



**HAL**  
open science

## Qui doit nourrir L'Enfant don't le père est absent?

Nadine Lefaucheur, Claude Martin

► **To cite this version:**

Nadine Lefaucheur, Claude Martin. Qui doit nourrir L'Enfant don't le père est absent?: Rapport de recherche sur les fondements des politiques familiales européennes (Angleterre, France, Italie, Portugal). [Rapport de recherche] Caisse Nationale des Allocations Familiales. 1995. halshs-01248316

**HAL Id: halshs-01248316**

**<https://shs.hal.science/halshs-01248316>**

Submitted on 28 Dec 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

TRAVAUX DE RECHERCHE ET D'ANALYSE DU SOCIAL ET DE LA SOCIABILITE

TRASS 20 rue Corbon 75015 Paris - association régie par la loi du 1er juillet 1901

TEL : (1) 48 28 02 58 - TELECOPIE : (1) 40 45 09 16

**QUI DOIT NOURRIR L'ENFANT DONT LE PERE EST  
« ABSENT » ?**

**Rapport de recherche sur les fondements des politiques familiales  
européennes (Angleterre - France - Italie - Portugal)**

**Responsables de la recherche :**

**Nadine LEFAUCHEUR, CNRS - GRASS**

**Claude MARTIN, ENSP - LAPSS**

**Août 1995**

Recherche réalisée pour la Caisse nationale des allocations familiales, Paris

Service d'impression de l'École nationale de la santé publique, Rennes

## SOMMAIRE

<b>Introduction : Objet et méthodologie (Nadine Lefaucheur) .....</b>	<b>1</b>
---	----------

### **Première partie : Synthèses**

<b>I. Qui doit nourrir l'enfant de parents non mariés ou "démariés" ? (Nadine Lefaucheur) .....</b>	<b>9</b>
<b>II. Qui doit nourrir l'enfant quand les parents sont séparés ? Le père, la mère et l'Etat-providence : une comparaison France-Angleterre (Claude Martin) .....</b>	<b>45</b>
<b>III. Parenté biologique et parenté sociale : celui qui a "fait" l'enfant doit-il toujours le nourrir ? Comparaison des législations anglaise, française, italienne et portugaise (Christiane Bonnemain) .....</b>	<b>99</b>

### **Seconde partie : Contributions**

<b>I. Institutions pour l'enfance abandonnée ou "placée" en Italie. Notes sur les cas de Padoue et Milan (Alisa del Re, Ornella Boggi et Nadine Lefaucheur) .....</b>	<b>107</b>
<b>II. La société française et le traitement des naissances hors mariage : de l'angélisme au patriotisme (Nadine Lefaucheur) .....</b>	<b>125</b>
<b>III. Qui doit nourrir l'enfant illégitime en Angleterre ? La loi et les différentes institutions, XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles (Martine Spensky) .....</b>	<b>145</b>
<b>IV. Le problème des familles avec mère seule en Grande-Bretagne au XX<sup>e</sup> siècle (Jane Lewis) .....</b>	<b>163</b>
<b>V. Allocations, travail et pauvreté chez les mères seules : questions et débats au Royaume-Uni (Jane Millar) .....</b>	<b>187</b>
<b>VI. La déjudiciarisation de l'obligation alimentaire à l'égard des enfants (Mavis Maclean) .....</b>	<b>197</b>

"La natalité est sans doute la catégorie centrale de la pensée politique"

Hannah Arendt, Condition de l'homme moderne, 1988 : 43

## INTRODUCTION

**Un objet : les normes de dévolution de la charge de l'entretien des enfants en cas d'absence de - ou du - père**

L'approche comparative des politiques familiales se heurte à des problèmes nombreux et complexes, et, en premier lieu, à la "polysémie impressionnante" (Schultheis, 1991) de la notion même de politique familiale. Parmi les Etats et les gouvernements qui ont adopté telles ou telles orientations ou mesures, certains leur reconnaissent en effet le caractère de "politique familiale" tandis que d'autres le leur dénie et que certains de ceux-là même qui revendiquent une politique de la famille considèrent que de telles orientations ou mesures relèvent de politiques "sociales" ou d'autres politiques sectorielles (Commaille, 1994-1995). Faut-il donc ne comparer que les orientations et mesures de politiques familiales "explicites", ou prendre également en compte celles qui relèvent d'autres politiques et, en particulier, de politiques sociales "à impact familial" (Barbier 1990, 1991; Dumon, 1987) - voire regarder l'absence ou le refus de telles orientations ou mesures comme une politique familiale de type "négatif" ?

Si chacune de ces options peut se justifier au regard d'objectifs particuliers, nous avons choisi pour notre part de ne pas chercher à définir a priori ce qu'était une politique familiale et ce qui, dans l'absolu ou dans un pays et un moment donnés, en relevait ou n'en relevait pas, mais de partir d'une donnée anthropologique : l'existence, dans toute société, d'enfants qu'il faut "nourrir" pour que cette société ne disparaisse pas. Donnée anthropologique qui, selon les groupements humains, les lieux et les époques, est "différemment représentée et instrumentalisée" (Merrien, 1990) en normes de dévolution de la responsabilité de l'entretien de ces enfants.

Les sociétés européennes appartiennent à l'ensemble de celles qui attribuent en principe au mari de la génitrice - ainsi qu'à celle-ci, mais souvent selon des modalités différentes - la responsabilité de l'entretien des enfants dont elle devient la mère en les mettant au monde, enfants dont il est censé être le géniteur et dont il devient alors le père - ce que traduisent les adages "Mater semper certa est" et "Pater is est quem nuptiae demonstrant".

Mais le père est parfois "absent", que la mère ne soit pas mariée, que son mari décède ou que, disparu, séparé ou divorcé de la mère, il ne soit plus chef ou membre du foyer de l'enfant à "nourrir" (les Anglais appellent d'ailleurs "absent father" le père séparé ou divorcé que les Français appellent "non gardien" ou "non hébergeant"). Les sociétés où la responsabilité de l'entretien de l'enfant repose prioritairement sur le père/mari de la mère sont toutes confrontées à de telles situations d'absence de père ou d'absence du père, quelles qu'en soient les causes et la fréquence. Elles les élaborent toutefois différemment - les construisant ou non comme des "problèmes sociaux" qui doivent faire

## LE CHOIX DES PAYS

Pour ce qui est du choix des pays sur lesquels faire porter la comparaison, nos critères étaient à l'origine d'ordre à la fois :

- linguistique : pays dont au moins l'un d'entre nous maîtrisait la langue;
- socio-démographique : pays différant de par le niveau et l'évolution récente des indicateurs concernant les naissances hors mariage, le divorce, la monoparentalité (pour prendre en compte l'importance et l'évolution numériques du "problème" des "pères absents") et l'activité professionnelle des mères, seules et en couple (pour mesurer la part des mères dans l'entretien des enfants en cas d'absence de ou du père);
- historique : nous souhaitions que certains de ces pays diffèrent également de par la religion dominante, le système juridique, le type d'Etat social développé, et, en particulier, le nombre, la nature et le niveau des prestations sociales/familiales; ayant choisi d'adopter une démarche d'histoire longue, nous désirions aussi que, dans ces pays, l'Etat central ne soit pas de constitution trop récente.

Le choix de l'Angleterre s'imposait pour ces raisons historiques et linguistiques, auxquelles s'ajoutaient celle de l'abondance de la littérature historique et sociologique sur la famille et sur les politiques sociales et celle de l'importante réforme en cours des modalités de fixation et de recouvrement des pensions alimentaires dues pour les enfants de "père absent". Autre raison de choisir l'Angleterre : la faiblesse des taux d'activité des mères seules dans ce pays. Les indicateurs socio-démographiques concernant les taux d'activité professionnelle des mères en couple, de naissances hors mariage, de divorce et de monoparentalité y sont en effet à peu près du même niveau qu'en France, légèrement inférieurs pour les premiers et assez nettement supérieurs pour les derniers - en 1989, dans l'Europe des Douze, la France occupait le deuxième rang et le Royaume-Uni le quatrième rang pour l'activité professionnelle de l'ensemble des mères, la France le deuxième rang et le Royaume-Uni le troisième rang pour les naissances hors mariage, le Royaume-Uni le deuxième rang et la France le sixième rang (avec une valeur très proche du pays de quatrième rang) pour le divorce, le Royaume-Uni le premier rang et la France le troisième ou quatrième rang pour les familles monoparentales. Mais le taux d'activité des mères seules est, au Royaume-Uni, l'un des plus bas d'Europe (onzième rang de l'Europe des Douze en 1989, devant les seuls Pays-Bas) et, cas unique, largement inférieur à celui des mères vivant en couple; et, comme aux Pays-Bas, les mères seules travaillant en Angleterre le font aussi plus souvent à temps partiel, à l'inverse des autres pays de l'Europe des Douze (Roll, 1992).

Nous avons choisi de faire porter également la recherche sur le Portugal et l'Espagne, en raison de collaborations antérieures (en particulier, la cogestion d'un programme de recherche franco-espagnol sur les familles monoparentales) et de notre connaissance de la langue de ces pays, mais aussi à cause de facteurs d'ordre socio-historique, comme la faiblesse ou le caractère "méditerranéen" de l'Etat social, le poids historique de l'Eglise catholique, l'existence et la durée des épisodes de régime de type fasciste, dans l'un et l'autre pays. Proches donc par de nombreux aspects, et par une histoire en partie commune, ces pays diffèrent cependant largement lorsque l'on considère les indicateurs socio-démographiques : la proportion d'enfants "sans père", faible en Espagne, est particulièrement élevée, et depuis fort longtemps, au Portugal et les taux d'activité professionnelle des mères, également faibles en Espagne (onzième rang de l'Europe des Douze, en 1989, pour l'ensemble des mères, neuvième rang pour les mères seules), sont, au Portugal, parmi les plus élevés d'Europe (troisième rang, qu'il s'agisse des mères seules ou de l'ensemble des mères).

Bien que le choix des Pays-Bas ne remplisse pas certains de nos critères linguistiques et historiques, nous avons envisagé d'inclure ce pays dans la recherche comparative. Des chercheurs néerlandais avec lesquels nous étions en relation dans le cadre d'un réseau international de recherche sur "la philanthropie et les politiques sociales" avaient en effet manifesté leur intérêt pour le projet. Or, si, dans la mise en place (et le succès) d'une recherche internationale, la réflexion sur les critères de choix est importante, l'existence et la nature des réseaux préalablement constitués ne l'est pas moins. Le cas des Pays-Bas paraissait d'ailleurs intéressant tant il semblait impossible à classer au regard des autres cas retenus à l'origine : proches de l'Espagne par la faiblesse du taux de naissances hors mariage (septième rang) et de celui de l'activité professionnelle des mères en couple (neuvième rang), ainsi, bien sûr, que par une histoire partiellement commune, les Pays-Bas l'étaient aussi du Portugal par le taux moyen de la monoparentalité (sixième rang), de la France par celui des divorces (septième rang), et du Royaume-Uni par la faiblesse du taux d'activité professionnelle des mères seules (onzième rang) et par l'importance du travail à temps partiel parmi les mères seules actives (premier rang). Si le critère de l'ancienneté de la constitution de l'Etat central n'était à l'évidence pas rempli aux Pays-Bas, il était néanmoins tentant de retenir ce pays en raison de la complexité même de son histoire, de l'intrication de celle-ci avec celle de l'Espagne, de la France et de l'Angleterre, en raison surtout du fait qu'il s'agissait, comme l'Angleterre, d'un pays réformé, et qu'il avait connu, avec l'occupation française, l'imposition du Code civil napoléonien.

phases prévues. Il leur fallait donc pouvoir rémunérer des assistants de recherche. Or, l'appel d'offres publié par la CNAF prévoyait que "les équipes étrangères devront quant à elles trouver des financements pour la partie qui leur incombe". Mais la recherche de financements demande du temps (et une certaine chance : il est, en effet rare que des appels d'offres soient ouverts simultanément dans différents pays sur un même thème ou sur des thèmes voisins). Deux projets inspirés par le nôtre ont ainsi été proposés en Angleterre et en Italie. Mais le projet "Principles Determining the Relationship between Parents, Children and the State in Twentieth Century Britain and France", préparé par Jane Lewis dès 1993, qui a obtenu un financement de la Rowntree Foundation, n'a pu démarrer qu'à l'été 1994, soit plus de quinze mois après la notification du financement de l'équipe française par la CNAF, et le travail sur ce projet a été interrompu il y a quelques mois à la suite du départ de l'assistante de recherche. Le projet présenté par Alisa del Re, en 1993, au Conseil national de la recherche italien, n'a pas pu être pris en considération par celui-ci, pour des raisons de calendrier; il a été accueilli favorablement par la région de Vénétie en 1994, mais des événements d'ordre politique (dont la démission du Conseil régional) ont retardé son financement, lequel n'est pas encore intervenu. A l'heure où nous devons remettre le rapport de synthèse, la première phase de la recherche anglaise n'est donc pas terminée et la recherche italienne n'est pas encore financée.

Les projets qui ont été déposés ne sont par ailleurs pas de nature documentaire. En effet, s'il nous était apparu nécessaire de proposer une méthodologie commune, ce qui était d'ailleurs requis par l'appel d'offres, il n'est pas sûr que cela soit une chose réalisable. Les expériences de recherches comparatives, auxquelles nous avons participé, qui ont pu mettre en oeuvre une "méthodologie commune", présentaient en effet des caractéristiques bien particulières : un seul organisme (C.E.E., Russell Sage Foundation ou Rowntree Foundation, par exemple) finançait l'ensemble de l'opération, rémunérait et défrayait les chercheurs des différents pays, et la "recherche" consistait essentiellement en un recueil parallèle, à partir d'un questionnaire, d'informations chiffrées, administratives ou juridiques (dans votre pays, combien y a-t-il de...? Quel est le montant de...? Comment cela se passe-t-il quand...? Quelle est la législation en matière de...?). Bref, il s'agissait de documentation et d'expertise, non réellement de recherche.

La méthodologie que nous avons proposée se rapprochait certes de ce modèle. Nous avons d'ailleurs commencé par établir un "questionnaire contextuel" détaillé concernant certains aspects de la législation sociale, civile et pénale, les prestations familiales, ainsi que la prise en charge collective des orphelins, des enfants trouvés, des enfants abandonnés ou confiés par leurs parents et des enfants qui leur ont été retirés et celle des mères célibataires en établissement. Nous avons aussi établi des "guides de questionnement" ou de dépouillement des travaux de recherche concernant les établissements pour mères célibataires et les hôpitaux d'enfants trouvés (voir la note méthodologique du 15 mai 1993). Il était relativement facile, pour les sociologues du droit qui figuraient parmi nos correspondants anglais et portugais, de nous "renseigner" sur la législation actuelle et son évolution récente, mais cela demandait déjà un travail beaucoup plus important à l'équipe italienne, composée de politistes. Tous s'y sont prêtés de bonne grâce. Mais, ni les uns ni les autres, sollicités de toutes parts, ne pouvaient réellement, sans rémunération ni financement, et alors que cela ne relevait pas centralement de leur compétence, consacrer du temps à l'étude en plus longue durée de l'évolution de la législation dans leur pays en matière de filiation et d'obligations alimentaires (ce qui aurait de plus impliqué, dans le cas de l'Italie, de prendre en compte la multiplicité des législations antérieures à l'Unification).

La démarche proposée de recension et d'interrogation de la littérature de recherche portant sur les aspects institutionnels du traitement de l'entretien des enfants de père absent et/ou de leur mère n'a finalement guère "branché" nos correspondants. Pour les chercheuses britanniques, la question de l'abandon paraissait une problématique "exotique", soit parce qu'elle ne s'était pas posée historiquement en Angleterre ou ne s'y était posée que de manière marginale et sans y être construite comme "problème social", soit parce que, semble-t-il, seuls ou presque des chercheurs étrangers (français, allemands, américains) s'étaient intéressés au traitement de cette question en Grande-Bretagne (parmi ces chercheurs, Martine Spensky, spécialiste des institutions pour mères célibataires, faisait partie de l'équipe de recherche française, Françoise Barret-Ducrocq, qui a longuement travaillé sur les archives du Foundling Hospital de Londres, a manifesté sa sympathie et son intérêt pour le projet et c'est un empêchement de dernière minute qui ne lui a pas permis d'être discutante au séminaire de Rennes; Bernd Weisbrod, qui a également travaillé sur le Foundling Hospital et qui n'a pas souhaité être discutant à ce séminaire, ainsi que Christelle Monterémal, qui entreprend une thèse sur les enfants dans les workhouses et qui a participé à ce séminaire, nous ont aidé en nous communiquant soit leurs propres publications, soit des documents de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle et du début du XX<sup>e</sup> siècle sur ce thème). Alisa del Re s'est au contraire passionnée pour la question de l'abandon des enfants, mais elle a préféré l'aborder à travers un travail sur archives plutôt qu'à travers l'analyse bibliographique de l'immense littérature consacrée à ce sujet en Italie, et le projet qu'elle a déposé porte d'ailleurs sur l'histoire de l'hôpital d'enfants trouvés de Padoue et sur les réformes en cours du "placement" des enfants en Vénétie. Quant au Portugal, si la question de l'illégitimité est largement prise en compte, et souvent de façon centrale, dans les travaux ethnologiques portant sur ce pays, la bibliographie concernant les aspects institutionnels de son traitement est fort réduite.

- séminaire "The Family Unit, its Formation and Structure : Conceptualizing the Family", dans le cadre du programme "Concepts et contextes dans les comparaisons internationales : une observation sur les politiques familiales en Europe", financé par la CNAF, Université de Loughborough, octobre 1993 (avec la participation de Jane Millar);
- séminaire "Comparer les systèmes de protection sociale en Europe", Rencontres et recherches de la MIRE, Oxford, mai 1994 (avec la participation de Jane Lewis, coordinatrice scientifique, et Mavis Maclean, discutante de notre communication);
- séminaire "National Models for the Decision Making Process in Family Law : A European Comparison", sur les réformes du droit de la filiation en Europe, organisé par Jacques Commaille et Louis Assier-Andrieu, Onati, mars 1994 (responsable de la recherche pour le Portugal : Pierre Guibentif);
- séminaire "Le coût d'être père, le coût d'être mère", Forum européen 1994-1995 "Gender et emploi du temps", Institut universitaire européen de Florence, mars 1995 (avec la participation de Jane Lewis et Alisa del Re).

Nous avons surtout organisé nous-mêmes un séminaire international à l'Ecole nationale de la santé publique, à Rennes, les 30, 31 août et 1<sup>er</sup> septembre 1994.

### **LE SEMINAIRE DE RENNES**

Ce séminaire de travail a réuni pendant trois jours des membres de l'équipe française responsable du projet (Nadine Lefaucheur, Claude Martin, Christiane Bonnemain, Martine Spensky), des correspondants étrangers (Jane Lewis, Mavis Maclean et Jane Millar, pour l'Angleterre, Pierre Guibentif, pour le Portugal, Alisa del Re, Ornella Boggi et Marcella Pomipili Pagliari pour l'Italie), ainsi que des chercheurs français ou étrangers invités à titre de communicants (Isabelle Ardeeff et Luc-Henry Choquet) ou de discutants (Jacques Commaille, Martin Rein, Didier Renard, Catherine Rollet, Franz Schultheis). Ont également présidé ou participé aux travaux : Pierre Gauthier (directeur de l'Action sociale au Ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville), Michel Castellan, Pierre Strobel, Jeanne Fagnani et Catherine Blanc, de la direction de la recherche de la CNAF, Marianne Berthod-Wurmser et Bruno Palier, de la MIRE, Emmanuèle Mengual et Jean-Marc Lhuillier, de l'Ecole nationale de la santé publique, une étudiante angliciste de Grenoble, Christelle Montéréal, et une dizaine de responsables de services d'aide sociale à l'enfance ou d'établissements sociaux.

Les communications présentées et discutées lors de ce séminaire, dont certaines, retravaillées et/ou traduites, sont reprises dans ce rapport, l'ont été en quatre modules :

- Premier module : "Qui doit nourrir l'enfant ? Contextes socio-historiques nationaux", sous la présidence d'Emmanuèle Mengual (directrice de l'Ecole nationale de la santé publique), avec des communications de Nadine Lefaucheur, Jane Lewis (reprise en deuxième partie de ce rapport), Alisa del Re et Pierre Guibentif, discutées par : Jacques Commaille (CNRS, CEVIPOF, Paris), Franz Schultheis (Université de Genève), Didier Renard (Institut d'études politiques, Grenoble) et Martin Rein (Massachusetts Institute of Technology, Boston).
- Deuxième module : "Qui doit nourrir l'enfant "sans famille" ? Les réponses du droit civil et pénal", table ronde animée par Jacques Commaille, réunissant Christiane Bonnemain (texte repris ce rapport), Isabelle Ardeeff, Pierre Guibentif, Alisa del Re et Mavis Maclean.
- Troisième module : "Qui doit nourrir l'enfant "sans famille" ? Les réponses administratives et institutionnelles", présidé par Pierre Strobel (responsable du service de recherche de la CNAF), avec des communications de Martine Spensky, Alisa del Re, Ornella Boggi (reprises dans la deuxième partie de ce rapport), Marcella Pompili Pagliari, et une intervention de Nadine Lefaucheur, discutées par Catherine Rollet (Université de Versailles).
- Quatrième module : "Qui doit nourrir l'enfant dont les parents sont séparés ?", présidé par Marianne Berthod-Wurmser (chef de la mission de la recherche du Ministère des Affaires sociales, de la santé et de la ville), avec des communications de Mavis Maclean, Jane Millar, Claude Martin (reprises dans ce rapport) et Luc-Henry Choquet, discutées par Jane Lewis et Franz Schultheis.

Une séance de "conclusions et perspectives", sous la présidence de Pierre Gauthier, a réuni des interventions de Pierre Strobel, Pierre Guibentif, Jane Lewis, Alisa del Re et Nadine Lefaucheur.

# SYNTHESES

## QUI DOIT NOURRIR L'ENFANT DE PARENTS NON MARIÉS OU "DÉMARIÉS" ?<sup>1</sup>

### La révolution du "démariage" et de l'extinction du statut d'illégitimité

"L'on juge que qui fait l'enfant doit le nourrir", écrivait, en 1607, dans son recueil de coutumes, le juriste Loysel, constatant que telle était la règle généralement appliquée en France à l'égard des bâtards. Telle pourrait sans doute aussi se dire la règle générale de nombre de sociétés, et en particulier des sociétés européennes, en matière de dévolution de la charge de l'entretien de l'enfant. Aujourd'hui comme hier, en France, en Angleterre, en Italie, au Portugal, c'est, en règle générale, celui qui est censé avoir fait l'enfant qui est aussi censé le nourrir.

Toutefois, celui dont on considère qu'il a "fait" l'enfant y est aujourd'hui, de façon croissante, celui dont un examen des empreintes génétiques montre ou pourrait montrer qu'il en est "l'auteur", et non plus, ou de moins en moins, "quem nuptiae demonstrant", le mari de la mère.

On pourrait ne voir là que progrès technique permettant d'éliminer la marge d'incertitude et d'erreur qui subsistait dans l'établissement de la paternité tant que celle-ci ne pouvait se fonder sur une évidence biologique équivalente à celle de l'accouchement pour les mères : tant que l'on ne pouvait proclamer "pater semper certa est", on aurait bien été obligé de chercher dans une institution sociale comme le mariage une approximation de la preuve biologique de la paternité, quitte à prévoir des dispositifs permettant de corriger les invraisemblances de ces "présomptions" matrimoniales de paternité au regard de l'état des connaissances portant sur la conception et sur la durée de la grossesse.

Au terme du parcours de repérage des normes et principes fondant la dévolution de la charge de l'entretien de l'enfant que nous avons entrepris dans l'histoire lointaine ou récente de quatre pays européens, il nous semble cependant que regarder le passage de la preuve par le mariage à la preuve par le sang et les gènes comme une simple amélioration technique des modalités d'établissement de la paternité laisserait échapper l'essentiel. Ce qui se passe actuellement dans ces quatre pays, comme dans la plupart des pays européens ou "occidentaux", n'est pas en effet, nous semble-t-il, de l'ordre du simple progrès technique, mais de l'ordre de la révolution bio-sociale.

Cette révolution dont nous sommes à la fois témoins et acteurs et à laquelle sont aujourd'hui confrontées les politiques sociales-familiales, c'est celle du "démariage" (Théry, 1993). Non seulement celle de la possibilité récemment accordée aux conjoints dans nos sociétés de se "démariage" par consentement mutuel et sans qu'il y ait faute à prouver de la part de l'un d'eux. Mais celle aussi et surtout de la fin d'un cycle presque millénaire où l'institution matrimoniale qui se défait sous nos yeux était le cœur et le fondement de la reproduction bio-sociale. Où, à travers les règles du droit canonique, du droit coutumier, du droit civil ou leur manipulation par les individus et les groupes sociaux, cette institution régissait, pour ceux qui étaient mariés comme pour ceux qui ne l'étaient pas, la division sexuelle du travail et la transmission des biens, des statuts et des places. Triant les individus selon leur sexe, leur âge, leur rang dans la fratrie, elle faisait des uns des "chefs de famille" et des autres des "dépendants". Mais, surtout, "faisant" les pères, elle faisait aussi les héritiers potentiels : les enfants légitimes, et les non-héritiers : les bâtards.

Certes, aujourd'hui encore, dans les quatre pays étudiés comme dans l'ensemble des pays européens, la grande majorité des couples parentaux sont ou ont été mariés (beaucoup plus souvent

<sup>1</sup> Nadine LEFAUCHEUR, CNRS - GRASS

## Mariage canonique et "Sainte-Famille"

Par cette triple révolution du "démariage", de l'établissement direct - et référé à la vérité biologique - du lien de filiation entre le géniteur et l'enfant, et de l'extinction du statut d'illégitimité, nous rompons ainsi avec un monde où le lien de filiation en ligne paternelle ne pouvait être établi qu'indirectement, en fonction du lien du père présumé avec la mère de l'enfant - à travers la présomption de paternité des enfants nés de l'épouse ou, parfois, à travers la présomption, la reconnaissance ou la conviction de relations sexuelles avec la mère à l'époque de la conception. Monde où le mariage fondait l'obligation alimentaire du mari de la mère à l'égard des enfants nés de celle-ci (que ce mari soit le géniteur, un beau-père, un père "de complaisance" ou un époux "trompé"), sauf, et encore, à prouver leur conception adultérine. "L'obligation naturelle qu'a le père de nourrir ses enfants, a fait établir le mariage, qui déclare celui qui doit remplir cette obligation", estimait ainsi Montesquieu, car, selon lui, "chez les peuples bien policés, le père est celui que les lois, par la cérémonie du mariage, ont déclaré devoir être tel, *parce qu'elles trouvent en lui la personne qu'elles cherchent*" (1799 : 106, souligné par nous).

Telle n'est sans doute pas la vérité historique : l'institution du mariage "canonique" que l'Eglise a imposé à l'Occident il y a huit à dix siècles - sacrement et union indissoluble née de l'échange des consentements des époux eux-mêmes - répondait sans doute moins à la nécessité de dire "qui doit nourrir l'enfant" qu'au souci ou au besoin de l'Eglise de contrôler, voire de contrecarrer, les stratégies matrimoniales et successorales des familles (Goody, 1985; Gaudemet, 1987; Duby, 1981; Bologne, 1995; Greilsammer, 1990).

Mais telle a bien été la conséquence - ou la vérité sociale - de cette institution et de la partition qu'elle a opérée entre enfants nés dans le mariage et enfants nés hors mariage : ce qui, dans le cadre du mariage canonique, "fait" le père d'un enfant, ce qui fonde son obligation alimentaire à l'égard de cet enfant, ce qui détermine le statut de cet enfant et le droit qu'il a à hériter de ce "père", c'est bien le mariage. Le père, c'est le mari de la mère. Le "filius", l'enfant qui a un père et des droits à l'entretien et à l'héritage, c'est celui dont la mère est mariée. Telles sont les normes qui ont régi nos sociétés jusque très récemment, bien qu'elles aient commencé à être ébranlées au XVIII<sup>e</sup> siècle - normes que, pour faire à la fois bref et imagé, l'on pourrait appeler "normes de la Sainte Famille" - voire de "Saint-Joseph" lorsqu'elles imputent au beau-père ou au "père de complaisance" la responsabilité de nourrir l'enfant de son épouse (il n'est sans doute pas insignifiant que la question de la nature et de la validité du mariage de la Vierge Marie et de Saint Joseph ait occupé une grande place dans les débats théologico-juridiques du XII<sup>e</sup> siècle qui ont opposé les romanistes, lesquels, autour de Gratien et de l'école de Bologne, voulaient fonder le mariage sur la consommation charnelle, et les canonistes, qui, avec Pierre Lombard et l'école française, le fondant sur le seul consentement des parties, l'ont alors emporté).

Dans ce monde que nous quittons, ou que nous avons déjà "perdu" (Laslett, 1983), la dévolution de la charge de l'entretien de l'enfant au mari de la mère ne suffisait certes pas à résoudre toujours la question de cet entretien. Même si l'accès au mariage était souvent commandé par le règlement des successions et la possibilité de disposer de terres, d'outils ou d'autres moyens de production, la maladie, l'invalidité, les mauvaises récoltes ne permettaient pas toujours aux hommes mariés d'entretenir les enfants qu'ils faisaient à leur femme ou dont celle-ci accouchait. Certains pouvaient être tentés, tel le père du Petit Poucet, d'abandonner tout ou partie de leur progéniture dans la forêt ou, plus souvent, à l'hôpital d'enfants trouvés : le pourcentage (établi ou estimé) d'enfants légitimes parmi les enfants abandonnés était parfois élevé, voire très élevé : 28% à Rennes à la veille de la Révolution (Fujita, 1983 : 153), 64% à Milan en 1854 (Kertzer, 1993 : 78), 30% à Evora, 47% à Bragança, 73% à Viana do Castelo et 96% à Castelo Branco en 1862 (Brettell & Feijo, 1991 : 279). Partis pour combattre, pour chercher l'aventure ou du travail, voire pour fuir leur famille ou la nécessité de l'entretenir, les maris des mères pouvaient aussi avoir disparu,

Analysant les configurations de solutions qui ont été historiquement adoptées dans les différents pays, il nous a semblé que :

- de grands paradigmes commandaient les partitions opérées entre celles de ces solutions qui, en un moment et un lieu donnés, sont rejetées, car perçues comme relevant du "plus grand mal" moral ou social, et celles qui sont ou peuvent être adoptées parce que, au regard de ces "plus grands maux", elles sont vues comme de "moindres maux";

- les configurations de solutions qui, dans le cadre de divers paradigmes, ont été adoptées en Occident pour répondre aux problèmes posés par l'existence d'enfants dont la mère n'est pas mariée avaient ainsi associé des mesures de "moindre mal" ressortant au droit, canonique, civil ou pénal, des relations "privées" entre les personnes - déterminant qui, du père-géniteur ou de la mère, voire de leurs parents, voire même de l'enfant lui-même, devait "nourrir l'enfant" ou à quel degré et selon quelles modalités chacun d'eux devait le faire - et/ou des mesures de "moindre mal" relevant de l'organisation de l'assistance ou de la protection sociale "publique" et des conceptions relatives au degré, aux principes et aux modalités selon lesquels la charge de l'entretien de l'enfant peut être transférée à la collectivité;

- ces paradigmes entraient en crise (Kühn, 1983) lorsque des solutions qui, dans leur cadre, étaient considérées comme de "moindres maux" passaient, pour une part croissante des "experts" ou des "décideurs", du registre du "moindre mal" à celui du "plus grand mal", que ce soit pour des raisons endogènes (effets "pervers", ou jugés tels, de ces solutions - en particulier, effets d'incitation ou de désincitation à des conduites réprouvées ou souhaitées et inflation conséquente du nombre des bénéficiaires et/ou du montant des dépenses des mesures adoptées comme solutions de moindre mal) ou pour des raisons exogènes (changements d'ordre politique, idéologique, scientifique, etc.);

- si des dilemmes pouvaient exister, dans le cadre d'un paradigme, à propos de solutions qui apparaissent relever en elles-mêmes du "plus grand mal" mais représenter aussi un "moindre mal" par rapport à un "plus grand mal", la crise d'un paradigme et la lutte entre deux paradigmes s'accompagnaient de controverses où une même solution était regardée par les uns comme "de moindre mal" et par les autres comme "de plus grand mal", selon le système de valeurs et de représentations du monde auquel ils adhéraient et qui commandait leur définition du "plus grand mal";

- ces paradigmes s'inscrivaient donc dans des constellations idéelles et entretenaient des affinités ou des liaisons particulières avec certains champs de la connaissance, avec certaines théories scientifiques ou politiques.

A partir de l'analyse du cas français, nous avons pu dégager quatre grands paradigmes qui nous ont permis de retracer schématiquement et de comparer l'évolution des diverses configurations de mesures adoptées dans les quatre pays, ainsi que certaines données pouvant rendre compte des crises et de la succession des paradigmes, de leurs dilemmes et des controverses qui opposent les acteurs, "experts" ou "décideurs", qui se réfèrent à des paradigmes concurrents.

Le paradigme que nous avons appelé "angélique chrétien", mais que l'on pourrait aussi appeler "canonique", définit comme "plus grands maux" les pratiques sexuelles extra-maritales et/ou volontairement stériles, ainsi que la suppression volontaire, par leurs auteurs, des enfants conçus ou nouveau-nés. On peut considérer qu'il s'est imposé dans les quatre pays (et, plus largement, dans toute l'Europe occidentale), entre le X<sup>e</sup> et le XII<sup>e</sup> siècle, en même temps que la législation canonique du mariage et qu'il y a régné jusqu'à ce qu'y soit adoptée, pour les minorités religieuses ou pour l'ensemble de la population, une législation civile du mariage (1753 en Angleterre, 1787-1792 en France, 1797-1865 en Italie, 1867-1910 au Portugal). Dans le cadre de ce paradigme, le transfert à la collectivité de la charge de l'entretien des enfants conçus ou nés hors mariage (par l'assistance à

#### ANGELIQUE CHRETIEN

maux suprêmes : pratiques sexuelles extra-maritales et/ou  
volontairement stériles  
suppression des enfants conçus ou nouveau-nés

moindres maux : recherche de paternité à effet alimentaires  
collectivisation d'une partie de la charge de  
l'entretien de l'enfant

dilemnes : accouchement secret (non clandestin)  
tolérance ou obligation de l'abandon

#### ANGELIQUE MALTHUSIEN

maux suprêmes : produire plus d'enfants qu'on ne peut en nourrir  
collectivisation de la charge de l'entretien  
des enfants

moindres maux : "faire payer la mère"

réprimer la procréation illégitime  
pratiques sexuelles volontairement stériles

dilemne : recherche de paternité

#### PATRIOTIQUE NATALISTE

maux suprêmes : surmortalité des enfants que leurs parents ne  
peuvent pas ou ne veulent pas nourrir  
pratiques sexuelles volontairement stériles  
suppression des enfants conçus ou nouveau-nés

moindres maux : collectivisation d'une partie de la charge de  
l'entretien de l'enfant

procréation hors mariage  
aide aux ménages monoparentaux féminins  
recherche de paternité à effets alimentaires

dilemne : tolérance de l'abandon et de l'accouchement secret

#### PATRIOTIQUE FAMILISTE

maux suprêmes : socialisation défectueuse par carence familiale

moindres maux : collectivisation partielle ou transfert à  
d'autres familles de l'entretien de l'enfant

"faire payer" les pères  
établissement judiciaire de la paternité et des  
obligations alimentaires

dilemne : travail salarié des mères

d'une partie de la charge de l'entretien de l'enfant comme un moindre mal, il accorde cependant la priorité à la qualité et non à la quantité des citoyens. Aussi nombre de solutions qui, dans le cadre du paradigme "nataliste", appartiennent au registre du moindre mal, relèvent-elles, dans le cadre de ce paradigme "familiste", du registre du plus grand mal, et inversement.

Si le paradigme "chrétien" s'inscrivait dans une constellation idéale marquée par la théologie, le droit canonique et le droit coutumier, si le paradigme "malthusien" s'est développé avec le libéralisme, le droit civil, l'économie, la démographie et le darwinisme social, si le paradigme "nataliste" a partie liée avec la démographie, la médecine, le positivisme et les idéologies républicaines, mais aussi avec "l'eugénisme latin" ou "social-nataliste" (contribution n° 2; Lefaucheur, 1992) et les idéologies totalitaires, l'essor du paradigme "familiste" apparaît lié à celui des disciplines "psy". Le fait qu'il domine aujourd'hui la scène tant des régimes "libéraux" anglo-saxons que des régimes "socio-démocrates" scandinaves d'Etat-providence (Esping-Andersen, 1990), amène à se demander s'il ne s'agit là que d'une réaction prévisible au regard des taux particulièrement élevés de familles monoparentales dans ces pays, aux politiques sociales-familiales par ailleurs si divergentes, ou s'il ne faudrait pas voir là le signe d'une "affinité élective" de ce paradigme - comme du paradigme "malthusien" - avec "l'éthique protestante" (Weber, 1964).

### **Les configurations "chrétiennes" de solutions de moindre mal**

Les solutions privilégiées dans le cadre du paradigme "chrétien" ont d'abord été celles qui permettaient de "normaliser" la situation des "bâtards" par la pression au mariage de leurs auteurs ou, à défaut, par l'imposition d'une obligation alimentaire au géniteur présumé. Elles ont été essentiellement mises en oeuvre dans les quatre pays par les tribunaux ecclésiastiques dans le cadre de la législation canonique du mariage.

#### **- les solutions juridiques et le paiement d'aliments par le géniteur présumé**

Le caractère indissoluble du mariage "canonique", l'extension considérable de la notion d'inceste et des empêchements de parenté, la lutte contre la bigamie et le concubinage (en particulier des clercs) qui ont accompagné son imposition, ont certes créé ou rigidifié des catégories d'enfants dont il était en principe impossible d'établir la filiation en ligne paternelle - "bâtards réprouvés" ou "infâmes" : enfants adultérins "a patre", "incestueux" ou "sacrilèges" - et auxquels il n'était plus permis de vivre avec leur géniteur et même, souvent, d'être entretenus par lui. L'annulation de mariages pour "bigamie" ou "inceste" par les tribunaux ecclésiastiques entraînait aussi d'office l'illégitimation des enfants nés de ces unions, tandis que la répression de la fornication et de l'adultère par ces mêmes tribunaux, qui avaient à connaître de tout ce qui relevait de la morale sexuelle et matrimoniale, se traduisait par la stigmatisation, voire l'exclusion au moins temporaire de la vie sociale, de ceux qui avaient procréé hors mariage. En Angleterre, au XVI<sup>e</sup> siècle, les tribunaux ecclésiastiques étaient ainsi "principalement occupés à punir les hommes et les femmes pour des délits sexuels, spécialement la procréation de bâtards" (Youings, 1984 : 184), par des peines de fouet, de pilori, de pénitences publiques.

Mais la doctrine consensualiste du mariage permettait aussi à ces mêmes tribunaux de faire rentrer dans la norme matrimoniale les enfants "naturels simples", conçus par deux personnes non mariées. Selon cette doctrine, telle qu'elle fut développée par Pierre Lombard et entérinée par le pape Alexandre III, l'union entre deux conjoints était en effet créée par le seul échange de leurs (libres) consentements à s'épouser, consentements qui pouvaient s'exprimer en "paroles de futur", créant l'état de fiançailles (dont la rupture, possible bien que difficile, ouvrait le droit à dédommagement) ou en "paroles de présent", créant le mariage, valide et indissoluble, même lorsqu'il était conclu illicitement, sans l'accord des parents ou clandestinement.

préservé la pureté inhérente à tout sacrement" (Demars-Sion, 1991 : 23). Ne pas accéder aux actions intentées contre leurs séducteurs est, estime-t-on, "le moyen de retenir les filles dans le devoir", en leur ôtant "toute espérance de parvenir au sacrement de mariage par la voie infâme du libertinage", et de prévenir le risque de voir "des filles débauchées disposer de la fortune des hommes, choisir des maris dans les maisons qui leur plairaient, et les mariages, quoique saints dans leur institution, devenir les effets de ces conjonctions illégitimes universellement condamnées par les lois civiles et canoniques" (Crulet, 1672, in Demars-Sion, 1991 : 24).

Dans les pays où la législation canonique et la justice ecclésiastique restent en vigueur (ce qui est le cas des quatre pays étudiés : en Angleterre, où elles ont été imposées par la conquête normande, l'une et l'autre régiront les questions matrimoniales jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, à l'exception des années troublées du milieu du XVI<sup>e</sup> siècle et des années 1646-1660 de l'interrègne de Cromwell), l'Eglise catholique perd peu ou prou son monopole législatif en matière matrimoniale. Les tribunaux ecclésiastiques se heurtent à la concurrence croissante des pouvoirs et des tribunaux séculiers, qui s'efforcent à la fois d'imposer le pouvoir des "coutumes" (ou du droit romain redécouvert) et de rompre avec le principe canoniste selon lequel, le roi n'étant que le "gardien" des coutumes, "toute intervention royale dans le domaine du privé est en principe exclue" (Carbasse, 1986 : 34). S'ils ne nient pas l'autorité des tribunaux ecclésiastiques lorsqu'il s'agit de se prononcer sur la validité des mariages, les pouvoirs et les tribunaux séculiers tentent, avec plus ou moins de succès, d'établir leur compétence, "civile" ou pénale, en matière d'alliance, de filiation, de contrôle des conduites sexuelles et reproductives :

- à propos des conditions de licéité (âge des conjoints, publicité de l'union, accord des familles, etc.) des unions valides au regard du droit canonique. Si les décisions du concile de Trente en matière matrimoniale sont intégrées dans la législation du Portugal et des états italiens, la France et, bien sûr, l'Angleterre, refusent d'en faire autant. Dès 1556, "première intrusion d'un roi dans le domaine du mariage, qui jusqu'alors était de la compétence exclusive de l'Eglise" (Bologne, 1995 : 212), Henri II avait d'ailleurs promulgué une ordonnance déshéritant les hommes de moins de trente ans et les femmes de moins de vingt-cinq ans mariés sans l'accord des parents (mariage valide aux yeux de l'Eglise mais illicite pour la législation royale) et "illégitimant" leurs enfants. L'extension des notions de séduction et de rapt - avec, en particulier, la notion de "rapt de séduction" - permet aussi aux pouvoirs séculiers, en France (ordonnance de Blois, 1579), mais également dans d'autres pays (pour la Flandre, voir Greilsammer, 1990), de déshériter, bannir, mettre hors-la-loi, voire punir de mort, ceux qui épousent, avec son consentement, une fille mineure, ou parfois même majeure ou veuve, sans l'accord de ses parents;

- à propos des questions successorales et de la légitimité des enfants issus des mariages illicites regardés comme valides par les tribunaux ecclésiastiques ou nés avant le mariage de leurs parents. En Angleterre, par exemple, selon la common law, en vertu de l'adage "once a bastard, always a bastard" (bâtard un jour, bâtard toujours), les enfants nés de parents non mariés ne pouvaient être légitimés par le mariage subséquent de ceux-ci : légitimes pour les tribunaux ecclésiastiques, ces "bâtards spéciaux" ne l'étaient pas pour les tribunaux séculiers - justice royale (common law) ou justice seigneuriale (manorial law) - qui leur déniaient le droit d'hériter de plein droit de leurs parents; en France, c'est la législation sur le rapt qui permettait au pouvoir royal d'illégitimer les enfants nés de mariages clandestins. En France comme au Portugal, en-dehors des cas de légitimation par mariage subséquent des parents, la légitimation des bâtards est devenue une prérogative royale;

- à propos des aliments dûs par les pères présumés à leurs "bâtards" ou des dédommagements à accorder pour la séduction des filles. En France, même si plusieurs coutumes, comme le précisait Loysel, "disent qu'un bâtard depuis qu'il est né est entendu hors de pain" (Boyer & Roland : 841), et même si Montesquieu estimait que "le père, qui a l'obligation naturelle de nourrir et d'élever les enfants, n'y est point fixé" en cas de "conjonctions illicites" (1979 : 106), la plupart des coutumes

de l'enfant à ses parents et en particulier au mari de la mère, c'est faire peser une lourde charge sur la collectivité, c'est aussi inciter à la fornication : les lettres patentes de l'hôpital du Saint-Esprit de Paris, fondé pour recevoir des orphelins légitimes, justifient ainsi, au XVI<sup>e</sup> siècle, sa fermeture aux enfants abandonnés par le fait que "si les revenus dudit hospital étaient employés à nourrir et gouverner lesdits enfants bastards, illégitimes, dont pourrait advenir qu'il y en aurait si grande quantité, parce que moult gens s'abandonneraient et feraient moins de difficultés d'eux s'abandonner à pécher, quand ils verraient que tels enfants bâtards seraient nourris davantage et qu'ils n'en auraient pas de charge première ni sollicitude, que tels hôpitaux ne le sauraient ni pourraient porter ni soutenir". Mais, interdire et réprimer l'abandon, c'est prendre le risque d'inciter les femmes à recourir à l'avortement ou à l'infanticide, ou d'affaiblir aussi la norme de la "Sainte-Famille" en permettant au "vice" de s'étaler aux yeux de tous, voire en étant contraint de lui offrir la "prime" que représente l'assistance apportée aux femmes non mariées pour qu'elles nourrissent les enfants qu'elles ne parviennent pas à entretenir seules, lorsqu'elles ne peuvent pas obtenir d'aliments du père putatif ou trouver un "père de complaisance".

D'abord condamné parce qu'il témoignait de l'occurrence de relations sexuelles qui n'avaient pas eu pour fin la procréation ou parce qu'il exposait à des risques d'inceste (Boswell, 1993), l'abandon l'a surtout été par la suite en raison et à proportion des risques qu'il faisait peser sur la vie terrestre et éternelle de l'enfant - risque de périr de par la responsabilité humaine et non de par la volonté divine, risque de périr sans avoir été baptisé - mais aussi en raison et à proportion des charges qu'il imposait aux collectivités et à leurs finances.

Fallait-il ainsi considérer la fornication comme "le plus grand des plus grands maux", après ou avec l'infanticide, et faire respecter drastiquement les normes de la "Sainte-Famille" en surveillant les grossesses et en obligeant les femmes qui accouchaient d'un bâtard à l'abandonner ? Mais comment agir ainsi sans inciter justement à la fornication, car obliger les couples illégitimes qu'on ne pouvait "normaliser" à abandonner le fruit de leur péché, ce pouvait être aussi laisser à ces couples les plus a-normaux ou les plus a-moraux "le seul plaisir du péché en les déchargeant de la peine" d'en assumer les conséquences ?

Fallait-il permettre aux femmes qui avaient conçu hors mariage et n'avaient pu "normaliser" leur situation de préserver leur honneur et celui de leur famille, et les dissuader de commettre un infanticide direct ou indirect (résultant des conditions de "l'exposition"), en leur donnant la possibilité de ne pas établir ou de ne pas divulguer leur maternité, d'accoucher secrètement et/ou anonymement, si possible au domicile d'une sage-femme agréée, dans une salle d'hôpital ou dans une maternité, et de porter ou de faire porter leur enfant dans une institution recueillant les enfants abandonnés ? Celle-ci devait-elle être munie d'un dispositif permettant l'abandon anonyme ou secret ? De tels dispositifs - comme les "tours d'abandon" - devaient-ils être nombreux et largement répartis sur le territoire, pour permettre une large prévention du déshonneur et de l'infanticide, ou rares et difficiles d'accès, pour ne pas inciter les mères et les familles à privilégier la solution de l'abandon ? Si cette solution était destinée à préserver l'honneur des femmes "respectables", ou appartenant à des familles "respectables", et à leur permettre de mener, malgré leur "faute" ou leur "erreur", une vie "respectable", comment éviter que des femmes n'ayant pas ou plus d'honneur à préserver, comme les prostituées, l'utilisent également et indûment ? En garantissant l'impunité par l'anonymat, une telle solution n'était-elle d'ailleurs pas une incitation à la récidive ?

En instituant ces "tours", ne prenait-on pas aussi le risque que des enfants légitimes, ayant un père, y soient également abandonnés ? Fallait-il accepter que des parents mariés mais pauvres, ou indignes, violent ainsi les normes de la "Sainte-Famille" en se déchargeant de l'entretien de leurs enfants ? Devait-on surveiller ces "tours" pour les empêcher de le faire ? Mais une telle surveillance ne dissuaderait-elle pas les femmes non mariées de les utiliser et ne les induirait-elle donc pas à l'infanticide ? Fallait-il donc organiser l'accueil "à bureau ouvert" des enfants abandonnés, en acceptant que des enfants y soient apportés anonymement par des intermédiaires agréés et

A partir du XII<sup>e</sup> siècle, avec la floraison des fondations hospitalières et l'apparition d'ordres religieux fondés pour prendre en charge dans des hôpitaux et des hospices l'aide aux pauvres et aux malades délivrée jusque-là essentiellement dans le cadre des monastères et des églises paroissiales, les enfants trouvés ont commencé à être recueillis dans les hôpitaux. Non toujours sans mal : la plupart des Maisons-Dieu, à l'exception de celles fondées par l'ordre du Saint-Esprit, originaire de Montpellier, les refusaient. Les hôpitaux spécialement affectés à leur recueil, ou ayant des quartiers qui leur étaient destinés, sont apparus entre le XII<sup>e</sup> et le XV<sup>e</sup> siècle. Ils étaient particulièrement nombreux en Italie, où on en trouvait avant le XVI<sup>e</sup> siècle à Rome (Santa Maria in Saxia), Milan (del Brolio), Padoue, Pise, Sienne, Venise, Prato, Florence (Innocenti), Naples, Cosenza, Palerme, etc. (cf. contribution n° 1; Ecole de Rome, 1991; Kertzer, 1993). On en trouvait alors aussi en France, mais peu (il existait ainsi au XIV<sup>e</sup> siècle, à Douai, un hôpital Saint-Jean-des-Trouvés : Dupoux, 1958 : 12) et au Portugal, où l'initiative de leur création est revenue à la monarchie, avec la fondation du premier hospice, à Lisbonne, au XIII<sup>e</sup> siècle, par la mère du roi Denis I<sup>er</sup>, et celle, par la reine Isabel, en 1321, à Santarem, d'un hôpital destiné aux "enfants des femmes qui les rejettent" (Brettell & Feijo, 1991 : 275; Serrao, 1971 : 167).

Mais il a fallu attendre le XVI<sup>e</sup> et le XVII<sup>e</sup> siècles pour voir le nombre des hôpitaux recevant des enfants trouvés (et parfois eux seuls) se multiplier, en Italie, mais aussi en France (dont l'Hôpital des Enfants-Trouvés de Paris), au Portugal et même en Angleterre (Christ Hospital, à Londres). En Italie, au Portugal, en France, ces hôpitaux, souvent gérés par des confréries de notables membres des corps municipaux, ont été la principale - et souvent la seule - solution assistancielle apportée au problème de l'entretien des enfants dont la mère n'était pas mariée et la politique "sociale-familiale" la plus importante : l'essentiel des budgets municipaux y était souvent, jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, consacré à l'entretien des enfants abandonnés. Mais la façon de résoudre les dilemmes et de répondre aux questions que pose cette solution a très largement varié selon les pays.

On pouvait ainsi trouver, dans les états qui formeront l'Italie, une large gamme de solutions (Kertzer, 1993) :

- obligation d'abandon des enfants illégitimes, pour lutter contre la fornication, dans les Etats pontificaux, où "l'autorité ne souffrirait pas le scandale d'une fille-mère nourrissant son enfant" (Gaillard, 1837 : 355). Il n'y était pas permis à des parents d'élever eux-mêmes un enfant bâtard ou même de le faire élever en secret à leurs frais, même en cas de mariage subséquent. A Bologne, comme, semble-t-il, dans tous les Etats pontificaux, les filles enceintes, qui devaient déclarer leur grossesse, étaient étroitement surveillées, pour prévenir tout infanticide, par les sages-femmes et la police; au XIX<sup>e</sup> siècle, si elles n'avaient pas les moyens de terminer leur grossesse et d'accoucher chez une sage-femme privée, elles étaient internées en maison de correction, en prison, ou dans une maternité hospitalière où n'accouchaient que les filles-mères et où le secret de l'accouchement était garanti aux pensionnaires payantes. Leur enfant leur était retiré à la naissance et envoyé rapidement chez une nourrice externe dont l'identité leur était cachée; les mères devaient verser une "aumône" dont le montant équivalait à un an de salaire de nourrice; si elles ne pouvaient s'en acquitter en espèces, elles devaient la payer "en nature" en servant pendant un an comme nourrices internes (et internées) allaitant les nouveau-nés en transit à l'hôpital d'enfants trouvés. Tout abandon d'enfant légitime était interdit et il était également interdit d'abandonner un enfant ailleurs qu'à l'hôpital et sans s'acquitter de l'aumône.

- abandon généralisé des enfants illégitimes, pour préserver l'honneur des familles, dans le royaume de Naples. Dans la partie continentale du royaume, tous les enfants illégitimes étaient abandonnés (à l'exception de ceux de "quelques personnes du bas peuple qui ont perdu toute pudeur" - de Renzi, in Gaillard, 1837, annexe : 3), bien que l'abandon ne soit pas obligatoire, et il semble, bien qu'il y ait débat à ce sujet, que peu d'enfants légitimes y aient été abandonnés. Près de la moitié des communes disposaient d'un tour d'abandon municipal, mais envoyaient, à leurs frais,

croissant, et contre le trafic d'enfants abandonnés, déposés dans les hôpitaux espagnols. La circulaire du 24 mars faisait ainsi obligation à chaque ville et bourg du royaume d'établir une Casa da Roda, ou "maison du tour", située dans un lieu discret, où une femme, la "tourière", devait se tenir de jour comme de nuit pour recueillir les enfants abandonnés; cette circulaire interdisait toute enquête pour retrouver les parents ou connaître leur identité. Certaines Casas da Roda servaient aussi de maternités secrètes, destinées à préserver "la santé, l'honneur et le fruit" des femmes respectables qui craignaient que leur faute soit découverte. Mais les Casas da Roda étaient également considérées par les contemporains comme "une antique institution municipale qui représente l'une des plus importantes branches de l'assistance publique" dans sa lutte contre le paupérisme - au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, l'entretien des enfants abandonnés représentait fréquemment, semble-t-il, 40 à 50% du budget des municipalités (in Brettell & Feijo, 1991 : 276, 282).

