

Les prestations familiales et leur financement jusqu'aux années 1940 : construction d'une assurance sociale singulière

Antoine MATH

Revisiter l'histoire de la mise en place du système des prestations familiales permet de revenir sur son origine salariale et de s'interroger sur sa construction en tant qu'assurance sociale ou encore sur ses dimensions contributives. Ce détour montre qu'il n'est pas incohérent de financer des prestations familiales par des cotisations. Un système bâti sur la solidarité professionnelle peut viser explicitement la généralisation au-delà des seules personnes en emploi. Le développement du système des prestations a permis à une part de plus en plus importante des ressources des travailleurs d'être déconnectée du pouvoir discrétionnaire de l'employeur notamment à partir des années 1940. Ce « second salaire » et les cotisations sociales bénéficient d'une très forte acceptation, non pas malgré l'effacement du lien du droit aux prestations avec l'occupation d'un emploi, mais bien parce que ce droit est rapidement étendu au-delà des cotisants.

By reviewing the history of the implementation of family welfare benefits, we are able to reexamine its origins in salaried employment and consider its construction as a social security benefit, or its contributory aspects. This digression shows that it is not incoherent to finance family welfare benefits through contributions. A system built on professional solidarity may explicitly aim for universalisation beyond those in work. The development of the benefits system has allowed a greater and greater proportion of workers' resources to be disconnected from the discretionary power of the employer, particularly since the 1940s. This « second salary » and the social contributions are widely accepted, not in spite of the breaking of the link between being in employment and being entitled, but indeed because the entitlement rapidly spread beyond the contributors.

*Antoine Math est
chercheur à l'Ires.*

Il ressort des ouvrages sur la protection sociale ou la politique familiale qu'on devrait le système des prestations familiales¹, ce qu'on appelle communément « les allocations familiales² », à la volonté d'employeurs inspirés du catholicisme social ayant offert à partir de la fin du XIX^e siècle des suppléments de salaires à leurs ouvriers ayant charge de famille. Le développement de ces initiatives patronales se serait ensuite prolongé dans le contexte de mise en place des assurances sociales par la loi de 1932 créant des caisses de compensation obligatoires et les allocations familiales telles que nous les connaissons.

Cette « légende dorée des allocations » (Ceccaldi, 1957) émane rarement d'historiens³ mais plutôt d'acteurs directement engagés dans la mise en place du système⁴. Elle est reprise en seconde main par la plupart des ouvrages. Ce récit donne une grande importance aux discours de certains acteurs (parlementaires, mouvements familiaux, démographes). Il tend à imposer l'idée que l'origine des allocations doit principalement à la conjonction d'un souci de justice sociale de certains patrons et de préoccupations familialistes et natalistes. Il lisse la période accidentée antérieure à 1945 ainsi que les grandes variations territoriales et sectorielles (Montès, 1997, 2004). Il minimise les enjeux de répartition liés à l'avènement d'une société salariale et gomme la dimension conflictuelle, présente comme pour les autres conquêtes sociales (Da Silva, 2022). L'inscription salariale des prestations familiales et leur financement par des cotisations sociales y apparaissent comme des aspects relativement secondaires.

Certains auteurs ont déjà souligné que « les allocations familiales sont les parents pauvres de l'historiographie de la protection sociale » (Friot, 1998) et que le rôle de l'État, comme modèle ou initiateur, dans la genèse et le développement de la protection sociale en France, a été négligé (Renard, 1995). L'objectif de cet article est de tenir compte de leurs travaux et de proposer une lecture sensiblement différente des origines jusqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale en France⁵.

Certains aspects méritent d'être davantage soulignés : le rôle précurseur de l'État employeur, bien avant la loi de 1932 ayant introduit le principe de l'obligation d'affiliation des employeurs privés, ce rôle étant largement passé sous silence comme pour

1. La notion de « système » des prestations familiales nous semble plus appropriée comme la notion de « système de protection sociale » est préférable aux alternatives impropres ou limitées, État providence, État social ou Sécurité sociale (Barbier, Théret, 2009).

