

Les débuts des allocations familiales (1860-1945)

Les annonces récentes d'une possible modulation des allocations familiales et/ou du quotient familial suscitent de nombreuses interrogations. Placer sous conditions de ressources les allocations revient en réalité à mettre fin à un droit universel forgé durant l'entre-deux-guerres et sanctuarisé à la Libération avec la mise en place de la Sécurité sociale. Pour comprendre la centralité et les enjeux de ce débat un détour par l'histoire s'avère nécessaire.

Il faut remonter en réalité à la fin du XIX^e siècle. En effet, la France rentre beaucoup plus précocement que ses voisins européens dans l'ère du malthusianisme démographique. La réduction des naissances amorcée dès la fin du XVIII^e siècle s'accélère brutalement au siècle suivant. Dorénavant la croissance de la population française tient pour l'essentiel à deux facteurs : la chute de la mortalité qui, malgré les guerres, les révolutions et les dernières épidémies, permet l'accroissement de la durée moyenne de l'espérance de vie et l'ampleur de l'immigration (frontalière ou des pays voisins).

Le choc provoqué par la défaite de 1870, alimente de nombreuses théories sur le déclin supposé de la France et favorise en retour le développement de thèmes natalistes. Au même moment émergent, avec le patronage et le courant familialiste, les principaux piliers de la doctrine sociale de l'Église romaine. Ces mouvements partagent le même objectif de l'élévation de la fécondité et sont favorables aux familles. Quelques mesures sont prises mais les logiques d'assistance ainsi que les préoccupations morales dominent.

Après l'hécatombe de la Première Guerre mondiale, l'heure est à la reconstruction y compris démographique, les courants natalistes et familialistes unissent leurs efforts et concourent dans les années 1930 à la création des allocations familiales et à l'institution du Code de la famille. Dorénavant les préoccupations natalistes s'imposent avec plus de netteté. Avec la mise en place de la Sécurité sociale en 1945, les allocations familiales « universelles », combinent à la fois la visée nataliste et l'aide à la famille, à toute famille dès lors qu'elle est pensée comme pénalisée par la charge de ses enfants.

La Révolution française : les conceptions individualistes des révolutionnaires se prêtent mal à l'élaboration d'une politique familiale ambitieuse, néanmoins quelques mesures dont la portée fut plus symbolique qu'effective témoignent d'un incontestable souci de protection familiale ; ainsi en 1791 une mesure fiscale permet la réduction de la contribution mobilière pour les chefs de famille de plus de trois enfants et de six enfants ; et en 1793, une mesure d'assistance est prise en faveur des familles nombreuses dans l'indigence au-delà du deuxième enfant et dès le sixième mois de la grossesse en vue du troisième.

1860 : une circulaire impériale instaure un supplément familial de traitement au bénéfice des marins et inscrits maritimes. Elle consiste en une indemnité de 10 centimes par jour et par enfant de moins de 10 ans, soit à peu près 5 % d'un salaire ouvrier journalier. Cette pratique sera par la suite étendue entre 1897 et 1913 à d'autres services de l'État. Des suppléments de traitement seront ainsi attribués aux agents des contributions indirectes et des douanes, aux instituteurs et postiers, aux agents des administrations centrales et des colonies.

1891 : l'encyclique *Rerum Novarum* popularise la notion du « juste salaire ». Un salaire n'est pas seulement juste parce qu'il est conforme à un contrat mais parce qu'il suffit à faire vivre décentement un ouvrier et les siens. Si la nature impose au père de famille le devoir sacré de nourrir et d'entretenir ses enfants, comment le travailleur père de famille nombreuse pourrait-il remplir ce devoir sans gagner rien de plus que le célibataire ? A cette interrogation Léon Harmel¹ dans son entreprise de textile du Val des Bois près de Reims apporte un début de solution avec la mise en place d'un système de bonification pour les pères de famille. Le principe du sursalaire familial est né qui conjugue les conceptions familialistes et natalistes avec une vision patriarcale de la famille qui veut cantonner la femme aux tâches ménagères.