En l'état actuel des recherches, il est difficile de se faire une idée claire de la situation en France. Les pratiques d'admission et de placement semblent y avoir varié très largement selon les régions et leurs coutumes, selon les hôpitaux, leur taille, leurs gestionnaires et le nombre d'enfants abandonnés, ainsi que selon les époques. Certains hôpitaux ne recueillaient que quelques enfants trouvés dans les rues ou nés dans leurs murs, d'autres, comme celui de Paris, recevaient des enfants venant de provinces lointaines ou même de l'étranger (Lallemand, 1885; Dupoux, 1958). Si le tour existait dans un certain nombre d'hôpitaux, son usage n'était ni obligatoire ni général avant le décret napoléonien du 19 janvier 1811 "concernant les enfants trouvés ou abandonnés et les orphelins pauvres" et unifiant le système d'admission, de financement et de placement. Sous l'Ancien Régime, certains hôpitaux recevaient les enfants "à bureau ouvert"; celui de Rennes, au XVIII<sup>e</sup> siècle, admettait aussi bien les enfants légitimes que les enfants illégitimes, mais demandait aux parents des uns et des autres de payer pour déposer - et, éventuellement, pour reprendre - leur enfant (Fujita, 1983 & 1987). Certains avaient un tour mais le faisaient surveiller pour tenter de retrouver les parents et de leur faire reprendre l'enfant ou verser des aliments pour son entretien. Tel était d'ailleurs le souci de la plupart des administrateurs d'hôpitaux : trouver qui faire payer. Lorsqu'on ne pouvait retrouver les parents, ou lorsqu'ils étaient indigents, la charge de l'entretien de l'enfant incombait, selon les régions, à la paroisse (de la mère ou du lieu de découverte de l'enfant) ou aux seigneurs détenteurs du droit de haute justice, mais l'histoire du recueil, par les hôpitaux français, des enfants trouvés est une longue histoire de poursuites et procès à propos de l'imputation de la charge de leur entretien (comme le conflit qui a opposé devant le Parlement, au XVI<sup>e</sup> siècle, à Paris, l'hôtel-Dieu, l'hôpital de la Trinité, le chapitre de Notre-Dame et les autres hauts justiciers - Dupoux, 1958 : 24-25).

En Angleterre, au XVI<sup>e</sup> siècle, quelques hôpitaux - essentiellement Christ Hospital, à Londres - admettaient les orphelins et les enfants abandonnés. Mais l'organisation, à cette époque, de l'assistance obligatoire aux pauvres dans le cadre de la Poor Law, qui mettait cette assistance à la charge des propriétaires de chaque paroisse (ou union de paroisses), allait à l'encontre du développement des hôpitaux et incitait à la fois à lutter contre le "désengagement" des parents et à privilégier la solution de la recherche de paternité (et, éventuellement, de maternité) sur celle du recueil des enfants abandonnés. L'expérience d'ouverture du Foundling Hospital, fondé au XVIII<sup>e</sup> siècle, sur le modèle "continental", a ainsi été brève : devant l'afflux considérable des enfants abandonnés, l'admission des enfants s'est faite très sélective, d'abord par tirage au sort, puis sur dossier (cf. contribution n° 3; Weisbrod, 1985; Barret-Ducrocq, 1989).

### **Crise du paradigme "chrétien", dilemmes et controverses**

Dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, on a pu voir, avec les Lumières et la Révolution française, avec la montée du libéralisme et le développement de la réflexion en matière d'économie et

rendu récemment obligatoire et s'était largement répandu au Portugal, à partir de 1783, et en France, à partir de 1811 - puis, dans les années 1860, en France, en Italie, au Portugal, les défenseurs "chrétiens" des tours et leurs adversaires "natalistes", partisans de l'attribution aux filles-mères de "secours préventifs d'abandon" pour qu'elles puissent garder et "nourrir" elles-mêmes leurs enfants (cf. contributions n° 1 & 2; Fuchs, 1992; voir aussi Lefaucheur, 1991, 1993c, pour la controverse sur les tours et les secours; parmi l'abondante littérature du XIX<sup>e</sup> sur la question du maintien ou de la suppression des tours, voir en particulier : Gaillard, 1837; Semichon, 1880; Lallemand, 1885).

La longue histoire des débats sur la maternité secrète et sur l'accouchement "sous X", qui sont aujourd'hui encore d'actualité en France (contribution n° 2; Bonnet, 1990; Delaisi & Verdier, 1994; Peltier, 1995; Mattei, 1995), montre bien les dilemmes auxquels donne lieu la solution de l'abandon dans le cadre du paradigme "nataliste", comme du paradigme "chrétien", mais aussi la manière dont un dilemme se transforme en controverse lorsque, avec l'émergence de nouveaux paradigmes, le désaccord ne porte plus sur les moyens et la hiérarchisation à opérer entre divers "moindres maux", mais sur les fins et la définition des "plus grands maux". Ainsi, dans la mesure où cette solution incite à la procréation irresponsable, la possibilité d'accoucher secrètement relève-t-elle du plus grand mal dans le cadre du paradigme "malthusien", tandis qu'elle donne lieu à dilemme dans le cadre du paradigme "familiste" : de l'ordre du plus grand mal dans la mesure où elle interdit l'éducation de l'enfant dans sa "famille d'origine", elle y représente en effet un moindre mal si elle permet qu'il soit élevé dans une famille substitutive ("nourricière", "d'accueil" ou "adoptive") plus "complète" et de meilleure qualité éducative que la famille "d'origine", surtout si celle-ci était "monoparentale".

La question de la monoparentalité, du "démariage" et de la fondation biologique ou sociale des liens de filiation et de la dévolution de la charge de l'entretien des enfants est en effet au coeur du paradigme "familiste", de ses dilemmes et des controverses qui opposent aujourd'hui ses tenants à ceux des autres paradigmes à propos des réponses à apporter à la question "qui doit nourrir l'enfant dont le père est "absent" ?".

### **Qui doit aujourd'hui nourrir l'enfant dont le père est "absent" ?**

Dans le monde dans lequel nous avons commencé à pénétrer avant même qu'existe la possibilité de preuve génétique de la paternité, mais où cette possibilité nous précipite sans doute du fait de sa simple existence et quelle que soit par ailleurs l'ampleur du recours à ce moyen de preuve, le lien de filiation peut être pensé et établi comme un lien direct entre le géniteur et l'enfant. Dans un tel monde, où le père est de moins en moins souvent le "mari de la mère", puisque le lien de filiation en ligne paternelle peut s'établir de façon certaine et directe, puisque les parents sont moins souvent mariés entre eux et puisqu'ils se "démariant" plus souvent, est-ce bien toujours le mari de la mère qui doit nourrir l'enfant ? Comme le faisait remarquer Denise Cacheux, rapportant à l'Assemblée nationale française en avril 1992 sur le projet de loi "modifiant le code civil, relatif à l'état-civil et à la filiation" : "Nous sommes à une époque paradoxale : alors que la science permet de faire la preuve de la filiation biologique, les enfants sont plus fréquemment élevés par des parents qui ne sont pas leurs parents biologiques". Comment donc refonder la dévolution de la charge de l'entretien des enfants dans des sociétés "démariées" - quand la mère est sans mari, quand l'enfant ne vit pas ou plus avec son père-géniteur, quand il a un beau-père en même temps qu'un père, quand il passe, régulièrement ou non, d'un foyer à un autre ? Sur quelles bases et quels principes le faire ? Comment concilier en cette matière les principes qui fondent le droit "privé" et ceux qui fondent le droit "social", ainsi que les solutions élaborées dans le cadre de l'un et de l'autre au cours du temps ? Comment composer la "corbeille" (Rainwater, Rein & Schwartz, 1986) des revenus nécessaires à l'entretien de l'enfant de parents non mariés, séparés ou divorcés ? Quelles parts imputer, directement ou indirectement, au père-géniteur non "hébergeant principal", à sa compagne ou épouse

aller nettement plus avant dans sa socialisation ou, du moins, dans la socialisation de son financement ?

Comment, en somme, la société doit-elle regarder le "démariage" ? Comme un "fléau", responsable de la production d'individus désocialisés, ou incorrectement socialisés, et du développement d'une "underclass" délinquante et assistée, fléau contre lequel il lui faudrait lutter énergiquement ? Comme un "problème" dont elle ne peut que tenter d'atténuer les aspects négatifs par des mesures d'assistance et d'accompagnement psycho-social ? Comme un processus inhérent aux sociétés démocratiques, sociétés fondées sur le respect de la vie privée et de la liberté des individus, et qui ne peuvent donc ni empêcher ceux-ci de procréer sans être mariés ni les contraindre à ne pas se séparer tant que l'éducation de leurs enfants n'est pas achevée ? Et, dans ce cas, comme une "affaire privée", ne relevant que du droit civil et des contrats entre les individus (mais à quel contrat peut souscrire un nouveau-né ?) ou comme un "risque" que les dispositifs de sécurité sociale devraient prendre en compte au même titre que la maladie, l'invalidité ou le chômage ? Mais, comment faire entrer le "démariage" dans le cadre de l'assurance, dont le principe veut que l'on ne puisse s'assurer que contre un "risque" aléatoire encouru involontairement et non contre les conséquences prévisibles de ses propres choix et actions ? La maternité et la charge d'enfants, qui représentent (et de plus en plus, avec le développement des moyens de "contrôle des naissances" et la libéralisation de l'accès à ces moyens) de telles conséquences prévisibles d'actions volontaires, ne sont-elles pas cependant déjà incluses dans des dispositifs d'assurances sociales, comme en France, où ces "risques" constituent une partie de la branche "maladie" et la branche "famille" de la Sécurité sociale ?

C'est à toutes ces questions que doivent aujourd'hui - ou que vont bientôt devoir - répondre les "politiques familiales" européennes. Au Portugal comme en Italie, où les taux de monoparentalité sont assez faibles (moins de 10% au Portugal) voire très faibles (moins de 5% en Italie), elles ont, ces dernières décennies, été abordées essentiellement à travers la réforme de la législation sur le mariage et la filiation. Les allocations familiales, par ailleurs d'un montant limité, ne prévoient de supplément pour parent seul qu'en Italie (majoration de 10%) et il n'existe, dans ces deux pays, ni prestation spécifique pour les familles monoparentales ni prestation de garantie de revenu minimum.

En France, de telles questions ne sont pas sans être débattues, dans le champ des politiques comme dans celui de l'expertise ou de la recherche, mais la prégnance de la question démographique et le poids du paradigme "nataliste" ont sans doute empêché qu'elles le soient de façon aussi explicite qu'en Angleterre.

En Angleterre, en effet, ce n'est pas à travers le prisme de la population et du soutien de la "natalité", mais à travers celui de la pauvreté, qu'a historiquement été pensée et élaborée la question, qu'en France nous appelons "familiale", de l'organisation sociale de la production de nouvelles générations. La question du lien entre obligation alimentaire, mariage et procréation y a été, plus qu'en France, en Italie ou au Portugal, prise, depuis plusieurs siècles, dans celle de l'assistance : la mise en place de la Loi des Pauvres, au cours du XVI<sup>e</sup> siècle (Slack, 1988), sa gestion et sa réforme, dans le premier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle, l'opposition alors suscitée par les Clauses sur l'illégitimité (Henriques, 1967), tout cela avait déjà fait entrer depuis longtemps dans le débat politico-éthique britannique la question de la dévolution de la charge de l'entretien des enfants en cas d'absence de (ou du) père et celle de l'articulation des logiques, des sanctions et des solutions proposées par le droit "matrimonial" (droit canonique ou "common law") et par la législation sur l'organisation de l'assistance. Les questions que pose aujourd'hui la gestion sociale du "démariage" ont ainsi commencé à y être explicitement discutées dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, avec la campagne des années 1920 pour la "dotation" de la maternité et les tentatives, culminant en 1942 lors de la préparation du Rapport Beveridge sur la Sécurité sociale, de sortir les mères seules veuves, puis les mères "abandonnées", du cadre de la Loi des Pauvres pour les inclure dans les dispositifs d'assurance sociale. Elles l'ont été plus centralement encore avec les débats qui ont

C'est sans doute cette tradition qui, dans le cadre de la montée du paradigme "familiste", se manifeste aujourd'hui dans la politique adoptée pour la réforme du "Child Support" - politique qui, s'appuyant sur le principe selon lequel "Parenthood is for life", fait présenter par l'Etat aux pères "absents" la "facture" de l'assistance qu'il apporte à des familles monoparentales qu'il ne sait pas comment faire entrer dans le cadre de l'assurance ou qu'il estime ne pas devoir faire entrer dans ce cadre (contributions n° 4 & 6). Pas plus aujourd'hui que sous la Poor Law, vouloir "faire payer" les pères ne signifie d'ailleurs vouloir dispenser les mères de payer elles aussi : aujourd'hui comme sous la Poor Law, si l'Etat "présente la facture" au père, ce n'est pas pour reverser l'argent à la mère mais pour se rembourser de ses frais (et aujourd'hui comme en 1834, après l'adoption des Bastardy Clauses, la présentation de la facture provoque des révoltes). Mais, "faire payer" les mères pose dilemme dans le cadre du paradigme "familiste" : s'il faut, pour lutter contre la "culture de dépendance" dans laquelle sont socialisés les enfants élevés par des mères seules "assistées", supprimer les mesures qui "désincitent" ces mères de se livrer à une activité salariée, inciter ces mères à travailler ne risque-t-il pas de compromettre la socialisation de ces enfants en les privant de la présence au foyer et du travail de "caring" de leur mère ? (contribution n° 5).

En France, ce n'est pas au profit du paradigme "malthusien" que s'est finalement résolue la crise du paradigme "chrétien", mais au profit du paradigme "nataliste" (contribution n° 2). Et si, comme en Angleterre, la norme de la "Sainte-Famille" s'est retraduite en norme du "male breadwinner", cette norme a été fortement concurrencée, en France, dans le cadre du paradigme "nataliste", par celle de la "mère-travailleuse" : pour que la "citoyenne" française accepte d'être mère et de donner à la Patrie les enfants dont celle-ci estimait avoir besoin, il fallait, pensait-on il y a un siècle et pense-t-on encore aujourd'hui en France, non la renvoyer dans ses foyers, mais la "doter" - par des congés de maternité rémunérés, par des moyens de garde des jeunes enfants, par des "formations" - des moyens de "concilier" vie professionnelle et vie familiale (contribution n° 2; Lefaucheur, 1993a). Là où les Anglaises cherchaient à "doter" la maternité en rémunérant le travail de "caring", en France, on cherchait à "doter" les mères des moyens d'entrer et de rester sur le marché du travail salarié si elles le "choisisaient" ou en avaient besoin.

Malgré la montée du paradigme "familiste" dans les discours, la politique actuellement menée en France en matière de dévolution de la charge de l'entretien de l'enfant dont la mère n'est pas mariée ou est "démariée" apparaît marquée par l'expérience "malthusienne" de l'interdiction de recherche de paternité (synthèse n° 3), qui aide sans doute à accepter assez facilement de considérer que le père qui doit des aliments est "hors d'état" de les payer, et, surtout, par la figure "nataliste" de la "mère-travailleuse", qui permet de trouver normal que la "corbeille" des revenus destinés à l'entretien des enfants dont le père est "absent" soit très largement remplie par le travail de leur mère (synthèse n° 2).

Si, face au "démariage", l'Etat hésite ainsi, en Angleterre, entre le rôle d'assistant social permanent (le revenu minimum garanti aux mères seules l'est jusqu'à ce que leurs enfants aient atteint l'âge de la sortie du système scolaire) et celui de perceuteur, ou tient en même temps les deux rôles, en France, il joue plutôt celui d'assureur et de "père par interim" - cherchant à "doter" la mère des moyens de son "employabilité" et de son "insertion" sur le marché du travail, et "l'assurant" qu'en cas de "démariage", il pourvoira à son entretien et à celui de ses enfants le temps qu'elle trouve un autre conjoint, et fasse jouer la "norme de Saint Joseph", ou qu'elle puisse réaliser sa "dot" sur le marché du travail.

L'importance du nombre de mères seules aujourd'hui bénéficiaires du RMI après l'avoir été de l'API manifeste cependant les limites, en période de "crise" de l'emploi, de cette "paternité par interim" et de la politique française de "dotation" des mères non mariées ou démariées pour assurer leur employabilité - comme l'ampleur de la "féminisation" de la pauvreté en Angleterre a marqué les

## DOCUMENTS CONSULTÉS

### EUROPE - OCCIDENT - OUVRAGES GÉNÉRAUX

ALDOUS Joan & DUMON Wilfried, with JOHNSON Katrina, eds (1980). *The Politics and Programs of Family Policy. United States and European Perspectives.* Centre for the Study of Man, University of Notre Dame & Leuven University Press, 289 p.

ANDERSON Michael (1980). *Approaches to the History of the Western Family, 1500-1914.* Studies in Economic and Social History, edited for the Economic History Society, 96 p.

ASSIER-ANDRIEU Louis & COMMAILLE Jacques, eds (1995). *Politique des lois en Europe : la filiation comme modèle de comparaison.* Paris : LGDJ, 101 p.

BOLOGNE Jean-Claude (1995). *Histoire du mariage en Occident.* Paris : Jean-Claude Lattès, 480 p.

BOSWELL John (1993). *Au bon cœur des inconnus : les enfants abandonnés de l'Antiquité à la Renaissance.* Paris : Gallimard, 520 p.

BROWN Peter (1995). *Le renoncement à la chair : virginité, célibat et continence dans le christianisme primitif.* Paris : Gallimard, 600 p.

BULMER Martin, LEWIS Jane & PIACHAUD David, eds (1989). *The Goals of Social Policy.* Unwin Hyman, 330 p.

CASTEL Robert (1995). *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat.* Paris : Fayard, 490 p.

DELPHY Christine & LEONARD Diana (1992). *Familiar Exploitation. A New Analysis of Marriage in Contemporary Western Societies.* Polity Press, 301 p.

<ECOLE DE ROME> (1991). *Enfance abandonnée et société en Europe, XIV<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle.* Actes du colloque international organisé par la Società italiana di demografica storica, la Société de démographie historique, l'École des hautes études en sciences sociales, l'École française de Rome, le Dipartimento di scienze demografiche (Università di Roma - la sapienza), le Dipartimento statistico (università de Firenze), Rome, 30 et 31 janvier 1987. Rome, Palais Farnèse : École française de Rome, 1236 p.

ESPING-ANDERSEN Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge : Polity Press, 248 p.

FLANDRIN Jean-Louis (1981). *Le sexe et l'Occident : évolution des attitudes et des comportements.* Paris : Le Seuil, 380 p.

FLANDRIN Jean-Louis (1970). *L'Église et le contrôle des naissances.* Paris : Flammarion (Questions d'histoire), 139 p.

FOLBRE Nancy (1994). *Who Pays for the Kids ? Gender and the structures of Constraint.* Londres et New York : Routledge, 335 p.

FREEMAN Michael D. A., ed (1984). *The State, the Law, and the Family. Critical Perspectives.* Tavistock Publications, 318 p.

GANGHOFER Roland, ed (1992). *Le droit de la famille en Europe : son évolution de l'Antiquité à nos jours.* Strasbourg : Presses Universitaires de Strasbourg, 877 p.

GAUDEMET Jean (1987). *Le mariage en Occident : les mœurs et le droit.* Paris : les éditions du Cerf, 520 p.

GAUTIER Arlette & HEINEN Jacqueline, eds (1993). *Le sexe des politiques sociales.* Paris : côté-femmes, 190 p.

GEFFRAY Christian (1990). *Ni père ni mère, critique de la parenté : le cas makhuwa.* Paris : Le Seuil, 190 p.

GEREMEK Bronislaw (1987). *La potence ou la pitié : l'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours.* Paris : Gallimard, 330 p.

GOETZ Hans-Werner (1993). *Life in Middle Ages, from the Seventh to the Thirteenth Century.* Notre Dame (Indiana) & Londres : University of Notre Dame Press, 317 p.

GOODY Jack (1985). *L'évolution de la famille et du mariage en Europe.* Paris : Armand Colin, 303 p. (préface de Georges Duby).

QUETELET A. (1835). Sur l'homme et le développement de ses facultés ou essai de physique sociale. Paris : Bachelier, 557 p.

RAINWATER Lee, REIN Martin & SCHWARTZ (1986). *Income Packaging in the Welfare State*. Clarendon.

ROLL Jo (1992). *Lone Parent Families in the European Community : a Report to the European Commission*. Londres : European Family and Social Policy Unit, 40 p.

ROLLET Catherine (1993). "La lutte contre la mortalité infantile dans le passé : essai de comparaison internationale". *Santé publique, Etudes et recherches*, 5, 2, 4-20.

SCHON Donald A. & REIN Martin (1994). *Frame Reflexion : Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York : Basic Books, 247 p.

SCHULTHEIS Franz (s.d.). *La famille : une catégorie du droit social ? Analyse comparative de la prise en compte des situations familiales dans les systèmes de protection sociale en France et en R.F.A. Rapport de recherche relatif à la convention CNAF-Université Paris I. projet cofinancé par la Deutsche Forschungsgemeinschaft, Bonn. Tapuscrit, 450 p. + 67 p.*

SHAHAR Shulamith (1992). *Childhood in the Middle Ages*. Londres & New York, 342 p.

SHORTER Edward (1971). "Illegitimacy, Sexual Revolution and Social Change in Modern Europe". *The Journal of Interdisciplinary History*, II, 2, 237-272.

SOSSON Jehanne (1990). *Les politiques familiales des états membres de la Communauté européenne. III. Modèles familiaux et droit civil : la filiation et ses effets*. Bruxelles : COFACE, 68 p.

de SWAAN Abram (1988). *In Care of the State : Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. Polity Press, 340 p. (traduction française, 1995 : *Sous l'aile protectrice de l'Etat*, Paris : PUF, 377 p.)

VAN LEEUWEN (1994). "Logic of Charity : Poor Relief in Preindustrial Europe". *The Journal of Interdisciplinary History*. Vol XXIV, n° 4, printemps, 589-613.

WEBER Max (1964). *Études de sociologie de la religion : l'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*. Paris : Plon, 340 p.

ZELIZER Viviana A. (1994). *Pricing the Priceless Child : the Changing Social Value of Children*. Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 277 p.

## ANGLETERRE

ABBOTT Mary (1993). *Family Ties : English families, 1540-1920*. Londres & New York : Routledge, 195 p.

BARRET-DUCROCQ Françoise (1991). *Pauvreté, charité et morale à Londres au XIX<sup>e</sup> siècle : une sainte violence*. Paris : PUF, 245 p.

BARRET-DUCROCQ Françoise (1989). *L'amour sous Victoria : sexualité et classes populaires à Londres au XIX<sup>e</sup> siècle*. Paris : Plon, 270 p.

BOISSIERES Catherine (1995). "Les dépenses "Famille" en France et au Royaume-Uni". *Recherches et Prévisions*, n° 39, mars, 73-80.

BOSANQUET Helen (1911). *The Poor Law Report of 1909 : a Summary explaining the defects of the Present system and the principal recommendations of the Commission, so far as relates to England and Wales. Chapter 4 : the Children*. Londres : Macmillan & Co, 64-89.

BRADSHAW Jonathan (1990). *Child Poverty and Deprivation in the UK*. Londres : National Children's Bureau, 64 p.

BRADSHAW Jonathan & MILLAR Jane (1991). *Lone Parent Families in the UK*. Londres : HMSO, Department of Social Security, Research Report n° 6, 101 p.

BROPHY Julia (1989). "Custody law, child care and inequality in Britain". In SMART Carol & SEVENHUIJSEN Selma (eds). *Child Custody and the Politics of Gender*. Londres & New York : Routledge, 217-242.

- FREEMAN Michael D. A. (1992). *Children, Their Families and the Law. Working with the Children Act*. Macmillan (British Association of Social Workers), 261 p.
- GARNHAM Alison & KNIGHTS Emma (1993). *Child Support Handbook, First Edition, 1993-1994*. Londres : Child Poverty Action Group, 338 p.
- GILL Derek (1977). *Illegitimacy, Sexuality and the Status of Women*. Oxford : Basil Blackwell, 362 p.
- GLENDINNING Caroline & MILLAR Jane, eds (1992). *Women and Poverty in Britain. The 1990s*. Harvester Wheatsheaf, 272 p.
- GOLDTHORPE J. E. (1989). *Family life in western societies. A historical sociology of family relationships in Britain and North America*. Cambridge University Press, <1987>, 285 p.
- HARDEY Michael & CROW Graham (1991). *Lone Parenthood. Coping with Constraints and Making Opportunities*. Harvester Wheatsheaf, 200 p.
- HARRIS Jose (1993). *The Penguin Social History of Britain. Private Lives, Public Spirit : Britain, 1870-1914*. Penguin Books, 283 p.
- HASKEY John (1986). "One-Parent families in Great Britain". *Population Trends*, n° 45, 5-13W.
- HENDRICK Harry (1994). *Child Welfare : England, 1872-1989*. Londres & New York : Routledge, 354 p.
- HENRIQUES Ursula R. Q. (1967). "Bastardy and the New Poor Law". *Past and Present*, n° 37, july : 103-129.
- HENWOOD Melanie & WICKS Malcom (1986). *Benefit or Burden ? The Objectives and Impact of Child Support*. Londres : Family Policy Studies Centre, Occasional Paper n° 3, 63 p.
- HEWITT Patricia & LEACH Penelope (1993). *Social Justice, Children and Families*. Londres : Institute for Public Policy Research, The Commission on Social Justice, 46 p.
- HILL Christopher (1986). *Society and Puritanism in Pre-Revolutionary England*. Penguin Books, 512 p.
- HIMMELFARB Gertrude (1991). *Poverty and Compassion. The Moral Imagination of the Late Victorians*. Alfrd A. Knopf, 479 p.
- HOULBROOKE Ralph A. (1984). *The English family, 1450-1700*. Londres & New York : Longman, 272 p. (Themes in British social history).
- HUDSON Geoffrey L. (1994). "Negotiating for blood money : war widows and the courts in seventeenth-century England", in KERMODE Jenny & WALKER Garthine (éds). *Women, crime and the courts in early modern England*. Londres : UCL Press, pp. 146-169.
- INGLIS Kate (1984). *Living Mistakes. Mothers who consented to adoption*. Sydney/Londres/Boston : George Allen & Unwin, 195 p.
- KOVEN Seth (1993). "Borderlands : Women, Voluntary Action, and Child Welfare in Britain, 1840 to 1914". In KOVEN Seth & MICHEL Sonia (eds). *Mothers of a New World : Maternalist Politics and the Origins of Welfare States*. New York & Londres : Routledge, 94-13W5.
- LABOUR RESEARCH DEPARTMENT (1994). *State Benefits : a Guide for Trade Unionists*, april 1994. Londres : LRD Booklets, 48 p.
- LAMBERT Lydia & STREATHER Jane (1980). *Children in Changing Families. A Study of Adoption and Illegitimacy*. The Macmillan Press Ltd (National Children's Bureau), 196 p.
- LAND Hilary (1975). "The Introduction of Family Allowances : an Act of Historic Justice ?". In HALL Phoebe, LAND Hilary, PARKER Roy & WEBB Adrian. *Change, Choice and Conflict in Social Policy*. Gower : 157-230.
- LASLETT Peter (1983). *The World We Have Lost, further explored*. Londres : Methuen <1965>, 353 p.
- LEES Lynn Hollen (1990). "The Survival of the Unfit : Welfare Policies and Family Maintenance in Nineteenth-Century London". In MANDLER Peter (ed). *The Uses of Charity. The Poor on Relief in the Nineteenth-Century Metropolis*. University of Pennsylvania Press, 68-91.

- RATHBONE Eleanor (1986). *The Disinherited Family*, with an Introduction Essay by Suzie Fleming. Bristol : Falling Wall Press (first published in 1924), 400 p.
- RIMMER Lesley (1984). *Families in Focus. Marriage, Divorce and Family Patterns*. Family Policy Studies Centre (Study Commission on the Family), Londres, <1981>, 79 p.
- ROBERTS Gwyneth (1981). *Essential Law for social workers*. Londres : Oyez, 242 p.
- ROLL Jo (1991). *What is a Family ? Benefit Models and Social Realities*. Londres : Family Policy Studies Centre, Occasional Paper n° 13, Londres, 98 p.
- ROSE Nikolas (1985). *The Psychological Complex. Psychology, Politics and Society in England, 1869-1939*. Routledge and Kegan Paul, 293 p.
- SECRETARY OF STATE FOR HEALTH (1993). *Adoption : the Future*. Londres : HMSO, Department of Health, Welsh Office, Home Office, Lord Chancellor's Department, Cm 2288, 18 p.
- SHANLEY Mary Lyndon (1989). *Feminism, Marriage and the Law in Victorian England, 1850-1895*. Londres : I.B. Tauris & Co (Princeton University Press), 213 p.
- SKOCPOL Theda, avec RITTER Gretchen (1995). "Gender and the Origins of Modern Social Policies in Britain and the United States". In SKOCPOL Theda. *Social Policy in the United States : Future Possibilities in Historical Perspective*. Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 72-135.
- SLACK Paul (1988). *Poverty and Policy in Tudor and Stuart England*. Londres & New York : Longman, 229 p. (Themes in British Social History).
- SMART Carol (1984). *The Ties that Bind. Law, Marriage and the Reproduction of Patriarchal Relations*. Routledge and Kegan Paul, 273 p.
- SOSSON Jehanne (1990). *Les politiques familiales des Etats membres de la Communauté européenne. Modèles familiaux et droit civil : la filiation et ses effets*. Royaume-Uni. Bruxelles : COFACE Documents, 29 p.
- STONE Lawrence (1990). *The Family, Sex and Marriage in England 1500-1800*. <Weidenfeld and Nicolson, 1977>, Penguin Books, 447 p. (édition abrégée).
- STONE Lawrence (1992). *Road to Divorce : England, 1530-1987*. Oxford, New York : Oxford University Press, 460 p.
- STUDY COMMISSION ON THE FAMILY (1983). *Families in the Future : a Policy Agenda for the '80s. Final Report of the Study Commission*. Londres : Study Commission on the Family, 56 p.
- THANE Pat (1993). "Women in the British Labour Party and the Construction of State Welfare, 1906-1939". In KOVEN Seth & MICHEL Sonia, (eds), *Mothers of a New World : Maternalist Politics and the Origins of Welfare States*. New York & Londres : Routledge, 343-377.
- THANE Pat (1991). "Genre et protection sociale. La protection maternelle et infantile en Grande-Bretagne, 1860-1918". *Genèses, sciences sociales et histoire*, n° 6, décembre, 73-97.
- THANE Pat (1991). "Visions of gender in the making of the British welfare state : the case of women in the British Labour Party and social policy, 1906-1974". In BOCK Gisela & THANE Pat (eds). *Maternity and Gender Policies : Women and the Rise of the European Welfare States, 1880s-1950s*. Londres & New York : Routledge, 93-118.
- THANE Pat (1982). *The Foundations of the Welfare State*. Londres & New York : Longman, 383 p.
- TITMUS Richard M. (1987). *The Philosophy of Welfare. Selected Writings of Richard M. Titmuss*. (Edited by Brian Abel-Smith & Kay Titmuss, introduction by S. M. Miller). Allen & Unwin, 282 p.
- TREVELYAN G. M. (1955). *English Social History, a Survey of Six Centuries : Chaucer to Queen Victoria*. Logmans, Green & Co, <1942> 628 p.
- de TOCQUEVILLE Alexis (1989). "Mémoire sur le paupérisme". <1835> *Oeuvres complètes, tome XVI, Mélanges*. Paris : Gallimard, 117-161
- TUNC André (1986). "Coutume et Common Law". *Droits*, n° 3, 51-61.

- CARBASSE Jean-Marie (1986). "Contribution à l'étude du processus coutumier : la coutume de droit privé jusqu'à la Révolution". *Droits*, n° 3, 25-37.
- CASTAN Nicole (1991). "Femmes devant la justice : Toulouse, XVIII<sup>e</sup> siècle". In HAASE DUBOSC Danielle & VIENNOT Eliane. *Femmes et pouvoirs sous l'ancien régime*. Rivages/histoire, 276-284.
- CENTRE DE DROIT DE LA FAMILLE. "Autour de l'enfant". Actes du colloque du 6 mai 1993, organisé par le Centre de droit de la famille de la Faculté de droit. Lyon, 200 p.
- CHAMOIX Antoinette (1973). "L'enfance abandonnée à Reims à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle". *Annales de démographie historique*, 263-285.
- CHARPENTIER Jehanne (19667). *Le droit de l'enfance abandonnée : son évolution sous l'influence de la Psychologie (1552-1791)*. Paris : Presses Universitaires de France (publications de la Faculté des Lettres et Sciences humaines de Rennes), 244 p.
- COLAVOLPE Isabelle (1987). "L'enfant trouvé sous la toise". In *L'enfant abandonné*, op. cit., 409-420.
- COMBES Danièle & DEVREUX Anne-Marie (1991). *Construire sa parenté : reconnaissance, légitimation, dénomination des enfants*. Paris : CSU, 331 p.
- COMMAILLE Jacques, avec HILLCOAT-NALLETAMBY Sarah (1995). "France : une régulation juridico-politique du "privé" à la recherche d'un nouveau modèle démocratique ?". In ASSIER-ANDRIEU Louis & COMMAILLE Jacques (eds). *Politique des lois en Europe : la filiation comme modèle de comparaison*. Paris : LGDJ, 119-183.
- COMMAILLE Jacques (1994). *L'esprit sociologique des lois : essai de sociologie politique du droit*. Paris : PUF, 275 p.
- CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL / SULLEROT Evelyne (1984). *Le statut matrimonial : ses conséquences juridiques, fiscales et sociales*. Paris : Journal Officiel de la République française, 86 p.
- DELAISI Geneviève & VERDIER Pierre (1994). *Enfant de personne*. Paris : Odile Jacob, 364 p.
- DELASELLE Claude (1991). "Les enfants abandonnés de l'Hôtel-Dieu de Paris : l'année 1793". In *Ecole de Rome*, op. cit., 503-512.
- DELASELLE Claude (1975). "Les enfants abandonnés à Paris au XVIII<sup>e</sup> siècle". *Annales*, 187-218.
- DEMARS-SION Véronique (1991). *Femmes séduites et abandonnées au 18<sup>e</sup> siècle : l'exemple du Cambrésis. Hellemmes/Lille : éditions ESTER (LEspace juridique, histoire judiciaire)*, 479 p.
- DEPAUW Jacques (1972). "Amour illégitime et société à Nantes au XVIII<sup>e</sup> siècle". *Annales*, 27, 4-5 (2<sup>e</sup> édition, 1983), 1155-1182.
- DEVILLE Jean-Claude & NAULLEAU Edmonde (1982). "Les nouveaux enfants naturels et leurs parents". *Economie et statistique*, 145, juin, 61-81.
- DEWAEPENAERE Claude-Hélène (1972). "L'enfance illégitime dans le département du Nord au XIX<sup>e</sup> siècle". In GILLET Marcel (éd). *L'homme, la vie et la mort dans le Nord au XIX<sup>e</sup> siècle*. Paris : éditions Universitaires & Lille : Université de Lille III, 139-176.
- DUBESSET Mathilde & ZANCARINI-FOURNEL Michelle (1993). *Parcours de femmes, réalités et représentations : Saint-Etienne, 1880-1950*. Lyon : Presses Universitaires de Lyon, 270 p.
- DUBY Georges (1981). *Le chevalier, la femme et le prêtre : le mariage dans la France féodale*. Paris : Hachette, 312 p.
- DUMARET Annick & ROSSET Dominique Jeanne (1993). *L'abandon d'enfants à Paris : histoire des mères, histoire des enfants, quels secrets ? Rapport de recherche pour l'IDEF, l'ADREMIH et la DASES de Paris*, 78 p.
- DUPOUX Albert (1958). *Sur les pas de Monsieur Vincent : trois cents ans d'histoire parisienne de l'enfance abandonnée*. Paris : Revue de l'Assistance publique à Paris, 415 p.
- DUPRAT Catherine (1993). "Pour l'amour de l'humanité" : *Le temps des philanthropes - La philanthropie parisienne des Lumières à la Monarchie de Juillet, tome I*. Paris : éditions du Comité des travaux historiques et scientifiques, 485 p.

JENSON Jane (1992). Making claims : representation and gender in Sweden and France. Communication à York University, 27 janvier, 25 p.

JENSON Jane & KANTROW Ruth (1990). "Labor Market and Family Policy in France : An Intersecting Complex for Dealing with Poverty". In SCHAFFNER GOLDBERG Gertrude & KREMEN Eleanor (eds). *The Feminization of Poverty : Only in America ?* New York : Praeger, 107-128.

JEORGER Muriel (1987). "L'hymen dans la neige ou sous les tropiques". In *L'enfant abandonné*, op. cit., 421-426.

JONES H. S. (1993). *The French State in Question. Public law and political argument in the Third Republic.* Cambridge University Press, 231 p.

LAGET Mireille (1982). *Naissances : l'accouchement avant l'âge de la clinique.* Paris : éditions du Seuil (l'Univers historique), 351 p. (préface de Philippe Ariès).

LALLEMAND Léon (1885). *Histoire des enfants abandonnés et délaissés : études sur la protection de l'enfance aux diverses époques de la civilisation.* Paris : Alphonse Picard & Guillaumin, 791 p.

LANGLOIS François (1987). "Les enfants abandonnés à Caen, 1661-1820". In *L'enfant abandonné*, op. cit., 307-328.

LAPLAIGE Danielle (1989). *Sans famille à Paris : orphelins et enfants abandonnés de la Seine au XIX<sup>e</sup> siècle.* Paris : Centurion (Paidos Histoire), 204 p.

LAROQUE Pierre, ed (1985). *La politique familiale en France depuis 1945. Rapport du groupe de travail présidé par M. Pierre Laroque.* Paris : Documentation française, 386 p.

LEBRUN François (1975). *La vie conjugale sous l'Ancien Régime.* Paris : Armand Colin, 181 p.

LEBRUN François (1972). "Naissances illégitimes et abandons d'enfants en Anjou au XVIII<sup>e</sup> siècle". *Annales*, 27, 4-5 (2<sup>e</sup> édition, 1983), 1183-1189.

LENOIR Rémi (1992). *Politiques et représentations sociales de la famille. Rapport de recherche pour la MIRE*, 146 p.

LEVY Marie-Françoise, ed, (1990). *L'enfant, la famille et la Révolution Française.* Paris : Olivier Orban, 491 p.

LOTTIN Alain (1970). "Naissances illégitimes et filles-mères à Lille au XVIII<sup>e</sup> siècle". *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 17, avril-juin, 278-332.

MAREC Yannick & MOTOIKE Ritsu (1988). "Enfants abandonnés, sociétés et politiques sociales à Rouen au XIX<sup>e</sup> siècle". *Etudes normandes*, 37, 2, 32-51.

MASKUD monique & NIZARD Alfred (1977). "Enfants trouvés, reconnus, légitimes. Les statistiques de la filiation en France aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles". *Population*, 32, 1159-1219.

MATTEI Jean-François (1995). *Enfant d'ici, enfant d'ailleurs : l'adoption sans frontière. Rapport au premier ministre (avec Marie-Christine Le Boursicot).* Paris : la Documentation française, collection des rapports officiels, 301 p.

MOLINIER Alain (1973). "Enfants trouvés, enfants abandonnés et enfants illégitimes en Languedoc aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles". In *Sur la population française, hommage à Marcel Reinhard.* Paris : société de démographie historique, 445-473.

MOREL Marie-France (1994). *A ciel ouvert : la beauté des lieux à l'Hôpital des Enfants Trouvés à Paris au XVIII<sup>e</sup> siècle.* Communication au colloque franco-espagnol d'histoire de la médecine, Alicante, décembre, 16 p.

OFFEN Karen (1987). "Feminism, Antifeminism, and National Family Politics in Early Third Republic France". In BOXER Marilyn J. & QUATAERT Jean H. (eds). *Connecting Spheres. Women in the Western World, 1500 to the Present.* Oxford University Press, 177-186.

PELTIER Nicole (1995). *Les mères de l'ombre : faire adopter son enfant ?* Paris : les éditions du Cerf, 188 p.

PHAN Marie-Claude (1975). "Les déclarations de grossesse en France (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles) : essai institutionnel". *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome XXII, janvier-mars, 61-88.

PHAN Marie-Claude (1986). *Les amours illégitimes : histoires de séduction en Languedoc (1676-1786).* Paris/Toulouse : éditions du CNRS, 241 p.

## ITALIE

BIMBI Franca (1992). "Parenthood in Italy : Asymmetric relationships and Family Affection". In BJORNBERG Ulla (ed). *European Parents in the 1990s : Contradictions and comparisons*. New Brunswick, the State University of New Jersey : Transaction Publishers, 141-154.

BIMBI Franca (1992). "The gift relationship and the Welfare State cultures in Italy". In LEWIS Jane (ed). *Women and social policies in Europe : Work, Family and the State*. Londres : Edward Elgar Publ, 138-169.

BOGGI Ornella (1994). Qui doit nourrir l'enfant ? L'institution ou la communauté ? Le cas de Milan. Communication présentée au séminaire de Rennes "Qui doit nourrir l'enfant ?", 30-31 août-1<sup>er</sup> septembre, 7 p. (reprise en partie dans la contribution n° 1).

BUTTAFUOCO Annarita (1991). "Motherhood as a political strategy : the role of the Italian women's movement in the creation of the Cassa Nazionale di Maternità". In BOCK Gisela & THANE Pat (eds). *Maternity and Gender Policies : Women and the Rise of the European Welfare States, 1880s-1950s*. Londres & New York : Routledge, 178-195.

CORSINI Carlo A. "L'enfant trouvé : notes de démographie différentielle". *Annales de démographie historique*, 95-101.

<Ecole de Rome> (1991). *Enfance abandonnée et société en Europe, XIV<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle. Rapports et résumés des communications*. Actes du colloque international organisé par la Società italiana di demografica storica, la Società de démographie historique, l'Ecole des hautes études en sciences sociales, l'Ecole française de Rome, le Dipartimento di scienze demografiche (Università di Roma-La Sapienza), le Dipartimento statistico (Università di Firenze), Rome 30 et 31 janvier 1987. Rome : Ecole française de Rome, 1197 p.

KERTZER David L. (1993). *Sacrificed for Honor : Italian Infant Abandonment and the Politics of Reproductive Control*. Boston : Beacon Press. 252 p.

KLAPISCH-ZUBER Christiane (1983). "La "mère cruelle". Maternité, veuvage et dot dans la Florence des XIV<sup>e</sup>-XV<sup>e</sup> siècles". *Annales*, 38/5, septembre-octobre, 1097-1109.

LIBRANDO Vito (1992). "Le divorce en droit italien". In GANGHOFER Roland (ed). *Le droit de la famille en Europe : son évolution depuis l'Antiquité jusqu'à nos jours*. Strasbourg : Presses Universitaires de Strasbourg, 625-631.

da MOLIN Giovanna (1983). "Les enfants abandonnés dans les villes italiennes aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles". *Annales de démographie historique*, 103-124.

MUNOZ-PEREZ Francisco (19 ). "De nouvelles données sur les naissances conçues hors mariage en Italie". *Population*, n° , Notes et documents, 463-473.

PALOMBA Rossella (1988). *The situation of lone parent families in Italy : facts, numbers and laws*. Report prepared for the European Community Report on Lone Parent Families, 55 p.

POCAR Valerio & RONFANI Paola (1995). "Italie : la stratégie des convergences". In ASSIER-ANDRIEU Louis & COMMAILLE Jacques (eds). *Politique des lois en Europe : la filiation comme modèle de comparaison*. Paris : LGDJ, 185-225.

POMPILI PAGLIARI Marcella (1994). Un village SOS a Ostuni. Communication présentée au séminaire de Rennes "Qui doit nourrir l'enfant ?", 30-31 août-1<sup>er</sup> septembre, 2 p.

del RE Alisa (1994). Qui doit nourrir l'enfant ? L'infanzia abbandonata in Italia. Communication présentée au séminaire de Rennes "Qui doit nourrir l'enfant ?", 30-31 août-1<sup>er</sup> septembre, 24 p. (reprise en partie dans la contribution n° 1).

del RE Alisa (1993). "Vers l'Europe. Politiques sociales, femmes et Etat en Italie entre production et reproduction". In GAUTIER Arlette & HEINEN Jacqueline (eds). *Le sexe des politiques sociales*. Paris : Côté-femmes, 37-57.

SAPORITI Angelo (1986). "Famiglie a "rischio" e abbandono dei minori : il caso delle famiglie monoparentali". In Università Cattolica del Sacro Cuore, Centro Studi e Ricerche sulla famiglia (ed). *Reti familiari e bambini a rischio : studi interdisciplinari sulla famiglia*. Milan : Vita e Pensiero, Pubblicazioni della università cattolica, 94-123.

SARACENO Chiara (1995). "The differential acknowledgment of the cost of children for fathers and mothers". Paper presented at the European Forum Conference on "The cost of being a mother, the cost of being a father - Le coût d'être père, le coût d'être mère", Florence, 24-25 mars, 16 p.

## II

### QUI DOIT NOURRIR L'ENFANT QUAND LES PARENTS SONT SÉPARÉS ?

#### LE PÈRE, LA MÈRE ET L'ÉTAT PROVIDENCE

##### Une comparaison France-Angleterre<sup>1</sup>

**Résumé :** Qui doit nourrir l'enfant quand les parents sont séparés ? La mère, par son travail et/ou en trouvant un nouveau pourvoyeur de revenu pour son ménage ? Le père en respectant son obligation alimentaire ? L'Etat par des mesures de politiques sociales ? Nous comparons ici les configurations de réponse à cette question en France et au Royaume-Uni. On peut avancer plusieurs interprétations pour expliquer l'écart entre les situations française et britannique. D'une part, la différence d'intensité des problèmes économiques rencontrés par les familles monoparentales dans chacun de ces pays. En Angleterre, comme aux États-Unis ou au Canada d'ailleurs, la monoparentalité est une composante importante de la pauvreté, alors que le lien entre monoparentalité et pauvreté est beaucoup moins net en France, où « seulement » 30% des familles monoparentales peuvent être considérées comme pauvres ou totalement dépendantes du système redistributif, à comparer aux 60% de situations équivalentes au Royaume-Uni. Une deuxième explication renvoie au fait que la France a développé une politique familiale explicite, visant non seulement l'ensemble des familles, mais aussi les familles monoparentales et cherchant à rendre compatibles, pour les femmes, vie familiale et vie professionnelle. On a ainsi coutume de considérer, dans les comparaisons européennes, la France comme le pays qui a le plus tôt admis le principe d'une intervention publique dans l'espace familial, et l'Angleterre comme un des pays qui se refusent à ce principe sur la base de la protection de l'espace privé. Ce chapitre fournit les données disponibles sur la monoparentalité en France et au Royaume-Uni, sur la désunion et son lien avec la pauvreté, mais aussi sur la recomposition familiale. Ensuite sont abordés les principaux éléments de la configuration des politiques et du débat dans chacun des deux pays étudiés pour la période contemporaine.

---

<sup>1</sup>Claude MARTIN, Ecole Nationale de la Santé Publique, Rennes.

## I. LE PROBLEME DU POINT DE VUE DES DONNEES DISPONIBLES : DIFFERENCES ET CONVERGENCES

Nous fournissons ici les principales données de cadrage sur les situations monoparentales au Royaume-Uni et en France, et plus particulièrement sur les situations post-désunion. En effet, les questions que soulèvent ces situations familiales ne se posent pas dans les mêmes termes dans chacun de ces deux pays, ce qui explique sans doute pour partie que les politiques à leur égard diffèrent également.

### 1. Nombre des ménages monoparentaux et progression du divorce

Les ménages monoparentaux retiennent l'attention des pouvoirs publics et des spécialistes de la famille et des problèmes sociaux depuis maintenant près de vingt ans en France ; depuis la fin des années soixante en Angleterre. Non que ces situations familiales soient soudainement apparues à cette période, mais c'est alors que l'on a créé et popularisé l'expression permettant de désigner l'ensemble des familles où un seul parent, célibataire, séparé, divorcé ou veuf, élève sans conjoint son ou ses enfants<sup>3</sup>. L'intérêt qu'on leur porte est lié à la fois à la progression quantitative du phénomène, mais surtout, nous le verrons, aux problèmes sociaux qu'elles sont susceptibles d'engendrer.

En France, les familles monoparentales comprenant des enfants de moins de 25 ans sont passées de 719 700 en 1968, à 776 260 en 1975, et à 887 040 en 1982, pour atteindre 1 175 444 en 1990 ; soit, de 9,3% des familles avec des enfants de moins de 25 ans en 1968, à 13,2% en 1990. En 1990, ces familles comprenaient 1 897 848 enfants de moins de 25 ans, soit 11,2% des enfants vivant dans une famille. En moyenne, les familles monoparentales comprenaient donc 1,6 enfants, à comparer aux 1,9 enfants des familles comprenant un couple. D'après l'enquête famille de l'INED (1985), deux millions d'enfants de 0 à 18 ans, soit 14,5% des enfants mineurs sont séparés d'au moins un de leurs parents, le divorce en étant la principale cause, avec 1 374 000 enfants de parents divorcés (Villeneuve-Gokalp, 1992). A partir du recensement de 1990, on dispose également du nombre de familles monoparentales définies sans limite d'âge des enfants : 1 601 704 familles sur un total de 9 897 736 familles avec enfants, soit 16,2% de ces familles. Dans un peu plus de 85% des cas, il s'agit d'une mère vivant seule avec ses enfants (les pères seuls représentent 14,5% de ces ménages), et dans plus de six cas sur dix, ces situations sont consécutives à une désunion, et non plus au veuvage, comme par le passé (en 1968, 54,2% des familles monoparentales avec des enfants de moins de 25 ans étaient consécutives au veuvage, ce n'est plus le cas que de 20% en 1990).

Au Royaume-Uni (où l'on prend en compte une limite d'âge différente pour les enfants : 16 ans, ou 19 ans s'ils étudient encore à temps plein), la progression du phénomène de la monoparentalité semble plus importante encore, ce qui fait du Royaume-Uni aujourd'hui un des pays qui connaît le plus fort taux de familles monoparentales en Europe. On est ainsi passé de 499 000 familles monoparentales en 1966, à 750 000 en 1976, 970 000 en 1985, et 1 150 000 en 1989, soit 17% des familles avec des enfants à cette date. En 1991, leur nombre atteignait environ 1 300 000, soit 21% des familles avec enfants, et 2,2 millions d'enfants vivaient dans de telles familles. En moyenne, les familles monoparentales comprennent, comme en France, 1,6 enfants (à comparer aux 1,8 enfants de l'ensemble des familles). Si la tendance actuelle se poursuit, on estime qu'un enfant sur quatre aura vécu le divorce de ses parents avant l'âge de 16 ans (Haskey, 1989) et qu'un tiers même des enfants mineurs pourraient connaître au moins un épisode monoparental. La progression du phénomène depuis le début des années soixante a donc été beaucoup plus forte au Royaume-Uni qu'en France. L'écart perceptible pourrait même

<sup>3</sup>. Rappelons que la notion de "famille monoparentale" a été introduite dans les catégories officielles de l'INSEE pour le recensement de 1982.

(Source : Monnier et De Guibert-Lantoine, 1991)	1965	1970	1975	1980	1985	1987	1988	1989
<b>Angl-Galles</b>	10,7	16,2	32,2	39,3	43,8	41,5	42	41,7
<b>F</b>	10,7	12	15,6	22,2	30,4	30,8	31,2	31,1
<b>I</b>			3,1	3,2	4,1	6,5		
<b>P</b>						10,8	10,9	11,6

Tableau 3 : Indice synthétique de divortialité (divorces pour 100 mariages) (Hantrais, 1992)

La différence est tout à fait significative en matière de divorce. Dès le début des années soixante-dix, le taux de divorce a progressé beaucoup plus vite en Angleterre qu'en France, pour atteindre un écart de plus de 10 points, en 1975 l'indice synthétique de divortialité y était même de plus du double. Au Royaume-Uni, le nombre annuel de divorces a atteint un pic en 1986 avec 168 000 divorces, puis s'est stabilisé aux alentours de 153 000. En France, le pic est également atteint en 1986, avec 106 709 divorces prononcés, mais la baisse qui a suivi, avec environ 105 000 divorces sur la période 86-91, n'a pas duré. En 1992, on aurait dénombré près de 108 000 divorces, ce qui a porté l'indice de divortialité à 32,6%.

En revanche, la progression du phénomène des naissances hors du mariage est assez analogue en France et en Angleterre, comme l'indique le tableau 4. On pourra noter cependant le très important écart qui sépare la France et l'Angleterre d'un côté, et le Portugal et l'Italie, de l'autre.

(Source : Eurostat, 1991)	1965	1970	1975	1980	1985	1988	1989
<b>Angl-Galles</b>	7,3	8,0	9,0	11,5	18,9	25,1	26,6
<b>F</b>	5,9	6,8	8,5	11,4	19,6	26,3	28,2
<b>I</b>	2,0	2,2	2,6	4,3	5,4	5,8	6,1
<b>P</b>	7,8	7,3	7,2	9,2	12,3	13,7	14,5

Tableau 4 : Taux de naissances hors du mariage (pour 100 naissances vivantes) (Hantrais, 1992)

En 1992, le pourcentage de naissances hors du mariage était de 33,2 % en France, de 30,8% au Royaume-Uni, de 16,1% au Portugal et de 6,8% en Italie. En France, ces naissances correspondent à des naissances intervenues chez des couples de cohabitants. Moins de 10% des enfants nés hors mariage demeureront de père inconnu. En fait, la proportion de naissances survenant chez des femmes ne vivant pas en couple (que cette situation soit volontaire ou, le plus souvent subie) est restée pratiquement inchangée depuis 25 ans, aux alentours de 3 à 4% de l'ensemble des naissances.

	en %	
Enfants	mères sans conjoint	mères en couple
scolarisés	12,5	9,2
<b>gardés à domicile</b>	<b>28,4</b>	<b>32,5</b>
par la mère	11	19,4
la famille	13,4	9,2
autre	4	4
<b>gardés hors du domicile</b>	<b>59</b>	<b>58,3</b>
crèche	18,1	11,4
nourrice	22,7	25,1
famille	11,7	14,2
autre	6,5	7,5
<b>Ensemble</b>	100	100

Tableau 5 : Répartition des enfants de moins de trois ans révolus, de mère active occupée selon leur mode de garde en 1990 (source INSEE, enquête familles)

53% des 200 000 enfants de moins de trois ans vivant avec une mère sans conjoint actives sont gardés à l'extérieur : à l'école (12,5%), en crèche (18,1%) ou en nourrice (22,7%). Les autres sont gardés à domicile (28,4%), le plus souvent par la famille ou par la mère elle-même, ou bien encore hors du domicile, mais dans la famille (11,7%). Si la mère a un emploi, l'enfant est plus souvent scolarisé avant trois ans que dans les familles bi-parentales.

