



## Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »

Le Temps de l'histoire

Numéro 2 | 1999

Cent ans de répressions des violences à enfants

---

### Une violence discrète : le mauvais usage des allocations familiales. 1938-1946

Michel Chauvière

---



#### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rhei/36>

DOI : 10.4000/rhei.36

ISBN : 978-2-7535-1639-7

ISSN : 1777-540X

#### Éditeur

Presses universitaires de Rennes

#### Édition imprimée

Date de publication : 15 novembre 1999

Pagination : 143-158

ISSN : 1287-2431

#### Référence électronique

Michel Chauvière, « Une violence discrète : le mauvais usage des allocations familiales. 1938-1946 », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »* [En ligne], Numéro 2 | 1999, mis en ligne le 30 juillet 2010, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rhei/36> ; DOI : 10.4000/rhei.36

---

# Une violence discrète : le mauvais usage des allocations familiales. 1938-1946

**Michel  
Chauvière**<sup>(1)</sup>

Travaillant sur la famille comme catégorie de l'action publique, il m'a semblé utile de proposer quelques remarques sur les conditions institutionnelles de l'invention du mauvais usage des allocations familiales et de la stigmatisation du mauvais parent, parallèlement au développement de mesures coercitives puis éducatives pour tenter d'y remédier. Nous ne sommes pas dans le cadre pénal, mais dans un espace tutélaire de traitement et de prévention, tour à tour patronal, administratif puis judiciaire, pour une mise en œuvre finale par des associations et des professionnels du travail social.<sup>(2)</sup>

La tutelle aux prestations sociales, enfants ou adultes, devenue une mesure judiciaire en 1946, est aujourd'hui encore assez mal identifiée en dehors des spécialistes. Pourtant son utilisation est croissante dans le cadre de la lutte contre l'exclusion et notamment contre ses conséquences en termes de surendettement, quand l'essentiel des revenus est fait de transferts sociaux (en articulation avec la loi Neiertz de 1989). C'est depuis longtemps une mesure dépréciée et controversée en raison d'une image tenace de contrôle social et de normalisation des comportements familiaux. Et le tout récent débat sur la privation d'allocations familiales pour certaines familles d'enfants mineurs délinquants, n'a évidemment pas amélioré son image.

Après en avoir rappelé rapidement le cadre légal actuel, je voudrais centrer mon propos sur les années 1938-1946, qui correspondent aux premières années de la tutelle aux prestations familiales-enfants. Cette courte période est en effet riche d'hésitations, de contradictions mêmes entre sanction et assistance éducative, entre police administrative et mesure judiciaire, entre pratiques officieuses et pratiques officielles, soit autant de problèmes qui reproduisent par bien des traits ceux de la fin du XIXe siècle.

(1) Directeur de recherche au CNRS GAPP, ENS Cachan.

(2) Au sens générique de travail du social, c'est-à-dire en y incluant le travail des professionnels, celui des associations mais aussi celui de l'administration et des services publics.

## 1. RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

Une première distinction s'impose entre tutelles aux majeurs protégés et tutelles aux prestations familiales, enfants mais aussi adultes.

La sauvegarde de justice, la curatelle et la tutelle aux majeurs protégés constituent un ensemble de mesures graduées, intégrées au code civil. Elles sont destinées aux dits "incapables majeurs"<sup>(3)</sup> et n'entrent donc pas dans le cadre de notre analyse.

Tout autre est la tutelle aux prestations sociales-enfants. Cette mesure est régie par la loi du 18 octobre 1966 et son décret d'application du 25 avril 1969 (article 552-6 du code de la Sécurité sociale).

*« Dans le cas où les enfants donnant droit aux prestations familiales sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses ou lorsque le montant des prestations n'est pas employé dans l'intérêt des enfants, le juge des enfants peut ordonner que les prestations soient, tout ou partie, versées à une personne physique ou morale qualifiée, dite tuteur aux prestations sociales ».*

En réalité, les juges nomment très rarement des personnes physiques ; ils privilégient plutôt des personnes morales, qui recrutent à leur tour un personnel spécialisé, les délégués à la tutelle ; ces délégués sont généralement des travailleurs sociaux de formation initiale d'assistant de service social, de conseillère en économie sociale et familiale, ou d'éducateur spécialisé... Ce sont les organismes débiteurs des prestations qui assurent le financement de ces services.

