».

Formellement, les caisses de compensation patronales conservent donc le pouvoir d'enquête, ainsi que le pouvoir de sanction. On intervient moins dans l'intérêt de l'enfant qu'à l'encontre des parents fautifs. Dominique Ceccaldi a soutenu, pour sa part, que cette mesure était aussi destinée à rassurer tous ceux qui s'opposaient alors aux allocations familiales, soit par conviction politique, soit parce qu'ils ne pouvaient y prétendre (personnes seules, couples sans enfant...) (Ceccaldi, 1957).

Quelques mois plus tard, le processus engagé est fortement consolidé par le décret-loi du 29 juillet 1939. Les deux formes principales d'aide à la famille (primes finalisées et allocations³⁸) font chacune l'objet d'un contrôle d'utilisation au travers d'un article spécifique. Ainsi, « dans le cas où, d'après les informations recueillies, la prime de première naissance risquerait de ne pas être utilisée dans l'intérêt de l'enfant, elle pourra être versée au bureau de bienfaisance, à une œuvre ou à une personne qualifiée, qui aura la charge d'affecter ladite somme aux soins exclusifs de l'enfant » (article 6). Mais il n'y a aucune précision sur les modalités du recueil de ces informations, pendant que l'article 16 reprend l'intégralité du décret de novembre 1938, s'agissant du contrôle de l'usage des allocations familiales. Avec

³⁸ Le Code reprend aussi les allocations d'assistance pour les familles nombreuses indigentes (loi du 14 juillet 1913).

ces deux articles, on commence donc à s'écarter de la simple privation préjudiciable à l'enfant autant qu'à sa famille, et à envisager une orientation plus protectrice de son intérêt, appuyée sur les divers réseaux d'assistance existants, publics ou associatifs. Le « Code » contribue ainsi à l'ouverture d'un nouveau chantier d'action sociale.

En réalité, comme le montrent les chapitres suivants du texte de 1939, et notamment celui consacré à la « protection de la race », ces textes sont inséparables de la lutte contre quelques fléaux sociaux bien identifiés, au premier chef desquels l'alcoolisme, mais aussi la pornographie ou l'avortement. De cette époque, date la formule stigmatisante bien connue visant « les parents qui boivent l'argent des allocs ».

Concrètement, « cette suspension, note Dominique Ceccaldi, est accompagnée d'une exhortation au chef de famille d'avoir à modifier son attitude avec éventuellement menace de plainte au procureur de la République pour l'application de sanctions plus graves. L'assistante sociale intervient et, forte de promesses d'amendements, fait rétablir les allocations. Cette procédure est insuffisante, notamment en cas de résistance de la famille » (Ceccaldi, 1957). On peut supposer que les sanctions plus graves auxquelles il est fait allusion sont la déchéance, mais rien n'est aussi clairement écrit³⁹.

Un dernier texte est encore promulgué avant la formation du cabinet Pétain, c'est le décret-loi du 24 avril 1940, qui complète le « Code de la famille » de 1939. A l'article 11, on y trouve désormais explicitement une « présomption irréfragable de mauvaise utilisation [...], dans le cas où l'un des conjoints a fait l'objet d'une condamnation pénale, en vertu de la loi sur les enfants maltraités ou abandonnés, ou d'une condamnation pour état d'ivresse » (Dubreuil, 1979). Dans ces deux cas, « la prime est versée à l'autre conjoint ou à défaut à une œuvre ou à une personne qualifiée qui aura la charge d'affecter les dites allocations aux soins exclusifs des enfants ». L'œuvre et la personne qualifiée ne sont pas davantage précisées. Au demeurant, cette mention est la plus répressive dans l'histoire de la tutelle. Elle fait suite directe à la loi du 19 avril 1898 sur la répression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis envers les enfants.

Raisonnant sur l'articulation entre salaire direct et salaire indirect, Bernard Friot analyse le développement des allocations familiales non comme une simple mesure sociale destinée aux familles des travailleurs, mais davantage comme un moment décisif dans la salarisation des ouvriers, c'est-à-dire dans leur « conquête collective d'une reconnaissance dans l'espace public » (Friot, 1998). La suggestion est d'autant plus intéressante ici que la tutelle prend véritablement son essor quand les allocations familiales commencent à se détacher du salariat (1938) et que le contrôle social des familles se fait nettement plus visible (1942 et 1946). La tutelle devrait-elle être considérée, dans le prolongement de l'hypothèse de Bernard Friot, comme une ponctuation répressive de la salarisation, partant des plus vulnérables ?

2.2.3. Code politique ou code administratif ?

Sans être un code selon la définition juridique, le décret de juillet 1939 a cependant plusieurs traits d'un authentique processus de codification. C'est un véritable ensemble, qui

³⁹ Pour comprendre le sens de ces mesures, il faudrait aussi faire un bilan à la même époque des moyens de la protection judiciaire des enfants en danger. Après la loi de 1889, c'est au milieu des années 30 que la conception et la mise en œuvre des mesures d'assistance éducative ont franchi une nouvelle étape importante. Plus qu'une simple coïncidence de dates, divers auteurs ont vu dans l'émergence de la tutelle aux allocations familiales une sorte de palier dans l'expérimentation de la nouvelle assistance éducative.

procède par regroupement de textes dispersés (puisés dans certains codes, mais aussi en dehors), par une organisation cohérente, homogène, en fonction d'un projet d'ensemble, et par l'intégration de plusieurs innovations. S'agissant de soutenir la natalité française par la voie familiale, le décret de 1939 n'est donc pas une simple opération administrative de compilation, à droit constant. Il est beaucoup plus que cela. Il est une intervention dans le champ juridique à effets sociaux attendus.

Tout comme le Président Daladier devant son propre parti, rapidement les acteurs les plus concernés du champ familial, relayés par ceux du champ social, puis par la plupart des acteurs administratifs et politiques, donneront à ce décret-loi le nom de « Code de la famille ». La plupart des travaux d'histoire et de droit consacreront d'ailleurs cette appellation raccourcie, sans doute par facilité (jusque dans le Journal officiel de 1956 quand il évoque le « décret du 29 juillet 1939 portant Code de la famille »). Quant à la mention natalité, pourtant très explicite à l'origine, elle disparaîtra rapidement ; mais cette éclipse n'avait sans doute pas à l'époque la signification qu'on pourrait lui prêter aujourd'hui, tant il est vrai que la famille pouvait alors apparaître au plus grand nombre comme l'unique solution à la dénatalité. De même la qualité de française, appliquée tant à la natalité qu'à la famille, tombera-t-elle en désuétude, y compris sous Vichy. Cependant, c'est bien un ministère de la Famille française qui sera confié à Georges Pernot en juin 1940, avec toutes les attributions du ministère de la Santé publique, dont le titulaire est démissionnaire le même jour⁴⁰ !

En réalité, c'est l'appellation « Code » qui doit être interrogée. Aucune allusion à la codification n'existe dans le décret-loi de juillet 1939, sauf à l'article 49 qui annonce un Code à venir : « Les dispositions législatives relatives aux allocations familiales feront avant avril 1940, (« au plus tard dans l'année qui suivra les cessation des hostilités », après modification par un décret-loi du 16 décembre 1939), l'objet d'une codification par décret contresigné des ministres du Travail, de l'Agriculture et des Finances ». De même, lors d'une modification des articles 99 et 100 par décret du 17 novembre 1939, il est précisé que le Conseil d'État est chargé de présenter au gouvernement, avant le 31 mars 1940, un projet de codification de toutes les dispositions relatives à la protection de la maternité et de l'enfance... ». De sorte qu'on peut penser que, s'agissant des allocations familiales puis de la protection de la maternité et de l'enfance, une codification est bien envisagée, mais qu'elle n'est pas encore clairement engagée. C'est donc surtout par l'usage et métaphoriquement, que ce texte existera comme « Code de la famille », autant que par son effectivité propre.

L'effort financier que représente ce décret-loi se révèle être un risque politique assumé par Daladier et son gouvernement. Un courrier du ministre des Finances atteste la situation financière difficile dans laquelle se trouvent les autorités à la veille de la guerre. Le financement de l'armement, le coût du soutien des alliés (Pologne, Roumanie) passent en priorité devant les enjeux sociaux. Pourtant, la lettre de Paul Reynaud cite les mesures d'aide à la famille prévues par le gouvernement. Celles-ci se présentent et se justifient politiquement par leur caractère d'urgence, ce qui fait tout de même rupture avec les représentations habituellement attachées à la famille.

Ainsi le « Code de la famille et de la natalité françaises » n'est-il interprétable qu'en rapport avec un cadre général d'action publique et non en partant d'une recherche de cohérence à l'intérieur d'un ensemble disparate et dispersé de dispositions juridiques. En 1939, le texte n'est en aucune manière une mesure isolée. D'ailleurs son entrée en vigueur

⁴⁰ Juste retour des choses à l'égard de celui qui avait fait ouvrir la brèche. Pourtant, à l'actif de cet éphémère mais significatif ministère de large compétence, on ne compte qu'une seule décision, la nomination des membres du cabinet, par arrêté en date du 6 juin 1940.

échelonnée (15 articles immédiatement, 9 articles au 1er janvier 1940 et le reste au 1er avril 1940) montre, par une rapide analyse de contenu, que les raisons ne sont pas que techniques ou financières. On doit donc qualifier le décret-loi de Code politique plutôt que de Code administratif.

2.3. Formalisation et validation de la topique familiale

La mise en cohérence de textes dispersés et disparates, l'ajout de textes innovants incitatifs autant que répressifs, la préparation par un petit nombre de non-juristes, soutenus par des groupes extérieurs, et dans un contexte marqué par l'urgence et la pression des événements extérieurs, font de ce texte inachevé un objet juridique de référence.

Mais cette lecture purement technique ne doit pas faire oublier la signification politique du compromis auquel, ont souscrit les pouvoirs publics, ni le rôle désormais attribué à la formalisation juridique pour mieux le sceller. Dans un contexte devenu favorable, le réseau des acteurs privés/publics de la cause familiale est en effet parvenu à imposer sa légitimité technique et une première partie de ses projets dans le cadre d'un programme d'action publique conçu comme une nécessité.

Quand il renforce la répression contre l'avortement, réglemente l'avortement thérapeutique et réalise un encadrement de la grossesse, le décret-loi suit les grands principes normatifs avancés certains groupes d'acteurs, comme l'Alliance nationale. Mais il fait aussi la traduction des langages moralisateurs et/ou statistiques en des règles juridiques recevables.

En outre, quand il fait progresser la généralisation du système des allocations familiales, par trois choix techniques importants : l'uniformisation des taux des allocations familiales dans les départements, une augmentation des prestations, ainsi que l'extension aux agriculteurs du système de distribution des prestations familiales, le « Code » déplace également le pilotage des prestations familiales d'un « gouvernement privé » sous contrôle patronal vers l'État.

Ainsi, le familial comme norme de socialisation devient une question publique, sous couvert de natalité, de redistribution et de répression des petits et grands outrages aux mœurs (familiaux). Mais le texte de 1939 reste une codification limitée et retenue d'un possible droit public du familial. Nous sommes encore loin du régime de « magistrature familiale » réclamé par les plus intégristes.

Une rupture est cependant consommée, non pas avec l'individualisme, mais plutôt avec l'exclusion du familial dans la philosophie radicale de la Troisième République. Par le « Code », le familial est devenu un moteur auxiliaire de l'action publique. Soixante ans plus tard, il apparaît toujours comme un analyseur de celle-ci. On peut donc écrire que le « Code » institue et valide à partir de 1939 une topique familiale dans l'orientation des politiques publiques, avec laquelle tous les gouvernements suivants devront compter peu ou prou.

Toutes ces mesures, dont l'application effective sera stoppée par la guerre, font ainsi entrer le fait familial, dans son acception administrative, au cœur de la culture républicaine, avec un large accord politique pour déborder le seul Code civil.

3. De l'emblème à l'éclipse (1940-1948)

3.1. L'outil providentiel mais insuffisant de la familialisation politique du social

En imposant à la France, après le choc de 1940, une révolution nationale conservatrice, le régime de Vichy fournit à une coalition hétéroclite de français, de droite mais aussi de gauche, une vraie revanche sur la Troisième République et une expérience politique différente grandeur nature, dont la Libération n'effacera pas tout l'héritage. Les droites extrêmes aujourd'hui encore y puisent une partie de leurs références. Aux débuts de la Révolution nationale, le gouvernement du maréchal Pétain s'appuie tout à la fois sur les ligues fascistes de l'entre-deux-guerres, l'Église catholique restée fondamentalement concordataire, tout un personnel politique, syndical et social d'avant-guerre, ainsi que sur de nombreux experts facilement ralliés à la nouvelle ambition (Paxton, 1973).

En matière familiale, le maréchal Pétain hérite de la situation institutionnelle laissée par ses prédécesseurs, qu'il réoriente rapidement à sa manière. Il crée le 16 juin 1940 à Bordeaux un ministère des Anciens combattants et de la Famille française. Sous le régime de l'État français, le 13 juillet 1940, Jean Ybarnégaray est nommé ministre-secrétaire d'État à la Jeunesse et à la Famille, flanqué d'un secrétaire général à la Jeunesse et à la Famille. Puis le 6 septembre 1940, apparaît un secrétariat général à la Famille et à la Santé, confié au Dr Serge Huard et placé sous tutelle du ministère de l'Intérieur. Dans le cabinet Darlan, il se transforme le 13 février 1941 en un secrétariat d'État à la Famille et à la Santé (avec Jacques Chevallier puis Serge Huard), supervisé par le ministre de la Guerre. C'est dans ce contexte qu'est institué le 7 septembre 1941, le Commissariat général à la famille placé sous la responsabilité de Philippe Renaudin, conseiller d'État.

Après le retour de Laval, le Dr Jacques Grasset est nommé secrétaire d'État à la Santé et à la Famille le 18 avril 1942. Apparemment peu affecté par la rupture de l'été 1942 (occupation de la zone sud, STO...), le Commissariat général à la famille poursuit son action. Il relève quelques temps de l'autorité directe du Chef du gouvernement, puis sera de nouveau rattaché au secrétariat d'État à la Santé, jusqu'à la fin de la guerre.

L'entrée en guerre et le régime de Vichy ne modifient guère le régime institué par le « Code de la famille et de la natalité françaises ». Bien au contraire. Si le Code n'est ni valorisé, ni même célébré comme tel, les textes qu'il rassemble n'en constituent pas moins un précieux héritage, une aubaine pour les acteurs et les politiques normatives qui répondent désormais au mot d'ordre « Travail-Famille-Patrie ». À cet égard, on ne peut donc pas parler de rupture avec 1939.

Le « Code de la famille » trouve naturellement sa place dans ce cadre. D'aucuns le discutent en raison de difficultés techniques d'application (vu le classement des agglomérations selon leur taille, par exemple) ou lui trouvent d'évidentes insuffisances au service la famille rurale ou des familles nombreuses. Il reste cependant pour tous un outil de légitimation providentiel au service de la politique du régime de consolidation du champ familial. Comme système de normes institué, comme répertoire ordonné de dispositions stratégiques sur la famille, en sus du Code civil et parfois en le modifiant, il sert à sa manière la tentative d'apothéose familialiste qui, sur bien des points, va pourtant au-delà des attendus de la fin de la Troisième République. Concrètement, le « Code » n'est pas refondu, ni même réorienté, il est simplement mis à jour et annoté. Ce travail de routine n'aura jamais la valeur

législative qu'avait le décret-loi de 1939, mais qu'importe ! On y rangera *de facto* et sans autre forme de procès la plupart des innovations législatives propres à cette période, notamment dans les domaines de l'aide ou de la protection destinées à la famille. Il est cependant certains textes qui n'intégreront pas formellement le « Code de la famille », alors même qu'ils constituent des pièces essentielles dans le processus de familialisation juridique du social. Ainsi en est-il du texte de 1941 qui institue une allocation de « salaire unique », ou encore de la loi Gounot de 1942 sur les associations de familles.

3.1.1. La nouvelle configuration des acteurs à l'enseigne du familial

Les différents réseaux sociaux concernés par les problèmes familiaux (natalistes, moralistes, familialistes, mutualistes, groupements professionnels...) mènent entre eux depuis le début du siècle une lutte continue pour s'assurer individuellement et collectivement les meilleurs positionnements.

Dans le premier temps du régime de Vichy, s'étant vu attribuer un pouvoir de coordination et de supervision, le ministère de la Santé et de la Famille entreprend de forcer les acteurs privés à agréger leurs intérêts.

Simultanément, une action propagandiste de diffusion de masse est engagée, destinée à produire une nouvelle représentation de la place de la famille dans la résolution des problèmes pendants (vitalité française, Secours national, éducation etc.). Ce travail cognitif déplace notamment les frontières du privé et du public. Divorce, adultère, avortement sont désormais avant tout considérés comme des atteintes à l'ordre public. Ce faisant, le familial se trouve un peu plus désenclavé du social que ne l'avait fait la fin de la Troisième République par le truchement du texte de 1939.

Dès 1940, un mémorandum est remis aux dirigeants des divers mouvements familiaux leur enjoignant de s'entendre et de faire passer à l'arrière-plan les querelles personnelles. Ainsi se crée, dès août 1940, le Centre national et les Centres départementaux de coordination et d'action des mouvements familiaux.

C'est l'Alliance nationale contre la dépopulation (Thébaud, 1985) qui sert d'intermédiaire, mais c'est l'institution patronale des allocations familiales, rue Médéric, qui fournit le premier local au Centre national⁴¹. Le secrétariat est confié à Georges Hourdin, bourgeois catholique et social, nataliste mais non familialiste, militant du Parti démocrate populaire et journaliste à *Temps présent*⁴². Il y restera jusqu'à la Libération.

Le Centre national et les Centres départementaux développent une triple activité : l'entraide familiale (solidarités villes/campagnes, placement familial d'enfants...), l'ouverture des Maisons de la famille qui assurent divers services aux familles et des relais en direction des pouvoirs publics pour les associations familiales, soit une représentation quasi-officielle des intérêts familiaux.

Cette opération est d'autant plus importante que les mouvements familiaux n'avaient pas pleinement réussi à faire l'unité entre eux avant-guerre, malgré les années favorables, 1938 et 1939. Au clivage ancien entre les natalistes et les familiaux, s'étaient ajoutés entre les deux guerres des conflits stratégiques sur les modes d'action, sur la neutralité du mouvement

⁴¹ Puis celui-ci s'installera en juin 1942 au 28 place St Georges, dans l'ancien siège de la CFTC négocié avec les Allemands. C'est aujourd'hui encore le siège de l'UNAF et de plusieurs mouvements nationaux.

⁴² Georges Hourdin est plus connu comme fondateur de *La Vie Catholique* après la guerre.

familial, ainsi que des conflits interpersonnels entre l'abbé Viollet et les principaux animateurs des associations de familles nombreuses (Pernot, Monsaingeon etc.).

La coordination est désormais ouverte à d'autres acteurs, et spécialement à des mouvements ni natalistes, ni familialistes, mais cependant favorables à la famille⁴³. Bien que visiblement téléguidé, le Centre national de coordination et d'action des mouvements familiaux en légitime plus d'un au moment même où se trouvent dissous, par décision de l'exécutif, beaucoup d'associations et de groupements politiques, sociaux ou de jeunesse (GRMF, 1985).

Dans un second temps seulement, pendant que la propagande continue de se développer, l'action publique se porte davantage sur les grandes régulations familiales : la production démographique à visée nataliste et patriotique, la production juridique et la production philosophique et morale à des fins normatives. Toutes productions largement métabolisées par la Fondation Alexis Carrel (Drouard, 1992).

À partir de 1941, le développement d'une nouvelle administration consultative est inséparable du caractère à la fois corporatiste et autoritaire du régime. Cependant, elle conservera un certain pluralisme. Bon nombre de Conseils ou Comités existants sont supprimés le 15 octobre 1940, comme par exemple le Conseil supérieur de l'enfance de 1937 ; d'autres seront créés au fur et à mesure des nécessités.

Ainsi, un Comité consultatif de la famille française est créé le 5 juin 1941 en remplacement du Conseil supérieur de la natalité de 1920. Ce nouveau Comité est chargé de délibérer sur toutes les questions touchant aux « intérêts matériels et moraux des familles » qui lui sont soumises par le gouvernement. Il exerce les activités précédemment confiées au Conseil supérieur de la natalité mais aussi celles confiées au Haut comité de la population de février 1939 (Chauvière, 1992a).

L'organisme est pléthorique ; membres de droit, représentants des mouvements familiaux et personnes qualifiées s'y trouvent rassemblés. Après septembre 1941, il sera convoqué par le Commissariat général à la famille. Avec l'aide des « grands familiaux » (de Georges Pernot à l'abbé Viollet), sans oublier les nouveaux venus de la JOC et de la JAC⁴⁴, avec l'appui technique de quelques professeurs de droit ou avocats, notamment MM. Rouast, Savatier et Gounot, plusieurs chantiers sont ouverts. Un projet de personnalité morale de la famille ainsi qu'un projet de statut pour les associations familiales viennent clairement renchérir sur le « Code de la famille », qui n'avait ménagé aucune ouverture sur ces deux terrains controversés. Pour le reste, son activité demeurera modeste.

Par une loi du 20 juin 1943, le Comité consultatif est transformé en un Conseil supérieur de la famille, possédant les mêmes attributions. Cette nouvelle scène consultative est manifestement destinée à lier davantage les acteurs privés et publics. Elle permet aussi de recycler les pratiques anciennes de représentation et de mobilisation familiales, en vue de la mise en chantier de nouveaux projets d'action publique.

Dominique Ceccaldi, qui se trouvait à cette époque chargé de mission au Commissariat général à la famille (1943-1944), nous a dit dans plusieurs entretiens à quel point le « Code »

⁴³ Comme les associations de parents des lycées et collèges, les associations de parents de l'enseignement libre catholique, le Cartel d'action morale, l'École des parents de Mme Vérine et l'Union féminine civique et sociale d'Andrée Butillard et Aimée Novo.

⁴⁴ Voir, au sujet des mouvements familiaux issus de la matrice de l'action catholique spécialisée, l'ensemble des travaux du GRMF (1983-1999)

était alors non seulement le support juridique de référence, mais aussi un instrument de travail politique pour toutes les opérations familialistes du régime.

3.1.2. Une innovation administrative, le Commissariat général à la famille

L'action idéologico-politique propre à Vichy, dans un contexte d'étatisation générale de la société, s'appuie dès 1941 sur la création d'un nouveau segment d'administration publique, le Commissariat général à la famille.

Avant cette date, le ministère de la Famille de juillet 1940 n'ayant pas été prorogé, l'administration de la famille est peu développée et uniquement orientée vers la gestion et le contrôle (protection de l'enfance, HBM, natalité, législation familiale, etc.). C'est durant le cabinet Darlan, qu'un décret d'avril 1941 confère au secrétariat d'État à la famille un droit de supervision sur tous les textes émanant d'autres ministères et intéressant la famille. Le Commissariat général à la famille héritera de cette compétence transversale, ce qui lui donne d'emblée une tout autre identité politico-administrative. Selon l'avocat Georges Desmottes, qui quitte le Barreau pour rejoindre le nouvel organisme le 15 octobre 1941, il s'agirait « d'un centre de rayonnement et d'action, l'agent d'impulsion de toutes les activités ministérielles orientées au service de la famille » (Desmottes, 1980). Il est vrai que le Commissariat jouit alors d'une autonomie administrative exceptionnelle, avec des services centraux et des services extérieurs, soutenus par une relative autonomie financière accordée par la loi du 18 août 1942⁴⁵.

Le Commissariat général à la famille est une structure placée sous la direction principale de Philippe Renaudin, dédoublée à Paris et à Vichy jusqu'en novembre 1942, avec deux directeurs adjoints. Formellement c'est un modèle classique d'administration hiérarchique, comprenant une inspection, des sections et sous-sections de travail et des services extérieurs, auxquels s'ajoutent un secrétariat administratif, un service social et un service de documentation.

On connaît assez bien les différentes sections de travail du Commissariat, dont la structure paraît évolutive. En 1942, elles sont animées par 18 chargés de mission issus des rangs de l'administration ou recrutés hors d'elle⁴⁶. L'objectif est double : d'une part, agir auprès des pouvoirs publics, en prenant l'initiative de lois propres à assurer la protection de la famille, en visant de droit les textes élaborés par d'autres ministères et en contrôlant l'application de la législation familiale ; d'autre part, agir auprès de l'opinion publique, par une action de propagande.

Ces diverses unités de travail sont d'abord quatre, puis cinq :

⁴⁵ Pour y parvenir, le Gouvernement, dérogeant à la règle de non-affectation des recettes imposée en 1938, oblige d'autorité le Secours national à affecter le produit de deux tranches de la Loterie nationale au Commissariat général à la famille, aux fins de développer l'éducation familiale, la protection de la famille et la protection de l'enfance ; ce dernier poste est à hauteur d'un quart et réservé au dépistage et à la rééducation des enfants inadaptés.

⁴⁶ Pour la plupart des pères de familles nombreuses, des anciens militants de mouvements familiaux ou d'organisation sociales pro-familiales.

Une section d'étude et de législation, divisée en deux puis en trois sous-sections :

- * Statut juridique de la famille et législation familiale
- * Education et protection morale de la famille
- * Enfance (à partir de 1943)

Une section de l'action familiale, divisée en deux sous-sections :

- * Aide à la famille et service social, ravitaillement, logement
- * Propagande familiale et mouvements familiaux

Le service des délégués régionaux à la famille, implantés dans 24 villes françaises, compose l'administration de mission déconcentrée du Commissariat général à la famille. D'abord placés sous l'autorité des directeurs régionaux de la famille et de la santé, ceux-ci seront intégrés comme adjoints des préfets régionaux après 1941, puis renforcés par 37 délégués-adjoints. « Ambassadeurs des familles auprès de l'État et de l'État auprès des familles » (selon G. Desmottes), délégués et délégués-adjoints sont chargés de l'application de la législation familiale, de la propagande, de la proposition de mesures nouvelles et d'une fonction consultative à l'échelon régional. Ils interviennent dans de nombreux montages d'esprit partenarial, associant le privé et le public (Chauvière, 1987).

L'activité administrative du Commissariat général à la famille est donc inséparable de son action idéologique et missionnaire, au cœur même de la société civile⁴⁷. Dans le moment de Vichy, il se distingue par une capacité d'initiative des lois, de supervision et de contrôle d'application, toutes compétences qui disparaîtront au moment du rétablissement de la légalité républicaine.

Dans cette phase d'institutionnalisation, le Commissariat général à la famille met ainsi en œuvre une régulation centrale du champ familial, considéré effectivement, et pour la première fois, dans sa double nature publique et privée.

3.1.3. L'étayage juridique d'une action publique ambitieuse

Si le contenu de la politique familiale prolonge et amplifie une action nataliste et familiale déjà engagée depuis le début du siècle, Vichy lui donne cependant une impulsion très marquée au plan idéologique, en déclarant officiellement la famille « cellule initiale de la société » et, plus politiquement, unité organique du fonctionnement social. Le régime l'inscrit également de manière décisive au plan institutionnel.

C'est une politique qui ne connaît pas de rupture à l'été 1942, pourtant marqué par le retour de Pierre Laval et la collaboration active avec l'occupant, la déportation massive des juifs et le service du travail obligatoire en Allemagne. Quand bien même de nombreux catholiques basculent-ils dans la Résistance, ils resteront massivement et malgré tout très attachés au concept de politique familiale, tant sur le versant allocatif que sur le versant idéologique. Et c'est sans doute pourquoi en 1944-45, cette politique ne connaîtra guère de réorientation fondamentale, ni d'épuration de ses fonctionnaires.

⁴⁷ Ces traits spécifiques font de cet organisme tout à la fois le précurseur des services extérieurs du ministère des Affaires sociales avant la décentralisation, (les DDASS de 1964 et les DRASS de 1977) et celui des administrations dites de mission qui ont fleuri ces vingt dernières années, après la DATAR.

Il s'agit avant tout, et bien plus clairement qu'en 1939, par suite de la levée de l'hypothèque républicaine, d'une politique de régulation de la vie privée et de la famille. Vichy est d'abord nataliste dans le prolongement des mesures de 1913, 1920, et surtout des allocations familiales de 1932, complétées en 1938 et 1939. Les démographes notent d'ailleurs une remontée des naissances aux débuts de la guerre (Dupâquier, 1985). Pour Vichy la maternité est plus que jamais un devoir national. Bousculant le Code civil, par la loi du 2 avril 1941, la procédure de divorce est rendue extrêmement difficile et beaucoup plus lente. Elle est même bloquée pendant les trois premières années du mariage. Si l'avortement est déjà interdit en France depuis près de vingt ans⁴⁸, Vichy en durcit la répression, en modifiant la nature du délit ; les auteurs deviennent « des individus dangereux [...] coupables d'actes de nature à nuire au peuple français ». Dans les faits pourtant, on incriminera moins les femmes qui avortent que ceux et celles qui les aident. Il y aurait eu, selon Hélène Eck (1992), 4 000 condamnations annuelles pour ce motif entre 1942 et 1944. En juillet 1943, une « avorteuse » est même passée à la guillotine. De même, l'abandon de famille devient un délit le 23 juillet 1942 ; c'est littéralement une « désertion ». Enfin, en raison de la séparation des époux, l'État adopte des mesures « tendant à protéger la dignité du foyer », qui reviennent à réprimer spécifiquement l'adultère commis avec la femme d'un prisonnier (23 décembre 1942).

3.1.2.1. Les enjeux d'une réédition du « Code de la famille »

Une nouvelle édition du « Code de la famille » paraît le 1er août 1941⁴⁹. Elle prend pour titre : « Code de la famille. Textes officiels annotés et mis à jour » et se présente sous la forme de deux fascicules attachés. Elle est publiée, comme du reste l'avait été celle de 1939, par Étienne Chiron, éditeur à Paris (et à Clermont-Ferrand pendant l'Occupation) pour le compte du Commissariat général à la famille (et non plus de la Présidence du Conseil de la République française, ce qui rappelle l'importante délégation dont bénéficie alors le Commissariat général). Le travail de présentation, d'annotation et de mise à jour a été confié à M^e William Garcin, avocat à la Cour d'appel de Paris.

Cette réédition est révélatrice de l'élargissement du familial et des nouveaux usages du « Code ». Elle répond aussi à une nécessité politique : mettre fin à une vague de critiques et de plaintes qui parviennent semaine après semaine, durant toute l'année 1940, aux services administratifs concernés (famille, jeunesse, santé et parfois instruction publique), puis qui seront centralisées au Commissariat général à la famille. Selon les archives de l'institution (Cote, F60 601 à 607), aucun de ces courriers, qu'ils proviennent de particuliers ou d'organisations très variées (familiales, syndicales, de bienfaisance...), ne met en question le principe d'un « Code de la famille ». Bien au contraire, on y dénonce son insuffisante application, les difficultés administratives locales de sa mise en œuvre, le fait qu'il ne favoriserait en rien ni les familles nombreuses ni la famille rurale, surtout « à l'approche de l'hiver », que « des familles aisées, très aisées, en bénéficient alors que des familles besogneuses en sont écartées » etc. Ce dernier leitmotiv est d'ailleurs le plus fréquent dans les courriers. Des noms sont parfois donnés. Pourtant, pour certains, le « Code de la famille » n'est qu'un leurre, une véritable duperie. On y réclame en tout cas et de manière appuyée un vrai ministère de la Famille (« rattaché directement au Maréchal ») et une vraie coordination de l'action. Visiblement, les problèmes sociaux sont tous devenus des problèmes familiaux.

⁴⁸ L'avortement restera interdit jusqu'à la loi Veil de 1974.

⁴⁹ Cette réédition du Code est citée dans la bibliographie (Commissariat général à la famille, 1941).

Le premier fascicule est consacré au seul texte du décret-loi du 29 juillet 1939 (mais la mention de la natalité et du qualificatif de françaises en ont disparu). Le document inclut les modifications intervenues entre 1939 et 1941 et récapitule un ensemble des références législatives et réglementaires modifiant ou appliquant le « Code de la famille » (lois, décrets, circulaires, arrêtés ou instructions), selon les grandes catégories du décret-loi de 1939 : Primes à la première naissance, allocations familiales, salariés, agriculteurs, indépendants, fonctionnaires, collectivités locales, famille paysanne, assistance à la famille, divers, lutte contre l'alcoolisme, droits d'enregistrement. Sous chaque rubrique, il distingue les textes antérieurs et les textes postérieurs. Certains de ces textes sont astérisqués et feront dans leur intégralité la matière du second fascicule, vraisemblablement publiés quelques semaines plus tard. Enfin, le premier fascicule contient également une présentation des textes complétant le « Code de la famille », également distingués selon leur antériorité ou leur postérité par rapport au texte de 1939. L'intérêt de cette seconde liste de références réside dans son classement, selon les fonctions attribuées à la famille : la famille y est tour à tour définie comme « unité civile », « unité économique », « unité sociale », et « unité politique ».

Ce texte autorise un ensemble de remarques sur la familialisation du droit, à cette date.

Nous sommes au moment de la montée en puissance du Commissariat général à la famille. Sans qu'il ait valeur officielle (il n'est pas publié au J.O.), ce document a cependant une valeur politique évidente.

Il s'appuie délibérément sur le texte de 1939, réduit au seul titre de « Code de la famille ». Dans tous les textes juridiques de cette période, on peut d'ailleurs constater que les lois se réfèrent au décret de 1939, sous son intitulé exact, mais qu'en revanche les règlements entérinent l'appellation simplifiée « Code de la famille ». La distinction entre textes antérieurs et textes postérieurs montrent l'adossement total au texte de 1939 et le souci de valoriser la dimension de continuité dans l'action entreprise.

En outre, le document élargit de manière significative l'assiette du familial. Non seulement aux textes familiaux inspirés par le régime, mais aussi, par une habile présentation, à de nombreux textes antérieurs et postérieurs. Plus, en adoptant d'abord le classement interne des matières regroupées en 1939, puis un tout autre classement s'agissant de les compléter, il réoriente la conception initiale du document. Il esquisse ainsi une œuvre juridique fondée sur une définition référentielle de la famille, ce qui n'existait alors ni dans le Code civil, ni même en 1939. C'est le sens qu'on peut donner à la série des définitions de la famille, tour à tour unité civile, économique, sociale et politique.

Sous le premier intitulé, « famille, unité civile », on trouve des références aux textes existants sur le régime successoral agricole (1938), sur le bien de famille et sur l'abandon de famille, suivis de textes concernant le nouveau régime successoral agricole, le mariage sans comparution et l'autorité maritale, (en raison des circonstances nées de la guerre), mais aussi le divorce et la séparation de corps, domaines d'élection du nouveau régime.

Sous le second intitulé, « famille, unité économique », après avoir rappelé les jardins ouvriers, la retraite et les allocations militaires, on intègre désormais la priorité à l'embauche des pères de famille et le travail féminin, l'aide aux travailleurs sans emploi et les allocations de chômage, ainsi que le relèvement des allocations militaires.

Le troisième intitulé, « famille, unité sociale », permet d'incorporer de très nombreuses lois : protection maternelle et infantile depuis le début du siècle, la première enfance, l'enfance malheureuse et même l'enfance coupable (de 1889 à 1912, mais sans références aux textes intermédiaires de 1935 sur l'assistance éducative), les bourses et trousseaux et le

logement (quatre textes entre 1894 et 1928, ainsi que la loi Loucheur). Il signale aussi quelques textes postérieurs et de circonstance (carte nationale de priorité, répression du refus de louer à un père de famille...).

Enfin sous le dernier intitulé, « famille, unité politique », se rangent les attributions du secrétariat d'État à la Famille et à la Santé de 1941, les lois sociales en agriculture et surtout la création et l'organisation d'un Comité consultatif de la famille française.

Par delà l'aspect très conjoncturel de certains textes, on trouve dans ces nouveaux usages sociaux du « Code », non seulement l'incorporation de textes de toutes origines ou factures, comme l'avait déjà fait le texte de 1939, mais aussi la recherche d'une nouvelle cohérence par une organisation rationnelle des données, guidée par la redéfinition des fonctions politiques de la famille. Par contre, cet affichage se fait sans mention spécialement appuyée des objectifs démographiques de la famille, à propos desquelles le texte ne va guère au delà du décret-loi de 1939 et de ses mises à jour. C'est donc le signe d'une tentative de réorientation de la codification. Ces projets, comme de nombreux autres, feront long feu mais on en retrouvera longtemps la trace après la guerre.

3.1.2.2. Extensions des allocations et consolidation du familial

Dans le domaine de la protection de la famille, le projet familialiste se traduit par une série de perfectionnements de la législation en vigueur. Toutefois, ces mesures sont plafonnées par la politique de blocage des salaires et des rémunérations sociales imposées par l'occupant. Les salaires moyens départementaux ne suivent pas l'augmentation du coût de la vie et les révisions annuelles prévues par le « Code de la famille » ne seront pas toujours possibles. En outre, la politique raciale du régime ruine l'universalisme du modèle et lui donne en pratique une portée toute relative (Weil, 1995).

L'extension des prestations familiales à la population non active se poursuit dans le cadre du « Code », d'abord au profit de chômeurs totaux (loi du 11 octobre 1940, qui en charge les Offices du travail), puis des chômeurs partiels (loi du 18 novembre 1940), des assurés sociaux malades et des femmes salariées couvertes par l'assurance maternité des assurances sociales (loi du 15 février 1941), des invalides assurés sociaux et - innovation de la caisse de la région parisienne reprise par le Commissariat général à la famille - des veuves d'allocataires (loi du 9 septembre 1942 et décret du 2 novembre 1943), enfin des vieux travailleurs et titulaires d'une pension de vieillesse (loi du 14 mars 1941).

D'autres mesures améliorent le régime des prestations. Ainsi, par la loi du 15 février 1941, le taux des allocations est porté à partir du quatrième enfant de 20% à 30%. Puis on prolongera encore la limite d'âge des enfants bénéficiaires de cette loi, dans le cas général de 14 à 15 ans et, en cas de poursuite des études, de 17 à 20 ans⁵⁰.

L'innovation la plus intéressante réside dans la loi du 29 mars 1941 qui crée une allocation dite de « salaire unique ». D'abord réservée aux familles fondées sur le mariage, pour leurs enfants légitimes, légitimés ou adoptifs, cette disposition sera étendue par la loi du 6 juillet 1943 aux enfants naturels reconnus par leur mère, lorsqu'elle assume seule la charge effective, et aux enfants confiés par décision administrative ou judiciaire. Au lieu du taux unique de

⁵⁰ Des mesures d'attente seront prises à la Libération, avant la réforme des structures. L'ordonnance du 17 octobre 1944 valide l'ensemble des améliorations apportées par le régime de Vichy et majore de 50% la prime à la première naissance, l'allocation de salaire unique et les allocations familiales des familles de plus de trois enfants et de 80% les allocations des familles de deux et trois enfants.

