

Des aides aux familles aux politiques familiales 1870-1914

In: Genèses, 40, 2000. pp. 144-161.

Citer ce document / Cite this document :

Battagliola Françoise. Des aides aux familles aux politiques familiales 1870-1914. In: Genèses, 40, 2000. pp. 144-161.

doi : 10.3406/genes.2000.1641

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_2000_num_40_1_1641

Résumé

III Françoise Battagliola : Des aides aux familles aux politiques familiales. 1870- 1914 En s'intéressant aux premières décennies de la III^e République jusqu'à la Première Guerre mondiale, il s'agit de rendre raison de l'émergence de nouveaux dispositifs juridico-institutionnels, qui ne sont encore que les prémices des politiques familiales. Les travaux sur lesquels s'appuie ce point critique y contribuent de différentes manières. Dans un contexte de dramatisation de la baisse de la natalité, ils éclairent les enjeux des débats autour de la double question de la protection du jeune enfant et de mesures en faveur des familles nombreuses, ainsi que les modalités d'action de la part des pouvoirs publics comme des institutions privées. Ils montrent aussi comment ces interventions se sont appuyées sur une activité intense de production de connaissances, statistiques, démographiques, médicales... Ils invitent, enfin, à s'interroger sur les protagonistes de cette histoire, l'incidence de leurs positions et itinéraires sociaux et des réseaux qu'ils ont constitués sur les » reformulations des questions familiales au tournant du siècle.

Abstract

From Family Assistance To Family Policies. 1870-1914 - In examining the first decades of the Third Republic up to the First World War, this article attempts to explain the emergence of new legal-institutional systems which were merely the first » premises of family policy. The research on which this critical study is based contributes to it in several ways. In a context dramatising the drop in birth rate, it brings out the stakes and debates revolving around the twofold question of protecting young children and taking steps to encourage large families, as well as the methods of action adopted by both public authorities and private institutions. The research also shows how these measures were based on an intense activity of producing statistical, demographic and medical knowledge. Finally, they invite us to question the role of the protagonists in this story and the impact of their positions and social itineraries and the networks they built up on how family issues were reformulated at the turn of the century.

Des aides aux familles aux politiques familiales 1870-1914

Françoise Battagliola

Ouvrages commentés

- Véronique Antomarchi, « La Politique familiale sous la Troisième République (1870-1914) », thèse d'histoire, université Paris I, 1995, 499 p. Une version abrégée de cette thèse est publiée dans un ouvrage: *Politique et famille sous la III^e République*, Paris, L'Harmattan, 2000, 219 p.
- Gisela Bock et Pat Thane (éd.), *Maternity and gender policies. Women and the rise of the european welfare, 1880s-1950*, London, Routledge, 1991, 256 p.
- Anne Cova, *Maternité et droits des femmes en France, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Anthropos historiques, 1997, 435 p.
- Jean-François Montes, *D'une genèse composite à l'impératif d'un consensus social, 1793-1914, Mémoires des systèmes d'allocations familiales*, Paris, Caisse nationale des allocations familiales, 1997, 270 p.
- Catherine Rollet-Echalier, *La politique à l'égard de la petite enfance sous la Troisième République, Travaux et documents*, cahier 127, Paris, Puf/Ined, cahier 127, 1990, 593 p. (Annexe: bibliographie et index).



1. Christian Topalov (éd.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. EHESS, 1999.

Cette lecture s'intéresse à la genèse des aides à la famille dans les premières décennies de la III^e République (1870-1914) en prenant comme guide quelques questions: celle du rôle de l'État dans la régulation des conduites privées et les modes de légitimation de cette action; les rapports entre l'élaboration de nouveaux schèmes cognitifs et d'outils de la connaissance et les conceptions des politiques; les protagonistes de cette histoire, saisis à travers leurs caractéristiques sociales et leurs inscriptions dans différents institutions et réseaux.

En faisant le choix de m'intéresser aux premières décennies de la III^e République jusqu'à la Première Guerre mondiale, c'est à l'émergence de nouveaux dispositifs juridico-institutionnels, qui ne sont encore que les prémices des politiques familiales, dont il faudra rendre raison. Comme on le verra, les questions de la protection de la vie des enfants et celle des aides aux familles nombreuses sont les deux facettes de la lutte contre la baisse de la natalité qui préoccupe alors les contemporains. Ces travaux éclairent les positions et débats autour de ces questions, les modalités d'action de la part des pouvoirs publics ou des institutions privées. Ils montrent comment les projets sont portés par différents types d'acteurs sociaux, parlementaires, savants et praticiens (médecins, démographes ou statisticiens...), membres des mouvements de femmes. De par l'intérêt qu'ils manifestent pour la mise en place de dispositifs institutionnels et leurs fonctionnements concrets à travers l'engagement de leurs promoteurs, ils seront l'occasion de s'interroger sur la famille comme terrain d'action de la «nébuleuse réformatrice¹».

Visions de la famille et élaboration des politiques

Véronique Antomarchi recense une trentaine de lois votées entre 1870 et 1914 et analyse les débats parlementaires des différentes

propositions. Si le terme de politique familiale n'est jamais prononcé et est alors anachronique comme le souligne Antoine Prost², l'œuvre législative considérable témoigne de l'implication de la III^e République dans le domaine familial : toute réforme visant à éradiquer la pauvreté et à améliorer les conditions de vie des milieux populaires a pour arrière-plan la famille. Une myriade de mesures sont alors conçues et mises en œuvre : l'amélioration, le renforcement ou la restauration, selon l'idéologie des intervenants, de la famille sont invoqués lorsqu'il est question du temps de travail, du cadre de vie et du logement des milieux populaires, de la santé, de la protection des plus faibles ou de l'aide aux familles pauvres. Outre le recensement précieux de ce travail législatif, l'analyse des débats met au jour les visions concurrentes de la famille qui dépassent les clivages partisans. À une vision conservatrice catholique, s'oppose le courant le plus « novateur », laïque et républicain. Le premier défend une représentation de la famille comme instance qui surplombe les individus et strictement hiérarchisée sous l'autorité paternelle. L'intervention de l'État n'est souhaitée que dans la mesure où elle restaure les valeurs balayées par la Révolution : liberté de tester du chef de famille, interdiction du divorce (rétabli en 1884). Toute loi remettant en question la puissance paternelle est combattue, par exemple, la loi de « protection des enfants maltraités et moralement abandonnés », pourtant jugée particulièrement importante par les contemporains, a été adoptée en 1889, après neuf ans de débats. Car, en situant le danger au cœur de la famille et en autorisant la déchéance de l'autorité paternelle, elle remet profondément en question la conception traditionaliste de la famille. Les opposants mettent en avant l'affaiblissement de l'autorité paternelle, mais aussi, en cette période de lutte entre l'Église et l'État, « l'affaiblissement du droit à l'initiative privée

en matière de charité »³. Cette loi organise aussi pour la première fois le transfert à l'État de la tutelle d'enfants ayant leurs parents. Le ministre de l'Intérieur Waldeck-Rousseau, face à la charge qui incombera alors aux pouvoirs publics, exprime les craintes que soulève ce rôle nouveau imparti à l'État : « Il ne faut pas que l'on puisse dire que la société se substitue violemment aux droits naturels et légitimes de la famille » (débat au Sénat de mai 1883)⁴. Si des lois, comme celle de 1889, sont finalement adoptées c'est qu'il est évident que sont concernées les familles populaires, dont les conduites irrégulières sont fréquemment dénoncées⁵. Il s'agit alors, non seulement de protéger les enfants, mais aussi la société, en prévenant le crime et la marginalité auxquels la débauche de leurs parents risque d'entraîner les enfants.