Les mêmes dispositions s'appliquent au profit d'adultes, s'agissant des allocations d'aide sociale, de l'allocation aux adultes handicapés, des avantages de vieillesse sous conditions de ressources ou du RMI... C'est alors le juge des tutelles qui a compétence.

Différentes enquêtes conduites entre 1986 et 1992 montrent que les UDAF<sup>(4)</sup> sont personnes morales désignées dans 71 % des cas (75 % dans les enquêtes les plus récentes du CIFOT,<sup>(5)</sup> couvrant 71 départements), puis viennent les associations de Sauvegarde dans près de 11 % des cas seulement, les caisses d'allocations familiales (5 %), les caisses de la Mutualité sociale agricole (1,5 %), le reste étant exécuté par d'autres orga-

(3) Une loi du 3 janvier 1968 a renforcé le droit des incapacités.

(4) UDAF : Union départementale des associations familiales et UNAF : Union nationale des associations familiales (au sens du code de la famille et de l'aide sociale de 1956).

(5) CIFOT : Centre d'information et de formation des organismes de tutelle (des UDAF).

nismes habilités, à l'exception des personnes physiques. En additionnant les différents types de tutelle, on pouvait estimer en 1992 que 3.000 salariés des UDAF avaient en charge la protection de plus de 50.000 personnes.<sup>(6)</sup> Cette place privilégiée des UDAF est riche de significations.

L'ambiguïté de ces mesures a été fréquemment soulignée. Confier pour un temps donné la gestion à bon escient des prestations familiales à un tiers fait d'abord de toute décision de tutelle une mesure de contrôle administratif. Sous cet angle, bien qu'ordonnée par l'autorité judiciaire, elle vise avant tout la manière dont les parents exécutent leur devoir d'éducation. Si bien que pareille intervention, même décidée provisoirement, revient peu ou prou à les dessaisir partiellement de leur autorité parentale dans la disposition d'une partie du budget familial. C'est pourquoi, plusieurs auteurs y voient malgré tout la survivance d'une sorte de déchéance partielle.<sup>(7)</sup> Pourtant, ce cadre d'action a aussi très tôt été justifié par référence à l'intérêt de l'enfant, bien que la tutelle ne soit pas une mesure civile, au sens notamment de l'article 375 du code civil sur l'assistance éducative. C'est pourquoi, elle a pu être intégrée après 1966 dans la protection des mineurs, en complément d'autres approches sociales ou judiciaires.<sup>(8)</sup>

## 2. PROBLÉMATISER LA TUTELLE AUX PRESTATIONS FAMILIALES

La tutelle aux prestations familiales apparaît à la fin de la Troisième République. C'est en effet dans le cadre d'une série de décrets-lois de portée économique et sociale pris en urgence, qu'en novembre 1938 le mauvais usage des allocations familiales est isolé et contrôlé, avant d'être intégré au code de la famille de juillet 1939. Puis c'est en 1942 que l'on invente la pratique du tuteur, qui ne sera judiciarisée qu'après la guerre, en 1946.

On dispose de peu de travaux anciens sur les enjeux de l'émergence de la tutelle, à l'exception de quelques thèses soutenues dans les années Cinquante et Soixante, dont l'une sera éditée par l'UNCAF en 1964.<sup>(9)</sup> Dans son ouvrage de référence publié en 1957 sur l'histoire des prestations familiales en France, Dominique Ceccaldi n'y consacre qu'une page et

(6) UNAF-CIFOT, *Mutations sociales et actions tutélaires, aujourd'hui... et demain ?*, Paris, Colloque des 23 et 24 octobre 1992.

(7) Aïsi Jacotte BOBROFF et Micheline LUCCIONI, "La tutelle aux prestations sociales", *Esprit*, n°4/5, avril-mai 1972 (rééd. 1976).

(8) Annina LAHALLE, *Les tutelles aux prestations sociales familiales dans le dispositif de protection judiciaire des mineurs*, CRIV, Rapport au Conseil de la recherche du ministère de la Justice, février 1991.

(9) Monique JAULT-PÉNINON, *La tutelle aux prestations sociales*, Paris, UNCAF, 1964.

(10) Dominique CEC-CALDI, *Histoire des prestations familiales en France*, Paris, UNCAF, 1957.