10% (du salaire moyen départemental) de l'allocation de la mère au foyer de 1939, elle invente un taux progressif jusqu'à 30% selon la composition de la famille et l'âge des enfants. Rapidement cette nouvelle prestation représentera plus de 52% de l'ensemble des prestations servies (Perrel, 1998).

À la différence de la plupart des textes de cette époque, celui-ci n'est pas incorporé au « Code de la famille ». Sans doute est-ce parce que ce texte constitue une création normative qui ne se substitue pas à l'allocation de la mère au foyer de 1939, mais qui n'est pas non plus cumulable avec elle. Or, toutes deux ont le même objet apparent, à savoir le soutien des femmes ayant charge d'enfant(s). En réalité dans le premier cas, il s'agit de femmes mariées au foyer (dans une configuration familiale « normale »), pendant que dans le second, il s'agit de femmes mariées, veuves, puis de filles-mères, (soit une configuration familiale beaucoup plus lâche, selon la norme promue dans d'autres textes). Tout porte donc à penser que l'allocation de salaire unique est moins familiale que salariale, qu'elle organise davantage la compensation de l'exclusion des femmes du marché du travail que la normalisation de leur vie familiale, nonobstant la lutte contre l'avortement qui paraît justifier l'extension aux filles-mères en 1943. Pendant qu'une autre loi du 17 novembre 1941 étend le bénéfice de l'allocation de salaire unique, au taux le plus bas de 10%, aux jeunes ménages sans enfants pendant les deux premières années du mariage. A tout le moins ces données rejoignent l'analyse menée par Bernard Friot des tensions entre le paradigme salarial et le paradigme familial (Friot, 1998).

D'un point de vue institutionnel, le régime ne modifie pas la structure des caisses patronales (il en avait pourtant manifestement le projet dans le cadre de la Charte du travail). Les nouvelles articulations entre conception de la « législation générale sur la famille » et conception du travail dans le cadre d'un régime corporatif autoritaire ont été traitées dans divers travaux (Ceccaldi, 1957, p. 84), qui négligent généralement les changements de stratégie du patronat. Mis en cause depuis longtemps par les syndicats, le patronat commence en effet à délaisser les allocations familiales trop encadrées par l'administration, pour s'orienter vers le domaine des retraites ouvrières.

Si les allocations familiales continuent à se fonder sur le travail salarié de l'allocataire, la tendance lourde depuis 1938 est donc de les dissocier. On peut évidemment l'interpréter de différentes manières. L'approche la plus classique et la plus neutre consiste simplement à en faire le constat, laissant sous-entendre que le détachement du salaire est en somme un processus historique normal. Pourtant, c'est alors que l'allocation perd progressivement son statut de sursalaire. Cette dimension est soulignée par Bernard Friot qui l'interprète au contraire comme un mouvement de salarisation des allocations familiales : « Ce qui se joue entre le Front populaire et la fin des années quarante, c'est la première étape de l'intégration des ouvriers dans le salariat. Elle ne s'est pas faite par le salaire direct [...], pas davantage par les assurances sociales [...]. Le vecteur de la salarisation a été un sursalaire qui acquiert à grande vitesse les traits de généralité, d'homologation, de continuité et de forfait qui caractérisent une ressource salariale » (Friot, 1998).

Mais comment ne pas voir que ce qui commande cette réévaluation des rapports du travail et des allocations, jusque dans l'analyse de Bernard Friot, c'est précisément le basculement dans une conception familialiste légitime, non seulement de la vie privée mais aussi de la vie sociale ? Soit un basculement qui s'éprouve et s'institutionnalise durant la même période des années 1936 à 1949/50. L'extension aux veuves d'allocataires, qui est d'abord une initiative bienveillante de certaines caisses, fait ensuite l'objet d'un article dans la loi du 9 septembre 1942. Pour la justifier d'une manière recevable, Dominique Ceccaldi écrit en 1957 : « Considérant

fictivement que le travail du chef de famille se survit après la mort de ce dernier, la nouvelle loi assure à la veuve, tant qu'elle aura des enfants à charge, le maintien ou la reprise du versement des allocations dont il bénéficiait ou dont il aurait pu bénéficier si la législation avait été en vigueur au moment de son décès ». De même cet auteur rapporte les débats qui ont entouré l'extension de l'allocation de salaire unique aux familles naturelles (d'abord une interprétation bienveillante dans une instruction du ministère des Finances, puis deux arrêts de la Chambre sociale de la Cour de Cassation exigeant mariage et filiation légitime suscitant des controverses au sein du Commissariat général à la famille...).

Ces débats témoignent des enjeux du débordement contrôlé du Code civil par la politique familiale.

3.1.2.3. *Le familial entre « mère au foyer » et « tutelle »*

Durant l'épisode vichyssois, le « Code de la famille », mis à jour et complété, sert de cadre à une action sociale démultipliée, à l'enseigne du familial, une action de solidarité, eu égard à la période, mais aussi une action au service de la normalisation des comportements privés. Deux analyseurs peuvent être mobilisés pour illustrer cette orientation : les femmes avec la question spécifique des mères au foyer et l'invention du tuteur aux prestations familiales.

Les femmes mariées, dont la capacité civile avait progressé en 1938, sont alors coupables et victimes désignées dans leur vie quotidienne. Dominique Veillon, dans l'ouvrage collectif *Vichy et les Françaises* (Azéma, Bédarida, 1992) le rappelle : « Dès l'armistice, le climat général étant à la désignation de coupables [...], au chapitre des doléances revient l'attitude des femmes, accusées d'être sorties de leurs rôles et de vouloir singer les hommes " dans tous leurs tics " : cigarettes, cheveux courts, port du pantalon. Les moralistes partent aussi en campagne contre tout ce qui est censé détourner la femme de ses devoirs de mère et d'épouse, dénonçant pêle-mêle le travail à l'extérieur, l'influence désastreuse du cinéma américain [...]. La frivolité est incompatible avec la régénération morale ».

Ravitaillement, habillement étant leur lot dans les conditions économiques difficiles d'un pays en guerre, il leur faut être fortes. Pour celles qui sont seules, du fait de la mobilisation des hommes, le contrôle social de leur vie privée est maximal, comme l'a bien montré Michèle Bordeaux (1986). Là où existent des restrictions à l'embauche des femmes, comme dans la fonction publique (loi d'octobre 1940, suspendue en septembre 1942 avec la politique du STO), c'est aussi pour qu'elles se consacrent avant tout à leurs rôles de mère, d'épouse et d'éducatrice.

Pour le Commissariat général à la famille : « la mère qui travaille ne peut plus s'occuper de son foyer. Le salaire du père doit être suffisant pour nourrir la famille », « il importe à l'heure actuelle de dégager le marché du travail » (annotations du « Code de la famille » réédition de 1941). Dès lors, l'allocation de salaire unique est bien à comprendre comme une compensation destinée à encourager ce dégagement, enracinée dans une représentation archaïque du rôle de la femme et complétée par l'obligation de l'enseignement ménager dès l'école primaire (mars 1942).

Ainsi, la crise sociale, attisée par l'idéologie pétainiste, creuse-t-elle une plus forte différenciation des rôles féminins et masculins au sein de la famille et selon un critère d'ordre essentiellement ontologique. Rappelons toutefois que l'idéal ouvrier est encore bien proche d'un tel schéma à ces dates. L'assignation domestique pour les femmes va de pair avec leur

exclusion du marché du travail, en même temps qu'elles restent exclues de l'exercice des droits civiques.

Mais cette politique d'exclusion se transforme dès 1942 sous la pression de l'occupant, que seul intéresse la force de travail française, fut-elle féminine.

Ces contradictions ont été analysées par différents auteurs. « Vichy avait essayé de construire un monde où les femmes étaient mariées, avaient des enfants et restaient à la maison, entretenues par des maris, régnant dans l'arène domestique, en parfait accord avec les hommes, voués, eux, à une sphère publique où leur travail s'échangeait contre un salaire et leur paternité était niée à force d'être non substantielle à leur individualité », conclut Miranda Pollard (1992). Pendant qu'Hélène Eck décrit les femmes tout à la fois comme tout à la fois victimes et citoyennes par le désastre, ce qui paradoxalement hâte aussi leur politisation (Eck, 1992). Ce point de vue est également confirmé par d'autres travaux (Dermejian, Fischman, 1991, 1996). Dans son ouvrage *Vichy et l'éternel féminin*, Francine Muel-Dreyfus (1995) analyse elle aussi les rapports de l'impérialisme familial et de la sujétion féminine : « Le retour au mythe de *l'éternel féminin*, infiltré par toutes ces répulsions (1789, les Droits de l'homme, l'école publique, le Front populaire...), permet finalement de justifier le pire, le retour à une France débarrassée de ses impuretés raciales [...]. La maternité est toujours nationale et la dénatalité porte en elle l'immigration "sauvage" [...]. Le retour de la mère au foyer fait partie de la cure de pureté nationale [...]. L'imposition politique faite aux femmes de se replier sur l'intime, le privé, n'est pas sans liens avec le fantasme de virilisation des élites lui-même pris dans la fascination des régimes totalitaires, "dans le champ magnétique des fascismes"⁵¹ ».

L'idéologie pétainiste fait des femmes un groupe homogène, existant par son seul rapport aux besoins du ménage (c'est-à-dire assigné socialement), à la maternité (c'est-à-dire assigné corporellement) et exclu par voie de conséquence du champ salarial. Même si cette politique n'a pas été pleinement mise en oeuvre. Avec ces mesures, le régime opère aussi un déplacement de la frontière du privé et du public. Loin d'être des affaires privées, divorce, avortement, adultère sont considérés avant tout comme des atteintes à l'ordre social, justiciables du tribunal, au nom du bien public.

Finalement, la période est caractérisée par la revalorisation et la légitimation, en plein vingtième siècle et après plus de soixante ans d'expérience républicaine, d'un mode de régulation de la question sociale par la famille et, au sein de la famille, par les femmes. Un tel cadre, tout à la fois incitatif et répressif, accentue l'idéologie différentialiste des rôles féminins et masculins encore très latente dans la société française, en lui donnant le statut d'idéologie d'État (Chauvière, Frotiée, 1996). Nous sommes clairement bien au-delà des attendus du texte de 1939.

L'invention des mesures de tutelle aux prestations familiales illustre un autre aspect de l'action sociale familialisée.

Au début de la période, c'est encore aux caisses de compensation de faire pression sur les parents qui détourneraient les allocations familiales de leur bon usage. Le 18 novembre 1942 une loi organise la tutelle aux allocations familiales, qui fait manifestement suite aux demandes d'associations d'intervention sociale ou familiale ainsi qu'aux suggestions de

⁵¹ Selon l'expression de Burin (1984), reprise par Francine Muel-Dreyfus.

certaines juristes, comme le Pr Savatier ou M^e Abel-Durand. Le texte adopté complète l'article 11 et modifie l'article 16 du « Code de la famille ».

Le nouveau texte pose la nécessité pour les organismes payeurs de subordonner leurs versements à la présentation d'un certificat de scolarité (ou équivalent). C'est un premier durcissement administratif. Le texte précédent d'août 1936 sur l'obligation scolaire jusqu'à 14 ans et sur son contrôle, ne faisait aucune référence aux allocations familiales, alors même que les manquements à l'obligation scolaire étaient depuis longtemps soulignés dans les rapports des services sociaux.

La tutelle peut être instituée par l'autorité administrative dans deux situations précises. « Lorsque les enfants sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses », le détournement est alors supposé. « Lorsque le montant des allocations familiales n'est pas employé par le chef de famille à l'amélioration des conditions de vie du foyer, d'entretien et d'éducation des enfants », le détournement est alors manifeste. La loi prévoit également quelles autorités administratives et judiciaires sont susceptibles de saisir le préfet. Il s'agit notamment du délégué régional à la famille, de l'inspecteur du travail, du contrôleur des lois sociales en agriculture, de l'inspecteur de l'assistance, des autorités judiciaires et administratives chargées de la protection de l'enfance, relayées par les services sociaux (Mabon-Fall, 1995). On assiste là une stratégie d'extension du dépistage social, dans un contexte qui en connaît d'autres, comme par exemple les centres d'observation et de triage pour l'enfance délinquante ou en danger moral (Chauvière, 1987). Enfin, le préfet peut décider que les allocations ne seront plus versées au chef de famille mais à une personne physique ou morale qualifiée dite « tuteur aux allocations familiales, qui devra les affecter aux besoins exclusifs des enfants ou du foyer ». A l'expiration d'un délai de 6 mois, une révision est possible pour adapter la mesure à l'évolution de la situation de la famille.

La loi opère ainsi un déplacement de l'autorité sociale des caisses de compensation vers l'administration préfectorale pour la décision et éventuellement vers le Juge de Paix en cas de recours, après 3 mois minimum et, s'il y a lieu, devant le Tribunal civil en appel (Robert, 1969).

Par-delà son aspect technique, qui sera en partie reconduit à la Libération, cette loi de novembre 1942 représente la quintessence de la moralisation-sanction des familles à cette époque. Pour bien faire le départ entre bonnes et mauvaises familles et pour engager le redressement de celles qui sont encore amendables, il y a dans cette mesure une intrusion supplémentaire du droit administratif arbitraire, relayé au besoin par le pouvoir judiciaire. Vichy valorise la famille, mais l'incorpore surtout dans sa conception de l'autorité sociale.

Si la mesure a des ambitions d'éducation familiale, le caractère de sanction est cependant très prégnant. On juge le chef de famille avec plus de sévérité quand il a méconnu ses responsabilités ou qu'il s'est avéré incapable de les assumer. Au reste, l'ambition de consolider la famille l'emporte manifestement sur l'intérêt de l'enfant⁵². Cependant, comme dans bien des aspects concrets de la politique familiale de cette période, la mise en œuvre avant août 1944 ne sera pas à la hauteur des ambitions. Les départements qui s'engagent à organiser les premières mesures de tutelles sur le modèle de la loi de 1942, butent notamment sur le problème du recrutement des tuteurs. Les « tutelles officieuses » continuent donc de se développer.

⁵² Au contraire de la politique de l'enfance inadaptée, citée plus haut.

3.1.4. Des chantiers pour parachever le projet familialiste ?

3.1.4.1. L'échec de la personnalisation juridique de la famille et du vote familial

La question de la personnalisation juridique de la famille peut se poser parce que le Code civil n'en dit mot ; celui-ci ne connaît que le contrat de mariage et ne mentionne la famille sans la définir qu'au détour de quelques articles techniques : conseil de famille (article 407 s), consentement familial (article 148 s.), direction de la famille (article 213), intérêts familiaux - quand ils sont en péril! - (article 220-1s), résidence de la famille (article 215).

Plusieurs juristes ont défendu l'idée que pour soutenir la famille, il fallait la personnaliser, c'est-à-dire la doter d'attributs en propre (nom, patrimoine, souvenirs, pouvoirs etc.). Une pareille perspective est évidemment corrélée avec la question du pouvoir politique. Si la famille acquérait le statut d'une personne morale, le législateur devrait logiquement définir sa place dans les enjeux de gouvernement de la Cité.

Ces problèmes juridiques se sont posés avant le « Code » et de nouveau pendant la période de Vichy ; sous différentes formes, ils subsistent dans les débats contemporains (Raynaud-Chanon, 1987).

Un réel projet de réforme a effectivement existé, au début des années 40. Élaboré par la Société d'études législatives et relayé par le Commissariat général à la famille, il ne s'est jamais concrétisé et est donc resté lettre morte. Le professeur René Savatier en était rapporteur, pendant que le Professeur André Rouast présidait la commission d'études.

Que cette technique ait été inappliquée et jugée inapplicable à la famille a été bien analysée par Éric Millard dans sa thèse de 1994. Il rappelle à cet égard qu'aucun énoncé constitutionnel, législatif ou réglementaire, jurisprudentiel n'a jamais consacré explicitement le groupe familial en tant que personne. Pourtant, selon lui, deux tentatives, relevant de la doctrine subjectiviste sont à considérer. Celle du professeur Savatier publiée une première fois en 1939 et reprise en 1945, reflète la doctrine de la famille « personne morale méconnue » (Savatier, 1939, 1945) et celle du doyen Carbonnier, la doctrine de la famille « personne morale réduite à la société conjugale » (cité par Millard, 1994, p. 46 et s.).

La thèse de la personne morale méconnue est importante à rappeler, non pour les débats qu'elle a suscité dans les milieux spécialisés, mais pour la congruence qu'elle manifeste avec l'esprit de la codification familiale. Ainsi, pour Robert Savatier, selon l'analyse d'Éric Millard, le statut juridique de la famille montrerait que le groupe possède déjà tous les attributs de la personne morale. C'est pourquoi René Savatier entreprend une étude inductive et globalisante de l'ensemble des droits qui appartiennent déjà à la famille en propre (droits extra-patrimoniaux comme le nom patronymique, la mémoire des morts, la puissance et l'autorité, des droits patrimoniaux comme les souvenirs, la sépulture, le régime matrimonial, la réserve héréditaire, les baux ruraux, les biens de famille et les allocations familiales), des organes qui existent pour s'exprimer au nom de la famille (les arrangements familiaux ou le juge) et tire argument de l'existence d'un Corps familial officiel (loi Gounot). Éric Millard critique cette approche d'un double point de vue, méthodologique (absence de définition juridique et absence de volonté de la part des membres de la famille) et politique (absence de volonté politique). Mais on pourrait aussi faire apparaître l'homologie de cette tentative dans le champ juridique avec la tentative de construire le familial comme catégorie d'action publique dans le champ politique, dont témoigne le texte de 1939. Même approche inductive, même volonté de globalisation, même difficulté à définir la famille, absence de consentement

juridique ou démocratique des individus. La position de Robert Savatier devient ainsi tout à fait centrale dans la familialisation politique et juridique de l'époque.

La question du vote familial est aussi au croisement de plusieurs logiques (Astier, Breillat, 1983). Dans le prolongement de la revendication des mouvements familiaux depuis le début du siècle, il s'agit une fois encore de valoriser la famille par rapport au célibat dans une perspective familialiste et nataliste. Mais sans oublier que pour les fractions les plus conservatrices, cette alternative n'est jamais exempte d'anti-parlementarisme, voire d'opposition au suffrage direct et universel. L'exclusion du vote féminin jusqu'en 1945 suscite aussi plus largement une interrogation sur des techniques d'élargissement du suffrage, y compris dans la problématique démocratique. Chez quelques juristes, le vote familial a pu être parfois présenté comme un moyen de suffrage intégral (Duguit, Gounot) ; le chef de famille votant au nom des siens, ceux-ci disposeraient ainsi d'un droit indirect. On a pu recenser une dizaine de propositions de loi sous la Troisième République tentant de faire aboutir cette orientation, mais en vain.

Évidemment porteur de cette revendication, vu le choix de ses experts, le Haut comité de la population de 1939 avait bien tenté d'introduire le vote familial dans le « Code de la famille » en préparation, mais le projet avait été bloqué par le gouvernement. Ce qui nous révèle l'existence d'un rapport de force tranché sur cette question fondamentale, et même constitutionnelle, eu égard à la doctrine radicale-socialiste et à la République, quand le consensus avait été recherché et obtenu sur pratiquement tous les autres points à l'étude. Pour les natalistes comme pour les familiaux, le vote familial se situe dans la cohérence du projet de codification (Haury, 1939).

Seule exception remarquable dans le siècle, le projet constitutionnel de Philippe Pétain, après que les pleins pouvoirs lui aient été confiés par la loi du 10 juillet 1940. « L'État reconnaît les droits des communautés spirituelles, familiales, professionnelles et territoriales au sein desquelles l'homme prend le sens de sa responsabilité sociale et trouve appui pour la défense de ses libertés » (article 5), affirme de projet. C'est pourquoi la famille doit être représentée au sein du Conseil National. Plus précisément encore, le projet stipulait que « sauf dans les élections professionnelles, un suffrage supplémentaire est attribué aux chefs de familles nombreuses à raison de leurs responsabilités et de leurs charges » (article 7), et que « le père ou éventuellement la mère chef de famille de trois enfants ou plus, a droit à un double suffrage » (article 21). Ces ambitions ne seront guère mises en œuvre. Cependant, c'est dans cet esprit, que la représentation des familles est organisée dans différentes instances. Des places sont, par exemple, réservées aux chefs de famille dans les conseils municipaux des villes de plus de 2000 habitants.

La famille devient ainsi « représentable » parmi d'autres intérêts, en grande partie parce que le familial est une topique centrale pour le système politique et social recherché par Vichy alternativement à la République, mais aussi plus techniquement parce que, dans un système corporatif généralisé, la famille reste « un critère discriminant de la représentation de ces (différents) intérêts » (Millard, 1996).

Comme la personnalité morale, le vote familial tel que précisé dans les projets de Constitution ne sera finalement pas appliqué. Le vote familial, un temps envisagé dans la Corporation paysanne, n'y est pas non plus mis en œuvre et la présence obligatoire de pères de

famille dans les conseils municipaux des grandes villes entraîne des difficultés⁵³. On ne validera finalement la technique juridique du vote familial qu'en interne, dans le cadre exorbitant de la représentation des intérêts familiaux, à partir de la loi Gounot.

3.1.4.2. La validation politique du Corps familial. La loi Gounot

Le travail préparatoire est entrepris au sein d'une commission *ad hoc* du Comité consultatif de la famille (arrêté du 18 juillet 1941). Bouclé en moins de dix mois, le projet de loi sur la représentation officielle des familles est finalement adopté le 29 décembre 1942 ; sa mise au point est due à son rapporteur Emmanuel Gounot⁵⁴ qui, dans la commission, assure la continuité du projet Monsaingeon de 1930, lui-même absent de la scène institutionnelle à cette date.

Durant la première phase de conception technique du projet, le Commissariat général à la famille dispose effectivement d'une capacité d'initiative et de réaction. Par contre, il semble peser beaucoup moins dans la mise en forme proprement administrative du texte, malgré les efforts déployés par le Pr. Rouast et M^e Gounot pour qu'aboutisse rapidement le règlement d'administration publique prévu par la loi. Ce qui révèle l'existence d'enjeux supérieurs.

Au demeurant, la loi Gounot légitime et aménage le cadre d'une représentation familiale auprès des pouvoirs publics. C'est une innovation considérable par rapport aux conceptions de la représentation sociale sous la Troisième République. Il institue à cet effet un dispositif spécifique de la base au sommet ; dans chaque commune, canton ou quartier des grandes villes une association de familles unique est à créer, à l'échelon départemental une union de ces associations et à l'échelon national une fédération nationale des familles françaises. Ces associations sont ouvertes aux seules familles légitimes françaises.

⁵³ Cette préoccupation reste présente dans tout l'imaginaire politique français en matière familiale depuis la guerre. La nécessité de faire une place à la famille, via les représentants des associations familiales, sera reprise dans le discours de Bagnex du Général de Gaulle, dans *La République moderne* de Pierre Mendès-France, dans le projet de régionalisation de 1969 et se trouve aujourd'hui effectivement réalisée au sein du Conseil économique et social, chambre essentiellement consultative, il est vrai.

⁵⁴ Emmanuel Gounot est alors avocat au Barreau de Lyon, animateur des Semaines sociales et militant familial dans le Rhône.

Leur vocation est définie par les sept missions suivantes :

1. Donner leur avis aux pouvoirs publics sur les questions d'ordre familial ;
2. Représenter officiellement les familles auprès des pouvoirs publics ;
3. Développer l'esprit familial par la propagande, l'enseignement et l'éducation ;
4. Gérer des services d'intérêt familial, y compris des services confiés par les pouvoirs publics, comme les Maisons de la famille (et plus tard, la tutelle aux prestations familiales, œuvre de police administrative) ;
5. Collaborer avec les organisations professionnelles pour toutes les questions intéressant à la fois la famille et la profession ;
6. Par toutes initiatives, défendre, encourager et aider la famille, et notamment lutter contre l'immoralité et les fléaux sociaux⁵⁵ ;
7. Apporter un appui moral et matériel aux divers groupements à but familial.

La tutelle administrative sur ces associations est très lourde⁵⁶ C'est une pratique exorbitante par rapport à l'esprit de la loi de 1901 que l'on retrouve dans d'autres associations relais des politiques publiques de cette époque (Garrigou-Lagrange, 1970, Chauvière, 1987).

Les mouvements familiaux privés peuvent continuer d'exister mais en extériorité par rapport à ce système de représentation institutionnelle. Certains d'entre eux seront séduits par cette innovation pendant que d'autres, au contraire, jugeront insupportable la tutelle de l'État qu'elle implique. Finalement, la loi Gounot n'aura dans l'immédiat que des effets très réduits. A la fin du régime, trois unions départementales seulement seront constituées (Loiret, Seine et Seine-et-Oise).

Ces associations de familles de la loi Gounot, fortes d'un pouvoir collectif démesuré - et l'UNAF d'aujourd'hui, qui en est l'héritière - peuvent être considérées comme une super-personnalité civile des familles organisées, dont le bénéfice est élargie par la loi à toutes les familles de France. Mais c'est bien sûr au prix de l'acceptation d'une incorporation sans précédent par l'État administratif, c'est-à-dire d'une sorte de convention de conformité et d'objectif entre l'Etat et la société civile, laquelle est alors considérée comme ne pouvant être qu'intrinsèquement familiale⁵⁷. Au terme de cette reconfiguration rapide et éphémère, marquée par l'échec du projet de personnalité civile de la famille, la famille sortira cependant plus socialisée que jamais, dans sa double nature publique et privée. Vichy prépare ainsi paradoxalement le terrain des politiques familiales de l'après-guerre (natalisme du *baby boom* et politique universelle d'allocations familiales).

La loi Gounot marque incontestablement la victoire des familiaux et des familiaux catholiques. Mais elle est aussi à mettre en parallèle avec la Charte du travail et tout le développement des Corps professionnels dans les conditions non démocratiques du moment. En consacrant l'organisation publique du mouvement familial en un Corps familial, elle

⁵⁵ Comme par exemple avec la Corporation paysanne, d'où naîtra le mouvement familial rural d'aujourd'hui (GRMF, 1995).

⁵⁶ La composition du bureau est soumise à l'agrément du délégué régional à la famille. Un représentant de l'État est membre de droit du comité directeur de l'union départementale et de la fédération nationale.

⁵⁷ Il en ira différemment à la Libération, avec la restauration de la République.

légitime l'idée d'une opposabilité des familles organisées aux Corps de métiers. C'est une réponse légale au problème ancien de la représentation des Corps intermédiaires (Chauvière, 1998). C'est aussi une alternative institutionnelle importante aux conceptions de la démocratie en vigueur sous la Troisième République.

L'acte législatif, dit loi Gounot, qui ouvre un chapitre nouveau de la cause familiale, n'intégrera pas le « Code de la famille » avant la Libération. On ne peut que formuler quelques hypothèses pour l'expliquer : conjoncture tendue de l'après 1942, suite des conflits entre juristes maréchalistes sur l'existence même de ce texte, retards techniques ? Pourtant le Commissariat général à la famille est au zénith. Au demeurant, codifié ou non, ce texte occupe une place essentielle dans la stratégie de consolidation du familial sous Vichy. Il constitue une des clés de voûte du projet familialiste.

3.1.5. Explicitation et marquage politiques du familial

Si l'assimilation totale du texte de 1939 à Vichy est évidemment une erreur, celui-ci n'en reste pas moins profondément transformé et même stigmatisé par l'épisode vichyssois.

L'analyse de la mise en œuvre de techniques juridiques, largement reprise d'Eric Millard (1995) montre bien cette évolution. Partant de la famille comme objet sectoriel positif (la famille comme groupe social à protéger, la famille comme facteur de natalité) et/ou négatif (la catégorie famille ne fait sa place qu'à reculons ou par nécessité tactique dans l'affichage administratif républicain), le régime de Vichy favorise le glissement décisif vers la famille comme objet administratif à part entière et même, indirectement, comme sujet politique, sans toutefois aller jusqu'au terme d'un tel projet.

Le familialisme en actes sous Vichy parvient donc à détacher les préoccupations familiales du strict natalisme, au besoin contre certaines ligues de familles nombreuses. Il réussit de même à dénoyauter les préoccupations familiales des préoccupations sociales ou sanitaires, au besoin contre les ultras du régime. En imposant une forte « logique de conviction », il parvient à reconstruire les compétences détachées sur un mode relativement universaliste, apolitique et patriotique, au besoin contre l'occupant. En un mot, prolongeant les ouvertures de la Troisième République finissante, Vichy explicite la politique familiale française, ce que ne renieront pas les gouvernements suivants. À la Libération, les pouvoirs publics sauront s'inspirer de cet acquis, sans toutefois s'inscrire dans la continuité de l'action publique familialiste. Le Plan français de Sécurité sociale permettra ce passage.

3.2. Dans les réaménagements de la place du familial à la Libération

À la Libération, l'action publique dans le champ familial est fortement recomposée, tant du fait de la rupture avec les politiques du gouvernement de Vichy (sauf exceptions), qu'en raison du jeu partisan dans l'après-guerre et surtout de la nouvelle conception des politiques publiques dans le domaine du social, avec notamment le Plan français de Sécurité sociale.

En 1946, la protection de la famille est de nouveau hissée au rang de priorité nationale et la réforme de la Sécurité Sociale intègre une branche famille, non sans enjeux entre les forces politiques du tripartisme (PCF, socialistes et surtout catholiques sociaux du MRP qui obtiendront qu'on préserve la spécificité des caisses d'allocations familiales). S'ouvre alors ce

qu'Antoine Prost a justement appelé « l'âge d'or de la politique familiale » (Prost, 1984), sans pourtant que jamais cette orientation ne se traduise de manière trop visible dans l'écriture politico-administrative française.

Dans ces conditions socio-historiques particulières, le « Code » de 1939 n'est pas touché, mais il n'est pas non plus une priorité sur l'agenda politique. Aucune procédure de dénonciation n'est d'ailleurs nécessaire, s'agissant d'un document sans valeur législative. C'est ainsi que le texte voit certaines de ses principales matières faire l'objet de controverses et de réorientations importantes (allocations familiales), sans que son existence devenue paysagère ne soit elle-même en discussion.

Est-ce parce que les acteurs réformateurs assimilent malgré tout le concept de politique familiale globale codifiée davantage à Vichy qu'aux initiatives de 1938/39 ? Est-ce parce que la question de la codification dans le champ familial passe alors au second plan ? Ou est-ce pour quelque autre raison, notamment la concurrence d'un autre référentiel à prétention globalisante, à savoir la Sécurité sociale généralisée ?

Au demeurant, du fait de la continuité administrative et de la stabilité de la plupart des acteurs intermédiaires de la cause familiale (réseau public/privé d'action familiale), le texte de 1939 reste un outil de référence routinisé, en partie vidé mais mis à jour, utile et utilisé.

Si l'idée de recodifier ne revient pas sur l'agenda avant 1948, les principales matières rassemblées en 1939, parfois enrichies de certains textes non abrogés de la période 1940/1944, restent donc formellement organisées par référence à la famille.

L'ordonnance du 3 mars 1945, qui crée les associations familiales, l'UNAF et les UDAF, en républicanisant l'héritage de la loi Gounot de 1942 sur les associations de familles, ne prend formellement pas place dans le « Code », mais bénéficie cependant de son effet social, avant d'être elle-même codifiée en 1956.

Plus tard, les matières essentielles, comme les dispositions relatives aux allocations familiales et quelques autres prestations, mais aussi des manières secondaires comme les dispositions fiscales, pénales ou éducatives iront migrer vers d'autres cadres juridiques : notamment vers le Code de la Sécurité sociale de 1956, vers le Code pénal, vers le Code des Impôts directs de 1945.

Pour toutes ces raisons, on ne peut pas tout à fait écrire, comme le fait Dominique Ceccaldi que « le régime du Code de la famille » s'arrête avec les réformes de structures de la Sécurité sociale (1957). Amenuisé certes, le régime normatif qu'il inspire n'en continue pas moins de courir, jusqu'à la refonte en 1956. Mais on ne peut pas dire non plus, avec Charles Bonnet, journaliste appointé par la CNAF traitant de cent ans d'histoire, qu'au lendemain de la Libération « le Code de la famille a été amélioré et incorporé dans un régime de Sécurité sociale et un régime d'allocations familiales » (Bonnet, 1978). Car le texte n'est pas réductible aux seules prestations qu'il organisaient depuis 1939. La Libération est un moment de restructuration en profondeur du champ.

3.2.1. La direction de la Population, une administration de la famille masquée ?

Avec tout son personnel, sauf le commissaire général en personne, le Commissariat général à la famille survivra quelques temps à la Libération de Paris. Il rouvre le 28 août 1944 sous l'autorité du Père Chaillet (un jésuite lyonnais, animateur des *Cahiers du Témoignage chrétien*) qui est officiellement chargé de sa liquidation comme organisme de Vichy. Pourtant

un accord est trouvé qui, de septembre 1944 à avril 1945, charge Robert Prigent (militant familial catholique, fondateur du MPF et membre du MRP) des fonctions de Commissaire général à la famille, à titre provisoire. Enfin, pendant quelques mois encore, entre avril et novembre 1945, est constitué par François Billoux (PCF), ministre de la Santé publique, un Commissariat général à la famille et à la population confié au démographe Alfred Sauvy ; c'est là le dernier avatar du Commissariat général à la famille de Philippe Renaudin, qui à titre personnel connaîtra une fin de carrière au Conseil d'État.

Dès le second Gouvernement provisoire, la famille devient une attribution spécifique au sein de la direction générale de la Population et de l'Entraide, le ministre de la Population étant alors le même Robert Prigent (son ministère est alors distinct de celui de la Santé publique, confié à un communiste). Puis, au fil des ans, la famille régressera dans la hiérarchie des compétences administratives, de direction à sous-direction en association avec l'enfance. Elle ne fera résurgence dans l'écriture politique qu'en 1978-1979 puis à partir de 1981 (Chauvière, 1993).

La direction générale de la Population et de l'Entraide comprend donc à ses débuts, un directeur général (Emmanuel Rain, MRP), ainsi que plusieurs directions distinctes dont la direction de la Famille et la direction du Peuplement et des Naturalisations.

Cette direction de la Famille est constituée d'un directeur (Herman) et de 5 bureaux. Ces derniers assurent une bonne continuité des compétences par rapport au Commissariat général à la famille de 1941. Le premier est chargé du statut de la famille et de l'examen des textes législatifs et réglementaires ; le second est chargé de l'économie familiale ; le troisième des mouvements familiaux, des médailles et les prix ; le quatrième des professions représentées tout particulièrement par les assistantes sociales ; enfin, le cinquième est spécialisé dans la formation ménagère familiale et les colonies de vacances.

INTITULES DES UNITES	COMMISSARIAT G ^{AL} A LA F. 1942	DIRECTION DE LA FAMILLE 1945
section 1/ premier bureau	Études et <i>législation</i> Documentation, statistiques	Statut de la famille Examen des textes <i>législatifs</i> et réglementaires
section 2/ second bureau	Aide à la famille et <i>service social</i>	Economie familiale
section 3/ troisième bureau	Éducation et protection morale de la famille	<i>Mouvements familiaux</i> Médailles et prix
section 4/ quatrième bureau	Enfance	<i>Assistants sociaux</i>
section 5/ cinquième bureau	Propagande et <i>mouvements familiaux</i>	Formation ménagère familiale Colonies de vacances
services extérieurs	Délégués régionaux à la famille	non

Le droit, la législation occupent la place prépondérante, avec un accent mis sur l'examen des textes à la Libération, probablement dans le but de revoir la législation de Vichy. Les deux structures ont aussi pour attributions essentielles le service social spécialisé dans l'aide à la famille (auquel vont rapidement s'adjoindre les travailleuses familiales comme profession labellisée en 1949, la formation ménagère et l'économie familiale comme nouveau cadre d'action en faveur des familles), les mouvements familiaux (libérés de l'idée de propagande), avec toutefois un rapprochement avec les médailles et les prix, qui révèle le caractère routinier de l'action administrative. Le Commissariat général ajoutait une compétence en direction de l'enfance qui n'est plus explicitée comme telle. Enfin, les services extérieurs spécifiques ont disparu. En somme, le Commissariat général restait une administration de mission. La direction de la Famille montre au contraire les caractéristiques et la rationalité d'une administration de gestion.

En 1945, les questions de protection sociale de la population, de lutte contre les fléaux sociaux et toute la politique de l'immigration seront traitées à part, au sein de la direction du Peuplement et des Naturalisations, installé à une autre adresse que la direction de la Famille. Cette seconde entité comprend une sous-direction des Naturalisations, avec un service des renseignements et un service de l'Union française, des Libérations, des Déchéances.

3.2.2. La républicanisation d'un pôle institutionnel élargi

La notion de pôle institutionnel, hors administration centrale, concerne ici les instances expertes et consultatives explicitement référées à la Population et à la Famille. Ce sont alors, d'une part, le Haut Conseil à la population et à la famille de 1938, reconstitué par décret le 12 avril 1945, le Comité consultatif de la famille de 1941 devenu Conseil supérieur de la famille en 1943, non dissous à la Libération et l'INED, créée par ordonnance le 24 octobre 1945 (issue de la Fondation pour l'étude des problèmes humains d'Alexis Carrel de 1941). Mais c'est aussi, d'autre part, l'UNAF de 1945, issue du Comité de coordination des mouvements familiaux de 1942 et de la loi Gounot de 1945⁵⁸.

Aucune de ces instances ne figurait comme telle dans le « Code » de 1939, sauf le Comité consultatif de 1941, dans la réédition de la même année. Mais toutes s'y adossent, à tout le moins participent à un co-étayage du familial.

3.2.2.1. La reconstitution des instances intermédiaires d'instruction et de consultation

On sait le rôle expert du Haut comité dans le processus de codification dès 1938. On a également suivi durant Vichy la création d'un Comité consultatif de la famille, reprenant les missions du Conseil supérieur de la natalité et celles du Haut comité de la population, puis à son tour transformé en Conseil supérieur de la famille.

En 1944, le gouvernement décide de créer au ministère de la Santé publique un secrétariat général à la Population et à la Famille. Alfred Sauvy en est chargé. Il est alors imaginé que soit parallèlement constitués un Comité interministériel de la population et de la famille, ainsi qu'un Conseil consultatif de la population et de la famille. Le décret du 12 avril 1945 établit conjointement le Comité interministériel et un Haut comité consultatif de la population et de

⁵⁸ L'idée de représentation familiale n'est pas abandonnée avec la Libération. Ainsi, Paul Coste-Floret présente au nom du MRP le 9 avril 1946 un projet de bicamérisme, dans lequel la seconde chambre serait pour partie élue par les associations familiales.

la famille. La première instance est chargée d'orienter l'action des ministères dans la préparation et l'exécution de toute mesure relative à la population et à la famille (article 2), pendant que l'autre est consulté par le gouvernement sur toute mesure concernant la protection de la famille, le développement de la natalité, le peuplement rural, la déconcentration urbaine, l'établissement des étrangers sur le territoire français et leur intégration à la population française (article 3) - à l'exception donc de la protection sociale, dont le cadre d'action est passé au ministère du Travail. Le ministre de la Santé d'alors, François Billoux (PCF), signataire du décret, n'en critique pas moins l'éclatement institutionnel.