En 1990, au Royaume-Uni, environ 40% des mères seules exerçaient une activité professionnelle, dont plus de la moitié à temps partiel (Bradshaw & Millar, 1991 ; Glendinning & Millar, 1992) ; 20% étaient au chômage et 40% inactives<sup>5</sup>. Le niveau d'éducation moyen est tout aussi faible qu'en France, puisque la moitié des mères n'ont pas de diplôme ou de qualification. Mais, l'écart avec la situation française est cependant considérable : les mères seules y sont beaucoup moins souvent actives (et le plus souvent à temps partiel), plus souvent au chômage et près de deux fois plus souvent inactives. De plus, la proportion de mères seules sur le marché du travail a chuté nettement au Royaume-Uni sur la période récente : elle est passée de 50% en 1973-1975 à 47% en 1977-1979 (22% à temps plein, 24% à temps partiel) et à 39% en 1986-1988 (17% à temps plein, 22% à temps partiel). La chute est donc surtout sensible pour l'emploi à temps plein, et ce d'autant plus qu'il y a un enfant en bas âge ou d'âge préscolaire. Ainsi, quand en 1977-79, 13% des mères seules avec au moins un enfant de moins de cinq ans avaient un emploi à temps plein, en 1985-87, il n'en restait plus que 9%. Sur la même période, pourtant, le taux de participation des femmes au marché du travail a augmenté. En effet, en 1986-1988, 56% des femmes mariées avaient un emploi (18% à plein temps, 38% à temps partiel). On assiste en quelque sorte à un processus inverse à ce qui se passe en France, où les mères sans conjoint sont plus présentes que les mères en couple sur le marché du travail, malgré les handicaps qui se dressent sur leur chemin du fait de leur relativement faible niveau d'étude et de qualification.

En 1989, les mères sans conjoint se répartissaient comme suit entre temps partiel, temps complet, chômage et inactivité, en fonction de l'âge de leur dernier enfant (tableau 6) et du nombre d'enfants à charge (tableau 7) :

5 Pour une comparaison des écarts et des effets des politiques en direction de ces ménages en France et en Angleterre, on peut se reporter au travail de John Baker (1991) ou à celui de Mavis Maclean (1991).

	en %		
	Mères sans conjoint		Mères mariées
	Enquête DSS 1989	GHS 1987	GHS 1987
<b>Total</b>			
Emploi tps plein	19	18	17
Emploi tps partiel	21	24	37
pas d'emploi	60	58	46
(effectifs)	(1323)	(1254)	(8654)
<b>le plus jeune enfant a moins de 5 ans</b>			
emploi tps plein	8	9	9
emploi tps partiel	14	11	25
pas d'emploi	78	80	66
(effectifs)	(631)	(472)	(3560)
<b>le plus jeune enfant a plus de 5 ans</b>			
Emploi tps plein	30	23	22
Emploi tps partiel	27	32	46
pas d'emploi	43	45	32
(effectifs)	(692)	(782)	(5094)

Tableau 8 : L'emploi des mères seules et des mères mariées dans l'enquête du Ministère de la sécurité sociale de 1989 et dans le recensement de 1987 (le travail à temps plein est supérieur ou égal à 30 heures par semaine ; le temps partiel inférieur à 30 heures)

Mais la première cause de l'importance du travail à temps partiel parmi les femmes seules tient certainement au problème de la garde des enfants : 46% des mères sans conjoint disent ne pas faire garder leurs enfants ; 19% ont recours à une garde pour les enfants d'âge préscolaire, 30% pour les enfants d'âge scolaire et 6% dans les deux cas (enquête du DSS de 1989). Si l'on exclut celles qui ne font pas garder leurs enfants, 42% payent pour le faire et y consacrent en moyenne 22% de leur revenu. Les mères seules font très majoritairement appel à leur réseau pour faire garder les enfants d'âge préscolaire : 65,6% sont dans ce cas. Le plus souvent, elles font appel à leur mère ou leur belle-mère (un tiers des cas), à d'autres membres de leur parenté (14%), à un ami ou un voisin (12%), à l'ex-conjoint (dans seulement 4% des cas). Le recours à un autre système de garde (crèches privées ou publiques, assistante maternelle, etc.) est donc minoritaire.

Les emplois occupés au Royaume-Uni par les mères sans conjoint sont faiblement qualifiés : 67% sont employées : secrétariat et emplois de bureau (28%), vente et restauration (21%), autres emplois de service (6%), employées de maison (12%). Les ouvrières représentent 13%, les professions intermédiaires 14% et les cadres et managers 3% du total des actives employées.

En 1989, le salaire net moyen par semaine des mères sans conjoint était de 78,1 £, soit environ 3124 francs par mois et donc moins de la moitié du salaire moyen des Françaises. Si l'on ne tient compte que de celles qui ne touchaient pas le complément de l'*Income Support*, le salaire net moyen mensuel était de 4380 francs. A titre de comparaison, le salaire brut moyen mensuel des pères seuls était au Royaume-Uni de 6500 francs et celui des hommes en général de 9588 francs. En 1992, le revenu brut moyen disponible par semaine d'une famille monoparentale avec deux enfants (soit 180,23 £) ne représentait que 38% du revenu brut moyen d'une famille bi-parentale avec deux enfants (soit 472,2 £). En 1980, cette proportion était de

La situation au Royaume-Uni apparaît encore moins favorable. Dans leur enquête de 1989, Bradshaw et Millar ont établi que seulement 29% des parents isolés percevaient une pension de leur ex-conjoint : les mères célibataires dans 13% des cas, les mères séparées dans 32% des cas et les divorcées dans 40% des cas. En moyenne, ces pensions ne contribuaient que pour 7% au revenu total de ces ménages. Leur montant moyen (pension alimentaire pour les enfants et pour la mère) était, en 1989, de 26 £ par semaine (soit environ 1040 francs par mois). Le montant moyen de la pension alimentaire stricto sensu par enfant était de 16 £ par semaine (soit environ 640 francs par mois), le mode étant de 10 £ par semaine (soit 400 francs par mois). Parmi les mères qui ne percevaient pas de pension alimentaire, une sur cinq disait qu'elle n'en voulait pas et 29% pensaient que le parent non-gardien ne pourrait de toute façon pas payer, car il était au chômage ou insolvable. Sur la population des parents non-gardiens qui ne versaient de pension alimentaire ni pour les enfants ni pour la mère, Bradshaw et Millar ont estimé que 41% pourraient en fait verser quelque chose.

Une fois encore, il semble que la situation se soit dégradée depuis quelques années. En 1981, selon Maclean et Eekelaar (1983), les deux tiers des mères seules divorcées après 1971 recevaient une contribution régulière de leur ex-conjoint et, dans la moitié des cas, cette contribution se prolongeait même si elles se remariaient. Ils montraient également que le non-paiement était dû principalement au fait que les pères soient au chômage. En cela, il semble bien que les constats des experts français et britanniques convergent. Le non-paiement est plus un problème d'insolvabilité que de refus.

#### 4. LA VULNERABILITE ECONOMIQUE DES MENAGES MONOPARENTAUX

Si, au cours des vingt dernières années, en France, les situations monoparentales se sont relativement banalisées, atténuant quelques-uns des stigmates dont on marquait les mères seules jusqu'à la fin des années soixante <sup>6</sup>, elles continuent de poser aux pouvoirs publics de nombreuses questions, en particulier financières, du fait de leur vulnérabilité économique (CERC, 1987). Même si une minorité seulement des familles monoparentales font l'objet de mesures de revenu minimum (environ un quart des familles bénéficiaires de prestations familiales), il est incontestable que nombre d'entre elles connaissent ce que l'on dénomme aujourd'hui la précarité et que la monoparentalité continue d'être le plus souvent perçue comme un "risque social". L'apparition d'une « nouvelle pauvreté » dans le courant des années quatre-vingt, c'est-à-dire une pauvreté conçue comme une menace pesant sur des personnes aptes au travail, qui ont connu un « accident de trajectoire », basculant ainsi dans la sphère de la précarité, n'est pas pour rien dans le maintien de cette association entre instabilité familiale et risque social. Parmi les accidents de trajectoire, on trouve bien sûr au premier rang la perte de l'emploi, mais les ruptures familiales apparaissent également comme une source de désinsertion et d'exclusion. Le CERC (1993) a ainsi mis en évidence récemment, à partir des résultats de l'enquête « situations défavorisées » de 1986-1987, les rapports qui existent entre chômage et rupture conjugale, l'un entraînant l'autre et réciproquement, jusqu'à provoquer des situations de précarité ou d'exclusion sociale (voir aussi Castel, 1991 ; CERC, 1991 ; Martin, 1993).

---

<sup>6</sup>. Pour en prendre la mesure, on peut se référer à l'histoire du traitement social et scientifique de ces situations familiales (Lefaucheur, 1989, 1991 ; Le Gall & Martin, 1987 ; Lefaucheur & Martin, 1993), qui montre à quel point elles ont toujours inquiété les savants et les politiques, pour les effets moraux et psycho-éducatifs désastreux qu'on attribuait, en particulier, aux naissances illégitimes et aux désunions.

anniversaire, donne également droit aux prestations de l'assurance maladie et maternité, si nécessaire. Le coût global de cette prestation était de 4 milliards de francs en 1992.

Pour les bénéficiaires du RMI, le tableau 10 montre que la quasi-totalité (94%) des parents isolés qui le perçoivent sont des mères. Pour une femme seule avec un enfant, le RMI représentait en 1983 51,5% de ses ressources totales (soit en moyenne 3883 francs) et lui permettait de compter sur 87,2 francs de ressources par unité de consommation et par jour. Une mère seule avec deux enfants disposait de 4668 francs (dont 40,1% de RMI) et de 86,7 francs de ressources quotidiennes par unité de consommation.

	montant moyen du RMI en francs	Effectifs des bénéficiaires	%
<b>Couples</b>	entre 1993 et 2134 selon le nbre d'enfants	142 722	<b>21</b>
<b>Familles monoparentales</b>	entre 1563 et 2094 selon le nbre d'enfants	137 990	<b>20,3</b>
femmes seules	entre 1563 et 1936 selon le nbre d'enfants	130 140	19,1
hommes seuls	entre 1897 et 2094 selon le nbre d'enfants	7850	1,1
<b>Personnes isolées</b>	entre 1651 (femme isolée) et 1791 (homme isolé)	397 736	<b>58,7</b>
<b>Ensemble</b>	<b>1837</b>	<b>678 448</b>	<b>100</b>

Tableau 10 : Montant moyen du RMI et nombre de bénéficiaires par type de famille  
(source CNAF, 1993)

Une proportion croissante de ces familles dépendent des prestations de complément de revenu ou de revenu minimum (*Supplementary Benefit*, remplacé en 1988 par l'*Income Support*). En 1971, 246 000 parents seuls touchaient le *Supplementary Benefit*, soit 37% des parents seuls ; en 1986, ils étaient 606 000, soit 59%. En 1979, 309 000 mères seules touchaient le *Supplementary Benefit*, soit 45% des mères seules ; en 1989, 737 000 mères seules recevaient l'*Income Support*, soit 70% des mères sans conjoint (Millar, 1992). Sur l'ensemble des enfants dont les parents bénéficiaient de cette prestation de complément de revenu, 62% appartenaient à une famille monoparentale. Maclean et Eekelaar (1993) indiquent que 66% des familles monoparentales dépendaient totalement de l'*Income Support* en 1990.

	1979	1988	% d'augmentation
<b>Supplementary Benefit ou Income Support</b>	318000	722000	+ 127%
	37,8%	71,5%	
avec bénéficiaires dépendants	558000	1235000	+ 121%
	39,8%	77,2%	
<b>Family Income Supplement ou Family Credit</b>	42000	122000	+ 190%
	5%	12%	
avec bénéficiaires dépendants	73000	191000	+ 161%
	5,2%	11,9%	
<b>parents seuls</b>	840000	1010000	+ 20%
<b>dépendants</b>	1400000	1600000	+ 14,3%

Tableau 12 : Nombre de parents seuls et de dépendants bénéficiaires du *Supplementary benefit* ou de l'*Income Support*, et du *Family Income Supplement* ou du *Family Credit* en 1979 et 1988

Bradshaw et Millar ont établi qu'environ 85% des mères sans conjoint interrogées dans leur enquête en 1989 avaient bénéficié de l'*Income Support*, à un moment ou à un autre, depuis leur entrée en situation monoparentale. En moyenne, ces parents ont reçu cette prestation pendant deux ans et demi (23% la recevaient depuis moins d'un an ; 44% depuis plus de trois ans). Si elle leur fournissait une garantie de ressources, une permanence, et en cela peut être jugé indispensable, il faut souligner que cette garantie est d'un niveau très faible et ne leur permet pas de marge de manoeuvre financière, sans parler des effets de stigmatisation qui accompagnent le fait d'être bénéficiaire d'un tel revenu minimum que l'on doit aller chercher chaque semaine.

En 1992, 982 000 parents seuls ont demandé l'*Income Support* (52 000 pères seuls, 448 000 mères célibataires, 15 000 veuves, 194 000 divorcées et 273 000 séparées), dont 79 000 en tant que complément d'un salaire. A titre d'exemple, un parent seul avec un enfant reçoit en moyenne 67,55 £ d'*Income Support* (auxquelles peuvent s'ajouter 15,05 £ par enfant supplémentaire), soit environ 2700 francs par mois. Les derniers chiffres dont nous disposons indiquent que neuf mères célibataires sur dix perçoivent l'*Income Support*, une mère séparée ou divorcée sur deux et un père seul sur trente.

## 5. LA RECOMPOSITION FAMILIALE

On étudie depuis peu en France le phénomène des recompositions familiales. Cet intérêt qu'on leur manifeste, souvent pour souligner leur progression considérable, n'est probablement pas anodin. On ne peut manquer d'être frappé par l'image sociale de ces "nouvelles familles". Si elles partagent historiquement avec les familles monoparentales un certain nombre de stigmates issus d'un passé de "haine des secondes noces" (Lefaucheur, 1993), elles sont aujourd'hui présentées sous un jour beaucoup plus "sympathique" et réconfortant, dans les médias notamment : les familles recomposées sont les nouvelles familles nombreuses, de véritables petites tribus dans lesquelles adultes et enfants font l'apprentissage d'une nouvelle "démocratie familiale", forgent de nouvelles normes, voire même une nouvelle figure du lien familial (Théry & Valetas, 1993 ; Le Gall & Martin, 1993).

Pour autant, la recomposition n'est pas l'issue de toutes les situations monoparentales. Pour recomposer une famille, il faut le vouloir, d'une part, et le pouvoir, de l'autre. Si les données disponibles soulignent le fait que l'on recompose plus souvent une famille dans les milieux populaires que dans les couches moyennes ou aisées, notamment pour des raisons économiques, il faut sans doute nuancer ce constat en tenant compte des logiques des acteurs eux-mêmes et des contraintes dans lesquelles se dessinent leurs trajectoires conjugales et familiales (Martin, 1994).

En 1990, en France, sur 14,1 millions de jeunes de moins de 19 ans, 88% vivaient avec leurs deux parents ; 1,4 million dans des familles monoparentales, soit environ 10% de ces enfants (89% d'entre eux avec leur mère) et 750 000 dans des familles recomposées (c'est-à-dire avec un de leurs parents et un beau-parent), soit 5,5% des enfants mineurs (Desplanques, 1993)<sup>7</sup>. A partir d'une enquête de 1985, P. Festy (1989) a estimé que sur 100 enfants de parents divorcés, 85 ont vu leur père et/ou leur mère constituer un nouveau couple. Parmi eux, 31 ont vu leur père renouer une nouvelle union alors que leur mère vivait seule, et 17 avaient une mère qui revivait en couple alors que leur père vivait seul. Mais 37 ont vu leurs deux parents former un nouveau couple. Et le plus souvent, ils avaient au moins un demi-frère ou soeur : parmi les 85 dont au moins l'un des parents vivait avec un nouveau conjoint, 66 étaient dans cette situation. A 19 d'entre eux seulement, la nouvelle union de l'un de leurs parents, ou des deux, n'avait pas donné de demi-frères ou soeurs. Ces quelques données montrent que, suite au divorce de leurs parents, la plupart des enfants auront au moins un beau-parent, même si le plus souvent, ils ne vivront avec lui que par intermittences (Le Gall, 1993)<sup>8</sup>.

P. Festy (1988) a étudié l'impact de quelques variables sur la formation d'une nouvelle union, légitime ou non, après un divorce. Plusieurs facteurs interviennent : le sexe, l'âge et le niveau d'étude. Les hommes forment de nouveaux couples plus souvent et plus rapidement que les femmes ; ils se remarient plus souvent et ce d'autant plus qu'ils sont diplômés, contrairement aux femmes qui légitiment d'autant moins leurs unions qu'elles sont plus diplômées. Villeneuve-Gokalp souligne également cet écart des logiques de recomposition entre hommes et femmes. Celles-ci semblent avoir plus de défiance, voire de réticences, à l'égard de

---

<sup>7</sup> En 1985, d'après les résultats de l'enquête "situations familiales" réalisée par l'INED en collaboration avec l'INSEE, ces estimations étaient les suivantes : 1 120 000 enfants mineurs vivaient dans une famille monoparentale et 680 000 dans une famille recomposée, dans près de 80% des cas avec leur mère et son nouveau conjoint (Léridon & Villeneuve-Gokalp, 1988 ; Villeneuve-Gokalp, 1993). La progression du nombre d'enfants concernés par la recomposition familiale est donc considérable : 70 000 enfants de plus en 5 ans, soit plus de 10% d'augmentation.

<sup>8</sup> En effet, les pères, le plus souvent non-gardiens, renouant plus fréquemment une relation que les mères, et ayant plus souvent de nouveaux enfants, "la complexité familiale est donc souvent vécue à distance" (Festy 1989).

dans le temps, puisque quatre ans après le divorce, près de 60% des femmes ont connu une nouvelle union et que ce pourcentage n'a guère progressé sept ans plus tard. Tout se joue donc dans les premières années qui suivent la rupture<sup>11</sup>. Si l'on observe maintenant la palette des trajectoires conjugales après la rupture, on constate que les cas les plus nombreux sont ceux des femmes restées durablement seules après la rupture (34%). Viennent ensuite les femmes qui, après un épisode de vie seule, ont formé un couple, d'abord informel, avant sa légalisation (29%). Les mariages directs après la rupture (17%) ou les cohabitations durables (11%) ne sont pas négligeables. En revanche, les parcours plus complexes sont plus rares.

A la lumière des données disponibles, on perçoit la diversité des trajectoires post-divorce. Le fait que 40% des enfants ne vivant pas avec leurs deux parents appartiennent à des familles recomposées ne doit pas faire oublier que la majorité de ces enfants continuent de vivre dans des familles monoparentales<sup>12</sup>. Si les mères les plus jeunes conçoivent aisément et ont les opportunités de former de nouveaux couples, solution qui peut en outre améliorer leur situation économique, il faut se souvenir que les mères seules ont plus souvent plus de quarante ans et des enfants pré-adolescents ou adolescents et que nombre d'entre elles ont le sentiment d'avoir après leur rupture retrouvé une autonomie qu'elles avaient perdue lors de leur vie de couple, d'où d'importantes réticences à envisager, pour elles-mêmes et a fortiori pour leurs enfants, la recomposition (Martin, 1994). Il ne semble donc pas que la recomposition (en particulier dans le cadre du remariage) soit le scénario le plus couramment adopté par les mères seules.

Les familles recomposées font depuis une quinzaine d'années l'objet de travaux de recherche en Grande-Bretagne (Ferri, 1995). La plupart des connaissances sur ces situations familiales proviennent de l'enquête nationale sur le développement de l'enfant (*National Children Development Survey*), qui porte sur tous les enfants nés la même semaine de 1958 (17000 individus). Cette enquête longitudinale à passages répétés permet de tester un certain nombre d'hypothèses sur les effets à court, moyen et long termes liés au fait de grandir dans telle ou telle configuration familiale. Les premières données nationales disponibles datent de 1991. Le recensement annuel des ménages a ainsi établi cette année-là que 8% des familles avec enfant à charge contenaient au moins un enfant d'une union antérieure, que cette union soit ou non légitime. Dans 86% des cas, ces familles comprenaient des enfants d'une première union de la femme seulement, dans 6% des cas, elles comprenaient des enfants d'une première union de l'homme seulement, et dans 6% des cas les enfants provenaient d'une union antérieure de chacun des deux nouveaux partenaires. Ces familles recomposées sont principalement consécutives à un divorce. A la différence de la France, le remariage reste fréquent : en 1991, 32% des mariages impliquaient au moins un divorcé (ce qui n'était le cas que 14% des mariages en 1971). Les travaux disponibles soulignent également que les remariages sont plus fragiles que les premiers mariages.

Dans une enquête menée en 1984 à partir d'une cohorte d'enfants de 16 ans, Elsa Ferri a fourni d'autres informations sur ces ménages. Dans son échantillon, 5% de ces enfants vivaient dans une famille recomposée, le plus souvent avec un beau-père (3,9%), moins souvent

---

<sup>11</sup> Si l'on compare chaque génération de femmes séparées entre elles, on constate une progression continue de la proportion de cohabitation parmi ces nouvelles unions et donc, parallèlement, une diminution de la proportion de remariages. Pour les femmes divorcées entre 1970 et 1974, qui ont formé une nouvelle union dans les quatre années qui ont suivi, 34% étaient des cohabitantes ; pour les femmes divorcées entre 1975 et 1978, le pourcentage est de 40,7% ; enfin, pour celles qui ont divorcé entre 1979 et 1981, il est de 48,5%. La moitié des nouvelles unions post-divorce seraient donc aujourd'hui des cohabitations. En outre, celles-ci ne sont pas nécessairement converties par la suite en unions légitimes.

<sup>12</sup> En outre, il ne faut pas se laisser piéger par "l'effet de catégorie", que ce soit pour les familles monoparentales ou recomposées. En effet, chacune de ces expressions recouvre une grande diversité de configurations et de problèmes. C'est tout particulièrement le cas pour la notion de "famille recomposée" (Léridon, 1993)

## II. LE PROBLEME DU POINT DE VUE DES POLITIQUES : L'INTERVENTION DE L'ETAT POUR FAIRE FACE AU PROBLEME DE LA PAUVRETE DES MENAGES MONOPARENTAUX ET DU RESPECT DE L'OBLIGATION ALIMENTAIRE

Dans cette partie, nous restituons chronologiquement la manière dont sont apparues et dont ont évolué les principales mesures ou politiques à l'égard des parents isolés et tout particulièrement des parents séparés et divorcés. Nous nous limiterons à la période qui s'étend du début du siècle à aujourd'hui, dans la mesure où elle correspond à l'étape d'émergence puis de mise en oeuvre des systèmes de sécurité sociale, en France comme au Royaume-Uni. De manière à avoir une vision plus claire, nous aborderons successivement chacune des configurations nationales, et privilégierons les mesures directement destinées à ces ménages.

### II-1 LA CONFIGURATION FRANÇAISE :

#### 1- Les logiques hétérogènes de la politique familiale française

Sans bien sûr revenir ici dans le détail sur l'histoire de la politique familiale en France (voir Prost, 1984 ; Laroque, 1985 ; Messu, 1992 ; Villac, 1992 ; Pitrou, 1995), il est bon de rappeler que l'intervention de l'Etat auprès des ménages monoparentaux ou des enfants séparés d'un de leurs parents a marqué un tournant important de cette politique. Même si celle-ci, vue de l'étranger, est souvent réduite aux seuls enjeux natalistes, les objectifs poursuivis par les pouvoirs publics ont toujours été multiples et ambigus. En fait, dès le départ, s'expriment deux courants principaux qui peuvent être considérés comme antagonistes :

- l'un, libéral et familialiste, héritier de certains courants du catholicisme social très présents dans le milieu du grand patronat français du XIX<sup>e</sup> siècle, préconise le principe du « sursalaire familial », dans l'optique de stabiliser la main d'oeuvre et d'accroître ainsi sa productivité, valorisant en cela la famille comme institution, structure intermédiaire et communautaire, garante de la paix sociale;

- l'autre, nataliste, plutôt d'origine laïque et hygiéniste, est favorable à l'intervention de l'Etat pour accroître la population de la Nation et s'appuie notamment sur les premiers travaux des démographes et de tous ceux qui associent prospérité, croissance et accroissement de la population.

A la fin des années trente, face au risque d'un nouveau conflit mondial, un consensus se forme entre ces deux courants pour adopter les premiers décrets-lois de la politique familiale française, dont la perspective est dans un premier temps résolument nataliste, au sens où il s'agit de soutenir économiquement les familles nombreuses (de trois enfants et plus). A cela s'ajoutent rapidement des mesures familialistes, initiées sous le Gouvernement de Vichy, et visant explicitement à maintenir ou à ramener les femmes au foyer. Cette perspective domine jusqu'au milieu des années cinquante. Dans une certaine mesure, on peut même considérer que la question familiale a été prioritaire dans la construction du dispositif français de protection sociale. « *En 1949, les dépenses maternité, famille représentent près de 42% des dépenses de protection sociale : c'est le premier risque pris en compte par la Sécurité sociale, financièrement parlant* » (Join-Lambert, 1994, p. 441). Cette priorité accordée à la protection de la famille, mais aussi le natalisme et le familialisme des origines, ont marqué durablement l'image de la politique familiale française à l'étranger.

leurs ressources, représentent encore aujourd'hui 40% de l'ensemble des prestations versées par les CAF (qui, ne l'oublions pas, versent des prestations destinées aussi bien au logement, aux handicapés, et même depuis 1988, aux plus démunis avec le revenu minimum d'insertion).

Mais on se doit évidemment de souligner la progression de la part des allocations soumises à condition de ressources à partir de 1974 et ce jusqu'en 1985. Selon la Commission des comptes de la sécurité sociale, la part des prestations sous conditions de ressources dans l'ensemble des prestations est passée de 13,6% en 1970 à près de 40% en 1974, et même à 47% en 1985, pour diminuer à nouveau ensuite, jusqu'à 32% en 1992. Les données de la CNAF présentées par M. Villac (1992) diffèrent quelque peu sur ce point, puisqu'elles indiquent que les prestations soumises à condition de ressources deviennent majoritaires en 1983 et le sont restées depuis lors, dépassant même de près de 20 milliards de francs les dépenses des autres prestations, avec plus de 100 milliards de francs distribués en 1990. Les experts admettent en tous cas que, « *d'une manière générale, le manque à gagner qu'entraîne la présence de plusieurs enfants n'est pas compensé par les aides à la famille et a donc pour conséquence un niveau de vie nettement inférieur des familles nombreuses par rapport aux familles sans enfant* » (Join-Lambert, 1994, p. 448).

Malgré son importance <sup>16</sup> et sa diversité <sup>17</sup>, la politique familiale française ne semble par ailleurs pas encore à la mesure des mutations qu'impose le travail salarié des femmes en matière de modes de garde.

## 2. Le débat politique autour de l'API : les logiques en présence et la question du retour à l'emploi

Les débats qui ont entouré la série de mesures prises en 1976, dans le cadre de la politique familiale du gouvernement (Simone Veil est alors Ministre de la Santé et présentera le projet au Sénat et au Parlement), peuvent nous permettre de rechercher quelques-uns des fondements de ces mesures, parmi lesquelles la création de l'API apparaît comme la plus innovante, voire la plus ambitieuse. Quels étaient alors les objectifs poursuivis, explicites ou implicites, les points de tension, les différents arguments avancés, mais aussi, pour reprendre les termes de Nadine Lefaucheur, le moindre mal ou le pire mal, en ce domaine ?

Les mesures proposées par le Gouvernement s'inscrivent dans un vaste projet de réforme conçu dans le cadre du VIIème Plan, dont le Ministre de la Santé annonce les grandes lignes (simplification et unification de certaines allocations par la création du complément familial projet de création d'équipements collectifs pour l'accueil de la petite enfance, agrément de nouvelles assistantes maternelles, projet d'extension du bassin de logement HLM, etc.), tout en montrant que le contexte impose de se limiter dans un premier temps à quelques mesures :

- création d'une prestation familiale nouvelle en faveur des mères isolées ;
- institution d'un congé postnatal pour les mères fonctionnaires et assimilées ;
- prolongation jusqu'à 45 ans de l'âge limite de recrutement par concours des fonctionnaires de catégorie A pour les femmes ayant élevé au moins un enfant ;

---

<sup>16</sup> . La France consacrait en 1989 10% des dépenses de protection sociale à sa politique familiale (c'était 17% en 1970 et 11% en 1980), à comparer aux 11% du Royaume-Uni en 1989, aux 7% du Portugal et aux 4,8% en Italie. En pourcentage du PIB, les données pour 1990 sont les suivantes : 2,8% pour la France, 2,3% pour l'Angleterre, et 1,2% pour le Portugal (J.P. Dumont, 1993).

<sup>17</sup> . Puisque la politique familiale recouvre à la fois l'action de l'Etat, des municipalités (services gratuits, financement des écoles), des départements (aide sociale à l'enfance, crèches) et de la Sécurité sociale (sans oublier le rôle que joue l'action sociale des CAF qui prend souvent la forme de services (crèches, halte-garderies, centres sociaux) et de secours.

*d'apparaître comme un complément de revenu destiné à compenser les charges familiales, l'allocation de parent isolé doit être considérée comme un revenu de remplacement. Elle prend, en effet, le relais du salaire qui disparaît avec le soutien de famille. Elle est d'ailleurs servie à titre temporaire, pendant le temps reconnu nécessaire à la recherche d'un emploi ou à l'éducation d'un enfant en bas âge dont la présence au foyer fait obstacle à l'exercice d'une activité professionnelle » (p.11). Par cette mesure, il n'est donc pas question de créer un dispositif d'assistance, mais bien un système de protection de la transition entre la situation de mère au foyer et celle de mère active, tout en permettant à ces mères de s'occuper de leur enfant en bas âge (évitant ainsi des solutions plus drastiques, comme le placement).*

- Cette disposition présente par ailleurs trois autres avantages : éviter le recours à l'Aide sociale à l'enfance pour des enfants qui seraient autrement dans des situations économiques et familiales très difficiles ; éviter le recours à l'interruption volontaire de grossesse, dont la Loi a été récemment votée ; permettre la sortie du dispositif d'aide sociale ou d'assistance. Sur ce dernier point, il sera fait mention de tous les défauts des mesures d'aide sociale auxquelles permet d'échapper l'API : le caractère subsidiaire de l'Aide sociale par rapport à l'obligation alimentaire qui fait que l'administration peut exercer des recours contre les débiteurs alimentaires, ici les ascendants ; l'hypothèque légale sur les biens du bénéficiaire, c'est-à-dire son logement s'il en est propriétaire, et la récupération sur succession ; son caractère ponctuel, l'aide sociale étant accordée au coup par coup en fonction de potentialités financières très inégales des collectivités locales ; et enfin son caractère stigmatisant.

Plusieurs problèmes sont soulevés lors de ces séances d'examen :

- les difficultés pratiques de mise en oeuvre, en particulier sur le plan administratif : comment ouvrir rapidement l'accès au droit alors qu'il faut à la fois contrôler les ressources, pour calculer le montant de cette allocation différentielle, et la réalité de l'abandon ou de l'isolement (sur ce point, la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée préconisera le contrôle a posteriori) ? Comment, et avec quelle périodicité, effectuer la révision des situations, connaissant leur mobilité importante ? Quelles ressources, et notamment quelles allocations, faut-il éventuellement prendre en compte ou exclure dans le calcul du montant (à noter que le Sénat évoque la prise en compte « le cas échéant » du montant des pensions alimentaires, qui pourraient donc éventuellement, mais pas nécessairement, venir en retrait du montant des allocations versées) ?

- des risques de fraude de la part des bénéficiaires (« le travail au noir notamment »), mais aussi la dissimulation des changements de situation conjugale (« la preuve du concubinage sera sans doute difficile à établir et le contrôle de cette condition relativement malaisé » (p.31).

- Sur quelle base faut-il indexer le montant de la prestation : celle du SMIC, en référence à la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF), celle de l'indice des prix à la consommation ou encore celle de la moyenne des salaires) ? Ce sont les deux premières hypothèses qui seront principalement discutées, une majorité semblant se dégager au Sénat comme à l'Assemblée nationale pour adopter l'indexation sur le SMIC.

- la question des personnes étrangères : l'ouverture du droit à l'allocation doit-elle dépendre d'un minimum de temps de résidence sur le sol français ?

Mais les principales objections et critiques portent sur les points suivants :

- le faible engagement de l'Etat, qui transfère finalement une charge du budget de l'aide sociale (les allocations mensuelles) vers la sécurité sociale, dont le déficit s'accroît, sans augmenter considérablement les sommes versées aux bénéficiaires. « On allège donc les charges de l'Etat et des collectivités locales au titre de l'Aide sociale pour augmenter celles

*parent isolé, l'application du quotient familial aux familles monoparentales, concourent à la mort du couple, à l'absence d'engagement privé vis-à-vis de l'autre et des enfants.* » (p. 166). Les arguments familialistes reprennent alors de la force et servent à dénoncer l'inéquité d'une mesure qui ne peut avoir pour effet que de déstabiliser plus encore l'équilibre fragile des familles.

Dans son rapport pour le Conseil économique et social de janvier 1984, Evelyne Sullerot s'interroge, elle aussi, sur le fait que ces familles aient obtenu une telle reconnaissance de la part des pouvoirs publics : « *Si ces familles parviennent à être acceptées comme normales et légitimes au même titre que les autres, devra-t-on continuer à les aider tout particulièrement, parce que « pas comme les autres » ? Cela semble difficile à concevoir à terme* » (p. 73). En s'appuyant sur les résultats d'une enquête menée pour la CAF de Bourges (Le Gall & Martin, 1983), Evelyne Sullerot se demande si l'on n'a pas accentué excessivement l'aide en laissant ces familles cumuler plusieurs prestations légales et extralégales, renforçant l'assistance et donc la passivité des intéressées : « *En aidant de manière parcellisée et additive, ne fabrique-t-on pas, tout autant qu'avec l'aide sociale, des assistées « à part » qui se vivent comme des ayants-droit à diverses aides dont la dénomination même les étiquette et les conditionne ?* » (p. 73). En somme, pour cet auteur, l'objectif de sortie de la logique de l'aide sociale et de l'assistance a échoué et a même renforcé le risque de voir ces femmes se laisser « enfermer » dans ce statut d'assistée.

Mais le plus grave est sans doute, selon elle, l'inéquité à l'égard des femmes qui continuent de vivre en couple avec des ressources modestes. L'inéquité, c'est aussi de ne tenir aucun compte des soutiens dont peut bénéficier la mère seule, autres que celui d'un nouveau pourvoyeur de revenu : parents, frères, soeurs et amis. « *Qu'en peut penser la femme mariée dont le mari ne pourvoit pas, pour une raison ou pour une autre, aux frais du foyer et qui ne reçoit aucune compensation de ce fait, mais de plus assure les soins de tous et prend son mari en charge ?* » (p. 76). L'inéquité, c'est encore de donner un revenu minimum, à l'instar de ce qui est fait pour les handicapés ou les personnes âgées, voire pour les chômeurs (les « vrais »), à des femmes qui ne subissent pas leur situation (les veuves, elles, ne sont pas soupçonnables), mais l'ont choisie délibérément. « *Dans un pays où le divorce, la contraception, l'avortement sont ce qu'ils sont devenus, il est pratiquement impossible de déterminer, dans la situation d'isolement des divorcées, séparées et mères célibataires, la part d'épreuve involontaire et la part de choix personnel... Des femmes seules revendiquent aujourd'hui une forme alternative de foyer sans l'homme, sans « soumission » au couple « traditionnel ». Elles doivent être parfaitement libres de le faire et aidées pour présence d'enfants. Mais doit-on récompenser leur choix par une compensation en les considérant comme des handicapées sociales ?* » (p. 76).

Est posé ici le problème du contrôle de l'isolement et de la fraude dont il peut faire l'objet. Ce même auteur fait état de « conseils » qui seraient donnés à certains couples (on suppose par des agents des CAF, ou des travailleurs sociaux ?) « *de continuer à avoir deux domiciles séparés pour que la femme puisse toucher l'API, et de « se fréquenter plutôt chez monsieur que chez madame* » (p. 77). L'accusation se précise quand elle écrit à propos des femmes qui se sont présentées pour les stages réservés aux mères isolées : « *Nombre d'entre elles n'ont pas demandé l'API, mais elle leur a été proposée par les services sociaux* » (idem). L'autre critique porte sur le caractère désincitatif par rapport à l'emploi : « *Tout bien considéré, toucher l'API n'encourage sans doute pas à travailler. Mais d'un autre côté, les sommes qu'elle verse ne suffisent pas non plus, si on n'a pas d'autres revenus. Il faut, hélas, en conclure logiquement que, dans la réalité, une telle situation peut engendrer trois autres réactions : la recherche d'une protection sociale supplémentaire (dans les bureaux d'aide sociale, etc.), la recherche d'un ou de plusieurs amis « clandestins », la recherche d'un travail « au noir »* » (p. 78). Au terme de son bilan, Evelyne Sullerot ne verra plus guère

parisienne en 1986 ont montré l'extrême faiblesse des ressources de ces mères : 61,4% des bénéficiaires d'API de cette CAF étaient totalement dépourvues de ressources et seules 14% disposaient à l'époque de ressources personnelles supérieures à 1000 francs par mois. Les critiques de cette prestation faisaient par ailleurs bien peu de cas de son caractère provisoire. Ainsi, d'après une enquête de la CAF de Mâcon en 1984, 17% des bénéficiaires se sont retrouvées sans aucune autre ressource que les prestations familiales et 60% ont touché au plus 40000 francs de revenus au cours de l'année qui a suivi leur perte des droits à l'API, ce qui les situait au-dessous du seuil de pauvreté de l'époque.

Dans le rapport de la Commission sur la « cohésion sociale et la prévention de l'exclusion » du Commissariat général au plan présidée par Bertrand Fragonard (1993), il est ainsi préconisé de veiller à favoriser l'accès des bénéficiaires de l'API à des dispositifs d'insertion équivalents à ce qui se fait dans le cadre du RMI.

#### **4. La question de l'obligation alimentaire. Une mesure spécifique : l'Allocation de soutien familial**

Mise en place en 1970, l'Allocation d'Orphelin (AO) est la première mesure significative destinée aux parents élevant seuls leurs enfants. D'abord conçue pour apporter un soutien financier aux personnes s'occupant d'enfants orphelins, ainsi qu'aux veuves et célibataires qui élèvent seules leurs enfants, cette allocation est étendue en 1975 aux divorcés et séparés dont les enfants à charge ont été manifestement abandonnés, c'est-à-dire dont le père ou la mère s'est pendant plus de deux mois soustrait ou trouvé hors d'état de faire face à son obligation d'entretien ou au versement de la pension alimentaire mise à sa charge par décision de justice. Le problème posé est double. D'une part, les pouvoirs publics marquent ici leur prise de conscience des difficultés provoqués dans un certain nombre de ménages par le non-paiement des pensions alimentaires et leur attachement à faire respecter le principe légal de l'obligation d'entretien. De l'autre, ils continuent de considérer que l'intervention publique, dans ce qui doit demeurer une affaire privée, doit être limitée. Si l'on peut suppléer, dans une logique d'action sociale, voire de protection sociale, la défaillance économique d'un parent absent ou décédé, il faut le faire en tenant compte de plusieurs autres logiques : celle de la contrepartie assortie de la contrainte, qui voudrait que l'on n'accorde pas ce soutien sans envisager les modalités du recouvrement auprès du débiteur, s'il peut payer, et la logique budgétaire de maîtrise des dépenses publiques.

Avant 1973, la position du législateur était claire. Il considérait que le non-paiement d'une créance alimentaire ne justifiait pas que la collectivité se substitue financièrement au débiteur. Les femmes victimes d'impayés disposaient de la procédure pénale pour abandon de famille et des voies d'exécution de droit privé (saisie mobilière et immobilière, saisie-arrêt des rémunérations). Une loi de 1973 a facilité la procédure de paiement direct en n'imposant plus de faire appel à un juge mais seulement à un huissier. A la même époque, il est envisagé également que les CAF puissent, sur leurs fonds d'action sociale, faire des avances sur pensions alimentaires, entérinant certaines pratiques déjà en cours. Mais le changement réel n'intervint qu'avec l'extension de l'ouverture de l'AO aux séparé(e)s et divorcé(e)s et avec la création de l'API. En 1975, on mit à la disposition de la créancière les moyens considérables du droit commun réservé à la puissance publique, dans les cas où elle n'était pas parvenue à obtenir paiement par les voies d'exécution de droit privé. Pour autant, la créancière devait faire la preuve qu'elle avait engagé une démarche de contentieux à l'encontre du parent défaillant. Cette procédure très lourde et complexe ne sera pratiquement pas utilisée et ce pour une raison essentielle : le caractère insolvable des débiteurs.

une pension alimentaire, auront surtout pour effet de « faire perdre le bénéfice de l'assistance à une partie importante des populations en situation de détresse » (p. 147). Pour les débiteurs jugés solvables a priori, c'était également sans compter avec la réticence des créancières de procéder à une subrogation. De même, l'aide au recouvrement des pensions pour les femmes vivant en couple ne donnera pratiquement aucun résultat. En somme, pour ces auteurs, « la loi de 1984 a signifié un double « durcissement » des conditions d'attribution de l'ancienne allocation d'orphelin pour abandon manifeste. Tout d'abord, la mère victime devait ne pas se contenter d'une simple déclaration au commissariat (abandon du domicile conjugal). Elle devait plutôt « traîner » le père de ses enfants devant les tribunaux... Le deuxième durcissement de la loi est relatif à la possibilité pour la CAF de déclarer le père récalcitrant « hors d'état » : la CAF ne peut plus se contenter d'un critère d'insolvabilité économique... la nouvelle loi fonctionne pour une partie non négligeable à l'exclusion du système d'assistance, à la ségrégation » (p. 146-148). Pour ces auteurs, la logique de cette loi n'a pas cherché à tenir compte d'informations pourtant bien connues au travers d'enquêtes préparatoires (Renaudat, 1985 ; Festy, 1986), qui montraient clairement que les causes du non-paiement relevaient des problèmes sociaux des populations concernés. Le résultat a été d'exclure plus encore les familles les plus fragilisées parmi celles en situation monoparentale. Deux ans après la mise en application de la loi, plus du quart des femmes qui bénéficiaient précédemment de la prestation ne la perçoivent plus. « Le problème reste irrésolu pour toute une catégorie de victimes : celles qui n'ont pas de créances alimentaires fixées par jugement, celles dont les ex-conjoints sont dans les faits insolvable et, plus globalement, celles qui relèvent de l'assistance » (p. 156-157).

La prise de conscience des effets « pervers » liés à la non fixation de pension alimentaire par les juges a amené le Ministère de la Justice à leur demander de mieux motiver ces non fixations de manière à ne pas gêner la perception de l'ASF. A partir de 1987, l'interprétation administrative va également s'assouplir et permettre une progression plus rapide du nombre de bénéficiaires avec un passage important de dossiers en non recouvrables du fait de la situation jugée « hors d'état » du débiteur. En 1989, on dépasse ainsi les effectifs d'avant le début de cette nouvelle disposition, soit 66000 bénéficiaires (Renaudat & Villac, 1991).

En 1993, l'ASF était versée à 412000 enfants.

collectivité se substitue, dans quels cas et jusqu'où, à la responsabilité des individus liés par des obligations privées ? Les agents des CAF sont au centre du dispositif qui tente de répondre à ces questions, puisqu'ils sont en charge des dispenses. Les alternatives sont les suivantes : l'agent propose au Préfet soit une dispense totale d'action en fixation ou en recouvrement de la pension alimentaire, sans réduction du montant du RMI, si le débiteur peut être considéré comme « hors d'état » ; soit une dispense d'action en fixation ou en recouvrement, assortie d'une diminution du montant du RMI versé à la hauteur de la pension ou du montant de l'ASF dite « fictive » ; soit le refus de la dispense, entraînant la non-ouverture du droit au RMI.

Cette flexibilité de la procédure, qui tente de répondre aux ambiguïtés des orientations globales, à la logique de l'universalité des mesures, présente bien entendu des défauts, pose des problèmes, en particulier celui des lieux de débat contradictoire permettant que ces arbitrages ne soient pas « aveugles », au sens où ils ne prendraient pas suffisamment en compte la logique ou le point de vue de l'utilisateur. Mais elle témoigne surtout d'une recherche assez caractéristique d'une certaine forme d'administration publique ou sociale qui consiste à tenter, pour ce qui concerne ces populations qui éprouvent des difficultés économiques et sociales, de personnaliser les décisions, de suivre les cas, de « *case manager* » la décision, si l'on peut dire. On peut se demander dans quelle mesure une doctrine unique, une logique rigide et monolithique ne serait pas plus inadaptée encore - l'étude de la situation britannique, ou tout au moins le rappel de ses grandes lignes, nous permettra de faire cette comparaison.

Dans le rapport de la Commission sur « la cohésion sociale et la prévention de lutte contre l'exclusion » du Commissariat général au Plan présidé par Bertrand Fragonard (1993), les réformes suivantes sont suggérées :

- L'ASF devrait être versée à taux plein aux enfants pour lesquels la pension fixée n'est pas payée ou n'est payée que partiellement, même si le montant de la pension alimentaire est inférieur à celui de l'ASF. Dans le même esprit, une ASF différentielle (non recouvrable) devrait être versée lorsque le parent débiteur paie intégralement la pension alimentaire fixée par le juge, mais que le montant de cette dernière est inférieure à l'ASF (sinon on risque de privilégier les enfants de mauvais payeurs au détriment des enfants dont le parent paie sa pension alimentaire, mais a des revenus modestes). Enfin, quand les juges n'ont pas fixé de pension, il faut verser l'ASF à taux plein. Il faudra en outre informer les juges de cette réforme.

- la gestion de l'ASF fictive pour les allocataires du RMI doit être redressée afin d'éviter les disparités actuellement constatées.

- Il devrait être également prévu de maintenir l'ASF (éventuellement sous condition de ressources) quand le parent qui a la garde est marié ou vit en couple avec un autre que le second parent de l'enfant.

d'avoir la charge de renouveler la population et d'éduquer les nouvelles générations apparaît de plus en plus légitime et important.

Le problème posé cependant est de savoir si l'on doit attribuer des allocations à toutes les mères seules ou seulement à certaines d'entre elles ; en fait, de savoir si l'on doit soutenir seulement les veuves, ou s'il est envisageable de soutenir toutes les mères seules. Comment, en effet, éviter l'assistance et le risque de désincitation au travail ? Le soutien des veuves ne pose évidemment pas de problème, ni sur le plan des principes, ni sur celui des moyens. C'est un relativement petit groupe, pour lequel il est tout à fait acceptable de prévoir un soutien de la collectivité. Pour les autres mères seules, en revanche, la tension est vive, entre la tentation de leur venir en aide pour qu'elles puissent s'occuper de leurs enfants dans de bonnes (ou surtout, de moins mauvaises) conditions, en évitant en particulier la stigmatisation et l'infamie du traitement dans le cadre des *Poor Laws*, et le souci d'éviter l'assistance et un accroissement excessif des dépenses publiques. Ne risque-t-on pas ainsi d'inciter aux naissances illégitimes et aux arrangements conjugaux cachés ? Est posé également le problème de la responsabilité des pères.

Le choix sera fait de ne prendre en considération que le cas des veuves en se calant sur le modèle contributif (contributions de l'ex-conjoint). L'idée de mettre en oeuvre un schéma assuranciel pour les autres mères seules est apparue impraticable, d'où un renvoi des non-veuves à la fois vers la mise en oeuvre de l'obligation alimentaire et vers le dispositif des *Poor Laws*. A la veille de la réforme impulsée par Lord Beveridge, en 1942, des allocations d'assistance étaient versées à 14000 femmes abandonnées, et séparées, pour un total de 17000 enfants.

Les travaux menés dans le cadre du rapport Beveridge sont centrés sur le problème de la généralisation du système assurantiel. A quelques exceptions près (l'assistance publique, les pensions pour aveugles, ou certaines allocations soumises à conditions de ressources, comme le minimum vieillesse), toutes les prestations étaient liées à des cotisations. On ne pouvait envisager d'ouvrir des droits qu'à une personne temporairement ou définitivement incapable de travailler, ou affiliée à une personne ayant elle-même travaillé un minimum. On comprend dès lors que la question des mères seules n'ait pas eu beaucoup de place dans les réflexions de ce groupe, en dehors du cas des veuves, bien entendu.

Depuis 1917, un débat était ouvert sur la création d'un système d'allocations familiales. Cette question est à nouveau examinée, notamment dans la mesure où il apparaît dangereux de ne pas prendre en considération les suppléments liés à la présence d'enfants. Un travailleur à faible salaire pouvait ainsi se voir attribuer ces suppléments dans le cadre des mesures d'assistance sociale, majorées pour présence d'enfants, alors qu'il ne pouvait rien attendre d'équivalent en travaillant. D'où la proposition de Beveridge de créer une allocation du niveau du minimum vital et pour chaque enfant. Les arbitrages avec le Trésor vont limiter cette contribution de la collectivité, en ne l'ouvrant qu'à partir du deuxième enfant, et non plus sur la base d'un coût réel minimum, mais au titre d'une contribution forfaitaire et de soutien des ménages avec enfants. Le gouvernement travailliste suivant rehaussera le niveau de la prime pour les premiers enfants des familles assistées, mais laissera inchangé le montant de l'allocation familiale. Rien n'est encore envisagé pour les familles monoparentales. En 1948, le *National Assistance Act* supprime les *Workhouses*. Le *Children Act* prévoit même des mesures pour les enfants qui n'ont plus leur mère. Ceux-ci sont pris en charge par les autorités locales, avant d'être renvoyés au ménage du père.

Si Beveridge a bien fait quelques tentatives pour faire reconnaître que les mères séparées, divorcées et abandonnées étaient confrontées à des problèmes analogues à ceux des veuves, il a échoué à les faire prendre en considération dans un système fondé sur le principe

tribunaux vont privilégier la rupture totale (*clean break*) entre les ex-conjoints, adoptant une attitude pragmatique : laisser le père privilégier les enfants avec lesquels il vit dans une deuxième famille, l'Etat se chargeant de soutenir les ménages monoparentaux constitués par les mères seules avec leurs enfants. Cette politique va provoquer un accroissement de la dépendance des mères seules à l'égard du système redistributif et, plus spécifiquement, du SB. Ce système joue également un rôle important en matière de logement, dans la mesure où les bénéficiaires du SB font l'objet d'une disposition qui permet que le Ministère de la Sécurité sociale assume le remboursement des prêts des accédants à la propriété.

Sur le problème de l'obligation alimentaire après le divorce, le constat du Comité est négatif : quand des pensions alimentaires ont été ordonnées, leur montant est très bas, leur paiement est faible ou irrégulier, le recouvrement est médiocre (16% des allocations versées aux mères seules sont recouvrées), les pensions ne sont pas indexées et ne tiennent pas compte du coût de l'enfant. Le rapport dit ainsi « *Neither in the divorce court, nor in the magistrate's court... has the law found the method of extracting more than a pint from a pint pot* ». Il ajoute « le réel problème de l'entretien n'est pas la volonté mais la capacité des hommes de payer ». Avec un salaire très faible, il est impossible d'entretenir deux ménages et encore moins deux familles.

Face à ce constat demeure cependant l'impératif de ne pas faire supporter au contribuable le coût de cet entretien, toutes les fois où il est prouvé que le père peut le faire. Le Comité propose donc de réformer les tribunaux en instituant un « tribunal des familles » et de tenter de rationaliser les procédures de négociation, de fixation et de recouvrement des pensions alimentaires. Est alors posée la question de la création d'une structure de recouvrement public, autre que la commission du SB.

Sur la question du travail des mères, le *Finer Committee* préconise de soutenir et de promouvoir le « libre choix » des femmes : pas d'obligation de pointer au chômage pour les bénéficiaires du SB, ni de faire la preuve qu'elles cherchent du travail, contrairement à ce qui était parfois imposé par les agents des commissions du SB. Le faible niveau du SB était jugé suffisamment incitatif. Pour permettre un véritable libre choix, le Comité propose donc d'ouvrir l'accès au GMA à toutes les familles monoparentales (pères seuls, jeunes mères célibataires et même, si nécessaire, veuves) ce qui leur permettrait d'accéder à un revenu supérieur au SB. Il défend également le scénario du temps partiel, jugé le plus apte à faciliter la compatibilité entre vie professionnelle et charge d'enfants, ce qui supposait une prestation qui fonctionne comme un complément de revenu, sur le modèle du FIS.

Les objectifs de la nouvelle prestation étaient donc multiples : sortir les familles monoparentales de la logique de l'assistance (SB), en veillant par exemple à ne pas faire gérer la GMA par les commissions du SB ; veiller à maintenir l'équité avec les ménages bi-parentaux à faibles revenus (en faisant respecter le critère d'isolement ou de non-cohabitation et en faisant en sorte qu'une partie de la GMA soit soumise à condition de ressources) ; faire reconnaître que les besoins des familles monoparentales s'approchent de ceux des familles biparentales ; en somme remplacer le SB pour les parents seuls qui ne travaillent pas et apporter un soutien à ceux qui travaillent mais gagnent peu (avec la GMA ou une extension du FIS pour ceux qui travaillent à temps partiel).

La GMA comprenait donc deux volets : un volet pour l'enfant (sans limite d'âge), non soumis à condition de ressources, identique à l'allocation pour enfants dépendants des veuves ; et un volet pour l'adulte, soumis à condition de ressources et dégressif. Pour celles et ceux qui travaillent, on ne prendrait pas en compte les quatre premières £ gagnées, puis l'allocation diminuerait progressivement pour chaque £ gagnée jusqu'à zéro quand le salaire aurait atteint le salaire moyen.

seconde famille du père défaillant et des beaux-enfants qu'il peut avoir à sa charge. Tout au plus est-il prévu de protéger une partie de ses ressources pour ne pas l'inciter à cesser de travailler pour basculer dans l'assistance.