(11) Voir par exemple Michel BAUER, *La tutelle aux prestations sociales. Une action éducative budgétaire*, Paris, ESF, 1988.

(12) Dominique CEC-CALDI, "La tutelle aux prestations familiales", conférence du 7 mars 1951, ronéo.

(13) Josiane DAN-TEUILLE, Martine LESBROS-VERBRUIGHE, Joëlle PHILIPPE, *Repère historiques pour une identification professionnelle. À propos de la tutelle aux prestations sociales*, ADSEA 93, 81 pages, inédit (Préface de Michel Chauvière). Une synthèse a été publiée dans *Traces*, ITSRS Mont-rouge, n°5, février 1988. Voir également : Thérèse BRILLET, *Recherche historique et auto-évaluative sur la tutelle aux prestations sociales-enfants, maîtrise de*

demie sur 165, plus quelques notations ici et là.<sup>(10)</sup> Aujourd'hui encore, la plupart des recherches sur la protection sociale ignorent totalement cette discrète mesure de police administrative de familles. Pendant que, même d'un point de vue fonctionnel, la bibliographie la plus récente n'est guère fournie : quelques rares études spécialisées<sup>(11)</sup> et moins de 10 mémoires de Diplômes supérieurs de travail social.

Dans une conférence prononcée en 1951,<sup>(12)</sup> le même Dominique Ceccaldi, alors chef du bureau de la législation économique et familiale au ministère de la Santé publique et de la Population, met en avant une explication essentiellement technique, qui banalise totalement la signification de la tutelle. Le risque de mauvais usage des allocations familiales serait inhérent à la technique elle-même, c'est-à-dire au choix d'une prestation en espèces plutôt qu'en nature (comme le serait une aide au logement, par exemple). À l'évidence, ce raisonnement n'est pas tout à fait satisfaisant.

D'autres hypothèses sont donc à rechercher. D'une recherche menée en 1988 avec les professionnels d'un service de tutelle en Seine-St-Denis,<sup>(13)</sup> il ressort que cette initiative peut être analysée au croisement de deux processus distincts, mais conjonctuellement réunis par la question familiale. D'une part, l'aboutissement provisoire d'une double stratégie familialiste et patronale, marquée notamment par la loi sur les allocations familiales de 1932. D'autre part, la dynamique de l'approche socio-judiciaire de la protection de l'enfance, déjà scandée par les textes de 1889, 1898, 1912 et 1935.

Une piste différente mais prometteuse a été récemment ouverte par Bernard Friot dans un livre sur l'emploi et la protection sociale à la française,<sup>(14)</sup> mais elle n'intègre pas encore la question de la tutelle. 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* ». La suggestion est d'autant plus intéressante ici que la tutelle prend véritablement son essor quand les allocations familiales com-

mentent 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 comme une ponctuation répressive de la salarisation, partant des plus vulnérables ?

### 3. UNE GENÈSE HÉSITANTE

Sans trancher, réexaminons avec plus de détails la courte période 1938-1946, ses antécédents et les enjeux qui s'y cumulent, au croisement du paternalisme patronal et de la protection de l'enfance.

3.1. Avant 1932, les allocations pour charge de famille, qui sont une création de la fonction publique d'État et du catholicisme social,<sup>(15)</sup> relèvent 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 bien compris, s'agissant notamment de stabiliser la main d'œuvre ouvrière. 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.<sup>(16)</sup> 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 ; ce Comité central, patronal et privé, placé sous la direction de Gustave Bonvoisin, sera de fait la seule administration des allocations familiales jusqu'en 1939.

De leur côté, les mouvements familiaux, notamment les plus natalistes comme l'Alliance nationale contre la dépopulation ou les différentes ligues de familles nombreuses<sup>(17)</sup> revendiquent de manière soutenue des allocations familiales au lieu des aides discrétionnaires qui peuvent exister çà et là en faveur de certaines familles « nombreuses et indigentes ». <sup>(18)</sup> Pendant que la première déclaration des droits de la famille en 1920 intègre naturellement cette demande.

La loi du 11 mars 1932 sur l'obligation et la généralisation des allocations familiales intervient dans un contexte bien particulier. L'institution

*sciences et techniques et DSTS*, université de Caen, 1990.