2. Nous utiliserons parfois « allocations familiales », avec des guillemets, quand il s'agira de parler du système des prestations familiales, non des allocations familiales (AF) sans guillemets, une des prestations familiales existantes.

3. Parmi les exceptions à notre connaissance, les travaux de Jean-François Montès.

4. Notamment l'histoire portée par des chrétiens sociaux comme l'abbé Robert Talmy (1962).

5. Ce retour sur l'histoire porte uniquement sur la France. Si on s'accorde sur 1932 pour dater le système français des prestations familiales tel que nous le connaissons, les prestations familiales semblent avoir été créées plus tard dans les autres pays, mais surtout, elles l'ont été dans de tout autres contextes politiques : 1935 en Allemagne (*Kinderbeihilfen*), 1936 en Italie (*assegni familiari*), 1938 en Espagne (*subsídio familiar*), 1942 au Portugal (*abono de família*), 1945 en Angleterre (*family allowance*), 1946 en Norvège (*barnetrygd*), 1947 en Suède (*allmänna barnbidrag*) et 1952 au Danemark (*bornetilskud*).

mieux valoriser les rares initiatives patronales privées ; le fondement salarial du système des prestations et son financement par des cotisations, désormais souvent présenté comme le legs désuet de l'histoire voire une aberration qu'il conviendrait de corriger en remplaçant les cotisations par l'« impôt » ; le passage heurté et conflictuel d'un instrument patronal destiné à peser sur les salaires et à réguler la concurrence en une conquête sociale revendiquée après la seconde guerre mondiale par le monde du travail et ses représentants ; le rappel, à l'instar de Bernard Friot (1998), que les « allocations familiales » ont constitué en France le premier élément effectif dans la mise en place de salaires socialisés financés par des cotisations et déconnectés de l'arbitraire patronal ; la conviction que le financement ne relève pas seulement d'une question d'intendance – selon laquelle il s'agirait juste de prévoir suffisamment de ressources pour financer des dépenses – mais que l'affectation de recettes à des caisses ayant une certaine autonomie a été un facteur d'explication majeur de l'évolution des prestations elles-mêmes⁶.

Cette relecture n'est pas le résultat d'un travail d'historien se fondant sur un travail d'archives⁷. Elle est réalisée principalement à partir des écrits existants ayant abordé l'origine et le développement du système des prestations familiales jusqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale⁸. Elle se centre surtout sur les évolutions de la législation relative aux prestations et à leur financement. Elle ne revient pas sur les positions des nombreux acteurs⁹, à l'exception d'acteurs patronaux et syndicaux autour d'enjeux de pouvoir et de partage de la valeur. Ce travail pâtit du manque de données quantitatives disponibles : des séries de barèmes ont néanmoins été reconstituées à partir de 1939 afin d'analyser les évolutions intervenues jusqu'à la fin des années 1940.

Cette relecture permet de discuter plusieurs questions contemporaines. Peut-on parler d'assurance sociale¹⁰ ? À quelles périodes ? Une assurance sociale suppose une mutualisation des ressources au-delà du cadre de l'entreprise et doit revêtir un caractère obligatoire (obligation d'affiliation de l'employeur). Elle doit aussi couvrir (« assurer ») un risque social, reconnu comme tel, en garantissant le maintien des ressources disponibles, que ce soit consécutivement à la perte d'un revenu du travail (retraite, invalidité, chômage, congés en cas de maladie ou de maternité) ou du fait de charges supplémentaires (frais de santé, charges de famille). Les prestations familiales répondent au risque

6. Cette thèse est surtout développée dans le second article portant sur les évolutions entre 1950 et 2023 (Math, dans ce numéro).

7. Nous sommes cependant retournés aux dispositions législatives et réglementaires originales.

8. Outre les références citées dans cet article, on peut se reporter au rapport dont est issu cet article réalisé pour la CFE-CGC dans le cadre de l'Agence d'objectifs de l'Ires (Concialdi *et al.*, 2023).

9. Pour des raisons de place, mais aussi parce qu'il nous semble que c'est suffisamment exploré par les publications existantes.

