

## Une histoire politique et parlementaire de la question familiale

Mots-clés : politiques familiales, histoire parlementaire, loi de séparation, législation

### A. Intervention de Christophe Bellon

Christophe Bellon a présenté **les temps forts d'une pacification de la vie politique sur la question familiale**, au cours d'une période s'étalant du début de la Troisième République aux années 1980. Alors qu'au XIX<sup>e</sup> siècle, la société française est fortement divisée sur la famille, la question familiale devient progressivement un thème républicain sous la Troisième République, avant d'entamer un processus d'institutionnalisation après-guerre. Le changement des structures familiales sous la Cinquième République bouleverse les politiques familiales, et on assiste aujourd'hui à un retour du conflit dans les débats, qui oblige à réinventer une politique familiale.

#### 1° Préambule : la question familiale au XIX<sup>e</sup> siècle

##### *A – Une division sur la question familiale héritée de la Révolution française*

Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, la famille revêt une valeur non pas juridique, mais sociale, et se trouve au centre d'une division de la vie politique, opposant d'une part les catholiques et les trois droites<sup>1</sup>, et d'autre part ceux qui vont devenir les républicains. **Le conflit sur la question familiale trouve donc sa source dans la Révolution française.** Il est toutefois tempéré par le Code civil, qui freine l'activisme révolutionnaire, dont il est pourtant issu, par des mesures en faveur de la famille traditionnelle.

##### *B – La vision conservatrice de la famille*

Dans le camp conservateur, les contre-révolutionnaires, autour de Bonald, de Maistre, ou Le Play, **souhaitent restaurer un ordre social hiérarchique fondé sur la famille.** Ils veulent en conséquence abolir le divorce, ce qui sera fait en 1816. Les catholiques sociaux, quant à eux, voient dans la famille la source et la destination première de toute intervention sociale. Enfin, les catholiques libéraux, dans la tradition de Montalembert, Lacordaire, ou Lamennais, ne traitent de la famille que relativement à la dimension de l'éducation.

---

<sup>1</sup> Orléaniste, légitimiste et bonapartiste : cf. René Rémond, *Les Droites en France*, 1954.

## C – La vision socialiste et républicaine de la famille

Du côté des premiers socialistes, des premiers républicains et des socialistes utopiques, on trouve **l'ambition d'une société égalitaire, qui serait capable d'articuler la famille et le travail**. Pour la gauche en son ensemble, l'individualisme des droits de l'homme fait de la famille la conséquence d'un contrat entre des conjoints, mais ne constitue en aucun cas une entité supérieure aux individus. C'est ce qui justifiera la loi rétablissant le droit au divorce. Objet d'oppositions si frontales, comment la famille devient-elle une valeur républicaine ?

### 2° La républicanisation de la famille sous la Troisième République

#### A – Une société divisée sur la famille au début de la Troisième République (1880-1905)

De 1870 à 1905, le combat perdure entre les deux France, la républicaine contre la catholique. **La famille, école du sacrifice, est aux yeux des conservateurs et des républicains ralliés le fondement de la société**. Ils restent attachés à une conception de la famille d'Ancien Régime, immuable, mythique et fondée sur l'autorité paternelle. A côté d'eux, on trouve **les premiers démocrates-chrétiens, les « socialistes rouges », qui considèrent que les lois sur la famille doivent suivre l'évolution des mœurs**, mais restent néanmoins favorables à l'autorité maritale et paternelle. **Les catholiques sociaux, eux, sont globalement favorables à la protection de la famille**, mais se contentent d'intervenir dans un domaine particulier, à savoir la protection des familles ouvrières, en luttant contre l'alcoolisme, les taudis, ou les unions illégitimes.

En opposition à cet éventail de catholiques conservateurs, se trouvent les gauches. **Pour celles-ci, la famille n'est en rien un lieu de sacrifice, mais un lieu d'épanouissement pour l'individu**, ce que montre le débat qui précède l'adoption de la loi Naquet rétablissant le divorce (1884). De plus, aux yeux de la gauche, le divorce doit permettre, par les remariages qu'il autorise, la diminution des naissances illégitimes, et d'une certaine façon, l'augmentation de la natalité. **La laïcisation est le deuxième argument des républicains de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle pour s'opposer à la conception catholique de la famille**. Dans le domaine de l'éducation, les lois Ferry opposent les catholiques aux républicains, parce que le caractère obligatoire de l'école porte atteinte à la liberté d'éducation des chefs de famille.