La lutte contre « l'immoralité » des milieux populaires finit par rallier les suffrages, en revanche, les propositions mettant en question une conception de la famille, fondée sur le mariage et la filiation légitime, se heurtent à des oppositions tenaces⁶. Elles entament, en effet, ce qui assure la reproduction des dynasties bourgeoises : l'alliance assortie et la transmission des biens au sein des lignées. S'agissant du droit à l'héritage des enfants illégitimes ou de la recherche judiciaire de la paternité, « l'inquisition » des pouvoirs publics dans l'intimité des familles risque de « mêler aux enfants légitimes par l'effet d'une vraie polygamie les enfants nés d'un autre lit ou d'indésirables bâtards »⁷. La loi, adoptée en 1896, admet la qualité d'héritier à la seule catégorie des enfants naturels reconnus, excluant les enfants non reconnus et les enfants adultérins et incestueux. La situation des enfants adultérins demeure difficile, même après la loi de 1904 autorisant l'époux adultère à épouser sa « complice », la loi de 1907 demeurant très restrictive⁸. Enfin, la loi autorisant la recherche judiciaire de la paternité a été votée en 1912, après plus d'un quart



2. Antoine Prost, « L'évolution de la politique familiale en France de 1938 à 1981 », *Le Mouvement social*, n° 129, 1984, pp. 7-28.
3. V. Antomarchi, « La Politique familiale... », *op. cit.*, p. 221.
4. *Ibid.*
5. Voir l'ouvrage désormais classique de Louis Chevalier, *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX^e siècle*, Paris, Plon, 1969.
6. Françoise Battagliola, « Mariage, concubinage et relations entre les sexes », *Genèses*, n° 18, 1995, pp. 68-96.
7. *JO*, Débats Chambre, 5 juin 1908, cités par V. Antomarchi, « La Politique familiale... », *op. cit.*, p. 269.
8. Alfred Nizard, « Droit et statistiques de filiation en France. Le droit de la filiation depuis 1804 », *Population*, n° 1, 1977, pp. 91-121.
9. Rachel G. Fuchs, « Seduction, Paternity and the Law in fin-de-siècle France », *The Journal of Modern History*, à paraître décembre 2000.
10. Florence Rochefort, « À propos de la libre disposition du salaire de la femme mariée, les ambiguïtés d'une loi (1907) », *Clio, Histoire, Femmes et Sociétés*, n° 7, 1998, pp. 177-189.
11. Rémi Lenoir, « L'état et la construction de la famille », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 91-92, 1992, pp. 20-37.
12. Yves Charbit, *Du malthusianisme au populationnisme. Les Économistes français et la population, 1840-1870*, Paris, Puf, coll. : « Travaux et documents/Ined », cahier 90, 1981.
13. C. Rollet-Echalier, *La Politique à l'égard...*, *op. cit.*, p. 5.
14. Jean-Noël Luc, *L'invention du jeune enfant au XIX^e siècle. De la salle d'asile à l'école maternelle*, Paris, Belin, 1997.

de siècle de débats et sept propositions de lois, la première datant de 1878⁹.

À l'opposé, le courant le plus « novateur » s'appuie sur l'aspect contractuel des liens familiaux, défend le divorce (et son élargissement, y compris pour certains jusqu'au consentement mutuel), les droits et des femmes et des enfants. Ainsi, en invoquant la justice et l'égalité, ils défendent les droits des enfants naturels et la recherche de la paternité, sont favorables à l'extension de l'autonomie des femmes (les lois de 1881 et 1895 les autorisent à effectuer des dépôts à la caisse d'épargne, celle de 1907 leur accorde la libre disposition de leur salaire¹⁰). En 1906, est créé à l'initiative de Henri Chéron, le groupe de défense des droits des femmes à l'assemblée, qui rassemble deux cents adhérents. H. Chéron, radical et franc-maçon, plusieurs fois ministre, est aussi un des artisans des lois d'assistance aux familles nombreuses.

À cette période où « les luttes sociales sont en même temps des luttes pour l'imposition ou le maintien d'un ordre à la fois politique et moral¹¹ », ces oppositions donnent une clé de lecture de l'œuvre parlementaire. Mais en même temps, elles contribuent à masquer ce qui fait consensus et constitue un sens commun partagé par les parlementaires de tous bords. Ainsi, l'idée d'une intervention de l'État dans les affaires de famille progresse dans les premières décennies de la III^e République, défendue par des catholiques comme par des socialistes.

L'établissement d'un consensus : le problème démographique

C'est sur le problème démographique que s'élabore un consensus, même si l'identification de ses causes et les moyens proposés pour y remédier diffèrent. À une vision laïque et républicaine, ancrant sa légitimité dans les avancées scientifiques, s'oppose une représentation plus morale. Alors que la première,

représentée par l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française, créée en 1896, attribue surtout la baisse de la population à des causes économiques, la seconde y voit le résultat de la déchristianisation et de la désintégration de la famille.

Une brève incursion dans la dernière décennie du Second Empire, à partir de l'ouvrage d'Yves Charbit¹² consacré au mouvement des économistes libéraux, est très éclairante pour comprendre comment la question de la population a été érigée en question sociale. De malthusien, ce groupe s'affirme en effet de plus en plus populationniste dans les années 1860. Pourquoi un tel retournement doctrinal ?

La baisse de la fécondité est notée à travers la lecture des recensements de la population. Mais alors que ce fléchissement des naissances relève d'une tendance longue – en 1854 et 1855 les décès ont dépassé les naissances, phénomène qui ne se produit pas en 1866 – la situation démographique ne prend un caractère alarmant qu'à la fin des années 1860. Plusieurs facteurs concourent à la conversion des opinions : la crainte d'un déséquilibre entre offre et demande de travail qualifié, le renouveau du thème colonial afin de contrer l'expansion anglaise, et surtout la victoire de la Prusse sur l'Autriche (en 1866 à Sadowa) qui met en évidence la puissance de cette nation aux portes de la France. Contrairement à ce que laissent penser de nombreux travaux attribuant la « prise de conscience » des dangers de la faiblesse de la population aux déséquilibres entre décès et naissances qui se reproduisent périodiquement, ce fait n'est devenu une évidence que parce qu'il a été construit comme tel par un groupe à l'apogée de son influence. Influence qui se manifeste à travers la création de sociétés savantes, la forte présence à l'Académie des sciences morales et politiques, la publication de périodiques. La défaite de 1870 renforce l'équation entre population et puissance des nations, qui

fait désormais partie du sens commun et sera largement exploitée par les mouvements natalistes et notamment par l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française. Le succès de cette thématique démographique, qui se développe à la fin du siècle, tient aussi à la conjoncture politique intérieure extrêmement tendue des années 1890 (avec l'affaire Dreyfus, le boulangisme et la montée du socialisme) et l'importance prise par la médecine et la démographie comme sciences de gestion des populations.

L'ouvrage de Catherine Rollet-Echalier retrace « le processus par lequel la société française, durant la III^e République, s'est donné les moyens de modifier certaines conditions de vie faites aux plus jeunes enfants »¹³. Relatant les débats de cette période sur la petite enfance, ce travail contribue à l'histoire de l'enfance, amorcée par l'ouvrage de Philippe Ariès et qui s'est poursuivie cette dernière décennie notamment avec la publication en 1997 du livre de Jean-Noël Luc¹⁴ auquel il sera également fait référence. Mais, au-delà, l'intérêt de cet ouvrage réside dans la mise en relation entre la volonté politique de mettre fin à la mortalité infantile et les avancées scientifiques de la médecine et de la démographie. Le regard dépasse ainsi l'action législative pour mettre au jour les modalités concrètes des actions entreprises et les engagements des différents agents.