La composition du Haut comité montre une grande continuité des hommes mais aussi une première ouverture à des représentants politiques ou syndicaux. Ainsi retrouve-t-on en 1945 les Boverat, Doublet et Landry, déjà présents en 1939, Robert Prigent, le Dr Monsaingeon (ancien président de la Ligue des familles nombreuses), Mme Collet (représentant La plus grande famille), ainsi que le Pr. Debré (membre de l'Académie de médecine), M. Blocq-Masquart (CNR et député MRP) et Mme Delabit (CGT). Georges Mauco en est nommé secrétaire. Tous se retrouveront lors du renouvellement de 1950, plus Georges Pernot, Alfred Sauvy, devenu directeur de l'INED et Emmanuel Rain, militant MRP, directeur général de la Population et de l'Entraide.

L'élargissement tout relatif des hommes et des compétences, ne peut donc pas masquer la permanence d'un groupe d'experts, militants de la cause nataliste et familiale, qui s'est imposé auprès de la Présidence du Conseil, sous des intitulés variables, depuis 1938/39 (Virem, 1992). On observe même, pendant cette courte période de changement, un jeu de chaises tournantes pour plusieurs d'entre eux comme Prigent, Sauvy, Monsaingeon, etc. qui cumulent les postes ou circulent d'une fonction ou mission à une autre.

Reconstitué, le Haut comité se voit rapidement chargé dès 1945 de préparer pour le ministère de la Santé publique plusieurs projets complétant de fait le « Code de la famille ». Il s'agit par exemple de commandes techniques, visant à faire passer l'allocation au deuxième enfant à 15% du salaire moyen et au troisième à 25%. Il faut noter, que dans les conditions de l'année 1945, tous les travaux du Haut comité ne sont pas systématiquement soumis à l'examen des représentants des ministères. Il y a donc une certaine marge de manœuvre pour ceux qui y siègent.

En revanche, plusieurs ordonnances importantes modificatives du « Code de la famille » sont examinées sinon inspirées par le Haut comité et notamment, une fois encore, par les travaux d'Adolphe Landry, alors Conseiller de la République de la Corse. Finalement bon nombre des mesures adoptées dans l'immédiat après-guerre sont issues ou ont été soumises au Haut comité. C'est le cas des allocations de maternité, des allocations prénatales et de l'allocation de salaire unique, l'allocation de salaire unique aux mineurs étrangers, qui constituent les nouvelles prestations familiales ; c'est aussi le cas de la suppression des droits de consommation sur le sel et le sucre ou encore de la diminution du nombre des débits de boisson ; c'est enfin le cas d'une réforme externe mais qui bouscule les énoncés de 1939 et années suivantes, l'institution du quotient familial (loi de finances de décembre 1945). La plupart de ces mesures seront adoptées par l'Assemblée nationale dès 1946⁵⁹.

Les autres dossiers dont est chargé le Haut comité concernent surtout la politique de l'immigration et non plus la famille. Mais les prises de positions publiques du secrétaire

⁵⁹ Pendant les 20 années suivantes, jusqu'en 1966, le Haut comité ne connaîtra de réforme ni dans sa structure ni dans ses méthodes de travail.

Georges Mauco, sur le statut des étrangers et des juifs, sont dénoncées en interne et en externe et contribuent à ruiner la crédibilité de l'institution.

Enfin, le Haut comité n'est plus tout à fait seul. Son monopole est entamé par l'apparition d'un nouveau acteur collectif légitime l'UNAF qui, lui aussi, est chargé d'éclairer les choix gouvernementaux et qui dispose pour cela d'une légitimité représentative. Cette différenciation est essentielle pour comprendre les transformations en cours du débat public et de la préparation des mesures, en même temps que s'inscrit dans les institutions la continuité du familialisme d'État.

3.2.2.2. Place de l'ordonnance de création de l'UNAF

1945, le Gouvernement provisoire républicanise par ordonnance l'héritage juridique et institutionnel de la loi Gounot, en l'allégeant d'une excessive tutelle administrative et en libéralisant l'édifice à sa base. Il conserve tout de même le principe de l'unicité de la représentation nationale et départementale et les principales missions spécifiques de l'institution. Ce sera l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et les Unions départementales (UDAF). En réalité, on peut considérer que l'ordonnance emprunte à la fois au Centre de coordination et à la loi Gounot. Elle représente une transaction entre le pluralisme associatif et l'unicité du Corps familial (avec le vote familial, conservé en interne).

Les acteurs de cette reconduction à la Libération s'inscrivent dans la continuité avec quelques inflexions. Soit d'abord les dénommés Bouxom, Ferté, Pernot, Monsaingeon. Bouxom représente le Mouvement populaire des familles, issu de la JOC. Ferté, lui, représente le Mouvement familial rural, issu formellement de la Corporation paysanne et idéologiquement de la JAC. Pernot est déjà bien connu. Si Monsaingeon est médecin, c'est surtout un grand notable des ligues de familles nombreuses, il a des états de service dans la résistance et il passe pour être peu dogmatique. Il sera du reste le premier président de l'UNAF, en 1945. Tous, sauf Monsaingeon, faisaient partie du Comité consultatif de la famille en 1941, puis, à l'exception de Bouxom, du Conseil supérieur de 1943. Ils constituent un premier groupe.

Un deuxième groupe rassemble quelques intellectuels catholiques engagés auprès des familiaux. Parmi eux deux noms dominent : Paul Archambault, qui donnera une doctrine à l'UNAF dans son important rapport au conseil d'administration de juin 1946, et surtout Georges Hourdin, le secrétaire appointé du Centre de coordination et d'action des mouvements familiaux depuis 1941. Ce dernier était personnellement en réseau, comme Prigent, avec l'Organisation civile et militaire, le MRP et le gouvernement provisoire.

Le troisième groupe est composé des anciens collaborateurs de Philippe Renaudin au Commissariat général à la famille : Péraud, de Véricourt, et surtout Desmottes, le chef de bureau chargé du statut juridique de la famille et de la législation familiale, qui semble faire aussi fonction de directeur de cabinet du Commissaire. C'est lui d'ailleurs qui sera chargé de la réalisation technique de la républicanisation de la loi Gounot, avant l'ordonnance de 1945 sur l'UNAF ; c'est donc lui qui fabrique l'hybridation du modèle Vichyssois et des valeurs républicaines.

Enfin l'homme-clé, parce que l'homme de la transition, c'est Robert Prigent.

Ancien ouvrier électricien à Dunkerque, **Robert Prigent** est d'abord militant de la JOC puis de la CFTC. Proche des *Semaines sociales*, il devient responsable de la Ligue ouvrière chrétienne puis, avec Paul Bacon (futur ministre du Travail sous la Quatrième République), l'un des artisans en 1941 de la transformation de ce mouvement d'action catholique en un mouvement familial populaire, le Mouvement populaire des familles. Il représente son mouvement dans les différentes instances consultatives de la politique familiale de Vichy. Parallèlement, il est dans la résistance avec l'Organisation civile et militaire et, à ce titre, se retrouve à l'Assemblée consultative d'Alger en 1943, où il s'impose comme spécialiste du vote des femmes et de la famille. Il entre au MRP en 1944 (GRMF, 1985).

À ce moment précis, il est à la fois un militant politique, syndical et associatif d'orientation familiale et sociale, un transfuge des institutions familiales de Vichy et un résistant, qui s'est même retrouvé à l'Assemblée consultative d'Alger en 1943. Fort de ces références, il réussit à sauver une partie de l'œuvre accomplie, après avoir pris transitoirement les rênes du Commissariat général à la famille. Certes la décision relèvera *in fine* du général de Gaulle, mais Georges Desmottes confirme le rôle central de Robert Prigent dans la transaction politique et la force de son argument « progressiste » mettant en parallèle les syndicats professionnels légalisés en 1884 et la représentation des familles des années 40⁶⁰.

La question du contenu est ici à opposer à une conception trop strictement technique de la décision. En l'espèce, le contenu de la compétence famille apparaît essentiel pour comprendre les ressorts et les limites de cette reconduction. Le familial ne désigne pas que la catégorie des destinataires des prestations, c'est aussi un levier dans la normalisation des comportements privés et publics et un enjeu d'organisation collective. Dans ces deux derniers domaines, l'action du Commissariat général à la famille a manifestement été innovante, contrairement au premier domaine sur lequel il n'a pas eu de compétences explicites (et sur lequel, la direction de la Famille après-guerre n'en aura pas davantage).

C'est donc une double représentation, tout à la fois de la place légitime de la famille dans la société et des rôles attendus des familles dans l'œuvre nationale, qui franchit intacte la Libération, et dont la loi Gounot républicanisée est un des symboles, aux côtés des CAF dans le système Sécurité sociale (GRMF, 1985 ; Desmottes, 1955). L'enjeu dépasse évidemment la stricte question technique du « Code de la famille ». En tout cas, ce dernier n'apparaît d'aucune manière comme argument dans les échanges.

3.2.3. Sécurité sociale, la concurrence d'un nouveau référentiel politique

Avec les ordonnances de 1945, les prestations familiales deviennent partie intégrante du Plan français de Sécurité sociale. Par voie de conséquence, elles sortent du « Code » de 1939. Mais elles ne seront réellement intégrées dans le Code de la Sécurité sociale qu'en 1956, à sa création.

⁶⁰ Au delà de cet argument, le parallèle avec le syndicalisme ouvrier serait important à approfondir, du point de vue notamment des logiques d'agrégation des intérêts. Voir Soubiran-Paillet (1992).

La question de la place des allocations familiales dans la Sécurité sociale s'inscrit tout à la fois dans la continuité du projet familialiste, mais aussi, vu la conjoncture, dans une nouvelle donne politique et institutionnelle, dont les règles ont changé. Continuité des acteurs, déplacement de l'objet et renégociation des territoires vont dominer la décennie qui débute en 1946.

Du point de vue des contenus, le nouveau régime se caractérise avant tout par la continuité et la consolidation des mesures antérieures, plus quelques innovations pour compléter la panoplie. La loi du 22 août 1946 crée un régime dit de prestations familiales, regroupant ainsi, « codifiant » disent même certains documents, les allocations de maternité, les allocations familiales proprement dites dont le taux est de nouveau majoré, les allocations de salaire unique et les allocations prénatales (une innovation). Le bénéfice de ces mesures est étendu à toute personne française ou étrangère résidant en France, ayant charge d'enfant, que le lien soit de parenté, d'alliance ou de confiance (enfants recueillis ou confiés). La limite d'âge pour ouvrir droit est repoussé de 15 ans à 17 ans ou 20 ans, le cas échéant. Le salaire unique aux jeunes ménages est maintenu, ainsi que la possibilité du cumul de l'assistance à la famille et des allocations familiales. À plusieurs reprises entre 1947 et 1951, les taux seront encore relevés. Entre-temps, en 1948 on aura créé, comme nouvelle branche des prestations familiales, mais cette fois sur critères de ressources, l'allocation logement, ce qui allait d'ailleurs susciter une hostilité du ministère du Travail, au motif qu'il ne revenait pas à la Sécurité sociale de financer la construction.

Enfin, une monumentale circulaire du 2 juillet 1951 constitue une « codification » plus poussée de la réglementation devenue foisonnante, mais pas encore un code. Le Haut comité de la population et de la famille émet régulièrement un avis sur ces projets et certains sont sans doute nés en son sein. La référence au « Code de la famille » est ainsi contournée et même outrepassée.

Ce dépassement est d'autant plus important qu'un débat public s'est ouvert sur la question des structures de gestion, qui est en réalité celle de la combinaison des légitimités en présence. Comme suite aux travaux de la direction générale des Assurances sociales au début de l'année 1945 que dirige Pierre Laroque, le gouvernement cherche visiblement à rompre totalement avec le passé.

La commission Parodi, du nom du ministre du Travail, est chargée d'étudier un projet d'ordonnance. Mais le débat est vif au sein de cette commission, qui voit s'opposer au projet gouvernemental non seulement les représentants des caisses d'allocation familiales, ceux des organisations mutualistes mais aussi l'unique représentant du ministère de la Santé publique, Robert Prigent (MRP). Tous réclament un régime spécial pour les allocations familiales. Leur argumentation commune est d'abord que si tous les risques sont rapprochés, les intérêts de la famille seront relégués au second plan. La nouvelle scène de débat est ainsi devenue politique, au sein du tripartisme, le MRP défendant la spécificité du familial. Elle s'est aussi déplacée du ministère de la Santé à celui du Travail. Au demeurant, sans l'exclure, elle n'intègre pas de manière déterminante le Haut comité, qui d'ailleurs n'est recréé qu'en avril 1945.

Le gouvernement veut substituer au système antérieur une caisse unique par circonscription géographique, chargée d'appliquer un taux unique de cotisation et administrées par un conseil composé exclusivement d'allocataires élus. Le projet de caisse unique et de cotisation unique implique donc un changement du statut des caisses d'allocations familiales patronales et surtout leur fusion dans les structures de la Sécurité sociale. L'Assemblée consultative provisoire se prononce également contre la pluralité des caisses. Un temps, Robert Prigent se

rallie tactiquement à la caisse unique, mais dans le but, semble-t-il, d'obtenir l'émancipation des caisses d'allocations familiales de l'emprise patronale.

Un autre débat porte sur la question du mode de désignation des membres des Conseils d'administration, qui voit de nouveau le représentant du ministère de la Santé, du MRP et des mouvements familiaux, Robert Prigent, défendre l'élection des délégués ouvriers par l'ensemble des salariés ainsi qu'une représentation des associations familiales, es qualité.

Finalement, le texte du gouvernement s'en trouve modifié. Prenant acte des désaccords, il conserve son projet de caisse unique, mais fait des concessions sur le mode de gestion ; il se rallie notamment à la formule de la désignation par les organisations professionnelles, en y intégrant les associations familiales parmi les représentants des salariés.

Comme pour l'ensemble du système Sécurité sociale, la nouvelle organisation des prestations familiales se caractérisera donc par la cogestion entre les partenaires sociaux (patronat et représentants syndicaux des allocataires salariés), avec toutefois une spécificité de taille : la place des représentants familiaux des allocataires (via UNAF, UDAF et mouvements familiaux) dans les conseils d'administration et aux élections sociales. Il y a dans cette nouvelle donne, une pérennisation institutionnelle du champ familial, tel que spécifiquement porté par Vichy.

Après un débat à l'Assemblée consultative, qui voit Robert Prigent en minorité sur les amendements qu'il défend (notamment sur l'autonomie des caisses d'allocations familiales), la réforme est finalement adoptée par ordonnance du 4 octobre 1945, puis validée par l'Assemblée nationale constituante le 19 mars 1946. Elle se caractérise par le dessaisissement des groupements patronaux et l'apparition d'un concept de service public, l'unicité de caisse, l'unicité du financement et la gestion par les représentants des familles allocataires désignés par les organisations professionnelles. C'est aussi cette ordonnance qui rattache les prestations familiales à l'administration de la Sécurité sociale, les détachant du cadre qui leur donnait sens depuis 1932 et qu'avait consolidé le « Code » de 1939.

Dans la deuxième Assemblée constituante de juin 1946, avec 163 députés, le MRP devance aussi bien le parti communiste que le parti socialiste. Cette nouvelle donne politique a deux conséquences. La CFTC accepte désormais de participer à la gestion des organismes de Sécurité sociale. Le débat sur la spécificité des caisses d'allocation familiale au sein de la Sécurité sociale est relancé, mais en se déplaçant au sein même de la Fédération nationale des organismes de sécurité sociale, organe technique et de coopération entre les différentes branches. La question de la spécificité de la branche familiale y voit s'affronter deux thèses radicalement opposées.

L'homme clé de cette nouvelle brèche est Roland Lebel, plus technicien que familial.

Licencié en droit, **Roland Lebel** entre à la fin des années 30 à la caisse de compensation de la région parisienne, comme agent payeur. Pendant la guerre, il est chargé de « ce qu'ils appelaient pompeusement le contentieux », selon son expression.

En 1945, il devient secrétaire de la section CGT. Entre 1946 et 1948, il est successivement sous-directeur des prestations familiales à la CAF de Paris, directeur de la FNOSS (Fédération nationale des organismes de Sécurité sociale) et directeur de l'UNCAF (Union nationale des caisses d'allocations familiales).

Après la scission CGT/FO, il sera le seul responsable FO dans cette structure et c'est à ce titre qu'il entre au Conseil d'administration de l'UNAF, remarquant alors : « si j'avais été CFTC, je les aurais moins intéressé » !

Au total, durant plusieurs décennies, il incarnera dans ces différentes institutions une sensibilité familiale très minoritaire.

Après un vote, la FNOSS se prononce de façon très nette en faveur de l'autonomie juridique des caisses d'allocations familiales. La nouvelle fédération se constituera le 18 janvier 1947, sous la forme de l'Union nationale des caisses d'allocations familiales (UNCAF) dont le premier président sera un ingénieur polytechnicien, Roger Monnin, également président de La famille du cheminot (créée en 1943). L'autonomie des caisses d'allocations familiales sera finalement consacrée à la quasi unanimité de la Chambre par la loi du 21 février 1949.

Cette période conduit donc à la reconstitution d'un territoire administratif du familial dans la politique de protection sociale. Le nouvel espace est libéré de la domination patronale, considéré comme un service public, séparé des autres institutions du familial mais substantiellement lié à elles. Il est surtout contraint au plan fonctionnel par le problème commun avec les autres branches du recouvrement, et sur le terrain politique, par une commune crainte du renforcement du contrôle de l'État sur les organismes.

À en juger par les archives de Roger Monnin ou les entretiens avec Roland Lebel, à l'UNCAF, le « Code de la famille » ne fonctionne plus du tout comme moteur de l'action. Pourtant, malgré son peu d'effectivité référentielle dans la définition et la législation sur les prestations familiales, on peut considérer que le texte de 1939 joue encore un rôle non négligeable de validation de la norme familiale, juridique et sociale, notamment dans le déploiement de l'action sociale des caisses, et plus largement dans toutes les actions de moralisation de la vie familiale (Ancelin, 1997). Il resta aussi la mémoire et le symbole de la spécificité et de l'autonomie « reconquises » de la branche familiale. Dans un article de 1950, le juriste André Rouast ne s'y trompe pas, lui qui avait associé son nom aux tentatives de personnaliser la famille sous Vichy. Il décrit le droit de sécurité sociale contre le droit de famille, pour en déplorer les effets du point de vue de la famille : « L'expression même que le législateur a employée, « sécurité sociale », évoque une profonde transformation : la société se substitue à la famille pour assurer la sécurité des individus » (Rouast, 1950)

On pourrait encore illustrer cette réorientation structurelle décisive par l'exemple de l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur la protection maternelle et infantile (PMI). Le texte prend acte des données démographiques déficitaires et fait référence au « Code » de 1939.

Visant directement les femmes enceintes, les jeunes mères et les enfants jusqu'à leur sixième anniversaire, il développe une surveillance sanitaire et sociale obligatoire, doublée d'une volonté de prévention. Pour autant, il est remarquable que cette législation innovante et de « salut public » n'intègre ni ne s'articule à cette date avec un quelconque « Code de la famille ». Elle tire essentiellement sa légitimité normative de la vague d'ordonnances sociales de l'années 45, aux côtés de l'ordonnance du 2 février sur l'enfance délinquante, ou de celle du 18 octobre instituant un service de santé scolaire.

3.2.4. Les conséquences de la judiciarisation de la tutelle

À la Libération, la tutelle aux allocations familiales connaît elle aussi une mutation décisive. Devenue mesure judiciaire, elle s'écarte en partie du familialisme vichyssois et même du « Code de la famille » pour se recentrer sur l'enfant.

La loi du 22 août 1946, où l'on retrouve le député Adolphe Landry, fixe le régime des allocations familiales en en étendant le bénéfice à toute personne ayant charge d'enfants de rang deux ou plus. Au principe d'universalité s'ajoute une déconnexion du travail salarié, au point qu'elles deviennent une véritable pension alimentaire que l'allocataire reçoit et administre pour le compte de l'enfant. Dans ce contexte, l'article 9 stipule de nouveau :

« Lorsque les enfants sont élevés dans des conditions [...] défectueuses, ou lorsque le montant des allocations n'est pas employé dans l'intérêt des enfants, le versement peut être en tout ou en partie effectué, non au chef de famille mais à une personne physique ou morale dite tuteur aux allocations familiales ».

Puis un décret ultérieur du 11 décembre 1946 donne compétence exclusive au juge des enfants pour ordonner la mesure, sauf en matière d'allocation de maternité, qui reste provisoirement dans le champ administratif. C'est lui aussi qui désigne le tuteur, avec une volonté affichée d'éducation des enfants, bien caractéristique de la judiciarisation infanto-juvénile de l'après-guerre. Le juge, qu'on ne saisissait qu'en recours ou en appel, devient de ce fait tout à fait central dans la procédure. En outre, la possibilité d'appel est ramenée à 10 jours.

Cependant l'application des mesures de tutelle va faire boucle. Elles trouveront en effet un relais principal et logique dans les UDAF et dans l'UNAF. L'ordonnance du 3 mars 1945 prévoit en effet la possibilité que les Unions puissent gérer des services confiés par l'État, ce que sont effectivement les mesures de tutelle aux allocations familiales. Le système UNAF/UDAF se retrouve ainsi, de droit, exécutant privilégié d'une décision qui reste de « police des familles », au premier degré. Fort de cette légitimité sans pareil, il en contrôlera rapidement la plus grosse part, de 45 % dès 1955 à plus de 70 % à partir des années 70, pendant que décline le poids relatif des autres services⁶¹.

Cependant, dans la pratique, peu de mesures judiciaires seront prises dans l'immédiat. En 1946, on compte encore de nombreuses « tutelles officieuses ». Certaines préfectures continueront jusqu'au cours des années cinquante de préférer cette formule, sans faire intervenir le juge des enfants. En accord avec le directeur de la Population, elles sont alors exécutées soit par une personne physique, tuteur bénévole ou assistante sociale de la Caisse d'allocations familiales, soit par une personne morale départementale unique (UDAF, mais aussi MSA et autres services sociaux etc.).

⁶¹ Selon les statistiques annuelles de l'Éducation surveillée

3.2.5. *La redistribution des matières fiscales, pénales et éducatives*

Un titre du « Code » de 1939 était consacré aux dispositions fiscales, mettant à jour certaines dispositions issues du Code de l'enregistrement, du Code général des impôts directs et du Code des contributions indirectes, dans un sens réputé favorable aux familles et à la natalité. Le regroupement de tous ces codes en un seul Code des impôts en 1945 entraîne un déplacement des matières concernées, auxquelles sont venues s'ajouter diverses dispositions de lutte contre l'alcoolisme (débits de boisson, boissons et bouilleurs de cru) du chapitre « Protection de la race », privant ainsi le « Code de la famille » d'une partie de la cohérence voulue par le législateur de 1939.

L'invention du quotient familial, qui reste la mesure la plus importante, se fait dans un cadre budgétaire (loi de finances du 31 décembre 1945) et non plus dans un cadre spécifiquement familial. L'initiative serait d'origine radicale. Il ne s'agit plus de créer des incitations fiscales ou des dégrèvements d'impôts en faveur des familles de trois enfants, comme cela se pratique depuis 1914, mais de proportionner le poids de l'impôt aux charges familiales du contribuable. En d'autres termes, avec la progressivité et le quotient familial, on cherche à rendre l'impôt neutre par rapport au pouvoir d'achat des familles. Ce qui révèle à tout le moins deux objectifs en un : la prorogation des visées natalistes, dans le sens des orientations adoptées depuis les années 20, mais aussi une perspective consumériste. La famille n'y est-elle pas appréhendée tout à la fois comme unité de consommation de revenus, éventuellement comme unité de capitalisation et comme unité d'intérêts professionnels, avec des débats récurrents sur les dimensions du groupe familial selon le fisc ?

Sauf dans la tradition de l'analyse des budgets types (Le Play ou Halbwachs), la question du pouvoir d'achat des familles était peu développée avant les années 40. Après la seconde guerre mondiale, dans la reconstruction, elle s'impose et devient même l'une des finalités explicites des prestations familiales. Cette approche trouve sa place dans le nouveau Code des impôts avec le quotient familial. Ce qui constitue une étape décisive de l'interventionnisme fiscal en France, dont les effets pervers ont été analysés par divers auteurs. Mais elle réalise également, selon un point de vue partagé chez les juristes, « la pénétration du droit civil par de multiples droits spéciaux » (pénal, social, administratif et fiscal) (Grillet-Ponton, 1997 et 1998). En réalité, cette évolution participe surtout de l'échec d'un droit transversal de la famille, capable de rassembler tous ces droits spéciaux, sans nécessairement les incorporer.

Quant aux matières pénales, à savoir la lutte contre l'avortement et les outrages aux bonnes mœurs (textes de 1939 et de Vichy), elles sont soit abrogées soit naturellement déplacées vers le Code pénal. Mais certaines dispositions de 1939, concernant la condamnation et ses effets subsisteront dans le « Code de la famille » après-guerre et subsistent encore aujourd'hui (les articles 84 à 86, et 89 du Code de la famille et de l'aide sociale reprennent l'article 223-12 du Code pénal).

Enfin, le chapitre IV portant sur la famille et l'enseignement restera en l'état, s'agissant notamment de l'enseignement des problèmes démographiques. En réalité, ces textes secondaires qui vont survivre avec le « Code », perdront beaucoup de leur effectivité, s'il en ont jamais eu. Quant à la surveillance médicale dans les établissements d'enseignement, en l'absence de Code de l'éducation nationale, pourtant réclamé par de nombreux groupes d'acteurs, elle rejoindra le Code de la santé publique en 1953.

3.2.6. La déstructuration du périmètre codifié du familial

Rétrospectivement, la codification a donc servi d'étayage juridique à une tentative de globalisation du familial. Sous une forme encore prudente et modeste en 1939. Sous une forme au contraire volontariste et plus systémique pendant la période de Vichy, le global tutoyant parfois le totalitaire. Seul un événement fort comme la Libération pouvait casser cette construction globalisante, l'entraîner sur le déclin. Elle en conservera seulement, après républicanisation formelle, le montage original de la représentation légitime des intérêts familiaux. Certes la Libération est nataliste, comme l'avaient été les gouvernements de l'après première guerre mondiale. Mais cette fois, le référentiel n'est plus l'assistance ou la protection des familles. C'est le système de Sécurité sociale, qui intègre une branche famille, en lui reconnaissant moins une indépendance qu'une spécificité. Le global s'est déplacé du familial au social, ne ménageant à la famille, risque parmi les risques, qu'une place différenciée dans un ensemble.

Le nouveau champ familial se présente donc maintenant sous la forme de deux ensembles complémentaires mais aussi concurrents. L'ensemble prestations et action sociale des caisses, d'une part, et l'ensemble représentation des intérêts familiaux et exercice de la tutelle, d'autre part.

Dans ces conditions tout à fait nouvelles, le « Code de la famille et de la natalité françaises », titre originel toujours usité, voit son statut comme sa nécessité amoindris et son espace de sustentation fortement remanié. Non abrogé, non mis à jour après 1945, il a été vidé de fait de la partie historiquement la plus signifiante de ses matières, les prestations familiales, qui répondent désormais à d'autres impératifs. S'il continue à rassembler diverses matières dédiées à la protection de la famille, l'ensemble a cependant perdu sa cohérence normative. La référence administrative est désormais la Population, mais le « Code » ne l'intègre pas. L'aide sociale, compétence attachée à la direction de la Population, ne sera réellement précisée, on dira même codifiée, qu'avec les lois de 1953 et 1954. Ces textes instituent notamment les bureaux d'aide sociale communaux (BAS), qui ne visent pas que les familles et accentuent la désaffectation des Maisons de la famille de Vichy. L'ancien périmètre du familial n'est plus.

3.3. La codification familiale stigmatisée, amenuisée mais pérennisée

Le « Code », né d'une coalition conjoncturelle d'intérêts entre politiques, experts démographiques, élites du mouvement nataliste et juristes, s'est d'abord vu consolidé par les politiques et les juristes du Commissariat général à la famille pendant Vichy, puis il connaît une déflation politique à la Libération, n'étant plus soutenu que par les militants de la continuité familiale, sans leurs alliés juristes, sans doute plus nettement inféodés au régime précédent qu'eux-mêmes. Le processus de solidification normative par le droit codifié marque le pas.

Pour les acteurs de l'après-guerre, il n'est plus un instrument de premier ordre, ni même un enjeu décisif. Politiquement désaffecté, techniquement allégé de la partie la plus porteuse, il est néanmoins préservé dans des fonctions normatives minimales. S'y ajoutent une fonction symboliques de cohérence, de validation globale du champ et de ses acteurs, ainsi qu'une fonction mnémorique, comme maillon susceptible de relier la politique familiale de l'après-guerre à celle de l'avant-guerre et de rappeler la longue histoire de la construction du champ familial.

4. Le familial dans la codification de 1956

En 1939, le « Code de la famille » avait été baptisé ainsi par des acteurs politiques et administratifs exclusivement. Le texte lui donnant naissance était un décret-loi, qui ne répondait pas formellement aux exigences de la codification. À l'inverse, le Code de la famille et de l'aide sociale, adopté sous ce titre en 1956, est l'œuvre de juristes spécialement mobilisés dans cette opération particulière qu'est la codification. La différence majeure entre ces deux processus tient pour partie dans la création d'une Commission spéciale pour la codification (Braibant, 1997 ; Suel, 1993).

La production juridique et administrative du Code de 1956 intervient dans une configuration socio-historique différente. Sur le plan politique, le milieu des années 1950 coïncide avec la fin de la Quatrième République, marquant également la « fin de l'ère de la Libération »⁶². Cette caractéristique a une portée spécifique pour les personnalités du secteur familial qui, ayant vécu la Libération à des postes importants, les quittent progressivement dans les années cinquante. En 1952, c'est aussi la première fois qu'un acteur politique modéré devient président du Conseil. À partir de cette date, sauf la parenthèse du gouvernement de Pierre Mendès-France, la législature est tout entière dominée par la droite. Dans le domaine de la prise en charge des questions familiales par l'État, on constate également une transformation des acteurs et des élites. Les parlementaires affiliés au MRP, fervents défenseurs de la famille depuis la guerre, ne sont plus majoritaires, les administrations sociales ne s'affichent plus familiales et les institutions de consultation sont devenues de simples forums d'experts, sans grande influence sur le politique. L'idée qu'un *esprit familial* solidarise un réseau d'acteurs publics et privés et motive leur lutte pour l'imposition de la catégorie famille en politique, est valable pour les années 1930, dans une configuration différente pour les années 1940, mais elle devient nettement moins pertinente pour la période présente. La décennie 1950 se caractérise par un recul de la familialisation du politique.

En 1956, le champ familial a lui aussi singulièrement changé. Certes, les associations familiales et leurs Unions ont acquis une légitimité légale et, en 1951, on a même voté une loi leur assurant un financement public substantiel et régulier. Toutefois, sur le terrain, leur représentativité reste fort discutée et mise en doute, y compris par certains mouvements. Ainsi, lorsqu'en 1949, la représentation des familles populaires (MPF) quitte le conseil d'administration de l'UNAF (GRMF, 1995).

Enfin, concernant l'agenda familial, la période ne connaît guère d'événements intérieurs majeurs, ni du point de vue des législations, ni du point de vue des prestations ou du système de gestion de celles-ci. Le domaine est plutôt marqué par une certaine routine administrative, s'agissant d'une administration relativement stable depuis 1945. À la consultation, les archives de la DAS apparaissent en effet sans reliefs, en tout cas sans commune mesure avec la richesse des fonds pour la fin des années 1930 (Haut comité à la population, Commissariat général à la famille, Conseil supérieur de la famille etc.).

Dans ces conditions, on peut se demander quelle est la part des acteurs les plus engagés au sein du champ familial dans l'émergence d'un nouveau processus de codification en 1956. Pour eux, la date charnière se situe-t-elle également en 1948, quand se crée officiellement une commission chargée de codifier les textes législatifs et réglementaires en France et, parmi eux, la famille ? Pourquoi un processus technique de rationalisation du droit et de simplification des textes connaît-il une phase d'institutionnalisation durant cette période et

⁶² La formule est employée par Jacques Julliard (1968, 1^{ère} éd., p. 147).

quel impact aura cette volonté centrale de codifier sur des matières plus ou moins bien périmétrées et parfois controversées, comme celles que l'on peut rattacher au familial ?

4.1. Sources et particularités du processus de codification

L'existence de critères objectifs en vue d'une codification rigoureuse et méthodique octroie au Code de 1956 un statut supérieur à celui de 1939. Pour sa réalisation, il est cependant pris entre les négociations politiques sur les frontières des branches du droit et les contraintes administratives et techniques d'intégration des textes. Ce sont là des logiques pas toujours faciles à concilier. Enfin, cette fois, ce n'est pas par l'usage qu'il sera consacré comme Code.

4.1.1. Aux origines de la codification

La codification tient sa supériorité par rapport aux lois d'une tradition ancienne et de la création d'une série d'instances spécialisées. La codification est une procédure qui n'est pas seulement juridique. Elle comporte aussi des aspects politiques et sociaux. Un rapide historique des organes qui en ont assuré la réalisation montre le lien étroit entre les différentes dimensions de l'activité codificatrice.

Parmi les précédentes commissions analogues, on peut retenir la Commission de révision (créée en 1824 par Louis XVIII) et, dans une bien moindre mesure, quelques structures passagères comme le Comité d'études sur le coût et le rendement des services publics (créé en 1946).

La *Commission de révision* de 1824 effectuera un travail de classement et de requalification de l'ensemble des textes pris pendant la Révolution et l'Empire. Elle vise l'ensemble des textes « demeurés en vigueur, compte tenu des modifications ou abrogations partielles, explicites ou implicites »⁶³. Les limites de compétence de la Commission et les problèmes politiques posés par la révision des lois l'amèneront à réduire d'elle-même son rôle⁶⁴.

C'est à cette Commission que nous devons les principales méthodes de codification. Parmi les règles rigoureuses édictées pour la première fois dans l'histoire administrative, on retiendra le classement par matières, la connaissance exacte des textes demeurés en vigueur au jour de la publication du recueil, ainsi que l'analyse de la nature de chaque article (législatif, réglementaire). Ces méthodes de codification sont encore utilisées.

Dans les années 1930, le travail de codification se confondait largement avec le travail d'information sur les lois et règlements, complémentaire de la volonté, plus ou moins partagée par les acteurs politiques, de modernisation et de simplification du droit.

De ces codes, Marc Suel écrit :

« La très grande majorité des trente-six textes de codification que l'on voit se succéder de 1935 à 1948 ne sont pas des codes sectoriels, mais des codes de sous secteurs, voire des réunions de plusieurs lois » (Suel, 1993).

⁶³ Voir Suel (1993, p. 81).

⁶⁴ L'un des membres de cette commission souligne les difficultés et la relative inutilité du travail accompli en sept ans : « La commission ne faisant rien qui doive par soi-même porter commandement, se bornant à préparer les matériaux qui seront appréciés par l'autorité compétente [...] ; lorsque les pouvoirs compétents auront à se prononcer, l'un pourra revendiquer ce qu'il croirait avoir été mal à propos indiqué comme hors de ses attributions, l'autre consentir ou refuser cette concession. Il n'appartient point à la commission de s'en faire juge ». La citation est du conseiller Siméon et extraite de Suel (1993, p. 83).

Pour cet auteur, l'idée de Code est abusive et, dans la plupart des cas, codification est employé dans un sens trop extensif. Il s'agirait plutôt de réunions ou de rassemblements de textes. C'est cette incertitude qui amènera les autorités publiques à créer des structures spécifiques pour mieux organiser et réaliser ce type de travail.

En 1938, est créé le *Comité national de l'organisation française*, qui regroupe des ingénieurs, des chefs de service et des contrôleurs généraux de divers ministères ainsi que deux auditeurs au Conseil d'État, MM. Laroque et de Font-Réaulx. Le principal résultat du travail du Comité sera la recherche d'un perfectionnement de la documentation administrative et la suggestion d'organiser rationnellement les publications au Journal Officiel et au Bulletin Officiel, permettant ainsi une codification permanente.

Le « Code de la famille » de 1939, qui aurait pu être l'un des produits de ce Comité, ne porte cependant aucune trace de travail ou d'intervention directe de sa part. Il s'agit en effet d'un décret-loi dont les principaux initiateurs et rédacteurs viennent du champ familial ou du champ politique ou des deux à la fois.

Au milieu des années 1940, il existe une brève Commission d'études de l'information législative, mais aucun code n'émergera de cette structure.

Enfin, un décret d'août 1946 crée le *Comité d'études sur le coût et le rendement des services publics*, le prédécesseur direct de la Commission chargée de codifier de 1948.

Il est placé auprès du Président du Gouvernement provisoire puis du président du Conseil des ministres de la Quatrième République (à partir d'octobre 1946). Son titre reflète la terminologie courante de cette période en matière de droit administratif.

D'une part, il traduit des préoccupations relatives aux coûts, puisque la question de la rationalisation des dépenses publiques devient politique à la Libération. Dans cette perspective, diverses formes de contrôle de l'administration sont mises en place jusqu'en 1950.

D'autre part, le titre même du Comité (rendement des services publics) répond à une seconde préoccupation, plus libérale, de recherche d'efficacité dans les administrations. La mise en codes est alors perçue comme l'une des manières d'améliorer le travail des fonctionnaires.

Le Comité de 1946 se compose de hauts fonctionnaires, de parlementaires et de syndicalistes. Les résultats des rapports et enquêtes menés par ce comité auront des conséquences sur les réorganisations administratives de certains services et bureaux jugés inutiles ou trop coûteux.

La nouveauté réside aussi dans les méthodes employées : pour la première fois, des enquêtes sont réalisées par des rapporteurs spéciaux, membres des grands corps de l'État. L'expertise produite est alors présentée sous forme de propositions, puis transmise au président du Conseil et aux ministres concernés. Cette procédure reprend en réalité les méthodes utilisées pour le travail délibératif et consultatif du Haut comité à la population, au moment de la préparation du décret-loi de 1939, puis de nouveau après la Libération. La différence tient surtout à la spécialisation du Haut comité, quand les Comités et Commissions de codification sont habilités à traiter de très nombreux textes dans les domaines les plus variés.

La tâche du Comité généraliste de 1946 sera de première importance. Dans les domaines d'action publique les plus dominés politiquement et les plus fragiles administrativement, ses propositions seront écoutées et les transformations préconisées souvent réalisées. Le secteur de la famille comme celui de la santé publique en sont deux exemples.