(14) Bernard FRIOT, *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Paris, La dispute éditeurs, 1998.

(15) Véronique AN TOMARCHI, *La politique familiale en France sous la Troisième République (1870-1914)*, Thèse d'histoire contemporaine, Paris 1, 1995.

(16) Jean-François MONTÈS, *D'une genèse composite à l'impératif d'un consensus social. 1793-1914*, Paris, CNAF, 1997. Jean-François Montès a également réalisé pour la CNAF plusieurs monographies, notamment sur la région Auvergne et le département du Haut-Rhin.

(17) Robert TALMY, *Histoire du mouvement familial en France (1896-1939)*, Paris, UNCAF, 1962, 2 tomes.

(18) Selon les termes de la loi de 1913. Voir

Michel CHAUVIÈRE et Virginie BUSSAT, “L’assistance républicaine et la famille. Les enjeux de la loi de 1913 en faveur des familles nombreuses”, Grenoble, Table ronde au CERAT (Un siècle d’assistance républicaine), décembre 1993, inédit.

(19) Séminaire du GAPP, *Problématiser les intérêts familiaux ?*, avril 1998.

(20) Cette mesure, qui sera conservée en l’état et étendue, signifie à tout le moins une entorse à l’idéologie commune du travailleur, gagnepain 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. Voir l’étude de M.

patronale stagne par suite de la crise économique de la fin des années vingt. Cette loi, préparée par Loucheur, est adoptée par 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 et 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, c’est l’un des rares cas de législation sociale n’entraînant pas le développement d’une administration publique puissante.<sup>(19)</sup>

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.* »

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 enfants.<sup>(20)</sup> Le ministère du Travail arrête un taux minimal dans chaque département.

C’est dans ce cadre, pour l’instant plus obligatoire que généralisé, qu’émerge l’idée de sanction. Les allocations familiales sont en effet incessibles et insaisissables, sauf pour le paiement des dettes alimentaires prévu par l’article 203 du code civil. Cette première restriction constitue bien l’amorce des contrôles ultérieurs. Le code civil vient ainsi au secours du

paternalisme patronal le plus moralisateur, bien caractéristique de 1932. L'idée de sanction est donc contemporaine de la première légalisation ; on pourrait en tirer des hypothèses tant morales que politiques.

3.2. Mais c'est seulement en 1938 qu'un décret-loi pris le 12 novembre introduit pour la première fois la mention explicite d'une sanction et décrit quelques éléments de sa mise en œuvre. Nous sommes alors après Munich (octobre 1938), sous le Gouvernement Daladier, marqué par la forte présence de Paul Raynaud, ministre des finances.

Pour beaucoup d'auteurs, 1938 est l'année capitale. L'action publique marque un tournant en matière familiale et le contexte pèse manifestement sur les raisons du durcissement moral. Par différents moyens, 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 veut une meilleure maîtrise financière mais aussi obtenir un effet de consensus national, car la guerre est imminente. Tendant la main aux catholiques, certains politiques comme Daladier s'affichent désormais natalistes.

Concrètement, c'est Alfred Sauvy, alors conseiller technique auprès de Paul Raynaud qui attache son nom aux divers textes de novembre 1938 et notamment à la fixation d'un minimum des cotisations patronales aux caisses de compensation. Comme suite à un rapport d'Adolphe Landry, les employeurs devront y verser au moins 5 % des salaires pour permettre un accroissement substantiel du montant des allocations familiales pour les enfants de rangs deux, trois et suivants, ainsi que pour le premier enfant jusqu'à ses 5 ans.<sup>(21)</sup>

Et c'est dans ce train de mesures sociales qu'apparaissent aussi les premières modalités de la sanction<sup>(22)</sup> :

« *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, par leurs propres assistantes sociales, ainsi que le pouvoir de sanction. Il ne s'agit encore que d'une mesure fondée

HOCHARD "Les prestations familiales aux femmes seules", in HOCHARD, CLIQUET, GOMEZ, *Prestations familiales. Études et perspectives*, Paris, UNCAF, 1957.

(21) Michel CHAUVIÈRE, "L'expert et les propagandistes. Alfred Sauvy et le code de la famille de 1939", *Population*, n°6, novembre-décembre 1992.