Ce nouveau dispositif a réduit considérablement la dimension discrétionnaire qui prévalait dans le traitement judiciaire des pensions alimentaires. Pour autant, même si les professionnels de l'agence se limitent le plus souvent à entrer des informations dans des ordinateurs de manière à ce que soit appliquée la formule, demeure une zone incompressible d'arbitrages, qui donnent aux agents un rôle qui peut être très important. Ainsi en est-il par exemple des cas où l'agent doit décider s'il existe ou non des risques (de violence, de représailles) liés au fait de demander à la mère de désigner le père défaillant.

Dans les douze premiers mois de son fonctionnement la *Child Support Agency* a reçu 858000 dossiers, dont elle est parvenue à traiter 336000. Un ordre de pension a été établi pour 61% de ces dossiers traités. Mais de très vives polémiques ont immédiatement accompagné cette mise en oeuvre. Des groupes de pères se sont constitués, des échos considérables ont été donnés aux pratiques de cette nouvelle administration dans la presse (voir photographies en annexe) et dans des articles scientifiques, dont beaucoup dénoncent les résultats de cette procédure, qui ne fait que fragiliser nombre de ménages déjà fortement déséquilibrés économiquement.

En durcissant la frontière entre le privé et le public, en renvoyant les problèmes économiques et financiers associés aux ruptures conjugales aux acteurs privés, cette politique refuse de prendre en considération deux aspects importants du problème : l'insuffisance fréquente des ressources du père, qui compromet la validité même du système en question, mais aussi le fait qu'une telle politique entretient la dépendance des femmes à l'égard de leur ex-conjoint, une dépendance inacceptable et bien souvent intenable à la suite d'une rupture conjugale, sans parler du déséquilibre du budget des ménages reconstitués par les pères débiteurs et qui voient leurs ressources amputées drastiquement.

Ce revirement correspond manifestement à un changement d'image des mères seules dans le discours politique et à un retour de l'hostilité et de la défiance à leur égard. Elles ne sont plus présentées comme des victimes ayant des besoins spécifiques, mais à nouveau (comme au XIX<sup>e</sup> siècle et à l'époque des *Poor Laws*), comme des irresponsables ou des fraudeuses, et comme des profiteuses des largesses de l'Etat. Cette réforme marque donc une rupture fondamentale avec les propositions relativement *soft* du *Finer Committee*, qui n'envisageait qu'une coopération volontaire de la mère et peu de pression sur les parents. Désormais, on s'éloigne des formules de divorce où sont privilégiés les arrangements entre les ex-conjoints, pour déboucher sur un système d'obligation fondé sur le lien biologique. La priorité est donnée à l'obligation avant même le souci de garantir un minimum de conditions d'existence.

de la désunion. Mais, si la mère était inactive avant la rupture familiale et si le salaire du père est insuffisant, ou si celui-ci se montre incapable ou défaillant pour assumer la charge qui lui incombe, alors enfants et mères sont renvoyés à la dernière catégorie et donc à la charge de la collectivité.

Jane Lewis (1986) évoque le poids du *Male-Breadwinner model*, qui veut qualifier la norme familiale idéale-typique : la famille, c'est le couple légitime élevant ses enfants dans un même ménage, en respectant une forte division des rôles des sexes mais aussi des obligations mutuelles, les tâches d'éducation et de *caring* étant attribuées aux femmes, placées en situation de dépendance à l'égard de leur mari, dont elles doivent attendre soutien et protection.

En retraçant la manière dont a été analysée l'instabilité familiale en Grande-Bretagne, elle montre comment la réussite ou l'échec de la famille ont toujours été interprétés en termes de sa capacité à s'occuper de ses membres dépendants, et repère pour la période contemporaine trois principales étapes durant lesquelles le point central de l'inquiétude (*focus of anxiety*) a porté d'abord sur le rôle du père, lorsqu'il se montrait incapable d'assumer son rôle de pourvoyeur (fin XIX<sup>e</sup> - début XX<sup>e</sup>) ; puis sur celui de la mère, avec les théories de l'attachement qui ont eu d'importantes conséquences en termes d'interventions publiques (1940-1970), et enfin sur celui de l'Etat, avec le développement des thèses néo-libérales (dans les années 80). Au centre de la définition des politiques sociales à effets familiaux en Angleterre, on trouve moins, selon elle, la question du bien-être de l'enfant que celle des devoirs et défauts des parents.

En France, ces étapes diffèrent légèrement, même si elles recourent le modèle sus-évoqué. Ainsi, le mode de lecture clinique et psychologisant des années cinquante et soixante a peu à peu perdu de son hégémonie. Pour résumer cette évolution, nous pourrions dire globalement que l'on est passé d'une interprétation pathologisante à une recherche des différents facteurs susceptibles de jouer un rôle dans l'adaptation des familles à l'après-divorce. Puis, au thème des effets psychologiques de la dissociation familiale a succédé, vers le milieu des années soixante-dix, celui des effets économiques et sociaux. Cette nouvelle perspective est étroitement liée au fait que, avec la crise économique, les pouvoirs publics ont été de plus en plus sensibles aux risques socio-économiques associés à certaines situations familiales. A tel point que dans les années 1980, ce n'est plus seulement la dissociation familiale en tant que telle qui est perçue comme l'origine des difficultés rencontrées par ceux qu'on appelle désormais "les enfants du divorce", mais surtout les difficultés économiques qu'éprouvent certaines de ces familles. On parle moins dès lors d'inadaptation ou de déviance des enfants élevés dans des familles dissociées et plus de précarité, voire de pauvreté, de ces ménages. Ce changement de cap correspond également à l'apparition du nouveau concept de "familles monoparentales" (Lefaucheur, 1991) et de mesures qui sont spécifiquement destinées à ces ménages dans le cadre de la politique familiale (l'allocation orphelin qui devient l'allocation de soutien familial, et l'allocation de parent isolé).

L'usage de la notion de "famille monoparentale", introduite par des sociologues au milieu des années soixante-dix et reprise par les experts, les décideurs et les intervenants sociaux, a eu un double effet : d'une part, il a participé à déstigmatiser certaines de ces situations familiales (mères célibataires, séparées et divorcées) et, de l'autre, il a souligné les difficultés économiques associées au fait de devoir assumer seul(e) la responsabilité de son ou ses enfants. De là à l'imposition de l'équation "monoparentalité = pauvreté", il n'y a qu'un pas, qui sera rapidement franchi.

développées que dans la plupart des pays européens<sup>24</sup>, ces structures officielles ne répondent qu'à la moitié des besoins, sachant que se maintient une très nette inégalité d'accès à ces services selon les catégories sociales (Hatchuel, 1989), les principaux bénéficiaires de ces services étant aussi les mieux dotés.

Jacques Commaille a récemment proposé d'éclairer cette « construction sociale du travail des femmes » et, plus particulièrement, la complexité des logiques qui s'emboîtent pour défendre en même temps le rôle traditionnel et domestique des femmes et leur émancipation par le travail, seul moyen de garantir la neutralité de l'intervention de l'Etat sur les choix des ménages. Trois types de déterminations doivent être mobilisés, selon lui, pour comprendre comment s'est peu à peu posée cette question de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale pour les femmes : des déterminations d'ordre économique, liées à l'évolution du marché du travail qui a accru son recours à la main d'oeuvre féminine (développement du secteur tertiaire, des emplois de service, notamment des services directs aux usagers) ; des déterminations d'ordre politique, non dénuées de contradictions (création de formules de garde de la petite enfance, de prestations visant à faciliter la compatibilité entre charge éducative et développement d'une carrière professionnelle pour les femmes, et en même temps de certaines mesures incitant plutôt les femmes à sortir du travail salarié, ou à concevoir plus d'enfants, etc.), et des déterminations d'ordre culturel, au centre desquelles est posée la question de l'évolution des représentations féminines du travail et de la carrière.

Sur ce dernier point, il est manifeste que le travail féminin n'est pas réductible en France à la seule nécessité financière, sur le modèle du salaire d'appoint. Les femmes invoquent et valorisent beaucoup plus souvent le « caractère social » du travail salarié, c'est-à-dire le fait qu'il soit un important vecteur de sociabilité, d'intégration et d'identité. A contrario, l'image de la mère au foyer est souvent associée au confinement et à la solitude. Évidemment, cette vision du travail des femmes est directement dépendante de l'intérêt et des gratifications symboliques et matérielles qui accompagnent celui-ci. Il est donc beaucoup plus probable de rencontrer de telles représentations chez les femmes diplômées et qualifiées et, au contraire, de voir des femmes de milieu populaire valoriser plutôt leur rôle de mère<sup>25</sup>.

Selon Jacques Commaille, il faut, pour comprendre la configuration française, prendre la mesure d'une ambivalence fondamentale entre deux logiques politiques assez opposées : le « familialisme » et le « féminisme ». Dans la première perspective, qui a dominé la sociologie et la science politique du début du siècle, la communauté prime sur l'individu, et la famille est conçue comme le prototype du « corps intermédiaire », garant du lien et de la cohésion sociale. Dans ce modèle, le travail des femmes est potentiellement une menace pour l'ordre social et politique. Selon Commaille, si l'on peut faire le constat d'un certain « déclin du familialisme » (Lenoir, 1985), « *il semble que les représentations sociales associées traditionnellement à l'institution familiale et aux fonctions sociales qui lui sont dévolues restent en fait très prégnantes. Il n'est pour cela que d'observer la persistance de courants de pensée nostalgiques du modèle familial traditionnel (avec le souhait plus ou moins explicite du retour de la femme au foyer)* » (1992, p. 131). Dans la seconde logique, il s'agit moins du

---

<sup>24</sup>. Accueil de 100 000 enfants dans les crèches collectives, de 60 000 enfants dans les crèches familiales, offre de 425 000 places dans les halte-garderies, agrément de 133 000 assistantes maternelles et scolarisation de la presque totalité des enfants de trois ans, et même de plus du tiers des enfants de deux ans à la fin des années quatre-vingt.

<sup>25</sup>. « *Cette attitude générale se module classiquement suivant le niveau d'instruction (70% des sondés dotés du bac ou ayant fait des études supérieures sont favorables au travail des femmes contre à peine un tiers des non-diplômés), l'âge (les jeunes sont plus favorables), le degré d'activité (les actifs sont plus favorables), le lieu de résidence (les citadins et a fortiori ceux habitant la région parisienne sont plus favorables)* » (Commaille, 1992, p. 63).

## CONCLUSION

Face aux situations de monoparentalité, la comparaison France / Royaume-Uni permet de mettre en évidence un écart assez net dans la conception ou dans la logique d'action publique (voir Lewis, 1994, Maclean, 1991). Un certain nombre de constats globaux s'imposent.

1. Tout d'abord, à la question posée « qui doit nourrir l'enfant quand les parents sont séparés ? », il semble que l'on réponde principalement en France par : « les mères elles-mêmes par leur travail et leur salaire », ou, plus subtilement, par une combinaison des différentes ressources possibles (le salaire, l'obligation alimentaire et les prestations sociales), mais avec une dominante très claire, par rapport au Royaume-Uni, pour le travail salarié des mères. Il faut certes nuancer cette réponse globale. Ainsi, par exemple, à observer les décisions prises dans le cadre des procédures de divorce, il semble que l'on attribue principalement la charge d'entretien en nature (*caring* et éducation) aux mères, qui ont presque toujours la garde des enfants, et celle de l'entretien en espèces aux pères (obligation alimentaire). Mais la faiblesse de cette dernière contribution pour assumer effectivement le « coût de l'enfant », impose que d'autres solutions soient trouvées, promues et soutenues, surtout pour les ménages dissociés où l'homme comme la femme ont des ressources très modestes. C'est pourquoi, il semble que, dans la configuration française, aient été privilégiées des mesures ayant pour objectif de permettre aux mères, et notamment à celles qui sont séparées ou divorcées, de travailler et ainsi de subvenir à l'entretien des enfants.

Pour autant, cette option n'est peut-être pas tant le résultat d'une volonté politique, que de l'aspiration des femmes elles-mêmes, qui souhaitent exercer une activité professionnelle et se forger ainsi une identité sociale autrement qu'en assumant les tâches éducatives et de *caring*. Si, dans le cas des mères en situation monoparentale, l'accès à un emploi est bien souvent une nécessité financière, la dimension sociale du travail, vecteur de sociabilité et d'identité, n'est pas absente. En développant des mesures pour faciliter la compatibilité vie familiale-vie professionnelle pour l'ensemble des familles françaises, mesures qui bénéficient aussi aux familles monoparentales, l'Etat et les collectivités locales ont répondu à cette aspiration.

2. Deuxièmement, la France n'a pas connu depuis de nombreuses années de réforme de sa politique familiale qui soit aussi homogène dans les normes qu'elle défend, ou aussi clairement orientée, si l'on peut dire, que ce que l'on peut constater pour le Royaume-Uni. La politique familiale française apparaît plutôt comme le résultat d'une série de logiques et de mesures, accumulées sur la longue durée, dont les objectifs se conjuguent, non parfois sans quelques contradictions ou ambivalences, jusqu'à aboutir à une mosaïque complexe. Même si aucune des idéologies en présence (natalisme, familialisme, féminisme) n'est parvenue à s'imposer, l'essentiel du débat concerne actuellement le travail des femmes et sa compatibilité avec leur rôle éducatif. Le récent débat parlementaire sur le projet de loi « famille »<sup>26</sup> du gouvernement ou la récente campagne présidentielle ont toutefois montré la vigueur des préoccupations familialistes.

3. Enfin, la question de la répartition de la charge entre « famille » et « Etat » après la désunion ne fait pas en France, l'objet d'un débat public aussi vif qu'en Angleterre, où les

---

<sup>26</sup> Projet de loi, qui comprend la création allocation dite de « libre choix », ou ce que d'autres préfèrent considérer comme une allocation de mère au foyer.

question de l'enfant. Il faut éviter à la fois l'avortement, le placement des enfants, leur accompagnement éducatif (solutions qui ont un fort coût collectif), en créant les conditions pour que les mères parviennent à les assumer en combinant les ressources possibles et nécessaires, au centre desquelles le travail salarié des mères apparaît comme la meilleure solution, d'autant qu'il correspond apparemment à une aspiration des intéressées.

L'enjeu demeure l'accès au travail. Or, il semble bien à ce niveau que la situation se soit nettement dégradée par rapport aux données recueillies dans la première moitié des années quatre-vingt par J-C. Ray. Le débouché pour nombre des bénéficiaires de l'API est certainement aujourd'hui de plus en plus souvent le RMI et non le travail salarié, même à temps partiel. Dans ce contexte, la question de l'assistance est à nouveau posée pour celles qui n'ont pas les atouts nécessaires pour intégrer ou réintégrer le marché du travail (en termes de qualification, d'expérience, mais aussi et peut-être surtout d'âge).

La question demeure de savoir vers quelles orientations s'oriente le débat sur ces questions en France, mais aussi de voir si les mesures adoptées un peu brutalement au Royaume-Uni vont faire long feu. L'accroissement des séparations et des divorces, par ces temps de vulnérabilité conjugale, laisse présager que le dossier est loin d'être clos, de part et d'autre.

## BIBLIOGRAPHIE

---

- Bastard B. & Cardia-Vonèche L. (1991), *Les femmes, le divorce et l'argent*. Genève, Labor et Fides.
- Bichot J. (1992), *La politique familiale. Jeunesse, investissement, avenir*, Paris, Editions Cujas.
- Boissières C. (1995), « Les dépenses familles en France et au Royaume-Uni », *Recherches et prévisions*, n°39, mars.
- Bourdelais P. (1993), *L'âge de la vieillesse*, Paris, Odile Jacob.
- Bradshaw J. & Millar J. (1991), *Lone Parent Families in the UK*, Department of Social Security, Research Report, HMSO.
- Bradshaw J., Millar J. (1992), « Les familles monoparentales au Royaume-Uni : défis pour la politique de sécurité sociale », in Association internationale de la sécurité sociale, *La sécurité sociale face à la transformation des structures familiales*, Etudes et recherches, n°29, Genève.
- Brown J.C. (1989), *In Search of a Policy : The Rationale for Social Security Provision for One Parent Families*, National Council for One Parent Families.
- Castel R. (1991), « De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle », in J. Donzelot (Ed), *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Paris, Editions Esprit.
- Centre d'études des revenus et des coûts (CERC) (1987), *Familles nombreuses, mères isolées, situation économique et vulnérabilité*, Paris, La Documentation française, n°85.
- Centre d'études des revenus et des coûts (CERC) (1993), *Précarité et risques d'exclusion en France*, Paris, La Documentation française, n°102.
- Choquet L-H. (1990), « Un dispositif qui déplace la frontière entre profanes et professionnels de la justice en rapprochant les agents administratifs et les magistrats », *Recherches et prévisions*, n°21, septembre.
- Commaille J. (1992), *Les stratégies des femmes. Travail, famille et politique*. Paris. La découverte.
- Commaille J., Festy P., Guibentif P., Kellerhals J., Perrin J-F., Roussel L. (1983), *Le divorce en Europe occidentale. La loi et le nombre*, GIRD, CETEL, INED.
- Commissariat général du plan (1993), *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion*, Commission présidée par B. Fragonard, Préparation du XI<sup>e</sup> Plan. Paris, La Documentation française.
- Debordeaux D. (1993), « Solidarité collective ou relance du parent défaillant », *Recherches et prévisions*, n°34, décembre.
- Desplanques G. (1993), Les familles recomposées en 1990 », in M-F Meulders-Klein & I. Théry (Eds), *Les recompositions familiales aujourd'hui*, Paris, Nathan.
- Dumont G-F. (1986), *Pour la liberté familiale*, Paris, PUF, (« Politiques d'aujourd'hui »).
- Dumont J-P. (1993), *Les systèmes de protection sociale en Europe*, Paris, Economica (2ème édition).

- Hardey M., Crow G. (1991), *Lone Parenthood. Coping with Constraints and Making Opportunities*, Harvester Wheatsheaf.
- Hatchuel G. (1989), *Accueil de la petite enfance et activité féminine*, CREDOC.
- Hudson J., Galloway B. (Eds) (1993), *Lone Parent Families. Perspectives on Research and Policy*, Toronto, Thompson Educational Publishing.
- INSEE (1994), *Les familles monoparentales. Portrait social*, Collection « Contours et caractères ».
- INSEE (1995), *Les femmes. Portrait social*, Collection « Contours et caractères ». Avec le Service des droits des femmes.
- Join-Lambert M-T. (1994), *Politiques sociales*. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques & Dalloz.
- Laroque P. (1985) (Ed), *La politique familiale en France depuis 1945*, Paris, La Documentation française.
- Lefaucheur N. (1989), *Dissociation familiale et délinquance juvénile : les avatars d'une représentation sociale*, Rapport de recherche pour la CNAF.
- Lefaucheur N. (1991), « La famille monoparentale et l'Etat : petite généalogie du traitement social des « risques familiaux », in F. De Singly & F. Schultheis (Eds), *Affaires de famille, affaires d'Etat*, IFRAS, Editions de l'Est.
- Lefaucheur N. (1993), « Sur la scène de l'anormalité familiale », in M-F Meulders-Klein & I. Théry (Eds), *Les recompositions familiales aujourd'hui*, Paris, Nathan.
- Lefaucheur N. & Martin C. (1993), « Lone Parent Families in France : Situation and Research », in J. Hudson & B. Galloway (Eds), *Lone Parent Families. Perspectives on Research and Policy*, Toronto, Thompson Educational Publishing.
- Le Gall D., Martin C. (1983), *Mouvance de la famille, réponses de l'action sociale*, Etudes CAF. Paris, CNAF.
- Le Gall D. & Martin C. (1987), *Les familles monoparentales. Evolution et traitement social*, Paris, Edition sociale Française.
- Le Gall D. & Martin C. (1993), « Transitions familiales, logiques de recomposition et modes de régulation conjugale », in M-F Meulders-Klein & I. Théry (Eds), *Les recompositions familiales aujourd'hui*, Paris, Nathan.
- Lenoir R. (1985), « L'effondrement des bases sociales du familialisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°57-58.
- Léridon H. (1993), « Recomposer les familles dans les sources statistiques », in M-F Meulders-Klein & I. Théry (Eds), *Les recompositions familiales aujourd'hui*, Paris, Nathan.
- Léridon H. & Villeneuve-Gokalp C. (1988), « Entre père et mère », *Population et sociétés*, INED, n°220.
- Lewis J. (1994); « The Problem of Lone Mother Families in the Twentieth Century in Britain », Paper presented in the Seminar « Qui doit nourrir l'enfant ? », ENSP, Rennes. (chapitre IV, II° partie du présent rapport).

- Valetas M-F. (1994), « Le paiement des pensions alimentaires en France et en Russie », *Population*, n°6.
- Villac M. (1992), « Politique familiale et redistribution en direction des familles », *Recherches et prévisions*, CNAF, n°28.
- Villac M. (1993), « La politique familiale. Débats autour d'une définition », *Solidarités Santé, Etudes statistiques*, « Politiques familiales et transformations des modes de vie », n°4, octobre.
- Villeneuve-Gokalp C. (1991), « Du premier au deuxième couple : les différences de comportement conjugal entre hommes et femmes », in T. Hibert & L. Roussel (Eds), *La nuptialité. Evolution récente en France et dans les pays développés*, INED. PUF, Collection « Congrès et colloques », n°7.
- Villeneuve-Gokalp C. (1993), « De la famille d'origine à la famille recomposée », in M-F Meulders-Klein & I. Théry (Eds), *Les recompositions familiales aujourd'hui*, Paris, Nathan.

## Marriage, duty and a late-flowering passion

THE EXTRAORDINARY STORY OF ROSEMARY VEREY - Centre Pages



## The baby I gave away

A SURROGATE MOTHER'S STORY - Pages 18 & 19

### Judge quashes Child Support Agency call for more cash

# VICTORY FOR THE ABSENT FATHERS

By JOHN WOODCOCK and ANNA PUKAS

A JUDGE gave hope yesterday to hundreds of divorced fathers facing crippling increases in maintenance.

He overruled a demand by the Child Support Agency for an extra £350 a month from an NHS executive who is already paying to support his children.

The judgment questioned the procedures of the controversial enforcement body, under investigation following claims that it is hounding honest fathers for higher payments instead of tracking down maintenance dodgers as was intended when it was set up six months ago.

The father in yesterday's case, divorced seven years ago, was paying £123 a month to his ex-wife and their twin sons.

The wife approached the CSA, Teesside County Court heard, and was told by a female employee in 'customer services' that the agency could intervene only if there was no existing maintenance order.

#### Merits

She was urged to return to court and have the original order revoked. She did so and the CSA then moved in, sending the 42-year-old father a demand for £473 a month.

Judge David Bryant said that in most cases where parents were making regular payments it was inappropriate for the agency to intervene. The courts should decide whether maintenance reviews were needed.

He agreed that the CSA had no right to overrule existing court orders until 1998, when it is due to assume responsibility for all maintenance payments.

He said an assessment under CSA rules might be higher but was not necessarily in the best interests of the child, especially if it was so heavy that it meant fathers could not afford to see their children. That could be 'much more important to a child than money' and each case must be treated on its merits.

The CSA discounted the importance of the ruling, but pressure groups said it could affect hundreds of other fathers whose former partners were seeking to tear up existing court agreements. MP Frank Field, chairman of the

### GUN-TOTING WILLIAM GOES HUNTING



His rifle: Prince William followed decades of royal tradition by going shooting with his younger brother Harry at Balmoral yesterday.

Full story — Page THREE

## 'Blackmail' outrage as Britain bans Adams

JOHN MAJOR slammed the door on peace talks with Gerry Adams yesterday, as it was revealed that the Sinn Fein leader has been banned from mainland Britain under the Prevention of Terrorism Act.

The Prime Minister angrily branded the IRA's political frontman a blackmailer after he suggested he might be able to end the carnage if Britain agreed to discuss the Ulster peace plan he has worked out with nationalist leader John Hume.

Mr Major declared: 'I am not going to do deals with people who plant bombs and kill innocent people.'

He said if Adams could end the violence he should do it now, without strings that 'sound to be tantamount to blackmail'.

It emerged that Home Secretary Michael Howard had signed an indefinite exclusion order against Adams last Tuesday after reports

Turn to Page 2,

Turn to Page 2, Col. 1

### III

#### PARENTE BIOLOGIQUE ET PARENTE SOCIALE : CELUI QUI A « FAIT » L'ENFANT DOIT-IL TOUJOURS LE NOURRIR ?<sup>1</sup>

#### COMPARAISON DES LEGISLATIONS ANGLAISE, FRANÇAISE, ITALIENNE ET PORTUGAISE

Les législations européennes reprennent-elles à leur compte la maxime de Loysel ? Si les parents sont tenus de nourrir l'enfant, qui est socialement père ou mère ? Suffit-il d'avoir « fait » l'enfant pour être père aux yeux du droit, et est-ce même une condition nécessaire ? Lorsque la filiation biologique n'est pas consacrée par la filiation juridique ou se trouve en dualité avec elle, dans quelle mesure le droit tient-il compte de cette filiation hors la loi qu'est la filiation de fait ?

Dans l'ensemble, le XIX<sup>ème</sup> siècle tendait à privilégier la parenté sociale légale au détriment de la parenté biologique, tandis que le XX<sup>ème</sup> siècle voit de plus en plus s'affirmer le primat de la vérité biologique.

#### LE XIX<sup>ème</sup> SIECLE

Au XIX<sup>ème</sup> siècle, on peut distinguer, d'une part, le code français de 1804, dit code Napoléon, et les codes italien de 1865 et portugais de 1867 qui s'en sont inspirés, d'autre part, l'Angleterre avec le système de la Poor Law, la législation sur les personnes démunies.

On pourrait presque dire que les codes du XIX<sup>ème</sup> prennent le contre-pied de la maxime de Loysel. Ce n'est pas celui qui a fait l'enfant qui doit le nourrir, mais celui qui est légalement son père, c'est-à-dire le mari de la mère ou bien celui qui a reconnu l'enfant si celui-ci naît hors mariage. Bien sûr, le législateur s'efforce de coller à la réalité biologique : ainsi, la présomption légale de paternité du mari s'appuie sur le fait naturel de la durée moyenne de la grossesse de la femme et, si la procréation par le mari paraît trop invraisemblable, celui-ci peut désavouer l'enfant. Le plus souvent le père légal sera aussi le père de fait, mais, si tel n'est pas le cas, le père de fait ne sera tenu d'aucune obligation. Avoir « fait » l'enfant n'est ni une condition nécessaire, ni une condition suffisante pour être tenu à l'obligation alimentaire. Le père légitime n'ayant pas désavoué l'enfant est tenu même s'il est notoire qu'il n'est pas le père ; de même, le père naturel ayant reconnu l'enfant est tenu même si la reconnaissance est mensongère. Mais le père naturel qui n'a pas reconnu l'enfant et le père de fait d'un enfant adultérin *a matre* non désavoué ne sont tenus à rien. Dans ce cas, la présomption de paternité du mari aide le père de fait à échapper à ses responsabilités. Si le législateur du XIX<sup>ème</sup> admet, à côté de la paternité légitime, une paternité naturelle, ce n'est que dans la mesure où elle est légalement établie. Il refuse à la paternité biologique seule tout effet juridique.

L'enfant n'ayant pas de filiation légale pouvait-il du moins en acquérir une en actionnant son père de fait en justice et l'obliger ainsi à le nourrir ? Le législateur ne l'admettait même pas. Les trois codes autorisaient l'action en recherche de maternité naturelle mais interdisaient l'action en recherche de paternité naturelle sauf dans de rares hypothèses : enlèvement de la mère en France, rapt ou viol en Italie et au Portugal. Le code portugais se montrait moins rigoureux car il autorisait également l'action en cas de possession d'état de l'enfant ou d'un écrit dans lequel le père reconnaissait expressément sa paternité.

---

<sup>1</sup> Christiane BONNEMAIN, CNRS - GRASS

l'argument de la paix des familles fut écarté en considération de l'enfant à qui « il serait barbare de refuser le droit de retrouver sa mère qui se cache mais que la nature ne refuse jamais de découvrir »

Les trois codes marginalisaient ainsi les enfants naturels et surtout les adultérins ou incestueux. On sacrifiait l'enfant à la protection de la famille légitime.

En Angleterre, la législation du XIX<sup>ème</sup> siècle ne rompait pas avec l'ancien droit comme en France. Autrefois, selon la Common Law, le seul moyen pour la mère d'obtenir des aliments du père consistait à démontrer l'existence d'un contrat passé entre elle et lui, aux termes duquel celui-ci acceptait de verser une pension alimentaire en contrepartie d'une promesse de la mère de s'occuper de l'enfant. Mais de tels contrats étaient rares. Lorsqu'au XVI<sup>ème</sup> siècle fut adoptée la législation d'aide aux personnes démunies, l'obligation d'entretenir les enfants naturels devint effective. Mais l'obligation du père n'était que subsidiaire car elle était subordonnée au dénuement de la mère. L'action contre le père n'était pas intentée directement par la mère. Celle-ci devait obtenir une décision certifiant que l'enfant était pris en charge au titre de la Poor Law pour permettre ensuite aux autorités concernées de se faire rembourser les frais dépensés pour l'enfant. Sur la déclaration sous serment de la mère, le prétendu père était obligé de donner caution pour l'indemnité à laquelle il pouvait être condamné, faute de quoi il était emprisonné. Il y avait donc certaines facilités de preuves accordées aux communes pour des considérations budgétaires. La déclaration de la mère avait plus de poids qu'en France car elle valait présomption dans le jugement au fond.

En 1834, la Poor Law Amendment Act dispose que l'action contre le père naturel ne peut avoir lieu que si la mère entre dans une *workhouse* avec son enfant. On compte sur les mauvaises conditions de vie dans les *workhouses* pour décourager le chantage et dissuader la mère de faire condamner un riche innocent.

En 1844, la loi permet à la mère d'engager directement une procédure contre le père dans l'année suivant la naissance. Si le témoignage de la mère est corroboré par un autre témoignage, les juges peuvent rendre une ordonnance de bâtardise, d'affiliation ou d'entretien prévoyant le paiement d'une somme d'argent payable par semaine pour l'entretien de l'enfant. Le père prétendu peut se libérer de l'obligation en prouvant la conduite de la femme pendant la période légale de conception. Le droit de l'enfant est étendu de 7 à 13 ans. La contribution du père devient fixe au lieu de varier suivant ce qu'a déboursé la paroisse.

Avec les Bastardy Law Amendment Act de 1872 et 1873, la durée de l'obligation peut être élevée de 13 à 16 ans si le juge le décide. L'ordonnance reste exécutoire même si la mère se marie et même si, à la suite de ce mariage, le beau-père participe à l'entretien de l'enfant. La mère est toujours tenue au premier chef d'entretenir son fils naturel jusqu'à l'âge de 16 ans et sa fille naturelle jusqu'à son mariage. Si la mère se marie, l'obligation passe au mari jusqu'à la mort de sa femme.

En Angleterre, l'action contre le père naturel était admise, mais, comme dans les autres législations, il n'y avait pas directement à la charge du père naturel une obligation d'entretenir ses enfants : une telle obligation ne résultait qu'indirectement de la Poor Law. Le devoir d'entretien est un devoir que le père doit accomplir parce qu'il est de l'intérêt public qu'une famille puisse prendre soin de ses pauvres et ne pas les rejeter à la charge de la société. Dans un intérêt public, on n'interdit pas l'action, mais on prend des mesures pour se prémunir contre les risques de chantage (peines de prison contre les filles-mères, obligation pour elles d'entrer dans une *workhouse*...). Le souci de la paix des familles est contrebalancé par celui d'économiser les deniers publics lorsque l'enfant est à la charge de la paroisse. L'admission de l'action est peut-être aussi due au fait que ses conséquences sont d'ordre uniquement pécuniaires. La recherche du père agit comme une « soupape de sûreté », lorsque la mère étant insolvable, l'enfant menace de grever le budget de la paroisse. Le devoir

est permise, c'est-à-dire lorsque ses parents ignoraient le lien les unissant ou si le mariage est déclaré nul. Quant au code portugais, il interdit toujours l'action à l'enfant incestueux.

L'extension de l'action à de nouvelles catégories d'enfants naturels est la conséquence du principe d'égalité de droit de tous les enfants, principe affirmé dans les quatre législations.

En Italie, dès 1948, la constitution assimile les enfants légitimes et les enfants naturels quant à leur entretien. En affirmant « c'est un droit et un devoir pour les parents d'entretenir, instruire et éduquer les enfants, même s'ils sont nés hors-mariage » (art.30, al.1), la constitution pose le principe d'une responsabilité du fait même de la procréation, excluant par là-même toute discrimination entre les enfants. La loi française de 1972 pose le principe de l'égalité de tous les enfants naturels avec les enfants légitimes. Les qualifications « adultérin » et « incestueux » sont remplacées par des périphrases. La constitution portugaise de 1976 posait également ce principe dans son art. 36-4° : « les enfants nés hors-mariage ne peuvent pour cette raison être l'objet d'une quelconque discrimination et la loi ou les services publics ne peuvent pas user de désignations discriminantes relatives à la filiation ». Dans la loi de 1977, en vertu du principe de non-discrimination, la division entre enfants « légitimes » et « illégitimes » est remplacée par la division entre « filiation par rapport à la mère » et « filiation par rapport au père ». L'abolition de la catégorie des enfants illégitimes a été un des grands thèmes de la réforme de 1977. En Angleterre, le Family Law Reform Act de 1987 affirme le principe que la discrimination contre les enfants illégitimes ne peut être justifiée comme politique générale. La loi continue cependant de distinguer les enfants légitimes et les enfants illégitimes. Sauf en Angleterre, l'établissement de la filiation incestueuse reste toutefois interdite, ce qui contrevient au principe d'égalité. On voit là la trace de la réprobation sociale accompagnant traditionnellement l'inceste.

Parallèlement au droit de l'enfant à faire établir sa filiation, les législations lui reconnaissent un droit alimentaire découlant de sa filiation de fait lorsque celle-ci ne peut être légalement établie. La filiation biologique sort du non-droit pour produire certains effets juridiques. Le code italien de 1942 reprenait sur ce point les dispositions du code de 1865 en permettant l'action alimentaire lorsque la paternité ou la maternité résulte d'une sentence civile ou pénale, d'un mariage nul ou d'une déclaration écrite non équivoque. La loi française de 1955 n'énumère pas des cas comme la loi italienne, mais elle autorise les enfants incestueux ou adultérins à « réclamer des aliments sans que l'action ait pour effet de proclamer l'existence d'un lien de filiation dont l'établissement demeure prohibé » (art. 342). L'action peut être intentée pendant toute la minorité de l'enfant ou dans l'année suivant sa majorité.

En Italie comme en France, l'action alimentaire tend principalement à empêcher les parents d'enfants adultérins ou incestueux d'échapper à leurs responsabilités à l'égard de l'enfant en se réfugiant derrière l'interdiction de la preuve du rapport de filiation. On continue d'ignorer la filiation irrégulière car l'action n'aboutit pas à l'établissement juridique de la filiation, bien qu'elle suppose la constatation de celle-ci. Mais on atténue les conséquences en affirmant le droit alimentaire de ces « parias du droit », en attribuant certains effets à une filiation de fait. On consacre la distinction du père de droit et du père de fait. Au Portugal, il semble qu'il n'existe plus d'action alimentaire car la paternité hors-mariage peut toujours être recherchée d'office par le ministère public lorsque l'enfant a été déclaré sans mention de paternité.

En France, la loi de 1972 reprend sur des bases nouvelles l'action alimentaire de la loi de 1955. Elle permet « à tout enfant naturel dont la filiation paternelle n'est pas établie de réclamer des subsides à celui qui a eu des relations avec sa mère pendant la période légale de conception ». L'action est ouverte aux enfants naturels simples, adultérins ou incestueux ; la loi l'accorde aussi à « l'enfant d'une femme mariée si son titre d'enfant légitime n'est pas corroboré par la possession d'état ». Ainsi l'enfant dont la mère vit séparée de son mari, peut demander des subsides à l'amant

de sa mère. Mais la contribution de l'amant ne supprimerait pas l'obligation légale du père légitime. L'action peut être intentée pendant la minorité de l'enfant ou dans les deux ans suivant sa majorité. La preuve des relations peut être apportée par tous moyens. Depuis 1993, le père prétendu peut écarter la demande en faisant la preuve par tous moyens qu'il ne peut être le père. L'action conduit à l'octroi de subsides réglés sous forme de pension d'après les besoins de l'enfant, les ressources du père et sa situation familiale. La pension est due pendant la minorité de l'enfant et au-delà s'il est dans le besoin.

Le code italien de 1975 prévoit que « dans tous les cas où l'on ne peut tenter l'action pour la déclaration judiciaire de paternité ou de maternité, l'enfant naturel peut exercer une action pour obtenir l'entretien, l'instruction et l'éducation. L'enfant naturel s'il est majeur et dans le besoin, peut exercer une action pour obtenir les aliments » (art. 279). L'action est recevable après autorisation du juge lorsque se présentent des circonstances qui la font apparaître justifiée. Par rapport au code de 1942, le législateur italien a étendu à la fois le domaine des droits de l'enfant (droit à l'entretien et pas seulement aux aliments) et les cas dans lesquels l'action est possible en supprimant la liste des hypothèses prévues par la loi de 1942.

Comme auparavant, dans les deux pays, l'action n'aboutit pas à l'établissement de la filiation ; elle permet seulement d'obtenir un droit à des subsides ou à l'entretien : c'est une « paternité alimentaire ». Pour éviter la contradiction reprochée à la loi française de 1955, celle de 1972 présente le droit aux subsides comme découlant, non de la filiation, mais de la responsabilité du défendeur qu'il a encourue en entretenant des rapports sexuels avec la mère : il est poursuivi moins comme père que comme amant devant assumer les conséquences de l'acte. Ce fondement indemnitaire apparaît nettement lorsque la mère a eu commerce avec plusieurs hommes ; dans ce cas, « le juge a la faculté de mettre une indemnité destinée à l'entretien et l'éducation de l'enfant à la charge des défendeurs si des fautes sont établies à leur encontre ou si des engagements ont été pris antérieurement par eux » (342-3). Cette indemnité sera versée à un intermédiaire tenu au secret qui la reversera à la mère. En 1955, l'action était liée à la reconnaissance d'une paternité de fait : le juge devait « se convaincre du fait matériel de la procréation sans pouvoir en déduire autre chose qu'une obligation alimentaire ». Dans la loi de 1972, l'action repose sur le « risque encouru d'être le père d'un enfant » ; il ne s'agit plus d'établir l'existence d'une paternité de fait mais uniquement celle d'une possibilité de paternité.

## CONCLUSION

L'évolution législative montre ainsi une tendance générale à prendre en compte la filiation biologique pour lui faire produire des effets de droit. Au XIX<sup>ème</sup> siècle, le souci de la paix des familles et la crainte des scandales, des actions judiciaires non fondées, de l'intrusion des tiers font que l'on préfère ignorer la paternité biologique au bénéfice d'une paternité légale même fictive. Au XX<sup>ème</sup> siècle, peu à peu, les législations ont favorisé l'émergence de la vérité biologique en supprimant la prohibition de la recherche en paternité naturelle, en facilitant l'action, en l'ouvrant aux enfants adultérins et en accordant une action alimentaire aux enfants naturels ne pouvant être légalement reconnus, faisant ainsi produire à la filiation de fait des effets de droit.

Le souci de faire prévaloir la filiation réelle, fondée sur le lien biologique, sur la filiation fondée sur des présomptions légales, ou d'ajuster la réalité juridique à la réalité biologique, apparaît de façon plus générale dans la tendance des législations à faciliter les actions tendant à faire tomber une paternité légale pour éventuellement faire reconnaître une paternité biologique, comme les actions en désaveu de paternité, en contestation de paternité ou de reconnaissance, en réclamation d'état, en rétablissement de paternité ; l'argument de l'incertitude de la preuve tombe devant les certitudes dues aux progrès scientifiques. L'analyse des sangs qui permet de démontrer la filiation

# CONTRIBUTIONS

## I

### INSTITUTIONS POUR L'ENFANCE ABANDONNÉE OU « PLACEE » EN ITALIE NOTES SUR LES CAS DE PADOUE ET MILAN

#### NOTES SUR LES INSTITUTIONS ET POLITIQUES RELATIVES A L'ENFANCE ABANDONNÉE A PADOUE ET EN VENÉTIE (XIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> SIECLES)<sup>1</sup>

##### AVANT L'UNIFICATION ITALIENNE

Bien qu'il existe un certain nombre de publications sur l'abandon des enfants et les hospices créés pour les accueillir à Venise (Nardo, Povolo), Vérone (Agostini, Capelletto, Viviani) et Vicence (Ranzolin, Povolo), il n'y a pas de travaux de synthèse sur ces sujets pour l'ensemble de la Vénétie et le cas de Padoue n'a pas encore été étudié. Nous avons commencé à le faire à partir des archives de l'hôpital d'enfants trouvés qui fut créé, dit-on, dans cette ville au début des années 1270 pour lutter contre l'infanticide qui y était alors fréquent.

Guglielmo Ongarello, dans son Histoire de Padoue (1441), raconte ainsi : "Il faut savoir que, cette année-là <1274>, on avait trouvé maintes fois des nouveau-nés noyés dans la rivière par des femmes qui ne voulaient pas que l'on connaisse qu'elles avaient enfanté et qui n'avaient pas trouvé d'autre moyen de faire périr secrètement leur fruit, et que peu de jours auparavant deux garçonnets avaient été trouvés morts jetés dans la rivière de Sainte Sophie. C'est pour cette raison que des femmes ont été appréhendées, ce qui ne fut pas sans causer un grand scandale", et Portenari, dans son "Bonheur de Padoue" (Padoue, Pietro Paolo Tozzi), écrivait en 1623 : "C'est donc par cette oeuvre très sainte que fut donnée la possibilité de dissuader les vierges profanées et autres femmes impudiques d'agir cruellement à l'égard de leurs propres enfants, de les suffoquer, les occire, les jeter dans les latrines ou dans la rivière, et de procéder à des avortements abominables, afin que ne soient pas découvertes leurs relations coupables, comme il est manifeste que cela s'est produit de nombreuses fois. Abominant ces méfaits exécrables et voulant y apporter un remède approprié, nos aïeux statuèrent en l'an 1271, en grand Conseil, qu'il soit édifié et doté sur fonds publics un hôpital dans lequel les enfants bâtards pourraient être apportés en cachette et élevés. Ils construisirent donc un grand hôpital avec les nombreuses salles et chambres nécessaires à cet objet, et au gouvernement duquel était toujours placé un honorable gentilhomme de la cité, qui, avec grande charité, le pourvoyait de nourrices chargées d'allaiter les petits enfants et des autres personnes que nécessitait l'économie de ce lieu".

Des circonstances et des motivations très semblables ont été rapportées, également à partir du XV<sup>e</sup> siècle, à propos de la création de l'hôpital du Saint-Esprit (Santa Maria in Saxia) à Rome en 1198 (ou 1204) par le pape Innocent III, horrifié du grand nombre de corps de nouveau-nés que leur mère aurait jetés dans le Tibre et que les pêcheurs auraient pris dans leurs filets (cf. entre autres, Semichon, 1880 : 88-89 & 304-308). Des dates très précoces de création d'hôpitaux d'enfants trouvés en Italie ont été avancées par divers auteurs du XIX<sup>e</sup> siècle - G. Sacchi, en 1842, donnait même 1097 comme date de fondation de l'hospice de Padoue (cité par Kertzer, 1993 : 192); Luigi Passerini, en 1853, affirmait que Pise a eu un hospice pour enfants trouvés en 1219, Sienne en 1233 et Venise au XIV<sup>e</sup> siècle (cité par Boswell, 1993 : 491). Lallemand, qui parle de "la légende des enfants pêchés dans le fleuve" à propos de l'hospice Santa Maria - ou Santo Spirito - in Saxia (1885 : 394), donne comme "certaine" la création, en 787, par l'archiprêtre Datheus de Milan, du

<sup>1</sup> Notes communiquées par Alisa del RE, Université de Padoue  
traduites de l'italien par Claudine CURJOL, CNRS-GRASS  
mises en forme et complétées par Nadine LEFAUCHEUR, CNRS-GRASS

abandonnés à Vicence correspond à celui des enfants nés dans la province, signe qu'il s'agissait essentiellement d'enfants illégitimes. Hunecke (1991 : 63) cite d'ailleurs l'hospice de Vicence comme l'un des exemples typiques des "petits" hospices d'enfants abandonnés, caractérisés par le taux relativement faible d'abandons, par le fait que les enfants abandonnés y aient été très majoritairement des nouveau-nés dont on peut présumer l'illégitimité, étant donné l'absence ou la grande rareté des signes de reconnaissance qui les accompagnaient, le très petit nombre d'entre eux qui ont été réclamés ultérieurement par leurs parents, ainsi que l'absence de corrélation ou la très faible corrélation entre la courbe des abandons et celle du prix des céréales.

A Rovigo, les orphelins légitimes âgés de moins de sept ans, pour les garçons, ou de neuf ans, pour les filles, étaient accueillis dans deux institutions, créées au XVI<sup>e</sup> siècle. Mais il n'y eut pas d'établissement recueillant les enfants abandonnés avant 1846. Auparavant, les enfants trouvés étaient envoyés dans les hospices d'autres provinces, d'abord à Ferrare, puis à Padoue, après la constitution, en 1818, sous la domination autrichienne, du Fonds Territorial Vénétien, auquel incombait leur charge financière.

Il n'y eut pas non plus, semble-t-il, de véritable hôpital d'enfants trouvés à Bellune à l'époque vénitienne, mais, à Feltre, dans la province de Bellune, l'hôpital de la Madonna del Prato, dirigé par la même confrérie que celui de Bellune, accueillait, outre les orphelins, les malades et les pèlerins, quelques enfants abandonnés. Sous la domination autrichienne, après la création du Fonds Territorial Vénétien, les enfants abandonnés furent admis, par l'intermédiaire d'un tour, dans les hôpitaux de Bellune et de Feltre, puis envoyés à l'hôpital d'enfants trouvés de Trévise. Un établissement destiné aux orphelins, l'Institution Sperti, fut créé à Bellune en décembre 1855, suite à l'épidémie de choléra qui avait fait de nombreuses victimes dans la population; mais il n'admit jamais d'enfants abandonnés.

## A PADOUE

A Padoue, la Maison-Dieu - la Cà ou Casa di Dio - n'accueillait pas seulement, à l'origine, les enfants abandonnés, illégitimes ou orphelins, mais aussi les malades, les pauvres et les pèlerins, d'où qu'ils viennent. Une charité aussi large et inconditionnelle ne pouvait durer longtemps, malgré les legs, les donations et les aumônes. A partir du début du XVI<sup>e</sup> siècle, de façon certaine, mais sans doute même plus tôt, les pèlerins et les malades ne furent plus reçus à la Casa di Dio. Les premiers - dont le nombre avait considérablement diminué depuis le transfert du siège pontifical en Avignon (1309) et le grand schisme d'Occident (1378-1417) - étaient hébergés dans des hospices spécialisés (principalement celui des Cruciferi dans l'Arzere) et les malades étaient accueillis dans des hôpitaux, comme l'hôpital San Francesco, fondé par Baldo Bonifacio Piombino et richement doté par sa femme Sibilla, qui lui légua, le 20 décembre 1420, une importante fortune destinée à lui constituer une rente. En 1530, un petit hôpital pour les orphelins fut fondé par Sebastiano Ghiara, et, trois ans plus tard, une congrégation spéciale se constitua pour le prendre en charge.

De divers documents de la seconde moitié du XVI<sup>e</sup> siècle, il ressort que la Casa di Dio, gérée par la Congrégation de San Maria dei Battuti, était effectivement alors un hospice réservé aux enfants abandonnés : dans un document daté du 30 juin 1574 portant sur l'augmentation des pensions des nourrices externes et des familles gardiennes, il est déclaré que "le propre de cet hôpital est de pourvoir aux besoins des enfants", et un autre document, daté du 18 mai 1596, augmente les primes des nourrices internes "pour que les enfants ne meurent pas et soient très bien nourris comme il convient, sans regarder à la dépense, car les enfants sont les patrons de ce lieu".

Un tour d'admission fonctionna jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, sauf pendant les épidémies : les 28 juin 1576 et 11 décembre 1630, il fut ainsi décidé de le fermer pour éviter la contagion et que "les créatures nouvellement nées apportées dans cette maison le soient de jour et non de nuit, à la

ment à l'hospice les enfants qu'elles allaitaient afin qu'ils soient examinés et que l'on puisse s'assurer qu'ils étaient toujours en vie. En 1621, on décida qu'elles devaient le faire tous les quatre mois. On essayait par ailleurs de veiller à ce que les mères des enfants abandonnés ne soient pas recrutées comme nourrices de leurs propres enfants : ainsi, le 23 janvier 1626, la Congrégation, examinant la réclamation émise par Diamente Ragazoni à propos du paiement de la pension d'un enfant qui lui était confié depuis six ans, fut informée par le prier que si cette pension n'était plus payée, c'est qu'on avait découvert que cet enfant était en fait le fils de la demanderesse. A la demande du prier de l'établissement, l'article suivant fut introduit dans la délibération du 15 décembre 1640 : "Qu'il soit veillé à ce que l'on ne donne pas d'enfants à d'aucuns qui sont les complices cachés des mères, auxquelles ils les donnent à allaiter et à élever, ce qui cause un grave dommage et préjudice à ce lieu pieux".

Les préoccupations financières et les préoccupations morales, qui commandaient les décisions relatives au placement des enfants, n'étaient pas sans entrer en conflit. La Congrégation était ainsi très soucieuse de la moralité des familles gardiennes, surtout pour ce qui concernait les filles placées comme servantes. On voit ainsi dans les archives que, les 15 avril 1593 et 30 juin 1596, deux enfants furent retirés à leur famille nourricière, parce que leur moralité y était en danger. En 1638, il fut décidé que les filles ne pourraient plus être placées comme servantes et que celles qui étaient déjà placées devaient revenir à l'hospice. Mais, trois ans plus tard, la délibération du 29 janvier 1641 interdit aux filles qui avaient été placées à l'extérieur (et étaient donc supposées "corrompues") de revenir à l'hospice, quel que soit le prétexte. Encore trois ans plus tard, en 1644, on décida au contraire que les filles "trouvées dans un lieu dangereux pour leur honneur, mais qui n'avaient commis aucune faute" pouvaient revenir à l'hospice. Un des moyens les plus efficaces pour favoriser le "placement" des filles fut la constitution d'une dot par l'hospice (comme à Florence, sans doute, les patrons prenaient en charge l'entretien des "petites servantes" qui leur étaient "données" gratuitement "pour l'amour de Dieu" et devaient jusqu'alors les doter quand elles atteignaient l'âge de se marier - cf. Klapisch, 1973 : 112-113). Les premières dispositions en ce sens remontent à la première moitié du XVI<sup>e</sup> siècle et le montant de cette dot fut augmenté dès la fin des années 1600. Mais la condition sine qua non de son attribution fut toujours "l'honnêteté" de la jeune fille. A partir de 1789, les nourrices demandant que leur soient confiés des enfants à allaiter durent présenter un certificat de bonnes vie et moeurs établi par le curé de leur paroisse. A cette époque, les placements commençaient à être plus nombreux à la campagne qu'en ville - et l'on renouvela l'interdiction d'accepter comme nourrices les mères des enfants abandonnés.

Très peu d'enfants étaient réclamés par leurs parents pour être reconnus. Mais l'adoption avait été facilitée par le décret du 20 février 1465 pris par Andrea Bernardo, maire de Padoue, qui autorisa Mario dal Conte, alors prier de la Casa di Dio, et ses successeurs à légitimer les adoptions demandées selon l'usage antique, sans intervention des autorités ou des tribunaux. Celles-ci pouvaient être le fait de "dames" prenant à leur charge de jeunes servantes, mais il semble bien que, parmi les nombreuses "adoptions" qui eurent ainsi lieu, certaines dissimulaient la reconnaissance d'enfants par des mères qui les avaient abandonnés.

A l'époque du Royaume napoléonien d'Italie (1805-1814), les différentes institutions vénétiennes recueillant des enfants abandonnés ont été réunies dans une Congrégation de Charité Italique regroupant toutes les "oeuvres pieuses" et gérées, pour la première fois, de façon centralisée (décrets des 18 juin et 7 décembre 1807 - Code Napoléon). Mais, l'expérience se révélant fort peu concluante, le gouvernement autrichien y mit fin après 1815, en décentralisant de nouveau la gestion des "oeuvres pieuses" (résolution souveraine du 19 juillet et circulaire n° 32297 du 13 octobre 1819), bien que la création du Fonds Territorial Vénétien ait institué une sorte de compensation financière entre les différentes provinces vénétiennes pour ce qui regardait la charge financière des enfants abandonnés.

était exceptionnellement faible; dans les trois dernières régions, au contraire, les communes avaient à leur charge près de la moitié du coût total. Dans les dix autres provinces, la part des dépenses couverte par les revenus propres d'hôpitaux d'enfants trouvés, très faible ou inexistante dans les Abruzzes, en Calabre ou dans le Basilicate, atteignait au mieux 9 à 10% en Sardaigne (où le taux d'abandons comme la dépense totale moyenne par habitant pour l'entretien des enfants abandonnés étaient par ailleurs extrêmement faibles), en Lombardie et dans le Latium (avec les hôpitaux de Milan et de Rome). Comme en Ombrie, dans les Marches ou en Emilie, la contribution des communes représentait la part la plus importante du budget dans les Pouilles, le Latium, le Basilicate et en Sardaigne. Si la contribution provinciale était la plus importante dans les six autres régions, sa part dans l'ensemble des dépenses, qui ne dépassait que d'une dizaine de points celle des communes en Sicile et dans les Abruzzes, était beaucoup plus forte que cette dernière dans les autres régions : Calabre, Piémont, Ligurie et, surtout, Lombardie.