Conséquence principale de cette institutionnalisation de la procédure, des règles précises et strictes seront édictées. Les Comités et Commissions, fondés successivement dans les années 1938, 1946 et surtout 1948, pour mettre en œuvre les codifications prévues par les acteurs politiques, forment ainsi un véritable relais administratif. Il est possible de parler de politique de codification à partir du moment où des structures suffisamment autonomes en reçoivent ou en acquièrent la responsabilité, ce qui n'était pas le cas en 1939.

On peut d'ailleurs penser que l'échec des Comités plus anciens pourrait être expliqué, en partie, par la politisation des codificateurs. Au lieu de s'en tenir à un rôle exclusivement juridique, ils concevaient sans doute cette charge comme une mission beaucoup plus politique de proposition d'amélioration des législations en vigueur. Cependant le risque d'anachronisme interdit de rapprocher les différentes situations.

D'une manière générale, la question de la définition et de la limitation de la fonction de codification reste problématique par rapport aux activités des autorités législatives, mais aussi par rapport aux compétences du pouvoir exécutif et du Parlement⁶⁵, par rapport aux administrations centrales, spécialisées, et surtout par rapport aux grands Corps, dont les attributions croisent parfois celles des codificateurs (notamment au Conseil d'État). Si les instances de codification peuvent faire concurrence à ces groupes d'acteurs, lorsqu'il s'agit de proposer des réformes de la législation, la codification à droit constant ne revêt pas le caractère réformateur que les usages lui assignent parfois. Mais les codificateurs sont à même de voir les incohérences et les possibles améliorations des textes de lois. De ce fait, la codification reste une intervention sur des terrains communs.

La question apparemment fonctionnelle de savoir qui assure quelle étape dans le processus de refonte des législations, relève donc d'enjeux politiques. Ainsi, concernant le code de 1956, la période est marquée, depuis 1948, par un projet politique affirmé de réforme administrative, dans le prolongement de la reconstruction après la guerre. Il s'agit de simplifier le droit en profondeur, de le rendre plus accessible à l'ensemble des citoyens et de permettre à plusieurs secteurs d'intervention étatique de consolider leur légitimité. L'affirmation de nouveaux domaines d'action publique est avant tout portée par ces processus de modernisation administrative.

D'ailleurs des enquêtes sont menées en 1946 et 1947 auprès de l'ensemble des administrations qui révéleront une demande de codification. Ces enquêtes cherchaient à « savoir si le problème de la codification permanente des lois, règlements et circulaires se posait bien dans les administrations [...], s'il avait bien l'importance donnée et si le système d'information proposée paraissait de nature à être appliqué »⁶⁶. La majorité des services contactés signaleront l'intérêt pratique et l'importance du rassemblement méthodique des textes en vigueur dans leur domaine.

4.1.2. La création d'une commission spécialisée

La création d'une Commission marque un changement dans le rôle et dans la mise en œuvre de la codification. À la codification d'avant 1948, incontrôlée et politique, succède une codification marquée par une spécialisation de l'activité.

⁶⁵ Pour la recodification récente du Code de 1956 comme Code de l'action sociale, l'un des membres du groupe de travail s'est plaint de l'incompréhension des procédures par les députés eux-mêmes qui contestaient dès la présentation d'un avant projet, l'abandon du terme de famille, alors que c'est à l'Assemblée nationale que le texte sera voté, en dernière instance.

⁶⁶ Rapport général du Comité central d'enquête, 1948.

4.1.2.1. De nouveaux enjeux pour la codification

La Commission chargée de la codification est d'abord désignée sous le titre alambiqué de « Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires » (créée par décret le 10 mai 1948). Elle ne deviendra Commission supérieure de codification qu'en 1989.

Cette commission a la charge :

- d'améliorer le rendement des services publics (en lien avec le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics créé en 1946) ;
- de retrouver le respect de la loi et du règlement ;
- de faciliter les réformes, les simplifications et la cohérence de l'action publique.

Pour atteindre ces trois objectifs théoriques, la codification doit être complète, formelle et permanente (Chapus, 1952). Elle disposera de deux types de ressources : ses membres et sa méthode de travail.

Selon l'article 2 du décret de 1948, relatif à la composition de la Commission, son président est le président du Conseil des ministres. Les vice-présidents sont le président du Comité d'études sur le coût et le rendement des services publics et le président de la section de l'intérieur du Conseil d'État. Le secrétariat en est assuré par le secrétaire d'État chargé de la fonction publique et de la réforme administrative, intégrant ainsi l'activité juridique aux objectifs généraux de réorganisation administrative. Enfin, parmi les quinze membres, on compte trois députés de l'Assemblée nationale, deux conseillers de la République (l'équivalent des sénateurs sous la Quatrième République), un secrétaire général du Gouvernement, un conseiller à la Cour de cassation, un conseiller d'État, un conseiller maître à la Cour des comptes, le directeur de la Fonction publique, le directeur des Affaires civiles au ministère de la Justice, un directeur au ministère des Finances, un préfet, un président de conseil général et un maire.

Ainsi, en regard des structures précédentes dans les mêmes domaines, la Commission se caractérise-t-elle par une intégration et une professionnalisation accrues.

L'exposé des motifs du même décret souligne la nécessaire mise à plat des textes législatifs sur un même problème, à des fins de clarification des législations. « Les difficultés financières et les nécessités résultant de la guerre ou de la Libération ont conduit à une multiplication des lois et règlements », indique le préambule. Ces textes ont connu des conditions d'élaboration « hâtives, sous la pression de besoins urgents », et la conséquence en est une superposition « d'une matière fragmentaire aux anciennes grandes lois de base ».

Le désordre des textes est ainsi expliqué en partie par les conditions d'élaboration de la loi juste après la guerre. Mais, à cette complexité de la législation et de la réglementation, s'ajoute aussi la dégradation des lois républicaines par le régime de Vichy et la nécessité de déclarer la nullité des actes pris par ce régime « gouvernement de fait, se disant Gouvernement de l'État français ». Certes, la nécessité est conjoncturelle, mais c'est à la Commission que l'on donne la responsabilité de cet ajustement politico-juridique. L'objectif d'épuration juridique permet aussi de souder les missions parfois disparates ou mal déterminées de la codification.

Les acteurs politiques cherchent donc par cette voie à établir une unité du droit. Sous cet angle, les enjeux sont bien politiques, mais ils relèvent aussi de la technique juridique. Le droit doit être accessible à tous et certains textes anciens doivent être abrogés, sous peine de non conformité aux intérêts des citoyens et de l'État :

« Les administrés ont le plus grand mal à ne pas ignorer la loi, et sont fréquemment contraints soit à faire appel à des agents d'affaires gravitant autour des véritables hommes de loi, soit de constituer au sein de leurs entreprises des services juridiques spéciaux » (décret de 1948).

La Commission trouve enfin une dernière raison d'être : assurer l'intégrité des lois face aux marchands de droit. Dans les années 1940, la peur est grande de voir le droit accaparé par des conseillers ou consultants juridiques, ce qui est perçu comme une menace quant à l'autonomie du droit par rapport au monde social (Bourdieu, 1986). Au contraire, codifier conduit à formaliser définitivement un ensemble de textes, à en construire puis à en décréter l'unité et la cohérence. Le droit serait d'une certaine manière protégé par la mise en codes.

Logiquement, les spécialistes d'une telle procédure seront des juristes. Mais ils peuvent également être des haut fonctionnaires, membres des grands Corps de l'État, formés à l'expertise juridique. Les techniques mises en œuvre impliquent surtout un savoir approfondi des procédures législatives et réglementaires. La compétence du codificateur consiste donc bien moins dans la connaissance fine des secteurs codifiés que dans celle de la procédure.

Dans le cas du Code de la famille et de l'aide sociale de 1956, les juristes spécialisés dans le droit de la famille ou de l'aide sociale n'interviendront guère dans l'élaboration du texte⁶⁷. Les juristes mobilisés sont plutôt des juristes généralistes qui s'assureront le concours de fonctionnaires en poste dans les administrations des domaines codifiés, sensés détenir tout à la fois une connaissance juridique aiguisée et une connaissance pratique. Cependant, en 1956, dans ces domaines comme sans doute dans bien d'autres, les fonctionnaires mobilisés de la direction de la Population et de l'Entraide, sont eux-aussi des juristes, ne serait-ce que de formation. Et on pourrait en dire autant des membres de la section sociale du Conseil d'État chargés, dans un deuxième temps, de valider les différentes parties du Code. Finalement, au-delà de la prépondérance de la culture juridique, représentée par divers professionnels, la composition de la commission montre une domination absolue des acteurs étatiques.

Pour autant, ces acteurs disposent toujours d'une marge d'appréciation des enjeux et de proposition assez grande, notamment du point de vue de leur propre fonctionnement et du choix des procédures. De cette situation semi-fermée découlent des effets méthodologiques. Si la réussite d'un code s'apprécie à sa formalisation, à son exhaustivité et à la permanence du travail réalisé, on comprend que la détermination des procédures fait partie des toutes premières nécessités.

4.1.2.2. *Compétences et méthodes pour la mise en codes*

En 1948, le décret de création de la Commission précise que sa mission est de codifier mais aussi de définir des règles pour mener à bien cette activité. Le décret constitue donc une sorte de charte pour la codification, valable pour les membres de la Commission, comme pour toutes les administrations sectorielles qui contribuent à cette élaboration.

Pour l'ensemble des codes de cette génération s'imposera la technique dite à droit constant, qui permet une mise à jour systématique des textes, mais requiert un travail plus lent et plus complexe. Les auteurs du Code travaillent à partir d'un Code précédent, lorsqu'il en existe un (comme c'est le cas pour le décret-loi de 1939, malgré son ambiguïté), ou à partir d'un ensemble de textes relatifs à une même matière. Ils trient ces textes, les sélectionnent, en abrogent certains, changent le statut de certains autres et les intègrent si nécessaire.

La technique du droit constant est aussi à l'origine des reproches et des critiques faits à la mission de codification. L'un des acteurs essentiels de l'émergence de cette procédure dans les institutions françaises, Guy Braibant, actuel président de la Commission supérieure de codification, explique que la communauté juridique accuse parfois la Commission de faire une « codification du pauvre », qui ne réforme, ni ne fait évoluer les textes. C'est le principal

⁶⁷ Pour la recodification de 1995, Elie Alfandari et Françoise Monéger, juristes spécialisés et rédacteurs en chef des revues *Droit social* et *Droit sanitaire et social*, ont été consultés pour l'élaboration du plan du Code, sans toutefois participer régulièrement aux réunions du groupe de travail.

inconvenient de l'intégration à droit constant. Les codes seraient de simples produits éditoriaux, sans projet juridique et politique pour les porter.

Néanmoins, cette technique, qui autorise des mises en ordre sans modifications significatives, semble bien être une condition à l'achèvement des codes. Mettre en avant le rôle exclusivement technique des codificateurs permet à la Commission de travailler sans trop d'interférences parlementaires ou politiques. L'accord de plusieurs institutions sur des réformes de textes codifiés serait bien plus difficile à obtenir, si la codification se faisait sans cette règle stricte⁶⁸.

Le droit constant revient concrètement à ordonner les textes après une vérification du langage, de la conformité constitutionnelle et selon une répartition entre loi et règlement.

Pour le langage, « il peut y avoir des expressions archaïques que l'on a envie de garder parce qu'elles sont pittoresques ; mais il faut les changer parce qu'elles sont incompréhensibles » (Braibant, 1995).

Ensuite, il est procédé à une vérification de sa conformité au droit constitutionnel en vigueur, à la Constitution et à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Le Code de 1956 s'inscrit ainsi dans la perspective de la Constitution de 1946 et notamment de son préambule sur les droits sociaux qui stipule :

« La Nation assure à l'individu et à sa famille les conditions nécessaires à son développement. [...] Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs »⁶⁹.

Faire référence au principe constitutionnel aura notamment pour effet de valider les éléments du référentiel qui affleure dans l'organisation des matières familiales et d'aide sociale. Ainsi en va-t-il de la conception que se font les acteurs concernés de la notion de protection étatique. L'enjeu est important, vu la place des codes dans l'échelle des normes, en dessous de la Constitution et au dessus des législations spécialisées.

Enfin, les rédacteurs ont à régler l'épineuse question de la répartition entre la loi et le règlement. Sous la Quatrième République, la répartition hiérarchique entre loi et règlement n'est pas encore fixée par la Constitution, ce qui laisse aux instances étatiques le soin de régler la question au cas par cas. Cette opération représente une double contrainte. D'une part, il s'agit de vérifier le classement des textes, entre lois, décrets et ordonnances. D'autre part, il s'agit de les assembler dans le plan d'un Code en respectant cette hiérarchie. Les deux parties, législative et réglementaire, auront d'ailleurs une destinée différente. Le Parlement ne votera que la partie législative du code, pendant que la partie réglementaire sera validée par le Conseil d'État.

L'année 1948 marque donc une inflexion importante dans la conception de l'activité de codification. La tâche de réorganiser et d'assurer le suivi des textes devient l'affaire d'un groupe d'acteurs choisis pour leur position dans les institutions d'État et pour leur compétence juridique généraliste. Cette institutionnalisation donne à la codification une dimension nationale et une légitimité politico-administrative décisive pour tous les codes à venir. La préparation du Code de la famille et de l'aide sociale, dont le projet vient en débat à la Commission en 1955, est un bon exemple de ce type de fonctionnement.

⁶⁸ Rétrospectivement, on mesure mieux le caractère politique du dit Code de la famille de 1939, qui non seulement intègre des textes existants, mais également introduit des modifications législatives et réglementaires, par voie de décret-loi, techniquement préparés en un minimum de temps.

⁶⁹ Préambule de la Constitution de 1946, al. 10 et 11.

4.1.3. Un processus instable entre déterminations politiques et traductions techniques

L'article premier du décret de création de la commission de 1948, précise qu'elle est « chargée de réunir l'ensemble des textes [...], de coordonner et de compléter les travaux déjà entrepris par diverses administrations et de soumettre au Gouvernement toutes suggestions relatives à la simplification de ces textes [...] ».

La codification de la famille et de l'aide sociale est finalement réalisée par décret du 24 janvier 1956, en application du décret du 20 mai 1955, qui fixait les matières à codifier. En 1958, la loi du 3 avril donne valeur législative à ce Code et abroge les textes auquel il se substitue. Avec l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, va apparaître qu'un grand nombre de dispositions codifiées ont un caractère réglementaire au sens de l'article 37 de ladite Constitution. Deux séries de modifications importantes seront alors apportées par deux décrets du 7 janvier 1959 (décret 1959.269) et du 15 mai 1961 (J.O. du 19 mai).

Cet aperçu de la trajectoire du décret, pendant les premières années qui suivent son adoption, montre que le Code de la famille et de l'aide sociale connaît alors une période d'instabilité entre contraintes politiques et traductions techniques. On ne peut donc pas concevoir la Commission comme un acteur isolé. La codification reflète aussi des conditions politiques générales et des enjeux administratifs propres aux secteurs considérés, s'inscrivant souvent dans la continuité d'enjeux antérieurs. Le domaine social-familial est particulièrement illustratif de ce type de complexité.

4.1.3.1. Le familial, matière à codifier ?

Si la Commission fixe ses propres modes de fonctionnement et ses méthodes, la décision initiale de codifier revient toujours au gouvernement. En l'espèce, l'initiative de la refonte des matières familiales date de 1955. Le décret de 1955 relatif à la procédure de codification (20 mai, n°55-601), énumérait les différents domaines à codifier et terminait par la famille et l'aide sociale. Ces derniers domaines sont reliés par un et, dont on ne sait pas ce qu'il signifie. Le résultat, en 1956, est un Code binaire, rassemblant « les textes législatifs concernant la famille et l'aide sociale ».

Parmi les domaines à codifier, le travail, la Sécurité sociale, la famille et l'aide sociale, sont alors des domaines majeurs de l'intervention étatique depuis la guerre. Mais le travail comme l'assistance sont en réalité constitués en objets politiques depuis le début du siècle. La famille est, elle, codifiée depuis 1939, mais avec des ambiguïtés liées à l'histoire sociale et politique. Seule la Sécurité sociale, entraînant la santé publique, s'est imposée depuis 1945. Cette diversité est à rapprocher de la démultiplication continue des domaines d'intervention de l'État, notamment dans les secteurs économiques et sociaux. De plus, il faut maintenant compter avec les branches institutionnalisées par le système de Sécurité sociale (retraite, maladie, famille).

Parallèlement au développement des politiques sectorielles, un Commissariat général du Plan a été créé dès le 21 décembre 1945 et le Comité national économique est devenu Conseil économique et social en 1946⁷⁰. D'une certaine manière, codification et planification sont des activités jumelles, tournées vers une amélioration de la décision politique. Pour ce qui est de l'action et de l'intervention sociale-familiale, le Code est cependant plus précoce que le Plan, qui ne s'y intéressera réellement au secteur social qu'au cours des années soixante et surtout soixante-dix (Jobert, 1981).

⁷⁰ Sous la Quatrième République, le Comité national économique comprend 169 membres, dont 8 au titre de l'UNAF. En 1959, le nouveau Conseil économique et social comprendra 205 membres. Une loi organique de 1984 y portera à dix le nombre des représentants de l'UNAF.

C'est la première fois en tout cas que la matière familiale apparaît, explicitement, parmi les domaines anciens, comme objet légitime de codification. Mais ce choix semble s'être fait de manière bien peu coordonnée. Et dans le cours de la procédure, cette absence de coordination entre les auteurs de la partie famille et ceux de la partie aide sociale reste très présente.

« Je ne me suis occupé que de la partie famille. Pour le reste, il y avait d'autres personnes, plus compétentes que moi. Ce que je connaissais, c'est avant tout les questions familiales » (Dominique Ceccaldi, alors chef du bureau famille⁷¹)

Ainsi, les deux parties ont-elles visiblement été traitées séparément puis juxtaposées pour aboutir à un document unique, sans recherche de cohérence d'ensemble.

Finalement, la question initiale sur les raisons du choix de la famille (du familial), dans le cadre d'un projet défini de rationalisation juridique de matières sociales, pourrait se décomposer ainsi : Quelle part cette intégration doit-elle au fait qu'un « Code de la famille » existe depuis 1939 ? Quelle part doit ce Code de 1956 à l'institutionnalisation au sein du système de Sécurité sociale, d'une branche famille, autonome depuis 1949 ? Enfin, quelle part de volontarisme familialiste, au sein même de l'administration et chez les juristes, intervient dans cette décision ?

4.1.3.2. *Les contraintes de l'agenda politique et administratif du familial*

Du point de vue strictement politique, la période est moins riche en débats natalistes et familialistes qu'avant-guerre. La Libération a certes pour partie relégitimé le champ familial des années antérieures, son réseau d'acteurs militants et fonctionnaires, son esprit familial a même facilité la reconduction institutionnelle d'un Corps familial, malgré tout hérité de Vichy. Mais l'essentiel de sa politique populationniste passe désormais, outre la politique de l'immigration, par l'extension du système français de Sécurité sociale. Depuis les années 1950, l'unité du champ a sérieusement commencé à se défaire, en raison notamment de la professionnalisation des élites de la Sécurité sociale et de la dispersion des acteurs spécifiquement familiaux. Ce tassement se lit de la même manière dans l'organisation administrative. Par son existence même et par la délimitation de ses contenus, le Code de 1956 va traduire juridiquement cet état de la question politique du familial.

Les codificateurs de 1956 sont les membres de la Commission, mais aussi les fonctionnaires des bureaux de la famille de l'administration des Affaires sociales. Même si ces acteurs sont dominés (administrateurs civils plutôt qu'universitaires), hiérarchiquement peu visibles (sous-chefs de bureaux ou directeurs adjoints plutôt que directeurs d'administration centrale) et politiquement affaiblis, il s'agit tout de même d'une mobilisation pour la famille intégrée à l'État. Pour eux tous, l'enjeu principal réside encore dans la survie de la famille comme objet d'un code, plus que dans la définition d'orientations politiques nouvelles pour la famille. Si bien la survie du familial peut apparaître comme l'un des enjeux implicites de l'entreprise en 1956.

La combinaison de la famille et de l'aide sociale trouve son origine dans le caractère administratif du Code. Le rattachement nécessaire à une direction d'administration centrale ne pouvait concerner en réalité que la direction de la Population et de l'Entraide. Mais en toute logique, l'intitulé du Code aurait dû reprendre celui de la direction correspondante, population et entraide. Il n'en sera pas ainsi, en grande partie parce qu'il existe déjà un « Code de la famille », en partie mais jamais invalidé. Les juristes de l'administration ne peuvent l'ignorer.

Dans les années qui précèdent 1956, les personnels des administrations sociales sont stables mais peu dynamiques. Le contraste est important avec l'activité des élites de la

⁷¹ Entretien, novembre 1998.

Sécurité sociale, y compris de sa branche famille, à partir de 1945. D'un côté, on s'occupe des allocations familiales et des problèmes nouveaux qui s'y rapportent, de l'autre, ce qui reste d'administration de la famille couve une cause familiale résiduelle, dans les formes que lui avaient données l'avant-guerre et Vichy.

Parmi ces fonctionnaires, on trouve Emmanuel Rain, militant MRP, directeur général de la Population et de l'Entraide sans discontinuer de 1945 à 1959, Georges Desmottes, entré au Commissariat général de la famille durant la guerre et rédacteur de la version républicanisée de la loi Gounot en 1945, sous-directeur et sous-directeur adjoint chargé des questions familiales ensuite, mais aussi et surtout Dominique Ceccaldi, responsable du bureau famille, pendant la longue période de 1939 à 1959.

Le plus souvent, depuis le début de la Quatrième République, les questions familiales sont portées sur l'agenda par des députés ou par le groupe MRP de l'Assemblée.

Dominique Ceccaldi déclarera dans son entretien : « J'ai dû écrire des projets de lois. Ils ont été tous refoulés par la direction du Budget. Classique [...]. Alors on est passé par une autre voie [...], ça a été glissé à des parlementaires amis », ou encore : « Desmottes était MRP et le MRP avait une position dominante au Parlement à ce moment-là. Pour les textes de l'époque, il a joué un rôle considérable. C'était possible ; on était encore en Quatrième République »⁷²

L'impact des stratégies familialistes est donc largement conditionné par le soutien des députés MRP, le plus souvent les plus compétents au Parlement sur les questions familiales. Depuis la Libération, le MRP joue à cet égard un rôle essentiel d'initiateur, de vecteur et de soutien de la politique familiale. L'adoption du Code va bénéficier de son soutien actif, à travers Emmanuel Rain, mais aussi Pierre Schneider, président de l'Assemblée nationale, et de plusieurs parlementaires MRP, membres actifs de la Commission santé et population à la Chambre.

Pourtant, si le groupe MRP et la plupart des fonctionnaires de l'administration de la famille forment une seule et même communauté politique dans les années 1950, cette proximité n'est pas suffisante pour expliquer l'émergence de la famille comme catégorie d'intervention juridique. Il faut aussi compter avec la position occupée par les fonctionnaires qui ont ces domaines en charge. Peu nombreux, ils sont souvent devenus compétents par apprentissage continu, en même temps qu'ils se marginalisaient dans leur carrière. Aucun diplôme ne mène à la filière familiale, seule une professionnalisation sur le tas y conduit, à la condition d'adhérer à un certain « esprit familial ». Un souvenir rapporté par Pierre Ceccaldi⁷³ illustre bien :

« Avec eux (les fonctionnaires des Finances), on se comprenait. Je travaillais avec ma règle à calcul, une réglette glissante avec une gradation logarithmique, les divisions et les pourcentages, en approximation. Pour le rapport Prigent, je les amusais, à faire mes calculs avec ça. À la direction de la Sécurité sociale, Netter rigolait⁷⁴ »

⁷² Entretien, novembre 1998.

⁷³ Entretien, novembre 1998.

⁷⁴ En 1962, Francis Netter est l'un des adjoints du directeur de la Sécurité sociale, Pierre Laroque.

Le code de 1956 dans l'agenda du familial

	Tutelle "famille"	Mesures	Unaf
1945	Robert Prigent ministre de la Population	Loi du 22 août 1946 sur l'alignement des prestations familiales sur salaire des "métallos" parisiens.	Ordonnance du 3 mars 1945 re-création de l'institution. Président : Dr Monsaingeon (nov. 1945 - juin 1948)
1956	Albert Gazier ministre des Affaires sociales	Code de la famille et de l'aide sociale	Président : Lucien Guibourg�, (juin 1948 - octobre 1961)
1967	J.-M. Jeanneney ministre des Affaires sociales (sous G. Pompidou)	La C.N.A.F succède à l'UNCAF	Président : Paul Noddings (octobre 1961 - juin 1976)
1975	René Lenoir secrétaire d'Etat chargé de l'Action sociale	Loi de juillet 75 modifiant le Code de la famille et de l'aide sociale A.P.I. en 1976	Réforme de l'UNAF cogestion des mouvements. Président : Roger Burnel (juin 1976 - juin 1994) Actuellement : Hubert Brin.

La mission de codifier doit donc tenir compte et incorporer de multiples enjeux, des plus politiques aux plus techniques. C'est pourquoi la codification de 1956 est aussi à comprendre comme un processus instable, objet de tensions entre des objectifs parfois divergents : les familiaux vs les sociaux, ou les associations familiales vs les administrations familiales, mais aussi les juristes vs les administratifs, etc.

4.1.3.3. Stratégies et tactiques

En 1956, le Code fait donc l'objet d'un investissement sélectif et modeste de la part des acteurs politiques et administratifs. Les matières du Code de 1956 n'étant pas soudées par une volonté politique (comme c'était le cas en 1939), il leur faut une technique juridique plus solide pour parvenir au niveau de systématisation et de cohérence correspondant à la définition d'un Code.

Concrètement, les contraintes techniques seront de deux ordres : celles liées au secteur, et celles liées aux acteurs dispersés et sans réels spécialistes confirmés.

Le Code de 1956 se présente sous la forme originale d'un décret de deux articles, suivi d'une annexe de 241 articles. Le décret n 56-149 est pris le 24 janvier 1956, publié au J.O. le 28 janvier. Les ministres qui le visent sont le garde des Sceaux, le ministre de la Santé et de la Population, le ministre de l'Intérieur, le ministres des Finances et des Affaires économiques, et le secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil.

L'avis des deux institutions les plus spécialisées est requis avant que le texte ne soit promulgué. Ce sont la Commission chargée de codifier et la section sociale du Conseil d'Etat. Ces deux institutions donneront au texte sa forme finale, techniquement et juridiquement conformes.

La première institution a effectivement travaillé sur ce texte, sans qu'il soit possible d'établir précisément ni sa composition à ce moment-là⁷⁵, ni ses méthodes de travail.

La seconde a donné un avis favorable à la publication du décret. Le rôle particulier du Conseil d'État dans la codification est fixé depuis 1945, avant la création de la Commission. Selon l'ordonnance du 31 juillet, « le Conseil d'État est également chargé, à l'invitation du président du Conseil des ministres, d'étudier la révision et la codification des textes législatifs et réglementaires en vue d'assurer l'uniformité de la législation et sa conformité avec les principes républicains » (*Le conseil d'État*, 1974).

Ce rôle est donc tenu, pour le texte de 1956, par la section sociale qui rend un avis en décembre de l'année 1955. La minute de la séance signale un rapport de M. Andrieux, son président, dans lequel il fait une série de remarques sur le projet de décret⁷⁶.

En outre, M. Andrieux apporte une caution juridique inattendue au texte qui concerne le financement des unions d'associations familiales. Depuis une loi de 1951, il est prévu dans la législation française un financement public pour ces Unions (UNAF et UDAF). Le président de section propose d'ajouter à l'article relatif à ce fonds la formule suivante : « ce fonds spécial est destiné à assurer le fonctionnement de l'Union nationale des associations familiales et des Unions départementales ». Avec cette brève insertion, M. Andrieux fait le choix de renforcer par le Code le crédit des Unions et la légitimité de leur financement, voté cinq ans plus tôt. Concernant la représentation familiale, c'est encore le président Andrieux qui établira le titre définitif de la section 1, soit « Les associations familiales et les Unions d'associations familiales », au lieu d'une formule plus complexe proposée par les codificateurs.

L'intervention de la section spécialisée au Conseil d'État ne se limite donc pas à la simple technique juridique, puisqu'elle s'immisce dans le contenu même de certains textes. Dans les archives du Conseil d'État, un courrier d'Emmanuel Rain, directeur général de la Population et de l'Entraide, à Monsieur Andrieux montre les origines de cette attitude. Le contenu de la lettre est explicite. Annonçant l'arrivée officielle imminente du projet de Code de la famille et de l'aide sociale, Emmanuel Rain fait parvenir « à titre officieux », un exemplaire de ce projet, dont il souligne l'urgence. Il explique en détail les avis donnés par les différents ministres auxquels le projet a été soumis : « MM. les ministres [...] souhaiteraient vivement que le Code puisse être publié avant la fin de l'année [...] j'ai pensé que pour gagner du temps, envoyer le texte au rapporteur [...] » (courrier 23 décembre 1955). Et il ajoute à sa signature son titre personnel de « maître des Requêtes au Conseil d'État », formule absente des courriers quotidiens qu'il adresse à d'autres interlocuteurs. Par ce détail, on comprend qu'il demande un soutien plus politique que technique au président de section Andrieux.

Le procédé montre à quel point un projet de Code, même aussi secondaire, exige un soutien de haut niveau pour aboutir. Les délais de la procédure de codification sont si longs que seule une pression efficace peut le faire avancer, d'autant que l'instabilité ministérielle de cette fin de Quatrième République accentue l'incertitude de son aboutissement.

Conséquence de l'intervention d'Emmanuel Rain auprès du Conseil d'État ? Le texte est adopté dès le 27 décembre et transmis dès le 29. Une telle célérité peut étonner.

⁷⁵ Les archives de la Commission de 1948 n'ont pas pu être retrouvées. Il semble que c'est aux services du Premier ministre qu'elles auraient dû être conservées, mais le service des archives de Matignon n'en a pas connaissance.

⁷⁶ Des remarques formelles sur la formulation de certains articles (introduisant des expressions telles que « le présent Code se substitue à l'article... »), sur l'ajout de certains textes à la table de référence présentée en fin de Code, etc. Ces premières propositions visent des corrections de forme essentiellement ; elles seront intégrées au texte final.

4.1.4. Aux frontières des autres codes sociaux

Par codes sociaux, on entend ici l'ensemble des codes qui se rapportent aux administrations sociales de l'après-guerre. Outre le Code de la famille et de l'aide sociale, on y trouve le Code du travail, le Code de la Sécurité sociale, le Code de la santé publique, et dans une moindre mesure, le Code de la Mutualité (qui ne sera pas évoqué ici).

D'un Code à l'autre, qui tous contiennent des matières familiales (parfois intégrées par le décret-loi de 1939), le périmètre du familial s'est singulièrement déformé et les frontières entre les différents codes sociaux sont parfois devenues fort ténues. Le Code du travail est le produit d'une codification réalisée entre 1910 et 1929, qui intégrera progressivement les modifications de la législation sur les allocations familiales entre 1932 et 1945. Promulgué en 1953, soit trois ans avant le Code de la famille et l'aide sociale, le Code de la Sécurité sociale réalise l'unité de la protection sociale et accueille les allocations familiales. Enfin, le Code de la santé publique vise souvent la famille, sans être spécifiquement familial ; mais souvent par la suite, le Code de la famille et l'aide sociale sera annexé par les éditeurs au Code de la santé publique. C'est dire combien, là encore, la cohérence d'ensemble est difficile à déceler et combien la question de la famille fait problème.

Le propre de tout code est d'assembler des dispositions éventuellement de différentes origines juridiques en les unifiant autour d'un objet commun. La particularité de celui-ci tient à la présence d'un tout petit nombre de dispositions anciennes, héritées d'une conception politique du familial comme objet d'intervention publique, et de dispositions plus récentes appartenant à un droit social en formation, le droit de l'aide sociale.

Au total, dans les différents codes sociaux, on trouve deux représentations distinctes du familial, qui tiennent à des différences de traitement du fait familial empirique. Dans le Code de la famille et de l'aide sociale, le familial fait référence commune à l'ensemble et objet d'une dette publique d'aide sociale. Dans les autres codes, du travail et de la Sécurité sociale, le familial est exclusivement vu comme l'objet d'une redistribution ou comme la cible d'un certain nombre de dispositions de santé publique.

Mais cette distinction renvoie aussi à des différences dans les configurations d'acteurs, le premier ensemble reste marqué par les familiaux et secondairement par les professionnels de l'intervention sociale familiale, le second s'ouvre aux syndicalistes et à des professionnels beaucoup plus spécialisés (corps médical, notamment).

Sans entrer dans le détail de toutes ces dispositions, on restera attentifs aux enjeux sur les frontières, comme révélateurs du nouveau statut fait au familial.

4.1.4.1. La famille du salarié dans le Code du travail

Dans l'ordre de l'inscription étatique des questions politiques, le ministère du Travail date de 1906, le premier ministère de la Famille date de 1939. L'écart est important, qui correspond à des luttes et conflits pour faire reconnaître l'un et l'autre de ces référentiels.

Codification ou compilation, le Code du travail reste un code à part, tant du point de vue historique que juridique⁷⁷. Il est en effet l'un des premiers codes réalisés sans le concours du Parlement. C'est d'abord le projet de parlementaires isolés qui soutiennent la codification des lois ouvrières dès 1901. Mais il restera longtemps inachevé et largement incomplet, notamment du fait de l'exclusion de certaines lois sociales majeures, concernant les relations du travail et, plus tard, les comités d'entreprises ou les délégués du personnel.

⁷⁷ Sur le sujet, se reporter à Hordern F., « Codification ou compilation ? Autour de la naissance du Code du travail », in Luciani (1992), p. 247-257.

La question familiale s'abritera pour partie dans le cadre de la codification du travail, sous couvert de protection, - protection des femmes et des femmes enceintes en particulier - et de compensation, à travers les allocations familiales pour charge de famille.

S'agissant du travail des femmes, des limitations sont posées aux types de tâches qu'elles peuvent effectuer. Certains travaux sont interdits comme le travail souterrain, les travaux de manutention, etc. Les organismes de contrôle et d'inspection du travail veillent également au maintien des bonnes mœurs et à l'observation de la décence publique dans les locaux affectés au travail. Si le Code organise les conditions d'application des lois générales relatives à l'hygiène et à la sécurité, les obligations particulières de l'employeur sont étendues aux femmes en état de grossesse, interdisant leur licenciement. En cas de maternité, en dérogation au principe de la liberté, l'employeur est passible de peines correctionnelles s'il rompt le contrat de travail. La suspension du travail pendant le congé maternité (prévu dans le Code de la santé publique), ne peut être en aucun cas une cause de rupture. On voit bien qu'il s'agit là davantage de la femme comme mère ou possible mère que de la femme, comme telle.

Mais le lien majeur entre les deux matières travail et famille est apporté par le système de prestations familiales accordées selon l'activité. Au début du siècle, les problèmes du travail et de la famille peuvent s'articuler autour d'un même enjeu : le salaire. Par le salaire, l'employeur verse à l'ouvrier la contrepartie du travail fourni, mais intervient aussi en compensation de ses charges familiales (Friot, 1998 et 1999). Il est significatif que les prestations gérées par les caisses de compensation aient été qualifiées de sursalaire, avant d'être généralisées indépendamment du salaire.

C'est dans les années 1930 que la gestion des allocations devient une affaire publique. En 1931, explique Albert Ziegler, « les ministères du Travail et de la Santé ont la haute main respectivement sur les allocations familiales (récentes, il est vrai) et la natalité. Le ministère est alors occupé par un démographe réputé, Adolphe Landry, mais celui de la Santé n'est pas pour autant tenu à l'écart de la mise au point du système des allocations familiales » (Ziegler, 1980).

Puis les allocations vont s'émanciper du travail et une nouvelle construction juridique et politique du travail va se développer après la seconde guerre mondiale. L'affichage administratif va le plus souvent continuer d'associer le travail et la Sécurité sociale. Il y aura tout de même d'autres combinaisons, preuve d'une certaine labilité de ces opérations.

4.1.4.2. Les interfaces du Code de la santé et du familial

Le Code de la santé publique a connu une trajectoire fluctuante. Un premier décret-loi du 30 octobre 1935 autorisait la codification de l'hygiène et de la santé publique⁷⁸. Il allait même jusqu'à approuver le plan annexé au décret. Mais rien ne sera publié, les travaux préparatoires ne seront pas conservés et une loi de 1951 abrogera finalement ces textes. Prenant appui sur les travaux de la Commission de codification de 1948, le véritable Code de la santé publique n'apparaîtra qu'en 1953.

Depuis les premières années de la Quatrième République, la santé est constituée comme secteur d'action publique à part entière. Les réformes des années 40 l'ont enrichi de plusieurs textes majeurs relatifs à l'exercice de la médecine, à l'organisation hospitalière, à la protection maternelle et infantile, à l'enfance inadaptée... Après la guerre, les objectifs familiaux et sanitaires sont même associés dans un grand ministère de la Santé publique et de la Population qui, sauf quelques interruptions (en 1946, 51-53, 55 et 57-58) durera vingt années.

⁷⁸ Un autre décret-loi, à la même date, prévoyait aussi en son article 12 la codification des textes législatifs relatifs à l'assistance, sans sans suite.

C'est dans ce cadre que les deux Codes de la santé publique et de la famille et l'aide sociale apparaîtront comme naturellement liés. Par la suite, ils seront d'ailleurs le plus souvent édités conjointement. De manière significative, le Code de la famille et de l'aide sociale est présenté depuis les années 60 par les éditions Dalloz, comme une annexe au Code de la santé publique.

Du point de vue administratif, les deux connaîtront des développements contrastés. Le 31 juillet 1956 est intronisée une direction générale de la Santé publique qui va pouvoir appuyer son action sur le Code issu du décret du 5 octobre 1953 et ses mises à jour. Côté famille, par contre, l'administration connaît un lent déclin. Dans l'organigramme général des Affaires sociales, les différents bureaux de la famille, qu'il s'agisse des prestations familiales à la direction de la Sécurité sociale ou de famille et enfance à la direction générale de la Population et de l'Entraide (future direction de l'Action sociale), ne seront jamais aussi valorisés que les bureaux chargés de la Santé. L'impulsion politique et technique est beaucoup plus forte côté santé, comme pour faire face à des enjeux sans doute considérés comme plus importants.

4.1.4.3. La famille comme risque social dans le Code de la Sécurité sociale

Le processus de codification le plus proche de celui de la famille et de l'aide sociale, aux mêmes dates, est le Code de la Sécurité sociale, adopté lui aussi en 1956. La Sécurité sociale couvre désormais l'ensemble des risques sociaux, traitant de la maladie, de la vieillesse, de la famille et de la retraite (plus tard du chômage).