(22) À vrai dire, il y avait déjà quelques projets. Dominique Ceccaldi cite une proposition de loi socialiste de juin 1937 qui, entre autres objectifs, souhaitait régler la question du mauvais usage des allocations familiales. Le pouvoir de décision aurait appartenu, non aux caisses de compensation, mais à la commission cantonale d'assistance. Dominique CECCALDI, *op. cit.*, page 70.

sur le constat d'une faute éducative des parents, sans mention d'un détournement éventuel des allocations familiales. On intervient donc moins dans l'intérêt de l'enfant qu'à l'encontre de parents fautifs.

Dominique Ceccaldi a écrit que cette mesure était également 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 enfants...).<sup>(23)</sup> Quoi qu'il en soit, si cette première formalisation est encore bien vague quant aux moyens, elle est cependant très claire dans ses intentions normatives.

3.3. Quelques mois plus tard, le processus engagé est fortement consolidé par le décret-loi dit code de la famille du 29 juillet 1939.<sup>(24)</sup> La mise au point de ce document, fabriqué par addition de mesures dispersées plus que par un réel travail de codification, est l'œuvre du Haut comité de la population institué par décret le 23 février 1939.<sup>(25)</sup> Le code de la famille est avant tout nataliste et interventionniste. Dans cette perspective, il renforce et finalise dès son titre I, au chapitre premier, les primes à la première naissance. À l'allocation versée au premier enfant, le code substitue une prime accordée par l'employeur à tout enfant légitime né dans les deux années qui suivent le mariage. En outre, au chapitre 2, il intègre les allocations familiales dans une esquisse de politique globale. Elles connaissent à la fois une extension et une unification, les taux sont améliorés pour les familles de plus de trois enfants et, au total, elles se détachent davantage encore du salariat et du statut de sursalaire; elles continuent notamment à être dues en cas d'accident du travail entraînant une incapacité temporaire ou permanente, tant que les enfants y ont droit. Mais c'est sans le recours à un financement exclusif par l'État et encore dans le respect du statut privé des caisses de compensation.

Ces deux formes principales d'aide à la famille (primes finalisées et allocations<sup>(26)</sup>) 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 » (art.6). Mais il n'y a aucune précision sur les modalités du recueil

(23) Dominique CEC-CALDI, *op. cit.*

(24) Son intitulé exact est "Décret-loi relatif à la famille et à la natalité française".

(25) *JO. Lois et décrets*, 2/1939. Tous les experts nommés étaient déjà actifs dans le Conseil supérieur de la natalité de 1920. Sur le Haut Comité de la population, voir les travaux d'Alain Drouard, notamment : Alain DROUARD, "Perspectives historiques sur le Haut comité consultatif de la famille et de la population", rapport pour le ministère des Affaires sociales, inédit.

(26) Le code reprend aussi les allocations d'assistance pour les familles indigentes (loi de 1913).

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 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 code 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'amendement, fait rétablir les allocations. Cette procédure est insuffisante, notamment en cas de résistance de la famille* ». <sup>(27)</sup> On peut supposer que les sanctions plus graves auxquelles il est fait allusion sont la déchéance, mais rien n'est aussi clairement écrit.

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. À l'article 11, on y trouve désormais explicitement une « *présomption irréfragable de mauvaise utilisation* », <sup>(28)</sup> « *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* ». Dans ces deux cas, « *la prime est versée à l'autre conjoint ou à défaut à une œuvre ou à une personne qualifiées qui aura la charge d'affecter les dites allocations au soins exclusifs des enfants* ». L'œuvre et la personne qualifiées 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. Cet alourdissement cor-

(27) Dominique CEC-CALDI, *op. cit.*

(28) Selon l'expression de DUBREUIL A., *Les fonctions de juge pour enfants. La tutelle aux prestations sociales*, Bordeaux, ENM, Association d'études et de recherches, 1979.

respond à la toute fin de la Troisième République. Par sa tonalité, il annonce déjà l'État français !

3.4. Pour comprendre le sens de ces mesures, il faut 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 trente 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.