Si, par la faiblesse de sa contribution communale et la part nettement plus élevée de sa contribution provinciale, la Vénétie ressemblait ainsi aux autres provinces du Nord de l'Italie (Piémont, Ligurie, Lombardie), elle était plus proche des anciens Etats pontificaux et duchés du centre de l'Italie (Ombrie, Marches, Emilie, Toscane) ou de la Campanie, par l'importance de la part de la dépense couverte par les revenus du patrimoine accumulé souvent depuis le Moyen Age par les fondations hospitalières qui avaient été créées pour recueillir les enfants abandonnés ou qui s'étaient par la suite spécialisées dans ce recueil.

Italie, 1882			
Pourcentage de la dépense des enfants abandonnés couverte par			
Province	le revenu des établissements	le budget provincial	le budget communal
Toscane	49	22	29
Campanie	47	25	28
Vénétie	35	60	5
Ombrie	35	22	43
Marches	26	26	47
Emilie	21	33	46
Pouilles	4	37	59
Latium	10	35	55
Sardaigne	10	38	52
Basilicate	0	47	53
Sicile	4	52	44
Abruzzes	2	55	43
Calabre	2	63	35
Piémont	6	70	24
Ligurie	5	75	20
Lombardie	9	80	11
Italie	19	49	32

(tableau établi à partir des données du tableau des Annali di Statistica, 1882, série 3<sup>o</sup>, vol. 12, p. 218, reproduit par Lallemand, 1885 : 425)

subordonner l'admission de ces enfants "à ce fait que, dans la commune d'origine, il n'y a pas d'oeuvre charitable à laquelle incombe le soin de leur entretien" - si l'on pouvait "néanmoins, en cas d'urgence, procéder à une admission provisoire", c'était "à charge de se pourvoir ensuite contre qui de droit". On pouvait également "accorder des secours temporaires aux enfants naturels de mères indigentes, régulièrement reconnus par elles". Le règlement stipulait toutefois que "ce subside ne devra être alloué que dans le cas où il sera jugé utile pour prévenir l'abandon; il cessera lorsque l'enfant aura atteint trois ans, et ne dépassera jamais le salaire attribué pour les nourrissons de l'âge correspondant à celui de l'enfant secouru", les règles d'attribution devant être établies de telle sorte que ces secours "répondent bien au but pour lequel on les a établis" (cité par Lallemand : 428-429).

Depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, une proportion importante des enfants abandonnés dans les hospices provenait des Maternités hospitalières, établissements destinés à permettre aux femmes non mariées de passer les derniers temps de leur grossesse et d'accoucher en étant protégées "des regards indiscrets, de la pression des familles et de tentations criminelles parfois irrésistibles" (Griffini, 1868 : 486-487, cité par Kertzer : 44). L'anonymat des femmes accueillies y était parfois préservé par le système de l'enveloppe scellée (contenant un papier révélant leur identité et à n'ouvrir qu'en cas de décès). Ces maternités accueillait généralement des pensionnaires payantes, dont certaines (dites les "velate" à Vérone) pouvaient même rester masquées ou voilées pendant leur séjour, y compris pendant l'accouchement. Mais elles servaient également à la formation obstétricale des sages-femmes et des accoucheurs et l'on voyait en elles un moyen de résoudre la grave et persistante pénurie de nourrices internes dont souffraient tous les hospices dépositaires d'enfants abandonnés. La plupart des pensionnaires étaient en effet des filles-mères pauvres ou indigentes, qui n'avaient pas le choix, comme les "payantes", entre l'hébergement chez une sage-femme et la Maternité, et que l'on contraignait parfois à payer "en nature" leur pension (et/ou la prise en charge de leur enfant, si, comme c'était le plus souvent le cas, elles l'abandonnaient), en servant pendant trois à douze mois à l'hospice comme nourrices internes. Dans certains établissements ou à certaines périodes, on ne les obligeait pas, mais on essayait de les inciter à le faire en les rétribuant et en leur permettant d'allaiter leur propre enfant - ou bien l'on espérait au moins diminuer la charge de l'hospice et celle des nourrices internes en donnant des subsides aux accouchées célibataires à condition qu'elles acceptent de ne pas abandonner leur enfant en quittant la Maternité.

A Vérone, où la Maison de Maternité avait été détachée de l'hôpital civil et rattachée à l'hospice d'enfants trouvés en 1865, des subsides furent ainsi accordés dès 1876 aux mères célibataires qui quittaient la Maternité avec leur enfant - cette mesure n'eut cependant qu'un succès limité : une mère sur neuf seulement y eut recours dans les trois années qui suivirent, les autres persistant dans leur intention d'abandon (Kertzer : 163). En 1892, un nouveau règlement permit d'accorder aux mères célibataires qui reconnaissaient leur enfant, pour soigner et élever celui-ci, les primes qui étaient auparavant versées aux nourrices. En 1916, devant les difficultés accrues à trouver des nourrices, le conseil d'administration décida de n'admettre que les enfants illégitimes allaités par leur mère pendant au moins trois mois.

En 1894, à Padoue, on commença également à attribuer des subsides annuels aux mères pauvres qui reconnaissaient leur enfant illégitime. De cinq en 1895, le nombre de ces reconnaissances passa à quatorze en 1896, à trente-six en 1897, atteignant 229 en 1913 et 258 en 1914.

Les responsables de l'hospice de Padoue étaient encouragés dans cette voie par leur grande difficulté chronique à trouver des nourrices internes : alors que, pour cent nourrissons, les autres institutions de Vénétie avaient généralement 60 ou 70 nourrices, l'hospice de Padoue n'en avait que vingt. Ils ne voulaient cependant pas ouvrir leur Maternité aux femmes des autres provinces, ce qui aurait sans doute facilité le recrutement des nourrices internes, mais également "réduit les possibilités d'accueil, déjà trop limitées, des parturientes" (Rapport moral, 1894). En 1897, pour attirer les mères susceptibles de devenir nourrices internes, ils entreprirent d'améliorer

Les Rapports moraux de l'hospice de Padoue (devenu IPAI de Padoue) pour la période mussolinienne reflètent les changements intervenus dans la politique à l'égard des mères célibataires, changements qui ne furent pas toujours sans susciter de réticences. L'auteur du rapport de l'année 1926 se félicite ainsi que l'institution ait "réussi à obtenir, devant les principes directeurs ratifiés par les lois récentes, après une propagande assidue et intense, que presque toutes les mères illégitimes demandent spontanément à être admises à l'hospice en même temps que leur enfant, ce qui présente le double avantage d'assurer au bébé le lait maternel et de rendre indissolubles les liens d'affection entre la mère et l'enfant". Il se réjouit de ce que les nourrices - toutes des mères célibataires - n'aient plus ainsi que deux enfants en moyenne à allaiter - dont le leur - au lieu de trois ou plus avant la guerre, vante le caractère socialement et moralement rédempteur de l'allaitement des enfants illégitimes par leur mère et les résultats bénéfiques de la nouvelle politique - qui, après des siècles où tout fut mis en oeuvre pour empêcher la fille-mère de se faire "salarier" indûment pour s'occuper de son enfant, vise à l'inciter, voire à l'obliger, à le faire - et affirme, en accord avec cette nouvelle politique, que "l'allaitement maternel doit être la règle fondamentale de l'assistance à l'enfance illégitime, car c'est seulement avec un tel système que l'Institut peut atteindre les objectifs hygiéniques, moraux et sociaux qui permettront de donner aux innocents fruits du péché un corps sain, celui d'un bon producteur, et une situation morale qui ne lui sera plus un motif injuste d'humiliation. Il en résultera presque toujours que les mères illégitimes, après quelques mois de présence dans l'hospice, retourneront avec l'enfant reconnu dans leur famille, les obstacles de nature essentiellement familiale qui avaient entraîné le placement ayant disparu".

Mais, cinq ans plus tard, le Rapport moral de 1931 dénonce, certes prudemment, les "effets pervers" de cette nouvelle politique d'assistance aux enfants illégitimes et aux mères seules : accroissement de la demande de placement, développement d'une "mentalité d'assistée" (ou de "revendicatrice"), "prime au vice", etc. Son auteur écrit ainsi : "la persistance de la crise économique, particulièrement dans les classes inférieures, est un facteur d'une grande importance pour ce qui concerne les naissances illégitimes, mais c'est, à mon avis, la propagande faite par l'ONMI qui a le plus influé sur l'augmentation constante des demandes de placement et d'assistance. Cette grande et bénéfique institution du régime avait certainement, en donnant une large diffusion aux sages mesures d'assistance aux enfants illégitimes, des objectifs de grande solidarité sociale et humaine, mais elle a aussi, ce faisant, contribué à faire naître dans la population, surtout rurale, une mentalité spéciale, que l'on peut résumer par cette formule : toutes les mères célibataires ou veuves ont droit à l'assistance. Je ne crois pas que ce principe puisse être approuvé par l'ONMI. L'assistance aux mères célibataires ne doit pas être considérée comme une récompense ou un droit que l'on acquiert du seul fait d'avoir donné naissance à un enfant, mais simplement comme un sacrifice que doit s'imposer la société pour que le nouveau-né ne pâtisse pas matériellement de la faute d'une mère qui n'a pas les moyens de l'élever (...). On peut voir aujourd'hui de nombreux cas où, dans une même famille, une jeune fille mère célibataire est assistée alors que sa propre mère, qui élève huit ou dix enfants, n'a droit à aucune assistance".

Cinq ans plus tard encore, alors que le pourcentage de nouveau-nés illégitimes non reconnus était descendu en un an, pour la ville de Padoue, de 6,6% à 4,8% de l'ensemble des naissances, l'auteur du Rapport moral de l'année 1936 se félicitait de mesures de lutte contre l'abandon qui n'encourageaient pas l'illégitimité, estimant que "la diminution des naissances illégitimes était sans doute due pour une large part aux nombreuses primes de mariage distribuées par le Parti National Fasciste, l'administration provinciale, l'ONMI et la commune, ce qui constitue la plus belle démonstration de la grande utilité sociale de ces primes".

## NOTES SUR LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS, HIER ET AUJOURD'HUI, A MILAN<sup>2</sup>

Dans son ouvrage sur "Les enfants trouvés de Milan, les enfants exposés et les familles recourant à l'exposition du XVII<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle" (1987/1989), Hunecke rappelle qu'il est fait pour la première fois, en 1158, mention de l'existence d'un hospice pour les enfants abandonnés à Milan, l'hôpital de Santa Barbara in Brolo, dans une convention conclue entre cet hôpital et celui de Santo Stefano alla Ruota. A la fin du XIII<sup>e</sup> siècle, l'hôpital de Santa Barbara in Brolo accueillait 350 *pusilli*, dont l'entretien posait de gros problèmes financiers. A la suite de la réforme qui avait regroupé les petits hôpitaux au sein de la "Cà Grande", les enfants trouvés étaient accueillis à l'Ospedale Maggiore. Au XVI<sup>e</sup> siècle, il y avait déjà plus de mille enfants trouvés et on parlait de "l'abus" de l'abandon des enfants. A maintes reprises, l'Eglise intervint pour essayer de réduire le nombre des abandons d'enfants illégitimes (comme par l'*Ordinatio pro expositis* de 1529).

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, le gouvernement autrichien entreprit de lutter contre la mortalité infantile qui sévissait à l'hôpital de Milan. L'impératrice Marie-Thérèse décida d'ouvrir, dans les bâtiments du couvent de Santa Catarina alla Ruota, un nouvel hospice, le nouveau "Torno", destiné aux enfants trouvés. Elle promulgua de nouvelles normes concernant soit le placement des enfants en nourrice à la campagne, soit les femmes qui voulaient accoucher à la "Pia Casa". Au cours des trois années qui suivirent la réforme, les cas d'abandon allaient doubler. De 1679 à 1843, l'institution accueillit 181.169 enfants, et, au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, 2.700 enfants en moyenne étaient accueillis chaque année. Aucune autre ville d'Europe, selon Hunecke, n'avait autant d'enfants abandonnés. Avec 6.000 enfants abandonnés en 1865, le maximum fut atteint à la veille de la fermeture définitive du tour, en 1868. Bien que l'hospice ait été destiné aux enfants illégitimes, la majorité des enfants abandonnés étaient des enfants légitimes de la ville de Milan. Il existait sept autres hospices du même type en Lombardie, qui comptaient à eux sept autant d'enfants que celui de Milan.

Aujourd'hui, le siège de l'institution qui s'occupe des mineurs à la charge des Services d'aide sociale est situé dans les bâtiments de l'ancien hospice, place Dateo (du nom de l'archiprêtre qui aurait le premier, dit-on, en 787, entrepris d'accueillir les enfants trouvés dans une institution spécialisée). Mais la situation a bien changé. Le nombre des mineurs pris en charge en 1992 dans des structures d'hébergement était de 878, dont 18% l'étaient à la suite d'une demande de la famille et 82% à la suite d'une décision judiciaire. 85% des enfants avaient été reconnus par leurs deux parents et 9% seulement des cas (78) correspondaient à un abandon, par suite du refus explicite de l'enfant par les parents (la mère).

La question de la prise en charge de ces enfants par un hébergement de type "institutionnel" fait actuellement, en Lombardie, comme dans d'autres régions d'Italie, l'objet d'études, de débats et de réformes. L'un des objectifs du Plan social d'assistance lombard porte sur la transformation des "instituts" (nombre élevé de pensionnaires, absence de relations personnalisées) en "communautés" (environnement plus proche d'un environnement familial). Mais le nombre effectif de "communautés" est encore extrêmement réduit et le nombre de places disponibles très insuffisant.

La recherche-évaluation à laquelle j'ai participé concluait que l'éloignement de l'enfant de sa famille et son insertion au sein de structures éducatives et d'assistance, tout en s'avérant indispensable dans des situations particulièrement graves et urgentes, ne paraissait pas être la solution la plus adéquate à long terme. En effet :

l'hébergement dans les structures éducatives et d'assistance coûte très cher : près de 23 milliards de liras en 1992, soit la majorité des fonds destinés au secteur des mineurs (79% de ces fonds pour la ville de Milan et 65% pour la Province).

<sup>2</sup> notes communiquées par Ornella BOGGI, Université de Padoue  
mises en forme par Nadine LEFAUCHEUR, CNRS-GRASS

- BEROLADI, P. (1840). *Dizionario della legislazione austriaca*. Padova : Angelo Sicca.
- BOSWELL, John (1993). *Au bon coeur des inconnus : les enfants abandonnés de l'Antiquité à la Renaissance*. Paris : Gallimard.
- BROVEDANI, P., D'ELISO, I. et VERGERIO, T. (1991). "Abbandono, adozione, affido : bilanci e prospettive", in Paolo CENDON(ed.), *I bambini e i loro diritti*. Bologna : il Mulino, 103-115.
- BUSSANI, M. CENDON, P., GHEDINI, L. & VENCHIARUTTI, A. (1991). "I diritti della personalità", in Paolo CENDON (ed.), *I bambini e i loro diritti*. Bologna : Il Mulino, 47-67.
- BUSSINI, Odoardo (1991). « Caratteristiche e destino degli esposti all'ospedale della Carità di Todi nei secoli XVIII e XIX », in *Enfance abandonnée et société civile en Europe. XIV<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*. Rome : Ecole française de Rome, 301-325.
- CAMBI, Franco & ULIVIERI, Simonetta, eds., (1990). *Infanzia e violenza. Forme, terapie, interpretazioni*. Firenze : La Nuova Italia.
- CAPPELLETTO, Giovanna (1983). "L'infanzia abbandonata e ruoli di mediazione sociale nelle Verona del settecento". *Quaderni Storici*, 18/53 : 421-443.
- CAPPELLETTO, Giovanna (1984). "Balie ed esposti nel secolo XVIII. Risultati di una rilevazione seriale sul territorio veronese". *Annali Veneti*, 1 (1) : 65-74.
- CAPPELLETTO, Giovanna (1991). « Gli affidamenti a balia dei bambini abbandonati in una comunità del territorio veronese nel Settecento. ». In *Enfance abandonnée et société civile en Europe. XIV<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*. Rome : Ecole française de Rome, 327-340.
- CAVALLO, Sandra (1991). « Bambini abbandonati e bambini "in deposito" a Torino nel Settecento ». In *Enfance abandonnée et société civile en Europe. XIV<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*. Rome : Ecole française de Rome, 341-376.
- CENDON, Paolo (1993). *Il bambino e le cose*. Milano : F. Angeli.
- CODARIN MIANI, Loredana (1991). « Santa Maria della Misericordia : un ricovero per gli esposti a Udine nel periodo 1656-1755 ». In *Enfance abandonnée et société civile en Europe. XIV<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*. Rome : Ecole française de Rome, 377-403.
- CONETTI, Giorgio (1991). "Le fonti internazionali". In CENDON Paolo, (ed). *I bambini e i loro diritti*. Bologna : Il Mulino, 33-47.
- CONSIGLIO NAZIONALE DEI MINORI (1992). *Secondo rapporto sulla condizione dei minori in Italia*. Milano : Angeli.
- DA MOLIN, Giovanna (1991). « Modalità dell'abbandono e caratteristiche degli esposti a Napoli nel Seicento ». In *Enfance abandonnée et société civile en Europe. XIV<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*. Rome : Ecole française de Rome, 457-502.
- DORIGUZZI, Franca (1991). « Vestiti e colori dei bambini : il caso degli esposti ». In *Enfance abandonnée et société civile en Europe. XIV<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*. Rome : Ecole française de Rome, 513-537.
- DUSI, Paolo, ed. (1990). *Le procedure giudiziarie e civili a tutela dell'interesse del minore*. Milano : Giuffrè.
- GORNI, Mariagrazia & PELLEGRINI, Laura (1974). *Un problema di storia sociale. L'infanzia abbandonata in Italia nel secolo XIX*. Firenze : La nuova Italia.
- GRANDI, Casimira (1991). « L'abbandono degli illegittimi nel Trentino dell'Ottocento. » In *Enfance abandonnée et société civile en Europe. XIV<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*. Rome : Ecole française de Rome, 653-678.
- GRASSO, Luciano (1991). "L'affidamento e l'adozione". In CENDON, Paolo (ed). *I bambini e i loro diritti*. Bologna : Il Mulino, 115-127.
- de GRAZIA, Victoria (1992). "Le patriarcato fascista : Mussolini et les Italiennes (1922-1940)". In Georges DUBY & Michelle PERROT (éds). *Histoire des femmes*. t. V. Françoise THEBAUD (éd). *Le vingtième siècle*. Paris : Plon, 115-141.
- GRIFFINI, R. (1868) "Sul progetto di regolamento organico dell'ospizio provinciale degli esposti e delle partorienti". *Annali Universali di Medicina*, 206 : 465-563.

POVOLO, Claudia (1989). "Legittimità e infamia. Per la storia di un'istituzione sociale e assistenziale : gli ospizi per l'infanzia abbandonata nel Veneto nell'età moderna". In L. BERLINGUER & F. COLAO (éds). *Crimine, giustizia e società veneta in età moderna*. Milan : 89-163.

PRETI, Domenico (1980). *Economia e istituzioni nello stato fascista*. Roma : Editori Riuniti.

PRETI, Domenico (1987). *La modernizzazione corporativa (1922-1940). Economia, salute pubblica, istituzioni e professioni sanitarie*. Milano : Franco Angeli.

RAFFAELE, Silvana (1991). «Il problema degli esposti in Sicilia (sec. XVIII-XIX). Normativa e risposta istituzionale». In *Enfance abandonnée et société civile en Europe. XIV<sup>o</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*. Rome : Ecole française de Rome, 905-936.

RANZOLIN, Antonio (1985). "Onore, virtù rassegnazione... L'infanzia abbandonata nell'ottocento". In Claudia POVOLO & N. POZZA (éds). *Storia e identificazione di una comunità del passato*, vol. 2, Vicence : 1350-1380.

REGGIANI, Flores & PARADISI, Elisa (1991). «L'esposizione infantile a Milano fra il Seicento e Settecento : il ruolo dell'istituzione». In *Enfance abandonnée et société civile en Europe. XIV<sup>o</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*. Rome : Ecole française de Rome, 937-979.

SACCHI, G. (1842). "Stabilimenti di pubblica beneficenza a Padova". *Annali Universali di Statistica* , 74 : 169-180.

SANDRI, Lucia (1991). «Modalità dell'abbandono dei fanciulli in area urbana : gli esposti dell'Ospedale di San Gallo di Firenze nella prima met del XV secolo». In *Enfance abandonnée et société civile en Europe. XIV<sup>o</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*. Rome : Ecole française de Rome, 993-1015.

SCHIAFFINO, Andrea (1980). "La popolazione delle Terraferma veneta nella seconda metà del '700 secondo le "anagrafi"". In *La popolazione italiana nel Settecento* . Bologna : 173-189.

SCHIAVONI, Claudio (1991). «Gli infanti "esposti" del Santo Spirito in Saxa di Roma tra il '500 e' 800 : numero, ricevimento, allevamento e destino». In *Enfance abandonnée et société civile en Europe. XIV<sup>o</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*. Rome : Ecole française de Rome, 1017-1064.

SCHWARZENBERG, Claudio (1971). *Breve storia dei sistemi previdenziali in Italia*. Roma : ERI.

SEMICHON, Ernest (1880). *Histoire des enfants abandonnés depuis l'Antiquité jusqu'à nos jours : le tour*. Paris : E. Plon & Cie.

SONNINO, Eugenio (1991). «Esposizione e mortalità degli esposti nello Stato pontificio agli inizi dell'Ottocento, secondo le statistiche raccolte da L. Armaroli». In *Enfance abandonnée et société civile en Europe. XIV<sup>o</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*. Rome : Ecole française de Rome, 1097-1102.

SOSSON, Jehanne (1990). *Les politiques familiales des Etats membres de la Communauté Européenne. III. 1990. Modèles familiaux et droit civil : la filiation et ses effets*. COFACE

TITTARELLI, Luigi (1991). «Le "balie di casa" e le "balie di fuori" nell'ospedale di Santa Maria della Misericordia di Perugia nel primo decennio del XVIII secolo». In *Enfance abandonnée et société civile en Europe. XIV<sup>o</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*. Rome : Ecole française de Rome, 1139-1151.

VIVIANI, Giuseppe Franco (1969). *L'assistenza agli "esposti" nelle provincia di Verona (1426-1969)* . Verone.

UNGARI, P. (1974). *Storia del diritto di famiglia in Italia*, Bologna : Il Mulino.

## II

### LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE ET LE TRAITEMENT DES NAISSANCES HORS MARIAGE : DE L'ANGÉLISME AU PATRIOTISME<sup>1</sup>

Pour résoudre les problèmes que leur pose l'existence d'enfants que leurs géniteurs ou que leurs "parents", ceux auxquels elles dévoluent la charge de leur entretien, ne peuvent pas ou ne veulent pas élever, les sociétés disposent d'une gamme de solutions relativement limitée. Elles peuvent en effet :

- tenter d'éviter ces situations en empêchant la conception, la naissance ou la survie de tels enfants, par le contrôle des relations de leurs géniteurs potentiels, la tolérance ou l'encouragement de leurs pratiques contraceptives, abortives ou infanticides;

- chercher à contraindre leurs géniteurs ou "parents", ou l'un d'eux, à assumer la charge de l'entretien de ces enfants, par la répression des diverses pratiques de suppression des enfants nés ou à naître, la pression au mariage, la recherche et/ou l'établissement des liens de "parenté" et des obligations alimentaires qui en découlent, la répression de l'abandon, du non-entretien ou du mauvais entretien de l'enfant.

- tolérer ou organiser le transfert de la charge de l'entretien de ces enfants vers d'autres que leurs "parents" : elles peuvent, par des solutions telles que le recueil, le placement ou l'adoption de ces enfants, transférer, de façon temporaire ou permanente, le travail de soin et d'éducation et tout ou partie de la charge financière de leur entretien, à d'autres "parents" ou individus (membres de la parentèle, parents adoptifs, "spirituels", "nourriciers" ou "d'accueil", titulaires de certaines charges ou de certains droits, etc.) ou à des collectivités (de caractère territorial, religieux ou caritatif). Elles peuvent aussi transférer partiellement la charge financière et/ou éducative de l'entretien de ces enfants, par la création, au profit du ou des "parents" qui ne refusent pas de les élever ou qui y sont contraints, d'aides en nature, en services, en équipements et en avantages divers.

Le choix entre ces différentes solutions, qui s'organisent en configurations relevant de paradigmes divers, se fait en fonction de ce qui, à un moment donné, dans une société donnée, apparaît comme le "bien" ou, plus souvent, comme le "moindre mal" par rapport à ce que l'on s'y représente alors comme le "plus grand mal" - comme l'écrivait, en 1776, le procureur du Parlement de Toulouse : "L'exposition certes est un crime qui ne mérite aucun pardon, mais il est des cas où l'on doit fermer les yeux sur certains maux pour en éviter de plus considérables" (de Parazols, in Molinier). On peut aussi penser qu'un paradigme cesse d'être dominant et entre en crise lorsque ce qui, dans le cadre de ce paradigme, était considéré comme un "moindre mal" apparaît inacceptable et passe, pour une part croissante des institutions et individus concernés, du registre du "moindre mal" à celui du "plus grand mal".

L'analyse de ce qui, dans nos sociétés, a historiquement été considéré comme le "plus grand mal" et comme le "moindre mal" permet, nous semble-t-il, de définir quatre grands paradigmes :

#### LE PARADIGME ANGÉLIQUE "CHRÉTIEN"

Dans le cadre du paradigme que l'on peut qualifier d'angélique chrétien, le plus grand mal est représenté par les pratiques sexuelles extra-maritales et/ou volontairement non procréatrices et par la suppression délibérée, par avortement ou infanticide, des enfants conçus ou nouveau-nés. Face à ces maux suprêmes, il peut y apparaître comme un moindre mal d'offrir aux femmes qui ont conçu

<sup>1</sup> Nadine LEFAUCHEUR, CNRS - GRASS

pour les éviter, il serait encore préférable d'ouvrir ces hospices. Il y a là pour la société la différence qui existe entre un assassinat et un champ de bataille couvert de morts" (Gaillard, 1837).

Le plus grand mal n'est donc pas que des enfants meurent, mais qu'ils meurent de par la volonté de leurs auteurs, et non de "mort naturelle". Ce peut être aussi qu'ils meurent sans avoir été baptisés - et le premier devoir des sages-femmes à l'égard des enfants de mère non mariée est souvent de veiller à ce qu'ils le soient. Mais, que Dieu rappelle rapidement à lui les enfants abandonnés, une fois devenus chrétiens par le baptême, pour en faire des petits anges dans le ciel, cela doit, dans le cadre de ce paradigme, être inscrit dans le registre du moindre mal.

### LE PARADIGME ANGÉLIQUE "MALTHUSIEN"

Dans le cadre de ce paradigme, que l'on pourrait aussi qualifier de "libéral" (au sens européen du terme) ou de "familial", on regarde aussi la surmortalité des enfants que leurs parents ne peuvent pas ou ne veulent pas élever comme un moindre mal - et c'est pourquoi nous le qualifions également d'angélique. Mais, au contraire du premier paradigme angélique, "chrétien", on y considère comme le plus grand mal que des individus et des familles ne maîtrisent pas leur reproduction et mettent au monde plus d'enfants qu'ils ne peuvent ou ne veulent en entretenir, et que l'on fonde en conséquence sur des liens de type "politique" ou "civique" tout ou partie de la charge de l'entretien de ces enfants, que ce soit par une politique d'assistance aux familles pauvres et aux mères seules ou par la tolérance de l'abandon des enfants et l'organisation du recueil des enfants abandonnés. Car, "lorsque la charité publique se charge, directement ou indirectement, de l'entretien des enfants qui sont abandonnés ou qui pourraient l'être, elle neutralise nécessairement, chez une partie de la classe ouvrière, l'action de cet obstacle préventif que Malthus, dans son chaste langage, a nommé *contrainte morale*; elle favorise ainsi la multiplication des plus nécessiteux de cette classe" et, "pour soulager la misère présente, "risque d'aggraver la misère à venir" (Charbuliez, 1851). On y estime aussi que le recueil anonyme des enfants abandonnés dans les hospices ne sert "qu'à favoriser l'abandon de nombreux enfants par des parents dénaturés, à vulgariser dans le peuple l'opinion déjà si accréditée que l'Etat est une sorte de père universel" (Lallemand, 1885).

Dans le cadre de ce paradigme, relèvent donc du registre du moindre mal, outre la surmortalité des enfants que leurs parents ne peuvent pas ou ne veulent pas nourrir et qui ne sont pas en état de subvenir eux-mêmes à leur entretien, le renforcement de l'obligation alimentaire à l'égard des géniteurs, son extension à leurs conjoints et parents, et la répression - par des mesures telles que l'internement des parents dont les enfants tombent à la charge de la commune ou de la paroisse - de la production d'enfants que leurs parents ne veulent pas ou ne peuvent pas nourrir, et que l'on est donc obligé d'entretenir sur la base d'autres liens que ceux de la génération et de la parenté.

### LE PARADIGME PATRIOTIQUE "NATALISTE"

Ce paradigme s'oppose aux deux paradigmes angéliques dans la mesure où la surmortalité infantile - la transformation rapide des enfants que leurs parents ne peuvent pas ou ne veulent pas élever en "angelots" - y apparaît non comme un moindre mal mais comme le plus grand mal, puisqu'elle prive la Patrie de futurs citoyens, soldats et travailleurs dont elle a grand besoin. Les éléments de ce paradigme s'opposent sur presque tous les points à ceux du paradigme "malthusien", mais coïncident pour une part avec ceux du paradigme "chrétien" : la contraception, l'avortement et le contrôle de la production d'enfants par les femmes et les familles elles-mêmes y apparaissent également comme le plus grand mal. Ce qui y est regardé comme un moindre mal n'est toutefois pas l'abandon des nouveau-nés, puisque cette pratique apparaît pour une large part à l'origine de la surmortalité des enfants illégitimes, mais la prise en charge collective d'une partie de l'entretien de

## LE PARADIGME PATRIOTIQUE "FAMILIAL"

Ce paradigme partage avec l'autre paradigme patriotique l'accent mis sur la production des citoyens dont la Patrie a besoin, mais cet accent y porte moins sur la quantité que sur la qualité, physique et, surtout, morale, de cette production. Ce qu'on y regarde comme le plus grand mal, c'est la défectuosité de la socialisation des enfants qui résulte de l'anormalité ou de l'absence de la structure familiale et des liens de filiation, de la mauvaise qualité ou du non-établissement des liens affectifs entre ces enfants et leurs parents. Dans la mesure où le contrôle "privé" exercé par les femmes et les familles elles-mêmes sur leur production d'enfants, grâce à la légitimation des pratiques contraceptives et abortives, peut favoriser l'établissement et la bonne qualité de ces liens et de cette structure, éviter la fabrication d'individus de mauvaise qualité physique ou morale, délinquants, inadaptés et/ou malheureux, et permettre de ne produire que des enfants "désirés", ce contrôle n'y relève pas, comme dans les paradigmes "chrétien" et "nataliste", du plus grand mal, mais, comme dans le paradigme "malthusien", du moindre mal - voire du bien.

Le fait qu'un enfant grandisse sans liens de famille, "ballotté" d'une nourrice à une autre, d'une institution à une autre, relève donc, dans le cadre de ce paradigme, du registre du plus grand mal, car "c'est un malheur pour un Etat que d'avoir des citoyens qui n'appartiennent à aucune famille" (Real, 1801), puisque "c'est par la petite patrie, qui est la famille, que l'on s'attache à la grande; ce sont les bons pères, les bons maris, les bons fils qui font les bons citoyens" (Portalès & alii, 1801). Toutefois, enlever un enfant à des parents qui ne veulent pas, ne peuvent pas ou ne savent pas l'élever, ou inciter une mère seule à abandonner son enfant à la naissance lorsqu'on estime qu'elle risque de le faire de façon "différée", peut y relever du registre du moindre mal, si cela permet de donner à l'enfant, par le placement familial ou l'adoption, des parents de substitution considérés comme de meilleure qualité que ses géniteurs ou ses parents légaux ou "d'origine".

La prise en charge par la collectivité d'une partie de l'entretien de l'enfant, par l'organisation d'une assistance matérielle et éducative aux parents pour les mettre en mesure d'entretenir, de soigner et d'élever correctement leurs enfants et pour pouvoir laisser ces enfants dans leur "famille d'origine" ou, au moins, maintenir et "travailler" leurs liens avec cette famille, y relève aussi, comme dans le paradigme nataliste, du registre du moindre mal (Lefaucheur, 1993 c). L'existence de ménages monoparentaux à parent de sexe féminin y appartient par contre au registre du plus grand mal, dans la mesure où l'absence du père dans le ménage et la faiblesse ou l'irrégularité fréquente de sa contribution à l'entretien de l'enfant y apparaissent comme générant des conditions matérielles et éducatives qui compromettent la bonne socialisation de celui-ci (Lefaucheur, 1993 b). Si le paradigme nataliste regarde comme un bien tout ce qui renforce les liens de la mère et du nouveau-né ou du jeune enfant, le paradigme familial regarde lui comme un bien tout ce qui favorise la participation du père à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, et qui peut passer par des mesures organisant la permanence du couple parental au-delà de la séparation conjugale, comme la pratique de l'autorité parentale conjointe.

Les "types idéaux" ainsi construits rendent assez bien compte, nous semble-t-il, de la succession des paradigmes qui ont marqué la scène française des "politiques sociales-familiales" relatives au traitement des situations de procréation hors mariage et d'abandon des jeunes enfants, ainsi que des débats et controverses auxquels ces politiques ont donné lieu. Ces débats et controverses ont bien sûr souvent mobilisé ou opposé plusieurs de ces paradigmes et si tous n'étaient pas présents sur la scène à chaque moment de notre histoire, ils l'étaient souvent dans les coulisses. Il n'en reste pas moins, selon nous, que la scène des "politiques familiales" françaises a été dominée tour à tour par les paradigmes "chrétien" et "nataliste", et par leurs oppositions, tandis que le paradigme "malthusien" - au contraire de l'Angleterre ou des Etats-Unis - n'y a fait qu'un assez bref tour de piste, dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, et que le paradigme "familial", qui, après avoir partagé les feux de la rampe avec le paradigme "nataliste" pendant la période révolutionnaire, était resté dans son ombre sous la III<sup>e</sup> République, semble aujourd'hui lui ravir la vedette.

chargés des pauvres dans les paroisses, qui sont chargés de confier, vendre ou faire vendre l'enfant, mais c'est l'évêque qui seul peut donner "le droit d'élever et de retenir le petit enfant à la personne qui l'avait accepté des *matricularii*", "en sorte qu'il pût le garder suivant la loi à son service et pour son confort" (in Boswell : 158). La pratique de l'oblation, ou de l'offrande d'enfants à des monastères, peut être considérée comme un autre type d'abandon et l'abandon lui-même comme un moyen de "planning familial" géré par l'Eglise, autorisant les parents - et particulièrement les pauvres - à ne pas nourrir tous les enfants qu'ils procréent. Mais ce qui justifie cette régulation de l'abandon à laquelle l'Eglise procède, c'est le souci de prévenir le mal suprême que représente l'infanticide. On prête ainsi à un concile qui se serait tenu à Rouen avant le X<sup>e</sup> siècle la recommandation suivante : "Nous conseillons à tous les prêtres d'annoncer publiquement à leurs paroissiens que si une femme devait concevoir et enfanter à la suite d'une liaison clandestine, elle ne doit point tuer son fils ou sa fille (...) mais plutôt apporter le bébé <de nuit> aux portes de l'église et l'y déposer, en sorte qu'on le puisse amener au prêtre dans la matinée et que l'un des fidèles le puisse recueillir et élever. Ainsi évitera-t-elle de se rendre coupable de meurtre et, pis encore, de parricide" (Regino de Prüm, in Boswell : 161)

A partir du XII<sup>e</sup> siècle, si l'infanticide représente toujours le mal suprême et l'abandon un moindre mal, c'est une autre configuration de réponses qui - par suite de l'accent mis par le droit canonique sur le baptême des enfants et sur la réglementation du mariage, et de l'apparition d'ordres religieux fondés pour prendre en charge dans des hôpitaux et des hospices l'aide aux pauvres et aux malades exercée jusque-là essentiellement dans le cadre des monastères et des églises paroissiales - sont apportées aux problèmes posés par l'existence d'enfants dont les parents ne sont pas mariés ou ne veulent pas ou ne peuvent pas les nourrir. Cette configuration nouvelle associe des mesures d'ordre judiciaire, comme la déclaration de grossesse et les procès en séduction et en recherche de paternité, et des mesures d'ordre assistanciel, comme l'accouchement et l'abandon dans les hôpitaux.

Les filles qui ont conçu hors mariage peuvent, dans certains hôpitaux, accoucher gratuitement et secrètement et abandonner leur enfant. C'est le cas, par exemple, à l'Hôtel-Dieu de Paris, où existait depuis le XIII<sup>e</sup> siècle une salle des accouchées, dont l'entrée était interdite à toute personne extérieure au service, car cette salle "a toujours été consacrée à être l'asile contre le déshonneur; et pour assurer la tranquillité des familles, il s'y observe un secret impénétrable sur le nom de celles qui y vont; il n'est inscrit que sur un registre tenu sous la clef par la religieuse de la salle, et dont connaissance n'est donnée à personne", pas même aux administrateurs de l'Hôtel-Dieu, "parce que cela détournerait les filles qui ont forfait à leur honneur de venir accoucher dans l'Hôtel-Dieu, et aussi les porterait à défaire les enfants, même avant que d'être nés" (in Carrier, 1888 : 53-55).

Celles qui n'accouchent pas ainsi secrètement à l'hôpital sont au contraire fortement incitées à déclarer leur grossesse. Parce que l'édit promulgué par Henri II en février 1556, pour lutter contre un "crime très énorme et exécrationnel fréquent en notre royaume", fait peser une présomption d'infanticide sur celles dont l'enfant meurt avant d'avoir été baptisé et qui ont dissimulé leur grossesse et accouché secrètement (Phan, 1986). Mais aussi parce que la déclaration de grossesse leur permet de désigner leur séducteur par serment et, parfois même, de le faire arrêter pour l'obliger à leur verser une provision sur leurs frais d'accouchement et de premier entretien de l'enfant. Le père désigné n'est toutefois condamné qu'à titre provisoire et les mères doivent renouveler leur serment dans les douleurs de l'accouchement pour pouvoir le poursuivre pour séduction et obtenir, si elles gagnent leur procès, sinon le mariage qu'elles affirment leur avoir été promis, du moins une réparation et la prise en charge de l'entretien de l'enfant.

Dans les procès en séduction étudiés par Véronique Demars-Sion (1991), le parent "coupable" est souvent condamné à se charger seul de l'entretien de l'enfant. C'est généralement le cas de la mère qui n'a pas réussi à faire établir qu'elle a été "séduite" au moyen de promesses de mariage. Mais, il semble que, jusqu'au XVI<sup>e</sup> et même jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, elle puisse le faire assez facilement, en vertu du principe *creditur virgini*, lorsqu'elle n'a pas eu d'autres partenaires que le père

## LA PERIODE REVOLUTIONNAIRE ET LE "PATRIOTISME"

Dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, le paradigme "chrétien" entre en crise. Des solutions que l'on s'accordait à juger comme de "moindres maux" - la recherche de paternité et le préjugé favorable accordé aux filles séduites, la mortalité élevée des enfants abandonnés dans les hôpitaux - sont maintenant considérées par certains, de plus en plus nombreux, comme engendrant des "effets pervers" inacceptables, voire même comme les "plus grands maux".

A la veille de la Révolution et pendant celle-ci, ce sont les paradigmes patriotiques qui commandent les solutions préconisées ou adoptées : ce ne sont plus des "anges" que l'on veut, mais des "citoyens", beaucoup de citoyens, de bons citoyens. Or, estime-t-on, "la moitié au moins des enfants <qui sont enfermés dans les hôpitaux, et qui>, nés et nourris chez les plus pauvres parents, eussent vécu, meurent prématurément. <...> La plupart de ceux qui survivent, en sortent ou estropiés, ou contrefaits, ou avec un tempérament évidemment faible ou vicié, et par conséquent à charge à la société". Par ailleurs, "les dépôts de mendicité, et les maisons de force, et les prisons, et les galères, <sont> peuplés en grande partie par la jeunesse élevée dans nos hôpitaux, et récemment échappée de ces asiles funestes", car "il n'est pas possible de devenir vertueux sans le secours de l'éducation, et de persévérer dans la vertu, privé de la surveillance d'un père et d'une famille" (Bousmard, 1788/1971).

Pour lutter contre le gaspillage et la mauvaise qualité de la production de citoyens par les hôpitaux d'enfants trouvés, il faut donc que les soins et l'éducation leur soient prodigués dans un cadre familial et/ou par leurs propres parents, fût-ce avec l'aide de la Nation : on propose alors de généraliser et/ou d'étendre au-delà de la première enfance la pratique du "placement familial" des enfants trouvés, que les Révolutionnaires proclameront "enfants naturels de la Patrie", de rétablir celle de l'adoption en leur faveur, et de donner des secours aux filles-mères qui acceptent de nourrir et de garder leur enfant (Lefaucheur, 1989 a, 1985 a).

Mais, contre les abus entraînés, estiment-ils, par la "foi due à la mère" dans la législation et la pratique des procès en séduction et en recherche de paternité sous l'Ancien Régime, les législateurs révolutionnaires et les auteurs du Code civil interdisent ou limitent très fortement (au cas de l'enlèvement) la recherche de paternité, d'autant que droit aux aliments et droit à l'héritage ne sont plus dissociés. Aux enfants "infortunés, victimes, dès leur naissance, de l'inconduite de leurs parents, et jetés au hasard, sans appui, sans ressource, au milieu d'une société qui les méconnaît", la société doit certes "des secours; elle doit leur servir de famille, et réparer le malheur de leur naissance en les préparant à une vie utile et industrielle. Mais la législation <ne doit pas leur> sacrifier le repos des mariages, l'intérêt qu'a chaque citoyen, chaque époux, chaque père de famille, à ce que sa réputation soit pure" (Constant, 1801). Tandis que le lien de maternité est fondé sur la vérité biologique de l'accouchement (ce qui légitime le droit à la recherche de maternité), le lien de paternité, par lequel un enfant entre dans une famille, ne peut résulter que de l'expression de la volonté de celui qui sait, croit ou veut être père - et de la liberté qu'il a de manifester cette volonté si (et seulement si) il n'est pas déjà engagé dans les liens du mariage.

La simple "possession d'état d'enfant de famille" apparaît même comme une manifestation tacite de l'expression de la volonté du mari de la mère de traiter cet enfant comme le sien et fonde l'obligation de continuer à l'entretenir comme tel. C'est ainsi que les rédacteurs du Code civil justifient la limitation dans le temps de la possibilité de désaveu de paternité : "Le sentiment naturel du mari qui a des motifs suffisants pour désavouer un enfant qu'il croit lui être étranger, est de le rejeter sur-le-champ de la famille. S'il diffère, il s'entend appeler du nom de père, et son silence équivaut à un aveu formel en faveur de l'enfant; la qualité de père que l'on a consenti une fois à porter est irrévocable" (Bigot-Préameneu, 1803).

"feraient périr moins d'enfants qu'il n'en meurt dans les hospices institués pour les éviter", il leur paraîtrait néanmoins "préférable d'ouvrir ces hospices" (Gaillard, 1837).

Pour les Economistes libéraux et "malthusiens", au contraire, les tours, en "déchargeant les parents d'une responsabilité que les lois, d'accord avec la nature, leur ont imposée <...> favorise<nt> la multiplication des plus nécessiteux" pour lesquels il n'y a pas de place au banquet de la vie, qui n'auraient pas dû être procréés, qui ne l'auraient pas été si une institution comme celle du tour n'avait pas neutralisé chez leurs géniteurs le sens de la prévoyance et le souci de faire des épargnes plutôt que des enfants, et qui ne survivront d'ailleurs le plus souvent que peu de temps : "toutes les mesures dictées par une fausse philanthropie pour faciliter les expositions peuvent être considérées comme meurtrières. Un enfant sur deux, de ceux auxquels on croit accorder des secours, est par cela même voué à la mort" (Charbuliez, 1851; Say, 1849).

Les tours avaient cependant été institués plus pour dissuader les mères d'abandonner leurs enfants que pour les y encourager : l'anonymat de l'abandon le rendant irrévocable, on escomptait qu'elles n'y recourraient qu'en dernière extrémité. Mais, conçus en 1811 comme un moindre mal, les tours sont rapidement dénoncés comme générant des effets pervers inacceptables : le nombre d'enfants abandonnés double en vingt ans et le système ne semble même pas garantir le caractère anonyme et irrévocable de l'abandon, puisque, dit-on, de nombreuses mères réussissent à se faire salarier comme nourrices des enfants qu'elles ont abandonnés.

C'est l'échec des tentatives de répression de ces effets pervers par le "déplacement" des enfants abandonnés - mesure qui accroît considérablement la mortalité sans diminuer réellement la dépense - qui conduit à adopter progressivement d'autres solutions. Une circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 8 novembre 1848 illustre la crise des paradigmes, l'ampleur des désaccords et des controverses qui, au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, portent sur les solutions adoptées et sur les principes qui les fondent : "Dans un assez grand nombre de départements, on a substitué aux tours des bureaux d'admission qui sont chargés d'interroger les personnes qui apportent un enfant à l'hospice dépositaire, afin d'arriver à connaître la mère de cet enfant. Le bureau doit alors user de toute son influence pour obtenir de la mère de reprendre son enfant, sous la promesse d'un secours mensuel accordé pendant un temps qui, ordinairement, ne dépasse pas trois années. Les dispositions ainsi faites par le bureau d'admission ne sont définitives qu'après approbation du préfet. Cette mesure controversée est l'objet de la plus vive approbation de la part d'un assez grand nombre de conseils généraux qui la regardent comme devant d'une part conserver les liens de famille entre la mère et l'enfant qu'elle aurait abandonné, et d'autre part, comme devant produire une grande économie dans la dépense, l'indemnité offerte étant généralement inférieure au taux des mois de nourrice et réduite à un temps comparativement moindre, et amener une grande diminution de la mortalité. Dans d'autres départements, au contraire, la mesure est repoussée comme immorale en ce qu'elle fait faire de fâcheuses comparaisons entre le sort des filles-mères secourues et des mères légitimes laissées sans secours; l'économie qui doit résulter de la mesure y est même considérée comme fort hypothétique. Enfin, il est des départements où la mesure de secours n'a pas été prise à l'égard des filles-mères seulement, mais où le préfet accorde également des secours aux mères légitimes qu'il reconnaît être dans un tel état de dénuement qu'il est à craindre qu'elles soient disposées à abandonner leurs enfants".

la gestation et de la petite enfance, a pour but d'assurer la survie physique du nourrisson et de (tenter de) mettre sa mère en mesure de l'entretenir ensuite seule par son travail : dans les asiles-ouvriers, les refuges de maternité et les maisons maternelles, si l'accent est surtout mis sur la nécessité du repos prénatal pour assurer la qualité du "produit", il l'est aussi sur la formation professionnelle et le placement des filles-mères.

## 1945-1995 : LA CRISE DU "NATALISME" ET LA MONTEE DU "FAMILISME"

Depuis la deuxième guerre mondiale, le paradigme "nataliste", en crise, est concurrencé par le paradigme "familial". Certaines solutions qui représentaient un moindre mal dans le cadre du premier ont en effet commencé à être dénoncées comme des effets pervers indésirables, ou même comme devant être inscrites dans le registre du plus grand mal, car susceptibles de compromettre la bonne socialisation des enfants :

- les succès de la lutte "nataliste" contre l'abandon à la naissance ont entraîné la multiplication des abandons plus tardifs d'enfants non ou difficilement adoptables, et qui, "ballotés de placement en placement", ne peuvent nouer les relations que l'on regarde comme nécessaires à leur bon développement;

- la répression par l'Etat des pratiques contraceptives et abortives est de moins en moins souvent regardée comme un bien, car la production d'enfants non "désirés", par des mères que l'absence de "planning familial" empêche de s'épanouir, semble de nature à compromettre la qualité de leur socialisation;

- l'alliance de la fille-mère et de l'Etat et les tentatives "natalistes" de déstigmatisation de la maternité hors mariage semblent entériner trop facilement l'exclusion du père ou son absence de la cellule familiale, alors que la montée du "démariage" et la croissance du nombre des ménages monoparentaux à parent féminin résultant de la séparation ou du divorce sont de plus en plus regardées comme de l'ordre du plus grand mal, dans la mesure où l'absence du père y compromet à la fois l'entretien et la socialisation de l'enfant : les statistiques montrent que ces ménages sont plus pauvres en moyenne que les ménages conjugaux et, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les psychiatres dénoncent dans la "dissociation" du couple parental la cause principale de la délinquance juvénile (Lefaucheur, 1993 b, 1989 c, 1987, 1985 b, 1982 b).

Apparaissent donc maintenant comme relevant du moindre mal toutes les mesures qui vont dans le sens de la pérennisation du "couple parental" au-delà du divorce, que ce soit la promotion de l'autorité parentale conjointe après le divorce ou dans la famille naturelle, le développement des pratiques de médiation ou la "responsabilisation" des pères par les mesures qui tendent à les amener à s'acquitter de leurs obligations alimentaires.

On peut aussi voir, plus généralement, dans le développement de la redistribution "verticale" entre familles aux revenus inégaux par la progression des prestations familiales servies sous condition de ressources, au détriment de la compensation "horizontale" entre familles inégalement chargées d'enfants, l'une des manifestations du déclin du paradigme "nataliste". Celui-ci semble bien cependant gouverner toujours largement l'essor des prestations destinées à la "petite enfance", dont le but proclamé est de permettre aux familles "d'avoir le nombre d'enfants qu'elles souhaitent" et aux mères "d'exercer un libre choix entre travail et vie au foyer".

On peut d'ailleurs se demander si le paradigme "nataliste" ne résiste pas surtout aujourd'hui en France, paradoxalement, grâce à l'alliance conclue il y a un siècle entre l'eugénisme "social-nataliste" latin et la figure de la "mère-travailleuse" : s'il voulait "sauver la race", l'Etat devait permettre aux mères salariées - par l'instauration de congés de maternité rémunérés, par le dévelop-

## EPILOGUE : LE TRIOMPHE "FRANÇAIS" DE L'ACCOUCHEMENT SECRET

Il y eut également consensus "nataliste" au Parlement, en 1992, pour inclure dans le Code civil un article stipulant que "lors de l'accouchement, la mère peut demander que le secret de son admission et de son identité soit préservé". Cette disposition n'a soulevé aucune opposition réelle, bien que certains parlementaires se soient sérieusement interrogés à propos de la "contradiction" existant entre le droit de l'enfant à connaître ses origines et ce droit de la mère à accoucher secrètement. C'est d'ailleurs à l'initiative de l'Assemblée qu'elle a été introduite dans le Code civil - inutilement selon le Garde des Sceaux, puisqu'elle figurait déjà dans le Code de la famille. L'interprétation courante de cet événement fait état du rôle du "lobby puissant des associations de parents adoptifs" (Commaille, 1994 : 113). Sans doute. Mais il reste à comprendre pourquoi ce lobby a été aussi convaincant et pourquoi celui, composé d'un "certain nombre de travailleurs sociaux, de juristes et d'associations d'anciens pupilles de l'Etat, d'associations d'adultes adoptés", qui, "pendant les discussions parlementaires et la navette entre les deux assemblées" a "tenté de s'opposer à l'adoption de ce texte", obtenant que "le secrétaire d'Etat à la Famille organise une réunion des signataires", parmi lesquels figuraient l'ANPASE et l'IDEF (Delaisi & Verdier : 204), l'a été si peu. Le thème du droit "tout à fait légitime" à la connaissance de ses origines - du "besoin profond", "presque irrépressible", pour un enfant de "connaître ses auteurs", de la "quête permanente" et de la "recherche désespérée" qui peut en résulter "tout au long de l'existence" - est pourtant abordé, à l'Assemblée, par presque tous les orateurs, alors que l'argument selon lequel "<une plus grande connaissance de> l'accouchement sous X permettrait à des enfants non désirés de venir au monde dans des maternités, d'être recueillis par la D.D.A.S.S. et placés dans des familles d'accueil pour pouvoir ensuite être soumis à l'abandon judiciaire et adoptés par des couples qui le désirent alors qu'on sait qu'un grand nombre d'entre eux ne seront jamais satisfaits" n'y est avancé que par un seul député - qui n'est pas l'auteur de l'amendement proposé. Au Sénat, seul l'introduit de cet amendement, Lucien Neuwirth, le justifie, mais non pas en première instance, par la possibilité que, dans une famille d'adoption, l'enfant reçoive "ce que sa mère biologique s'affirme incapable de lui assurer, c'est-à-dire des soins, l'amour et l'épanouissement".

Ce qui est mis en avant par la plupart des orateurs, ce sont les arguments "natalistes", voire "chrétiens", du moindre mal que représente l'accouchement secret par rapport à l'avortement, à l'infanticide ou à "l'abandon sauvage" et à la naissance "sans assistance médicale", et du "prix à payer" pour "faire en sorte que des personnes à naître puissent naître, solution préférable aux yeux de la morale à ce qui se passerait si nous ne maintenions pas cette possibilité". Mais ce sont aussi des considérations "familistes", selon lesquelles, en matière d'établissement de la filiation, la vérité biologique doit composer avec la vérité "sociologique", voire s'incliner devant elle, et surtout, devant l'expression de la volonté : "l'accouchement sous X, à savoir la volonté d'une femme d'accoucher dans le secret de son identité, se doit de rester une possibilité légale : il doit être prévu clairement dans la loi. Le projet en dispose ainsi. Donner la vie doit rester un acte volontaire et accepté". Que les orateurs aient été ou non favorables au vote de la loi sur l'IVG, l'accouchement secret leur paraît "dans l'évolution logique de notre législation dès lors qu'on autorise la contraception et l'interruption volontaire de grossesse", et donc un droit des femmes, dont "il faut accepter qu'elles aient <celui> de ne pas élever un enfant si elles ne s'en sentent pas capables" et auxquelles "il faut leur faire connaître leur droit et respecter leur choix" - il s'agit là, selon Lucien Neuwirth, "après ou avec la contraception et l'IVG", d'une "liberté fondamentale".