Le rôle des médecins s'affirme à la fin des années 1860 dans la lutte contre la mortalité infantile. Des enquêtes sont menées par des médecins ruraux, leurs ouvrages sont discutés à l'Académie de médecine, qui relance de nouvelles enquêtes. Avec les découvertes pastoriennes et l'entrée en scène des médecins urbains, la prime enfance est érigée en objet d'investigation scientifique, et, par conséquent, les mères sont au centre des mesures cherchant à éradiquer les pratiques malthusiennes ou l'avortement, et surtout à les mener à exercer leur « métier » maternel de

telle manière que soit protégée la vie des nourrissons. C'est ainsi à partir de la protection de la vie des nouveaux-nés que débutent les actions de la III^e République. La loi Théophile Roussel, qui organise la surveillance des enfants placés en nourrice et des enfants assistés, les plus exposés aux risques de mortalité précoce, est adoptée à l'unanimité en 1874 après seulement six mois de délibération.

Un réseau serré d'institutions privées et publiques se met en place. L'exemple de Belleville, quartier populaire, est à cet égard révélateur¹⁵. Ainsi, le Docteur Variot, «puériculteur»¹⁶ de renom, militant pour l'allaitement maternel, crée la Goutte de lait en 1892; dans le même quartier et la même année, l'Assistance publique autorise l'ouverture d'une consultation pour nourrissons. Le conseil général de la Seine crée également des consultations et en 1895, le conseil municipal de Paris décide de la fondation d'une commission d'étude de l'alimentation par le lait sur la proposition de Paul Strauss.

Il serait réducteur de ne voir dans le souci de préserver la vie de l'enfant que l'intérêt des classes dominantes pour le futur ouvrier ou le futur soldat. De nouvelles représentations de l'enfant se font jour au cours du XVIII^e siècle, comme l'a montré Ph. Ariès¹⁷. Il est vrai que si la famille bourgeoise s'organise autour du bien-être des enfants, ceux du peuple s'activent dans les manufactures. Il faut attendre 1841 pour qu'une première loi fixe l'âge minimum auquel les enfants peuvent être employés ainsi que la durée et les horaires de leur travail. L'intolérance croissante à l'égard des violences faites aux enfants constitue un autre indice du changement des sensibilités¹⁸. L'instruction, déjà au programme des décennies précédentes, deviendra une des tâches qui mobilisera la III^e République. L'histoire des institutions destinées aux jeunes enfants de deux à cinq ans – la première salle d'asile ouvre ses portes en 1826, remplacée entre 1881 et 1887 par l'école maternelle –

15. Gérard Jacquemet, *Belleville au XIX^e siècle, du faubourg à la ville*, Paris, Éd. EHESS, 1984, pp. 241-247.

16. Le terme de puériculture apparaît en 1863 sous la plume du Docteur Caron et sera repris plus tard par Adolphe Pinard.

17. Philippe Ariès, *L'Enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*, Paris, Seuil, 1973.

18. Georges Vigarello, *Histoire du viol, XVI^e-XX^e siècles*, Paris, Seuil, 1998.

19. Colette Bec, *Assistance et République*, Paris, Éd. de l'atelier, 1994; «Deux congrès internationaux d'assistance (Paris, 1889-1900)», Association de recherche sur philanthropies et les politiques sociales (AREPPPOS), textes réunis par C. Bec, Catherine Duprat, J.-N. Luc, Jacques Guy Petit, *Philanthropies et politiques sociales en Europe (XVIII^e-XX^e siècles)*, Paris, Anthropos historique, 1994, pp. 145-157.
C. Topalov, «Langage de la réforme et déni du politique. Le débat entre assistance publique et bienfaisance privée, 1889-1903», *Genèses*, n° 23, 1996, pp. 30-52.
Didier Renard, «Assistance et bienfaisance: le milieu des congrès d'assistance, 1889-1911», in C. Topalov (éd.), *Laboratoires du nouveau siècle...*, op. cit., pp. 187-219.

20. Bruno Dumons, «Catholicisme français et État-providence (1880-1950)», *Lien social et politique-RIAC*, n° 33, printemps 1995, pp. 79-88.

retracée par J.-N. Luc donne à voir les indices de la transformation profonde des représentations qui s'effectue au XIX^e siècle. La salle d'asile relève d'une double innovation. Tout d'abord, l'ingérence des pouvoirs publics dans les soins prodigués aux jeunes enfants, traditionnellement considérés comme l'apanage et le devoir des femmes aux sein de la famille, « représente une étape fondamentale dans l'emprise de la collectivité sur la vie privée ». Et cela cinquante ans avant le vote de la loi Roussel, qui ne concerne que les enfants assistés ou placés en nourrice, à l'exclusion des enfants vivant dans leur famille. Lorsqu'il a été question, au tournant du siècle, d'étendre le contrôle de la santé des enfants à ceux élevés par leurs parents, cette initiative a été perçue comme empiétant par trop sur les prérogatives privées des familles. C'est la seconde innovation que représentent les institutions de garde des jeunes enfants, qui permet de comprendre l'acceptation sociale de l'intervention publique dans les familles: la mission d'assistance est relayée par un projet pédagogique dont peuvent bénéficier tous les jeunes enfants. Si la salle d'asile se présente comme un lieu apte à lutter contre la mortalité et la « dégénérescence » des enfants des milieux populaires, elle peut aussi bénéficier aux enfants des classes aisées, souvent négligés par leurs parents. La socialisation précoce introduisant à l'instruction des petits enfants fraye ainsi la voie à une possible ingérence de l'État dans les affaires de famille.

La protection de la vie du nourrisson, l'instruction du jeune enfant et l'éducation des mères ont fait l'unanimité, mais ce n'est pas le cas des mesures en faveur des familles nombreuses. L'idée d'une intervention de l'État privilégiant les familles nombreuses et pénalisant les célibataires et les familles restreintes s'oppose au principe d'égalité républicain. En outre, les effets des mesures protectrices peuvent être appréciés, en revanche, ceux des aides aux familles nombreuses sur la natalité

soulèvent le scepticisme. De plus, en cette période de développement de l'eugénisme, favoriser les familles nombreuses peut apparaître comme une prime à la quantité au détriment de la qualité de la population. Dans ce contexte, l'intérêt des apports de C. Rollet-Echalier et de Jean-François Montes est de montrer comment une politique d'aide aux familles nombreuses indigentes voit le jour, à partir d'initiatives dispersées qui utilisent les failles d'un système de protection sociale encore peu unifié.