Les liens entre les deux formalisations juridiques sont très nombreux. Les acteurs ont été et sont parfois encore les mêmes. Les institutions de la Sécurité sociale (Fédération nationale des organismes de Sécurité sociale (FNOSS), Union nationale des caisses d'allocations familiales (UNCAF) etc.), ne peuvent ignorer les enjeux de la protection, de l'aide et de l'assistance des familles, ni la place plus ou moins controversée dans leur propre gestion des représentants des familles (via les associations familiales).

Cependant, d'un processus à l'autre, la famille est traitée différemment, le familial ne recouvre pas la même réalité politique. C'est risque social, largement défini par référence à l'activité professionnelle dans le système de protection sociale, notamment dans la branche famille, qui constitue désormais la part essentielle de la politique sociale-familiale. C'est, dans l'autre texte, l'une des cibles de l'aide sociale, celle-ci étant perçue dans les années 1950 comme le parent pauvre de la Sécurité sociale.

Le Code de la Sécurité sociale contient onze livres. La question du familial, tel que défini ici, apparaît dans plusieurs dispositions.

Livre 1 : Dispositions générales

Au **titre 3**, on trouve un chapitre sur la Commission supérieure des allocations familiales, organisme consultatif, composé d'un quart de représentants des caisses, d'un quart de représentants de l'UNAF, d'un quart de représentants des organisations professionnelles de salariés, d'employeurs et de représentants des professions indépendantes et d'un quart de représentants des administrations publiques intéressées.

Au **titre 4**, on trouve un chapitre sur les caisses d'allocations familiales. La gestion des allocations familiales est assurée par les caisses d'allocations familiales locales. On précise ensuite la composition des conseils d'administration des caisses, puis les dispositions communes aux caisses de Sécurité sociale et d'allocations familiales.

Dans le **titre 5**, relatif aux ressources du régime général du système de Sécurité sociale, on trouve dans le chapitre 1 sur les cotisations, une section 3 sur les allocations familiales. Les

cotisations des allocations familiales sont toujours à la charge de l'employeur et le taux de cette cotisation est alors fixé à 16.75%.

Livre 2 : Contentieux de la Sécurité sociale

Ce livre ne traite pas de questions spécifiquement familiales.

Livre 3 : Assurances sociales

A l'article 285 du chapitre 2 sur l'assurance maladie, on trouve une définition tout à fait importante du « membre de la famille », terme absent des matières familiales rencontrées jusque là, dans les autres codes.

Le membre de la famille est considéré comme étant soit le « conjoint de l'assuré », soit les « enfants de moins de 16 ans non salariés ou à la charge de l'assuré ou de son conjoint, qu'ils soient légitimes, naturels, reconnus ou non, adoptifs, pupilles de la Nation, dont l'assuré est tuteur, ou enfants recueillis », soit encore « l'ascendant, le descendant, le collatéral jusqu'au troisième degré ou l'allié au même degré de l'assuré social qui vit sous le toit de celui-ci et qui se consacre exclusivement aux travaux du ménage et à l'éducation d'au moins deux enfants de moins de 14 ans à la charge de l'assuré ». La référence pivot reste l'assuré. La configuration familiale ouvrant droit au titre de membre est élargie bien au-delà du Code civil et du « Code de la Famille » de 1939.

Livre 4 : Accidents du travail et maladies professionnelles

Ce livre ne traite pas non plus de questions spécifiquement familiales.

Livre 5 : Prestations familiales.

Elles sont définies comme comprenant les allocations prénatales, de maternité, familiales, de salaire unique, et de logement. Le champ d'application concerne « toute personne française ou étrangère résidant en France ayant à sa charge comme chef de famille ou autrement, un ou plusieurs enfants résidant en France » (article 511).

Le Code rassemble l'ensemble des dispositions concernant la gestion des prestations (règles relatives aux caisses d'allocations familiales), les ressources du régime général de la Sécurité sociale (cotisations), les prestations familiales elles-mêmes (champs d'application, conditions d'attributions etc.), enfin les règles relatives au contrôle du fonctionnement des prestations familiales (Commission supérieure des allocations familiales).

La dernière mention d'une exception familiale concerne les congés de naissance, fixés par la dernière section des prestations détaillées dans le titre 2 de ce même livre 5.

Les livres suivants de 6 à 11 ne contiennent pas de questions spécifiquement familiales.

Derrière l'idée de risque social, la famille telle qu'enregistrée et redéfinie par ce Code apparaît tout à la fois légitimée, élargie mais aussi singulièrement disloquée, par rapport au paradigme familial beaucoup plus compact qui marquait l'expérience de 1939.

4.1.5. Le périmètre familial effacé

Si l'on admet que le « Code de la famille » de 1939 correspondait à une tentative ancienne, conjoncturellement réalisée, de périmétrage juridique du familial, la situation constatée en 1965 vaut à l'inverse comme effacement du familial.

L'existence de Codes sociaux, de légitimité supérieure et de technicité renouvelée, qui tous contiennent des matières familiales permet de penser qu'un basculement s'est opéré. C'est particulièrement vrai du Code de la Sécurité sociale, qui reprend, après la grande réforme de

1945, la totalité des prestations d'origine salariale versées aux familles. Peut importe à cet égard, qu'elles soient ou non servies sous conditions de ressources. Elles sont « défamilialisées » au sens du périmètre du familial.

Mais on pourrait dire aussi qu'il n'y a là que séparation et transfert partiel des références familialistes, puisque demeure dans le Code de 1956 l'autre partie des avatars historiques du familial.

4.2. Le familial dans l'architecture du Code de 1956

Le plan d'un tel ouvrage n'est pas qu'artifice technique. Sa structure révèle aussi la hiérarchie des matières entre elles et globalement la part faite à chacun des grands ensembles. Ainsi peut-on observer la place tout à la fois princeps, dispersée et finalement résiduelle faite au familial, soit un changement de statut par rapport au texte de 1939, caractérisé par une trame familiale structurant l'ensemble des parties. Que la famille soit objet de protection, que l'enfance soit distinguée de la famille, que l'aide sociale occupe en volume l'essentiel de la production normative, montrent une forte réévaluation des enjeux et des places respectifs.

4.2.1. Structure générale du Code

Le Code de 1956 se divise en six grands titres. Trois sont conséquents et portent sur des matières juridiques essentielles et trois autres sont des titres secondaires. Un titre seulement est explicitement consacré à la famille et aux associations familiales.

Titre 1 : La protection sociale de la famille (39 articles)

Le premier est consacré aux institutions familiales et aux unions d'associations familiales (articles 1 à 19), dont la fête des mères. On l'étudiera plus en détail *infra*. Il est en grande partie issu de l'ordonnance du 3 mars 1945 qui fixe les conditions de création et les modes de fonctionnement de l'Union nationale des associations familiales et les unions départementales. C'est la première fois que cette ordonnance est codifiée. Cette insertion est essentielle pour la reconnaissance du système de représentation officielle des intérêts familiaux.

Le second chapitre relève de la protection matérielle de la famille, groupant les dispositions sur les formes générales de compensation des charges familiales et les privilèges octroyés aux familles (carte de priorité des mères de famille, mesures de protection du patrimoine familial, etc.).

Enfin, un chapitre 3 porte sur l'éducation familiale, l'enseignement des problèmes démographiques et la formation ménagère et familiale. Le principe de ces enseignements est posé, sans que l'on en fixe précisément les contenus.

Titre 2 : La protection sociale de l'enfance (73 articles)

Avec ce titre, on entre dans l'autre logique catégorielle. Le droit y valide une catégorie de l'aide sociale à partir d'une situation ou d'un caractère spécifiques : l'enfance. Souvent associée à la famille, elle est ici séparée du premier titre. La protection sociale est préventive, à la différence des mesures d'aide qui visent des familles en difficulté (voir aide sociale aux familles).

On trouve un chapitre sur la protection de la naissance qui contient les dispositions concernant la protection de la maternité, la surveillance des établissements d'accouchement, la

prévention de l'avortement, les maisons maternelles, la lutte contre la mortalité infantile, ainsi qu'un chapitre sur l'aide sociale à l'enfance, où sont précisées les définitions des catégories d'enfants mineurs visés.

On y distingue deux grandes catégories d'enfants. Ceux qui sont placés sous la protection du service de l'aide sociale à l'enfance, « dont le lien familial n'est pas rompu totalement », à savoir les enfants surveillés, les enfants secourus, les enfants recueillis temporairement, les enfants en garde. Ceux qui sont placés sous la tutelle de l'aide sociale de l'enfance, dénommés pupilles de l'État, à savoir les enfants trouvés, les enfants abandonnés, les orphelins pauvres sans soutien, les enfants maltraités, délaissés ou moralement abandonnés.

Puis viennent les mesures dites de prévention des abandons (section 2), les modes d'admission des enfants dans les services de l'aide sociale à l'enfance, qu'il s'agisse des pupilles de l'État (dont la tutelle est confiée au préfet, mais qui est assisté par un conseil de famille) ou des enfants protégés par le service de l'aide sociale à l'enfance, enfin l'organisation administrative et les dispositions financières. On y trouve aussi des dispositions tendant à la protection des enfants placés hors du domicile paternel, enfants d'âge scolaire et mineurs confiés à des œuvres de bienfaisance privées.

À partir de 1958/1959, les rôles respectifs et complémentaires des services de l'aide sociale à l'enfance et de la protection judiciaire de l'enfance seront mieux précisés. L'assistance éducative judiciaire bénéficiera d'une ordonnance particulière à la date du 23 décembre 1958 (article 375 du Code civil). Le juge des enfants pourra ordonner des mesures si la santé, la sécurité, la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises. De son côté, l'aide sociale à l'enfance est appelée à jouer un rôle plus préventif, en amont, mais aussi dans la prise en charge des mineurs faisant l'objet de décisions judiciaires, selon sa vocation originaire d'accueil d'enfants déliés de tout lien familial ou retirés durablement de leurs familles. Pour le reste, il s'agit d'exercer une action sociale préventive auprès des familles dont les conditions d'existence risquent de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation des enfants. Ces différentes missions seront fixées par le décret du 7 janvier 1959, intégré au Code de 1956 (Borgetto, Lafore, 1998, p. 175, 181). La différence entre une ordonnance et un simple décret a été souvent analysée comme révélatrice de l'affaiblissement politique de la direction de la Population et de l'Entraide.

Titre 3 : L'aide sociale (62 articles)

Le titre précise d'abord la procédure et les conditions d'admission à l'aide sociale, l'organisation, les attributions et le fonctionnement des bureaux d'aide sociale (BAS, prédécesseurs des Centres communaux d'action sociale).

L'aide sociale, anciennement assistance publique⁷⁹, est un service public départemental (art. 187) mais qui fait intervenir à des degrés divers trois collectivités territoriales : l'État, le département, la commune. Cette tripartition des institutions de l'aide sociale apparaît tant sur le plan de l'organisation administrative et financière que dans la hiérarchie des organismes d'admission.

On trouve dans cette partie du code, les réglementations concernant les maisons maternelles, établissements publics ou privés, qui « doivent accueillir sans formalité les femmes enceintes d'au moins sept mois et les mères avec leur nouveau-né » (art. 41), puis les

⁷⁹ Le terme d'assistance sociale est employé dans les index de plusieurs éditions du Code. Ce terme renvoie à l'histoire de la charité religieuse et à la sécularisation du principe d'assistance sociale à partir du XVI^{ème} siècle. Enfin, le législateur de la Troisième République adopte des textes qui consacrent et institutionnalisent le principe d'assistance sociale. Pour une synthèse, se reporter à Renard (1987).

articles issus de la loi de 1943 sur l'assistance à l'enfance. On y précise aussi les conditions de la participation des intéressés, des familles et des tiers (obligations pécuniaires).

Le titre consacre encore un chapitre à l'aide sociale aux familles, celles dont les ressources sont insuffisantes et celles dont les soutiens sont au service militaire. Puis un chapitre à l'aide aux personnes âgées et à l'aide aux infirmes, aveugles, et grands infirmes. Ces deux derniers ensembles annoncent les politiques sociales catégorielles qui se développeront ultérieurement, sous la Cinquième République.

Enfin, sont modestement codifiées l'aide médicale, les mesures d'aide sociale en matière de logement et d'hébergement et plusieurs dispositions concernant les étrangers.

Titre 4 : Les dispositions communes aux différentes formes d'aide sociale (15 articles)

Depuis 1871, les différents services sont organisés dans chaque département par le Conseil général. Le titre donne la définition du domicile de secours, il rappelle que les dépenses d'aide sociale ont un caractère obligatoire dans le budget de l'État. Enfin, les modifications de taux et de plafonds de ressources sont soumises à des conditions que le Code reprend directement du décret du 29 novembre 1953.

Titre 5 : Les établissements de bienfaisance privés (16 articles)

Le texte codifie la réglementation aux établissements créés par des particuliers ou par des associations, soit laïques, soit religieuses, en vue d'hospitaliser des enfants mineurs, des indigents valides, des malades, des infirmes ou des vieillards.

Titre 6 : Le service social (22 articles)

La notion de service social date des années 1930. Le premier chapitre de ce titre est consacré à l'exercice des professions d'assistants, d'assistantes et d'auxiliaires de service social. Y sont codifiées les dispositions prévues par les décrets de 1932 et de 1951 sur les assistants et assistantes de service social, avec notamment l'obligation du diplôme d'État pour pouvoir exercer. La responsabilité pénale apparaît à l'article 225, qui fixe les conditions du secret professionnel.

Enfin, le deuxième chapitre est consacré à la liaison et à la coordination des services sociaux publics et privés.

4.2.2. Les avatars du familial

4.2.2.1. L'intégration des institutions, un objet familial authentique ?

Une seule partie traite donc exclusivement des matières familiales, soit la représentation des intérêts familiaux, la fête des mères et quelques privilèges familiaux mineurs. La représentation des intérêts familiaux acquiert ainsi un statut juridique supérieur. Le Code l'intègre en 1956 et l'opération aura valeur législative en 1958. La codification de ces dispositions prend dès lors une signification majeure pour les acteurs du champ familial, qui y voient la reconnaissance de leur action.

Pourtant, ce titre consacré à la famille exclusivement, ne la définit pas plus qu'en 1939. Les familles sont une réalité sociale empirique, pas encore tout à fait une cible catégorielle parmi d'autres. Le familial commence à se diviser (méiose).

Cette partie familiale du Code se décompose comme suit⁸⁰ :

Le premier titre est consacré à la protection sociale de la famille, avec trois chapitres :

chapitre 1 : **Les institutions familiales et les unions d'associations familiales**

Art. 1 à 16 : Les seize articles codifient l'ordonnance de 1945 relative au statut de l'UNAF et des UDAF ; seuls les articles 1 et 2 de l'ordonnance, d'ordre général, restent non codifiés.

Art. 17 à 19 : La fête des mères (loi de 1950). Si la fête des mères apparaît là, c'est parce que l'UNAF est en partie responsable de son organisation et de son déroulement, les mouvements familiaux ayant contribué à la populariser depuis les années 1920⁸¹. Il s'agit donc de la codification d'une nouvelle sensibilisation populaire aux problèmes de natalité et de la famille. « Le ministre de la Santé publique et de la Population est chargé, avec le concours de l'Union nationale des associations familiales, de l'organisation de cette fête » (article 17, al. 2).

On peut se demander pourquoi la médaille de la famille française n'a pas rejoint le rituel de la fête des mères dans le Code. Il s'agit, depuis les années 1920 également, d'une distinction honorifique récompensant les personnes qui élèvent de nombreux enfants. Seul l'échelon territorial fait la différence : la distinction de la famille française est d'ordre communal, tandis que la fête des mères relève du niveau national.

chapitre 2 : **La protection matérielle de la famille**

Ce titre affirme d'emblée une forme d'intervention étatique, la protection. Or ce vocabulaire est alors plus proche des principes de la Sécurité sociale que de l'aide sociale.

Art. 20 à 31 : La « compensation des charges familiales » apparaît comme titre de la première section, avec un renvoi pour ce qui concerne les prestations familiales, à la législation de la Sécurité sociale. Ces articles reprennent uniquement les règles relatives aux réductions et exonérations fiscales, aux réductions sur les tarifs de transports et aux dépenses de scolarité.

Ces articles sont suivis de la définition des conditions d'attribution de la carte nationale de priorité aux mères de famille, autre forme de privilège familial.

Les textes codifiés dans cette série datent en réalité d'août 1940 et ont été modifiés par une loi de juin 1941.

Les sections 3 et 4 traitent de la défense du patrimoine familial et des priorités d'embauche sous le titre euphémisé de « questions professionnelles et logement familial » (articles 32 à 37). La défense du patrimoine prévoit la possibilité de constituer des biens de famille, biens qui se définissent par leur caractère insaisissables (disposition datant de 1909). La section sur le patrimoine contient aussi une disposition sur les descendants d'exploitants agricoles, qui ont droit à un contrat de travail différé lorsqu'ils participent à l'exploitation familiale. Cet article est l'une des rares dispositions datant directement du décret de 1939 (elle sera plus tard intégrée au Code rural).

⁸⁰ Pour toutes les mentions au textes du Code, il s'agit du texte original du Code, dans la version publiée au Journal Officiel, JO 28 janv. (1956, p. 1109). Pour une comparaison avec le texte actuel, on utilisera la version actuelle du Code de la santé publique, de la famille et de l'aide sociale, Dalloz, (1997). Une réédition de ce Code est en préparation et sera publié en juin 1999.

⁸¹ Pour une présentation par l'institution de cette fête des mères, voir l'article « Fête des mères » dans UNAF (1995). Sur la question des femmes vénérées et honorées comme mères dans la négation de l'identité féminine, voir aussi Muel-Dreyfus (1994).

chapitre 3 : **Éducation familiale**

Cet ensemble flou contient deux articles.

L'article 38, portant sur l'enseignement des problèmes démographiques, trouve son origine dans la stratégie nataliste des années 1930. Cet article codifie les articles 142 à 150 sur la famille et l'enseignement du décret de 1939, selon la formule suivante :

« L'enseignement des problèmes démographiques, sous leur aspect statistique et dans leurs rapports avec les questions morales et familiales, est obligatoire [...] ».

Selon cette définition de 1939, la démographie couvrirait donc les questions familiales, du chiffre à la morale. La création d'un lieu spécialisé comme l'INED (Institut national d'études démographiques, ex-Fondation Carrel sous Vichy) et le développement de la discipline démographique auraient dû entraîner une mise à jour de cette disposition. Elle a pourtant été conservée telle quelle.

L'article 39 se rapporte à la formation ménagère et familiale des jeunes filles.

Au total de ces différents chapitres, le caractère résiduel et hétéroclite du titre spécifiquement consacré à la protection de la famille peut surprendre. En réalité, ce qui donne sens à cet ensemble baroque, c'est uniquement l'ordonnance de 1945 instaurant l'UNAF et les UDAF.

4.2.2.2. *La protection de l'enfance ou le familial en négatif*

La protection de l'enfance s'est construite dans un rapport très ambivalent avec la question familiale.

Dans le dispositif d'assistance publique, après la Révolution, sur fond de « dette sacrée », l'État se substitue clairement aux familles inexistantes ou défaillantes. La loi de 1811 consacre la séparation entre les enfants et les autres catégories d'assistés et distingue entre enfants trouvés, enfants abandonnés proprement dits et orphelins pauvres. Elle conforte l'organisation départementale. Elle moralise l'abandon avec les fameux tours, censés garantir l'anonymat ; ils seront supprimés en 1861. Pour tous ces enfants, le placement familial, de préférence rural, continue à s'imposer.

Puis, sur fond de question sociale ouvrière, avec la Troisième République, de nouvelles modalités d'action apparaissent. C'est dans ce contexte que se déploie une activité législative et réglementaire visant la protection de l'enfance, au sens large, et le traitement de la délinquance juvénile, en particulier, en complément de l'œuvre scolaire de 1882. Ce sont en 1889, la protection de l'enfance moralement abandonnée et la déchéance de la puissance paternelle (obligation scolaire et protection marquent des paliers dans le déclin du droit de puissance paternelle), en 1898, la répression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis sur ou par des enfants, en 1904, l'assistance à l'enfance, en 1906, la lutte contre la prostitution des mineurs, en 1909, les classes de perfectionnement, en 1912, le tribunal pour enfant, l'enquête sociale et la liberté surveillée etc. Ce socle normatif sera ensuite enrichi par la législation de 1935, puis de la période de Vichy visant la protection des enfants dans leurs familles et la politique de l'enfance inadaptée. Rétrospectivement, on peut penser que les mêmes ambiguïtés traversent toutes ces initiatives (Chauvière, 1987 ; Chauvière, Lenoël, Pierre, 1996).

Dans la partie du Code de 1956 consacrée à la protection sociale de certaines catégories, plus vulnérables que d'autres, la famille reste explicitement la référence permanente. Les questions sociales auxquelles les législations dites d'aide sociale tentent de répondre sont directement liées au mode de vie familial. L'énumération même des titres de sections et des

chapitres suffit à le montrer. Pourtant, dans le champ couvert par le Code, la protection de l'enfance apparaît aussi comme une sorte de contre type du familial.

C'est le titre 2 qui est donc consacré à la protection sociale de l'enfance. Successivement s'y trouvent rangés « la protection de la naissance », titre générique qui se compose de « la protection de la maternité » et de la « prévention de l'avortement », puis le bloc normatif le plus important, composés des articles 45 à 92, consacré à l'aide sociale à l'enfance. La protection maternelle et infantile, élément important de la protection de l'enfance, est absente du Code. Elle est codifiée depuis 1953 dans le Code de la santé publique (art. 40).

Dans le Code de la famille et de l'aide sociale, le texte le plus ancien est la loi du 14 janvier 1933 sur la protection des mineurs placés. Celle-ci est d'ailleurs intégrée en deux endroits : dans le titre sur la protection de l'enfance, pour la partie sur la « protection des mineurs confiés à des établissements privés de bienfaisance » et dans la partie qui concerne les règles de fonctionnement de ces mêmes établissements, au titre 5. Le principe de la séparation entre les bénéficiaires et les établissements dans la loi, est donc repris au sein du Code. Pour cette partie toujours, la principale loi codifiée est la loi n°182 prise pendant le régime de Vichy, le 15 avril 1943 sur l'assistance à l'enfance. Hormis un article remplacé et quelques autres modifiés ou complétés par le décret du 29 novembre 1953 sur l'aide sociale, cette loi est codifiée dans l'intégralité de ses 50 articles. Il s'agit des articles 45 à 92, soit le chapitre 2 entier, sous le nouveau titre d'aide sociale à l'enfance. Ce changement d'intitulé marque une rupture, pour l'époque une modernisation par rapport à la politique d'assistance.

Ainsi, le familial demeure dans le texte codifié une sorte de fil conducteur, qui permet aux matières et aux textes de s'organiser comme en un ensemble unique. C'est même cette identification entre le fond (la famille comme modèle social) et la forme (division entre les thèmes) qui donne à l'ensemble cette forme parfois lacunaire et décousue. Finalement, le caractère transversal du familial et son indétermination relative permettent d'y loger des dispositions variées. Mais l'enfance n'est pas que familiale pour le droit. Comme dans le Code civil, dans l'aide sociale aussi, l'intérêt de l'enfant peut l'emporter sur celui de la famille, mais avec une bien moindre force de la norme juridique.

4.2.2.3. *Le ciblage familial dans l'aide sociale*

C'est en 1953 qu'on forme un ensemble nouveau sous le titre d'aide sociale. Après une première tentative en décembre 1952, en application de la loi de finances de 1953, un décret du 29 novembre consacre une réforme importante des lois d'assistance. Ce décret répond à trois préoccupations : harmoniser les systèmes d'assistance et de Sécurité sociale, en réduisant le nombre des mesures et en clarifiant leur portée dans la mosaïque des textes en vigueur ; faire disparaître les comportements abusifs et fraudes observés chez certains bénéficiaires ; tenter de gommer les disparités d'un département à l'autre du fait de l'interprétation plus ou moins compréhensive par les collectivités concernées, des textes applicables (Borgetto, Lafore, 1998). C'est la première fois que le domaine est construit dans une grande unité normative. Les juristes et administrateurs, spécialistes du droit social, évoquent alternativement « la rénovation de 1953 » (Thévenet, 1996) ou « la codification de 1953 » (Dessaint, Ligneau, 1997).

Une loi de 1954 abrogera certaines dispositions du décret de 1953 concernant les bureaux d'aide sociale, puis un décret de février 1955 les remettra en vigueur⁸². Entre-temps, le

⁸² Un des objets de la réforme de 1953 a été de confier à un organisme spécialisé unique, le bureau d'aide sociale, la quasi totalité des tâches qui doivent être accomplies à l'échelle la plus proche des individus. Cependant, le Conseil municipal et surtout le maire ont gardé une partie des attributions. Ces bureaux se substituent à la fois aux bureaux de bienfaisance et aux bureaux d'assistance de la loi de 1893.

Parlement avait formulé des critiques que ce décret intègre finalement. Ces dispositions modifiées du décret de 1953 font désormais partie du Code de la famille et de l'aide sociale, dont elles constituent les titres III et IV (art. 124 à 207).

C'est le décret de 1953 et les textes de 1954 qui constituent donc les fondations du droit de l'aide sociale. Vu du point de vue du droit de l'aide sociale, la série formée par le décret de 1953, la loi et le décret modificatifs de 1954 viendrait « adapter et moderniser les mécanismes classiques d'assistance, face à l'incapacité de la Sécurité sociale à couvrir la totalité des besoins collectifs » ou encore, « en 1945, lors de la mise en place du système de Sécurité sociale, il n'était pas interdit de penser que la politique traditionnelle d'aide et d'action sociales perdrait peu à peu de son importance et de sa raison d'être » (Borgetto et Lafore, 1996). Cette matière difficile à délimiter *a priori* reste donc essentiellement pensée par différence avec l'institution de la Sécurité sociale.

En réalité, la concurrence qui se développe depuis 1945 a connu des variations. Il semble qu'entre 1945 et le début des années 1950, la reconnaissance de l'aide sociale comme champ d'action pour l'État ait été mise en doute. Au contraire, avec les législations de 1953 à 1956, et même au-delà du Code jusqu'en 1959 (fin de la Quatrième République), l'aide sociale retrouve une place plus légitime.

Dans la partie aide sociale du Code de 1956 on retrouve les familles, parmi les catégories bénéficiaires, en deux circonstances : « l'aide sociale aux familles dont les ressources sont insuffisantes » et « l'aide aux soutiens de famille », qui reprend une allocation destinée aux militaires.

L'aide sociale aux familles comprend, en premier lieu, une matière assez ancienne⁸³ mais qui a perdu une partie de son importance à la suite de la généralisation des prestations familiales. Elle est toutefois intéressante à rappeler, car elle concerne encore les départements d'outre mer. Tout chef de famille (ou toute personne qui assume de manière permanente la charge matérielle des enfants) ayant à sa charge deux enfants de nationalité française peut, s'il ne dispose pas de ressources suffisantes pour les élever, recevoir une allocation déterminée compte tenu de la situation matérielle de la famille, sans aucun plafond de ressources. Il est spécifié qu'elles ne peuvent être supérieures aux allocations familiales du régime général. L'interdiction de cumul n'est levée, en droit et en fait, qu'en faveur des « chefs de famille en mesure de justifier de l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle et des veuves ou femmes seules dans certains cas » ou des « chefs de famille dans les départements d'outre-mer, compte tenu des dispositions restrictives qui régissent les allocations familiales dans les départements » (articles 150 à 154).

L'aide aux soutiens de familles a été instituée par une loi de 1928, pour compenser des absences par cause de service militaire. La famille du militaire, appelé ou engagé, doit être dépourvue de ressources suffisantes, conditions de fait, qu'il revient à une commission spéciale d'apprécier.

A travers ces deux exemples, on observe que seules quelques dispositions juridiques se situent à l'intersection de l'aide sociale et des intérêts matériels des familles. Ce qui représente des budgets⁸⁴ et un nombre de bénéficiaires réduits⁸⁴.

⁸³ On peut remonter à la loi d'assistance aux familles nombreuses, du 14 juillet 1913, bien qu'elle ait été abrogée entre-temps.

⁸⁴ Des données chiffrées étant relativement difficiles à trouver pour répondre à cette interrogation, nous nous appuyons sur les entretiens avec plusieurs codificateurs actuels sur ce point.

4.2.2.4. *Le cadrage partiel de la professionnalisation*

Les professionnels n'étaient pas intégrés au Code de 1939, bien que le premier diplôme de service social date de 1932 (diplôme d'assistante de service social). Entre-temps, durant la guerre, sont apparues les auxiliaires de service social et en 1949 a été adopté un statut pour les travailleuses familiales.

Le Code de 1956 intègre ces différentes innovations, qui constituent les prolégomènes d'un statut du travail social. Une définition des services sociaux est également reprise, qui montre à quel point les questions de délimitation sont encore prégnantes à cette période :

« Sont considérés comme services sociaux, aux termes du présent chapitre, tous les services relevant d'organismes publics ou privés qui, à titre principal ou accessoire, exercent une activité sociale auprès des individus, des familles ou des collectivités par l'intermédiaire de travailleurs sociaux titulaires d'un diplôme d'État créé par une loi ou bénéficiaires d'une autorisation légale d'exercer » (art. 233).

Le chapitre premier régit l'exercice des professions d'assistants, d'assistantes et d'auxiliaires de service social. Il codifie à droit constant onze articles de la loi 46-630 du 8 avril 1946, relative au statut officiel de la profession d'assistantes sociales. Par contre, le statut de 1949 des travailleuses familiales n'est pas inclus dans le Code. Faire apparaître les travailleuses familiales, comme seconde profession codifiable, aurait forcé à changer le titre général et aurait surtout porté atteinte au monopole du service social. Aujourd'hui encore, dans la dernière édition du Code, aucune autre profession n'est intégrée.

Le chapitre 2 traite de « la liaison et la coordination des services sociaux ». En raison du nombre croissant de services sociaux et des œuvres sociales, la question de la coordination entre eux se pose dès la seconde guerre. Pour une même famille, les interventions doivent être coordonnées ; d'où l'idée d'institutionnaliser une instance spécifique. Il est intéressant de souligner que les Unions d'associations familiales jouent le rôle de représentants des usagers dans cette nouvelle structure. L'article 231 du Code de 1956 stipule que le Comité départemental de liaison et de coordination des services sociaux se compose de :

1. un délégué de l'administration [...]
2. trois conseillers généraux [...]
3. le président de l'association départementale des maires de France [...]
4. trois représentants de l'Union départementale des associations familiales.

Les autres membres de cette structure sont des représentants des syndicats de salariés urbains et agricoles, des caisses de Sécurité sociale et des caisses d'allocations familiales, des mutuelles et des inscrits maritimes, enfin des travailleurs sociaux élus.

Cette modalité de coordination entre les services ne sera guère appliquée et sera même abrogée au cours des années 1970. La coordination reste une nécessité reconnue par tous, mais le rôle unificateur d'une structure de représentants de tous les groupes sociaux (y compris les familles usagères) ne fera guère ses preuves.

Ainsi, la professionnalisation sociale-familiale n'est-elle qu'en partie codifiée. Elle reste fragmentée en secteurs professionnels séparés, auxquels correspondent des textes relativement dispersés.

Mentionnée à plusieurs reprises dans le Code, la formation ménagère et familiale des jeunes filles vaut comme préparation de la vie de femme au foyer qui leur est promise, mais aussi comme formation et esquisse de professionnalisation (futures Conseillères en économie sociale et familiale). En témoigne l'extraordinaire succès de « La fée du Logis », cette institution de formation qui organisait des concours d'enseignement ménager chaque année (on pense notamment à l'année 1948), présidée par le ministre de la Population, Robert

Prigent, assisté des principaux acteurs familiaux, le président de l'UNCAF, Roger Monnin, le directeur de la Sécurité sociale, Pierre Laroque, etc.

Il s'agit dans tous ces cas, selon des légitimités et des modalités différentes, d'intervention dans la famille, singulièrement dans la famille ouvrière. La gamme de ces interventions peut varier, de l'enquête sociale sur demande des autorités administratives ou judiciaires (souvent vécue comme une intrusion dans la vie privée des familles), à l'éducation familiale, à l'entraide, voire à la suppléance familiale.

4.2.3. Le Code ponctue la déconstruction du statut politique du familial

Avant 1939, excepté quelques initiatives privées, il n'existait aucun regroupement de textes sur la famille. La codification a donc consisté à former un tout signifiant à partir d'éléments dispersés, puisés dans différentes branches du droit, codifiés ou non. Le décret-loi de 1939 constitue l'aboutissement provisoire de cette recherche de cohérence, fournissant matière à un texte de 150 articles, dont la progression logique révèle clairement l'existence et la cohérence d'un projet politique : faire exister la famille (le familial) comme catégorie de l'action publique.

En 1956, la situation est tout autre. Le nouveau code appartient à une série, pilotée par une Commission de codification. Si le choix de codifier la famille et l'aide sociale est politique, la mise en œuvre en est surtout administrative. Le produit final contient un ensemble de matières caractérisées par une cohérence interne toute relative et davantage définies par leur situation en regard des matières incluses dans le Code de la Sécurité sociale, adopté la même année. Il peut ainsi apparaître à cet égard comme le parent pauvre du Code de la Sécurité sociale.

4.2.3.1. La part congrue du familial

Pour caractériser l'architecture générale de ce Code et mettre en évidence la part du familial en son sein, il peut être utile de reprendre quelques-uns des caractères de tout code, selon Jeremy Bentham au siècle dernier. Bentham explique en effet que tout code doit obéir à des critères de cohérence, d'absence de contradictions dans les solutions qu'il envisage, de complétude, de clarté, de maniabilité et de publicité.

Le principe même de cohérence pose problème pour le Code de la famille et de l'aide sociale. La prise en compte des conditions de production sociologiques, historiques et politiques du Code ne permet pas de le penser comme un ensemble cohérent. Le champ couvert n'est ni celui des matières familiales (dont l'essentiel demeure dans le Code civil, le reste étant dispersé dans les différents codes sociaux), ni celui de l'aide sociale, dont la codification consiste dans la simple mise en forme de textes antérieurs, notamment ceux de 1953. À la différence d'autres domaines, ici le droit dit de la famille et de l'aide sociale ne relève d'aucune logique intrinsèque⁸⁵. Si la codification est censée établir une cohérence, l'opération de 1956 relève au contraire de l'addition de deux ensembles sans grande cohérence interne.

Ainsi, la famille est interprétée dans le texte du Code comme l'objet de protection, matérielle et morale, par les associations et leurs unions (titre 1). Ailleurs, elle est prise comme bénéficiaire potentiel d'une aide sociale pour elle-même ou l'un de ses membres,

⁸⁵ Dans leur ouvrage sur le nouveau code pénal, Pierre Lascoumes et Pierrette Poncela traitent dans l'introduction du « champ du droit pénal », expliquant que « les Codes pénaux de 1791 et de 1810 réunirent l'ensemble des dispositions pénales d'incrimination et de sanction. Puis, très vite, les législations pénales non codifiées se multiplièrent, prenant une indépendance croissante par rapport au droit pénal et à la procédure pénale communs et codifiés ». Voir Lascoumes, Poncela (1998).

l'enfant en particulier, y compris contre elle. Nulle part, comme en 1939 et *a fortiori* en 1941, il n'est question de l'ériger en unité juridique et politique. Le familial est seulement devenu l'intersection de plusieurs logiques, non nécessairement cohérentes entre elles.

Pour la part qui lui revient dans cette composition, l'aide sociale est appréhendée de manière sans doute plus cohérente, dans ses différents aspects (aides, protection des enfants, définition des catégories, statut des établissements). Mais il est vrai que le droit de l'aide sociale a déjà fait l'objet d'une sorte de codification, trois années plus tôt (décret de novembre 1953). C'est en réalité à cette date que la véritable réforme du droit de l'aide sociale a lieu.

Le second principe défini par Bentham est celui de complétude. Si la raison d'être d'un Code est de tendre à l'exhaustivité du champ qu'elle recouvre, le Code de 1956 est une bizarrerie. L'annonce d'un Code de la famille ne pouvait que laisser supposer la codification d'un ensemble de matières éparses relevant de ce champ. Le « Code » de 1939 esquissait ce type de construction juridique pour la famille, en intégrant des dispositions pénales, fiscales, ou sociales relatives au même objet. Mais il n'était pas un code au sens strict et les dispositions qu'il contenait ont pu facilement migrer vers d'autres constructions juridiques sécantes par rapport au familial.

À cet égard, le Code de 1956 constitue avant tout l'instrument de la mise en forme juridique du domaine d'action publique de l'aide sociale, dans sa nouvelle configuration, aux côtés de la Sécurité sociale. À la marge de cette codification, la codification du familial est maintenant résiduelle et contenue. En visibilité comme en quantité, le familial reste secondaire par rapport à l'aide sociale.

Avatars du familial et codifications sociales

Situation en 1956

(par référence à la configuration de 1939)

Dans le Code de la famille et de l'aide sociale

Représentation des familles et des intérêts familiaux - UNAF/UDAF

absente en 1939, créée en 1942-1945 et intégrée au Code en 1956
(seul objet familial spécifique)

Ciblage familial de l'assistance et de l'aide sociale

(dont contrat de travail différé agricole, à déplacer dans le Code rural)

Le familial « en négatif » (protection de l'enfance)

Professionnalisation du familial (service social)

Dans le Code de la Sécurité sociale

Branche famille : CAF, UNCAF

Dans le Code civil

Tutelle aux prestations sociales

Adoption

Dans le Code pénal

Avortement...

Dans le Code des Impôts

Quotient familial

Dans le Code de la santé publique

**PMI (absente en 1939, créée en
1954 et intégrée en 1953)**

4.2.3.2. *La fin du prosélytisme familial ?*

Quel est, en 1956, l'état et le rôle du pôle d'acteurs et de groupes favorables à la famille, plus ou moins intégrés à l'espace politique légitime ?

En 1956, la Commission et la technique de codification fournissent d'abord à l'administration l'occasion de stabiliser un certain nombre de dispositions et de textes en débat ou peu visibles (situation des associations familiales, des bureaux d'aide sociale). En léger décalage avec son propre affichage, Population et Entraide, c'est le domaine d'action famille et aide sociale qui est ainsi défini et consolidé par la codification. C'est l'indice d'un ajustement, à peine d'une modernisation. La direction gardera d'ailleurs son titre Population et Entraide et son directeur général, Emmanuel Rain, jusqu'en 1959. Puis entraide ne sera pas remplacé par aide sociale mais par action sociale, avec Bernard Lory (1959-1965).

Dans ce nouveau cadre, le maintien d'une référence à la famille et d'un contenu familial dans le Code de 1956 doit beaucoup à l'action plus ou moins concertée de certains acteurs situés dans l'appareil politico-administratif. On pense évidemment à Emmanuel Rain, à Georges Desmottes ou à Dominique Ceccaldi. Pourtant, rapporté aux enjeux politiques et techniques du développement de la Sécurité sociale et de la branche famille en son sein, le Code de 1956 reste pour l'administration un objet marginal, laissé à quelques fonctionnaires intéressés, selon un double critère de compétence et de conviction familiale. Dominique Ceccaldi correspond tout à fait à ce type, s'étant chargé de sauver les restes de familial, dans les limites du possible imposées par les techniques de codification. C'est sans doute ce qu'il voulait dire lorsqu'il nous confiait qu'il s'était agi pour lui d'un « Code affectif ». Mais ce réseau modeste, soutenu par un MRP lui-même en repli, est bien incapable de promouvoir une codification plus complète du familial dans le Code de 1956.