Mais ce qui intéresse principalement la gauche est la question de la protection de l'enfance, point sur lequel droites et gauches se retrouvent. La loi de 1889 sur la déchéance de l'autorité paternelle et les lois de 1898 et de 1904 relatives à l'enfance maltraitée sont assez unanimement approuvées. **Avec de premiers consensus obtenus au tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup>, la question de la famille progresse**. En outre, des groupes de pression très divers poussent les parlementaires à réaliser l'urgence des questions familiales. Certains sont liés aux politiques natalistes, d'autres s'inscrivent dans le cadre de la politique de ralliement des catholiques à la République, en réponse à l'encyclique *Inter Sollicitudines* de Léon XIII (1892). Le patronat chrétien forme une troisième sorte de groupe de pression, dont l'argument principal consiste à mettre en évidence ce que les familles peuvent apporter à la nation. Ainsi, **la question familiale tend à percer de plus en plus dans les débats parlementaires, même si elle reste encore attachée à la question religieuse**.

#### B – La progression de l'idée familiale après la loi de séparation (1905-1920)

Une fois passée la loi de séparation de 1905, le nombre des législations sur la question familiale explose.

La raison de cette inflation législative est proprement institutionnelle : **la séparation des Eglises et de l'Etat règle un conflit par la loi, mais libéralement<sup>2</sup>**.

---

<sup>2</sup> Christophe Bellon, *La République apaisée. Aristide Briand et les leçons politiques de la laïcité (1902-1919)*, Paris, Le Cerf, collection Alpha, 2015, 2 volumes.

Le rapporteur de la loi, Aristide Briand, a en effet associé les catholiques modérés de centre-droit aux articles les plus importants, afin que la loi ne soit pas seulement votée par la force de la majorité parlementaire, mais également appliquée. Par la suite, **nombreux sont les sujets sur la famille qui bénéficient de ce règlement modéré de la question religieuse**. Juste avant la première guerre mondiale, une loi va réellement donner un coup de fouet aux politiques familiales : c'est la loi Landry-Honnorat de 1910 qui augmente et généralise les compensations des charges de famille dans la fonction publique. Les lois pour les familles nombreuses se succèdent à partir de 1912, de la loi Bonnevey, qui réserve des habitations à bon marché aux familles nombreuses, à la loi Caillaux de 1914 sur la fiscalisation des ressources familiales, qui admet le principe de déduction pour charge de famille. Avec la naissance en 1904 des Semaines sociales de France, qui s'intéressent directement aux difficultés ouvrières, c'est la question du mutualisme qui est soulevée. Cette discussion organisée dans la démocratie sociale, dirigée par M. Antonelli, permet à la CGT d'organiser son ère réformatrice et de mettre à l'ordre du jour de ses réflexions la question familiale. A la veille de la guerre, les débats sur les manuels scolaires reviennent en force. Les républicains, alors au pouvoir, donnent raison aux catholiques, et permettent aux parents d'élèves de contrôler la liste des livres utilisés dans chaque département pour en exiger une éventuelle modification.

A la fin de ce deuxième moment de républicanisation de la famille, de 1905 à 1919, **la Grande Guerre conforte l'idée qu'il ne faut plus avoir peur des politiques familiales ou des familles nombreuses**. En effet, la fraternité des tranchées, dans lesquelles catholiques et républicains deviennent des frères d'armes, rapproche les hommes malgré leurs oppositions politiques. La guerre renforce chez les républicains la prise de conscience de la nécessité de légiférer sur la famille après 1919.

### *C – L'avènement des politiques familiales à la fin de la Troisième République (1920-1940)*

Dans le dernier moment de la Troisième République, le consensus est atteint sur la question familiale. Dès lors, **la famille ne fait plus l'objet de simples lois isolées, mais devient le centre de véritables politiques familiales**. Les assurances sociales achèvent de républicaniser la question familiale, en permettant d'assurer une série de nouveaux maux que connaît la société. Le signe que la famille est désormais un thème républicain, c'est que toutes les lois sur les assurances sociales, de 1923 jusqu'à la loi rectificative de 1930, sont votées quasiment à l'unanimité du Parlement. Dans la continuité est initiée la législation sur les allocations familiales. Très rapidement, grâce au patronat et à la coordination de plusieurs groupes parlementaires en lien avec la CFTC, la première législation sur les allocations familiales voit le jour. Elle entraîne la loi Landry de 1932, qui généralise les allocations familiales. Cette loi, notamment grâce au modéré de centre gauche Louis Loucheur, ne subit aucune motion de renvoi en commission, aucune motion préjudicielle, très peu d'amendements, et le vote se fait de façon unanime. Pour paraphraser ce que François Furet disait de la République de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, on pourrait dire que « la famille entre au port. » La dernière étape est l'institution du Code de la famille, issu du décret-loi Daladier de 1939, qui permet de dire que la France possède réellement une politique familiale digne de ce nom.