Les premières décennies de la III^e République sont marquées par l'élaboration d'une politique visant à réorganiser un domaine largement dominé par l'initiative privée. Bien que cette période soit scandée de conflits récurrents entre l'État et l'Église catholique (sur la surveillance par les pouvoirs publics des établissements privés en 1887, ou en 1901 dus à la loi sur les associations), c'est une politique d'intégration des œuvres privées sous la houlette de l'État qui prévaut¹⁹. En témoigne l'évolution des congrès d'assistance qui, à partir de 1900, intègrent de plus en plus les représentants de la bienfaisance privée aux côtés de ceux de l'assistance publique. Le changement d'appellation est à cet égard révélateur puisqu'à partir de 1900 la dénomination de congrès d'assistance est remplacée par celle de congrès d'assistance et de bienfaisance privée. Ce rapprochement est aussi favorisé par l'évolution des courants du catholicisme français, au sein duquel s'affirme le catholicisme social favorable à l'intervention de l'État appuyé par la publication de « *Rerum Novarum* » sur la question sociale, par le pape Léon XIII en 1891²⁰. Plusieurs points de convergence entre les pouvoirs publics et les institutions privées, déterminants pour l'évolution des politiques sociales, se font alors jour: la conception d'une organisation scientifique des secours appuyée sur la visite à domicile comprenant une enquête donnant lieu à un rapport fixant le montant, la forme, la durée du secours.

L'accord s'établit aussi sur la division de la population entre indigents valides, c'est-à-dire capables de travailler, et indigents invalides. Les premiers relèvent de la bienfaisance alors que les secours de l'Assistance publique ne bénéficient qu'aux seconds. On peut superposer à ce principe un autre, qui sépare cette fois la population des mères entre celles qui ont un soutien masculin et dépendent de l'assistance et celles qui en étant privées peuvent se tourner vers les pouvoirs publics. Selon ces principes, se rangent sous la tutelle de l'assistance publique les individus inaptes au travail, les mères sans soutien masculin ainsi que les enfants privés de leurs parents. Sont ainsi nettement départagées des catégories de population relevant de types différents de secours, selon le principe mis en place par l'Assistance publique au cours de son institutionnalisation, qui s'adresse aux individus privés de ressources au regard de situations clairement identifiées. Mais, dans les pratiques, les séparations s'avèrent plus complexes et plus floues, car plusieurs systèmes se chevauchent. La rationalisation progressive de l'appareil d'État est contemporaine de l'affirmation d'une dynamique locale qui laisse une grande marge de manœuvre et une réelle capacité d'initiative aux autorités locales (la reconnaissance du département comme collectivité territoriale partiellement autonome date de 1871 et la charte municipale qui accorde aux communes une liberté plus grande de 1884)²¹. L'approche localisée mise en œuvre par J.-F. Montes²² apporte un regard neuf sur cette histoire en donnant accès à des sources peu exploitées permettant d'approfondir les pratiques diversifiées de chaque réalité locale, mais surtout en montrant comment les acteurs locaux s'emparent des failles des dispositifs institutionnels pour mener leurs propres politiques. En matière de secours aux femmes et aux enfants, les sociétés de charité maternelle (œuvres privées) et les bureaux de bienfaisance (municipaux) secourent les mères



21. Gilles Pollet, « la construction de l'État social à la française : entre local et national (xix^e et xx^e siècles) », *Lien social et politique-RIAC*, n° 33, printemps 1995, pp. 115-131.

22. S'incriminant dans un programme impulsé par la Caisse nationale des allocations familiales sur « Mémoires des caisses d'allocations familiales ».

23. J.-F. Montes, *D'une genèse composite...*, *op. cit.*, p. 137.

24. Thème de conflits récurrents lors de la mise en place et de l'institutionnalisation de l'Assistance publique, voir D. Renard, « Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale française », *Genèses*, n° 18, 1995, pp. 30-46.

d'enfants légitimes abandonnées ou veuves, alors que les secours départementaux de l'Assistance publique, destinés à l'origine à prévenir l'abandon des enfants (loi de 1869), sont en principe réservés aux enfants illégitimes de mères célibataires. Mais, comme les montants des secours départementaux sont nettement plus élevés que les aides allouées par la charité privée ou la bienfaisance municipale, un flux se déplace d'un système à l'autre : de nombreuses assemblées départementales, jugeant immoral de favoriser les «filles-mères», accordent de fait des secours aux enfants dont les parents mariés se trouvent dans une situation d'extrême misère, du fait d'une nombreuse famille. Le secours aux familles nombreuses indigentes passe ainsi dans les pratiques. Cela se traduit par une inflation des aides allouées et en conséquence une baisse de leur montant. Avec le vote de la loi de 1904 sur les enfants assistés, visant à mettre fin à l'éparpillement de la législation précédente, débordés par l'augmentation des enfants à secourir, les conseils généraux s'orientent vers un arbitrage en faveur des familles nombreuses. Selon J.-F. Montes, «La construction de l'idée républicaine de solidarité va peu à peu se manifester et prendre concrètement forme à ce niveau communal et/ou départemental, contre la volonté centralisatrice de L'État dans la majorité des cas»²³. Cette situation ne pouvait perdurer. En 1900, une proposition de loi émise par le député Émile Rey – député Union républicaine du Lot, conseiller général et maire de sa commune – soutenue par les vœux de nombreux conseils généraux défend le principe de l'assistance systématique des enfants des familles nombreuses nécessiteuses. Elle est discutée au conseil supérieur de l'Assistance publique où la question de l'obligation souleva une controverse tranchée dans le sens «d'une dette morale» à l'égard des indigents, dont ne peuvent se prévaloir les individus pour exiger des secours²⁴, mais cette proposition n'aboutit pas.

Elle est réitérée en 1909 et adoptée à l'unanimité le 14 juillet 1913 sous la pression de Jean-Baptiste d'Argéliès, député de Seine et Oise de l'Union républicaine. Cette loi, qualifiée de sociale, est administrée par les communes, jugées les plus aptes à établir la liste des familles nécessiteuses et le montant de l'allocation dépend de leur appréciation. En 1913 également, est votée la loi sur le repos des femmes en couche prévoyant un congé post-natal, éventuellement pré-natal, indemnisé, destiné aux salariées privées de ressources. Cette mesure avait été préconisée depuis longtemps par les médecins et soutenue dès 1896 par Albert de Mun, une des grandes figures du catholicisme social, mais elle a rencontré pendant près de vingt ans l'opposition des libéraux. L'année précédente ont été votées deux lois également en faveur des familles nombreuses : la première favorisant le logement, la seconde le montant des retraites. La loi du 15 juillet 1914, établissant pour la première fois l'impôt général sur le revenu, accorde un certain nombre de compensations aux familles nombreuses et cela sans distinction de revenu, marquant ainsi une orientation nouvelle vers la péréquation des charges, liées à l'éducation des enfants, qui s'affirmera dans l'entre-deux-guerres.

C'est à travers des initiatives dispersées que se concrétisent les préoccupations relatives aux familles nombreuses, mesures militaires ou fiscales, politique du logement et surtout le sursalaire, accordé par les pouvoirs publics à ses fonctionnaires les plus modestes (cantonniers, postiers...), ancêtre des allocations familiales, dont l'un des promoteurs est l'abbé Jules Lemire, catholique social, fortement impliqué dans les questions familiales. Il intervient plusieurs fois à la Chambre, en 1895 en faveur des douaniers, trois ans plus tard à propos des employés des postes. L'évolution des termes employés est révélatrice de l'évolution des conceptions sous-jacentes : en 1895, J. Lemire parle de

« secours », en 1898 « d'allocation en vue d'accorder un secours », enfin, en 1900 apparaît le terme « d'allocation de famille »²⁵. Cependant, à la veille de la Première Guerre mondiale, aucun texte ne réglemente l'ensemble des pratiques, diverses selon les ministères et même entre les différents services d'un même ministère. Les initiatives privées prises notamment par les patrons des textiles du Nord, attribuées essentiellement à l'influence des catholiques sociaux, ont longtemps focalisé l'attention et alimenté « la légende dorée des allocations », selon l'expression de Dominique Ceccaldi²⁶. Mais, avant l'entre-deux-guerres peu d'entreprises sont concernées (une quarantaine en 1916 d'après D. Ceccaldi) et les initiatives sont très disparates.