Dans le monde militant et institutionnel de la représentation des intérêts familiaux, le Code est un enjeu s'il sert à valider l'ordonnance de 1945 et les législations ultérieures, comme celle de 1951, de manière à consolider le Corps familial républicanisé à la Libération. Mais techniquement, l'essentiel est déjà ailleurs, du côté de la Sécurité sociale et des prestations familiales, dont souvent les militants familiaux ont été les premiers techniciens et sur lesquels ils s'investissent avec beaucoup de vigilance. L'UNCAF ne s'est-elle pas installée aux premiers temps dans les locaux de l'UNAF ? Quant aux mesures d'aide sociale et de protection de l'enfance, elles n'entrent pas encore à ces dates dans le répertoire d'action des mouvements concernés. La famille reste pour eux un tout, un principe, la cellule initiale de la société, préexistante aux politiques sectorielles, qui d'ailleurs seront parfois critiquées, dans leur existence même, quand elles mettent en péril de tels principes.

Au total, d'un groupe à l'autre, le travail politique de prosélytisme familial a non seulement perdu de sa force, mais il a aussi commencé à changer de nature, il s'est fait un peu plus technicien et un peu moins intégriste.

Le Code reste un porte-drapeau pour les militants, bien que la famille ou mieux le familial y soit devenue une référence presque implicite. Dans le prisme élargi des matières sociales, le familial ne détient plus qu'une part congrue, disloquée et cryptée.

4.2.3.3. *Entre objet de politiques sociales et sujet politique marginalisé*

Dans le Code de 1956, le familial se fait d'abord objet de politiques sociales, de l'aide sociale aux familles sans ressources, aux familles sans soutiens. Il est aussi concerné par les approches plus catégorielles, s'adressant aux mineurs en danger et bientôt, aux personnes handicapées, aux personnes âgées... On peut donc dire aussi que ce Code institue le familial comme objet de politiques sociales, sectorielles ou catégorielles.

De même, le familial se perd quelque peu dans les professions ou dispositions qui lui sont pourtant consacrées (service social, préparation à la vie familiale...), pendant que la tutelle aux prestations familiales est insérée dans le Code civil, alors même que les UDAF les mettent en œuvre. Ce Code aurait pourtant pu offrir des possibilités de légitimation supérieures aux différents professionnels de l'aide sociale et familiale. Il n'en est rien. Les travailleuses familiales, par exemple, inventées par les mouvements familiaux populaires et ruraux et reconnues en 1949, ne sont pas codifiées en 1956. On peut même noter une certaine confusion des genres peu favorable à la reconnaissance de la professionnalisation.

Une forte labilité mais aussi une certaine transversalité caractérisent donc désormais les questions spécifiquement familiales, au sein même d'un Code pourtant dit de la famille et de l'aide sociale.

Le familial demeure cependant un enjeu central pour des acteurs et des groupes spécialisés, désireux de voir la cause familiale reconnue. Pour eux, aussi peu explicite soit-il, le Code reste un instrument d'action. L'UNAF n'y a-t-elle pas trouvé une forme de reconnaissance législative supérieure à une simple ordonnance ? Pour eux et pour leur relais dans l'administration et dans les institutions de la branche famille de la Sécurité sociale, le familial reste un objet de mobilisation politique.

Le Code de 1956 ne régit pas les transformations et évolutions des modes d'organisation de la famille, mais seulement les avatars de l'encadrement institutionnel et de la prise en compte des familles dans l'espace politique et administratif. Il participe d'une évolution décisive des modalités du soutien des instances étatiques aux familles. Le doyen Carbonnier écrit à juste titre que « la famille n'a pas attendu l'État providence de notre époque pour être tout à la fois soutenue et contrôlée par une institution plus vaste qu'elle [...]. Plus qu'une transformation de la famille, nous observons donc une transformation des mécanismes persistants, protecteurs et admoniteurs des familles » (Carbonnier, 1969, p. 128).

Ainsi, le Code de 1956 ponctue-t-il la déconstruction du statut politique du familial. Par différence avec le « Code » de 1939, le familial est en somme largement décodifiée.

4.3. Appendice : Un état du Code en 1975

Quels sont les différents usages d'un Code après son adoption ? Quelle est son effectivité et comment l'évaluer ? Quelles stratégies déploient les différents groupes d'acteurs pour le faire appliquer mais aussi éventuellement pour faire évoluer telle ou telle partie, voire le Code tout entier ? Ces questions excèdent largement l'étude engagée.

Cependant, on peut écrire que dans sa configuration de 1956, régulièrement mise à jour et publiée, l'ensemble des textes rassemblés sous le titre conservé jusqu'à ce jour de Code de la famille et de l'aide sociale constitue d'abord une norme prescriptive utile à plusieurs groupes d'acteurs. Les différentes branches de l'administration des Affaires sociales l'utilisent comme cadre juridique pour l'action courante et comme ressource éventuelle dès qu'un problème nouveau se présente. Les travailleurs sociaux y trouvent les règles générales et certaines normes techniques propres à leur secteur. Cependant, les frontières de ce Code ne sont pas complètement adaptées à leur pratique professionnelle, qui doit s'appuyer sur bien d'autres textes (droit civil, droit pénal etc.). Quant aux familles organisées, le Code légitime le statut spécifique de leurs associations et de leurs Unions, ainsi que la place qu'elles occupent dans le jeu institutionnel. Ce sont là des usages banals.

Tous tiennent là un objet intermédiaire dans les transactions et tractations politiques et administratives, leur permettant d'asseoir une légitimité jusque là plus diffuse et souvent dispersée.

Il serait sans doute hasardeux de se risquer au delà de ces constats et il y a à cette prudence bien des raisons. C'est un texte composite, dont l'élaboration n'a pas beaucoup mobilisé hormis quelques cercles réduits de hauts fonctionnaires. Socialement, il reste un Code peu visible, malgré des rééditions régulières ; sa place est modeste dans la hiérarchie des Codes. Bref, ces traits rendent difficile la reconstitution des perceptions et des usages du Code depuis 1956. Qui s'y aventurerait malgré tout devrait avoir recours à d'autres moyens d'investigation.

On peut néanmoins faire deux observations qui concernent indirectement et même directement la matière familiale du Code de 1956. D'une part, le droit de la famille, auquel le Code de 1956 ne touche plus, par différence avec celui de 1939, mais sur lequel il s'appuie totalement, connaît une grande transformation au cours des années 1960 et 1970. Certains auteurs parlent même d'une « recodification du droit de la famille » (Lécuyer, 1997). D'autre part, les mouvements familiaux parviennent en 1975 à faire évoluer les textes législatifs qui les régissent. On pourrait y voir un effet de la résistance des milieux concernés au déclin du référentiel familial dans l'action publique, dans un moment de réforme du Code civil.

4.3.1. Le retour de la question civile de la famille

Dans le même temps que la codification de 1956, la question de la famille a continué d'être l'objet de travaux du côté des juristes civilistes. Les textes publiés à la fin des années 1940 et au début de la décennie 1950 en font preuve. René Savatier, Jean Carbonnier, mais aussi André Rouast ou Roger Nerson publient nombre d'articles et de chapitres d'ouvrages collectifs sur les relations du droit civil et des évolutions familiales. L'un des recueils révélateurs de cette période et des débats courants entre civilistes, peut être l'ouvrage d'études offertes à Georges Ripert, *Le droit privé français au milieu du XX^e siècle* (1950). Il est consacré aux principes généraux du droit civil, aux réformes de la procédure civile, puis aux différents aspects des réformes des régimes matrimoniaux, de la filiation et du droit de la nationalité.

Les civilistes monopolisent depuis longtemps les principaux débats juridiques concernant la famille et ses évolutions. Les réformes des années 1960 et 1970 se situent tout à fait dans cette tradition. Comme en témoigne Hervé Lécuyer :

« Cette recodification a été opérée entre 1964 et 1977 et ce que nous contemplons constitue bien un corps cohérent de règles rénovées, un monument, dont on connaît l'initiateur, le Garde des Sceaux, Jean Foyer, et le bâtisseur, le Doyen Jean Carbonnier. Le corpus a été intégré harmonieusement au Code civil, signe formel de la cohérence substantielle de l'ensemble recodifié [...]. Nul ne contestera l'ampleur de la rupture qu'a réalisé l'ensemble homogène que nous contemplons. La refonte a été presque intégrale : tutelle, régimes matrimoniaux, adoption, (même si cette partie de l'ensemble rénové n'est pas l'œuvre du Doyen Carbonnier), incapacités, autorité parentale, filiation, divorce, indivision, absence » (Lécuyer, 1997)

Dès lors, on peut comprendre que le droit de la famille soit souvent confondu avec le seul droit civil de la famille. Aujourd'hui encore, dans la plupart des traités de droit de la famille, on ne trouve pratiquement aucune mention du Code de la famille de 1956, excepté quelques appendices sur les associations familiales (Delmas-Marty, 1980). Cette dimension de la codification familiale, présente dans le Code de 1956, est ainsi réduite à un statut plus que marginal.

Symétriquement, d'ailleurs, dans les publications les plus anciennes à l'initiative du réseau d'acteurs du champ familial, la place faite aux juristes de droit civil était elle aussi réduite. À titre d'exemple, l'ouvrage publié en 1954, *Renouveau des idées sur la famille*, sous la direction de l'ancien ministre Robert Prigent, ne consacre que deux chapitres seulement sur

trente à la question du droit civil en France, dont un seul rédigé par un spécialiste (Prigent, 1954).

Il y a donc une dualité d'approche, mais aussi une dualité de conception de la place du familial dans les régulations sociétales.

La famille est une matière autonome et catégorisée en droit civil, le familial est au contraire une matière peu abondante et dispersée en droit public. Éric Millard estime à juste titre qu'en « ramenant la famille à des relations individuelles régies par le droit privé, le droit semble exclure la famille de la problématique des corps intermédiaires entre l'État et l'individu, qui s'inscrirait tout naturellement dans le droit public ; mais parce que le droit saisit ces relations individuelles par référence à des fonctions dans le cadre familial, et qu'il garantit l'exercice de ces fonctions dans le cadre familial (...) c'est par le droit public que la famille est protégée » (Millard, 1994, p. 27).

Ces deux orientations entretiennent entre elles des relations de pouvoir et l'histoire de la codification montre qu'elles progressent rarement en synergie. Faut-il dès lors poser, comme le fait Jacques Commaille (1996, p. 59), la question des conditions d'une vision globale de la famille, ne serait-ce que pour équilibrer le souci de catégorisation du droit civil, comme c'est son argument, ou bien pour contrer la dispersion des matières familiales dans le droit public, selon l'argument d'Éric Millard ?

4.3.2. Résistance familialiste et réforme de 1975

En 1975, un projet de loi est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, portant modification des articles 1 à 16 du Code de la famille et de l'aide sociale. Ce projet est défendu devant les assemblées par Simone Veil, ministre de la Santé et des Affaires sociales. L'objectif essentiel de la réforme est d'assurer une meilleure représentation de l'ensemble des familles et des mouvements familiaux au travers des Unions départementales et de l'Union nationale des associations familiales. En 1975, la composition des Unions, telle qu'elle était prévue par les textes originels (loi Gounot de 1942, puis ordonnance de 1945) paraît inadaptée.

En 10 articles, le projet propose d'abord d'élargir la définition des familles membres des associations familiales aux familles « fondées sur le mariage et la filiation légitime ou sur tout lien de filiation légalement établi, à des couples mariés sans enfant et à toutes personnes physiques, exerçant l'autorité parentale ou la tutelle sur un ou plusieurs enfants dont elles ont la charge effective et permanente [...] ». En outre, l'adhésion des étrangers est officialisée, mais sous condition d'établissement régulier en France. Pareille extension prend sens avant tout dans une volonté mais aussi une nécessité d'intégration des nouvelles règles du droit civil, notamment en ce qui concerne l'autorité parentale. Simone Veil confirme cette hypothèse, quand elle explique devant le Sénat que :

« Le texte qui vous est soumis considère toujours le mariage et la famille légitime comme le modèle social de référence, mais il admet aussi qu'il existe d'autres situations familiales dignes d'intérêt et que l'UNAF doit prendre en charge ; c'est notamment le cas des familles monoparentales, c'est-à-dire des veufs, des divorcés ayant la charge d'un ou de plusieurs enfants ; c'est aussi le cas des personnes ayant la charge effective d'un enfant qui n'est pas le leur » (Veil, 1975).

Les articles suivants donnent une plus grande liberté de manœuvre aux UDAF, notamment pour fixer leurs statuts, les règlements intérieurs et les modalités de l'élection des conseils d'administration. Mais surtout, ils réforment la démocratie interne des Unions et consolident la légitimité de l'ensemble en appelant les principaux mouvements d'action familiale et à recrutement général, à cogérer l'UNAF et les UDAF. On pourrait y voir la compensation

d'une perte d'influence des mouvements familiaux, moins par manque de recrutement que par manque de reconnaissance politique.

C'est ce que l'on trouve clairement dans les travaux préparatoires et notamment dans deux rapports très documentés devant les commissions des Affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat, largement repris en discussion plénière.

Ainsi au Sénat, le rapporteur André Bohl explique t-il que la réforme proposée est nécessaire, notamment du fait de « la mise en cause des assises légales de la représentativité des Unions d'associations familiales » (Bohl, 1975). La composition des Unions est fondée sur une architecture simple, car chaque UDAF regroupe les associations familiales de son département et l'UNAF regroupe l'ensemble des UDAF. Mais il résulte de ce fonctionnement que certains types de familles ne sont pas représentées, que les associations à but familial spécifique ne sont pas représentées, enfin, que la représentation des mouvements en tant que tels au sein du Conseil d'administration de l'UNAF, n'est pas organisée. Ces différents problèmes sont posés par les Unions elles-mêmes depuis quelques années puisque un protocole d'accord a été signé en 1965, entre l'UNAF et les mouvements, pour rappeler les objectifs de l'action familiale.

Paul Noddings est alors président, assisté de Roger Burnel, qui le remplacera quelques mois plus tard. À leur sujet, Simone Veil ne craint pas de souligner devant le Sénat « le rôle des dirigeants de l'UNAF, à la clairvoyance desquels je dois d'autant plus rendre hommage qu'ils ont vivement incité le Gouvernement à faire modifier la législation » (Veil, 1975).

Visiblement la stratégie gagnante des militants familiaux, puisque le texte est adopté en juillet 1975, a consisté à associer avec succès la sphère politique (parlementaires et ministres) à une réforme législative en grande partie préparée par eux-mêmes au sein de l'institution familiale et spécialement soutenue par les mouvements les plus à gauche comme la Confédération syndicale des familles⁸⁶. La résistance familialiste à la perte de légitimité du dispositif conçu en 1945, pour des raisons autant internes qu'externes, semble avoir parfaitement su, au tout début du septennat de Valéry Giscard d'Estaing, comment faire valoir ses revendications, au milieu d'un ensemble de politiques sectorielles innovantes (comme celle en faveur des personnes handicapés).

Dans ces conditions, pour les familiaux, le Code de 1956 n'a pas été que le cadre formel des textes de référence. Il a également déterminé le niveau des enjeux. En cette matière, quelque peu particulière au sein d'un Code par ailleurs très administratif, par son existence même, le Code a permis de rehausser une simple loi à un niveau supérieur parmi les normes juridiques. C'est d'ailleurs à partir de cette réforme que l'UNAF s'est auto-proclamée « Parlement des familles », avec l'aval des autorités publiques.

⁸⁶ Comme suite au protocole d'accord conclu entre les mouvements familiaux et l'UNAF en 1965, la gauche familiale fait de cette réforme structurelle la condition de son retour au sein de l'UNAF et des UDAF (GRMF, 1995, p. 317).

5. Enjeux d'une recodification en cours

5.1. Problèmes méthodologiques

Le Code de la famille et de l'aide sociale de 1956 fait l'objet d'une recodification depuis 1995.

Ce processus se caractérise par l'intervention d'une Commission de codification réformée, instituée par décret depuis 1989, et par la volonté politique de moderniser notamment les textes en vigueur dans le domaine de l'aide et de l'action sociales, dans un quadruple but de simplification, de lisibilité, d'efficacité et de meilleur accès des citoyens au droit. Un grand nombre de textes législatifs et réglementaires en matière sociale ont en effet marqué les vingt années précédant la relance de la codification (handicaps, institutions sociales et médico-sociales, vieillesse, décentralisation, RMI, lutte contre les exclusions...). Au milieu des années 1990, la nécessité d'une adaptation en profondeur du Code est devenue une priorité, les éditions intermédiaires privées s'étant contenté d'empiler les nouveaux textes, notamment quand ils venaient en modification de dispositions plus anciennes.

Par rapport à l'étude des deux moments précédents, l'approche de ce nouveau processus de codification présente une difficulté supplémentaire. Le travail entrepris est encore en cours et il est protégé par un statut de confidentialité. Si bien que, pour l'analyse externe, seul un plan provisoire est disponible. N'ayant pas encore été soumis ni au Conseil d'État, ni *a fortiori* au débat parlementaire, l'information sur ce qui reste un projet ne peut être recueillie qu'auprès des instances techniques de préparation de cette codification, et certains enjeux socio-politiques sont de ce fait plus difficiles à percevoir. L'étude s'avère forcément plus hasardeuse. Si les entretiens ont été plus nombreux, ils ont aussi été plus indicatifs qu'analytiques⁸⁷, et les autres sources sont très rares.

De la seule mise sur agenda parlementaire dépend notamment le titre défini de ce texte, et son degré de correspondance avec les matières du projet. Pour désigner le travail de la période concernée (1995-1999), on a pris l'habitude chez les codificateurs de qualifier provisoirement ce Code à venir de « Code de l'action sociale ».

Il s'agit donc d'un projet de Code ou d'un processus de codification inachevé, et non d'un Code complet, bouclé et adopté. Formellement autant que politiquement, l'arrangement des matières familiales et sociales n'existera comme Code qu'à partir du vote du texte par les Assemblées et de sa publication au Journal Officiel⁸⁸.

Si le terme de cette codification n'est pas fixé, la mise en forme administrative est cependant terminée et peut être en partie analysée. C'est donc à partir d'un plan du Code et d'entretiens informatifs avec plusieurs groupes d'acteurs administratifs et de juristes que nous avons pu progresser. La contemporanéité du processus présente l'avantage d'un travail plus direct avec le groupe des codificateurs. C'est donc à travers une observation plus concrète et le récit des pratiques par les acteurs, presque en temps réel, que l'on appréhende cette fois le processus.

⁸⁷ Pour les entretiens avec les acteurs de cette codification, deux problèmes méthodologiques particuliers se posent. Le premier touche à la conduite de l'entretien ; l'enquêteur éprouve d'autant plus de difficultés à obtenir des informations qu'il ignore de quoi parle l'enquêté. Le second concerne l'exploitation de l'entretien, rendue malaisée lorsque la plupart des informations sont présentées comme confidentielles.

⁸⁸ Il est important de distinguer l'étape politique de publication du décret au Journal Officiel et l'étape commerciale d'édition de l'ensemble du texte, annoté et préfacé, par des éditeurs privés. Alors que la recodification est en cours, une nouvelle mise à jour chez Dalloz de l'ancien Code de la famille et de l'aide sociale reste prévue pour juin 1999, ignorant donc le calendrier politique.

Malgré la discontinuité des opérations conduites en 1939 et 1956, la problématique du familial, telle que définie dans la présente étude s'est de nouveau avérée féconde pour le processus en cours. La codification en cours depuis 1995 fournit en effet une nouvelle série d'indices sur les changements de statut politique du familial. Pour 1956, on a vu l'échec relatif du familial comme sujet politique. Depuis 1995, cette marginalisation se confirme, mais sans jamais apparaître comme définitive. Elle continue de faire problème.

L'intérêt de cette dernière étude viendra donc davantage de la comparaison des processus entre eux que de l'étude du Code lui-même. C'est dans cette temporalité longue que l'on arrive à comprendre tout à la fois les enjeux de la codification dans les matières sociales et familiales, les intérêts des acteurs en présence à investir un tel domaine et la relative fragilité de l'inscription même codifiée d'un tel ensemble de normes.

5.2. Un nouveau chantier de codification

Si, pour le premier Code (1939), on connaît surtout l'intervention d'organisations extérieures aux pouvoirs publics (ligues, associations) et pour le deuxième (1956), une concentration de juristes et fonctionnaires de l'administration sociale familiale, pour ce texte, la diversité des participants au processus est plus nette. On y trouve des membres de la Commission supérieure de codification, des inspecteurs généraux des Affaires sociales, des fonctionnaires de la direction de l'Action sociale, quelques experts et quelques spécialistes à divers titres (anciens fonctionnaires, par exemple). Tous ont en effet contribué à l'élaboration du projet de Code, pour une ou plusieurs étapes au moins. Le projet de Code paraît donc être le résultat d'une coordination entre services concernés de l'administration centrale et un plus grand nombre de partenaires extérieurs, spécialisés.

La Commission de codification joue le rôle central dans cette opération. Elle a été renouvelée, dans ses statuts et dans ses objectifs, par rapport à celle qui opérait en 1956.

La création de la nouvelle Commission supérieure de codification date de 1989 et sa forme a été révisée en 1990⁸⁹. Son autorité a été renforcée et ses moyens accrus. Elle est présidée par le Premier ministre, au même titre qu'un certain nombre de Commissions et Comités interministériels⁹⁰. En novembre 1989, le premier ministre socialiste, Michel Rocard, installait la Commission et la présidait en personne lors des premières réunions. Il intégrait la Commission à une stratégie politique plus large de modernisation du droit, visant à lutter contre la complexité, la dispersion et les difficultés d'accès⁹¹. La Commission de 1989 se présente donc comme l'outil de « la simplification et de la clarification du droit »⁹².

Depuis octobre 1997, un arrêté en a renouvelé la composition, lui donnant sa forme actuelle. Le vice-président en est Guy Braibant, président de la section du rapport et des études au Conseil d'État. Le rapporteur général précédent, Yves Robineau, maître des requêtes au conseil d'État, ayant été appelé à d'autres fonctions, c'est Bernard Pêcheur, conseiller d'État, qui lui succède.

⁸⁹ La Commission supérieure de la codification est fondée par un décret n°89-647 du 12 septembre 1989, modifié par un décret n°90-732 du 10 août 1990.

⁹⁰ On peut citer, pour la période actuelle, la Commission pour la simplification des formalités, le Comité interministériel de l'informatique et de la bureautique dans l'administration, le Comité interministériel de la sécurité nucléaire, le Comité interministériel à l'intégration.

⁹¹ Michel Rocard relance ainsi une politique de modernisation entamée dès l'après-guerre, avec pour missions essentielles la modernisation de l'État, le statut de la fonction publique et la simplification des textes en vigueur.

⁹² Citation de Michel Rocard, dans Michel Kajman, « Quelques fils d'Ariane pour des centaines de milliers de textes », *Le Monde*, 9 nov. 1989.

Les changements par rapport à la Commission de 1948 sont nombreux, mais assez peu visibles. La Commission de 1989 lui succède officiellement, avec une grande similarité des objectifs et des modes de fonctionnement. D'après les textes, il s'agit « non seulement de formuler des avis et des recommandations au sujet des projets de codes soumis à son examen, mais aussi de procéder à la programmation des travaux de codification, de fixer la méthodologie d'élaboration des codes en émettant des directives générales, de susciter, animer et coordonner les groupes de travail chargés d'élaborer les projets de codes et de fournir une aide à ces groupes en désignant un rapporteur particulier et le cas échéant, des personnalités qualifiées, de veiller au champ d'application des textes codifiés en ce qui concerne les territoires d'outre-mer et d'adopter et de transmettre au gouvernement les projets de codes »⁹³. Comme en 1948, la Commission s'inscrit dans le cadre d'une mission administrative.

Du point de vue technique, quelques principes d'action nouveaux ont été adoptés. En premier lieu, la Commission compte désormais sur l'intervention conjuguée de nombreux partenaires. En amont du travail de la Commission, les administrations compétentes doivent être suffisamment mobilisées. Les services concernés seront donc mis à contribution pendant la durée de la codification. Pour la refonte du Code de la famille et de l'aide sociale, par exemple, les codificateurs ont interrogé l'ensemble des fonctionnaires de la direction de l'Aide Sociale. C'est ainsi, à titre d'exemple, qu'il découvriront que la Commission supérieure de la famille avait purement et simplement disparu en pratique. Il est donc indispensable, selon la formule des codificateurs, que « les administrations concernées aient la volonté de réaliser un tel travail et soient conscientes au départ des charges qu'elle implique comme des objectifs qu'elle recherche »⁹⁴.

En second lieu, l'intervention de la Commission supérieure de codification n'est pas la même pour tous les Codes. Depuis 1989, un rapporteur est désigné et un groupe de travail sera chargé de l'exécution de chaque Code. C'est le vice-président qui désigne un rapporteur, chargé de concevoir l'architecture d'ensemble, de coordonner et de conclure les travaux de rédaction, d'assurer les liaisons avec la Commission. Les rapporteurs particuliers sont pour la plupart des maîtres des Requêtes au Conseil d'État, qui suivent chaque processus de codification dans sa totalité⁹⁵. Le plus souvent, le rapporteur est entouré d'un groupe de travail (ou mission de codification), composé de représentants des administrations concernées et de personnalités qualifiées ou d'universitaires spécialisés.

Dans cette nouvelle configuration, le rapporteur particulier pour le Code de l'action sociale est Denis Piveteau, maître des Requêtes au Conseil d'État. Dans cette tâche, le projet mobilisera irrégulièrement plusieurs juristes spécialisés en droit social, comme Élie Alfandari ou Françoise Monéger. La Commission siège tous les mois et examine les textes des codes en cours. Les rôles du Conseil d'État, qui formule un avis sur le projet achevé et du Parlement, qui adopte la partie législative du Code, restent inchangés par rapport aux modalités de 1948.

Enfin, une politique de communication s'est développée, contrastant avec les habitudes antérieures. Les membres de la Commission élaborent et éditent un rapport annuel public qui fait le point sur l'avancement des Codes. Chaque mission transmet son bilan, assurant une plus grande transparence au travail accompli.

Dans le cas de la codification de la famille et de l'aide sociale, on constate que la Commission supérieure de codification assure quatre fonctions principales, spécifiques.

⁹³ Commission supérieure de la codification, *Rapport d'activité 89-90*, J.O. 17 nov. 1990.

⁹⁴ Commission supérieure de la codification, *op.cit.*

⁹⁵ Pour le Code monétaire et financier, le Code de l'énergie (à l'étude), le Code général des collectivités territoriales, le Code du patrimoine et le Code de la magistrature, par exemple, ce sont des maîtres des Requêtes qui en assurent l'exécution. Les seules exceptions sont les codes qui nécessitent une expertise particulière, tels que le Code des juridictions financières, ou la partie outre-mer des Codes.

La Commission partage l'initiative du projet avec le gouvernement. Si officiellement, l'initiative vient du Premier ministre, le rôle de la Commission est majeur en ce qui concerne la proposition de refonte des codes. Le Code de la famille et de l'aide sociale était certes un petit Code en volume, mais les textes intervenus depuis 1956 étaient si nombreux que le Code n'avait plus de sens en l'état. C'est la Commission qui a pris l'initiative d'attirer l'attention du gouvernement sur cette matière à recodifier.

La Commission a aussi un rôle de gardien de la procédure et de contrôle de la rationalité des méthodes. Par exemple, les règles sur les abrogations de textes sont strictes. La doctrine de la Commission consiste à ne pas abroger un article tant qu'une personne au moins en bénéficie. C'est pourquoi la mission actuelle a été obligée de garder les articles sur les hospices, sachant que le Service des études et de la statistique du ministère (SESI) avait évalué pour 1995, à 3 000 les personnes y résidant encore.

La Commission se caractérise également par une mission de pilotage et d'arbitrage. Au cœur de cette mission, les juristes ont un rôle privilégié. Pour preuve, dans les débats parfois tendus entre les participants, c'est au rapporteur particulier, en tant qu'expert et membre de la Commission de codification, de trancher. Dans un secteur comme le handicap, des tendances contrastées se sont manifestées, relayées par des acteurs et des groupes opposés. Le rôle de la Commission ou de son représentant, dans ces situations, est d'arbitrer le travail pour parvenir à une proposition de texte. L'exercice reste exclusivement juridique.

La Commission ou le groupe de travail pour chaque Code, assume une fonction de conseil juridique auprès du Parlement. Au cours de la codification, la seule marge de manœuvre est technique. Elle concerne le reclassement et la hiérarchisation des textes, notamment en fonction de leur caractère législatif ou réglementaire. Aucune autre liberté n'est autorisée dans ce cadre. Pourtant, la Commission garde une faculté de proposition. Pour chaque Code, elle joint au texte final une somme d'observations concernant les lacunes et les scories observées pendant le travail. C'est dans ce cadre qu'a été proposé le nouveau titre de Code de l'action sociale.

Enfin, au-delà des seuls enjeux techniques ou juridiques, l'action des codificateurs implique également de produire un consensus durable entre les acteurs et les institutions qu'ils incarnent ou représentent. Parmi les moyens, la gestion subtile de la différence entre ce qui relève des susceptibilités et des enjeux plus décisifs est une condition de l'avancée du travail dans les délais prévus. On a pu noter, dans le même sens, tout à la fois un souci d'équilibre entre les intérêts légitimes représentés au sein du groupe de travail et une neutralité méthodologique à l'égard des objets concernés.

Dans les entretiens avec les codificateurs, les problèmes techniques les plus souvent évoqués tiennent à la clarification des domaines de la loi et du règlement, aux mises en cohérence nécessaires, aux abrogations éventuelles à négocier, ou à l'insertion d'un texte à mi-chemin entre deux spécialités du droit ou à cheval sur deux codes, parfois deux codes en recodification (cas de la loi Besson et du droit au logement que les codificateurs n'ont pas été autorisés à intégrer).

La technique dite « Code pilote - Code suiveur », avec suprématie du Code pilote en cas de modifications, est souvent utilisée, notamment avec pour pilote le Code de la santé publique. On trouve, par exemple, pour le Code de 1956, une reprise de quelques articles de la loi Neuwirth sur l'interruption volontaire de grossesse. En 1995, le saupoudrage des dispositions conduit à ne pas conserver tout ce qui est du ressort d'un autre Code. Ainsi, l'article 39 sur la formation ménagère et familiale, qui figurait déjà dans le Code de l'enseignement technique apparaît désuet. Pour l'abroger, les deux administrations doivent le proposer ensemble. L'inverse se produit également. Ainsi, le Code de l'action sociale en projet récupérerait du Code de la santé publique les articles 180, 181, 182 sur l'accueil des jeunes enfants, en Code

pilote. C'est suite à une intervention de la direction générale de la Santé publique, que cette décision a été proposée, considérant l'accueil comme relevant de l'action sociale, plutôt que de l'action sanitaire. Au total, les codificateurs soulignent les difficultés des ajustements avec les autres codes, à dimension sociale ou non.

5.3. Codification et enjeux politico-administratifs

Codifier en matière familiale et sociale est depuis 1995 ambigu à deux titres.

Le Code en vigueur de la famille et de l'aide sociale contient de nombreux textes archaïques. On pense par exemple à la carte des économiquement faibles, aux références répétées à la tutelle du ministère de la Population et de la Santé publique. Mais surtout, au-delà de cet aspect strictement formel, le Code porte les marques d'un compromis que d'aucuns estiment dépassé sur la place relative du familial, notamment dans son titre 1. À plus d'un juriste, la famille apparaît en effet soit comme un affichage nécessaire mais quelque peu symbolique, soit alors comme le résidu du Code de 1939, sinon de Vichy dont l'action publique doit s'abstraire. Mais le début des années 1990 est une période d'effervescence autour de la politique familiale.

Concrètement, s'agissant du devenir des matières qui composent le Code de 1956, la question de leur recodification conduit à une alternative :

- soit englober le familial dans un code social, ce qui sera finalement la formule retenue,
- soit revenir à un « vrai » Code de la famille, intégrant cette fois des matières directement puisées dans le Code civil et quelques autres Codes, de moindre importance.

De 1994 à mi-1997, le gouvernement Juppé est confronté au problème de la réforme du système de Sécurité sociale. Pour les matières codifiées en 1956 sous le titre de la famille et de l'aide sociale, il y apparemment peu d'interférences directes. Pourtant, on ne peut ignorer que le rapport d'Hélène Gisserot⁹⁶ et le rapport des deux parlementaires Christine Boutin et Étienne Pinte « Oser la famille »⁹⁷ proposent tous les deux la création d'un Code de la famille. Dans ces travaux, il n'est sans doute pas question d'un Code tel que nous l'entendons, mais bien plutôt d'un document de vulgarisation des droits et devoirs de la famille, ainsi que des rapports de la famille et de l'État. En d'autres termes, une sorte de charte du familial, sous couvert de codification. Le Code de la famille redeviendrait-il un outil de politique familiale ?

Le rapport Gisserot, préparatoire à la conférence de la famille de 1997, concluait notamment en ces termes : « Aujourd'hui, les textes qui régissent la famille sont éparpillés dans différents codes, notamment celui de l'aide sociale et le Code civil. La famille étant la base de la société, tous les textes qui la concernent doivent être regroupés en un seul code » (Gisserot, 1996, p.42).

Une volonté politique de favoriser la famille va même apparaître sporadiquement en 1995. Il existe en effet à cette date un secrétariat d'État à la solidarité entre les générations, occupé par Colette Codaccioni, députée RPR du Nord et sage-femme dans le privé. Il fait suite à la longue série des secrétariats d'État à la famille (avec des intitulés variables) depuis 1981, dont le premier titulaire, dans le Gouvernement Mauroy, avait été la socialiste Georgina Dufoix. Une fois n'est pas coutume, le secrétariat de Colette Codaccioni soutient le projet d'un Code de la famille, tactiquement qualifié par son cabinet⁹⁸ de code plus symbolique que juridique.

⁹⁶ Hélène Gisserot, ancienne secrétaire d'État aux droits des femmes.

⁹⁷ Christine Boutin et Étienne Pinte sont respectivement députés UDF et RPR.

⁹⁸ La mobilisation autour d'un code est le fruit du rapport Codaccioni, préparatoire à la loi Famille de 1994, élaboré à la fin de son mandat de député, avant son accession au secrétariat d'État. Ces informations sont extraites d'un entretien avec le chargé de mission du cabinet Thibault de Sade réalisé le 25 mars 1997. Il est aujourd'hui adjoint de Colette Codaccioni, présidente du Fonds d'aide sociale (FAS).

Ce n'est pas non plus le Code existant qui fait l'objet d'une pareille mobilisation, mais plutôt une codification politique, de type charte, en rapport avec la problématique de la solidarité entre les générations. Finalement, la courte durée du mandat de Mme Colette Codaccioni dans le premier gouvernement d'Alain Juppé, empêchera que son cabinet soit associé à la recodification en cours⁹⁹.

Comme en reflet de ces débats dans le champ politique, au sein de la mission de codification, on observe également des points d'accrochage sur certaines dispositions. En témoigne le cas de la fête des mères. Cet exemple est exposé de façon pittoresque par le président Braibant lui-même, lors d'un colloque (IIAP, 1997). La fête des mères est de caractère réglementaire, mais à cause de son caractère symbolique, elle fait pourtant l'objet d'une loi. La Commission de codification a refusé le déclassement de cette mesure, au motif de l'importance politique de cette fête. Elle restera finalement dans le Code. Toute l'ambiguïté d'un processus de codification des matières familiales reste présente.

L'un des codificateurs soulignait le risque de confusion dans les termes suivants :

« L'idée d'un Code avait été lancée lors de la Conférence nationale pour la famille. Il y a là un problème sémantique. Quand on dit « Code de la famille », on pense à un rassemblement de tous les textes importants présentés de manière ordonnée. La deuxième idée, c'est l'idée de stabilité. On se dit « puisque c'est écrit dans un Code, on n'aura pas de loi qui change du jour au lendemain [...]. On a l'impression qu'on fait œuvre fondatrice, un peu comme Napoléon face au Code civil » (H., Conseil d'État, mission codification¹⁰⁰)

Est-ce bien là l'objectif du travail juridique réalisé depuis 1995 ?

« La première idée (le rassemblement de textes), on peut la réaliser sans avoir besoin d'un Code. Avec tous les inconvénients des Codes. On ne peut rien écrire dans un Code qui ne soit dit ailleurs. Il faudrait au contraire s'affranchir de cette idée, qu'on est obligés d'aller déshabiller un Code pour écrire le Code de la famille. S'agissant de la deuxième idée (la stabilité), elle est fallacieuse. Le code juridique, c'est à la fois trop si on veut simplement rassembler les textes et c'est trop peu si on espère leur donner une espèce de pérennité. Donc il faudrait un autre instrument » (H., Conseil d'État, mission codification)

La fonction d'un Code pour les matières relevant de la famille et de l'aide sociale reste donc assez indéterminée. C'est sans doute pourquoi, malgré l'opacité et la confidentialité de leur travail, certains codificateurs rencontrés peuvent dire qu'un des problèmes rencontrés est la gestion des attentes sociales par rapport aux enjeux réels de leur mission.

Code de la famille et de l'aide sociale ou Code de l'action sociale ? Les attendus d'un tel Code sont toujours liés, par les codificateurs interposés, aux stratégies et aux conflits d'intérêts internes aux secteurs et sous-secteurs de l'administration concernée (eux-mêmes pour partie reflets d'autres conflits dans le domaine d'action). Le Code est un instrument particulier qui peut peser sur la reconnaissance politique et administratif d'un champ particulier. Les fonctionnaires peuvent espérer d'une refonte de leur Code, une amélioration de règlements régissant leur secteur. À l'inverse, le transfert de dispositions d'un Code à l'autre peut être perçu comme un dessaisissement, une perte.

Cet aspect est souligné par l'un des codificateurs :

« On sent parfois des réticences très grandes même d'administrateurs à voir telle partie du Code de la Sécurité sociale qui passerait dans le Code de l'action sociale. Comme si les administrations en question étaient dépossédées de quelque chose dès l'instant que le texte qu'elles appliquent changerait de Code » (H., Conseil d'État, mission codification)

⁹⁹ Aujourd'hui, depuis 1998, l'action familiale est soutenue par une délégation interministérielle à la famille, dont le titulaire est Pierre-Louis Rémy. Aucune connexion avec la codification ne semble avoir été faite à ce jour.

¹⁰⁰ Les entretiens sont anonymisés. Ils ont été réalisés entre janvier et mai 1998.