On pourrait être tenté de voir, dans cette inscription du droit à l'accouchement secret dans le Code civil - et dans le refus des parlementaires de sacrifier cette "mesure de protection, et même parfois de survie, de la mère, qui a permis à de nombreux enfants non désirés de garder la vie", à l'article 7 de la Convention internationale des droits de l'enfant et aux "souffrances" des enfants privés d'une partie de leur identité - un syndrome de type "anti-Maastrichien" (l'ensemble du projet de loi a trouvé son origine dans la nécessité proclamée de mettre la législation française en accord avec la Convention internationale des droits de l'enfant) et une crispation sur "l'identité française".

un avortement, soit sur son enfant par un infanticide", affirmait déjà que "la maternité secrète" devait être "instituée pour sauver les enfants que notre imprévoyance sociale condamne à l'heure actuelle à une mort certaine". Lui aussi estimait pourtant également qu'il "y avait tout lieu de croire" que la clientèle de ces maternités secrètes serait "assez restreinte".

Quel enjeu, donc, constitue cette "poignée" d'accouchements secrets ? Faut-il voir dans l'attitude des parlementaires une crispation sur notre "tradition nationale" ? Des relents "natalistes", voire pétainistes ? Une fidélité, au contraire, aux grands ancêtres révolutionnaires, soucieux du sort des bâtards, qu'ils voulurent un temps placer à égalité avec les enfants légitimes, des enfants trouvés, dont ils décidèrent que la Patrie les adopterait, et des filles-mères, auxquelles ils offrirent (sur le papier) des asiles d'accouchement secrets et gratuits ? Un peu de tout cela, sans doute : pour les "chrétiens", pour les "natalistes", pour les "familistes", l'accouchement secret est un moindre mal nécessaire, le "prix à payer" pour que l'infanticide (à défaut ou au contraire de l'avortement) reste "hors-la-loi" ou pour que soit réaffirmé, devant la montée du principe de "vérité biologique", le primat ultime de la "vérité sociologique" de la filiation, en la faisant triompher du principe "mater semper certa est" au lieu même de son fondement : l'évidence de l'accouchement.

Si le "lobby de l'adoption" a pu se faire entendre, c'est donc sans doute qu'il touchait aussi bien la fibre "chrétienne" que la fibre "nataliste" ou la fibre "familiste" de notre "tradition française". C'est sans doute aussi parce que le "malthusianisme" sur lequel les tenants de la "vérité biologique" auraient pu s'appuyer - puisque ce qu'il regarde comme le "plus grand mal" est que des individus soient dispensés par la collectivité d'assumer la charge des enfants qu'ils ont imprudemment conçus - n'a pas réussi en France, au contraire des pays anglo-saxons, à s'ancrer dans la "tradition nationale" de "politique familiale"

## REFERENCES

- BALLEXSERD, J. (1762). *Dissertation sur l'éducation physique des enfants*. Paris.
- BARET, P. (1872). *Histoire et critique des règles sur la preuve de la filiation naturelle*. Paris.
- BIGOT-PREAMENEU. in EWALD (1989) : 228.
- BOSWELL, John (1988). *The kindness of strangers. The abandonment of children in Western Europe from late Antiquity to the Renaissance*. New York, Pantheon Books (*Au bon coeur des inconnus. Les enfants abandonnés de l'Antiquité à la Renaissance*. Paris, Gallimard, 1993).
- de BOUSMARD, H. (1788). *Mémoire sur cette question : Quels seraient les moyens compatibles avec les bonnes moeurs, d'assurer la conservation des Bâtards, et d'en tirer un eplus grande utilité pour l'Etat ?* Metz & Paris, chez Prault (in BERTHE & LANGRE, eds. *Maximilien Robespierre : les droits et l'état des bâtards...* Arras, Académie des Sciences, lettres et arts, 1971).
- CARRIER, Henriette (1888). *Origines de la Maternité de Paris. Les maîtresses sages-femmes et l'office des accouchées de l'ancien Hôtel-Dieu (1378-1796)*. Paris, Steinheil.
- CHARBULIEZ (1851). *Journal des Economistes*, t. 28, p. 217.
- COMMAILLE, Jacques (1994). *L'esprit sociologique des lois : essai de sociologie politique du droit*. Paris, PUF.
- CONSTANT, B. in EWALD (1989) : 240.
- DELAISI, Geneviève & VERDIER, Pierre (1994). *Enfant de personne*. Paris, Odile Jacob.
- DEMARS-SION, Véronique (1991). *Femmes séduites et abandonnées au 18<sup>e</sup> siècle. L'exemple du Cambrésis*. Lille, L'Espace juridique.

- LEFAUCHEUR, Nadine (1985 c). "La perversion des normes : la fille-mère et l'assistance". *Le Groupe familial*, n° 109 : 78-85.
- LEFAUCHEUR, Nadine (1982 a). "Du traitement social et sociologique de la maternité célibataire". *Annales de Vaucresson*, n° 19 : 110-130.
- LEFAUCHEUR, Nadine (1982 b). "Familles monoparentales : davantage suspectées". *Informations sociales*, n° 3 : 14-17.
- LEFAUCHEUR, Nadine (1980). "Les mères célibataires et leurs enfants : une population "à hauts risque" ? Théories scientifiques et politiques sociales". *Le groupe familial*, n° 87 : 10-16.
- LEFAUCHEUR, Nadine (1979). "Notion de "population à risques" et politiques sociales : le cas de l'illégitimité et de la maternité célibataire". *Annales de Vaucresson*, n° spécial "Le travail avec les familles de jeunes marginaux" : 99-114.
- LOYSEL (1607). *Institutes coutumières*.
- MOHEAU (1778). *Recherches et considérations sur la population de la France*.
- de PARAZOLS. in MOLINIER, Alain (1973). "Enfants trouvés, enfants abandonnés et enfants illégitimes en Languedoc aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles". in *Hommage à Marcel Reinhard* : 471.
- PHAN, Marie-Claude (1986). *Les amours illégitimes : histoires de séduction en Languedoc (1676-1786)*. Paris, éditions du CNRS.
- PHAN, Marie-Claude (1975). "Les déclarations de grossesse en France (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles) : essai institutionnel". *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome XXII, janvier-mars : 61-88.
- PORTALIS & al. in EWALD (1989) : 90.
- QUERLIN, Maryse (1928). *Les ventres maudits. Les filles-mères*. Paris, les éditions de France.
- REAL. in EWALD (1989) : 250.
- de ROUVRE, Charles (1927). "Les filles-mères et la Patrie". *La Rumeur*.
- SARRAZ-BOURNET (1933). "Les maternités secrètes". *Ministère de l'Intérieur. Rapport présenté par l'Inspection générale des services administratifs*. Melun, imprimerie administrative : 51-77.
- SAY, Horace (1849). *Journal des Economistes*, t. 25 : 68-69.

### III

#### QUI DOIT NOURRIR L'ENFANT ILLEGITIME EN ANGLETERRE ?

La loi et les différentes institutions, XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles<sup>1</sup>

Foucault (1976) fait remonter la naissance de ce qu'il appelle les "bio-politiques" au dix-huitième siècle. Les "bio-politiques" résultent de la prise de conscience, par certains groupes (sociaux, professionnels, religieux, etc) et, par conséquent, par l'Etat lui-même, que la population constitue une richesse sur laquelle il est possible d'intervenir de façon à maximiser à la fois sa quantité et sa qualité, dans toutes les acceptions du terme. Une telle intervention n'a jamais été très populaire en Angleterre, sauf lorsqu'elle est dirigée vers des groupes particulièrement vulnérables, surtout s'ils se trouvent en dehors du contrôle et de la protection généralement dévolus par l'Etat au chef de famille légitime. C'était - c'est encore, dans une certaine mesure - le cas des mères célibataires et de leurs enfants illégitimes.

La législation élizabéthaine (clauses sur la bâtardise de la loi de 1576 sur l'assistance, loi sur les pauvres de 1601) répondait déjà à la question: "qui doit nourrir l'enfant illégitime?" en obligeant le père à verser des aliments et la mère à prendre soin de son enfant. Si le père était introuvable, l'enfant tombait à la charge de la paroisse. Il était ainsi nourri par les contribuables (propriétaires) par paroisse interposée. La loi permettait en effet à celle-ci de prélever un impôt pour l'entretien de ceux qui ne pouvaient pas, seuls, subvenir à leurs besoins. Ceci explique que la jeune fille enceinte ait été fréquemment chassée de paroisse en paroisse, jusqu'au jour de son accouchement, les propriétaires ne voulant pas d'une charge supplémentaire sur leur commune. Les mères célibataires étaient certes stigmatisées, mais il ne leur était pas demandé d'entretenir seules l'enfant, plus qu'une vieille loi médiévale - appliquée selon le bon plaisir des juges jusqu'à sa suppression définitive, en 1968 - déclarait par ailleurs, *fillius nullius* « enfant de personne » dont la filiation ne pouvait être établie à l'égard de ses auteurs, père ou mère (Techman, 1982 : 75). De toute façon, la position des femmes sur le marché du travail, où la plupart d'entre elles étaient des travailleuses dépendantes et/ou gagnant très peu, ne leur aurait pas permis de le faire. « Grâce à Dieu », les enfants de la Paroisse mouraient en grand nombre et, jusqu'au dix-huitième siècle, dans l'indifférence générale; à condition, bien entendu, qu'ils ne meurent pas dans la rue, ce qui n'est pas digne d'un Chrétien. A cette restriction près, plus vite ils mouraient, meilleur marché était leur entretien et mieux c'était pour le maintien de l'ordre. Cette attitude commença à évoluer dès le milieu du dix-huitième siècle où quelques individus éclairés issus des classes moyennes se mirent à croire qu'ils pourraient améliorer la société dans son ensemble en agissant sur certaines de ses parties. C'est ainsi que fut créé le *Foundling Hospital*, la première institution anglaise recueillant des enfants illégitimes; son but était à la fois de sauver la vie de ces enfants et de les transformer en "membres utiles de la société", c'est-à-dire en travailleurs, contents de leur sort. Cette institution était l'une des premières de l'énorme vague institutionnelle qui submergea l'Angleterre au dix-neuvième siècle. Nous verrons comment le *Foundling Hospital* apparaît d'abord comme un instrument rationnel, sauveur de vies. Nous verrons ensuite comment, très vite, son centre d'intérêt se déplace de l'enfant vers la mère qu'il souhaite avoir sous son contrôle afin de la transformer, elle aussi, en "membre utile de la société". Mère et enfant finirent par être institutionnalisés ensemble, dans le but, à la fois, de sauver l'âme de la mère, de lui apprendre ce que devait savoir une femme d'humble extraction et de la rendre "responsable de son enfant". La nouvelle Loi sur les Pauvres (1834) était alors déjà apparue, par laquelle la mère naturelle était rendue responsable de l'entretien de son enfant. Elle ne pouvait pas disparaître aussi aisément que l'avait fait, naguère, le père putatif réticent et toutes sortes d'institutions s'assuraient, entre autres choses qu' elle payait son dû.

<sup>1</sup> Martine SPENSKY, Université de Paris VIII

la mère du *foundling* devra prouver qu'elle était "de bonnes moeurs" avant sa grossesse et qu'elle a été abandonnée par le père.

L'influence de Malthus s'est sans doute faite sentir et la moralité de la femme est maintenant devenue plus importante que la survie de son enfant. L'enfant illégitime de la mère considérée comme peu respectable continuera longtemps à mourir aux mains de la paroisse, sous les auspices de la vieille Loi sur les Pauvres ou même dans les *workhouses* de la nouvelle Loi sur les pauvres, mise en place en 1834.

Le *Foundling Hospital* a ainsi été créé parce que le système d'entretien de l'enfant illégitime par la paroisse, en cas de défection du père putatif, ne satisfaisait plus l'élite pour laquelle la perte inutile de vies était devenue, au milieu du 18<sup>ème</sup> siècle, une préoccupation. L'institution fut donc créée avec l'intention d'en faire un modèle, une avant-garde moderne, contre l'archaïsme des méthodes paroissiales. Les philanthropes se préoccupent peu du père qui, selon la loi, aurait dû payer. Ils se proposent même d'entretenir l'enfant avec leurs propres deniers et l'aide de fonds publics, pour faire oeuvre utile.

Après Malthus, l'urgence de préserver la vie d'enfants pauvres devient moins pressante. Les philanthropes choisirent de ne préserver que les enfants de mères « respectables ». Ignorant le père, ils s'intéressent à la mère qu'ils incluent dans leur projet de réforme. En l'encourageant à se trouver un emploi, ils produiront, selon le langage de l'époque, "un membre utile de la société". C'était le but du mouvement des pénitenciers - ancêtres des institutions pour mères célibataires - qui commença au dix-huitième siècle et submergea l'Angleterre au dix-neuvième siècle.

#### **LE MAGDALEN HOSPITAL, PENITENCIER POUR PROSTITUEES REPENTANTES**

Je serai très brève en ce qui concerne cette institution qui, à première vue, ne s'inscrit pas nettement dans le thème de notre recherche. En effet, les pénitentes y sont uniformément décrites comme pénitentes et jamais comme mères célibataires. Toutefois, comme le *Magdalen Hospital* est généralement considéré comme l'ancêtre des institutions pour les mères célibataires et leurs enfants illégitimes, il faut bien en dire deux mots, surtout que sa création semble avoir été liée à l'existence du *Foundling Hospital*. En effet, selon Crompton qui en fut le directeur et en écrivit l'histoire en 1917, les enfants des pénitentes étaient généralement envoyés au *Foundling Hospital*, qui était géographiquement proche. Il cite une lettre publiée dans *The Rambler* du 26 mars 1751, dans laquelle l'auteur - qui signe du pseudonyme Amicus, en réalité le célèbre Dr. Johnson - alors qu'il passait devant le *Foundling* « grâce à une association naturelle de sentiments...se mit à penser au sort des mères » (cit. par Crompton). Cette lettre fut republiée ultérieurement dans le *Gentleman's Magazine* du 19 avril 1751. L'éditeur y ajoutait ces commentaires : « ce serait vraiment une bonne action si, parmi les nombreuses et nobles institutions charitables établies dans la métropole, il s'en trouvait une pour recueillir les prostituées repentantes qui pourraient être employées de manière bénéfique pour la société, par exemple, dans une manufacture de porcelaine; après une mise à l'épreuve de quelques années, elles pourraient être réhabilitées (*recover their character*) » (Crompton, 1917 : 23). On voit que, comme Mahood (1990) l'a montré dans son étude du *Magdalen Hospital* écossais au 19<sup>ème</sup> siècle, le terme prostituée englobait - et continua d'englober jusque dans la deuxième moitié du 19<sup>ème</sup> siècle - non les femmes qui vendaient leurs services sexuels, mais toutes celles dont l'attitude ne correspondait pas à la féminité telle que les classes moyennes en pleine expansion l'entendaient. C'était le cas des mères célibataires. Les nouvelles institutions réguleront la vie des femmes non conformes au modèle, mettant en scène la déviance afin de mieux la marginaliser.

Le *Magdalen Hospital* fut créé en 1758 par Robert Dingley, un marchand cultivé. Comme le *Foundling Hospital*, sa création sera confirmée par une loi du Parlement, en 1769. Ce qui est

il semble que la punition pour 'bâtardise' ait concerné le plus souvent les femmes. Ignatieff rapporte un petit dialogue entre Paul, l'un des réformateurs de prison les plus célèbres à l'époque, et une prisonnière indignée. Pourquoi, lui demandait-elle, l'homme qui l'avait séduite n'était-il pas en prison aussi, comme elle. C'est, lui répondit Paul, parce que les femmes ne font pas les lois et que seuls les hommes sont employés par les paroisses. La loi de 1810 modifia celle d'Elizabeth (1601); dorénavant, elle autorisait deux juges de paix à enfermer dans une maison de correction plutôt qu'une prison - pour une période de six semaines à un an - toute femme de mauvaise vie dont le bâtard pourrait retomber à la charge de la paroisse (Henriques, 1979 : 104). La philosophie des nouvelles classes montantes mettait de plus en plus souvent en avant la responsabilité de la femme. C'est elle qui devait résister à la séduction, elle devait donc être punie quand sa résistance n'avait pas été efficace et que, par « sa » faute, les contribuables voyaient leurs impôts augmenter. De plus, alors que les hommes de la Noblesse avaient toujours plutôt bien accepté leurs bâtards, qu'ils dotaient généralement comme leurs cadets légitimes, les hommes des classes moyennes, qui s'érigeaient en modèle pour la société dans son ensemble, tremblaient à l'idée d'être accusés - faussement, selon eux - de la paternité d'un bâtard et de devoir le nourrir, permettant à une femme pauvre de mener « la grande vie », à leurs dépens, disaient-ils. Toutes les recherches (Henriques, 1967; J.R. Gillis, 1979; F. Barret-Ducrocq, 1991) montrent que cette crainte n'était pas fondée puisque les pères désignés appartenaient généralement aux mêmes couches sociales que les mères. Toutefois, la nouvelle Loi sur les Pauvres, d'inspiration plutôt bourgeoise, votée en 1834, reflète ces inquiétudes et aggrave encore le sort de ces femmes, qui ne peuvent plus tenter d'actions en recherche de paternité : seules le peuvent désormais les autorités de la Poor Law, et à condition que les pensions versées par les pères, d'un montant et d'une durée (sept ans) limités, ne servent pas à entretenir les mères (Henriques, 1967).

### La NOUVELLE LOI SUR LES PAUVRES ET SES *WORKHOUSES*

Les clauses sur l'illégitimité de la Nouvelle Loi sur les Pauvres étaient loin de faire l'unanimité. Une frange importante des classes dirigeantes elles-mêmes y était franchement hostile. Il y eut d'ailleurs de nombreuses protestations à l'intérieur même du Parlement. Certaines émanaient des Communes, d'autres, beaucoup plus nombreuses, de la Chambre des Lords. De nombreuses pétitions furent également adressées au Parlement et des émeutes de femmes ouvrières eurent lieu dans le Nord du pays. Les critiques portaient principalement sur deux points :

- 1) cette loi récompensait la mauvaise conduite des hommes.
- 2) comme la plupart des femmes étaient dans l'impossibilité matérielle de nourrir un enfant, elles auraient recours à l'infanticide dont les chiffres augmenteraient de manière spectaculaire, grâce, en partie, à des statistiques plus fiables. Il y eut tant de bruit autour des *Bastardy Clauses* de la nouvelle loi, qu'en 1844 le Parlement rétablit la possibilité, pour les mères, d'obtenir une pension de la part du père putatif. Les conditions d'application de cette loi étaient cependant si compliquées, la somme maximale si ridicule, qu'apparemment peu de femmes y eurent recours, surtout que la procédure était payante (Henriques, 1979). Il incombait à la mère de prouver que cet homme était bien le père de l'enfant, ce qui, à l'époque, ne dépendait que d'éléments subjectifs à interpréter par le juge de paix.

Une clause importante de la nouvelle Loi sur les Pauvres était que toute personne demandant de l'aide devait passer le « *workhouse test* », c'est-à-dire qu'elle devait accepter l'internement dans la *workhouse* pour montrer que sa pauvreté n'était pas feinte. Les 15 000 paroisses d'Angleterre et du Pays de Galles devaient se réunir en à peu près 600 *Unions*, dont chacune serait dirigée par un *Board of Guardians*, élu par les contribuables masculins. Les plus riches d'entre eux pouvaient avoir jusqu'à trois votes. Chaque *Union* devait faire construire une *workhouse* qui devait être aussi répugnante que possible afin que les gens secourus ne prennent pas leur punition pour une récompense et n'affluent pas en grand nombre pour se faire entretenir aux frais de l'Etat, plutôt que de travailler. Les pauvres désignaient ces institutions par le nom de

diverses sociétés philanthropiques ouvrirent petit à petit des institutions plus petites, plus familiales, recevant chacune un groupe de « cas sociaux » particuliers, triés à partir de la *workhouse*: des homes d'enfants, des asiles pour aveugles, pour vieillards, des maisons pour mères célibataires. Seuls ceux dont on pensait qu'ils/elles étaient amendables, et méritaient par conséquent un meilleur traitement que celui de la *workhouse*, étaient concernés car on ne voulait pas gaspiller en vain les fonds de la charité. Aux sociaux endurcis et considérés comme incurables, les rigueurs de la *workhouse* qui fonctionnait sur fonds publics; aux autres les institutions spécialisées, plus confortables et moins stigmatisantes qui fonctionnaient toutefois avec un élément de pénitence qui devait permettre aux pensionnaires d'accéder à un état supérieur : celui de "membre utile à la communauté". Les institutions recueillant des femmes et/ou des enfants étaient généralement gérées par un comité de femmes, contrairement à celles du 18ème siècle. De même que la philanthropie masculine bourgeoise avait permis aux hommes des classes moyennes de s'infiltrer dans la sphère du public qui leur était interdite en tant qu'électeurs et élus - au moins jusqu'en 1832 - la philanthropie féminine remplit la même fonction pour les femmes de la bourgeoisie qui, non seulement ne votaient pas, mais étaient exclues de pratiquement toutes les professions, sauf l'emploi de gouvernante auquel elles se résignaient quand elles devenaient veuves ou orphelines et dont le statut n'était guère plus prestigieux que celui de domestique et tout aussi dépendant.

## LES HOMES POUR MÈRES CÉLIBATAIRES ET LEURS ENFANTS ILLEGITIMES

Celles parmi les mères célibataires dont on pensait qu'elles pouvaient devenir un jour "membres utiles de la société", c'est-à-dire, dans leur cas précis, travailler afin d'être en mesure de pourvoir à l'entretien de leur enfant, étaient les mères d'un premier enfant illégitime. On pensait que celle qui avait été abandonnée par un premier séducteur, n'étant pas encore tombée trop bas dans le « vice », pourrait reprendre sa place dans la société, si elle échappait à l'influence corruptrice de la *workhouse*, se repentait de sa faute et travaillait dur. Les mères célibataires récidivistes continueraient à encombrer les *workhouses* avec leur progéniture, aux frais des contribuables.

Nous diviserons l'évolution de ces institutions spécialement prévues pour les mères célibataires et leurs enfants, en trois temps, tout en essayant de garder en mémoire la question de "qui doit payer pour l'enfant". 1): de leur création à la Première guerre mondiale; 2): la période de l'entre-deux guerres; 3): de la Deuxième guerre mondiale au vote de la loi autorisant la contraception chimique et l'avortement.

### De leur création à la Première guerre mondiale

La *Female Mission to the Fallen*, une association de femmes évangélistes qui avait, en 1858, lancé une souscription afin de créer des pénitenciers pour prostituées (*Female Penitentiaries Fund*), ouvrit, avec une partie de cet argent, deux institutions qui reçurent un public particulier dans les années 1860. Le nom de l'une de ces deux institutions « Refuge pour les mères abandonnées et leurs enfants illégitimes », la première de ce type, montre que, si le sort de la mère célibataire restait encore lié à celui de la prostituée, on commençait à leur attribuer une identité séparée. Seule la mère d'un premier enfant pouvait être admise. Elle était hébergée jusqu'à ce qu'il soit sevré. Il restait encore quelques temps dans l'institution après que sa mère eut été placée, généralement comme domestique. Selon le rapport annuel de la *Female Mission to the Fallen* de 1867, ces deux institutions furent très critiquées car elles "allégeaient le fardeau dont la mère s'était rendue responsable, de par sa mauvaise conduite". La sympathie pour les mères célibataires qu'avait éveillé le vote de la nouvelle Loi sur les Pauvres avait disparu. On ne sait pas très bien ce que sont devenues ces deux institutions car elles ne sont pas mentionnées dans le *Guide to Schools, Homes and Refuges for Women*, publié en 1888, qui recense toutes les institutions anglaises recevant des femmes. Dans ce guide, les seules institutions acceptant les enfants avec leurs mères sont les pénitenciers. Encore les premiers ne sont-ils admis que quelques semaines; c'est aux mères à se

pour augmenter leur gages et les aider ainsi à faire face à cette grosse dépense (Rapport Ass. Dio., 1895). A défaut, elles pouvaient s'adresser à l'oeuvre du Docteur Bernardo qui fournissait le même service mais avec des conditions plus sévères. En effet, une fois l'allocation obtenue, la mère devait, pour continuer à la percevoir, envoyer chaque mois à l'oeuvre une lettre de bonne conduite écrite par sa patronne. L'allocation était immédiatement retirée si la lettre n'apparaissait pas. Moyen de contrôle de la vie sexuelle et professionnelle des mères, on imagine aisément le chantage auquel elle pouvait donner lieu. Les enfants des mères non méritantes pouvaient être envoyés dans la *workhouse*, dans un home pour enfant, ou chez une nourrice bon marché qui gardait plusieurs enfants. Leurs chances de survie n'étaient pas bien grandes. La mort des enfants illégitimes était dans l'ordre des choses. Le rapport de 1904 de l'Association Diocésaine rapporte sans grande émotion: « dix enfants dont les mères ont eu un poste de domestique ont été placés dans des familles sélectionnées et fréquemment visitées; toutefois, six de ces enfants délicats appartenant à nos anciennes pensionnaires sont morts au cours des douze mois qui se sont écoulés ». Si, sur dix enfants, il n'en reste plus que quatre au bout d'un an, on se demande combien arriveront à maturité et combien auraient survécu si les nourrices n'avaient pas été contrôlées. La loi de 1908 (*Children's Act*) qui obligeait les nourrices à déclarer leur activité afin d'être contrôlées ne fut jamais appliquée car aucun crédit ne fut débloqué pour sa mise en oeuvre. Les associations philanthropiques visitaient les familles recevant les enfants de leurs anciennes pensionnaires quand elles en avaient les moyens en argent et personnel. Cela ne semble pas avoir eu grand effet sur leur mortalité car elles étaient, en fait, beaucoup plus attentives à leur environnement moral qu'à leur santé. L'enfant était généralement plutôt considéré comme un moyen de faire pression sur sa mère et la maintenir dans le droit chemin; ce n'était pas un individu séparé. A la fin du siècle et jusqu'aux lendemains de la Première guerre mondiale, l'utilisation de l'enfant comme moyen de contrôle devient consciente et apparaît dans le discours des institutions. Le rapport de l'Association Diocésaine pour 1896 se félicite du « plan de garder ensemble mères et enfants le plus longtemps possible car il tend à approfondir l'amour et à éveiller la responsabilité maternelle ». Ces sentiments devaient être encouragés pour que la jeune mère se sente obligée de garder son emploi afin d'être en mesure de payer la nourrice. Ces femmes sont une main d'oeuvre stable parce que captive alors que le « *turn over* » des domestiques est considérable (Horn, 1975). Le rapport du Diocèse pour 1913 reconnaît que l'obligation d'entretenir leur enfant est une merveilleuse "motivation pour travailler". Nourrir leur enfant ne donne aux mères aucun pouvoir particulier sur lui; elles sont l'objet d'un contrôle constant, de la part de l'institution dans un premier temps et de leur employeur ensuite.

### **De la veille de la Première à la fin de la Seconde guerre mondiale**

Alors que ce discours sur l'enfant, outil de rédemption de la mère durera à peu près jusqu'à la Première guerre mondiale, un autre discours, celui de l'enfant illégitime danger pour la Nation, s'y superposera.

Depuis le recensement de 1881, les Anglais, abandonnant partiellement les enseignements de Malthus, s'inquiétaient pour leur population car le taux de naissance, pour la première fois depuis qu'existaient les statistiques, était en baisse. Des discours natalistes en direction des femmes apparaissent. Ces discours ne s'adressent toutefois pas à toutes les classes, contrairement à ce qui se passe en France (Lefaucheur, 1985). Les autorités ne désirent, en effet, augmenter que certains groupes car l'étude minutieuse des statistiques leur a montré que ceux qui réduisent volontairement la taille de leur famille appartiennent aux classes supérieures et moyennes, les classes aisées. Or, cette découverte apparaît au moment même où naît le discours eugéniste qui prône la mise en place d'une bio-politique planifiée. Selon ce discours, l'Etat - au moyen de lois et de règlements - aurait dû gérer le biologique en favorisant la reproduction des 'meilleurs' éléments, tout en essayant de décourager celle des 'mauvais' éléments. La population qui en résulterait serait d'une excellente qualité physique, intellectuelle et même morale, permettant à l'Empire britannique de se maintenir au premier rang des nations. Le discours eugénique traversait toutes les tendances politiques. La Commission Nationale sur les Naissances (NBRC), réunie au cours de 1918, publia son rapport en

Elles sont peu nombreuses à en trouver et c'est presque toujours un emploi résidentiel dans une institution du type de celle qu'elles viennent de quitter.

La loi de 1926 sur l'adoption aurait permis de régler le problème de "qui doit payer pour l'enfant", si cela avait été l'inquiétude première des institutions, maintenant légitimées par l'Etat. Les directrices de ces institutions sont en fait violemment opposées à l'adoption des enfants des pensionnaires de crainte qu'elles n'échappent à leur contrôle et ne deviennent indépendantes en se « débarrassant » de leur seule incitation « à mener une vie meilleure ». Comme le *Foundling Hospital* dans sa deuxième période, l'objectif principal de l'institution était de tarir la source d'illégitimité potentielle en contrôlant la mère, pas de résorber l'illégitimité grâce à l'adoption. Cette attitude, à quelques variantes près, durera jusqu'aux lendemains de la Deuxième guerre mondiale.

### **De l'après Deuxième guerre mondiale aux effets de la loi de 1967 autorisant l'avortement et à la contraception chimique**

Pendant la Deuxième guerre mondiale, il était très difficile de trouver des nourrices car les femmes pouvaient facilement se faire embaucher dans le travail de guerre, mieux rétribué que les travaux habituellement réservés aux femmes. De ce fait, durant le conflit, certaines institutions assouplirent quelque peu leur position par rapport à l'adoption, à laquelle elles restaient toutefois opposées par principe. Les choses « rentrèrent dans l'ordre » à la fin de la guerre lorsque les femmes retrouvèrent leurs emplois et leurs bas salaires. Vers la fin du conflit, un nouveau type de pensionnaire apparaît: il s'agit des femmes mariées, généralement épouses de soldats et mères d'enfants dont leur mari n'est pas le père. L'attitude des institutions à l'égard de leur enfant est totalement opposée à celles qu'elles avaient envers ceux des mères célibataires. L'enfant était adopté si le mari le demandait; s'étant ainsi débarrassé de l'enfant d'un autre qui serait nourri par sa famille adoptive, il « acceptait de reprendre sa femme », comme disent les rapports de l'époque. Il n'est jamais fait mention des vœux de celle-ci. Ce type de public disparaîtra presque complètement au fur et à mesure que s'estompent les effets de la guerre.

Après le conflit, l'instauration du *Welfare State*, en application des recommandations du Rapport Beveridge, publié en 1942, remplacera le système d'assistance de la Loi sur les Pauvres - supprimée en 1948 - par un système d'assurance (quasi) généralisé. Ce système renforçait la famille légitime ainsi que la division sexuelle du travail; en effet, seuls les hommes et les femmes célibataires cotisaient pleinement et recevaient la totalité des bénéfices auxquelles leurs cotisations leur ouvraient droit. Les femmes mariées n'étant pas censées avoir un emploi salarié, recevaient seulement une partie des bénéfices de ce système d'assurance, grâce aux cotisations de leur mari. Les femmes mariées salariées n'étaient pas obligées de cotiser car leur travail était considéré comme secondaire. Si elles le faisaient malgré tout, les bénéfices auxquels elles avaient droit étaient moindres. Le « vrai » travailleur était le mari. C'est son contrat de travail qui lui permettait de vivre et d'entretenir sa famille alors que la subsistance de la femme était assurée par son contrat de mariage, qu'elle travaille ou non. Cette idée n'était certes pas nouvelle mais elle était maintenant réactualisée et officialisée par le rapport Beveridge, publié pourtant au moment où les femmes étaient largement employées, grâce à l'économie de guerre et au départ des hommes. La mère célibataire en sera d'autant plus marginalisée. Le nouveau système d'assurance l'inclut si elle est salariée à plein temps, au moment où le travail des mères est de plus en plus remis en question, car considéré comme néfaste au développement de son enfant, par les discours du travail social d'orientation psychanalytique et les discours psychanalytiques. Ces discours s'étaient largement popularisés pendant la guerre grâce, d'une part, aux évacuations des enfants dont les souffrances psychologiques avaient fait l'objet de nombreuses recherches, articles et émissions de radio; d'autre part, grâce à l'influence américaine grandissante, favorisée par la guerre (Spensky, 1995). En Amérique, ces théories existaient depuis les années trente. Brièvement, leur point de départ était que, pour se développer harmonieusement, au niveau psychologique, un enfant avait besoin d'une

Le fonctionnement des institutions et le type de population qui les fréquentait changèrent de manière radicale avec la pratique de l'adoption. La future mère était admise dès que sa grossesse commençait à se voir. Elle accouchait sur place la plupart du temps, ou dans un hôpital proche. Elle restait jusqu'à ce que les formalités d'adoption soient terminées, c'est-à-dire entre six et huit semaines.

Les institutions s'étaient toujours érigées en défenderesses de la famille légitime: elles recueillaient les filles enceintes d'hommes mariés, les femmes mariées enceintes d'hommes autres que leur mari. Elles protégeaient la légitimité dans toutes les acceptions du terme. C'est-à-dire qu'elles protégeaient un ordre considéré comme légitime par l'idéologie dominante, en accueillant les filles enceintes d'hommes appartenant, soit à des groupes considérés comme supérieurs, soit même parfois à des groupes considérés comme inférieurs au leur: les Chrétiennes enceintes d'un Juif, les Blanches enceintes d'un Noir, les pauvres enceintes d'un riche ou le contraire, etc. Les institutions, toutefois, n'avaient jamais produit de la légitimité. C'est pourtant ce qui se passera entre la fin des années cinquante et le début des années soixante-dix, avant que la loi sur l'avortement et la contraception chimique, votée en 1967, n'ait eu le temps de faire de l'effet. L'institution devint un centre de tri des statuts: les jeunes mères accouchaient d'un enfant illégitime qui était légitimé par une famille adoptive. Symboliquement, le couple sans enfant était légitimé par l'acquisition d'une descendance. La mère de l'enfant, une fois son inconscient satisfait, pouvait se marier et, à son tour, mettre au monde des enfants légitimes. Alors que les institutions d'antan réduisaient le nombre d'enfants illégitimes par la mort, celles des années cinquante-soixante-dix le réduiront par échange de statuts. Toutefois, la possibilité pour les femmes de contrôler leur reproduction modifiera encore le fonctionnement des institutions.

### Depuis 1968

La loi de 1967 devait, selon de nombreux commentaires, mettre fin aux « problèmes » qu'étaient l'illégitimité et la maternité célibataire. 1968 fut l'année du nombre record d'adoptions enregistré jusque-là, dans le pays. Toutefois, les effets de la loi furent tout à fait inattendus: alors que le nombre de bébés adoptables diminuait, le pourcentage de naissance illégitimes continuait à monter: 8,3% des naissances en 1970, 9,1% en 1975, 11,8% en 1980, 19,2% en 1985 (OPCS, 1986).

Un an après le vote de la loi, les Nations Unies déclarèrent 1968 année des Droits de l'Homme. A cette occasion la *British Humanist Association* adopta *Mothers in Action*, un groupe de pression créé l'année précédente par des mères célibataires, issues des classes moyennes, afin de défendre leurs droits et ceux de leurs enfants. Le *Times* du 13 décembre 1967 annonçait cette nouvelle sous le titre "Le droit pour une femme à garder son enfant, qui semblait marquer le début d'une ère nouvelle. Grâce au contrôle de leur reproduction par les femmes, elles pouvaient maintenant décider d'avoir ou non un enfant. Si elles décidaient d'en avoir un, ce n'était certainement pas pour le donner à adopter, mais pour l'élever elles-mêmes. L'introduction de l'élément de choix coïncidait avec le fait que, depuis les années soixante, la maternité célibataire, qui avait toujours été associée à un niveau socio-culturel bas, était en train de se répandre dans les classes moyennes (D. Gill, 1969 : 27). *Mothers in Action* symbolisait cette évolution. En 1968, Seebohm, que le gouvernement avait chargé d'enquêter sur les services sociaux, publia un rapport dans lequel il pressait l'Etat de prendre des mesures en faveur des mères célibataires qui désiraient garder leur enfant. Certaines de ses recommandations avaient été inspirées par *Mothers in Action*.

Interpellé, le Ministère des Affaires Sociales nomma en 1969 une Commission Royale qui devait enquêter sur les familles mono-parentales. Cette Commission était présidée par Morris Finer. Pour la première fois les mères célibataires étaient incluses dans un groupe plus large, celui des parents isolés. Le changement de nom du *National Council for the Unmarried Mother and her Child* (NCUMC) en *National Council for One-Parent Families* (NCOPF), en 1974, symbolisait

débrouiller avec l'argent que lui verse l'Etat et qu'elle comprend les besoins d'un enfant et les fait passer avant les siens. Comme par le passé, l'institution s'intéresse peu au père.

## CONCLUSION

Les trois principales lois qui couvrent notre période et régissent le sort de l'enfant illégitime ainsi que les devoirs respectifs de ses parents biologiques sont la Vieille Loi sur les Pauvres (1601-1834), la Nouvelle Loi sur les Pauvres (1834-1946) et les lois de l'Etat providence (1946). Je n'ai pas inclus les nouvelles lois britanniques sur la famille car elles sont trop récentes pour avoir eu le temps d'avoir un effet facilement repérable. L'objectif de chacune des lois citées a toujours été de trouver un « payeur » de façon à ce que l'entretien de l'enfant de la mère célibataire ne pèse pas trop sur les contribuables, sauf dans la dernière période qui a bénéficié d'un consensus en ce qui concerne le gommage des inégalités par l'Etat, au moyen d'une certaine redistribution des richesses. Ce consensus est aujourd'hui battu en brèche.

Il semble bien que les institutions aient toutefois, même quand leur but coïncide, à une époque donnée, avec celui de la loi, leur propre logique. C'est ainsi que le *Foundling Hospital* a été créé dans le but de sauver des vies et de transformer les enfants en "membres utiles de la communauté", pour remédier, selon son fondateur, au mauvais fonctionnement de la loi. L'intérêt de cette institution passera rapidement de l'enfant à la mère et seuls seront admis les enfants de mères "respectables", ceci mettant en péril la vie des autres enfants. Le *Foundling* avait visiblement une logique différente de celle de la loi, qui était de faire payer le père de l'enfant pendant que sa mère prenait soin de ce dernier. L'Etat britannique est en train d'essayer de rétablir aujourd'hui ce rapport qui n'a pourtant jamais très bien fonctionné.

Pendant longtemps le but des institutions a été de moraliser la société en moralisant la mère célibataire d'un premier enfant. Elles prétendaient en ce sens avoir une fonction d'ingénierie sociale. L'enfant était souvent utilisé comme un moyen de faire pression sur sa mère, pour lui donner de l'ardeur au travail, l'obliger à garder son emploi et à rester chaste. Aider une femme "déchue" était perçu comme la possibilité d'améliorer la société dans son ensemble. Lorsque l'"intérêt de l'enfant" devint le « bien suprême », après la Deuxième guerre mondiale, sa mère passa au second plan; on transplantait l'enfant d'un environnement jugé néfaste à un environnement jugé plus favorable à son épanouissement: une famille légitime, bourgeoise de préférence et respectant la division sexuelle du travail traditionnelle entre les membres du couple adoptant. Lorsque les femmes eurent individuellement accès à une forme privée de "bio-politique" - ou plutôt dans ce cas de « bio-planning » - la notion d'« intérêt de l'enfant » fut reconstruite sur de nouvelles bases : l'enfant a maintenant besoin de ses parents (sa mère) biologiques pour se développer sainement. Il faut se souvenir que cette notion d'intérêt de l'enfant est socialement construite et par conséquent, a une histoire, de même, d'ailleurs que celle d'intérêt de la mère. Pourtant, si la première n'a pas toujours été considérée comme importante par les institutions, elles se sont beaucoup attachées à la seconde: que la mère soit obligée de faire pénitence, garder un emploi stable et vivre chastement, qu'elle soit encouragée plus ou moins fermement à abandonner son enfant pour qu'il soit adopté ou, au contraire, que l'institution s'acharne à ce qu'elle le garde à tout prix, c'est toujours « pour son bien » et pour celui de la société. Afin d'être efficaces, les institutions ont besoin de la collaboration de celles qu'elles souhaitent « améliorer ». C'est bien l'un des points sur lesquels elles diffèrent de la loi. Dans une démocratie, celle-ci doit être approuvée par la majorité pour être valide. Elle n'a pas besoin d'être agréée par les minorités marginalisées, même si on peut le regretter. Les institutions, toutefois, ont besoin de l'active participation de leurs résidentes pour pouvoir atteindre le but qu'elles se sont assignées.

- Henriques, U.R.Q.(1967), "Bastardy and the New Poor Law", in *Past and Present*, n°37, July.
- Higginbotham, A.R.(1986), "Respectable Sinners : Salvation Army Rescue Work with Unmarried Mothers, 1884-1914", in G. Malmgreen (ed), *Religion in the Lives of English Women, 1760-1930*, Londres, Croom-Helm.
- Ignatieff, M. (1978), *A Just Measure of Pain, the Penitentiary in the Industrial Revolution 1750-1850*, Londres.
- Journal of the Workhouse Visiting Society* (Jan. 1859)
- Joyful News to Bachelors and Maids Being a Song In the Praise of the Foundling Hospital and the London Hospital in Aldersgate Street* (c.1760).
- Koonz-McClure, R. (1987), *The Captain and the Children: Captain T. Coram 1668-1751, and the London Foundling Hospital 1739-1799*, Thèse en Histoire Moderne, non publiée, xérox par l' University of Michigan Microfilms, Columbia University.
- Lefaucheur, N. (1985), *Les filles-mères et la patrie: conservation et utilité des bâtards*, rapport de recherche, Ministère de la Justice/Fondation Royaumont.
- Mahood, L. (1990), *The Magdalenes: Prostitution in the nineteenth century*, Routledge, Londres, New York.
- Nicholson, J. (1968), *Mothers and Baby Homes*, George Allen and Unwin, Londres.
- Problems of Population and Parenthood - being the Second Report and the Chief Evidence taken by the National Birth-Rate Commission 1918-1920*, (1920), Chapan and Hall, Londres.
- Spensky, M. (1992), "Producers of Legitimacy: Homes for Unmarried Mothers in the 1950's", in C. Smart (ed), *Regulating Womanhood*, Routledge, New York et Londres, 100-118.
- Spensky, M. (1993), "Mères biologiques, mères sociales: changement des politiques sociales envers les mères célibataires dans les années 1970-1980", in A. Gautier et J. Heinen (eds), *Le sexe des politiques sociales*, Côté Femmes, Paris, 103-123.
- Spensky, M. (1995), "L'évacuation et ses répercussions" et "Le retour au foyer" in *Londres 1939-1945*, Autrement n°36.
- Techman, J. (1982), *Illegitimacy*, Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Twinning, L. (1862), *Our Poor Laws and Our Workhouses*, Emily Faithful and C°, Londres.
- Young, L., (1954), *Out of Wedlock*, McGraw-Hill Book Company, New York, Toronto, Londres.

## IV

### LE PROBLEME DES FAMILLES AVEC MERE SEULE EN GRANDE-BRETAGNE AU XX<sup>e</sup> SIECLE<sup>1</sup>

#### INTRODUCTION

Des travaux récents ont suggéré que les systèmes de sécurité sociale de la plupart des États-providence naissants fonctionnaient explicitement selon le modèle de l'homme soutien de famille (Lewis, 1992; Pedersen, 1993). Dans sa forme pure, ce modèle suppose que les femmes mariées ne se livreront pas à des activités salariées mais dépendront pour leur entretien d'un salaire masculin et s'occuperont des travaux domestiques et des enfants, ainsi que des autres personnes à charge, sans recevoir aucune aide de l'État. Jamais, et dans aucun pays, un tel modèle n'a représenté la réalité vécue par l'ensemble des familles, si bien que les systèmes de protection sociale l'ont considérablement retouché, s'en écartant même complètement dans certains pays. J'ai soutenu, cependant, qu'en Grande-Bretagne, ce modèle avait toujours un poids certain. Dans le cadre d'un tel modèle, le "problème" des familles dont le chef est une mère seule est logiquement vu comme celui de femmes chargées d'enfants et privées de soutien masculin. L'État doit décider dans quelle mesure et à quelles conditions il interviendra pour remplacer le mari absent; jusqu'à quel point il exercera sa pression sur un père valide pour qu'il subvienne aux besoins de son enfant et éventuellement de la mère de celui-ci; et jusqu'à quel point il attendra de la mère seule qu'elle subvienne aux besoins de son enfant en devenant elle-même soutien de famille.

Autrement dit, le problème social de la monoparentalité a été prioritairement défini en termes de coût du soutien financier. Mais les solutions privilégiées ont varié selon les époques et en fonction de diverses variables. Pour ce qui concerne le soutien par le père, le Poor Law Amendment Act de 1834 s'opposa ainsi à toute revendication par une mère célibataire d'un soutien financier de la part du père putatif, dans l'idée que cela ne pourrait qu'encourager l'immoralité féminine. Cette politique ne fut pas suivie longtemps, mais les attentes quant à l'entretien des femmes et des enfants par les hommes, si on les mesure aux exigences du droit privé, ont toujours été modestes - chose que le Child Support Act de 1991 a entrepris de changer. Le Rapport Finer sur les Familles monoparentales (1974) a mis l'accent sur le conflit existant entre les principes du droit public et ceux du droit privé, la législation sociale supposant que les hommes subviennent aux besoins de la famille dans laquelle ils vivent, et le droit privé voulant, d'une façon moins réaliste d'après la Commission, qu'ils subviennent aux besoins de celle qu'ils ont abandonnée.

Face au comportement attendu de la part des mères isolées, les attitudes ont encore plus évolué. J'ai suggéré (Lewis, 1986) qu'il y avait eu des oscillations pendulaires en matière de traitement des mères seules, allant grossièrement du présumé, dans le cadre de la Loi des Pauvres du XIX<sup>e</sup> siècle, selon lequel elles devaient être des travailleuses - travaillant pour subvenir aux besoins d'autant de leurs enfants que possible (généralement un ou deux), tandis que l'État se chargeait de l'entretien des autres dans une *workhouse* - à l'idée qu'elles devaient être avant tout des mères, qu'exprimait, après guerre, la réglementation selon laquelle elles n'étaient pas tenues de se rendre disponibles pour un emploi, puis marquant un retour en arrière avec la législation de 1991 qui cherche à les encourager à travailler (la législation britannique n'opère évidemment pas un mouvement de balancier aussi important que la législation américaine en matière de "*workfare*" - exigeant des bénéficiaires d'allocations qu'ils fournissent un travail en échange). Ces "retournements"

---

<sup>1</sup> Jane LEWIS, London School of Economics  
Traduction : Sandra DAB et Nadine LEFAUCHEUR

mariées - ce qui peut expliquer que la protection sociale leur soit assurée à travers l'assistance, bien que, comme Jane Millar l'a souligné, ceci ait aussi à voir avec l'évolution des systèmes de sécurité sociale et des modalités de remplacement du salaire masculin: en Grande-Bretagne, l'assistance est devenue le principal moyen d'assurer un revenu d'entretien à toutes les catégories alors que l'Allemagne, pays où le modèle de l'homme soutien de famille est également puissant, a préféré la forme de l'assurance.

## LES ANNEES 1911-25

Au début du XXe siècle, le débat autour de l'aide de l'État aux familles avec mère seule se présentait autrement qu'il ne le fera au milieu ou à la fin du siècle : il s'inscrivait alors dans une campagne plus générale en faveur de l'aide à la maternité plutôt qu'aux femmes ou aux enfants en tant qu'individus. Dans les années qui ont précédé la Première Guerre mondiale, le Groupe de Femmes Fabien, notamment, développa une analyse de la dépendance économique des femmes qui reposait dans une large mesure sur une enquête empirique portant sur les budgets et le mode de vie des femmes mariées en milieu ouvrier à Lambeth (Pember Reeves, 1915). Le Groupe avançait deux sortes de solutions: la protection des syndicats pour les travailleuses, et l'*endowment* - ou "dotation" - de la maternité par l'État sous la forme de "pensions maternelles" et de services publics pour les mères et les enfants. Toutes ne privilégiaient pas des solutions collectivistes. Anna Martin (1911), travailleuse sociale dans un *settlement*, croyait que les cantines scolaires gratuites, par exemple, n'aboutiraient qu'à saper l'obligation pour les pères ouvriers d'assurer l'entretien des leurs. Des féministes firent campagne pour que soit reconnu par la loi le droit des femmes à une part du salaire de leur mari, préférant chercher des solutions dans le domaine du droit privé plutôt que dans celui du droit social (cf, par exemple, Maclaren, 1909).

Les féministes et les réformateurs sociaux n'étaient pas tous d'accord sur la façon de "doter" la maternité, mais cette campagne tira sa force d'un concours particulier de circonstances. En premier lieu, la Guerre des Boers provoqua un vif souci de la santé et du bien-être des nourrissons et des enfants, car elle révéla la forte morbidité des conscrits (Lewis, 1980, a retracé le débat sur la santé, cf. aussi Davin, 1978; Dwork, 1987). Les niveaux de mortalité infantile, qui restèrent très élevés jusqu'après 1911, suscitèrent particulièrement l'inquiétude, entraînant la création, par des associations, et, de plus en plus, par des collectivités locales, d' "écoles des mères" et de dispensaires de protection infantile. La législation permettant aux autorités locales de financer la fourniture des repas scolaires, en 1906, et la surveillance médicale des enfants scolarisés, en 1907, fut largement inspirée par ce débat. De tels services publics pour les enfants étaient contraires à l'usage établi par la Loi des Pauvres de tenir les parents pour responsables du bien-être de leurs enfants. Mais les nouvelles idées libérales insistaient sur le rôle de l'État censé assurer une liberté positive - liberté de faire plutôt que de ne pas faire. Ainsi que des réformateurs sociaux tels que Violet Markham l'ont souligné, il semblait de plus en plus ridicule de limiter le pouvoir de l'État à s'occuper des criminels, des pauvres et des aliénés, quand on avait tellement besoin de lui pour investir dans le capital humain (Lewis, 1991). Toutefois, la Charity Organization Society, qui avait essayé de travailler en tandem avec la Loi des Pauvres et qui exerçait une influence considérable dans le domaine de la politique sociale pendant la première décennie du siècle (Lewis, 1994), continua d'exprimer l'opinion selon laquelle il y avait de bonnes raisons pour que les péchés des parents retombent nécessairement sur leurs enfants et pour s'opposer à toute extension de l'intervention de l'État en matière de protection des enfants.

La santé et la protection des mères elles-mêmes firent l'objet de mesures à l'occasion du Trades Boards Act de 1909, qui institua un salaire minimum pour certains *sweated trades* - métiers pénibles et mal payés - où les femmes avaient tendance à prédominer, et de la législation nationale d'assurance de 1911 qui ouvrit le droit à une allocation de maternité à la fois aux épouses d'assurés et aux assurées elles-mêmes (10% de l'ensemble des femmes mariées). Résultat de la campagne animée par la Women's Cooperative Guild, cette allocation était payable aux femmes elles-mêmes. La

militaires - les femmes risquaient de perdre leurs allocations s'il était prouvé qu'elles avaient commis un adultère, c'était effectivement, comme Pedersen (1993) l'a soutenu, des allocations pour charges de famille plutôt qu'une reconnaissance de la campagne pour la "dotation" des mères. Les réformateurs tels qu'Eleanor Rathbone étaient activement impliqués dans la question des indemnités de séparation, lesquelles étaient gérées par le secteur associatif et payées directement aux mères. Eleanor Rathbone s'appuya ainsi sur les constatations de l'amélioration de la situation des femmes et des enfants bénéficiaires de ces allocations, pour renforcer ses arguments en faveur de la "dotation" de la maternité. Pendant la Guerre, la maternité était célébrée comme un devoir national et même les mères célibataires firent l'objet d'intérêt et de sympathie (le Comité national pour la Mère célibataire et son Enfant fut créé en 1917).

Les femmes du Conseil consultatif féminin auprès du Ministère de la Reconstruction ont reconnu que les indemnités de séparation faisaient "partie d'un marché bien déterminé, conclu par l'État en considération de services rendus bien déterminés" et par conséquent, appartenaient à une catégorie différente de celle des pensions pour les mères (PRO, RECO 1/751, Minutes of Womens' Adv. Cttee, 13/1/19), mais elles profitèrent de l'occasion pour aborder la question de la "dotation" des mères. Dans son mémorandum préparé pour le Conseil, Mme Vaughan Nash notait que:

"Des suggestions pour une "dotation" générale de la maternité ont été faites, mais elles n'ont pas encore pris une forme pratique bien déterminée et, sans même parler des difficultés inhérentes à un tel projet, il est douteux qu'un changement si fondamental dans le statut des femmes puisse raisonnablement être introduit pendant la période de transition d'après guerre. Les mêmes objections ne s'appliquent pas à une mesure plus limitée qui est largement préconisée, à savoir le paiement de pensions maternelles aux veuves civiles avec des enfants... et à certaines autres femmes ayant des enfants à charge"(PRO, PIN 15/405, "Endowment of Widows and Deserted Wives", 5/2/18).

Le Conseil proposa donc de "doter" les mères seules, envisageant cela comme la partie "faisable" d'un projet plus général de "dotation" de toutes les mères, qui, pensait-il, ne pourrait se réaliser qu'avec l'égalité des salaires. (Eleanor Rathbone fera aussi le lien avec le problème de l'égalité des salaires lors de la campagne des années vingt pour les allocations familiales, en dépit du fait qu'elle considérait les allocations comme une étape préalable à la réalisation de l'égalité des salaires plutôt que l'inverse). Mme Pember Reeves voulait que les pensions soient appelées "infantiles" plutôt que "maternelles", mais d'autres estimaient que cela risquerait de faire perdre de vue l'objectif de la valorisation de la maternité (PRO, RECO 1/751, Minutes of the Women's Adv. Cttee, 6/1/19).