Selon les auteurs, ces mesures du début du XX^e siècle, qu'elles soient prises par le secteur public ou privé, apparaissent plus comme une forme de régulation des salaires et de gestion de la main-d'œuvre que comme une politique visant explicitement une redistribution des charges de famille²⁷. Suivant l'analyse de Gérard Noiriel²⁸ sur la substitution du « paternalisme » au « patronage » à la fin du XIX^e siècle, cette nouvelle forme de contrôle de la main-d'œuvre s'appuie sur une prise en charge de l'ensemble des secteurs de l'existence ouvrière pour recruter et fidéliser la main-d'œuvre, dont le versement d'allocations aux familles. La disparition de la pluriactivité des familles ouvrières avec la fermeture de l'usine sur elle-même, alors coupée de son environnement rural, et la transformation des rôles féminins qui en résulte – de paysannes, les femmes s'occupent désormais du travail domestique du foyer – expliquent ce transfert des moyens de reproduction de la force de travail ouvrière vers le patronat sous la pression du manque de main-d'œuvre. Mais, de même que dans le cadre de la loi de 1913, ces mesures ne sont pas destinées à l'ensemble des travailleurs et introduisent de nouvelles



25. V. Antomarchi, « La Politique familiale... », *op. cit.*, pp. 160 et suiv.

26. Dominique Ceccaldi, *Histoire des prestations familiales*, Paris, Union nationale des caisses d'allocations familiales, *Études CAF*, n° 2, 1957.

27. Susan Pederson, « *Family, Dependence and the Origins of the Welfare State, Britain and France, 1914-1945* », Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

28. Gérard Noiriel, « Du "patronage" au "paternalisme" : la restructuration des formes de domination de la main-d'œuvre ouvrière dans l'industrie métallurgique française », *Le Mouvement social*, n° 144, 1988, pp. 17-35.

29. Alain Becchia, « Les milieux parlementaires et la dépopulation de 1900 à 1914 », *Communication*, n° 44, 1986, pp. 201-246.

30. Sur les notions d'experts et de structures d'expertise, voir Corinne Delmas, « Les rapports du savoir et du pouvoir : l'Académie des sciences morales et politiques de 1832 à 1914 », thèse de doctorat de science politique, université de Paris X-Dauphine, janvier 2000.

divisions, entre situations de famille bien sûr, mais aussi selon le critère de la nationalité, puisque les étrangers sont exclus des allocations patronales comme des allocations aux familles nécessiteuses.

Pouvoirs et savoirs

À partir des propositions de loi et des débats auxquels elles donnent lieu dans les deux Chambres, V. Antomarchi identifie les parlementaires impliqués dans le domaine de la famille. Entre 1870 et 1914, elle en a recensé 275, à propos desquels elle a mené une analyse prosopographique à partir de quelques caractéristiques : origine géographique, âge, formation et appartenance politique. On retiendra une sur-représentation des juristes et une forte implication des médecins. Cette approche est complétée par l'étude plus approfondie d'une trentaine de parlementaires, ce qui permet à l'auteur de dresser une typologie. À travers cette typologie, sont repérées des positions types dans le domaine familial (« le catholique social », le « nataliste », le « conservateur », le « novateur »...) et sont retracés les itinéraires de parlementaires particulièrement représentatifs. Si l'on prend l'exemple des « natalistes », on voit se côtoyer des personnages très dissemblables, témoignant d'investissements divers dans les questions de population : Adolphe Landry, normalien, spécialiste de démographie, membre de l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française, qui devint ministre du Travail au début des années 1930 ; Louis Doizy, fils d'artisan, médecin dans une cité ouvrière dont l'action s'exerça surtout au conseil général des Ardennes ; le socialiste, Marcel Sembat qui chercha essentiellement à améliorer les conditions de vie ouvrière, tout en affichant son opposition au mouvement néo-malthusien.

Les commissions extraparlémentaires tendant à combattre la dépopulation de 1902 et de 1912²⁹ lui ont également permis de cerner

les milieux impliqués dans ces questions. La commission de 1902, formée à l'initiative d'un sénateur de la gauche radicale, membre de l'Alliance nationale, Gustave Bernard, soutenu par 135 sénateurs appartenant à diverses formations politiques, est instituée par Waldeck-Rousseau, alors ministre de l'Intérieur et des Cultes. Son intitulé reprend la proposition de G. Bernard : elle est chargée d'étudier « la question de la dépopulation et de rechercher les moyens les plus pratiques de la combattre », fortement soutenue par le réseau politique du ministre, elle réunit des parlementaires, des représentants des grands corps, mais aussi des experts³⁰ reconnus, médecins, juristes et surtout, à une période où le chiffre a acquis une telle importance, des personnes très au fait de la statistique. L'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française y était aussi très présente avec 15 membres sur 67 et le contrôle de postes clé. La seconde commission, réunie en 1912, se donna un but quasi identique et œuvra dans le même sens. On y retrouve nombre de membres de la première commission et des parlementaires qui jouèrent un rôle prépondérant dans les propositions de loi concernant la protection des enfants et le soutien aux familles nombreuses.

Ces commissions permirent certainement de resserrer les liens entre certains membres, voire de créer de nouveaux réseaux, d'alimenter les groupes comme l'Alliance, ou le groupe parlementaire de défense des familles nombreuses, créé à l'initiative de deux membres de l'Alliance, A. Landry et André Honorat en 1911. Mais faute d'une approche plus approfondie des insertions sociales, le plus souvent multiples, des parlementaires ou des membres des commissions et de leurs itinéraires, il reste difficile d'en dessiner les contours.

Le rôle joué par les élus locaux a souvent été ignoré. Or un des intérêts du travail de J.-F. Montes est de montrer comment des

acteurs locaux se sont saisis des failles du système en place pour favoriser les secours aux familles nombreuses. Qualifiés par l'auteur de « technicien » et d'« ingénieur social », ils assoient leur carrière dans l'action locale avant d'éventuellement obtenir des positions au niveau national. C'est le cas d'É. Rey, médecin, député Union républicaine de 1889 à 1906 et sénateur de 1906 à 1920, membre du conseil de l'Assistance publique. Ou encore de J.-B. d'Argeliès, docteur en droit, diplômé de l'École des chartes, maire, député Union républicaine de Seine et Oise de 1889 à 1910, conseiller général de Seine et Oise. Il fut un des premiers à mettre en œuvre une politique locale (à travers la commune et le département) d'assistance aux familles nombreuses, action qu'il poursuivit inlassablement à la Chambre. Il ne semble pas qu'il ait eu des fonctions administratives mais il est probable qu'il ait appartenu à l'Alliance nationale³¹. Ces élus font partie de ce nouveau personnel politique, appartenant à la « couche nouvelle » célébrée par Gambetta en 1872. Comme le souligne Christian Topalov³², le contrôle des administrations communales et départementales était souvent associé à la défense des causes de la réforme. Faute des avantages dus à la fortune ou au nom, ces personnages pouvaient en effet faire valoir dans ce champ leurs compétences de médecins ou de juristes surtout. En retour, l'investissement dans les structures réformatrices a permis à nombre d'entre eux d'acquérir une assise nationale dans le champ politique ou de la haute administration. C'est le plus souvent comme défenseurs inlassables de causes précises auxquelles ils pouvaient attacher leur nom qu'ils ont assis leur notabilité.