En octobre 1935, l'article 2 de la loi du 24 juillet 1889 est modifié : il introduit au travers d'un assouplissement de la déchéance de puissance paternelle l'esquisse de l'assistance éducative. Dans le même temps, on supprime le délit de vagabondage pour les mineurs et on modifie le régime de la correction paternelle. S'agit-il uniquement d'assouplir pour ne pas être obligé de sévir dans le cas de parents plus inexpérimentés ou ignorants que dangereux, comme l'ont suggéré plusieurs commentateurs ?<sup>(29)</sup> En réalité, non seulement ces dispositions légitiment plus d'interventions que jamais dans la famille, sous couvert de l'intérêt de l'enfant, mais qui plus est elles valorisent les divers services sociaux qui réalisent les dépistages et les enquêtes sociales, comme collaborateurs de la Justice dans l'esprit de la loi de 1912. Au reste, preuve supplémentaire de cette synergie, c'est en février 1938 qu'un décret crée le diplôme d'État d'assistante sociale. Les éducateurs, quant à eux, sont encore inexistant ; ils n'apparaîtront qu'avec et pour la politique spécifique de l'enfance inadaptée puis de l'éducation surveillée des années quarante. Ils seront les instruments d'une politique plutôt rééducative (en institution, après déplacement des mineurs concernés) que de protection ou de prévention en milieu naturel, comme le sont l'assistance éducative et la tutelle.<sup>(30)</sup>

Au demeurant, quelques services sociaux mettent déjà en œuvre ce qu'ils appellent des "tutelles officieuses", visant la surveillance des dépenses familiales à des fins préventives ou dissuasives. Ces actions se situent à l'évidence à la charnière de la normalisation sociale et de l'assistance éducative, dans l'intérêt de l'enfant.

(29) Pierre WAQUET,

*Protection de l'enfance.*

*Étude critique de législation*

*et de sciences sociales*, Paris,

Dalloz, 1943 (Prix

médico-social de Bretagne, 1945).

(30) Michel CHAU-

VIÈRE, *Enfance inadaptée,*

*l'héritage de Vichy,*

Paris, éd. Ouvrières,

1980, deuxième édition

complétée, 1987.

Ainsi en est-il du service social de l'enfance en danger moral créé à Paris en mai 1923 à la demande et auprès de MM. Rollet et Aubry, magistrats du tribunal pour enfants et adolescents (reconnu d'utilité publique en 1928). Une étude récente montre que ce service, qui surveille quelques 1421 familles en 1939, souhaite fortement que le code de la famille prévoie explicitement le contrôle des allocations familiales.<sup>(31)</sup> Mais « *c'est une question bien difficile à résoudre car, précise un rapport légèrement postérieur, il faut respecter l'indépendance et l'autonomie de la famille si elle est normale ; il faut donc contrôler sans inquisition injustifiée. Il ne faut pas par ailleurs, supprimer l'octroi des sommes indispensables à assurer le minimum vital aux enfants, encore moins faut-il suspendre les versements et remettre plus tard tout l'arriéré accumulé ; il faut ainsi concilier des points de vue contradictoires* ». <sup>(32)</sup>

3.5. L'étape suivante se déroule dans le cadre du régime de Vichy.

Si, au début de la période, ce sont encore et toujours les caisses de compensation qui peuvent faire pression sur les parents, le 18 novembre 1942, une loi spécifique organise la tutelle aux allocations familiales et ébauche la profession de tuteur. Cette loi fait manifestement suite aux demandes d'associations d'intervention sociale ou familiale ainsi qu'aux suggestions de certains juristes, comme le Pr. Savatier ou Me Abel-Durand.<sup>(33)</sup> Le texte adopté complète l'article 11 et modifie l'article 16 du code de la Famille.

Le contexte est de nouveau très important. Fin 1942, alors que le régime bascule du fait de l'envahissement de la zone libre par les Allemands, sa politique familiale est au zénith, du fait de l'action du Commissariat général à la famille, avec le relais du Secours national. Ainsi, parmi les nombreuses initiatives de cette période, trouve-t-on une loi Gounot de décembre 1942<sup>(34)</sup> qui valorise les associations de familles et crée un corps familial représentatif et normatif, dont s'inspirera l'UNAF de 1945.<sup>(35)</sup> Cette coïncidence de dates est tout à fait essentielle.