Dans le document préparé par Mme Vaughan Nash, l'objectif explicitement exprimé était celui de sortir les femmes et les enfants du champ de la Loi des Pauvres. Cela concernait au départ les veuves, les épouses des invalides incapables de travailler, les femmes de détenus, les femmes divorcées avec enfants à charge, toutes les femmes séparées et abandonnées et les mères célibataires. Plus tard, la nécessité de "dispositions spéciales" pour les mères célibataires fut envisagée (PRO, RECO 1/751, Memo by Mrs. V. Nash on Pensions for Mothers, 9/12/18). Il fut suggéré que le Ministère de la Santé gère l'allocation, bien que Nash elle-même fût opposée au type de contrôle minutieux qui risquait d'en être la conséquence et qu'elle ait préféré que le Ministère des Pensions en ait la responsabilité (PRO, RECO 1/751, Memo by Mrs. V. Nash on Pensions for Mothers, 9/12/18). Mais même elle acceptait l'idée que le domicile de la femme soit "contrôlé" par l'inspecteur sanitaire, que la mère subisse un examen médical pour s'assurer qu'elle était apte aux tâches ménagères et que les enfants des mères allocataires soient spécialement signalés aux infirmières visiteuses (PRO, RECO 1/751, Women's Advisory Council memo by Mrs V. Nash on the Granting and Withdrawing of Public Assistance, nd.). Les femmes qui participaient à cette campagne partageaient le souci de "la santé et du bien-être" des mères et des enfants et, par suite, proposèrent également qu'on demande aux mères allocataires employées de prouver qu'elles faisaient garder leurs enfants dans des conditions satisfaisantes. A une époque où le travail ménager était dur et les grossesses fréquentes, les femmes qui devaient de surcroît s'engager dans un travail rémunéré

certitudes persiste encore aujourd'hui et l'usage de telles données par Dennis et Erdos (1992) est aussi douteux que quelques-unes de ces études anciennes.

La situation des épouses abandonnées et séparées était considérée par le gouvernement comme présentant trop de difficultés pour qu'on leur assure aucune couverture en dehors de la Loi des Pauvres, et ceci principalement à cause du danger de collusion entre mari et femme. Dans le cas des femmes abandonnées, séparées ou divorcées, le gouvernement était toujours prêt à soutenir que l'obligation d'entretien incombait d'abord au mari, mais le droit privé prévoyait des recours limités pour les femmes abandonnées et divorcées ayant besoin d'aide. Comme John Eekelaar et Mavis Maclean (1986, 1988) l'ont fait remarquer, même dans les années 30, il n'y avait pas, pour les hommes, persistance de l'obligation d'entretien. Dans les Magistrates Courts (tribunaux de police), le montant des pensions alimentaires avait été fixé à 2£ maximum dans les années 1880 et resta à ce niveau jusqu'en 1949 (MacGregor et al., 1970). En tout cas, l'obligation d'entretien était rarement mise à exécution, comme le montrèrent les données recueillies par la Commission royale sur le Divorce en 1909. Jusqu'en 1914, la charge du recouvrement des pensions alimentaires, pour elles ou pour leurs enfants naturels, incombait aux femmes. Le juge du Tribunal de police métropolitain de l'Ouest de Londres déclarait: "selon mon expérience, dans la plupart des cas, la femme n'a pas d'autre alternative que de retourner chez son mari, auquel cas sa situation est pire qu'auparavant, ou d'entrer avec ses enfants dans la *workhouse* ». (Cd 6480, 1912, Vol. 2, Q. 12952). Les pensions alimentaires pour les enfants étaient peu élevés et, pour des raisons historiques, incluses dans les pensions alimentaires pour les mères; les Magistrates Courts ne prévoyaient pas d'allocations spécifiques pour les enfants avant 1920 (date à laquelle les allocations pour charges de famille furent également introduites dans le cadre du système national d'assurance contre le chômage). Les réformatrices cherchaient à attirer l'attention sur cette situation des femmes abandonnées, séparées ou divorcées dans le cadre du droit privé, bien que leur priorité essentielle fût de faire pression pour l'obtention de droits égaux pour les femmes en matière de tutelle des enfants et de motifs de divorce (acquis en 1925).

Ainsi, dans le débat du début du XXe siècle, les arguments en faveur des pensions maternelles se fondaient-ils sur la nécessité de développer la protection sanitaire de la maternité, préoccupation partagée par les féministes, les réformateurs sociaux et les responsables des politiques publiques. Les féministes se sont servies de cette préoccupation pour faire pression plus généralement en faveur de mesures qui rehausseraient le statut de la maternité. Le projet de pensions maternelles était seulement l'un de multiples projets de réforme en ce sens, quoiqu'il ait effectué une grande percée pendant la Première Guerre mondiale, dans le sillage des allocations de séparation. Tandis que la maternité justifiait une réforme qui ferait des femmes et des enfants une catégorie "méritante" - une catégorie plus importante, selon le Conseil Consultatif des Femmes, que celle des bénéficiaires de l'assurance pour les chômeurs sans enfants (PRO, RECO 1/751, memo by Mrs V. Nash on Pensions for Mothers, 9/12/18) - et les sortirait du cadre de la Loi des Pauvres, le gouvernement n'était disposé ni à reconnaître que la maternité pouvait fonder un droit à des allocations, ni à instituer ce qu'il considérait comme une nouvelle forme d'assistance publique. Ainsi, seules les veuves avaient-elles droit à des pensions pour elles-mêmes et pour leurs enfants, en raison des cotisations payées par leur mari.

quelqu'un entretienne son foyer, et c'est aussi le cas de la célibataire qui travaille" (PRO, CAB 87/77, Q., 3024 Eleanor Rathbone).

Le principe de l'assurance ne pouvait fonctionner que pour les femmes dont les droits étaient ouverts par leur statut personnel de travailleuse ou par celui d'épouse ou de veuve d'assuré. On ne pouvait logiquement pas inclure les mères s'occupant de leurs enfants ou les femmes soignant des adultes dépendants dans un dispositif fondé sur l'assurance. Beveridge fut particulièrement soucieux de faire quelque chose pour la "vieille fille au foyer", s'occupant de ses parents âgés, mais sans résultat (Harris, 1977). Il fut d'emblée reconnu que les mères célibataires devaient être exclues du cadre de l'assurance. Elizabeth Abbot et Katherine Bompass (1943), deux critiques féministes du Rapport Beveridge, condamnèrent le manque de dispositions en faveur des mères célibataires alors qu'aucune sanction ne s'appliquait aux pères célibataires. Il est intéressant de noter que Beveridge aborda la question des mères célibataires sous la rubrique "personne non mariée vivant maritalement", exprimant clairement que la mère non mariée aurait droit à certaines allocations si elle était déclarée par son concubin comme sa femme. Dans ses premières propositions, Beveridge affirma qu'il ne lui semblait pas possible de se montrer "strict" à l'égard des "épouses non mariées" et fit remarquer que l'État reconnaissait déjà la relation maritale sans mariage dans le cas des allocations de séparation (PRO, CAB 87/86, Heads of a Scheme, 11/12/41, f.429). Dans son Rapport final, il proposa que la prime maternité (maternity grant) ne soit garantie qu'à "l'épouse" personnellement affiliée au fonds d'assurance, mais, en échange, Beveridge estimait que l'allocation de maternité (maternity benefit) devrait être attribuée sans condition à toute mère célibataire, dans l'intérêt de son enfant. Quant aux allocations pour charges de famille dans le cadre des assurances chômage et invalidité, il décida qu'il était logique d'en exclure les "épouses non mariées" dans les cas où l'homme avait déjà une épouse légale. Les concubines ne pourraient aussi bénéficier de retraites qu'en fonction de leurs propres cotisations. L'idée ici était que des prestations ne pourraient être attribuées aux femmes que si elles étaient elles-mêmes connectées au marché du travail, directement ou par l'intermédiaire de l'homme avec lequel elles vivaient, mais, dans ce dernier cas, Beveridge tenait à ce que la concubine ne soit pas traitée sur un pied d'égalité avec l'épouse légitime (Cmd 6404, 1942, paras 348-50).

Alors que Beveridge voulait un système de sécurité sociale aussi dépourvu que possible de toute surveillance, il est probable qu'il ait fait une exception pour les mères célibataires vivant seules. Pendant les années quarante et cinquante, les associations privées pratiquant le travail social personnalisé adoptèrent de plus en plus fréquemment les principes du *casework* psychodynamique, et, dans le cadre du développement, après-guerre, de la protection sociale publique, orientèrent leurs activités vers ceux qui étaient considérés comme incapables de s'intégrer pleinement dans le nouveau système de sécurité sociale. Les "familles à problèmes" et les mères célibataires étaient des candidats types pour les travailleurs sociaux d'après-guerre, et Beveridge encouragea l'idée qu'ils se faisaient ainsi de leur mission dans un discours qu'il prononça devant la nouvellement dénommée Family Welfare Association (ex Charity Organisation Society) en 1943 (Lewis, 1994).

Étant donné l'importance que Beveridge attachait au mariage et au travail gratuit effectué par les femmes en tant qu'épouses et mères, il voulait faire de la fin du mariage un risque assurable pour les femmes. Dans le cas des veuves, c'était relativement aisé. L'assurance existait déjà pour cette catégorie, bien que Beveridge ait changé d'avis sur le fait de payer indéfiniment une pension à des veuves sans enfants à charge. Dans ses premières propositions, il avait établi une comparaison entre les veuves et les soldats mobilisés: "D'une certaine façon, la veuve est comme l'homme qui sert dans les Forces armées pendant les années les plus actives de sa vie et qui doit se refaire une place dans la vie civile et travailler à la fin de son service." Suivant cette comparaison, il proposait d'attribuer sans condition aux veuves sans enfant une petite pension à vie (PRO, CAB 87/86, SIC (41) 20, Minutes of the Soc. Ins. Cttee. 11/12/41 "Basic Problems of Social Security with heads of a Scheme", f. 429). Toutefois, dans son Rapport final, il décida qu'il n'y avait aucune raison de verser une pension à vie aux veuves sans enfant à charge si elles étaient capables de s'intégrer au marché du travail. Des dispositions à long terme étaient de la responsabilité du mari (Cmd 6404, para 156). Des féministes

aussi bien déclarer que la vie commune avait repris... Je ne dis pas ceci contre elle, mais on ne sait jamais tout à fait ce qu'elle fera" (PRO, CAB 87/87, 5th meeting SIC 11/3/42, f. 151, Q. 1458). D'un point de vue administratif, l'éventualité d'une collusion entre mari et femme représentait un problème majeur et, estimait Beveridge, entraînerait le type d'enquête détaillée sur la vie privée qu'il désirait éviter (PRO, CAB 87/78, SIC (42), 37th meeting 23/9/42, f. 418).

Plus tard, dans l'année 1942, Beveridge s'attaqua au problème de la "double couverture" et du lien entre droit public et droit privé à cet égard. Les représentants de l'Association des Conseils municipaux dirent à Beveridge qu'ils estimaient que les épouses abandonnées et séparées devaient bénéficier d'une allocation dans le cadre du régime de l'assurance sociale et que l'époux devait être poursuivi afin de récupérer l'argent - ils ne voulaient sans doute pas avoir à prendre en charge ces femmes dans le cadre d'un dispositif d'assistance publique, qui, supposaient-ils, continuerait à être géré sur le plan local (PRO, CAB 87/78, SIC (42), 29th meeting 29/7/42, Q. 6913). Néanmoins, lorsque Beveridge proposa cette idée devant des membres de la municipalité d'Edimbourg, ils refusèrent de l'examiner, estimant que l'aide à ces femmes était du ressort du droit privé. Selon eux, les épouses abandonnées et séparées ne pouvaient pas avoir droit à l'aide sociale et devaient être obligées de poursuivre leur mari en justice. L'abandon de famille était une infraction et ne pouvait pas être pris en compte dans un dispositif d'assurance. Lorsque Beveridge tenta d'insister sur les difficultés auxquelles devait faire face une épouse "innocente", il essuya un nouvel échec: "Ne pourrait-on pas dire que ce serait financer un acte illégal et immoral?" (*ibid.*, 36th meeting, 31/8/42, Q. 8281). Ayant séparé la question de l'aide à apporter aux épouses et aux mères de celle de l'entretien de leurs enfants, Beveridge se trouva rapidement embourbé dans celle des mœurs.

Dans son Rapport final, il reconnut le droit des épouses "innocentes" à bénéficier du même soutien que les veuves, mais nota que, d'un "point de vue pratique", il était difficile d'établir les responsabilités quant à la rupture du couple, ainsi que la permanence de l'abandon, et que des "solutions alternatives" étaient ouvertes à l'épouse par le biais du droit privé, concluant que "le point jusqu'où le principe selon lequel il convenait de dédommager une femme au foyer pour la perte de ses moyens d'existence due à une autre raison que le veuvage, pouvait être mis en pratique demandait à être examiné ultérieurement"(Cmd 6404 para 347). La Commission Philips, qui examina le Rapport Beveridge après sa publication, déclara que ces problèmes étaient insurmontables. Un Mémoire conjoint du Ministère de la Santé et du Département de la Santé d'Écosse, rédigé par Muriel Ritson, suggéra que les femmes abandonnées aient droit à l'allocation veuvage pour une durée de treize semaines, à condition qu'elles renoncent à toute indemnité de maladie de l'assurance de leur mari, et "démontrent" ainsi leur situation de femme abandonnée. Mais d'autres se montrèrent pessimistes quant à ce qui était de prouver l'innocence de la femme et de résoudre le problème de la double couverture (PRO, PIN 8/137, Jt Memo by the MH and Dept. of H. for Scotland, Question of Provision to be made for Housewives on the Termination of marriage otherwise than by Widowhood, 12/10/43; *ibid.* Oswald Jones, Welsh Board of Health to M. Eastaugh, MH, 10/10/43; L. Nursey MH, comments on Jt Memo, 21/10/43). Il était finalement plus simple de laisser cette catégorie de femmes dans le cadre de l'assistance publique.

Le Rapport de la Commission Finer conclut que Beveridge avait été piégé par l'idée selon laquelle l'échec du mariage résultait de fautes, et par sa décision de ne pas attribuer aux femmes mariées un statut d'assurée indépendant de celui de leur mari (Cmd 5629, 1974, Appendix 5 para 108). Il était certainement presque impossible pour Beveridge de proposer une prestation unique d'assurance pour les femmes ayant été mariées (les mères célibataires n'ayant jamais été des prétendantes sérieuses) étant donné la façon dont il concevait la place des femmes dans le mariage, à la fois égales et cependant différentes, et la façon dont il fit du statut marital le déterminant du statut d'assurée de la femme. L'unique espoir pour les mères isolées reposait sur les allocations familiales, qui régleraient partiellement le problème si leur niveau était assez élevé et si elles couvraient tous les enfants. Mais, quand elles furent instituées, leur montant équivalait à seulement 60% de ce que Beveridge avait recommandé, et rien n'était donné pour le premier enfant, ce qui signifiait que la grande majorité des mères seules devaient recourir à l'assistance sociale pour subvenir à leurs besoins

semblait donc impossible de restreindre la liberté de divorcer, de se remarier et de se reproduire, c'est-à-dire, fondamentalement, de changer le modèle matrimonial qui était en train de redéfinir la nature de la maternité isolée: "Il faut admettre le fait que, dans une société démocratique, qui ne peut pas édicter (même si elle pourrait appliquer) des règles de comportement familial et sexuel variant avec la capacité des individus d'en assumer les conséquences financières, la collectivité doit assumer une grande partie du coût de la rupture conjugale et de la maternité hors mariage" (para 4.224). Une fois ce principe établi, la Commission entreprit de revoir la façon dont les dispositions du droit public et celles du droit privé pouvaient s'articuler pour composer un système d'aide plus efficace et plus humain pour tous les types de familles avec mère seule. Vu le diagnostic posé par la Commission à propos de la monoparentalité, il était logique de traiter tous les parents isolés de la même façon. Il est révélateur que le Conseil national pour la Mère célibataire et son Enfant ait pris le nom de Conseil national pour les Familles monoparentales en 1973. L'intégration des mères célibataires dans une réflexion plus générale sur les familles avec mère seule était particulièrement significative et n'aurait pas été concevable sans les changements de mentalité en matière de morale sexuelle. De plus, l'approche psychodynamique développée par le *casework* faisait que les mères célibataires étaient plus regardées comme des victimes que comme des parias, ce qui, tout en créant de nouveaux problèmes, peut avoir aidé à ce qu'elles soient traitées comme les autres familles avec mère seule. Enfin, le fait que la situation des veuves se soit beaucoup améliorée dans les années cinquante et soixante, en comparaison de celle des autres familles monoparentales, avait commencé à attirer l'attention des réformateurs sur ces autres familles (Wynne, 1964; Marris 1958).

Quant au problème de savoir s'il fallait gérer l'aide destinée aux familles avec mère seule dans le cadre du droit privé ou dans celui du droit public, la Commission estima qu'il était assez facile d'en trouver la solution. Alors que l'idée que l'obligation d'entretien pesant sur les maris persistait au-delà de la séparation avait gagné du terrain dans les années cinquante et soixante (Eekelaar et Maclean, 1986; Eekelaar, 1991), la Commission constatait que les pensions alimentaires n'étaient pas versées régulièrement et, de plus, que l'application rigoureuse des jugements produirait peu d'effet : très peu de femmes auraient vu leur situation s'améliorer réellement étant donné le très bas niveau des pensions (paras 4.71-86). (Ces conclusions précédèrent le relèvement du seuil des pensions décidé par les Magistrates Courts en 1968 à la suite des recommandations de la Commission Graham Hall). Au début des années soixante-dix, les litiges de droit privé en matière de divorce concernaient essentiellement la propriété, reflétant l'amélioration du niveau de vie et l'accession croissante à la propriété du logement. Suivant la conception associative du mariage, les jugements rendus par Lord Denning dans les années cinquante et soixante avaient tenté de reconnaître le travail (gratuit) investi par les épouses au domicile conjugal et d'assurer aux femmes et aux enfants le retour partiel de cet investissement (Burgoyne et al., 1987, chap.2). La législation de 1969 sur le divorce reconnut la fonction économique de la femme dans le mariage, entre autres grâce à la campagne lancée par Edith Summerskill, Membre du Parlement, et l'Association des Femmes mariées, et assura à la femme et aux enfants le droit de rester au domicile conjugal (Eekelaar, 1991). A plusieurs égards, ceci était dans le droit fil de la conception du mariage comme association de partenaires "égaux mais différents" défendue par Beveridge. La nouvelle approche en matière de morale sexuelle ne fut donc pas immédiatement suivie d'une approche plus individualiste du régime économique du mariage; une telle approche n'était pas évidente en droit privé, avant la campagne du début des années quatre-vingt, qui aboutit à la législation sur le divorce de 1984. Dans la pratique, les maris qui divorçaient laissaient donc de plus en plus souvent le domicile conjugal à leur épouse, et ceci était pris en compte, avec la possibilité pour la femme et les enfants de bénéficier d'aides publiques, dans le calcul de la pension alimentaire. Ces pratiques n'étaient pas contradictoires avec le modèle matrimonial, car elles laissaient à l'homme la presque totalité de ses revenus et, par conséquent, la possibilité de fonder un nouveau foyer.

Depuis le milieu des années soixante, il y avait eu un certain brouillage de la frontière entre droit public et droit privé, selon les positions envisagées par Beveridge. Les femmes qui avaient droit au Supplementary Benefit et à une pension alimentaire fixée par jugement purent "détourner" le

MacGregor, nd. *Finer Papers 7/4d*) - jusqu'alors, une mère célibataire n'avait jamais pu demander une pension alimentaire au père putatif pour elle-même.

La Commission suggéra de fixer le montant de l'allocation de pension alimentaire garantie en fonction de celui du *Supplementary Benefit*, ce qui était requis par sa Lettre de mission, laquelle lui demandait de maintenir l'équité entre les familles monoparentales et les familles biparentales. L'allocation pour l'adulte cesserait de lui être due si la femme allait travailler à l'extérieur et si son revenu atteignait "environ le salaire masculin moyen" (masculin, parce que la Commission voulait insister sur la faiblesse des salaires féminins). Cette allocation était envisagée comme devant se substituer dans la plupart des cas aux pensions alimentaires. Les pensions alimentaires seraient fixées et recouvrées par une nouvelle autorité dans le cadre du système de fixation administrative et cette même autorité aurait la responsabilité de la gestion de l'allocation et de la récupération des pensions, tout excédent étant reversé à la mère (paras. 5.104-106). Si les pensions alimentaires destinées aux enfants n'étaient pas prises en compte pour le calcul des revenus dans le cadre du *National Assistance Act* de 1948, elles l'étaient par la SBC (DHSS, "Possible ways of providing additional financial help for one parent families", nd., *Finer papers 2/2*, P32). Le DHSS craignait en effet que toute non prise en compte des pensions perçues puisse mettre la femme divorcée dans une situation plus favorable que la veuve et la première épouse dans une situation plus favorable que la seconde (Mrs Bourne, DHSS au Président, 4/8/70, *Finer Papers 1/3d*, P.34 Annex D).

La Commission Finer revenait donc à l'idée des réformatrices du début des années vingt, en proposant une allocation spéciale, financée par l'impôt, pour toutes les familles monoparentales, ainsi qu'un nouveau système administratif qui aiderait à "trouver une relation rationnelle entre l'aide de l'État aux familles monoparentales et les obligations civiles d'entretien" (para 5.187). La Commission voulait garder une "règle de cohabitation": la nouvelle allocation était destinée à aider les familles monoparentales connaissant des difficultés financières, et ne pouvait donc pas être attribuée à une requérante vivant maritalement, d'autant que les données disponibles montraient que les hommes avaient tendance à subvenir aux besoins de la famille dans laquelle ils vivaient. La Commission continuait à respecter l'obligation particulière d'entretien pesant sur les hommes, bien que ses propositions aient été "sexuellement neutres" dans la mesure où elles s'appliquaient également à toutes les familles monoparentales.

Néanmoins, quant à la question de savoir s'il était souhaitable que les mères seules travaillent, la Commission Finer opta pour une position assez différente. Au début du XXe siècle, le débat avait été lancé dans le souci principal de la santé et du bien-être des mères et des enfants et l'un des principaux objectifs était de faire en sorte que les mères seules ne soient plus obligées d'accepter un *sweated employment*, impliquant de longues heures de travail dans des conditions pénibles et pour un faible salaire. Beveridge, lui, était d'avis que la place des épouses et des mères était au foyer, et estimait en outre que l'intérêt de la nation le requérait à cause de la chute de la natalité. La législation de l'après-guerre n'exigeait pas que les mères seules avec des enfants à charge soient inscrites comme demandeuses d'emploi, même si, en pratique, sur le terrain, les employés en charge de l'assistance publique ou du *Supplementary Benefit* faisaient généralement pression sur les mères, et en particulier sur les mères célibataires, pour qu'elles travaillent (« *Comments by Childrens Departments* », 1971, *Finer Papers 1/3J*; voir aussi Ardsen, 1969 et Zweig, 1952). Au début des années soixante-dix, un grand nombre de femmes mariées étaient entrées sur le marché du travail: alors que 26% des femmes mariées travaillaient à l'extérieur en 1951, en 1971 ce chiffre avait atteint 49%, et en 1981, 62%. La Commission Finer estimait que les mères seules devraient pouvoir choisir de travailler à l'extérieur ou non. Avoir la liberté de choisir de ne pas travailler supposait un revenu adéquat, d'où la proposition du GMA. Avoir la liberté de choisir de travailler signifiait que cela devait aussi en valoir la peine. La Commission recommanda donc un système plus généreux de "franchise salariale"<sup>4</sup>. Comme Carol Smart (1984) l'a fait remarquer, la conception de la Commission à propos de la liberté de choix en

---

<sup>4</sup> *Earning disregards*: partie du salaire non prise en compte dans l'estimation des revenus pour le calcul du montant des allocations soumises à condition de ressources.(NDT)

hostile aux propositions de tribunaux familiaux que le DHSS aux propositions de nouvelles allocations. Les débats confus de la Chambre des Communes sur le Rapport se concentrèrent sur la question de la pauvreté, qui, bien que tenant une grande place dans le Rapport, n'avait pas réellement guidé son approche et ses recommandations. Aucune de celles-ci ne fut appliquée.

La Commission Finer a complètement rompu avec les analyses antérieures du problème de la maternité isolée sur plusieurs points significatifs. Avant tout, elle commença à travailler avec une compréhension claire des relations entre cette question et le modèle matrimonial: si le gouvernement n'était pas prêt à s'attaquer à ce modèle, ce que, dans une société libérale, il était mal placé pour faire, il en découlait certaines conséquences dont la principale était la charge que le gouvernement devrait assumer pour subvenir aux besoins des familles avec mère seule. Le Rapport tentait ensuite de chercher un moyen rationnel de concilier les dispositions relevant du droit public et celles relevant du droit privé, chose qui n'avait jamais été tentée auparavant. Le seul réel point de continuité était l'attachement de la Commission à l'obligation masculine d'entretien. Sous plusieurs aspects, ses propositions sont plus proches de ce qui l'a suivi que de ce qui l'a précédé. La Child Support Agency a repris l'idée de la fixation administrative des pensions alimentaires, mais l'analyse du problème de la monoparentalité et, en particulier, de la monoparentalité féminine, qui a présidé à la mise en place de l'Agence était assez différente - et donc également le contenu de la réforme.

## LES ANNÉES 1990

Bien que le rapport Finer n'ait pas été suivi d'exécution et qu'aucune réforme fondamentale n'ait été réalisée, certains changements allant dans le sens de ceux recommandés par Titmus ont vu le jour. Une allocation au premier enfant a été introduite en 1976, qui est devenue une allocation de parent unique permanente en 1981 (Brown, 1989). Les franchises salariales ont été doublées et portées à 4£ en 1975. L'argument selon lequel les familles avec mère seule ont des "besoins supplémentaires" a été largement accepté et une augmentation du supplément de l'Allocation personnelle a été accordée aux bénéficiaires du Supplementary Benefit ou du Family Income Supplement (FIS) en même temps que le droit automatique à la distribution gratuite de lait aux moins de cinq ans et à la gratuité des cantines scolaires. Le FIS, qui, comme l'allocation logement, avait été introduit avant que la Commission Finer ne remette son rapport, a été étendu aux parents seuls travaillant à temps partiel. Dans le rapport sur la Sécurité sociale de 1978, parmi les familles assistées, la situation des familles monoparentales apparaissait légèrement meilleure que celle des familles biparentales (Millar, 1989). Le droit au taux plein (allocation de longue durée) fut accordé après une et non plus deux années à ceux qui étaient dispensés de l'inscription comme demandeurs d'emploi; les taux pour les enfants furent divisés en deux tranches au lieu de quatre, ce qui signifie que les taux pour les enfants de moins de cinq ans et pour ceux de onze à douze ans ont été augmentés de façon substantielle; et, en 1980, les franchises salariales ont été modifiées et portées à 12£ par semaine au lieu de 6£ après déduction des frais professionnels (Weale et al., 1984).

Rétrospectivement, on peut constater que la Commission Finer a établi son Rapport au début d'une période de forte augmentation du nombre de familles avec mère seule formées principalement par suite d'un divorce, mais aussi de la maternité hors mariage. Le nombre de divorces pour 1000 personnes mariées a augmenté de 2,1 en 1961, à 6 en 1971, 11,9 en 1981 et 12,8 en 1988 tandis que la proportion des naissances hors mariage dans l'ensemble des naissances s'élevait de 8,4 en 1971, à 12,8 en 1981 et à 25,6 en 1988. Il y a eu aussi de grands changements dans la manière dont est composée la "corbeille" du revenu des familles avec mère seule (l'expression "*packaged income*" est de Rainwater, Rein et Schwartz, 1986). Entre 1971 et 1986, le nombre des familles monoparentales qui bénéficiaient du Supplementary Benefit (SB) est passé de 246 000 à 606 000. En 1971, 37% des familles monoparentales en bénéficiaient alors que ce chiffre était de 59% en 1986 (Bradshaw et Millar, 1991). Dans le même temps, le pourcentage des mères seules actives tombait de 50% au milieu des années 70, à 39% en 1983-85, la chute affectant essentiellement le travail à plein temps. Une étude commandée par le DHSS sur les effets du système dégressif des franchises salariales

dans la file des demandeurs de logement social. Leur comportement n'était plus tellement perçu comme un problème social, engendrant des "besoins supplémentaires" qu'il fallait assumer, mais comme une menace sociale avec des conséquences sérieuses sur la société, se manifestant par exemple dans la faible réussite des enfants élevés par des mères seules et dans leur propension croissante à la criminalité (cf, par exemple, Dennis et Erdos, 1992; les données sont examinées de manière plus objective par Burghes, 1994).

Cette perception négative des mères seules a imprégné la réforme de la législation civile du divorce de 1984, qui a adopté un modèle "d'auto-suffisance": une pension alimentaire destinée à l'épouse divorcée était considérée comme une forme de dépendance indésirable et inutile dès lors qu'un nombre croissant de femmes travaillaient, et ceci malgré l'existence de preuves concrètes selon lesquelles le versement régulier des pensions alimentaires encourageait en fait les femmes à travailler (Eekelaar et Maclean, 1986). En 1981, la Commission des Lois recommanda que les besoins de l'enfant soient mis au premier plan, mais la loi de 1984 était ambiguë sur ce point, traitant des enfants "du mariage", ce qui fait qu'elle n'eut que peu d'effets positifs pour les enfants du premier mariage (Eekelaar, 1991). Le modèle matrimonial de référence de cette loi était individualiste et nettement différent du modèle associatif qui avait inspiré les propositions de Beveridge et la loi de 1969 sur le divorce. Un tel modèle était bien par plusieurs de ses aspects, dans le ton du nouvel accent, "sexuellement neutre", mis sur l'importance de la responsabilité personnelle, ce qui ne suffisait cependant pas à dissiper les craintes du gouvernement à propos du coût croissant pour l'État de la charge des mères seules et de leurs enfants.

Depuis le début des années 70, la législation sociale accordait aux familles monoparentales les mêmes droits qu'aux familles biparentales, avec certains avantages supplémentaires. Vers la fin des années 80, le gouvernement voulut modifier considérablement l'équilibre entre les différentes sources de revenu des familles avec mère seule, en asséchant celle de l'État et en grossissant essentiellement celles qui découlaient de la responsabilité des maris et des pères et, dans une moindre mesure, du travail salarié des mères seules elles-mêmes. Le gouvernement en est donc arrivé à une formulation ressemblant au système de fixation administrative des pensions alimentaires proposé par la Commission Finer, mais avec un point de départ très différent et, en conséquence, un contenu également très différent. En fait, le DSS, vers la fin des années 80, avait distendu le lien existant entre les allocations d'assistance et les pensions alimentaires, en limitant les possibilités de "déviation" qui permettaient de garantir le paiement des pensions aux femmes bénéficiant du revenu minimum (Income Support). Cette option n'était plus ouverte qu'aux femmes dont le mari n'avait pas versé les pensions pendant les six derniers mois, ou à celles qui avaient été victimes de violences physiques. Il y eut néanmoins des indices montrant que le gouvernement voulait exiger plus de la part des pères lorsque des modifications furent apportées, en 1990, au barème d'obligation alimentaire utilisé par le DSS pour établir des arrangements non judiciaires avec les hommes débiteurs de pensions, de telle façon que ces pensions incluent désormais une somme payée par le parent non gardien au parent gardien, pour la garde de l'enfant.

Le Child Support Act a fait obligation aux pères biologiques de rembourser l'État pour l'entretien de leurs enfants. L'obligation du père est d'abord établie à l'égard de l'État plutôt qu'à l'égard de l'enfant, car son montant est proportionnel aux revenus imposables quel que soit le nombre d'enfants (Eekelaar, 1991). Les pensions sont recouvrées, mais non plus garanties par l'État, ce qui rend les femmes plus dépendantes des hommes (Millar, à paraître). Le barème utilisé est nettement plus draconien que celui dont se servait jusqu'alors le DSS pour fixer les sommes à verser par les pères acceptant des arrangements extra-judiciaires. Au début des années 70, un homme vivant seul était considéré comme pouvant payer les 3/4 de la partie de son salaire hebdomadaire net dépassant 7£. Un homme ayant fondé une seconde famille était considéré comme devant conserver l'équivalent du Supplementary Benefit pour lui-même et sa famille à charge - il était censé subvenir aux besoins de sa seconde famille - plus une allocation de loyer, 2,50£ pour ses dépenses personnelles, et une somme discrétionnaire pour "toute dépense particulière"; la totalité de la somme restante devait en principe être versée à la première famille (SBC, "Liability to Maintain", 23/2/73, Finer Papers 2/5

modèle de l'homme soutien de famille, on hésitera toujours à savoir s'il faut traiter les femmes avec des enfants et sans homme comme des femmes ou comme des travailleuses. Mais ce modèle étant miné, tant par la pratique que par le manque de soutien qu'il peut mobiliser comme idéal, un espace s'ouvre pour une approche plus individualiste de l'obligation alimentaire au sein de la famille, qui présente le risque de sous-estimer l'incidence du travail non rémunéré effectué par les femmes sur leurs capacités salariales.

L'explication de ces transformations est moins aisée. Ce qui semble clair est que le "problème" des mères seules a été défini très différemment selon l'époque. Au début du XXe siècle, c'était une petite partie du problème de la maternité. Le cas d'une veuve, ayant un travail pénible, qui ruinait sa santé et l'amenait à négliger ses enfants, n'était pas très différent de celui d'une femme mariée dans la même situation. L'absence d'un mari rendait sans doute la charge des enfants plus lourde, mais les deux cas pouvaient être examinés ensemble et l'étaient. Ce contexte fournissait un puissant élan aux campagnes féministes en faveur des mères qui, lorsqu'elles en appelaient à l'aide financière de l'État, se heurtaient dans une large mesure à la même résistance du gouvernement (les femmes eurent beaucoup plus de succès en matière de services sanitaires et sociaux). Il est malgré tout très possible qu'il y ait eu plus de bienveillance envers les mères célibataires pendant la Première Guerre mondiale que dans les années 90, malgré les immenses changements advenus dans la morale et le comportement sexuels.

Il n'y a pas eu de linéarité dans les changements d'attitude et de politique envers les familles avec mère seule. L'opinion conservatrice des années 90 est aussi hostile aux mères célibataires que l'était celle de l'époque de la Loi des Pauvres du XIXe siècle et pour des raisons semblables, mais, entre temps, les femmes ont été considérées (brièvement) comme faisant leur devoir de citoyennes pendant la Première Guerre mondiale et comme des victimes malheureuses dans l'immédiat après-Deuxième Guerre. Mais, surtout, le sujet des mères seules a généralement été étroitement associé aux préoccupations de l'époque et traité dans le cadre de ces préoccupations, qu'il s'agisse de la maternité au début du siècle, de la pauvreté dans les années qui précédèrent et qui suivirent le Rapport Finer, et des dépenses publiques à la fin des années 80 et pendant les années 90. La Commission Finer a été unique dans son approche générale du problème et dans sa façon de le mettre en relation avec les modèles sociétaux de mariage et de morale sexuelle, et c'est pourquoi ses conclusions sont aussi fortes.

## BIBLIOGRAPHIE

- Abbot, E. et Bompas, K. (1943) *The Woman Citizen and Social Security*. Chez les auteurs.
- Bradshaw, J. et Millar J. (1991) *Lone Parent Families in the UK*. DSS Research Report n° 6. HMSO.
- Brown, Joan C. (1989) *In Search of a Policy. The Rationale for Social Security Provision for One Parent Families*. National Council for One Parent Families.
- Burghes, L. (1994) *Lone Parenthood and Family Disruption*. Family Policy Studies Centre.
- Burgoyne, J, Ormrod, R. et Richards, M. (1987) *Divorce Matters*. Harmondsworth: Penguin.
- Cd. 6480 (1912) *Report of the Royal Commission on Divorce. Evidence*. HMSO.
- Cmd. 744 (1920) *Survey of Relief to Widows and Children*. HMSO.
- Cmd. 6404 (1942) *The Report of the Committee on Social Security and Allied Social Services*. HMSO
- Cmd 5629 (1974) *Report of the Committee on One-Parent Families*. HMSO.
- Cm 1264 (1990) *Children Come First*. HMSO.
- Crowther, M.A. (1981) *The Workhouse System, 1834-1929. The History of an English Social Institution*. Londres: Methuen.

- Millar, J. (1992) "Lone Mothers and Poverty", in C. Glendinning et J. Millar (eds) *Women and Poverty in Britain in the 1990s*. Harvester Wheatsheaf.
- Millar, J. (1994) "Lone parents and Social Security Policy in the UK", in S. Baldwin et J. Falkingham (eds) *Social Security and Social Change*. Harvester Wheatsheaf.
- Millar, J. (à paraître) "State, Family and Personal Responsibility: the Changing Balance for Lone mothers in the UK".
- Millar, J. et Whiteford P. (1993) "Child Support in Lone-Parent Families: Policies in Australia and Britain", *Policy and Politics* 21 (1).
- Murray, C. (1984) *Losing Ground : American Social Policy, 1950-1980*. New York : Basic Books.
- National Birth Rate Commission (1920) *Problems of Population and Parenthood; being the Second Report of the Chief Evidence taken by the National Birth Rate Commission, 1918-20*. Chapman Hall.
- Nicholson, J. (1968) *Mother and Baby Homes*. National Council for the Unmarried Mother and her Child.
- Novak, Michael et al. (1987) *A Community of Self-Reliance. The New Consensus on Family and Welfare*. Marquette University Milwaukee: The American Enterprise Institute.
- Orloff, Ann Shola (1993) "Gender and the Social Rights of Citizenship. The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States", *American Sociological Review*, 58, June.
- Pedersen, S. (1993) *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State in Britain and France, 1914-1945*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Pember Reeves, M. (1915) *Round about a Pound a Week*. Bell.
- Rathbone, E. F. (1913) *Report on the Condition of Widows under the Poor Law in Liverpool*. Liverpool Women's Industrial Council.
- Rathbone, E.F. (1915) *The Muddle of Separation Allowances*. Chez l'auteur.
- Rainwater, L., Rein, M. et Schwartz, (1986) *Income Packaging in the Welfare State*. Clarendon.
- Roll, J. (1991) "On in Ten: Lone Parent Families in the European Community", *Social Policy Review*, 1990-91. Longman.
- Siim, B. (1987) « The Scandinavian Welfare States - towards Sexual Equality as a New Kind of Male Domination? », *Acta Sociologica*, 30 (3/4), 255-270.
- Skocpol, T. (1992) *Protecting Soldiers and Mothers*. Harvard University Press.
- Smart, C. (1984) *The Ties that Bind: Law, Marriage and the Reproduction of patriarchal Relations*. Routledge and Kegan Paul.
- Thane, Pat (1978) "Women and the Poor Law in Victorian and Edwardian England", *History Workshop Journal* n°6, Automne.
- Thane, Pat (1991) "Visions of Gender in the Making of the British Welfare State: the case of Women in the British Labour party and Social policy 1906-1945". In G. Bock et
- P. Thane (eds) *Maternity and Gender Policies. Women and the Rise of the European Welfare States, 1880s-1950*. Routledge.
- Ward, M. (1909) *Dahpne or Marriage a la Mode*. Cassell.
- Weale, A., Bradshaw, J., Maynard, A., Piachaud, D. (1984) *Lone Mothers, Paid Work and Social Security*. Bedford Square.
- Wynne, M. (1964) *Fatherless Families*. Michael Joseph.
- Zweig, F. (1952) *Women's Life and Labour*. Gollancz.

## ALLOCATIONS, TRAVAIL ET PAUVRETÉ CHEZ LES MÈRES SEULES : QUESTIONS ET DÉBATS AU ROYAUME-UNI<sup>1</sup>

Avec un chef de famille isolé sur cinq, le plus souvent une femme, le Royaume-Uni a l'un des plus forts taux de familles monoparentales en Europe. Les deux-tiers environ des mères seules sont divorcées ou séparées, mais une proportion croissante n'a jamais été mariée. On estime à près de deux millions le nombre des enfants à charge vivant dans une famille monoparentale. Ces familles sont parmi les plus pauvres du Royaume-Uni - elles ont un risque élevé de tomber au-dessous des seuils de pauvreté et d'y rester plus longtemps que les autres familles. Les années 1980, en particulier, ont vu une augmentation importante des taux de pauvreté parmi les parents isolés, et, selon les statistiques les plus récentes, 60% des parents isolés vivent avec des revenus inférieurs à la moitié de la moyenne nationale (DSS, 1994). Le fait de vivre avec une mère seule est maintenant l'un des facteurs clés associés à la pauvreté infantile : environ 17% des enfants vivent dans des familles monoparentales, mais plus de 60% des enfants de familles assistées (recevant l'Income Support) appartiennent à des familles monoparentales.

Cette contribution s'attache donc à la question des sources de revenu des mères seules au Royaume-Uni et, en particulier, aux évolutions récentes de la politique en la matière. Les changements récents de politique - introduits pour l'essentiel par le Child Support Act de 1991 - visent à développer l'auto-suffisance et l'obligation alimentaire et à diminuer l'aide de l'État. L'objectif est de réduire le nombre de mères seules sollicitant l'aide publique en augmentant à la fois le nombre de celles qui reçoivent une pension alimentaire pour leur enfant et le nombre de celles dont le revenu provient d'un salaire. C'est la question de la pension alimentaire pour les enfants qui a reçu la plus grande attention et a été la plus controversée. Cependant, je mettrai beaucoup plus l'accent ici sur la question de l'emploi. C'est en partie parce que la question des pensions pour les enfants est abordée par d'autres, mais aussi parce que, en pratique, c'est le travail - ou l'absence de travail - qui est le principal facteur déterminant le niveau de vie des parents isolés. Dans une première partie, je présenterai le contexte en décrivant brièvement la situation financière des mères seules au Royaume-Uni, leur taux d'emploi et les diverses explications qui ont été avancées pour rendre compte du fait que certaines ont un emploi et d'autres non. La seconde partie examine les débats et les changements de politique récents. L'accent est mis sur les mères seules plutôt que sur l'ensemble de la population des parents isolés, non seulement parce que les femmes constituent la grande majorité (90%) de cette population, mais aussi parce que la situation des pères seuls est assez différente.

### SOURCES ET NIVEAUX DE REVENUS

Aussi bien le niveau que les sources des revenus des mères seules sont très différents de ceux des autres familles avec enfants, comme le montre le Tableau 1. La dernière enquête annuelle sur les revenus et la consommation des ménages (Family Expenditure Survey) montre que, en 1993, le revenu brut moyen des familles monoparentales était d'environ 162£ par semaine. En comparaison, la moyenne était de 353£ pour l'ensemble des ménages et de 485£ pour les couples mariés avec deux enfants à charge. La majeure partie du revenu des couples mariés (89%) provenait du travail, généralement des salaires des deux parents, puisque dans le cas de six couples avec enfants sur dix,

<sup>1</sup> Jane MILLAR, Université de Bath  
Traduction : Sandra DAB et Nadine LEFAUCHEUR

Pour l'essentiel, l'Income Support remplace le salaire et ne s'y ajoute pas. Il est certes possible d'occuper un emploi à temps partiel tout en en bénéficiant, mais le nombre d'heures de travail autorisées est limité et, au-delà d'une certaine "franchise", l'allocation est diminuée du montant du salaire. De la sorte, seule une petite partie des mères seules bénéficiant de l'Income Support ont aussi un revenu salarial et, comme la proportion de mères seules allocataires de l'Income Support a augmenté, celle des mères seules ayant un emploi a diminué. Remarquable également a été l'évolution différentielle des taux d'emploi des mères seules et des mères mariées: la part des mères mariées ayant un emploi a augmenté (surtout dans le travail à temps partiel), tandis que le taux d'emploi des mères seules a chuté. Comme le montre le Tableau 3, 52% des mères mariées avaient un emploi en 1977 et cette proportion avait atteint 61% vers 1988-90 ; la part de mères seules à avoir un emploi est tombée de 47 à 40% durant la même période. La différence tient surtout au travail à temps partiel : courant chez les mères mariées, il l'est beaucoup moins chez les mères seules.

**TABLEAU 3**

**Taux d'emploi des mères (seules et mariées) au Royaume-Uni:  
1977 et 1988/90**

	1977	1988/90
Mères seules		
Emplois à temps plein	22%	18%
Emplois à temps partiel	24%	22%
Tous emplois	47%	40%
Mères mariées		
Emplois à temps plein	15%	20%
Emplois à temps partiel	37%	41%
Tous emplois	52%	61%

Source: General Household Survey

Ainsi, actuellement, environ un quart des mères seules se trouvent sur le marché du travail. Elles y occupent habituellement des emplois « typiquement féminins » : positions subalternes dans les emplois de bureau, le commerce de détail, les services aux particuliers. Celles qui travaillent à plein temps effectuent environ 35 heures hebdomadaires, celles qui travaillent à temps partiel une dizaine. Leur salaire moyen est bas, même comparé aux salaires féminins moyens, et les trois-quarts des mères seules ayant un emploi ont un salaire horaire inférieur aux deux-tiers du salaire médian d'un travailleur manuel masculin. Celles qui travaillent font généralement garder leurs enfants par leur propre mère, ou par d'autres parentes ou amies. Seules un quart ont recours à des moyens de garde professionnalisés (Bradshaw et Millar, 1991, McKay et Marsh, 1994). Celles qui ont un emploi ont des revenus plus élevés que celles qui dépendent entièrement des allocations, mais un emploi ne procurant pas nécessairement un revenu adéquat, beaucoup parmi celles qui en ont un se débattent avec des fins de mois difficiles et le nombre de celles qui sollicitent le Family Credit (ou « complément familial », supplément de salaire versé aux parents actifs à faibles revenus) augmente sans arrêt.

Cependant, quitter la sécurité relative de la perception d'allocations pour un emploi probablement précaire et mal payé n'est pas très séduisant ; aussi les mères seules ne sont-elles pas très attirées par les emplois temporaires à temps partiel, même s'ils représentent un des rares secteurs de croissance de l'emploi.

Il est clair que beaucoup de facteurs influencent les taux d'emploi des mères seules, et on ne comprend pas encore bien la façon dont ils interagissent. Duncan et Edwards (1994) prétendent que la plupart des recherches existantes en la matière sont limitées par manque d'attention aux contextes sociaux qui structurent les possibilités et les contraintes des mères seules. Ils classent ces possibilités et ces contraintes en deux catégories principales, selon qu'elles concernent les aspects matériels (par exemple, l'accessibilité des modes de garde des enfants ou les salaires offerts) ou les discours (par exemple, les opinions concernant la maternité isolée, ou, plus spécifiquement, l'emploi des mères isolées), cherchant ainsi, jusqu'à un certain point, à intégrer les approches économiques et sociologiques dans un même cadre. Ils distinguent quatre types de discours concurrents sur la maternité isolée qui, selon eux, ont influé à la fois sur les politiques mises en œuvre et sur la façon dont les mères seules se perçoivent elles-mêmes et perçoivent leur situation.

Dans le premier type de discours, la maternité isolée est présentée comme une "menace sociale", cause d'une rupture de l'ordre social, associée aux taux croissants de criminalité et de délinquance et à l'émergence d'un nouveau sous-prolétariat, d'une *underclass* en marge des normes et des valeurs de notre société. Dans le deuxième type de discours, la maternité isolée est vue comme un "problème social", avec des mères seules prises au piège de leur situation, sans qu'il y ait faute de leur part, et ayant besoin de l'aide du gouvernement pour rompre le cercle vicieux de la misère. Dans le troisième type de discours, la maternité isolée est présentée comme une figure du changement dans les "styles de vie", comme une conséquence des transformations du modèle familial et de la structure des ménages qui, jusqu'à ce que la société s'ajuste, créent des problèmes pour ceux qui expérimentent ces transformations. Enfin, la maternité isolée est présentée, dans un quatrième type de discours, comme partie prenante d'une révolution "de genre", témoignant du désir des femmes d'échapper à la famille nucléaire patriarcale et de vivre indépendamment des hommes.

Parmi ces modes concurrents de description de la maternité isolée, c'est le premier - la perception des mères seules comme menace sociale - qui, ces dernières années, semble avoir tenu, de loin, la place principale chez les hommes politiques et les responsables des politiques publiques. Dans un discours célèbre au Congrès du Parti conservateur, Peter Lilley (secrétaire d'État à la Sécurité sociale) plaça les mères seules en tête de sa "petite liste" de ceux qui ne méritaient pas de recevoir l'aide de l'État. Il est revenu sur ce thème un certain nombre de fois, comme l'ont fait d'autres ministres importants, malgré l'absence de preuves justifiant les affirmations concernant, par exemple, l'augmentation de la criminalité qui résulterait du taux important de mères seules. Le chef du Parti travailliste, récemment élu, a mis en question, lui aussi, les changements qui affectent la famille et, peu après son élection, a donné son aval à l'opinion selon laquelle le couple marié est supérieur à la famille monoparentale pour ce qui est de l'éducation des enfants. La planche 1 tente de donner une idée de la façon dont ce problème a été abordé au cours de ces dix-huit derniers mois et la planche 2 reproduit une caricature extraite du *Sunday Times*, qui illustre d'une façon particulièrement malicieuse cette idée que les mères seules constituent une menace sociale.

Dans la mesure où les mères seules sont ainsi perçues comme une menace pour l'ordre social, le corollaire en est évidemment que les politiques adoptées à leur égard doivent chercher à décourager la monoparentalité ou, tout au moins, ne pas l'encourager. Telles étaient d'ailleurs les prémisses d'un ensemble de rapports récemment préparés pour le Cabinet par une sous-commission ministérielle et révélés à la presse par une fuite. On y discutait les moyens de "décourager la monoparentalité" en modifiant la loi sur le divorce, la politique du logement et la législation en matière de sécurité sociale. L'idée qui sous-tendait l'essentiel de cette discussion était que la politique gouvernementale avait contribué à créer le "problème" - que les allocations et services existants agissaient comme une incitation à la séparation pour les couples et à la maternité hors mariage pour

## L'ENCOURAGEMENT AU TRAVAIL A TEMPS PARTIEL : LA COMPOSITION DE LA "CORBEILLE" DU REVENU

L'objectif avancé par la politique concernant l'emploi des mères seules reste celui de la neutralité, du droit pour elles de choisir de travailler ou de ne pas travailler. Cependant, le Child Support Act comporte un certain nombre de mesures visant à rendre le travail à temps partiel plus attrayant financièrement pour les mères seules, dont trois changements-clés dans les règles concernant l'ouverture du droit au Family Credit. Cette prestation, introduite à l'origine, dans les années 70, sous le nom de Family Income Supplement (complément de revenu familial), joue comme un complément de salaire pour les parents qui travaillent. Son montant dépend de celui du salaire, du nombre et de l'âge des enfants. Il est perçu actuellement par environ 470 000 familles, dont environ 40% de mères seules. Les changements introduits sont d'abord l'ouverture du droit aux parents salariés travaillant au moins 16 heures par semaine, et non plus au moins 24 heures comme auparavant, ce qui permet à beaucoup plus de travailleurs à temps partiel d'avoir accès à cette prestation. Ensuite, on ne tient pas compte des 15 premières £ du Child Support pour le calcul du droit au Family Credit (comme pour l'allocation logement). Ceci accroît l'avantage financier qu'il y a à travailler, car le Child Support étant entièrement déduit de l'Income Support, les seules femmes qui gagnent au nouveau système du Child Support sont celles qui ont un travail rémunéré. De plus, les demandeurs de Family Credit qui utilisent un mode de garde professionnel pour leurs enfants de moins de 11 ans peuvent déduire leurs frais de garde (jusqu'à 40£) du montant de leur salaire pour le calcul du montant de l'allocation. Vu la façon dont est appliquée la condition de ressources, le gain maximum est de 28£ par semaine.

En théorie, ceci entraînera un accroissement sensible de l'avantage financier qu'il y a à travailler. Comme McKay et Marsch (1994, p.62), qui viennent de mener une grande enquête sur les parents seuls et le travail, le notent, « la combinaison des pensions alimentaires, des salaires et du Family Credit compose un revenu global qui peut permettre à nombre de parents seuls de subsister et qui peut même être incitatrice pour beaucoup ». Une mère seule avec deux enfants qui gagne 65£ par semaine et reçoit un Child Support de 50£ par semaine va avoir environ chaque semaine 60£ de plus que si elle ne travaillait pas et que si ses revenus provenaient de l'Income Support. Cependant, bien qu'en théorie ces changements doivent profiter financièrement aux mères seules ayant un emploi, en pratique, il sera peut-être plus difficile de voir réellement augmenter leur revenu. En premier lieu, la franchise pour frais de garde n'intéresse que celles qui utilisent un mode de garde professionnel, ce qui exclut de nombreuses mères seules qui ont recours à des systèmes informels de garde. Deuxièmement, la composition et le montant du revenu global dépendent largement des modalités de prise en compte des ressources et ceci peut entraîner un certain nombre de problèmes :

- Taux de perception: 64% environ des mères seules qui ont droit au Family Credit en font la demande et les allocations logement ne sont demandées que par environ un tiers des ayants droit. Il a donc beaucoup d'ayants droit qui ne demandent pas ces prestations: le système est très complexe et les nombreuses prestations existantes doivent être demandées dans un certain ordre sous peine de perdre une partie du revenu auquel on a droit.

- Le Child Support tient une place importante dans la "corbeille" du revenu (il est censé contribuer pour un quart au revenu net d'une femme gagnant 65£ par semaine) mais, en réalité, le percevoir, et le percevoir régulièrement, dans les délais, et avec le montant exact, a toute chance de s'avérer très difficile. Jusqu'ici les résultats - il s'agit, il est vrai, de la première année de fonctionnement - semblent très maigres. Même en Australie, où un tel système fonctionne depuis beaucoup plus longtemps qu'au Royaume-Uni et offre une aide bien supérieure (Millar, 1994), il y a encore des problèmes pour obtenir des versements réguliers. Or les défaillances du dispositif du Child Support ne peuvent pas être compensées par l'Income Support, car le montant de celui-ci est fixé en supposant que le Child Support est effectivement versé.