Le travail parlementaire s'appuie sur des enquêtes statistiques, ne serait-ce que pour évaluer le coût des mesures en cours de discussion. Par exemple, en 1910, Aristide Briand, en accord avec le ministre des Finances, lance une grande enquête pour dénombrer les



31. D'autres comme le docteur Gustave Dron, promoteur avec Richard Waddington de la loi de 1892 sur le travail des femmes et des enfants et défenseur du congé de maternité, ont fait l'objet de véritables biographies qui éclairent leur investissement en réforme. Mary Lynn Stewart « Setting the Standards. Labor and Family Reformers », Elinor A. Accampo, R. G. Fuchs, Mary Lynn Stewart (éd.), *Gender and the Politics of Social Reform in France, 1870-1914*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, 1995, pp. 106-127.

32. C. Topalov, « Patronages », *Laboratoires du nouveau siècle...*, *op. cit.*, pp. 357-396.

33. J.-F. Montes, *D'une genèse composite...*, *op. cit.*, p. 118.

34. C. Rollet-Échalier, *La Politique à l'égard...*, *op. cit.*, p. 37.

35. Nadine Lefaucheur, « Union sacrée philanthropique et médecins militants dans le combat pour la puériculture », AREPPS, *Philanthropies et politiques sociales...*, *op. cit.*, pp. 159-170.

familles susceptibles de bénéficier des mesures en faveur des familles nombreuses alors en discussion. Elle s'effectue en trois temps : recensement des familles ayant au moins quatre enfants vivants de moins de 13 ans ; recours aux bureaux de bienfaisance pour estimer le nombre de familles nécessiteuses ; évaluation du coût de la vie dans chaque commune afin de fixer la somme nécessaire à la vie des familles selon le nombre de leurs enfants³³.

Les données chiffrées prennent aussi de plus en plus d'importance comme preuves dans une argumentation scientifique comme le met en évidence C. Rollet-Echalier à propos du débat sur la mortalité infantile, même si l'incertitude pèse sur les données, leurs modalités de production et d'utilisation. Comme on l'a déjà évoqué, les médecins se font aussi statisticiens : ce sont les chiffres collectés par communes démontrant la surmortalité des enfants placés en nourrice qui servent de détonateur dans l'opinion. Selon l'auteur, les démarches et les « scrupules des statisticiens sont loin d'être partagés par le public profane [...] le langage est statistique d'un côté, médical de l'autre »³⁴. Sont retenus les résultats qui confirment les thèses médicales officielles, comme la supériorité de l'allaitement maternel. Autre exemple, celui de la comparaison de la mortalité selon les départements : l'analyse ne porte que sur les campagnes, selon qu'il s'agit des enfants du pays, des enfants assistés ou placés en nourrice, négligeant la différence ville-campagne. Car l'important est alors de démontrer la surmortalité des enfants placés et non celle qui atteint les enfants des familles populaires des centres industriels.

À la convergence des courants des médecins ruraux et urbains et à la lumière des découvertes pastorienne, des débats s'engagent sur les politiques précédemment menées et les moyens à mettre en œuvre. À la fin des années 1870, ces échanges se concrétisent dans la création de sociétés protectrices de

l'enfance. À l'ère pastorienne, les lieux de l'innovation et les acteurs changent : les hôpitaux deviennent le cadre de nouvelles expérimentations et les médecins hospitaliers vont occuper le devant de la scène. À la visite à domicile se substitue de plus en plus la consultation pour nourrissons, qui devient aussi un lieu de diffusion des connaissances de puériculture auprès des mères.

Nadine Lefaucœur³⁵ montre que la constitution des savoirs, l'action philanthropique et l'action politique sont étroitement mêlées dans l'engagement des médecins « puériculteurs » : les œuvres sont des laboratoires permettant de construire la puériculture comme science et, pour faire aboutir leurs projets, les médecins doivent se faire philanthropes, voire hommes politiques. Ceci se manifeste par la participation des médecins dans des commissions, le plus souvent en compagnie de législateurs, de fonctionnaires..., des ligues – comme la ligue contre la mortalité infantile créée en 1902 par T. Roussel et Pierre Budin, médecins, et P. Strauss, publiciste et homme politique – et leur contribution à des congrès. Dans le cas des accoucheurs, ce sont les conditions dans lesquelles s'est institutionnalisé le corps des accoucheurs des hôpitaux de l'Assistance publique de Paris, qui ont conduit nombre de médecins (dont les « chefs de file » les professeurs Adolphe Pinard et P. Budin) à s'engager dans la philanthropie et le domaine des politiques sociales naissantes (A. Pinard mena en outre une carrière politique). Les luttes internes au champ médical et la difficulté pour les accoucheurs de se faire une place, notamment face aux chirurgiens qui gardent le monopole de la gynécologie, les poussent vers d'autres voies : celle de la prévention sanitaire et sociale par la surveillance et la protection de la femme enceinte et la lutte contre la mortalité infantile.

Du côté des spécialistes de la statistique, à la fin du Second Empire, Alfred Legoyt, directeur de la Statistique générale de la



36. Cité par Y. Charbit, *Du malthusianisme au populationnisme...*, *op. cit.*, pp.157-158.

37. Libby Schweber, « L'échec de la démographie en France au XIX^e siècle », *Génèses*, n° 29, 1997, pp. 5-28.

38. *Ibid.*, tout en évinçant la démographie comme discipline autonome.

39. C. Topalov, « Nouvelles spécialités », *op. cit.*, pp. 418-459.

40. Les mouvements familiaux ou natalistes, pour reprendre la terminologie de Robert Talmy, souvent évoqués, ne sont pas étudiés comme tels dans les ouvrages référencés. Les quelques indications qui suivent sont issues de l'ouvrage de R. Talmy, *Histoire du mouvement familial en France (1896-1939)*, Paris, Unions des caisses d'allocations familiales, 1962. Un article de Françoise Thébaud est consacré à l'Alliance pendant l'entre-deux-guerres: « Le mouvement nataliste dans la France de l'entre-deux-guerres: l'Alliance Nationale pour l'Accroissement de la population française », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, t. XXXII, avril-juin 1985, pp. 276-301, mais il ne s'intéresse pas aux acteurs de ce mouvement.

41. Rémi Lenoir, « L'invention de la démographie et la formation de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 108, 1995, pp. 36-61.

42. Émile Durkheim, « Suicide et natalité. Étude de statistique morale », in Victor Karady (éd), *Textes*, t. 2, pp. 216-236, Paris, Minuit, 1975 (1^{re} édition 1888), cité par R. Lenoir.