S'agissant d'abord des allocations familiales, le texte pose la nécessité pour les organismes payeurs de subordonner leurs versements à la présentation d'un certificat de scolarité (ou équivalent). C'est évidemment un 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

(31) Michèle PEC-QUEMIN-GIRAULT, *Protection de l'enfance et dynamique préventive. Origine, naissance et développement du service social de l'enfance en danger moral dans le département de la Seine, 19ème-20ème siècles*. DEA de sociologie, EHESS, 1998, 230 p.

(32) Archives de Mme Olga Spitzer, *Rapport sur la vie et l'activité du service social de l'enfance en danger moral, d'octobre 1940 à juin 1942*, Paris, 1942.

(33) Dominique CEC-CALDI, *op. cit.*

(34) *J.O., Lois et décrets*, 31/12/1942, p. 4242. Loi n° 1107 du 29/12/1942, relative aux associations familiales. Cette loi est complétée par un décret du 3/12/1943, publiée au *J.O.* des 8 et 9/12/1943.

(35) Voir Aline COU-

TROT, "La politique familiale de Vichy", in *FNSP, Le gouvernement de Vichy 1940-1942. Institutions et politiques*, Paris, Presses de la FNSP, 1972 ; voir aussi : Collectif, *L'action familiale ouvrière et la politique de Vichy, Les cahiers du GRMF*, n°3, 1985.

(36) Voir Jeanine VERDÈS-LEROUX, *Le travail social*, Paris, Minuit, 1978 et Armelle MABON-FALL, *Les assistantes sociales au temps de Vichy*, Paris, L'Harmattan, 1995.

(37) Michel CHAUVIÈRE, *op. cit.*

(38) Philippe ROBERT, *Traité de droit des mineurs*, Paris, Cujas, 1969.

l'obligation scolaire étaient de longue date soulignés dans les rapports des services sociaux.

S'agissant ensuite de la tutelle, celle-ci 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.<sup>(36)</sup> C'est là une stratégie d'extension du dépistage social, dans un contexte qui en connaît d'autres, s'agissant notamment des centres d'observation et de triage pour l'enfance délinquante ou en danger moral.<sup>(37)</sup> 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* ». À 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 pratiquement dessaisies vers l'administration préfectorale pour la décision et éventuellement vers le juge de paix en cas de recours, après 3 mois minimum<sup>(38)</sup> et, s'il y a lieu, devant le tribunal civil en appel. Mais on peut se demander aussi si le patronat n'a pas déjà changé sa stratégie vis-à-vis de la protection sociale familiale, au profit notamment d'un nouvel investissement des caisses de retraite.

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. Manifestement, sur fond d'idéologie familialiste, comme pour bien inscrire le départ entre bonnes et mauvaises familles et engager le redressement de celles qui

sont encore amendables, il y a dans cette mesure une intrusion supplémentaire d'un droit administratif arbitraire, relayé au besoin par le pouvoir judiciaire, dans les droits familiaux. Mais il est vrai que ces droits familiaux, s'il en est, ne sont alors protégés que par le seul code civil, c'est-à-dire assez faiblement, la famille n'y étant d'aucune manière personnalisée. Vichy valorise la famille, mais l'incorpore surtout dans sa conception de l'autorité sociale.

Même si la mesure a des ambitions d'éducation familiale, le caractère de sanction reste donc 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. L'ambition de consolider la famille reste ici plus présente que fondamentalement l'intérêt de l'enfant.<sup>(39)</sup> 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.

3.6. À la Libération, la tutelle connaît une dernière et décisive mutation. Devenue une mesure judiciaire, elle s'écarte en partie du familialisme vichyssois et se recentre sur l'enfant.

Avec la restauration de la légitimité républicaine, plusieurs textes décisifs sur les droits et les devoirs de la famille apparaissent en 1945-1946 ; ils définissent une approche plus positive de la protection de l'enfant et de l'enfant lui-même. La loi du 22 août 1946, où l'on retrouve le député Adolphe Landry, fixe le régime des allocations familiales en étendant le bénéfice à toute personne ayant charge d'enfants de rang deux ou plus. Au principe d'universalité s'ajoute une déconnexion maximum du travail, 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*

(39) Au contraire de la politique de l'enfance inadaptée, citée plus haut.

*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. Parallèlement, la possibilité d'appel est ramenée à 10 jours.