1896 : création de l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française par le docteur Jacques Bertillon dont l'objectif premier est d'obtenir la mise en place de mesures législatives qui favorisent les familles nombreuses.

1913 : dans la continuité de l'aide médicale gratuite (1893) ou l'assistance obligatoire aux vieillards (1905), le 14 juillet est votée à l'unanimité une loi d'assistance aux familles nombreuses nécessiteuses, prévoyant que celles de plus de trois enfants reçoivent une allocation pour faire face à leurs charges.

1918 : l'instauration d'un sursalaire familial aux travailleurs en charge d'une famille a d'abord été de l'initiative du patronat chrétien, mais en vérité, le développement des compléments familiaux dans certains secteurs a aussi permis de répondre à des préoccupations plus prosaïques, en permettant par exemple de contenir les revendications salariales. Ainsi, au lendemain de la Première Guerre mondiale, un certain nombre d'initiatives furent prises en ce sens par des industriels pour maîtriser les revendications nées de la « vie chère ». On doit citer ici l'action d'Émile Romanet qui fait adopter par le syndicat patronal des métaux de l'Isère la première caisse de compensation au mois d'avril 1918. Conçues pour à la fois neutraliser des distorsions de concurrence entre les établissements et contenir les résistances patronales qui pratiquent à l'embauche des discriminations en faveur des célibataires, la mutualisation des dépenses sociales par les caisses de compensation a permis une extension rapide des allocations dans les années 1920.

1923 : Une loi d'encouragement aux familles nombreuses est votée le 22 juillet. Elle concerne les familles non imposables qui comptent trois enfants et plus. Celles-ci reçoivent une allocation pour chacun de leurs enfants.

¹Léon Harmel est un fervent catholique, membre du tiers-ordre des franciscains, ami personnel de Léon XIII et disciple de Frédéric Le Play.

1932 : la loi Landry du 11 mars marque une étape décisive vers la généralisation du principe des allocations familiales. Elle étend le principe des sursalaires familiaux à tous les salariés de l'industrie et du commerce ayant au moins deux enfants. Si l'adhésion des employeurs à une caisse de compensation devient obligatoire la gestion des caisses est laissée au patronat. Ainsi, le montant des allocations demeure variable selon les départements, les catégories professionnelles et les caisses. L'État se contente de fixer un taux minimum qui peut être variable selon les territoires.

1938 : le 14 juin un décret loi étend le bénéfice de la loi de 1932 aux agriculteurs et le 12 novembre, un décret loi également dissocie les allocations familiales du salaire et des entreprises en obligeant les caisses à s'aligner sur les mesures les plus généreuses.

1939 : le 29 Juillet, un décret-loi instaure le Code de la Famille. Il ramasse les législations antérieures tout en universalisant leur portée. Il fixe avec *le rang de l'enfant* et *la règle de progressivité* dans le calcul des Allocations familiales, les deux principes organisateurs de la politique familiale en France. Signe que la famille investit dorénavant l'espace public, Georges Pernot devient l'éphémère ministre de la Famille et de la Santé du ministère de Paul Reynaud en juin 1940.

1945 : la poussée progressiste de l'immédiat après-guerre fixe les grandes lignes de la politique familiale encore en vigueur aujourd'hui. Le 3 mars 1945, une ordonnance porte création des Unions départementales des associations familiales qui se fédèrent nationalement au sein de l'Union nationale des associations familiales. Le 4 octobre 1945, une ordonnance établit le nouveau système de la Sécurité sociale. Les caisses de compensations sont intégrées dans la structure unifiée et centralisée de la Sécurité sociale. Le texte met fin au monopole patronal pour la gestion des caisses. Le 31 décembre 1945, la loi de finance institue le principe du quotient familial afin de privilégier les couples avec enfant (s). La loi du 22 août 1946, instaure les quatre prestations versées par la branche famille (allocations familiales sans conditions de ressources à partir du deuxième enfant ; l'allocation de salaire unique versée dès le premier enfant ; les allocations prénatales et l'allocation de maternité).