43. Paris, Puf, 1981 (1^{re} éd. 1895).

France (SGF), intervient dans le débat sur « les causes du faible accroissement de la population française comparée aux autres populations européennes »³⁶, en soulignant l'incidence du placement en nourrice et la mortalité élevée des enfants assistés. Mais, avec la crise des institutions statistiques, ce sont les démographes comme Louis-Adolphe Bertillon, auteur de la brève institutionnalisation de cette discipline en assurant un cours, publiant une revue et organisant le premier congrès international de démographie en 1878, qui occupent le devant de la scène³⁷. L'approche des démographes s'écarte de la statistique descriptive pour dégager des lois et des causes. Cette statistique « morale » que Libby Schweber qualifie de « science sociale républicaine » doit permettre l'élaboration des mesures sociales. Ainsi en est-il de la cartographie des quotients de mortalité infantile établie à deux périodes (1840-1849 et 1857-1866) que L.-A. Bertillon propose à la réflexion des législateurs. C'est en adoptant ces objectifs que se reconstituent les institutions de la statistique³⁸. La Société de statistique de Paris (SSP) reprise en main par Émile Cheysson et Émile Levasseur (membres de la Société d'économie sociale) se tourne résolument vers la réforme. Selon C. Topalov, « c'est l'insertion de la SSP dans le champ de la réforme et sa participation aux nouvelles tâches des administrations qui a permis de redéfinir l'objet de la discipline en lui fournissant la légitimité sociale dont elle avait besoin pour s'imposer. Une société savante classique peuplée de spécialistes et d'amateurs arrimés aux doctrines libérales est ainsi devenue la base sociale et institutionnelle d'une discipline scientifique qui était aussi une spécialité administrative et un instrument au service de la réforme³⁹ ». Ne peut-on lire en ces termes un mouvement tel que l'Alliance nationale, au sein duquel sont abolies les frontières entre science, réforme et propositions de législation sociale⁴⁰? On

trouve parmi les fondateurs Jacques Bertillon, chef du service de la statistique municipale de Paris, É. Cheysson, ingénieur, président des Unions de la paix sociale, titulaire de la chaire d'économie politique et sociale à l'École libre des sciences politiques, le Professeur Richet, membre de l'Académie de médecine, spécialiste lui aussi des questions de démographie. Les études statistiques produites notamment par J. Bertillon viennent appuyer les propositions législatives du mouvement. Par exemple, en 1899 est publiée la statistique des valeurs successorales selon le nombre des enfants, alors que l'Alliance revendique une meilleure équité de l'impôt sur les successions entre familles restreintes et familles nombreuses. J. Bertillon n'hésite pas à rencontrer les parlementaires ou les ministres pour les convaincre du bien-fondé des mesures proposées et argumenter leurs incidences sur les finances publiques.

Rémi Lenoir, de son côté, envisage la pensée démographique comme constitutive de l'État moderne⁴¹. Si ce dernier a pour fonction principale la gestion des populations, celle-ci s'appuie sur les catégories que la démographie a construites et imposées depuis le XIX^e siècle. La vision de la famille qui en résulte revêt un tel caractère d'évidence parce qu'elle est dorénavant objectivée dans les structures sociales autant qu'incorporée dans les structures mentales. Ainsi la notion de « famille normale », conçue par le Docteur Émile Javal, un des membres de l'Alliance nationale, est au minimum composée de trois enfants afin que la population nationale se renouvelle. Émile Durkheim a également contribué à cette nouvelle représentation de la famille en montrant dans un de ces premiers articles que la baisse de la natalité et l'élévation du taux de suicide sont de même nature pathologique⁴². Dans « les règles de la méthode sociologique⁴³ », il affine la différenciation du normal et du pathologique du point de vue de la science sociologique : la notion de « généra-

lité » fonde celle de « normalité » renvoyant aux notions de « type moyen » et de « type normal ». C'est probablement en faisant des conduites familiales (en premier lieu la mise au monde d'enfants) des faits sociaux relevant de la gestion collective de l'État que médecins, statisticiens ou sociologues ont le plus contribué à transformer les représentations collectives et à ouvrir la voie aux législations de plus grande ampleur de l'entre-deux-guerres.

Le rôle des mouvements de femmes dans l'émergence des politiques

Cette histoire a d'abord été écrite au masculin. Les années récentes ont été marquées par le développement de travaux sur le rôle des mouvements de femmes dans le développement des politiques sociales. Il s'est surtout agi de montrer comment ces politiques ont reconduit, voire ont renforcé, la division du travail et la différenciation des positions sociales selon le sexe. L'utilité, mais aussi l'insuffisance de ces approches, ont été soulignées notamment par Gisela Bock et Pat Thane. En privilégiant l'analyse des différents niveaux et lieux de l'action, la vision s'élargit des effets normatifs des politiques vers les modalités concrètes de leur conception et de leur mise en acte. Le rôle qu'ont joué les femmes dans ce processus sort alors de l'ombre ; elles ne sont plus perçues seulement comme les cibles passives des technologies de contrôle mais comme des actrices des politiques, c'est ce que montrent les travaux de P. Thane et d'Anne Cova. Les mouvements de femmes ont impulsé des mesures relatives à la famille dans la plupart des pays, qu'elles aient ou non le droit de vote. Leur expérience du bénévolat auprès des mères pauvres leur a permis d'acquérir des savoir-faire et de promouvoir de nouvelles formes d'interventions sociales. Elle a incité nombre de femmes à militer à la fois pour l'obtention



de droits sociaux et des droits politiques. Dans les différents pays, ce n'est pas seulement la pauvreté qui est combattue, mais aussi, sous des formes diverses, il s'agit de faire reconnaître la maternité comme une fonction sociale⁴⁴.

L'ouvrage d'A. Cova⁴⁵, très riche de données jusque-là éparses, décline la variété des discours sur la maternité à la mesure du foisonnement des associations de femmes ou féministes (plus d'une centaine entre 1868 et 1914)⁴⁶. Cette histoire des idées est aussi celle des mouvements, de leur mode d'organisation et de leurs stratégies politiques, notamment pour certains l'alliance avec des réseaux de parlementaires. L'auteur accorde une place importante aux nombreux congrès qui ont scandé la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle. À travers ces congrès se jouent les oppositions, mais surtout les rapprochements entre les associations féminines, tournées vers la philanthropie et les mouvements féministes «radicaux». Après 1900, la constitution du Conseil national des femmes françaises (CNFF) sur le modèle américain, institutionnalise la collaboration des deux grands courants. Reconnu par les plus hautes instances de la République⁴⁷, le CNFF pèse sur l'adoption de lois comme celle sur le congé de maternité, la recherche judiciaire de la paternité, l'aide aux familles nombreuses nécessiteuses. Il promeut une nouvelle conception de la philanthropie, influencée par le solidarisme, et cherche à allier actions bénévoles et actions publiques, réclamant des emplois rétribués par l'Assistance publique pour faire fonctionner les institutions d'aide aux mères.

Les femmes britanniques décrites par P. Thane⁴⁸, ont aussi été créatrices de nouvelles modalités d'intervention auprès des familles, réorganisant la visite du pauvre, pratiquant des réunions de mères par exemple. Elles ont été les pionnières de ce qui deviendra le travail social. À maints égards, elles ont constitué un modèle pour les Françaises qui arrivent sur

44. G. Bock et P. Thane (éd.), *Maternity and Gender Policies...*, *op. cit.*, introduction, pp. 1-20.

45. Voir *ibid.* son article «French Feminism and Maternity: Theories and Policies», pp. 119-137.

46. Le livre de Laurence Klejman et Florence Rochefort, *L'égalité en marche. Le féminisme sous la Troisième République*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1989, ouvrage de référence sur la question, retrace l'histoire du féminisme à l'époque de son «âge d'or», entre 1900 et 1914.

47. Lors du dixième Congrès international des femmes organisé par le CNFF à Paris en 1913, le ministre de l'Intérieur préside la séance d'inauguration, le président de la République et le ministre des Affaires étrangères reçoivent les déléguées à l'Élysée.