## BIBLIOGRAPHIE

- Bradshaw J et Huby M (1989) "Trends in dependence on supplementary benefit", in A. Dilnot et I. Walker (eds) *The economics of social security*, Oxford: Clarendon Press.
- Bradshaw J et Millar J (1991) *Lone parents families in the UK*, Londres: HMSO
- Central Statistical Office (1993) *Family Incomes*, Londres: HMSO
- Dennis N et Erdos G (1992) *Families without fatherhood*, Londres: Institute of Economic Affairs.
- Department of Employment (1993) *General Household Survey*, Londres: HMSO.
- Department of Social Security (1990) *Children come first: the government's proposals on the maintenance of children*, vols 1 et 2, CM 1263, Londres: HMSO.
- Duncan S et Edwards R (1994) *Lone mothers and paid work: discourse, policy and process in national, local and neighbourhood context*, communication à la Conference annuelle de la Social Policy Association, Université de Liverpool, Juillet 1984.
- Ernisch J et Wright R (1989) *Welfare benefits and lone parents employment*, Londres: NIESR.
- Haskey J (1993) "Trends in the numbers of lone parents families in Great Britain", *Population Trends* 71, Printemps.
- Lewis J (1989) "Lone parents families: politics and economics", *Journal of Social Policy*, 18, 4, 595-600.
- McKay S et Marsh A (1994) *Lone parents and work*, Londres : HMSO
- Millar J (1994) *Poor mothers and absent fathers*, communication à la Conference annuelle de la Social Policy Association, Université de Liverpool, Juillet 1994.
- OCDE (1993), *Breadwinners or child rearers: the dilemma for lone mothers*, Paris: OCDE.
- Walker I (1989) "The effects of income support on lone mothers' employment", *Fiscal Studies*, Mai.

## VI

### LA DEJUDICIARISATION DE L'OBLIGATION ALIMENTAIRE A L'EGARD DES ENFANTS<sup>1</sup>

Dans ce chapitre, nous commencerons par examiner le contexte et les conditions de développement du nouveau système britannique visant à fixer le montant et à garantir le paiement de la pension alimentaire due par les parents aux enfants qui ne vivent pas avec eux. Nous verrons que ce système s'inspire de ceux qui ont été développés aux Etats-Unis et en Australie, et marque un tournant dans la politique suivie à l'égard des parents isolés au Royaume-Uni. L'obligation faite aux parents de partager leur revenu avec leurs enfants qui vivent dans un autre foyer est redéfinie comme ne pouvant donner lieu à contestation quant à la détermination des débiteurs ou des montants des pensions alimentaires qui sont soumis à des règles précises et gérés par une agence semi-privatisée. Les tribunaux sont dans l'ensemble exclus du processus, conservant un rôle très limité dans des cas marginaux et lors d'appels sur des points de droit. De notre point de vue, cette réforme marque le développement souhaitable d'un mouvement d'acceptation sociale de l'obligation alimentaire, mais il faut toujours regarder avec circonspection le retrait de la régulation des conflits aux juridictions des tribunaux. Les questions auxquelles cette réforme cherchait à répondre étaient les suivantes:

- a/ sur quelle base doit-on construire un dispositif de régulation de l'obligation alimentaire ?
- b/ comment doit-on établir les limites financières de la responsabilité ?
- c/ combien d'argent doit être perçu ?
- d/ comment doit-on répartir les responsabilités entre l'agence administrative et le tribunal pour ce qui concerne la fixation du montant et le recouvrement des pensions ?

En conclusion, nous regarderons vers l'avenir en identifiant les avantages potentiels ainsi que les sources d'inquiétude qui peuvent résulter du transfert de la gestion de l'obligation alimentaire des tribunaux vers la nouvelle *Child Support Agency*.

#### LE CONTEXTE POLITIQUE

On peut se souvenir du *Child Support Act* de 1991 comme de l'une des dernières oeuvres législatives de l'administration Thatcher, dont il porte le sceau habituel de la progression rapide entre l'annonce d'une politique publique, en janvier 1990, et la promulgation de la loi, en juillet de la même année. A cette époque, « la famille », et en particulier l'obligation de ses membres de s'assurer mutuellement un soutien économique et matériel plutôt que de compter sur l'Etat, était devenu un enjeu politique central alors que débutait la campagne électorale.

Le Parti Conservateur, au pouvoir depuis plus d'une décennie, se présentait lui-même comme « le parti de la famille », ce qui reposait sur trois grandes affirmations (voir Coote, 1990) :

---

<sup>1</sup> Mavis MACLEAN, Centre for Socio-Legal Studies, Oxford  
Texte paru dans : Maclean, Mavis & Kurczewski, Jacek (eds). *Families, Politics and the Law : Perspectives for East and West Europe*. Clarendon, Oxford, 1994, 148-168.  
Traduit par Claude MARTIN et Nadine LEFAUCHEUR

# WEDDED TO WELFARE

Do They Want to Marry a Man - Or The State?



*Sugar Daddy!*

des directives aux tribunaux en matière de fixation du montant des pensions alimentaires, et un Office fédéral pour le recouvrement des pensions alimentaires fut créé en 1975 pour assurer la mise en application des jugements. D'importantes sommes d'argent étaient en jeu. Un auteur (Lieberman, 1986) déclara publiquement que les pères américains devaient 4 milliards de dollars à leurs enfants en pensions alimentaires impayées. Différentes méthodes furent adoptées pour que soient prises par les tribunaux les décisions qui relevaient précédemment de transactions privées entre les parents et leurs avocats concernant le montant des pensions alimentaires dues par le parent non-gardien à son ou ses enfants, la prise en compte du revenu du parent gardien et celle des responsabilités du parent non-gardien à l'égard d'un nouveau partenaire, de nouveaux enfants, ou d'enfants nés d'une précédente union. Ces questions prenaient une nouvelle importance dans une société où le divorce était considéré depuis peu comme une décision prise par deux adultes, ayant des droits à défendre au niveau de la division de leur patrimoine commun, et au désir desquels les enfants étaient supposés s'adapter. En Europe, en particulier en Allemagne et en Autriche, le niveau des pensions alimentaires était habituellement fixé en fonction de normes de revenu minimum et du salaire du parent non-gardien. Aux Etats-Unis, cependant, divers autres modèles avaient été développés. Le plus connu au Royaume-Uni était le très clair, bien que plutôt « brutal » barème du Wisconsin proposé par le Professeur Irwin Garfinkel, un expert en économie sociale et en travail social, à partir des travaux de Thomas Espenshade sur la proportion du revenu du ménage réellement consacrée aux enfants dans un foyer de deux parents (voir Garfinkel, 1992, et Espenshade, 1984). Le dispositif du Wisconsin imposait légalement aux parents de partager leur revenu avec leurs enfants dans les mêmes proportions qu'ils vivent ou non avec eux. Ces proportions étaient les suivantes : 17% pour un enfant, 25% pour deux enfants, 29% pour trois, 31% pour quatre, jusqu'à un maximum de 34% pour cinq enfants ou plus. Le revenu brut du parent non-gardien (généralement le père) devait être amputé sans tenir compte de ses besoins personnels et sans prendre en considération le revenu du parent gardien. D'autres systèmes ont été adoptés par d'autres Etats, dont certains prenaient en compte le revenu global des deux parents. Dans certains Etats, comme le Massachusetts, les services des Impôts étaient impliqués dans les procédures de recouvrement. Mais, tous les systèmes de fixation des pensions ont été, aux Etats-Unis, placés sous la responsabilité du tribunal, avec des directives données aux juges. En général, les juges ne semblent pas avoir considéré ces directives comme une limitation de leur pouvoir discrétionnaire mais les avoir accueillies positivement comme un instrument utile pour résoudre un problème difficile. Il s'ensuivit une amélioration des taux de recouvrement, mais non une amélioration significative du niveau de vie des enfants de familles monoparentales. Comme le disait un juge de l'Illinois, « même si je fixe le montant à 50% de rien, cela reste rien » (Tjaden, Thoeness & Pearson, 1989).

### **Le système australien**

En 1985, l'architecte du barème du Wisconsin, Irwin Garfinkel, fut invité en Australie, où le gouvernement s'était engagé à s'attaquer au problème de la pauvreté des enfants. Cinq objectifs politiques avaient été identifiés :

1. les parents non-gardiens devaient partager le coût de l'entretien des enfants en fonction de leur capacité économique (argument d'équité) ;
2. le soutien aux enfants devait être suffisant (argument de politique de lutte contre la pauvreté) ;
3. les dépenses publiques de recouvrement devaient être minimales (argument de politique publique) ;
4. la désincitation au travail devait être réduite au minimum (autre argument de politique publique) ;

compte dans le dispositif, n'a d'effet direct sur le montant de l'obligation du parent non-gardien que dans un petit nombre de cas, car il n'est pris en considération que pour la partie qui dépasse le revenu hebdomadaire moyen.

Le modèle australien établit aussi deux procédures de qualification, la substitution ou compensation et la « sortie » ou dérogation, qui visent à maintenir une partie de la flexibilité de l'ancien système dans lequel les parents pouvaient négocier un faible montant de pension alimentaire en échange d'un accord plus généreux pour la division du patrimoine, ou pour tenir compte de circonstances particulières. La substitution est limitée à 25% de la valeur totale du montant de la pension alimentaire si le parent gardien bénéficie de l'assistance. Si le parent gardien ne dépend pas de l'assistance au moment de la fixation du montant, mais se trouve dans ce cas ensuite, l'abattement dont bénéficiait le parent non-gardien peut se trouver réduit. Cette disposition a conduit les avocats à conseiller aux parents non gardiens de bien réfléchir avant d'accepter de tels arrangements, dans les cas où il est envisageable que le parent gardien demande un jour à bénéficier de l'assistance publique, aussi de tels arrangements sont-ils rarement conclus.

En Australie, un parent isolé allocataire doit recourir au dispositif, mais dans les autres cas, l'intérêt public n'étant pas en jeu, le parent est libre d'y recourir, mais n'est pas obligé de le faire. L'option judiciaire reste possible, comme avant, mais est peu utilisée en pratique, peut-être en partie parce que l'assistance judiciaire est limitée et moins généreuse en Australie qu'en Angleterre pour de tels sujets. L'évaluation des deux étapes du dispositif (Harrison, Snider, & Merlo, 1991) a montré que les parents isolés en étaient satisfaits, parce qu'ils bénéficiaient concrètement de pensions alimentaires plus élevées. Les parents non-gardiens, évidemment, étaient moins enthousiastes, préoccupés par le non-respect de leur vie privée résultant du prélèvement automatique à la source par le service des Impôts. Mais les protestations attendues sur le thème de la déjudiciarisation n'ont pas pris l'ampleur escomptée.

Le dispositif australien de pension alimentaire, auquel manque l'aspect assurantiel (non encore appliqué) du système du Wisconsin, est par d'autres aspects à la fois plus flexible et plus sensible. Le système australien, qui retire d'office aux tribunaux la décision concernant la pension alimentaire pour tous les bénéficiaires de l'assistance, doit être capable d'offrir un niveau de flexibilité comparable à celui qu'offrait précédemment le pouvoir discrétionnaire des tribunaux. D'où les déductions pour les dépenses personnelles du débiteur et pour l'entretien des enfants qu'il a pu engendrer par la suite, mais non toutefois pour ses beaux-enfants. Ce système tenta également d'éviter la tempête politique de protestation engendrée au Wisconsin par le fait de ne pas tenir compte des ressources du parent gardien. L'acceptation, même limitée, des principes de dérogation ou de substitution a réduit dans une certaine mesure les inquiétudes légitimes des professionnels du droit et de tous ceux qu'inquiétait la déjudiciarisation des pensions alimentaires. L'aspect le mieux réussi du modèle était l'utilisation nouvelle du dispositif du service national des impôts pour le recouvrement des pensions. Bien que des problèmes demeurent au niveau des professions indépendantes, en particulier des agriculteurs, l'*Income Revenue Department* était de loin le mieux placé pour déterminer les revenus et les obligations et pour recouvrer les sommes dues. Le système australien de fixation annuelle des impôts permet de disposer d'informations sur le montant du revenu imposable de l'année précédente, auquel la formule de détermination de la pension alimentaire peut être appliquée. Mais, malgré des taux de recouvrement de plus de 90%, il n'est pas prouvé que les économies de fonds publics attendues de la réduction des allocations versées aux familles monoparentales soient effectives, elles semblent en tout cas bien loin d'atteindre les montants espérés.

aux conjoint(e)s étaient fixés selon les torts respectifs des parties jusqu'au *Matrimonial and Family Proceedings Act* de 1986. La première recherche britannique sur les conséquences financières du divorce, menée au début des années quatre-vingt (Eekelaar & Maclean, 1986) avait montré que, dans la grande majorité des cas, les pensions alimentaires après le divorce n'étaient attribuées que s'il y avait ou s'il y avait eu des enfants légitimes, et qu'elles étaient destinées à aider le parent gardien ou celui qui avait perdu sa capacité de subvenir à ses besoins du fait du temps qu'il avait consacré à l'éducation des enfants. Néanmoins, on considérait généralement que ces paiements étaient dus à la femme. Il était courant qu'un tribunal attribue une pension alimentaire pour la femme et l'enfant sans préciser ce qui revenait à l'un et à l'autre (pratique que l'on peut estimer raisonnable s'il s'agit d'aider la mère en tant que gardienne, mais problématique si celle-ci venait à se remarier). Les pensions attribuées aux enfants étaient moins nombreuses et rarement totalement recouvrées. En 1991 encore, ainsi que le montrent des interviews effectuées auprès d'avocats et de notaires (Jackson, Wasoff, *et al*, 1993), il était clair que ceux-ci s'intéressaient en premier lieu à la question du logement de chaque partie, ensuite, si les ressources le permettaient, ils se préoccupaient de l'éventualité d'une pension pour l'épouse, et enfin, s'il restait quelque chose ou si la femme voulait se remarier, ils pouvaient envisager une pension alimentaire pour les enfants comme le dernier élément de l'ensemble des arrangements secondaires. Il semblait y avoir encore bien peu de conscience d'un droit autonome de l'enfant à être entretenu par le parent non-gardien.

Au cours des années quatre-vingt, l'intérêt pour les enfants comme individus sujets de droits s'est accru (voir Freeman, 1984), comme le montre la révision de la législation ayant trait aux enfants qui a abouti au *Children Act* de 1989, largement débattu et documenté. Au même moment, des recherches commençaient à montrer que, dans la bataille entre les intérêts des hommes et ceux des femmes après le divorce, ceux des enfants avaient été oubliés (voir Wadsworth *et al*, 1986. Richards, 1994). La question de l'obligation alimentaire à l'égard des enfants commença à être discutée plus largement. Lorsque le *Matrimonial and Family Proceedings Act* vint en discussion au Parlement, quelques voix (par exemple Maclean & Eekelaar, 1986) s'élevèrent, demandant que l'on prenne en considération les intérêts des enfants lors du divorce. Mais lorsque cette loi entra en vigueur, on enjoignit aux tribunaux de faire passer en premier les intérêts des enfants, lors de la fixation des arrangements financiers, sans toutefois placer ces intérêts au-dessus de toute autre considération, et ces intérêts ne furent pas définis, pas plus que n'était indiquée la manière de les promouvoir ou de les protéger.

La « question de la pension alimentaire » n'acquiesça une visibilité politique que lorsque les changements démographiques en cours commencèrent à faire l'objet d'études et de débats. La proportion des familles monoparentales dans la population totale avait en effet crû lentement tout au long des années soixante, passant de 6% de l'ensemble des familles en 1961 à 8% en 1971. Mais avec l'épidémie de séparations et de divorces des années soixante-dix et le nombre croissant des enfants nés de parents n'ayant jamais vécu ensemble, la proportion avait atteint 14% des familles en 1987. Une proportion croissante de ces familles dépendait des allocations publiques. En 1961, 20% d'entre elles recevaient l'allocation complémentaire de revenu minimum (*Supplementary Benefit*) ; le pourcentage était de 40% en 1979 et 66% en 1987. Pendant le même temps celui des parents isolés salariés avait chuté. Seulement 23% des parents enquêtés lors de la récente étude de Bradshaw et Millar avaient un emploi à temps plein, 17% travaillaient à temps partiel, et, parmi ceux qui avaient un enfant de moins de 5 ans, moins d'un sur dix travaillait à plein temps et 13% travaillaient à temps partiel (alors que c'était le cas de 54% de l'ensemble des mères ayant des enfants à charge). Les prestations de sécurité sociale versées aux ménages monoparentaux en 1989/1990 dépassaient 2 milliards de livres (Bradshaw & Millar, 1990).

leurs capacités financières futures. Les groupes féministes étaient surtout sensibles au problème de l'inégalité des effets pour les hommes et les femmes d'avoir à s'occuper des enfants après un divorce ou une séparation. Les groupes d'hommes, en particulier ceux qui représentaient les hommes remariés tentant de faire vivre deux ménages, cherchaient à limiter dans le temps leurs responsabilités à l'égard de leur première conjointe ou famille. Les groupes défendant « les valeurs familiales » cherchaient à renforcer les liens familiaux, à prévenir le divorce, et à augmenter les responsabilités parentales. Chacun de ces groupes défendait son point de vue avec vigueur dans les médias. Mais il faut aussi souligner que « le gouvernement » et « Whitehall »<sup>2</sup> sont aussi des entités complexes avec d'importants intérêts oeuvrant dans les divers départements ministériels, chacun ayant son propre programme et ses sphères d'influence. Par exemple, la préoccupation du Trésor de contrôler les dépenses publiques n'est pas un secret, pas plus que ne l'est l'étendue de son influence. La préoccupation du DSS de couvrir les besoins sociaux mais de décourager la dépendance à l'égard de l'Etat est également claire, et en tant que ministère doté d'un budget important et croissant, il se doit de considérer la dimension des coûts. Le *Lord Chancellor's Department* (Ministère de la Justice), en pleine révision complète du droit de la famille, avait des objectifs centrés sur la question de l'enfant, le souci que la loi ne soit pas impliquée hors de nécessité en matière familiale, et le besoin de contrôler les dépenses d'aide juridique.

L'énoncé de la politique du Premier Ministre fut très clair sur le fait que l'exécution des obligations relevant de la responsabilité parentale était l'objectif premier du gouvernement - les questions de pauvreté des enfants, d'équité entre les mères et les pères, et de coût des procédures légales devaient être prises en considération, mais étaient de moindre importance. Mais, dans le cadre de cet objectif principal, on peut identifier plusieurs questions, qui devaient être prises en considération pour établir un modèle rationnel susceptible d'être mis en oeuvre pour fixer et recouvrer les pensions alimentaires.

## LES PRINCIPALES QUESTIONS POLITIQUES

### Sur quelle base établir un système de gestion des pensions alimentaires ?

Combien coûtent les enfants, et comment ces coûts doivent-ils être répartis ? Les différents éléments qui peuvent être inclus dans l'évaluation du montant de la pension alimentaire sont les suivants : les coûts de subsistance, la consommation réelle, les frais de garde d'enfant et les coûts d'opportunité liés à l'éducation des enfants, y compris les ressources salariales auxquelles renonce le parent gardien. Les *coûts de subsistance* sont les coûts minimaux qu'implique l'entretien d'un enfant, essentiellement l'alimentation de base et des vêtements corrects. C'est le type d'estimation qu'utilise, pour définir les minimum vitaux de prestations d'assistance, le barème des allocations pour les enfants de l'*Income Support* et qui présuppose que les coûts de logement sont couverts par ailleurs. La *consommation réelle* représente le montant des dépenses nécessaires pour faire vivre un enfant dans un certain environnement. Ainsi, le coût moyen d'un enfant dans un ménage de revenu moyen est considérablement plus élevé que celui d'un enfant dans un ménage à faible revenu. Les *frais de garde* sont généralement oubliés dans le calcul des coûts réels de l'entretien d'un enfant, bien qu'ils augmentent significativement dans le cas d'un ménage monoparental où le parent-gardien doit travailler sans pouvoir compter sur l'autre parent pour s'occuper des enfants, comme c'est habituellement le cas. Les *coûts d'opportunité de l'éducation d'un enfant*, qui constituent l'impact principal d'un enfant sur le niveau de vie des parents, résultent des coûts indirects, et en particulier des pertes de revenu de la mère qu'entraîne son retrait du marché

---

<sup>2</sup> . Avenue de Londres où sont concentrés les principaux ministères et les principales administrations publiques (NDT).

parents, dans la perspective que chacun d'eux reste responsable de ses enfants, quel que soit leur lien légal. Mais, il fallait que certains mécanismes puissent corriger l'imposition aveugle de montants de déduction standards, d'abord pour tenir compte des dépenses du parent non-gardien et, en particulier, des nouvelles charges qu'il pouvait assumer. Pour éviter que le paiement d'une pension alimentaire à une première famille n'en plonge une seconde dans la pauvreté, il fallait pouvoir protéger le niveau de vie de cette dernière. La question qui se posait alors était de savoir comment définir cette seconde famille ; comprenait-elle par exemple, le nouveau partenaire, marié ou non, les nouveaux enfants issus de cette union, les enfants du nouveau partenaire ? Devait-on tenir compte des ressources d'autres membres de la famille et jusqu'à quel point ?

La question de savoir si l'obligation alimentaire d'un parent à l'égard de son enfant était limitée et individuelle, ou si elle devait varier en fonction du chevauchement inextricable des responsabilités à l'égard de familles dont les membres vivaient dans différents ménages, reste centrale. La solution imaginée, dénommée le « revenu protégé », a été développée en réponse au problème que posent les beaux-enfants et les enfants qui sont traités en « enfants de la famille »<sup>3</sup>. Les moyens du ménage recomposé devaient être évalués de la même manière que pour l'*Income Support*, et ses ressources devaient être « protégées », lors de la fixation du montant des pensions alimentaires, afin de maintenir ce ménage suffisamment au-dessus du niveau de l'*Income Support* pour ne pas inciter le pourvoyeur de revenu à sortir du marché du travail. Comme nous l'avons précédemment noté, l'approche au Royaume-Uni consistait jusque-là à permettre à l'homme d'entretenir sa famille actuelle, l'Etat se chargeant du soutien de sa première famille. La proposition du Livre Blanc d'établir d'abord l'obligation alimentaire de base à l'égard des enfants de la première famille a marqué un tournant significatif dans notre politique, et va probablement faire pencher la balance en faveur des premières familles. Si la mère gardienne a un revenu élevé, ou se remet en couple avec un partenaire qui a un revenu élevé, la question politique se pose de savoir s'il faut la considérer d'abord comme un parent et tenir compte de ses ressources individuelles, ou, si elle est remariée, comme le membre d'un couple dont l'ensemble des ressources doit être pris en compte, ou bien encore s'il faut tenir compte des ressources globales du ménage dans lequel vit l'enfant. Dans tout contexte assistantiel, face à des besoins urgents et élémentaires, la réponse prend traditionnellement en compte, pour l'accès aux allocations soumises à condition de ressources, la situation de fait du ménage. Dans les régimes d'assurances sociales contributives, ce sont d'abord les relations légales entre les membres du ménage, le fait, par exemple, qu'ils soient mariés ou cohabitants, qui affectent le droit aux prestations. Mais, dans le domaine du droit privé de la famille, ce sont les droits des individus que l'on considère en priorité : lorsqu'il s'agit d'arbitrer entre les revendications individuelles, de déterminer, par exemple, les responsabilités d'un mari par rapport à son ex-femme, on traite plus facilement les individus comme des individus. Prendre des décisions individualisées, en tenant compte, par exemple, des nouvelles responsabilités de l'ex-mari et des nouvelles ressources de l'ex-épouse remariée, telle a toujours été la compétence des tribunaux. Mais, même dans un système judiciarisé de droit de la famille, il est devenu de plus en plus difficile de continuer à traiter des pensions d'après-divorce sur une base individualisée, et les tribunaux traitent en fait plus souvent de contributions aux charges de la famille que de l'entretien de l'enfant ou de l'épouse, pris isolément.

Lorsque l'on a commencé à rapprocher les démarches du droit civil et du droit de la sécurité sociale en matière de pensions alimentaires, ces questions apparemment mineures de définition sont devenues en fait d'une importance capitale pour les structures qu'il s'agissait

---

<sup>3</sup> . Un « enfant de la famille » est défini légalement comme tout enfant traité par les deux membres d'un couple cohabitant comme s'il était le leur, même s'il n'est pas l'enfant biologique de l'un des deux (NDT).

protection du revenu de son ménage et de ses charges réelles de logement, un parent non-gardien ayant un salaire moyen aurait de sérieuses difficultés à les payer en totalité. Un paiement minimum équivalent au barème de l'*Income Support* pour un enfant, soit à cette période un peu moins de 12 £ pour un enfant de moins de 11 ans, paraissait indiscutable et recouvrable, et ne nécessitait aucune autre information que la preuve de la paternité et celle de la séparation du couple parental. Mais adopter une définition plus large de la pension alimentaire impliquait en réalité le soutien au *ménage* du parent isolé, qui représentait aux yeux du DSS l'unité adéquate pour traiter la question du point de vue des coûts de l'assistance. S'il voulait vraiment avoir une chance de les réduire, il fallait réussir à tirer les parents isolés hors de l'assistance et à les faire entrer sur le marché du travail. Plus importantes seraient les ressources que ne perdraient pas les parents isolés en entrant sur le marché du travail, plus grandes seraient les chances de leur en voir franchir le seuil. En outre, les montants de l'*Income Support* sont établis et payés en fonction des besoins et des moyens du ménage. L'obligation alimentaire de base était donc analysée comme étant due par le parent non-gardien au *ménage* du parent gardien. Elle devait être calculée selon le barème de l'*Income Support*, non seulement pour chaque enfant, mais aussi pour le parent isolé. L'inclusion de l'allocation personnelle de parent isolé visait à compenser le salaire perdu par la mère si elle restait au foyer pour s'occuper des enfants, et ses frais de garde si elle travaillait. Elle n'était pas liée au fait qu'elle vive ou non à nouveau en couple, comme cela aurait été le cas pour n'importe quelle décision de pension alimentaire prise par un tribunal pour une ex-épouse, seule catégorie de parent isolé prise en compte par le droit de la famille. Appliquée à tous les parents isolés, qui seront définis ultérieurement comme « parents gardiens », sans tenir compte de leur statut présent ou passé de « cohabitant » ou de « marié », cette nouvelle proposition était révolutionnaire. Les tentatives du DSS d'établir qui vivait avec qui, et comment étaient organisées les finances du ménage, avaient été une expérience amère. Dans le cadre proposé par le Livre blanc, il n'était pas nécessaire de connaître ces données. Il est clair qu'en tant que prestataire d'allocations d'assistance, le DSS a intérêt à comptabiliser toutes les ressources disponibles avant d'attribuer une prestation, mais, dans le cadre du dispositif proposé, le ministère ne devait pas être le payeur et devait même, au contraire, être le bénéficiaire dans tous les cas où les parents isolés percevaient des prestations d'assistance, soit pour les deux tiers d'entre eux. Ainsi, le soulagement de l'administration s'accordait-il avec l'objectif louable et recherché de voir les mères assumer le coût économique de la maternité, ou le devoir de se consacrer prioritairement à l'éducation des enfants, et ceci qu'elles se remettent ou non en couple par la suite. Cette composante de l'obligation équivalente à l'allocation personnelle de parent isolé devait y être incluse jusqu'à ce que le plus jeune enfant ait atteint 16 ans.

La conséquence de cette décision, comme nous l'avons indiqué plus haut, fut d'augmenter nettement le montant auquel la pension alimentaire devait être fixée. Au lieu du montant de 15 à 25 £ par semaine le plus souvent fixé par les tribunaux, le Livre blanc arrivait à des montants de 50 à 60 £ par semaine, qui ne pourraient pas être universellement payés en totalité. L'obligation devait donc être établie de telle façon que le parent non-gardien, en payant un pourcentage de son revenu, rembourse la plus grande part possible de la facture d'assistance de sa première famille. Ceci fait, on pouvait lui demander un complément pour tenir compte de son niveau de vie. Celui-ci aurait pu être fixé par les tribunaux, comme auparavant, étant donné que, dans le système précédent, c'était surtout les plus petits montants qu'il était très difficile de recouvrer, mais il le fut finalement par un additif à la formule. On aurait pu adopter des montants variant en fonction des tranches de revenu et du nombre d'enfants, par exemple, 25% pour un enfant, 30% pour deux, 35% pour trois, jusqu'à un maximum de 50%, « taux de prélèvement » au-delà duquel on pensait qu'il n'y aurait plus d'incitation à rester sur le marché du travail. Les autres systèmes judiciaires lient généralement la somme à payer au nombre d'enfants concernés. Mais les auteurs du

« indemnité éducative » (allocation personnelle du montant de celle de parent isolé) en entrant sur le marché du travail, elles risquent néanmoins d'y perdre la sécurité relative que leur procurait la prise en charge par le DSS des intérêts liés au remboursement des emprunts pour l'acquisition du logement. C'est, bien sûr, un problème d'effectuer, dans le cadre des politiques sociales, des transferts directs à des propriétaires. Mais, dans un marché qui offre peu de logements locatifs convenables à loyer modéré, l'alternative pour certaines de ces familles peut être l'errance, avec le coût extrêmement élevé et la très faible qualité des *bed and breakfast* offerts aux sans domicile fixe par les collectivités locales.

La solution proposée par le Livre blanc était d'inclure les coûts réels de logement du parent non-gardien dans les sommes à déduire du revenu avant le calcul du montant de la pension alimentaire. De cette manière, les besoins de l'homme en matière de logement étaient inclus dans la procédure de fixation du montant de la pension alimentaire, tout en maintenant la priorité donnée à l'obligation parentale.

## LA FORMULE

Le débat public sur la réforme s'est centré sur l'introduction de la « formule » de détermination de la pension alimentaire. Nous venons de retracer le chemin suivi par le processus de décision politique. La formule ne fait rien d'autre que de résumer ces décisions et c'est pourquoi nous ne ferons que la présenter rapidement ici.

La prémisse est que tout parent a l'obligation d'entretenir ses enfants.

L'obligation alimentaire à l'égard d'un ménage comprenant un enfant dont l'un des parents ne vit plus avec lui est établie à partir des barèmes de l'*Income Support* et comprend :

- . l'allocation personnelle pour chaque enfant ;
- . l'allocation personnelle pour le parent gardien si l'un des enfants a moins de 16 ans ;
- . le supplément familial (*Family Premium*) ;
- . le supplément de parent isolé (*Lone Parent Premium*) si « elle » ne s'est pas remise en couple ;
- . moins les allocations familiales (*Child Benefits*).

Le total doit être imputé aux deux parents proportionnellement à leurs ressources imposables respectives (celles du parent gardien n'entrant essentiellement en ligne de compte que pour établir le montant exigible du parent non-gardien). Le revenu imposable est le revenu brut, diminué des impôts, des cotisations sociales, des coûts réels du logement et d'un montant correspondant aux montants de l'*Income Support* pour le parent non-gardien et pour tout enfant vivant dans son foyer et avec lequel un lien de filiation a été établi.

La demande faite au parent non-gardien ne doit pas amener son ménage actuel en-dessous d'un niveau de revenu protégé, basé sur les barèmes de l'*Income Support* augmentés d'un petit montant destiné à l'inciter à rester sur le marché du travail.

Il doit payer 50 pence par livre de revenu imposable jusqu'à ce qu'il se soit acquitté de l'obligation de base. Celle-ci est fixée à la moitié du revenu imposable du parent non-gardien, divisée par le revenu imposable total des deux parents, et multipliée par le montant de l'obligation de base. Sur l'autre moitié du revenu imposable, il doit verser 25 pence par livre de revenu dans la limite du triple de l'obligation de base.

Par exemple,

on les nommait traditionnellement au DSS. C'est à cause de certains de ces pouvoirs - comme celui de pénétrer dans des lieux où l'on suppose qu'un parent non-gardien est employé et d'interroger les personnes qui s'y trouvent - que ces personnels ont été qualifiés, à la Chambre des Lords, de « nouvelle Gestapo ». Mais leur travail d'enquête pourrait bien se révéler plus efficace pour recueillir des informations financières que le système actuel dans lequel les avocats de chaque partie discutent et font traîner chaque point. Si tel est le cas, cela pourrait alléger un peu la pression qui s'exerce sur les dépenses d'aide juridique, mais à condition que l'information soit mise à la disposition des deux parties.

En somme, le DSS a inventé avec succès une « allocation inversée », en réponse à la pression qui s'exerçait sur lui pour traiter plus efficacement le vieux problème insoluble du « parent assujéti » insolvable. Pourquoi le contribuable déjà largement pressuré, ayant peut-être lui-même des enfants à charge, devrait-il payer la facture pour des hommes qui pourraient subvenir, au moins en partie, aux besoins de leurs enfants, surtout si cela pouvait permettre à quelques-unes des mères gardiennes de retourner sur le marché du travail, ce que beaucoup d'entre elles semblent effectivement vouloir faire ? Il peut y avoir des problèmes pour recueillir le grand nombre d'informations nécessaires sur les deux parties afin de fixer le montant de la pension, en particulier si une des parties conteste l'information donnée par l'autre (une expérience nouvelle pour le DSS), et parce que chaque cas doit être régulièrement révisé. Néanmoins, on peut comprendre aisément pourquoi le Ministère de la Sécurité sociale, le Premier ministre et les groupes de pression en faveur des familles monoparentales étaient enthousiastes.

Nombre des prémisses sous-tendant la mise au point du dispositif étaient appropriées aux cas relevant de l'assistance. Il eût été possible de restreindre ce nouveau dispositif à de tels cas. Cette option a été débattue en Australie. Elle y a été rejetée, pour la même raison qu'elle a été rejetée au Royaume-Uni : il n'a pas été jugé souhaitable d'avoir un dispositif pour les riches et un autre pour les pauvres. Un autre problème est lié au fait que la population bénéficiaire de l'assistance n'est pas constante. Si les parents isolés ont de fortes chances de recevoir des prestations sociales à un moment donné, en particulier immédiatement après la naissance d'un bébé lorsqu'ils ne vivent pas en couple ou après la séparation, il est aussi possible qu'ils cessent un jour de dépendre de l'assistance, soit en retournant sur le marché du travail, soit en constituant un nouveau couple. Il était donc important, pour tout nouveau dispositif de règlement des pensions alimentaires, qu'il n'érige aucun obstacle au changement de situation, que ce soit, du point de vue du bénéficiaire, pour accéder à l'assistance, ou, du point de vue du gouvernement, pour en sortir. Des raisons pratiques aussi bien qu'idéologiques militaient donc pour l'adoption d'un dispositif universel.

Mais l'approche universelle pose le problème de savoir qui doit être responsable du recouvrement : les tribunaux ou l'Agence. Il devint clair, au fur et à mesure que le débat avançait sur la mise en oeuvre des nouvelles modalités de fixation des pensions, que le gouvernement souhaitait que le modèle s'applique à *tous* les parents isolés et à tous les parents « assujettis » à l'obligation alimentaire. Aux USA, toutes les directives en matière de pensions alimentaires ont été introduites dans les tribunaux comme des options que l'on pouvait rejeter, avant d'être rendues obligatoires. Avec une procédure judiciaire, il y avait toujours la possibilité d'une interprétation ou d'une intervention du juge, à l'intérieur des balises fixées par la procédure. En Australie, la fixation du montant des pensions au moyen d'une formule était obligatoire pour les cas relevant de l'assistance et optionnelle pour les autres, qui conservaient des possibilités de négociations privées avec les clauses de dérogation et de substitution. Au Royaume-Uni, le nouveau dispositif était conçu pour couvrir *tous* les cas de pensions alimentaires, et devait être administré *entièrement* par la nouvelle Agence, dont la relation avec les tribunaux devait être déterminée selon le principe du parallélisme des

## DES QUESTIONS QUI VONT SE POSER

Le changement était-il nécessaire ? Il serait difficile de trouver un domaine des politiques publiques qui ne soit pas perfectible, et le soutien financier des parents non-gardiens à leurs enfants était certainement irrégulier et inadéquat, ce qui contribuait à la pauvreté des ménages monoparentaux et à la charge pesant sur les tribunaux et les budgets d'aide juridique. Il y avait clairement des arguments en faveur de changements, et j'approuve celui qui a fait passer le paiement d'une pension alimentaire minimale du domaine de la négociation à celui de l'obligation. En soi, mettre les procédures de fixation du montant et de recouvrement des pensions alimentaires dans les mains d'une agence administrative est une bonne idée, comme l'est l'inclusion à l'intérieur de la pension alimentaire de base d'un montant substantiel pour le parent gardien, reconnaissant les coûts directs, mais aussi indirects, de l'éducation et de la prise en charge des enfants qui lui incombent. La distinction entre le montant « régulier » de l'obligation alimentaire pour l'enfant, de caractère universel, et le montant « réel » à payer, de caractère personnel, modulé selon les capacités de paiement du débiteur (y compris la protection de celui-ci et de son ménage) est claire et juste. Mais il demeure des difficultés, dont certaines peuvent être liées à la rapidité avec laquelle le dispositif a été conçu et à la détermination du gouvernement de l'utiliser pour tirer jusqu'au dernier penny des parents « assujettis » au lieu de le considérer comme une manière de renforcer l'obligation parentale d'entretien, objectif qui pourrait être atteint de multiples manières si l'on cherchait seulement à faire un meilleur usage des ressources disponibles.

Cette loi est révolutionnaire dans la mesure où elle sort un type de conflit du tribunal et le place dans les mains d'une agence semi-privatisée, avec ses propres procédures de révision en cas de désaccord, et avec un recours à des commissions d'appel. Il est vital que l'Agence soit totalement responsable devant le Parlement, par des interpellations du Ministère de la Sécurité sociale à la Chambre, et pas seulement par le dépôt auprès de celle-ci de son rapport d'activité annuel. Il est vital que cette Agence dispose d'un personnel formé et capable de faire usage efficacement de ses pouvoirs d'inquisition et d'imposition, et que les commissions d'appel puissent recevoir tous les cas de litige et les traiter rapidement et efficacement, dans la mesure en particulier où il est peu probable que les parties puissent bénéficier d'une aide juridique et se faire représenter. Il y a quelques problèmes intrinsèques, comme la pénalité infligée aux mères qui refusent, sans motif valable (comme la crainte de violence ou d'abus) d'aider à identifier le père. Il semble impossible qu'une réduction des allocations accordée à un ménage avec des enfants puisse éviter de faire du tort à ces enfants, dont cette Loi proclame qu'elle met leurs intérêts au premier plan. Nous aurions pu suivre le précédent américain, qui requiert que le parent isolé « coopère avec l'agence », ce qui n'est pas nécessairement la même chose que de « donner un nom ». Nous aurions pu également faire varier le taux d'imposition en fonction du nombre d'enfants, ce qui aurait pu rendre le dispositif plus acceptable pour le citoyen ordinaire. Et nous aurions pu établir des procédures de « substitution » et de « dérogation », pour permettre des négociations complexes au sujet du logement. Si l'on se réfère à l'expérience australienne, ces procédures auraient rarement été utilisées, mais leur existence aurait constitué une soupape de sécurité, et aurait amélioré l'acceptabilité du dispositif pour les professions juridiques.

Un certain nombre de difficultés à court terme devront être aplanies durant la phase de transition. La plupart des problèmes les plus difficiles à résoudre surgiront probablement des relations entre l'Agence et les tribunaux. On présente souvent le rôle de la loi en matière familiale comme traversant une crise : loi en recul, famille en voie de délégalisation ou de privatisation. La loi est certainement moins conçue comme devant dire aux adultes comment ils doivent se comporter, par exemple, qui ils doivent épouser, ou quand ils peuvent divorcer. Mais en même temps, on assiste à une régulation croissante des conséquences des actions individuelles, en particulier quand les actions privées ont des conséquences publiques. Dans

## BIBLIOGRAPHIE :

- Bradshaw, J. & Millar, J. (1990), *Lone Parents*, Report to DSS, London, DSS.
- Coote, A. (1990), *The Family Way* (London, IPPR).
- Eekelaar, J. & Maclean, M. (1986), *Maintenance after Divorce* (Oxford, OUP).
- Espenshade, T. (1984), *Investing in Children*, Washington, DC, Urban Institute Press.
- Freeman, M. (1984) (ed), *State, Family and the Law* (London, Tavistock).
- Garfinkel, I. (1992), « Child Support Trends in the United States », in L. Weitzman & M. Maclean (eds), *Economic Consequences of Divorce*, (Oxford, OUP).
- Harrison, M., Snider, G., Merlo, R. & Luciano, V. (1991), *Paying for the Children*, Melbourne.
- HMSO (1990), *Children Come First*, Cm. 1263.
- Jackson, E., Wasoff, F., avec Maclean, M. & Dobush, R. (1993), « Financial Support on Divorce : The Right Mixture of Rules and Discretion », *International Journal of Law and the Family*.
- Joshi, H. (1985), *Motherhood and Employment*, Occasional Paper No 34 (OPCS, London).
- Lieberman, J. (1986), *Child Support in America* (London, Yale University Press).
- Maclean, M. & Eekelaar, J. (1984), *Children and Divorce : The Economic Factors* (CSLS, Oxford).
- Rein, M. (1986), *From Policy to Practice* (OUP, Oxford).
- Tjaden, P., Thoeness, N. & Pearson, J. (1989), « Will These Children be Adequately Supported? », *Judges Journal*, Fall, 24/4: 4-10.
- Wadsworth, M. & Maclean, M. *et al.* (1986), « Children of Divorced and Separated Parents », *Family Practice*, 7/1.



# Price of parenthood reviewed

## Rosie Waterhouse talks to Ros Hepplewhite, head of the Child Support Agency, who promises a sympathetic ear to fathers

A GLEMMER of hope for divorced and separated fathers facing huge increases in maintenance payments was offered by the head of the Government's Child Support Agency, which is imposing the new bills.

In an interview with the *Independent* Ros Hepplewhite, chief executive of the agency, said that if she became aware of genuine and unforeseen inequities in the formula for assessing the amount of maintenance, she would bring them to the attention of ministers, whose job it would be to change the formula.

On Wednesday, the House of Commons Social Security Select Committee decided to hold an inquiry into the agency's formula, after receiving hundreds of letters of complaint.

Without making promises, Ms Hepplewhite indicated that she was looking sympathetically at certain cases in which complaints have been made — in particular that the formula fails to take into account certain expenses incurred by the absent parent, in most cases the father.

Although adamant that some of the complaints now surfacing had been expected when the agency was set up in April by the Child Support Act, Ms Hepplewhite accepted that there were certain consequences which were not foreseen and which should be brought to ministers' attention.

In particular she seemed receptive to the need to review the assessments for absent fathers with a second family, whose new partner has children from a previous relationship, if the natural father was not paying maintenance because he was unemployed or

responsible" absent fathers who were paying no maintenance. But thousands of fathers, who were already paying sums agreed amicably or in court settlements, have been reassessed by the agency and are commonly being asked to pay four or five times the previous amount.

Over the next three years, the agency will assess maintenance for the parent with care of the children who is on Income Support or Family Credit or who has no court order. From 1996, any parent with care, who is not on Income Support or who already has a court order, can ask the agency to reassess the maintenance. Eventually the agency will do annual assessments for about 2 million parents with care of children, of which up to 1.2 million will be on Income Support.

Ms Hepplewhite said: "We are suffering from the fact that there has been a lack of awareness of the implications of the new legislation. People did not realise we would be taking over entirely the child maintenance assessment role from the courts ... We are dealing with a major piece of social legislation which impacts very directly on large numbers of people."

The work of the agency was under "constant review" Ms Hepplewhite said: "I would see it as part of my ongoing responsibility to ensure that I contribute to the formulation of policy. It is absolutely part of the policy to assess the impact. That will be done routinely. In particular, as we are a Next Steps agency, there is an opportunity to feed in data about the impact of the policy."

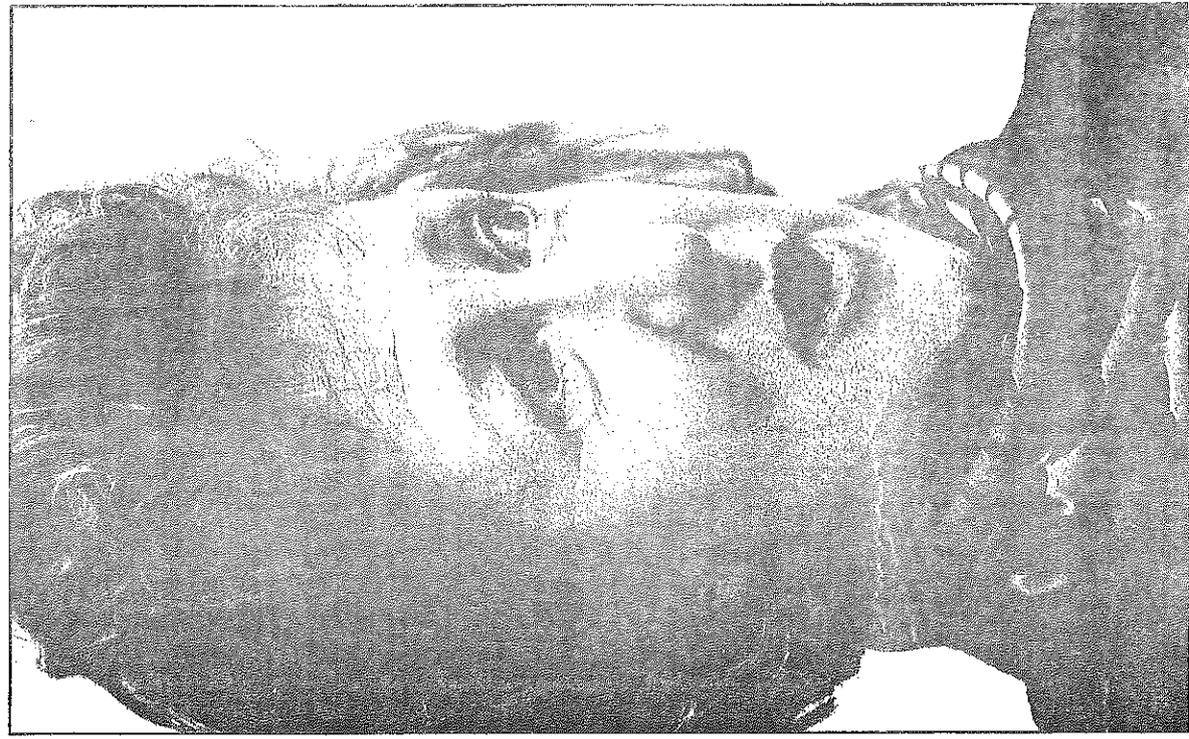
of the increased maintenance bills they will not be able to see their children as often, and their relationship with them will suffer.

Another grievance expressed by fathers is that "clean break settlements" and court orders which had involved the father in handing over equity on the former marital home, or continuing to pay the mortgage, in exchange for smaller maintenance payments, were not being taken into account. Ms Hepplewhite said that "in the vast majority of cases" the mortgage debt had been transferred to the ex-wife, and if she was on Income Support or Family Credit, the taxpayers picked up the bill. "That was seen to be anomalous," she said.

However, she said: "If that isn't happening and the absent parent has not transferred the mortgage debt, that would be unusual and would not be the advice that most solicitors would give. It would be wrong to suggest that changes to the formula would be introduced solely on the grounds that the Act is having its intended effect. Of course the Agency, if it feels there are circumstances which are unforeseen, would point that out to ministers."

When the agency was launched, ministers stressed its main purpose was to track down "feckless and irre-

When the agency was launched, ministers stressed its main purpose was to track down "feckless and irre-



Ros Hepplewhite: looking sympathetically at fathers' complaints. Photograph: *Herbie Knox*



# Divorced father challenges home agreement

A TEST case that could bring financial relief to thousands of divorced or separated fathers facing huge increases in maintenance payments is to be heard this week.

A ruling could open the way for divorced parents to get out of previous court orders or "clean-break settlements", such as when the former partner is given the house in exchange for low or no child maintenance contributions from the absent parent — usually the father.

The action is being brought because in reassessing maintenance payments, the Child Support Agency (CSA) fails to take such settlements into account, whether agreed privately between the partners or set by a court.

In the case at the High Court in Liverpool on Tuesday, a divorced father is

Test case on 'clean-break settlement' involving house could cut bills for thousands of parents facing bigger maintenance payments set by Child Support Agency. Rosie Waterhouse reports

applying for the maintenance arrangement set by a previous court order to be changed to take account of his new financial circumstances since the CSA, which was set up in April, reassessed the maintenance payment and ordered him to pay far more. Under the court agreement, he gave his ex-wife the marital home. He is asking the court to overturn that agreement so his ex-wife would have to sell the home and give back half the equity or find the money to pay his half-share.

If he wins, thousands of other absent

parents could apply to have previous clean-break settlements overturned.

Susan Deas, a solicitor representing the father, who is originally from Carlisle in Cumbria, said the case was being fought on a matter of principle because the CSA formula failed to take account of the clean-break settlement. "This case has implications for many thousands of absent parents," she said. "It will inevitably reopen old wounds." The agency is in the process of reassessing the maintenance payments that must be paid when the parent with

care of the children, usually the mother, is on state benefits including income support or family credit.

There are about 895,000 lone parents on income support and the Government estimates only about one-third were receiving maintenance before April. The agency is also assessing maintenance for parents with care who are receiving no contribution and who have no court order.

From 1996 the agency will take over from the courts the role of assessing child maintenance for all. After then any

court order revoked in order to get an increased assessment from the CSA.

The mother, who has remarried, had been told by the CSA to get the court order revoked so that she could apply to the agency now rather than wait until 1996.

After the court order was revoked, her ex-husband, who had been paying £120 a month for his three children, was told by the CSA to pay £480 a month. On Monday the father succeeded in getting the original court order reinstated and the CSA payment overruled.

If the Teesside mother had won — and she is entitled to appeal — the case would have opened the floodgates to thousands of mothers who are not on income support to have court orders revoked and a new assessment by the agency before 1996.

mother can apply for a reassessment, regardless of whether she has an existing court order or if she is on income support. The agency's assessments are typically far higher than the courts' and it has been inundated with complaints. It does not take into account loans and debts, the cost of travelling to work or to see the children, or the cost of supporting stepchildren.

In another case at Teesside County Court last week, a divorced mother who was not on income support was told by the judge she could not simply have an earlier

## GENERIQUE :

### Responsabilité du projet :

Nadine LEFAUCHEUR, sociologue chargée de recherche au CNRS (GRASS - IRESCO, Paris) : responsable scientifique.

Claude MARTIN, sociologue, professeur à l'ENSP, responsable du Laboratoire d'analyse des politiques sociales et sanitaires (LAPSS) : chercheur principal.

### Auteurs des synthèses et des contributions :

Nadine LEFAUCHEUR : synthèse n°1.

Claude MARTIN : synthèse n°2.

Christiane BONNEMAIN, ingénieur d'étude au CNRS (GRASS - IRESCO, Paris) : synthèse n°3.

Alisa del RE, politologue, chercheuse à l'Université de Padoue & Nadine LEFAUCHEUR : contribution n°1.

Nadine LEFAUCHEUR : contribution n°2.

Martine SPENSKY, Maître de conférences en civilisation britannique à l'Université de Paris VIII : contribution n°3.

Jane LEWIS, historienne et sociologue, Maître de conférences en administration sociale, London School of Economics and Political Science, Londres : contribution n°4.

Jane MILLAR, Maître de conférences en politique sociale, Centre for the Analysis of Social Policy, School of Social Sciences, University of Bath : contribution n°5.

Mavis MACLEAN, chercheuse en sociologie du droit et des politiques sociales, Centre for Socio-Legal Studies, Wolfson College University of Oxford : fiches juridiques sur l'Angleterre et contribution n°6.

### Réalisation des fiches juridiques :

Angleterre : Mavis MACLEAN

France : Christiane BONNEMAIN

Italie : Alisa del RE

Portugal : Arcelia RESENDES-MARTIN (Rennes)

Catherine ROLLET, historienne démographe, professeur à l'Université de St-  
Quentin en Yvelines.

Franz SCHULTHEIS, sociologue, Université de Genève.

Organisation du séminaire à l'École nationale de la santé publique de Rennes (été  
1994) :

Organisation scientifique : Claude MARTIN et Nadine LEFAUCHEUR

Organisation matérielle : Marie-Thérèse ADAM, Rachel COLLET et Jean-  
François LEMOINE, ENSP.

Communication de documents :

Françoise BARRET-DUCROCQ, Université de Paris VII

Hélène FOUQUET, Paris

Christelle MONTEREMAL, Grenoble

Marie-France MOREL, ENS Fontenay aux roses

Jacqueline RUBELLIN-DEVICHI, Centre de droit de la famille, Lyon

Jehanne SOSSON, Université de Louvain-La-Neuve

Brigitte TRILLAT, Centre de droit de la famille, Lyon

Bernd WEINSBROD, Ruhr-Universität, Bochum.

Réalisation du rapport (mise en page et corrections) :

Claudine CURJOL (CNRS, GRASS - IRESCO)

Chantal MOUGIN (CNRS, GRASS - IRESCO)

Martine GROSPIRON (CNRS, GRASS - IRESCO)

Lala AGOSSAH (GRASS - IRESCO)

Financement de la recherche :

Caisse nationale des allocations familiales, Paris

Suivi de la recherche :

Pierre STROBEL, Jeanne FAGNANI & Antoine MATH, Bureau de la  
recherche (Caisse nationale des allocations familiales, Paris).

Administration et gestion du budget de la recherche :

Monique BENARD-PELLEN, association Travaux de recherche sur le social  
et la sociabilité (TRASS, Paris).

## SOMMAIRE

Introduction : Objet et méthodologie (Nadine Lefaucheur) ..... 1

### Première partie : Synthèses

I. Qui doit nourrir l'enfant de parents non mariés ou "démariés" ? (Nadine Lefaucheur) ..... 9

II. Qui doit nourrir l'enfant quand les parents sont séparés ? Le père, la mère et l'Etat-providence :  
une comparaison France-Angleterre (Claude Martin) ..... 45

III. Parenté biologique et parenté sociale : celui qui a "fait" l'enfant doit-il toujours le nourrir ?  
Comparaison des législations anglaise, française, italienne et portugaise (Christiane Bonnemain) ..... 99

### Seconde partie : Contributions

I. Institutions pour l'enfance abandonnée ou "placée" en Italie. Notes sur les cas de Padoue et Milan  
(Alisa del Re, Ornella Boggi et Nadine Lefaucheur) ..... 107

II. La société française et le traitement des naissances hors mariage : de l'angélisme au patriotisme  
(Nadine Lefaucheur) ..... 125

III. Qui doit nourrir l'enfant illégitime en Angleterre ? La loi et les différentes institutions, XVIII<sup>e</sup>-  
XX<sup>e</sup> siècles (Martine Spensky) ..... 145

IV. Le problème des familles avec mère seule en Grande-Bretagne au XX<sup>e</sup> siècle (Jane Lewis) ..... 163

V. Allocations, travail et pauvreté chez les mères seules : questions et débats au Royaume-Uni (Jane  
Millar) ..... 187

VI. La déjudiciarisation de l'obligation alimentaire à l'égard des enfants (Mavis Maclean) ..... 197