### *3° L'institutionnalisation de la famille après 1945 et sous la Quatrième République*

#### *A – L'unanimité sur la famille dans le Gouvernement provisoire de la République*

Le Gouvernement provisoire d'après-guerre va dans un premier temps républicaniser des mesures prises sous le régime de Vichy, notamment la loi Gounot de 1942. Mais surtout, le GPRF, où tous les partis sont représentés, permet l'adoption de deux textes essentiels à l'unanimité : le décret du 3 mars 1945 et l'ordonnance du 4 octobre 1945.

Le premier crée l'UNAF et l'UDAF<sup>3</sup>, qui permettent tout à la fois aux militants familiaux de défendre leurs intérêts, et à l'Etat de disposer de représentants de la famille pour débattre de ses intérêts. Ce décret montre à quel point l'idée familiale est devenue une idée politique. Quant à elle, l'ordonnance du 4 octobre 1945 regroupe les assurances sociales avec les caisses de compensations pour donner naissance à la sécurité sociale. Dès lors, la politique de la famille s'institutionnalise. Plus personne ne songe à s'y opposer. La Quatrième République poursuit cette institutionnalisation, en créant notamment le dispositif d'allocation logement. La loi de finances de 1945 qui crée le quotient familial fait aussi l'unanimité.

### *B – Une unanimité préservée sous la Quatrième République*

Il serait tentant de mettre l'unanimité du Gouvernement provisoire sur le compte de la composition de ce gouvernement, qui est un rassemblement des forces politiques. A ce titre, il y aurait à craindre que l'avènement de la Quatrième République, en restaurant le jeu des forces politiques, vienne fragiliser ce consensus sur la famille. Or, les questions proprement familiales conservent une très large majorité de soutien. Cela s'explique par le fait que **le système d'alliances que propose la Quatrième République conforte une telle majorité**. La Quatrième République est caractérisée par des alliances nouvelles (tripartisme, Troisième force) qui permettent de disposer de larges majorités parlementaires, y compris sur la question de la famille. Un certain nombre de réserves sont toutefois à émettre, car si l'unanimité de la fin de la Troisième République se poursuit sous la quatrième, c'est qu'elle est volontairement préservée. Sur une trentaine de gouvernements, **on veille toujours à nommer un modéré comme rapporteur des propositions et projets de lois sur la famille**, ainsi qu'à la tête des ministères éponymes, à l'image des modérés qui depuis 1905, ont permis d'atteindre un consensus sur la question familiale. Néanmoins, la question familiale souffre par moment de la question scolaire. En effet, sous la Quatrième République, le conflit au sujet de l'école reprend et, à certains égards, les majorités se fissurent.

### *Conclusion : l'évolution des structures familiales sous la Cinquième République*

L'unanimité sur la question familiale va être déséquilibré par l'évolution des structures familiales sous la Cinquième République. Dès 1963-1964, on observe un changement dans les structures familiales avec la chute de la fécondité, la lente augmentation des divorces, ou encore l'essor de la cohabitation hors mariage. De plus, les difficultés du financement de la branche famille ébranlent l'unanimité autour de la famille. **Toutes les nouvelles lois sur la question familiale ne s'inscrivent plus dans une structure de politique familiale telle qu'on la connaissait, mais se présentent comme des lois sélectives suivant un objectif de financement ou de soutien**. Malgré tout, les majorités qui les soutiennent restent des majorités de rencontre. C'est seulement à partir de 1981 que cette rencontre cessera.

Les politiques familiales deviennent de plus en plus conflictuelles, non seulement parce qu'elles suivent le jeu de l'alternance gouvernementale, mais surtout parce que les discussions familiales changent de nature, et mettent en question la définition même de la famille. Le XXI<sup>e</sup> siècle qui débute est un siècle marqué du sceau de la diversité, au nom de laquelle il faudra sans doute réinventer une politique familiale.