48. Dans sa contribution à l'ouvrage collectif, G. Bock et P. Thane (éd.), *Maternity and Gender Policies...*, *op. cit.* : «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», pp. 93-119 et son article «Genre et protection sociale. La protection maternelle et infantile en Grande-Bretagne, 1860-1918», *Genèses*, n° 6, 1991, pp. 73-97.

49. R. G. Fuchs, *Poor and Pregnant in Paris. Strategies for Survival in the Nineteenth Century*, New Jersey, Rutgers University Press, 1992, pp. 84 et suiv.

50. C. Rollet-Echalier, *La Politique à l'égard...*, *op. cit.*, p. 398.

51. Bonnie G. Smith, *Ladies of the Leisure Class. The Bourgeoises of Northern France in the Nineteenth Century*, Princeton, Princeton University Press, 1981.

52. Linda L. Clark, «Bringing feminine qualities into the public sphere. The Third Republic's Appointment of Women Inspectors», in E. A. Acampo, R. G. Fuchs, M. L. Stewart (éd.), *Gender and the Politics...*, *op. cit.*, pp. 128-156.

la scène de bienfaisance avec la République et se rallient à ses idéaux et à ceux de la laïcité, soutenues le plus souvent par les radicaux⁴⁹. Mais, l'action des femmes rencontre aussi l'opposition des spécialistes, notamment des médecins: lorsque la protection infantile entre dans une phase scientifique, elles se trouvent évincées⁵⁰. Selon l'ouvrage de Bonnie G. Smith, appuyé sur une étude des familles bourgeoises du Nord au XIX^e siècle⁵¹, les activités charitables des femmes, surtout d'obédience catholique, se heurtent, au cours des années 1880, aux critiques et aux oppositions masculines. À l'image de leur propre place dans le monde social, les femmes privilégient la famille comme cible de leurs interventions. Leurs actions, profondément marquées par leurs convictions religieuses, sont guidées par des critères personnels et moraux: en même temps que soulager la misère, il s'agit de promouvoir un modèle de famille. Cette conception se heurte à celle des hommes de leur classe: les industriels du Nord, privilégiant dans leur majorité les lois du marché, ne visent pas à préserver la famille chrétienne mais à trouver des solutions rationnelles pour que les travailleurs se protègent eux-mêmes des risques d'indigence. Aux Sociétés de charité maternelle, salles d'asile ou refuges pour jeunes filles, s'opposent les caisses d'épargne, les coopératives d'achat, les programmes d'éducation, les retraites... Le tri des pauvres en fonction de critères de moralité – les mères mariées, mais non les célibataires, les enfants légitimes mais non les enfants illégitimes – s'oppose non seulement à des impératifs scientifiques – l'hygiène plutôt que la morale – mais aussi aux visées universalistes de la République. Enfin, les œuvres et leurs bienfaitrices vont être au centre des luttes entre cléricaux et anticléricaux. Ainsi, dans le Nord dans les années 1880, les municipalités suspendent leurs subsides aux œuvres et les communes ou le département développent leurs propres programmes.

Après qu'elles aient été largement exclues de la phase de mise en place des dispositifs institutionnels médicalisés, l'extension de la protection infantile nécessite de faire appel aux femmes pour couvrir les besoins, mais il s'agit alors moins de philanthropie que des préludes de ce qui deviendra le travail social. Comme le montre Linda Clark⁵², des femmes ont été nommées inspectrices des salles d'asile, des prisons, des services départementaux des enfants assistés avant 1914. Mais la professionnalisation des femmes, issues généralement de la classe moyenne, ne se développera réellement qu'après la Grande Guerre, avec la fondation d'écoles et la création de diplômes d'État.

L'action des pouvoirs publics en direction des familles se fraie un difficile chemin pendant la période étudiée. Pourtant, dans le sillage de la mise en place d'une politique nouvelle des secours à partir du milieu des années 1880 – s'appuyant sur une rationalisation administrative avec la création en 1886 d'une direction de l'Assistance publique et en 1888 du conseil supérieur de l'Assistance publique – la III^e République étend l'influence de l'État vers un secteur jusqu'alors largement dominé par les œuvres privées. À la suite de la politique scolaire, la protection de l'enfance sert en quelque sorte de cheval de Troie à une extension de l'ingérence dans les affaires de famille. Une série de lois sont votées, un vaste réseau de dispositifs institutionnels sont mis en place, mais l'idée d'une politique familiale au sens moderne ne verra le jour que dans l'entre-deux-guerres avec l'obligation légale des allocations familiales (loi du 11 mars 1932). Les mesures prises concernent d'abord la protection des enfants séparés de leur famille ou qui en sont privés, ceux dont les familles sont jugées potentiellement dangereuses ou inaptes à exercer leur fonction parentale. Le seuil des familles bourgeoises marque (sauf dans le domaine scolaire ou préscolaire) la limite de l'intrusion des agents des

pouvoirs publics. La loi de 1913, si elle attribue des aides à la famille comme telle, s'inscrit dans une logique de l'assistance, comme l'aide médicale gratuite (1893), l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables (1905) ou la loi sur les retraites ouvrières et paysannes (1905). Ainsi, avant la Première Guerre mondiale, l'aide aux familles n'est pas autrement traitée que les autres questions sociales, malgré un contexte de plus en plus dramatisé par la rhétorique de la dénatalité.

Les travaux consultés mettent en évidence l'insuffisance des approches qui accordent à l'État le premier rôle, comme le souligne Didier Renard⁵³, d'autres acteurs majeurs «font souvent de son action une interaction». Déjà en distinguant le rôle du Parlement, celui du Gouvernement, celui des collectivités locales et celui des différents secteurs de l'administration, émergent des décalages. On a pu apercevoir à quel point les visées et les actions des différents groupes d'agents peuvent être différentes, comment des pratiques peuvent se glisser dans les interstices des dispositifs juridico-administratifs.

Les actions concernant les familles et les conceptions qui les sous-tendent se jouent aussi sur d'autres scènes. L'Assistance publique a été amenée à coexister avec les œuvres privées. Des contacts continus ont émergé des convictions communes : celle de la nécessité de cerner de la façon la plus rigoureuse possible les catégories de population relevant d'un type de secours, lui-même précisément défini ; celle d'une méthodologie scientifique d'administration des secours.

Les interventions s'appuient de plus en plus sur les productions scientifiques : médecins, démographes, statisticiens proposent des diagnostics, mais s'impliquent aussi dans les projets de réforme. La séparation entre différentes positions n'est pas tranchée. Parlementaires, fonctionnaires, membres d'œuvres privées, savants, spécialistes, experts, membres de différents mouvements ne sont pas des



53. D. Renard, « Intervention de l'État et genèse de la protection sociale en France », *Lien social et Politiques-RIAC*, n° 33, 1995, pp. 13-26.

positions exclusives les unes des autres, elles peuvent se cumuler ou se succéder au cours d'une même trajectoire. À travers la fréquentation d'institutions, de cercles, de sociétés savantes, de congrès... des réseaux se constituent, des itinéraires se croisent permettant de repérer les espaces de la réforme.

Cette période des premières décennies de la III^e République est un moment d'émergence de nouvelles formulations des problèmes sur les questions familiales comme dans d'autres domaines. Ces questions sont-elles autonomisées pour autant de celle de l'assistance, apparaissent-elles comme un des champs de la réforme sociale ? Faute d'analyses approfondies des lieux et des acteurs, de leurs propriétés sociales et de leurs trajectoires, de leur circulation entre groupes et institutions permettant de reconstituer les réseaux de la «nébuleuse réformatrice», cette question ne peut être tranchée. Vaste chantier.