Le Code interfère donc avec les stratégies d'appropriation et de territorialisation par une administration donnée.

« S'est vite dessinée l'idée que la législation sur l'aide sociale comprenait des aides traditionnelles en faveur de publics (personnes handicapés, familles), mais aussi d'autres manières d'appréhender l'action sociale, comme des mesures avec des publics cibles précis ou qui avaient un caractère transversal, comme l'aide médicale, le RMI » (H., ancien administrateur civil ministère du Travail, DAS)

Ainsi, le projet de Code de l'action sociale, qui est actuellement en gestation, propose-t-il une réinterprétation actualisée du champ social et familial administratif. Toutefois il n'échappe pas aux problèmes de frontières déjà signalés en 1956. Le nouveau Code se heurte encore au Code du logement, sur quelques articles de la loi Besson, ou encore au Code de la Sécurité sociale, sur la législation des prestations.

« On a le Code civil, le Code de la sécurité sociale, le Code du Travail. On ne peut pas avoir à la fois tous ces Codes et le Code de la Famille. Sinon, ce serait un Code qui ferait référence uniquement à des dispositions d'autres Codes » (H., ancien administrateur civil ministère du Travail, DAS)

5.4. Les nouvelles représentations du champ social-familial

Codifier consiste donc à restituer les textes dans leur projet initial (par une recherche scrupuleuse des sources juridiques¹⁰¹), à les regrouper de manière cohérente et à moderniser, rationaliser leur présentation et leur lisibilité. Mais cette mission des codificateurs est mal connue et mal évaluée dans le champ socio-juridique. On lui attribue notamment des pouvoirs et une responsabilité excessifs. En réalité, la méthode du droit constant introduit une contrainte forte, qui favorise avant tout une grande continuité et une stabilité des textes concernés. Les craintes d'un certain nombre d'acteurs ne sont donc guère fondées *a priori*. La recodification entreprise en 1995 du Code de la famille et de l'aide sociale fournit un exemple de ces difficultés du processus juridique.

Le travail qui débute en 1995 s'attache donc à une refonte du Code de 1956, auquel sont ajoutés les textes intermédiaires en matière d'aide et d'action sociale, dont la plupart n'ont pas encore été codifiés. Il s'agit notamment des lois du 30 juin 1975 sur les handicapés et sur les institutions sociales et médico-sociales¹⁰², de la loi du 22 juillet 1983 qui instaure la compétence de droit commun du département, de la loi du 1er décembre 1988 sur le RMI, de la loi du 10 juillet 1989 sur l'accueil à domicile et de la loi du 24 janvier 1997 sur la prestation d'autonomie etc. Cet addition forme un socle de matières pour une catégorie juridique que bon nombre de spécialistes qualifient désormais de droit de l'aide et de l'action sociale, en rapprochant des dispositions obligatoires et facultatives par leur objet commun, le social¹⁰³.

Ce nouveau projet est-il autre chose que la publication mise à jour de la version la plus récente du Code de 1956 ? Pour le dire autrement, le projet de Code est-il concrètement enrichi par rapport à une simple compilation des textes et modifications de l'aide et l'action sociale, survenus entre 1956 et 1995 ? Enfin, dans ce renouvellement du référentiel, que

¹⁰¹ Louis Dessaint et Philippe Ligneau signalent à ce sujet qu'on ne dispose pas de publication officielle du Code de la famille et de l'aide sociale, pas plus que du Code de la santé, les « Code Dalloz » n'étant que des éditions privées. Heureusement, les juristes du Centre national de l'information juridique tiennent à jour, en permanence, une édition non publiée des Codes (Dessaint, Ligneau, 1997).

¹⁰² Cette dernière prévoyait leur insertion soit dans le Code de la Sécurité sociale, soit dans celui de la famille et de l'aide sociale.

¹⁰³ Le manuel le plus complet dans ce domaine date de 1996, réédité en 1998. Voir Borgetto, Lafore (1998).

devient la part du familial dans le Code, telle en tout cas que le Code de 1956 l'avait reconnue, instituée et gérée ?

5.4.1. *L'exception familiale ignorée*

La tendance générale observée depuis l'après-guerre est au déclin politique des matières familiales. En 1956 déjà, on observait que le familial occupait une place relativement isolée du reste du texte. Les affichages du Code (titres et intitulés des parties) tendaient à donner au familial pur une place restreinte. Cependant, le familial apparaissait comme un fil directeur pour l'ensemble des matières du Code, articulant nettement les textes relatifs à la protection sociale de l'enfance, à l'aide sociale ainsi qu'aux différentes formes de l'aide sociale et au service social.

Cette répartition inégale et l'éclatement des dispositions avait conforté l'indétermination de la catégorie. Mais ce type de jugement dépend tout de même du regard que le porte sur le sujet, comme le reconnaît un haut fonctionnaire concerné :

« Quant à la famille, vous l'avez à deux ou trois places : dans les principes généraux, politique familiale, chapitre 2, dans le titre 2, famille, et vous l'avez un peu dans les pupilles de l'État, c'est-à-dire aide sociale à l'enfance, si on a une conception extensive de la famille. Mais si on a une vue Code civil de la famille, on peut voir d'autres éléments qui ne soient pas familiaux » (T., ancien administrateur civil, ministère du Travail, DAS)

En 1995, l'édition privée la plus récente de ce même Code, bien que mise à jour et annotée pour les lecteurs, garde les marques de cette situation faite au familial¹⁰⁴. La catégorie famille n'a pas été enrichie pendant la période écoulée depuis 1965. Les acteurs de la recodification de 1995 n'inverseront pas la tendance. Bien au contraire, ils prendront acte de cette déqualification pour la prolonger.

La nouvelle organisation de l'ensemble des textes est d'abord marquée par l'idée de la disparition de la famille comme matière juridique spécifique, à part entière.

« Pour le projet, la famille est totalement intégrée dans le plan. Elle n'a plus du tout ce caractère particulier qui faisait qu'on l'avait placée à part. Et puis la sensibilité du plan, c'est quand même l'exclusion, la pauvreté, dans la mesure où le RMI prend quand même une place importante ». (H., ancien administrateur civil ministère du Travail, DAS)

« Si la famille disparaissait, ce serait plus franc. Mais ce sont les mouvements familiaux qui ne vont pas être contents. Non, je ne vois qu'une raison à ce texte, ça ne peut être que le souhait de faire apparaître la politique familiale dans un Code ». (Dominique Ceccaldi, entretien).

Ce phénomène est sans doute plus ancien. Depuis le milieu des années soixante-dix, en effet, les enjeux relatifs à l'action sociale se forment autour des populations bénéficiaires : les personnes âgées, les personnes handicapées, en attendant les personnes paupérisées, précarisées, puis dites exclues etc.

Dans ce domaine, le rôle des associations et unions d'associations familiales qui auraient pu faire contrepoids à cet effacement du familial a également changé. L'activité de représentation et de défense des intérêts familiaux en général se décline désormais davantage selon les secteurs de l'action publique : santé, consommation, logement, exclusion... En réponse à la crise socio-économique, plus d'action pragmatique à la base, entraîne un certain

¹⁰⁴ Quelques modifications à la marge ont eu lieu en 1990, concernant par exemple la carte de priorité familiale. L'article 22 du Code est remplacé par un article qui précise que la carte est valable non seulement pour les femmes enceintes pendant toute leur grossesse, mais aussi pour les personnes décorées de la médaille de la famille française, pour une durée illimitée (Recueil Dalloz, Législation 1990).

désintéressé pour la pure stratégie institutionnelle de représentation ou de veille, et spécialement moins de vigilance sur le devenir du familial en Code.

C'est ainsi que quelques mouvements familiaux ont pu quelques temps avant 1988 soutenir un projet de Revenu minimum familial, en opposition au Revenu minimum d'insertion, d'esprit trop individualiste à leur yeux. Puis tout le monde s'est mobilisé pour le RMI.

Compte tenu de la nature des problèmes sociaux à traiter et de la tendance générale de l'action publique à se fragmenter selon des logiques sectorielles ou catégorielles, le familial apparaît donc plus que jamais archaïque et en déclin. Dans cette approche, le familial cesse d'être un principe transversal de problématisation et d'action, pour devenir une simple variable dans l'action face à la question sociale.

Cependant, on peut s'étonner que l'action sociale apparaisse à la même période comme la catégorie normative la plus à même de contenir, de guider et de fédérer au mieux les différentes facettes de l'action collective dans le champ social-familial. Ce n'est d'ailleurs pas une invention, mais plutôt une réapparition. L'action sociale a d'abord eu une carrière politico-administrative. Le syntagme est associé à population après 1959 avec Bernard Lory, puis il apparaît seul après 1965 dans l'intitulé de la direction concernée du ministère des Affaires sociales, avec François Charles et René Lenoir. Un temps, en 1975, au début du septennat de Valéry Giscard d'Estaing, l'action sociale est même érigée en secrétariat d'État, avec René Lenoir. Puis cette référence sera oubliée pendant les deux septennats de François Mitterrand. Ce sont donc les juristes qui la réhabilitent, pour servir le projet de codification. On aurait d'ailleurs pu nommer le projet tout autrement, par exemple en l'appuyant sur l'impératif de solidarité nationale (et/ou familiale), remis à l'honneur au début des années 1980.

Quoi qu'il en soit, c'est ce référentiel dynamique et pas un autre qui va servir provisoirement de point d'appui pour le nouveau chantier, choisi comme étant plus adéquat à soutenir la volonté de rationalisation et de mise en cohérence du droit du social et du familial. Au lieu d'évoluer d'un corpus sectoriel à un autre, par simple juxtaposition, comme c'était encore le cas en 1956, en ménageant au familial sa part spécifique, dans ce nouveau plan de codification, les dispositions seront désormais rassemblées sur un mode avant tout fonctionnel et utilitaire, sous le format d'ensemble de l'action sociale.

Par delà sa désuétude toujours difficile à évaluer, sans doute le familial aurait-il gêné cette recherche de fonctionnalité d'ensemble, en raison de ses nombreuses connotations et ramifications. Mais il n'en reste pas moins vrai que, même dans cette nouvelle architecture, le familial continue et continuera sans doute de faire problème. Car il s'agit tout à la fois d'une catégorie historique pour l'action difficile à réduire et d'un objet incontournable en politique, auquel tous les pouvoirs doivent d'une manière ou d'une autre faire correspondre un contenu.

La dimension embarrassante de la famille entraîne quelque fois dans les entretiens l'utilisation de l'image de la « patate chaude ». En réalité, cette difficulté n'est pas liée qu'aux héritages lourds de la catégorie famille, comme vecteur de propagande ou de morale sociale. Elle tient aussi à sa transversalité intrinsèque, tant dans la champ politique qu'en droit. Elle renvoie à la double nature du familial, comme objet de politiques sectorielles ou catégorielles, déjà noté en 1956 et comme sujet politique, partiellement réalisé dans l'UNAF et relégitimé par la réforme de 1975.

Au demeurant, les entretiens avec les codificateurs ont tous montré une volonté de « défamilialisation » sinon du Code du moins des enjeux du Code, à tout le moins une tentative d'ignorer l'exception familiale, sous le nouveau voile de l'action sociale.

5.4.2. Les questions sociales normalisées

Indépendamment du problème de l'amenuisement du familial, les matières sociales des Codes ont elles aussi connu des variations importantes, qui peuvent être analysées sous l'angle de leur extension (en quantité) et de leur catégorisation (en qualité). Quelles ont été les principales évolutions à cet égard ?

Pour aborder les changements intervenus entre la version de 1956 et le projet de texte actuel, sans encore disposer du texte définitif à soumettre au Parlement, on peut esquisser une première comparaison entre la structure générale de la dernière édition du Code de la famille et de l'aide sociale et le plan du futur Code de l'action sociale.

CODE DE LA FAMILLE ET DE L'AIDE SOCIALE (1956, dernière édition 1997)

TITRES	CONTENUS
Titre 1	Protection sociale de la famille Les principales dispositions restent inchangées. Des modifications formelles ont eu lieu quant aux conditions d'attribution des privilèges familiaux. Les unions d'associations familiales ont été modifiées par loi de 1975, réformant le système des UNAF-UDAF.
Titre 2	Action sociale en faveur de l'enfance et de la famille (en 1956, le titre était protection sociale de l'enfance) Ce titre est complètement modifié, puisque c'est la loi de 1986 sur l'aide sociale à l'enfance décentralisée, qui est intégrée à la place de l'ancien texte. À la fin de ce titre est ajoutée une série de dispositions sur le statut et les conditions d'exercice de la profession d'assistantes maternelles. Celles-ci sont issues d'une loi de 1977, puis de la loi de 1992, quant aux conditions de leur agrément.
Titre 3	Aide sociale (titre sans changement) Les dispositions sont pour la plupart modifiées par des lois et décrets intervenus entre 1986 (ASE) et 1995. L'une des seules parties sans grand changement est le chapitre consacré à l'aide sociale aux familles dont les ressources sont insuffisantes. Les soutiens de famille se résument désormais à un court article.
Titre 3 bis	Aide médicale L'ensemble du titre est nouveau. C'est une création substitutive à un simple chapitre dans le titre précédent. Il s'agit notamment de la loi de 1992 sur l'aide médicale aux bénéficiaires du RMI.
Titre 4	Dispositions communes aux différentes formes d'aide sociale
Titre 5	Des établissements hébergeant des personnes âgées, des adultes infirmes, des indigents valides et des personnes accueillies en vue de leur réadaptation sociale La formulation du titre, longue et sous forme d'énumération révèle le caractère cumulatif de ce titre, modifié et remodifié continuellement pendant toute la période.
Titre 6	Le service social (titre inchangé)
Titre 7	Dispositions particulières à la collectivité territoriale de Mayotte Ces dispositions sont nouvelles. Les codes réalisés par la Commission de 1948 sont pour la plupart silencieux sur les départements et territoires d'outre-mer.

PLAN DU PROJET DE CODE DE L'ACTION SOCIALE (1998)

Titre 1	<p>Principes généraux</p> <p>Ce titre présente successivement le droit à l'aide sociale, la politique familiale, le principe de lutte contre l'exclusion sociale, l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées.</p>
Titre 2	<p>Compétences et procédures</p> <p>Ce titre décrit l'ensemble des collectivités publiques responsables, le dispositif de domicile de secours et le rôle des organismes de Sécurité sociale.</p>
Titre 3	<p>Organisation administrative</p> <p>L'administration des questions d'aide et d'action sociales se déploie entre le service départemental, le Centre communal ou intercommunal d'action sociale, etc.</p>
Titre 4	<p>Les institutions</p> <p>Ce titre concerne en particulier le Haut conseil de population et de la famille, le Conseil supérieur de l'aide sociale et le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.</p>
Titre 5	<p>Aides répondant à des besoins</p> <p>On trouve dans ce titre les chapitres suivants :</p> <p>Aide médicale : droit à l'aide médicale</p> <p>Logement : aides générales au logement, allocation de loyer, fourniture d'eau et d'énergie</p> <p>RMI : dispositions générales, conditions d'ouverture du droit à l'allocation</p> <p>Actions d'insertion : dispositif départemental, dispositif local, fonds d'aide aux jeunes en difficulté, personnes bénéficiaires</p>
Titre 6	<p>Aides destinées à des catégories de personnes</p> <p>Parmi les catégories de personnes, sont distinguées la famille, l'enfance, les personnes âgées et les personnes handicapées.</p>
Titre 7	<p>Les établissements et activités réglementées</p> <p>Dans ce titre on trouve la réglementation du régime d'autorisation, du régime de déclaration, des catégories particulières d'établissements, des particuliers accueillant des personnes âgées ou handicapées....</p>
Titre 8	<p>Professions</p> <p>Les principales professions du travail social sont intégrées : assistants de service social, éducateurs, animateurs, travailleuses familiales, assistants et assistantes maternelles. La formation des travailleurs sociaux est également prévue dans ce titre,.</p>
Titre 9	<p>Dispositions territoriales spécifiques</p>

Ces deux tableaux appellent quelques remarques.

Les six titres de 1956 sont devenus huit titres et la totalité des titres de 1956 a connu des modifications substantielles. Au vu des nouvelles rubriques, le social a visiblement pris une grande place dans l'édition la plus récente du Code de 1956 (à vérifier pour la prochaine édition annoncée en juin 1999) et le projet de Code de l'action sociale prend acte de cette orientation en l'accentuant très fortement. Les références à la famille sont désormais de rang 2, au niveau des sections.

Le plan du projet en cours est beaucoup plus fonctionnel, progressif, presque pédagogique, et non plus sectoriel comme l'était encore le Code de 1956, même remis à jour. L'organisation d'ensemble paraît répondre à une volonté de rationalisation, voire de normalisation d'un secteur quelque peu chaotique, sur la base d'une clarification ordonnée des objectifs, du cadre d'action, des besoins à couvrir et des moyens humains et matériels à mettre en œuvre. Cette manière de faire est formellement proche tout à la fois des plans de certains manuels de droit social¹⁰⁵ et des catégories d'analyse des politiques publiques.

On distingue d'abord quatre grands titres fournissant des références générales pour l'action : Titre 1, Principes généraux ; Titre 2, Compétences et procédures ; Titre 3, Organisation administrative ; Titre 4, Les institutions (consultatives et/ou d'expertise).

Deux grandes catégories d'aides sont soigneusement distinguées (le titre 5, pour les aides répondant à des besoins, et le titre 6, pour les aides destinées à des catégories de personnes). Ici le terme de besoins semblent renvoyer à des politiques sectorielles, en tout cas non catégorielles. La famille apparaît comme l'objet d'une politique catégorielle, au même titre que l'enfance, les personnes âgées ou les personnes handicapées, sans hiérarchie interne.

Les moyens sont séparés en moyens matériels (Titre 7 sur les établissements et activités réglementées) et moyens humains (où, pour une fois, apparaissent les professions du travail social et leurs formations, Titre 8). Cette nouvelle organisation et l'extension du Titre 8 traduisent bien la stratégie de clarification juridique des pratiques institutionnelles et professionnelles d'un secteur réputé peu ou mal structuré.

Le premier titre sur les principes généraux est le seul pour lequel on dispose de précisions quant au contenu. On y trouve successivement énumérées :

Pour la famille, les associations familiales, l'aide sociale aux familles, l'éducation et le conseil familial, l'accueil des jeunes enfants et des dispositions diverses en faveur des familles.

Au chapitre sur l'aide sociale à l'enfance, on décrit le service de l'ASE, les prestations, les rapports avec les services administratifs, le régime réservé aux pupilles de l'État, l'application de la protection des mineurs maltraités et la protection des mineurs placés hors du domicile parental. Enfin, les dispositions financières pour toutes ces aides sont renvoyées au dernier chapitre.

Pour les personnes âgées, les deux dispositifs prévus sont l'aide à domicile ainsi que le placement et l'aide au bénéfice des plus dépendantes.

Pour les personnes handicapées, on trouve les dispositions générales, les centres d'action médico-sociale précoce, les dispositions sur l'éducation spéciale, le statut des travailleurs handicapés, l'allocation aux adultes handicapés, l'allocation compensatrice et le syndrome autistique.

Ainsi, même si le travail des codificateurs reste largement bridé par les contraintes techniques de la codification dite à droit constant, le résultat qu'on devine au travers de ce plan montre qu'on est allé au delà d'une simple mise à jour l'ensemble élaboré en 1956 ou d'un simple « nettoyage » des textes inapplicables et désuets. Le choix d'un cadre nouveau, l'introduction d'une forte cohérence d'ensemble donnent un tout autre souffle à l'ordonnancement des règles inchangées qui ont été rassemblées. En réorganisant le format des dispositions, on donne une autre image des textes, jusqu'à sans doute en changer, consciemment ou inconsciemment, quelque peu le sens que les acteurs leur prêtent.

Le Code de l'action sociale, s'il est adopté comme tel, devrait logiquement offrir une nouvelle légitimité au secteur d'action publique concerné. Dans ces conditions, codification, sans être modification, c'est tout de même légitimation.

¹⁰⁵ On peut de nouveau citer Borgetto, Lafore (1998), qui structurent de manière très semblable leur manuel.

5.5. Débats et incertitudes

5.5.1. Quel concept fédérateur ?

Louis Dessaint (énarque, acteur de la codification pour le compte de la direction de l'Action sociale) et Philippe Ligneau (professeur de droit à Poitiers) ont commis fin 1997 une note d'étape sur l'avancement comparé du Code de la santé publique, engagé depuis 1992, et du Code de l'action sociale, engagé en 1995 (Dessaint, Ligneau, 1997). Il y soulignent notamment combien à leurs yeux l'ambition de ces deux projets reste trop modeste eu égard aux enjeux et à la spécificité de la santé comme de l'action sociale. En somme, ils introduisent un ensemble de considérations et d'arguments tirés non plus de la technique juridique mais du contenu des matières visées. Débordant la règle du droit constant, tout en y reconnaissant l'outil incontournable de la réforme de l'État par la voie de la codification, et dérogeant au principe de neutralité méthodologique, ils s'autorisent à souligner quelques manques importants et à faire des propositions alternatives. C'est ainsi qu'à propos de l'action sociale, ils soulignent « la faiblesse d'une réflexion globale sur les finalités de l'action sociale et plus encore sur quatre [...] éléments constitutifs :

- L'éthique de l'intervention d'urgence
- le volet préventif [...], rarement présent dans les textes actuels,
- l'approche partenariale de l'action sociale (territorialisation et problèmes de frontières),
- la participation des usagers [...]

« On aurait probablement pu, soulignent-ils encore, mieux tenir compte de la spécificité du secteur sanitaire et social » et ils proposent à cet égard deux nouveaux axes de réflexion :

- le concept fédérateur de la santé publique, qui pouvait trouver une légitimité renforcée avec un Code unique resserrant l'articulation entre le social et le sanitaire, artificiellement séparés ;

- les rapports entre pouvoir réglementaire du département et le droit national.

Si la seconde proposition est essentielle, du point de vue de la reconnaissance par la codification de l'existence d'un règlement départemental d'aide sociale et pour améliorer l'effectivité des règles de droit, la première renvoie à la question de l'affichage, que les auteurs prennent grand soin de ne pas réduire à une simple question de dénomination. Selon ces juristes, « le concept de santé publique est riche d'un pouvoir fédérateur du champ sanitaire et social [...], il aurait pu voir sa légitimité renforcée avec un Code unique [...]. La santé publique n'est pas qu'un ensemble de techniques. Elle correspond à une approche politique et peut constituer un élément important de la cohésion sociale [...]. Il ne fait pas de doute que le concept de santé publique est plus large que la seule gestion des interventions sanitaires. Son universalité et son caractère global lui font prendre en compte l'ensemble des déterminants de santé et des déterminants sociaux, les uns et les autres intimement liés. Ce concept a donc vocation à réunir le sanitaire et le social, dont la coupure est lourde de conséquences et freine la réponse aux besoins etc. ».

Enfin, imaginant quelle autre organisation aurait pu être privilégiée, ils critiquent dans l'actuel projet le choix de ne pas faire de l'aide sociale, système légal et dispositif obligatoire d'assistance, une partie autonome du futur code et la préférence donnée à une répartition de l'aide sociale dans quatre des six titres, au nom d'une fonctionnalité d'ensemble. Et ils rappellent, à cette occasion, qu'à la différence de l'aide sociale, une bonne partie de l'action sociale conserve un caractère facultatif.

Ce sont là des critiques et propositions qui montrent la persistance des enjeux de formalisation, eu égard aux caractéristiques juridiques et politiques des matières concernées.

Ainsi, le choix de privilégier une cohérence fonctionnelle d'ensemble contrarie la nécessité de consolider le corpus de l'aide sociale, ne serait-ce que du point de vue du droit des usagers. Reste à attendre l'avis du Conseil d'État sur une question de ce type. Quant au problème du concept fédérateur, on ne peut qu'être frappé par l'homologie et la permanence des argumentations pour faire valoir que tel concept est plus ou moins fédérateur que tel autre. L'assistance, l'hygiène, la natalité, la famille, l'action sociale ont tour à tour été proposés à cette place. Et l'arbitrage s'est toujours fait *in fine* selon des considérations avant tout politiques. Sinon, on ne s'expliquerait pas la survivance du concept de famille.

5.5.2. L'épreuve parlementaire

Le projet n'est pas encore parvenu à son terme. La dernière étape du processus de codification, le vote au Parlement, n'est pas encore fixé. Le processus ne sera rien tant qu'après l'avis du Conseil d'État, il ne sera pas validé par le Parlement. Pour des raisons de procédure et pour des raisons politiques, il est même possible que ce projet de Code reste en attente pendant plusieurs mois, comme l'atteste l'un des codificateurs :

« (Pratiquement) je vais rédiger mon exposé des motifs. Après c'est le circuit habituel. Est-ce que ça va durer longtemps, on ne le sait pas ? Pour le Code de la santé publique, il a fallu attendre 6 mois en Conseil d'État » (T. ancien administrateur civil, DAS, entretien).

Les délais sont d'autant plus incertains que ce code a surpris par le caractère problématique de quelques passages. Le temps a déjà dû être rallongé. En réalité, la notion de temps passé revêt une importance particulière et peut même devenir un indicateur d'investissement des principaux acteurs concernés. Le temps profite surtout à des stratégies d'enrichissement du Code refondu, croisant éventuellement une volonté de participation des intéressés à la rédaction du texte (groupes d'intérêts, professionnels concernés par telle ou telle modification).

À ce stade, les stratégies de publicisation sont du reste très variables, entre la diffusion des textes modifiés à tous (Dubreuil), la prise en compte de certaines revendications formulées auprès du gouvernement, notamment par l'UNAF, et la relative indifférence à l'égard de ceux-ci (Piveteau). Le risque encouru est évidemment d'être désavoué en réunion interministérielle par suite de l'opposition systématique et efficace de certains groupes d'acteurs. Pour les uns, c'est donc par l'information et la consultation du plus grand nombre de spécialistes et de personnes concernés que la codification peut et doit progresser jusqu'à son terme. Pour les autres, au contraire, ce point de vue est contradictoire avec le rôle expert des juristes et de la Commission, qui implique confidentialité, moyenne durée et séparation des rôles.

Reste l'un des points significatifs pour notre étude. Sous quel titre ce Code sera-t-il finalement validé par le Parlement ? Si l'on tient compte de la volonté affichée par l'actuel gouvernement Jospin de fonder une « politique familiale de gauche », volonté incarnée en partie par la création en 1998 d'une délégation interministérielle à la famille et son orientation parentaliste, il n'est pas du tout évident que le futur Code, préparé sous le titre provisoire de Code de l'action sociale, conserve définitivement ce titre. L'hypothèse d'un retour du familial dans l'affichage du Code reste tout à fait plausible.

6. Conclusions

À partir de la codification dans le champ familial, de ses avancées, reculs et surtout de ses transformations, on perçoit d'abord plus clairement les métamorphoses du familial, comme catégorie d'action publique codifiable.

Inversement, à partir du familial, comme catégorie plus ou moins codifiée, on comprend mieux les enjeux et les variations de la pratique de la codification, comme pratique normative, dans un domaine controversé d'action publique.

Au fil des données qui ont été rassemblées lors de cette recherche, cinq moments principaux se dégagent, qui associent un état de l'objet (le familial) et un état du processus de codification, du double point de vue des objectifs et des modalités.

Dans un premier temps, en 1939, le familial est explicité (dénoyauté) par rapport au social et institué, à partir de sources normatives multiples. La traduction des normes sociales (expertises démographiques, normes morales de comportement, normes répressives...) en normes juridiques recevables se réalise au sein du Haut comité de la population, espace intermédiaire, de composition mixte, d'expertise et d'élaboration. Le résultat est le « Code de la famille et de l'aide sociale » (faux Code administratif, mais vrai Code politique). Expression et outil de ce processus, il associe de manière consubstantielle famille et natalité, et capte de manière secondaire certaines normes visant l'hygiène publique ou l'immigration. Cet ensemble encore peu homogène mais déjà cohérent est visiblement imposé pour des raisons politiques conjoncturelles. Au-delà d'un objectif nataliste, ce compactage servira aussi de laboratoire du social-familial.

Dans un deuxième temps, sous Vichy, le familial est sur-explicité, sur-valorisé, structuré et structurant. L'usage du Code, norme primaire reçue en héritage, devient topique et plus politique que jamais. Mis à jour, annoté par des juristes appointés par le Commissariat général à la famille, mais non remis en chantier, le « Code » se fait alors moteur et conservatoire d'une action publique spécifiquement familialiste. Il connaît alors sans doute sa plus forte effectivité, même s'il n'intègre pas tous les énoncés juridiques de l'ordre familial ; à tout le moins, il ponctue le consensus familialiste.

Dans un troisième temps à la Libération, le familial-natalisme est de nouveau à l'honneur, mais avec des attendus différents. Le « Code » de 1939 n'est pas rapporté, mais son truchement s'affaiblit considérablement. Comme espace politique, le champ familial est maintenant dédoublé. Il subit notamment la forte concurrence du référentiel Sécurité sociale, s'agissant des conditions de la socialisation de la protection, où la famille devient un risque comme les autres, mais pas tout à fait comme tous les autres (les caisses d'allocations familiales gagnent une autonomie relative au sein du système Sécurité sociale). Se reconstitue et se consolide néanmoins un pôle institutionnel familial légitime (Haut comité, UNAF, CAF et CNAF, INED...). Stigmatisé, amenuisé, désaffecté et vidé d'une partie de ses matières, le Code n'est plus au centre des enjeux normatifs. Il est dans une phase de déclin et de routine.

Dans un quatrième temps, en 1956, un « vrai » processus de codification apparaît. Depuis 1948, la codification est devenue un enjeu important de rationalisation et de normalisation juridique. La famille et l'aide sociale font partie des matières à codifier. Mais quelle famille ? Si un noyau dur familial est préservé dans le nouveau Code, il concerne principalement la représentation légitime des intérêts familiaux matériels et moraux, obtenue en 1945. Pour

l'aide sociale, le nouveau Code s'appuie principalement sur une législation de l'assistance devenue aide sociale pré-codifiée en 1953. Globalement, le Code de 1956 sert à stabiliser tout un ensemble de normes prescriptives hétérogènes en matière sociale, hors Sécurité sociale. Le familial est se fait moins topique pour l'action publique et ses avatars sont relativement dispersées dans ce Code comme dans les autres Codes sociaux et même au sein du Code des impôts. En réalité, la famille, ou plus précisément le familial, passe lentement du statut de quasi sujet politique à celui d'objet administratif, de cible des politiques catégorielles ou sectorielles. Le Code entérine ainsi le déclin de la construction normative familiale des problèmes sociaux, en même temps qu'il intègre la professionnalisation partielle du champ (service social).

Enfin, dans un cinquième temps, le familial banalisé est réorienté par les approches dominantes de la nouvelle question sociale. L'enjeu de la recodification reste administratif mais, après la décentralisation, il se fait également centraliste (réaffirmer le rôle régulateur de l'État modernisé et faciliter l'accès au droit). Malgré un noyau dur qui demeure, le nouveau Code pourrait éclipser la famille de son titre au profit de l'action sociale, à moins que les choix politiques n'obligent les codificateurs à conserver *in extremis* l'affichage famille. Quoi qu'il en soit de cet arbitrage final, examiné au travers de la codification, le familial paraît fortement subsumé dans le social.

Au terme de ce travail, il apparaît aussi que cette activité normative bien particulière qu'est la fabrication d'un Code est bien loin d'avoir vis-à-vis de son contenu la neutralité que lui prête Guy Braibant lorsqu'il écrit : « Quelque soit leur catégorie, les codes ne se définissent pas par leur niveau dans la hiérarchie des normes ; ils n'ont d'autre valeur que celles des textes qu'ils reprennent qu'ils reprennent ou qu'ils édictent - lois, décrets, arrêtés, coutume ». La codification est au moins périmètre toujours signifiant, mais elle est aussi à l'évidence un instrument de légitimation.

Dans l'exemple examiné, la codification n'est en effet pas neutre par rapport à l'objet, ni l'objet du reste par rapport à la technique juridique qui lui est appliquée. En réalité, il existe tout à la fois une interaction conjoncturelle entre le contenu et le contenant, mais aussi une indépendance relative des deux termes. Les acteurs réformateurs peuvent jouer d'ailleurs de l'un, de l'autre ou des deux, si jamais l'opportunité se présente, comme elle s'est présentée à quelques-uns d'entre eux en 1938/39. Dans une perspective stratégique, la codification occupe ainsi une place non négligeable dans la hiérarchie des normes d'action.

Le choix de la codification, comme analyseur du familial et réciproquement du familial comme analyseur de la codification s'inscrit également dans le temps. Le temps de la codification du familial est à la fois le temps du changement et celui de la persistance, à ne pas considérer à l'évidence comme une simple résistance au changement, car la persistance a aussi un contenu propre. Le familial tout comme la codification se prêtent assez bien à ce type de réflexions.

Le changement comme la persistance rencontrent des événements, sans nécessairement être toujours également ponctués par eux. En l'espèce la période examinée est traversée par au moins deux événements considérés dans l'histoire contemporaine comme importants du point de vue des légitimités politiques et idéologiques en jeu. Ce sont la défaite de 1939 et l'avènement du régime autoritaire et corporatisme de Vichy puis, quatre ans plus tard, la Libération et le rétablissement de la légalité républicaine. Pourtant, ces deux événements paraissent avoir davantage affecté les normes de contenu de la politique du familial que les

normes de procédure de la codification. Le Code a visiblement souffert de son assimilation à Vichy plus en raison de son contenu que de sa procédure. Ce qui renvoie incidemment à une autre débat sur les rapports entre contenu et forme à l'épreuve du temps.

En réalité, derrière ce bornage qui isole des séquences de courte durée, paraît exister un temps plus long, celui de la construction et de l'effacement de la spécificité familiale, comme espace politique normatif singulier, dans le champ plus large des régulations de la question sociale, autrement dit dans le champ social. Ce mouvement n'est pas achevé aujourd'hui, comme le montrent les dernières controverses sur la mise sous condition de ressources des allocations familiales en 1997/1998.

Mais peut-être le modèle du déclin intrinsèque des matières est-il en lui-même erroné. Car une troisième temporalité s'est introduite dans notre travail. Le temps de la génération des artisans de la cause, le temps des familiaux et de leur capacité collective à imposer à l'État un compromis sur la question familiale et le droit de participer à l'interprétation du problème, à sa traduction et même à la mise en œuvre législative. Ce temps est plus court, intermédiaire entre le temps court des événements et le temps long du déclin. Tant et si bien que si l'on a affaire dans cet exemple à une pluralité relative d'acteurs, d'enjeux et d'ajustements, on doit compter aussi avec une pluralité de temporalités, avec des effets de cycles, de télescopes, d'accélération et de freinages dans l'action publique.

L'approche du familial par sa codification éclaire le contenu normatif du familialisme. Dans bien des travaux contemporains, ce familialisme est évoqué comme une référence archaïque. Il est vrai qu'il n'a guère été congruent avec l'expérience républicaine. Le plus souvent, il n'est pas analysé, comme si son contenu allait de soi, tellement connu, tellement naturalisé, tellement dépassé. Ce travail sur la codification permet au contraire d'aborder le familialisme tout à la fois comme norme sociale partiellement juridicisée et comme idéologie.

L'approche par le prisme des normes sociales juridicisées jusqu'à leur codification fait d'abord comprendre l'importance des stratégies tout azimut (par les voies scientifiques, politiques, juridiques, morales etc.) d'un réseau d'acteurs démultiplié pour obtenir de l'État qu'il légitime la norme familiale, l'institue au-delà du Code civil qui la cantonne, et l'érige en norme sociétale et politique. Ils mettent en avant non seulement des arguments de valeur, comme le sont les arguments de justice ou de moralité publique, mais aussi des arguments d'utilité sociale attachés selon eux à la norme familiale, s'agissant aussi bien de démographie, de paix civile que d'éducation. Les experts s'y découvrent dans un travail de traduction de la cause en énoncés recevables pour l'action publique, par le truchement d'un Haut comité à la population notamment chargé de préparer un texte d'ensemble, qui sera le « Code de la famille ». Cependant ils n'appartiennent pas tous aux phalanges intégristes pro-familia. D'où l'importance du travail de socialisation réciproque des experts, notamment des juristes et des démographes, croisant avec les militants de la cause familiale.

Du point de vue de l'action publique, le familialisme peut maintenant être défini comme l'hypertrophie d'une politique du familial, autrement dit du choix de faire de la famille - et non de l'individu (l'homme ou la femme ou l'enfant) - l'unité référentielle des politiques de population (peuplement), de protection et de redistribution, la médiation principale entre l'État et les citoyens et même un modèle pour la vie politique tout entière, alternativement à l'individualisme citoyen. Sachant aussi qu'il revient aux familles de procéder en interne à une seconde redistribution, équitable si possible mais beaucoup moins normée, entre les différents membres qui les composent, selon les besoins. Le familialisme s'immisce en 38/39 par le

truchement d'un décret-loi dit « Code », il reçoit sa consécration sous Vichy, il survit en stéréo dans l'après-guerre, il survit également en association avec l'aide sociale du Code de 1956 et taraude toujours les politiques sociales. Celles-ci restent en effet orientées entre autres vers les familles, mais sont incapables de réduire la famille à n'être qu'une cible parmi d'autres. Le familialisme résiste.

Certains énoncés de la période du « Code de la famille » méritent d'être mieux examinés sous cet angle. Ainsi, la notion de représentation des intérêts familiaux. Cette proposition est d'autant plus importante que c'est un thème qui fait retour aujourd'hui, s'agissant aussi bien de la solidarité familiale, que de l'apprentissage de la citoyenneté dans la famille, que du parentalisme, que de la protection de la famille dans ses rapports avec l'administration, que même de la prise en compte des familles organisées ou inorganisées dans les débats qui touchent à l'avenir du mariage républicain etc. Soit autant de thèmes tout à fait concrets relevant d'un droit public de la famille, ou mieux du familial, pour contourner les difficultés doctrinales de la personnalisation. Le retour sur le familial et sur les enjeux et variations d'une tentative datée de la codifier ne relèvent donc pas d'un pur intérêt historique.

Ce travail montre enfin qu'il est possible de problématiser frontalement la catégorie politique du familial, partant des caractéristiques propres du champ (acteurs, positions, stratégies) et des différents enjeux normatifs qui s'y développent, s'y cumulent et s'y transforment.

Après l'utilisation du prisme des intérêts familiaux, dans une perspective comparative France/Angleterre, ce nouveau travail sur le Code de la famille s'inscrit pour notre équipe dans la même ambition. Un travail ultérieur portera davantage sur les acteurs administratifs du champ familial au temps de son apogée, c'est-à-dire sous la Quatrième République.