## **B. Discussion**

La discussion a porté sur les questions familiales au XIX<sup>e</sup> siècle, sur le lien existant au début du XX<sup>e</sup> siècle entre la question religieuse et la question familiale, et sur la question familiale des années 1970 à nos jours.

---

<sup>3</sup> Union Nationale des Associations Familiales, et son pendant départemental.

## 1° Les questions familiales au XIX<sup>e</sup> siècle

Jacques Arènes, en revenant sur la question de la protection de l'enfance, a établi un parallèle entre celle-ci et l'histoire du parricide au XIX<sup>e</sup> siècle. Dans les tribunaux, **là où on dénonçait au début du XIX<sup>e</sup> siècle le crime suprême qu'était le parricide, on insiste davantage à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle sur la défaillance des parents.** Christophe Bellon a ajouté que la défaillance des parents devient même à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle un motif pour lequel droite et gauche s'entendent pour intervenir.

A propos de l'argument des républicains du début de la Troisième République, qui veulent privilégier le caractère « qualitatif » de la famille, Jacques Arènes a demandé s'ils avaient déjà dans l'idée quelque chose comme une planification familiale. Les premières mesures touchant directement à cette question viennent après la guerre, a expliqué Christophe Bellon. En effet, dans l'immédiat après-guerre, avec le combat féministe, les questions liées à la maîtrise de la fécondité arrivent sur le devant de la scène. **L'idée de planification familiale sera prise en considération dans le cadre du Code de la famille de la fin de la Troisième République.**

## 2° Le lien entre la question religieuse et la question familiale

Emmanuel de Clercq s'est étonné du fait que l'on puisse voir dans la loi de séparation de 1905 l'origine d'un apaisement sur les questions familiales, dans la mesure où cette loi a été surtout une source de conflit.

Christophe Bellon a souligné qu'en dépit des inventaires, ou de la condamnation de la loi par Rome et un certain nombre de catholiques français, deux lois sur les biens de l'Eglise (1907-1908) permettent déjà une forme d'apaisement. Mais surtout, **la loi de séparation permet d'aborder des questions qui auparavant renvoyaient systématiquement à la question religieuse et à l'opposition entre républicains et catholiques.** L'apaisement a été permis par des républicains de centre gauche ou de centre droit, comme Aristide Briand. De fait, la loi de séparation de 1905 est malgré tout une séparation libérale, qui reconnaît implicitement la hiérarchie catholique dans la formation des associations culturelles.

## 3° La question familiale des années 1970 à nos jours

Pour Jacques Arènes, ce qui contribue au bouleversement des structures familiales sous la Cinquième République, c'est le fait que **jusque dans les années 1970, la vision de la famille dans la société française correspondait à une vision judéo-chrétienne laïcisée de la famille, et qui faisait consensus.** Christophe Bellon a remarqué que l'apothéose de la question familiale au début de la Cinquième République était celle de la famille traditionnelle, c'est-à-dire d'une famille où le mari est pourvoyeur du salaire et l'épouse femme au foyer. Or, cette vision de la famille a éclaté assez vite, avant même la réélection du général de Gaulle en 1965.

Jacques Arènes a demandé la différence d'approche qui existe entre les groupes de pression qui œuvraient déjà au XIX<sup>e</sup> siècle et le lobbysme tel qu'on le connaît aujourd'hui. Pour Christophe Bellon, il y a essentiellement une différence de nature institutionnelle, qui s'explique notamment par la création de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. **Sous la Cinquième République, les questions familiales sont institutionnalisées en entrant dans le règlement des assemblées.** Par exemple, il existe aujourd'hui l'Entente parlementaire pour la famille, née au moment de la discussion sur le mariage pour tous.

Aux yeux de Marie-Thérèse Hermange, trois moments de l'histoire de la famille après les années 1970 ont conduit à la crise contemporaine de la filiation : le développement du féminisme, la contraception et surtout la fécondation *in vitro*. Les techniques de FIV ont largement modifié le regard de la société sur les politiques familiales, puisqu'elles permettent d'engendrer hors du cercle de la famille traditionnelle. On est donc **passé d'une politique familiale centrée sur la famille traditionnelle à une politique familiale qui a pour préoccupation principale la filiation.**