La tutelle trouve alors un relais principal et logique dans les UDAF et dans l'UNAF auxquelles l'ordonnance du 3 mars 1945 a conféré un monopole légal de la représentation des familles et la possibilité de gérer des services confiés par l'État, comme l'est précisément devenue la tutelle aux allocations familiales. Ce texte de 1945 emprunte beaucoup sur le fond et même dans la forme à la loi Gounot de 1942.<sup>(40)</sup> Il reconduit notamment plusieurs caractéristiques monopolistiques du corps familial institué par le gouvernement de Vichy, comme son unicité organisationnelle ou ses missions publiques. En l'espèce, le système UNAF/UDAF se retrouve de droit exécutant privilégié d'une décision de "police des familles", au premier degré. Fort de cette légitimité sans pareille, il en contrôlera rapidement la plus grosse part, de 45 % dès 1955 à plus de 70 % à partir des années 70, pendant que décline à Paris le poids relatif des services ordinaires comme le SSEDM.<sup>(41)</sup> Par-delà l'instrumentation du contrôle social des familles, que renforce un projet d'éducation budgétaire familiale propre à l'institution, les UDAF auront le souci de la formation et de la juste rémunération des personnels délégués à la tutelle.

Cependant, dans la pratique, peu de mesures judiciaires seront prises dans l'immédiat. En 1946, on compte encore de nombreuses « tutelles officieuses ». Certaines préfetures 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

(40) Voir note supra.

(41) Selon les statistiques annuelles de l'Éducation surveillée

morale départementale unique (UDAF, MSA, etc.). À l'amiable, en sorte, ce qui montre tout à la fois les voies obscures de la moralisation familiale et la situation infra-droit de nombreuses actions tutélaires demeurées administratives.

## CONCLUSION

C'est après l'ordonnance de 1958 sur la protection judiciaire de la jeunesse et le décret de 1959 sur la protection administrative, principalement préventive, que va se réorganiser définitivement la mesure de tutelle pour intégrer une politique plus globale de protection de l'enfance. Cessant d'osciller entre sanction et protection, étendue à toutes les prestations familiales sociales, elle se rapprochera finalement de l'assistance éducative instituée, ce que la loi spécifique du 18 octobre 1966, votée à l'unanimité<sup>(42)</sup> concrétisera définitivement. Cette loi institue également la tutelle-adultes selon le même schéma. Mais les "tutelles officieuses" ne seront définitivement abrogées que par une circulaire du 16 février 1971.

Au total, mesure assez simple dans son effectivité au domicile des familles, la tutelle n'en est pas moins appuyée sur un processus d'intervention publique compliqué, peu explicite, ayant connu des modalités variables et engendré beaucoup d'ambiguïtés.

Si, avant 1966, cette mesure cumule tant de traits contradictoires, c'est peut être qu'elle a été, plus que d'autres, le reflet des grands enjeux et des grandes hésitations concernant la dévolution de l'autorité sociale en matière familiale, une fois définitivement écartée la solution du *pater familias*. Du chef de famille à l'ayant droit, des caisses de compensation patronales à l'État, de la police administrative au juge spécialisé, de la sanction des parents à la protection puis à l'éducation des enfants, du discrétionnaire au contractuel... L'analyse du mauvais usage des allocations familiales et des modalités de l'intervention publique, dans l'intérêt de l'enfant, fait automatiquement croiser tous ces changements en une période charnière de l'histoire de l'intervention socio-judiciaire. Elle fait aussi mieux comprendre pourquoi aujourd'hui encore la solution judiciaire reste en débat.

(42) Malgré les critiques des députés communistes portant notamment sur la notion d'incapacité et sur les causes des mauvaises conditions de logement.

Enfin, revenons un instant à l'hypothèse suggérée par la lecture de l'ouvrage de Bernard Friot. La persistance de la mesure de 1938 à 1966, malgré les vicissitudes, durcissements et arbitraires de la période de la guerre et du gouvernement de Vichy, peut manifestement être mise en rapport avec le long processus de salarisation que décrit cet auteur. Et le passage du contrôle social patronal au contrôle social d'État trouve alors tout son sens. Aujourd'hui, la situation sociale est plutôt caractérisée par une désalarisation non-répressive, qui parmi ses régulations nécessaires redécouvre la tutelle, comme mesure négociée à visée protectrice et éducative des familles autant que des enfants. N'est-ce pas ce que certains auteurs appellent la justice négociée ?