7. Bibliographie

LES POLITIQUES FAMILIALES ET SOCIALES (histoire, sociologie et science politique)

- Annales de Vaucresson*, (1987), « Familles, interventions et politiques. Nouvelles régulations sociales », n°27.
- ANTOMARCHI Véronique (1995), *La politique familiale en France sous la Troisième République (1870-1914)*, Thèse Paris I, Histoire contemporaine, sous la direction d'Adeline Daumard.
- AZÉMA Jean Pierre, BÉDARIDA François (1992), *Vichy et les françaises*, Paris, Fayard.
- AZÉMA Jean-Pierre (1979), *De Munich à la Libération. 1938/1944*, Seuil, Collection Points Histoire, (Nouvelle histoire de la France contemporaine, n° 14).
- AZÉMA Jean-Pierre, WINOCK Michel (1976), *La Troisième République 1870/1940*, Calmann-Lévy, Livre de Poche-Pluriel.
- BEC Colette (1994), *Assistance et république*, Paris, éditions de l'Atelier, coll. Le social en acte.
- BICHOT Jacques (1992), *La politique familiale*, Paris, CUJAS.
- BLUM Léon (1907), *Du mariage*, Paris, Albin Michel.
- BORDEAUX Michèle (1986), « Femmes hors d'État français, 1940-1944 », dans THALMANN Rita (dir.), *Femmes et fascisme*, Paris, Tierce.
- BOURDIEU Pierre (1986), « Habitus, code et codification », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°64, septembre.
- BOURDIEU Pierre (1993), « A propos de la famille comme catégorie réalisée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°110, décembre.
- BOURDIEU Pierre (1997), « Famille sans nom », *Actes de la recherche en sciences sociales*, janvier.
- BUREAU Paul, (1921), *L'indiscipline des moeurs*, Paris, Bloud et Gay.
- BURIN Philippe (1984), « La France dans le champ magnétique des fascisme », *Le débat*, 32, novembre.
- CHAUVIÈRE Michel (1984), « Naissance d'un familialisme à la française », *Dialogue*, 84.
- CHAUVIÈRE Michel (1987), *Enfance inadaptée, l'héritage de Vichy*, Paris, éd. ouvrières, (première édition 1980).
- CHAUVIÈRE Michel (1992), « L'expert et les propagandistes. Alfred Sauvy et le Code de la famille de 1939 », *Population* n°6, novembre/décembre, INED.
- CHAUVIÈRE Michel (1993), « La famille, nouvel espace public. La construction d'une compétence politico-administrative », in CRESAL (eds.), *Les raisons de l'action publique entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques.
- CHAUVIÈRE Michel (1998), « Corps, institutions et stratégies intermédiaires. Entre le tout État et le tout individu », *Informations sociales*, n°66, pp. 48-61.

- CHAUVIÈRE Michel (1998), « Le Commissariat général à la famille sous Vichy. Légitimation et organisation publique/privée du champ familial », in KALUSZYNSKI Martine, WAHNICH Sophie, *L'État contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques.
- CHAUVIÈRE Michel, FROTIÉE Brigitte (1996), *Les droites extrêmes et les femmes*, 20 pages, inédit.
- CHAUVIÈRE Michel, FROTIÉE Brigitte (1996), « De la démographie à la politique. Quand le nombre sert d'argument », *Informations sociales*, n°58, pp. 68-81.
- CHAUVIÈRE Michel, MESSU Michel (1994), *Famille et solidarité. Sélection bibliographique*. Année internationale de la famille/direction de la Population et des Migrations, inédit.
- CHAUVIÈRE Michel, MESSU Michel (1995), « Place et efficace du référentiel famille dans les politiques publiques », in CRIV (eds), *Enjeux et apories des nouvelles politiques publiques vol.2*, Études et Séminaires du CRIV n°13, Vaucresson.
- CHAZEL François, COMMAILLE Jacques (dir.) (1991), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ.
- Collectif (1977-1978), *Édouard Daladier, chef de gouvernement et La France et les Français en 1938-1939*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, (communications de Michel Debré et Alfred Sauvy).
- COMMAILLE Jacques (1982), *Famille sans justice. Le droit et la justice face aux transformations de la famille*, Paris, Le Centurion.
- COMMAILLE Jacques (1986), « D'une sociologie de la famille à une sociologie du droit d'une sociologie du droit à une sociologie des régulations sociales », *Sociologie et Société*, XVIII, 1.
- COMMAILLE Jacques (1987), « Ordre familial, ordre social, ordre légal. Éléments d'une sociologie de la politique de la famille », *L'année sociologique*, 37.
- COMMAILLE Jacques (1992), « Famille et politique », *Revue française de science politique*, 42, 3, Juin.
- COMMAILLE Jacques (1993), « Le modèle français de production de la loi. Première contribution à une recherche sur la régulation politique de la famille », *Cahiers du CEVIPOF*, n° 9, septembre.
- COMMAILLE Jacques (1994), *L'esprit sociologique des lois*, Paris, PUF, coll. Droit, Éthique, Société.
- COMMAILLE Jacques (1996), *Misères de la famille. Question d'État*, Paris, Presses de Sciences po.
- COMMAILLE Jacques, MARMIER-CHAMPENOIS Marie Pierre (1981), « Sociologie de la création de la norme : l'exemple de changement législatifs intervenu en droit de la famille », in collectif, *La création du droit. Aspects sociaux*, Paris, éd. du CNRS.
- COMMAILLE Jacques, MARTIN Claude (1998), *Les enjeux politiques de la famille*, Paris, Bayard Éditions.
- COUTROT Aline (1972), « La politique familiale », in Fondation nationale des sciences politiques, *Le gouvernement de Vichy, 1940-42*, Paris, Presses de la FNSP, n°18.

- DERMENJIAN Geneviève et FISCHMAN Sarah (1996), « La guerre des captives et les associations de femmes de prisonniers en France (1941-1945) », *Vingtième siècle*, n°49, janvier-mars.
- DONZELOT Jacques (1977), *La police des familles*, Paris, Minuit.
- DROUARD Alain (1989), *Perspective historiques sur le Haut comité consultatif de la population et de la famille*, Rapport pour le ministère des Affaires sociales, inédit.
- DROUARD Alain (1992), *Une inconnue des sciences sociales: la Fondation Alexis Carrel. 1941-1944*, INED/MSH.
- DUBIEF Henri (1976), *Le déclin de la Troisième République, 1929/1938*, Seuil, Collection Points-Histoire, (Nouvelle histoire de la France contemporaine, n° 13).
- DUPÂQUIER Jacques et Michel (1985), *Histoire de la démographie*, Librairie Académique Perrin.
- DURKHEIM Émile (1975), *Introduction à la sociologie de la famille*, in Durkheim, *Textes*, Vol. 3, Paris, Minuit.
- ECK Hélène (1992), « Les Françaises sous Vichy. Femmes du désastre, citoyennes par le désastre ? » dans THÉBAUD Françoise (ed.), *Le XXème siècle*, dans DUBY Georges, PERROT Michelle (eds), *Histoire des femmes*, Paris, Plon, pages 185 à 211.
- FISCHMAN Sarah (1991), *We will wait. Wives of French prisoners of war 1940-1945*, New Haven, Yale University Press.
- FRIOT Bernard (1997), *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Paris, La dispute.
- FRIOT Bernard (1999), *Et la cotisation créera l'emploi*, Paris, La dispute.
- GRMF (eds.) (1985), *L'action familiale ouvrière et la politique de Vichy*, Les cahiers du GMRF, n°3 (sous la direction de Michel Chauvière).
- HAAS Peter (1992), « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Networks », *International organisation (49) 1*, p. 1-35.
- HATZFELD Henri (1971), *Du paupérisme à la Sécurité sociale. 1850-1940*, Paris, Armand Colin.
- HAURY Paul (1939), « Le vote familial s'impose ! », *Pour la Vie*, n° 325, septembre.
- HAURY Paul (1957), « L'œuvre législative d'Adolphe Landry », *Pour la Vie*, septembre.
- HOCHARD Jacques (1957) « Les prestations familiales aux femmes seules », in HOCHARD, CLIQUET, GOMEZ, *Prestations familiales. Études et perspectives*, Paris, UNCAF.
- Informations Sociales* (1980), « Famille et pouvoirs », n°4/5.
- Informations Sociales* (1996), « L'impact des politiques familiales », n°49/50.
- JOBERT Bruno (1981), *Le social en plan*, éd. ouvrières, préface de Jean-Michel Belorgey.
- KALTENBACH Pierre-Patrick (1985), *La famille et les pouvoirs. De Louis XIV à Mitterrand*, Nouvelle cité -Rencontre, Paris.
- KARILA-COHEN Pierre, WILFERT Blaise (1998), *Leçon d'histoire sur le syndicalisme en France*, Paris, PUF.
- KAUFMANN Jean Claude (dir.) (1995), *Faire ou faire-faire ? Famille et services*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Le sens du social

- LAROQUE Pierre (1985), *La politique familiale depuis 1945*, Paris, La documentation française.
- LE BRAS Hervé, *Marianne et les lapins. L'obsession démographique*, Paris, Olivier Orban, collection pluriel.
- LENOIR Rémi (1986), *Sécurité sociale et évolution des formes de codification des structures familiales*, Thèse de doctorat d'État, Paris, EHESS, (4 tomes)
- LENOIR Rémi (1985), « L'effondrement des bases sociales du familialisme », *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, n°57/58, juin.
- LENOIR Rémi (1985), « Familialisme et reconversions morales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°57/58, juin.
- LENOIR Rémi (1991), « Politiques familiale et construction sociale de la famille », *Revue Française de sciences politiques*, vol 41, n°6, décembre.
- LENOIR Rémi (1992), « L'État et la construction de la politique de la famille » *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°91/92, mars
- LENOIR Rémi (1996), « La famille, une affaire d'État. Les débats parlementaires concernant la famille entre 1973 et 1978 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°113, juin.
- LÉVY Michel-Louis (1990), *Alfred Sauvy: compagnon du siècle*, Paris, La Manufacture.
- LORY Bernard (1975), *La politique d'action sociale*, Toulouse, Privat.
- LUCIANI Jean (dir.) (1992), *Histoire de l'Office du travail. 1890-1914*, Paris, Syros.
- MABON-FALL Armelle, (1995), *Les assistantes sociales au temps de Vichy*, Paris, L'Harmattan.
- MARTIN-LAPRADE Bruno (1967), *L'union nationale des associations familiales. Un groupe de pression ?*, Mémoire IEP Paris.
- MARTIN-PAPINEAU Nathalie (1994), *Les familles monoparentales dans le champ politique français. Émergence, construction, captation d'un problème (1968-1988)*, Thèse de science politique, IEP, janvier.
- MAUCO Georges (1932a), *Les étrangers en France. Leur rôle dans la vie économique*, Paris, Armand Colin (Thèse de géographie).
- MAUCO Georges (1932b), « Chez nous les étrangers fournissent trois fois plus de criminels que les français », *Je sais tout*, juillet .
- MAUCO Georges (1942), « L'immigration étrangère en France et le problème des réfugiés », *L'ethnie française*, mars.
- MERRIEN François-Xavier (1989), « Droit public et arrangement néo-corporatiste », Communication aux journées annuelles de la société française de sociologie.
- MESSU Michel (1992), *Les politiques familiales. Du natalisme à la solidarité*, Paris, éd. ouvrières.
- MESSU Michel (1994), « Les finalités des prestations familiales », *Revue de droit sanitaire et social*, 30, (4), octobre décembre.
- MEULDERS-KLEIN Marie Thérèse (1988), *Famille, État et Sécurité sociale*, Bruxelles, Story Scientia.

- MONTES Jean-François (1997), *D'une genèse composite à l'impératif d'un consensus social. 1793-1914*, Paris, CNAF.
- MUEL-DREYFUS Francine (1995) *Vichy et l'éternel féminin. Contribution à une sociologie politique de l'ordre des corps*, Paris, Seuil.
- NOIRIEL Gérard (1992), *Le creuset français. Histoire de l'immigration. XIX^e-XX^e siècle*, Seuil.
- OFFERLÉ Michel (1993), *Un homme une voix ? Histoire du suffrage universel*, Paris, La découverte.
- OFFERLÉ Michel (1994), *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Clefs Montchrestien.
- OHAYON Annick (1996), *D'une guerre l'autre, psychologie et psychanalyse en France. Histoire et enjeux d'une confrontation. 1916-1946*, Université de Paris X Nanterre, Thèse de psychologie.
- PAXTON Robert O. (1973), *La France de Vichy. 1940-1944*, Paris, Seuil.
- PERREL Céline (1998), *1941-1972 : Au temps de l'aide à la mère au foyer. Politique spécifique de la famille et inactivité professionnelle féminine*, DEA, EHESS.
- PERROT Michelle, *Histoire des femmes*, Paris, Plon.
- PHARO Patrick (1991), *Politique et savoir vivre, enquête sur les fondement du lien civil*, Paris, L'Harmattan.
- PITROU Agnès (1994), *Les politiques familiales. Approches sociologiques*, Paris, Syros.
- PITROU Agnès (1995), « Le mythe de la famille et du familial », in KAUFMANN Jean Claude (dir.), *Faire ou faire-faire? Famille et services*, Rennes, PUR, coll. Le sens du social.
- POLLARD Miranda (1992), « La politique du travail féminin », dans AZÉMA Jean-Pierre, BÉDARIDA François (dir.), *Vichy et les françaises*, Paris, Fayard.
- PROST Antoine (1984), « L'évolution de la politique familiale en France de 1938 à 1981 », *Le mouvement social*, 129.
- RENARD Didier (1987), « Assistance publique et bienfaisance privée », *PMP*, n°2, Vol 5.
- RENARD Didier (1998), *Initiative des politiques et contrôle des dispositifs décentralisés. La protection sociale et l'État sous la III^{ème} République*, GAPP, Rapport de recherche MIRE.
- REYNAUD Paul (1951), *Au coeur de la mêlée 1930-1945*, Paris, Flammarion.
- ROSANVALLON Pierre (1992), *Le sacre du citoyen*, Paris, Gallimard-NRF.
- SAUVY Alfred (1935), « Le point de vue du nombre », in *Encyclopédie française* tome VII, L'espèce humaine.
- SAUVY Alfred (1938), *Essai sur la conjoncture et la prévision économiques*, Paris, Librairie technique et administrative.
- SAUVY Alfred (1943), *Richesse et Population*, Paris, Payot.
- SAUVY Alfred (1956), « Adolphe Landry », *Population*, n° 4, octobre-décembre, 11^e année, INED.
- SAUVY Alfred (1967), « De Pierre Laval à Paul Reynaud », in collectif, *Histoire économique de la France entre les deux guerres, vol. 2*, Paris, Fayard.
- SAUVY Alfred (1972), *De Paul Reynaud à Charles de Gaulle*, Paris, Casterman.

- SAUVY Alfred (1980), « Politique de la famille et études démographiques depuis un demi-siècle », *Économie et Humanisme*, n° 251, janvier/février.
- SINGLY François de (dir.) (1991), *La famille, l'état des savoirs*, Paris, La découverte.
- SINGLY François de (1991), « Faire avec : vue rétrospective sur le familial et le juridique », in CHAZEL François et COMMAILLE Jacques (dir.), *Normes juridiques et régulation sociales*, Paris, LGDJ, Droit et société.
- SINGLY François de, SCHULTHEIS Franz (eds.) (1991), *Affaires de famille, affaires d'État*, Jarville La Magrange, Éditions de l'Est.
- SOUBIRAN-PAILLET Francine (1992), *Droit, ordre social et personne morale au XIXème siècle : La genèse des syndicats ouvriers. Tome 1 : l'agrégation d'intérêts chez les ouvriers de 1791 au coup d'État de 1851*, CESDIP, collection Déviance et contrôle social.
- WEIL Patrick (1995), « Racisme et discrimination dans les politiques françaises de l'immigration. 1938-1945 / 1974-1995 », *Vingtième siècle*, juillet-septembre.

LA MOBILISATION NATALISTE ET FAMILIALE

- ANCELIN Jacqueline (1997), *L'action sociale familiale et les caisses d'allocations familiales. Un siècle d'Histoire*, Paris, Comité d'histoire de la Sécurité sociale.
- BECCHIA Alain (1991), « Les milieux parlementaires et la dépopulation de 1900 à 1914 », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. XCI.
- BONNET Charles (1978), « Cent ans d'histoire », *Informations sociales*, n°6/7.
- BORDEAUX Michèle (1986), « Femmes hors d'État français, 1940-1944 », dans THALMANN Rita (dir.), *Femmes et fascisme*, Paris, Tierce.
- BOVERAT F, HUBER M., BUNLE H, (1937), *La population de la France Son évolution et ses perspectives*, Paris, Hachette, (préface de la première édition: Adolphe Landry), réédité en 1943, 1950 et 1965.
- BRUNNQUELL Frédéric (1994), *Les associations familiales. Combien de division ?*, Paris, Dagorno.
- BURNEL Roger (1996), *Quelques propos sur les unions d'associations familiales. Histoire, fonctions, structures et responsabilité*, Paris, UNAF.
- BUSSAT Virginie (1996), « Quelle place pour les instances de représentation ? », *Le groupe familial*, n°152, octobre.
- BUSSAT Virginie, CHAUVIÈRE Michel (1997), *Les intérêts familiaux à l'épreuve d'une comparaison France-Angleterre. Étude sur les enjeux d'une catégorie d'action publique*, Rapport d'Étude pour la CNAF, GAPP/CRNS, janvier.
- CAROUGE Ferdinand, CHAUVIÈRE Michel (1982), « L'UNAF, le droit de la famille et l'intérêt de l'enfant », *Actes - Cahiers d'action juridique*, n°35/36.
- CECCALDI Dominique (1957), *Histoire des prestations familiales en France*, Paris, UNCAF.
- CHAUVIÈRE Michel (1986), « Le baptême républicain de l'Union nationale des associations familiales », *Les cahiers de l'animation*, INEP, n°57/58, décembre.
- CHAUVIÈRE Michel (1987), « Familialisme et régulation sociale. Aspect de la démultiplication du concept de famille », *Les annales de Vaucresson*, n°27.

- DESMOTTES Georges (1955), « L'histoire d'une ordonnance ou la naissance du Corps familial », *Réalités familiales*, n°45 (1945-1955, Xème anniversaire de l'UNAF).
- DESMOTTES Georges (1980), « Souvenirs d'une direction de ministère », *Mémoire de l'académie nationale des sciences, arts et belles-lettres de Caen*, n^{elle} série, tome 19.
- DESROSIÈRES Alain (1993), *La politique des grands nombres*, Paris, la Découverte.
- DROULERS Paul (1981), *Le Père Desbuquois et l'Action populaire 1919-1946*, Paris/Rome, éd. ouvrières/Presses de l'université grégorienne.
- Fédération des associations de familles nombreuses (eds.) (1938), *La situation démographique de la France et la crise de la natalité, Interpellation de M. Georges Pernot, sénateur du Doubs, ancien ministre*, 8 février, 27 pages.
- GAPP (1998), *Problématiser les intérêts familiaux ?*, séminaire de recherche, avril.
- GIRARD Alain (1982), « Adolphe Landry et la démographie », *Revue française de sociologie*, janvier/mars, XXIII-I.
- GRMF (1983-1999), Série de 10 cahiers produits par le Groupement pour la recherche sur les mouvements familiaux, sous la direction scientifique de Michel CHAUVIÈRE et Bruno DURIEZ.
- GRMF (éds.), (1991), *Femmes, famille et action ouvrière. Pratiques et responsabilités féminines dans les mouvements familiaux populaires. 1935-1958*, Villeneuve d'Ascq, Les Cahiers du GRMF, n°6 (sous la direction de Geneviève Dermenjian).
- Informations Sociales* (1978), « Les associations familiales », n°6/7.
- LANDRY Adolphe (1934), *La révolution démographique. Études et Essais sur les problèmes de population*, Paris, Sirey
- LANDRY Adolphe (1945), *Traité de démographie*, Paris, Payot (en collaboration avec H. Bunle, P. Depoid, M. Huber, A. Sauvy), réédité en 1949.
- PRIGENT Robert (dir.) (1954), *Renouveau des idées sur la famille*, Paris, INED/PUF, cahier n° 18, Travaux et Documents.
- RAIN Emmanuel (1953), « La réforme des lois d'assistance », *Revue administrative*, avril.
- RONCIN Francis (1980), *La grève des ventres. Propagande néo-malthusienne et baisse de la natalité en France 19è-20è siècles*, Paris, Aubier-Montaigne, coll. historique.
- SEVEGRAND Martine (1996), *L'amour en toutes lettres. Questions à l'abbé Viollet sur la sexualité (1924-1943)*, Paris, Bibliothèque Albin Michel Histoire.
- TALMY Robert (1962), *Histoire du mouvement familial (1896-1939)*, Paris, UNCAF, 2 tomes, Préface du Dr Montsaingeon.
- THÉBAUD Françoise (1985), « Le mouvement nataliste dans la France de l'entre-deux guerres. L'alliance nationale pour l'accroissement de la population française », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, avril-juin, tome XXXII.
- UNAF (1989), « Déclaration des droits de la famille », *Réalités familiales*, n°11, juillet Assemblée générale de l'UNAF, Bordeaux, 10-11 juin 1989.
- UNAF (avec la collaboration de Paul YONNET) (1995), *Famille quatre vingt mots clefs*, Paris, UNAF/ESF.
- UNAF (1998), « Le mouvement familial en France », *Réalités familiales*, n°47, deuxième trimestre.

- VIALATOUX J. (1959), *Le peuplement humain. Doctrines et théories. Signification humaine du mariage*, Paris, éd. ouvrières.
- VIREM Isabelle (1992), *Haut conseil de la population et de la famille. Historique et perspectives*, direction de la Population et des Migrations, mars.

LA CODIFICATION (Approches juridiques, historiques et sociologiques)

- ARDANT Gabriel (1951), *La codification permanente des lois, règlements et circulaires*, Paris, LGDJ.
- ARNAUD André-Jean (1991), « Pour une pensée juridique européenne », *Les voies du droit*, pp. 134-143.
- ARNAUD André-Jean (dir.) (1988), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris/Bruxelles, LGDJ et Story Scientia.
- BEIGNER Bernard (1996), *La codification*, Dalloz.
- BENABOIS Valérie-Laure, VARET Vincent (éds) (1998), *La codification de la propriété intellectuelle : étude critique et prospective*, GIP- Mission de Recherche Droit et Justice, Paris, La Documentation Française
- BENTHAM Jeremy (1811), *Théorie des peines et des récompenses*.
- BODINEAU Pierre (1991), « La codification administrative : une mission impossible ? », *Revue de sciences administratives de la Méditerranée occidentale*, n°36, 4^e trimestre.
- BOURDIEU Pierre (1986), « La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64.
- BRAIBANT Guy (1994a), « La codification française », *Revue administrative*, n° 278, 1^{er} mars, pp. 171-172.
- BRAIBANT Guy (1994b), « L'expérience française de la codification », *Revue française de droit administratif*, n° spécial, 10 (4), août.
- BRAIBANT Guy (1994c), « Problèmes actuels de la codification française », Commission supérieure de la codification, *Revue française de droit administratif*, n°4, 7 août, pp. 663-667.
- BRAIBANT Guy (1995), « Codification », *Encyclopedia Universalis*.
- BRAIBANT Guy, ROBINEAU Yves (1994), « Rapport d'activité 1993 de la Commission supérieure de codification », *Revue française de droit administratif*, n°4, 7 août, pp. 686-689.
- BRAIBANT Guy, VIGOUROUX Christian, SCANVIC Frédéric (1995), « Cinquième rapport annuel de la commission supérieure de la codification (année 1994) », *Revue administrative*, n°285, mai/juin.
- COURTY Guillaume (1990), « Le sens unique, La codification des règles de conduite sur la route, 1894 -1922 », *Politix*, n°10-11, deuxième et troisième trimestre.
- DAVID-DELAIN Laurence (1992), *Le code pénal : sociologie politique d'une réforme*, Mémoire de DEA d'études politiques, IEP Paris.
- DESSAINT Louis, LIGNEAU Philippe (1997), « La spécificité du champ de la santé et de l'action sociale à l'épreuve de la codification », *Les petites affiches*, n°152, 19 décembre.

- Droits* (1998), « La codification », n°24, 26 1996 et n°28 (numéros spéciaux)
- EWALD François (1989), *Préface. Naissance du Code civil*, Paris, Flammarion
- FOURRE J. (1985), « Les codifications récentes et l'unité du droit en France », *Revue juridique et politique*, XVIIIème congrès de l'IDEF, Louisiane 3-9 novembre, pp.725-739.
- GROSHENS Jean-Claude (1958), « La codification par décret des lois et règlements. Chronique », *Recueil Dalloz-Sirey*, 23ème cahier.
- GUY Stéphane (1988), « Codification et consolidation législative à l'étranger », *Revue de droit public et de science politique à l'étranger*, n°3.
- GUY Stéphane (1997), « De la codification », *Les petites affiches*, n° 31, 12 mars.
- IIAP, Institut international d'administration publique (1997), *La codification*, 16 et 17 juin.
- LASCOUMES Pierre, MARTIN G.J. (1995), « Des droits épars au Code de l'environnement », *Droit et Société*, n°30/31.
- LASCOUMES Pierre, PONCELA Pierrette (1998), *Réformer le code pénal*, Paris, PUF.
- Le Conseil d'État. Son histoire à travers les documents d'époque. 1799-1974* (1974), Paris, éd. du CNRS.
- LE NINIVIN Dominique (1980), « Les discordances de la codification par décret », doctrine, n°2982, J.C.P.
- LEHINGUE Patrick (1989), « Usage et effet politique de la codification : la réglementation des sondage d'opinion en France », in CURRAP (dir.), *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF
- MATTARELLA Bernardo-Giorgio (1994), « La codification du droit : réflexion sur l'expérience française contemporaine », Commission supérieure de la codification, *Revue française de droit administratif*, n° 4, 7 août.
- MATTÉOLI Jean, CORNU Gilbert (1981), « Pour une remise en forme de la codification du droit du travail », Paris, rapport au ministère du Travail et de la Participation, mars.
- OPETIT Bruno (1996), « De la codification », *recueil Dalloz Sirey*, n°5, février, p.33-37.
- OST François, VAN DE KERCHOVE Michel (1988), *Le système juridique entre ordre et désordre*, Paris, PUF.
- Population et avenir* (1993), « Pour un nouveau Code de la famille », janvier/février.
- PRELLE Michel (1990), « Les codifications dangereuses », *Gazette du Palais*, pp. 622-623.
- Projet* (1995) n° spécial sur la codification, Paris, octobre.
- Revue française d'administration publique* (1997), « Faut-il codifier le droit ? Expériences comparées », n°82.
- Revue française de droit administratif* (1994), « L'expérience française de la codification », n° spécial, 10 (4), août.
- ROBINEAU Yves (1985), « Droit administratif et codification », *Actualité juridique*, juin (numéro spécial).
- RUFIN Michel (1997), « La codification : un témoignage parlementaire », *Revue française de droit constitutionnel*, n°32.
- SAINT-ALARY R. (1985), « Les codifications administratives et le progrès du droit en France », *Revue juridique et politique*, XVIIIème congrès de l'IDEF, Louisiane 3-9 novembre, pp.739-751.

- SUEL Marc (1993), *Essai sur la codification à droit constant : précédents, débats, réalisations*, Paris, Journaux Officiels.
- TERRÉ François (1962), « Les problèmes de codification à la lumière des expériences et des situations actuelles », in *Études de droit contemporain*, Travaux et recherches, Institut droit comparé, université Paris 1, tome XXIII.
- TERRÉ François (1994), « Codifier est un art difficile (à propos d'un... code de commerce) », *Recueil Dalloz-Sirey*, n° 13, 31 mars, pp. 99-100.
- VANDERLINDEN Jacques (1967), *Le concept de code en Europe occidentale du XIII^e au XIX^e siècle. Essai de définition*, Bruxelles, éditions de l'Institut de sociologie.
- VARGA C. (1981), « La codification en tant que phénomène historico-social », *Acta Juridica Academiace Scientiarum, Hungaricae* 20, Tomus 23.

FAMILLE ET DROIT (Droit de la famille, droit familial et droit de l'aide sociale)

- ALFANDARI Elie (1989), *Action et aides sociales*, Paris, Dalloz, 4^eme édition.
- Alliance nationale contre la dépopulation (1951), *Le droit des familles*, Paris.
- ANCEL Marc (dir.) (1943), *L'adoption dans les législations modernes. Essai de synthèse comparative, suivi du relevé systématique des législations modernes*, Paris, Sirey, (deuxième édition 1958).
- BORGETTO Michel, LAFORE Robert (1998), *Droit de l'aide et de l'action sociale*, Montchrestien, Domat Droit public (première édition 1996)
- BOULANGER François (1993), « Fraude, simulation ou détournement d'institution en droit de la famille », *Semaine Juridique*, Édition Générale, n°67, avril.
- BOULANGER François (1994), *Droit de la famille : Aspects comparatifs et internationaux*, Paris, Économica.
- BREILLAT Dominique, ASTIER Pierre (1983), « Le famille et le droit électoral », in *Le droit non civil de la famille*, Publications de la faculté de droit de Poitiers, tome 10, PUF.
- BRIN Hubert (1991), *La politique familiale française*, Journal Officiel de la République Française (Rapport présenté au Conseil économique et social).
- CARBONNIER Jean (1989), « Sur un air de famille », in THÉRY Irène, BIET Christian (textes réunis par), *La famille, la loi, l'État. De la Révolution au Code civil*, Paris, Centre Georges Pompidou/CRIV, Imprimerie Nationale.
- CARBONNIER Jean (1983), *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ.
- CARBONNIER Jean (1989), *Droit civil. La famille Tome 2*, Paris, PUF, Thémis.
- CARBONNIER Jean (1975), « Réformes du droit de la famille. Préface », *Archives de philosophie du droit*, CNRS, éd. Sirey, tome 20.
- CHADELAT Catherine (1996), « La physionomie nouvelle du droit de la famille », *Gazette du Palais*, 16, 17février.
- CHAPUS René (1993), *Droit administratif*, Paris, Montchrestien.

- CHAUVIÈRE Michel, BUSSAT Virginie (1993), « L'assistance républicaine et la famille. Les enjeux de la loi de 1913 en faveur des familles nombreuses », Contribution à la table ronde du CERAT, *Un siècle d'assistance républicaine*, Grenoble, décembre, inédit.
- CHAUVIÈRE Michel, LENOËL Pierre, PIERRE Éric (textes réunis par) (1996), *Protéger l'enfant. Raison juridique et pratiques socio-judiciaires (XIX^{ème}-XX^{ème} siècles)*, Rennes, PUR.
- Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (1998), *Évolution et organisation de l'administration centrale du ministère du travail de 1887 à 1940*, Ministère de l'emploi et de la Solidarité, Cahier n°1; octobre.
- CORNU Gérard (1986), « La refonte dans le code civil français du droit des personnes et de la famille », *Revue juridique et politique*.
- DELMAS-MARTY Mireille (1980), *Droit de la famille*, Paris, PUF.
- DIPLAT Jacques et alii (1973), *Le nouveau droit de la famille*, Lyon, Chronique sociale de France.
- Droit et société* (1990), Numéro spécial sur « La famille, la loi, l'Etat : débat révolutionnaire, problèmes d'aujourd'hui », n°14.
- DUBREUIL A. (1979), *Les fonctions de juge pour enfants. La tutelle aux prestations sociales*, Bordeaux, ENM, Association d'études et de recherches.
- DURAND Paul (1953), *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Paris, Dalloz.
- FRIOT Bernard (1996), « Les ministères sociaux et leurs services centraux depuis 1946 », *Revue française des affaires sociales*, 1, pp. 141-171.
- GARRIGOU-LAGRANGE Jean-Marie (1970), *Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics*, Paris, Bibliothèque de droit public.
- GAUDEMET-TALLON Hélène (1978), « Famille », *Encyclopédie Dalloz*.
- LA GENIÈRE René de (1944), *Essai sur la préoccupation démographique dans les finances publiques de la France depuis le Code de la famille*, Paris, mémoire de l'école libre des sciences politiques.
- LACHAUME Jean François (1962), « La délimitation des domaines de la loi et du règlement dans le droit de l'aide sociale », *Revue d'aide sociale*.
- LAPORTE A (1955), « Aspects actuels de la législation française d'aide sociale », *Revue Administrative*, n°1.
- LASCOURMES Pierre (1990), « L'émergence de la famille comme intérêt protégé par le droit pénal. 1791-1810 » in THÉRY Irène, BIET Christian (dir.), *La famille, la loi, l'État. De la Révolution au Code civil*, Paris, CRIV Histoire et société du Centre Georges Pompidou, Imprimerie Nationale.
- Le droit non civil de la famille* (1983), Publications de la faculté de droit de Poitiers, tome 10, PUF, préface Jean Carbonnier.
- MEULDERS-KLEIN Marie-Thérèse (1992), « Vie privée, vie familiale et droits de l'homme », *Revue internationale de droit comparé*, n°4.
- MEULDERS-KLEIN Marie-Thérèse (1994), « Le droit civil, base de la solidarité familiale », Intervention à la conférence européenne : l'avenir de la famille. *La famille en Europe à la fin du XX^{ème} siècle*, 13/14 septembre, Bonn.

- MILLARD Éric (1995), « Familles et droit public », université de Montpellier, thèse de droit public.
- MILLARD Éric (1996), « Protection du droit à la vie familiale », *Les Petites affiches*, n°95.
- MILLARD Éric (1997), *Familles et droit public. Recherches sur la construction d'un objet juridique*, Paris, LGDJ.
- PONTON-GRILLET Dominique (1987), « La famille et le droit fiscal », *Chronique XXIV, Recueil Dalloz-Sirey*.
- PONTON-GRILLET Dominique (1998), *La famille et le fisc*, Paris, PUF.
- Population et Avenir* (1988), « Alfred Sauvy, le précurseur », n°591, décembre.
- RAYNAUD-CHANON Marie (1987), « Les souvenirs de famille, une étape vers la reconnaissance de la personnalité morale de la famille », *chron.* XLVI.
- ROBERT Philippe (1969), *Traité de droit des mineurs*, Paris, Cujas.
- RONDEAU-RIVIÈRE Marie-Claude (1991), « Les conventions internationales en matière de droit de la famille », *Droit de l'enfance et de la famille*, vol. 32.
- ROUAST André (1950), « La sécurité sociale et le droit de la famille », in *Études offertes à Georges Ripert. Le droit français au milieu du XXème siècle*, Paris, LGDJ.
- SAVATIER Robert (1939) « Une personne morale méconnue, la famille en tant que sujet de droit », Dalloz, *Recueil hebdomadaire*, n°25, *Chronique XIII*.
- SAVATIER Robert (1945), *Du droit civil au droit public, à travers les personnes, les biens et la responsabilité civile*, LGDJ.
- SCHNAPPER Bernard (1990), « Voie nouvelle en histoire du droit : la justice, la famille, la répression pénale », *Droit et société*, n°14.
- SCHULTHEIS Franz (1994), *La famille une catégorie du droit social ? Analyse comparative de la prise en compte des situations familiales dans les système de protection sociale en France et en RFA*, université de Paris I, Rapport pour la CNAF.
- SPITZ Jean-Fabien (1992), « L'État et la famille », *Droits*, 16.
- STECK Philippe (1997), *Droit et famille*, Paris, Économica.
- STERDYNIAK Henri (1992), *Pour défendre le quotient familial*, Paris, OFCE.
- SUPIOT Alain (1983), « Femme et famille en droit du travail », in *Le droit non civil de la famille*, Publications de la faculté de droit de Poitiers, tome 10, PUF, pp 375-399.
- SZRAMKIEWICZ Romuald (1995), *Histoire du droit de la famille*, Paris, Dalloz.
- Textes de droit familial. Manuel pratique de la législation familiale (1944-1967)*, Paris, Éditions sociales françaises.
- THÉRY Irène (1993), *Le démariage*, Paris, Odile Jacob.
- THÉRY Irène, BIET Christian (dir.) (1990), *La famille, la loi, l'État. De la Révolution au Code civil*, Paris, CRIV/Histoire et société du Centre Georges Pompidou, Paris, Imprimerie Nationale.
- THÉVENET Amédée (1997), *L'aide sociale aujourd'hui après la décentralisation*, Paris, ESF, 11ème édition.
- ZIEGLER Albert. (1971), « Historique des ministères sociaux », *Revue française des affaires sociales*, n°1 (avec Bargeton M.).

DOCUMENTS, RAPPORTS ET TEXTES OFFICIELS SUR LA FAMILLE

BOHL André (1975), Rapport au Sénat au nom de la commission des Affaires sociales, *Annales du Sénat 202A*, n°275, 2^e session ordinaire 1974-75.

BOUTIN Christine, PINTÉ Étienne (1997), (Groupe présidé par), *Oser la famille. Quarante propositions pour la famille*, Rapport du groupe de travail parlementaire sur la famille et l'enfant.

CATALA Nicole (1996), *Rapport sur la proposition de loi n°3203 tendant à améliorer les conditions de vies des familles monoparentales*, Assemblée nationale.

Code de la famille et de l'aide sociale (1956), Paris, Imprimerie des Journaux Officiels.

Code de la famille et de l'aide sociale (1995), in *Code de la Santé publique*, Paris, Dalloz.

Code de la famille et de la natalité françaises (1939), Paris, Journal Officiel.

Commissariat général à la famille (1941), *Code de la famille. Textes officiels annotés et mis à jour par Me Garcin*, Paris/Clermont-Ferrand, Chiron.

Décret concernant les modalités d'application du décret du 29 juillet 1939 relatif à la famille et à la natalité françaises (1939), *Journal Officiel de la République Française*, 18 décembre.

Décret concernant les modalités d'application du décret du 29 juillet 1939 relatif à la famille et à la natalité françaises (1939), *Journal officiel de la République Française*, 18 décembre, p. 14026.

Décret n°53-1186, *Journal Officiel de la République Française*, 29 novembre 1953

Décret n°56-149 portant codification des textes législatifs concernant la famille et l'aide sociale (1956), *Journal Officiel de la République Française*, 18 février (rectificatif au J.O. du 28 janvier 1956, p. 1566).

Décret relatif à l'encouragement national aux familles nombreuses (1939), *Journal Officiel de la République Française*, 19 avril, p. 5004.

Décret relatif à l'encouragement national aux familles nombreuses (1930), *Journal Officiel de la République Française*, 30 juin, p. 8255.

GISSEROT Hélène (1996), *Pour une politique globale de la famille*, Rapport du comité de pilotage de la Conférence de la famille, inédit.

La famille à l'orée du XXI^e siècle : bilan des réflexions conduites dans le cadre de l'Année internationale de la famille (1994), ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville.

LARCHÉ Jacques (1998), *Droit de la famille, ne pas se tromper de réforme. Une journée d'auditions publiques de la commission des Lois du Sénat*, Paris, Les rapports du Sénat, n°481.

VEIL Simone (1975), *Débats parlementaires Assemblée nationale*, J.O., 14 juin, page 4170.

oo