10. Dans leur histoire des assurances sociales, Dreyfus *et alii* (2006) n'incluent pas les « allocations familiales » sans même le justifier. Dans l'introduction de leur ouvrage, ces dernières sont curieusement présentées comme une « forme ou technique de protection » distincte, à côté et au même titre que l'assistance, les assurances sociales, les assurances privées, l'épargne et la mutualité...

de faire face à la dépense liée à la charge d'enfant¹¹. Ce risque n'est pas limité aux salariés : cette protection s'est d'ailleurs rapidement et logiquement élargie, notamment dans les années 1940, au-delà de la population cotisante.

Une autre question connexe est celle de l'éventuel caractère « contributif » de ce système. Guillaud et Zemmour (dans ce numéro) proposent trois dimensions possibles de la contributivité des assurances sociales. La première, minimale, exige que le financement s'effectue par des recettes affectées au risque couvert. Ces recettes, qui sont généralement des cotisations, mais pas forcément ou pas uniquement, alimentent une caisse ou un régime qui, grâce à cette affectation, dispose d'une certaine autonomie par rapport au budget de l'État. Une deuxième dimension de la contributivité exige, en plus, que le droit d'une personne à être couverte (affiliée ou éligible) soit conditionné au paiement préalable de contributions au système, ces contributions constituant une partie mais pas forcément la totalité des recettes affectées. La troisième dimension y ajoute que l'importance du droit octroyé, le montant de la prestation ou encore sa durée de versement, est plus ou moins corrélé au niveau des contributions de la personne.

Le retour sur l'histoire permet notamment de montrer qu'il n'est pas incohérent de financer les prestations familiales par des cotisations au motif selon certains que les prestations peuvent bénéficier à des non-cotisants. Une telle situation est commune dans l'histoire des assurances sociales ; elle existe dans les faits depuis la création de la Sécurité sociale. Il ne s'agit pas d'une anomalie. Un système bâti sur la solidarité professionnelle avec un financement par cotisation, comme ce fut typiquement le cas de la Sécurité sociale à partir de 1945, peut aussi viser explicitement la généralisation au-delà du seul périmètre des cotisants. L'histoire montre qu'un financement, au moins partiel, par des cotisations sociales n'est pas contradictoire avec une extension rapide de la couverture à des personnes ne se trouvant pas en situation de travail et ne contribuant pas, par ce biais, au système. Ce retour sur l'histoire du système des prestations familiales permet aussi de montrer que, si les trois dimensions de la contributivité (Guillaud, Zemmour, dans ce numéro) ont pu exister dans les années 1930 pour ce qui concerne les « allocations familiales », désormais seule demeure la première dimension, le financement par recettes affectées, ce que l'on pourrait dénommer une contributivité par le financement¹².

Cet article suit globalement un plan chronologique. Il revient d'abord sur les dispositifs antérieurs à la loi de 1932, les mesures prises par les employeurs, d'abord l'État, précurseur dans ce domaine, puis les employeurs du secteur privé dans le cadre de leur politique salariale. Ces mesures ne remplissent pas les conditions minimales

11. Accessoirement, elles peuvent aussi venir remplir une fonction de maintien de la perte de salaire sous la forme de prestations versées à l'occasion d'un congé parental.

12. Par opposition aux deux autres dimensions qui portent davantage sur les règles d'attribution des prestations, l'éligibilité au droit et le calcul des montants.

(mutualisation, obligation légale) pour pouvoir parler d'assurances sociales (I). Si la loi de 1932 remplit ces conditions sur le papier, ce n'est pas le cas dans la pratique, en particulier s'agissant du caractère obligatoire du système puisqu'il faudra attendre la fin des années 1930 voire la Libération pour qu'il devienne effectif (II). À partir des années 1940, ce système, grâce à la socialisation accrue des revenus des salariés, procure une sécurité de revenu en déconnectant de plus en plus une partie significative des ressources des travailleurs du pouvoir discrétionnaire de l'employeur. Ce système qui prend de l'ampleur et les cotisations sociales qui le financent bénéficient dès lors d'une très forte acceptation alors que, mais peut-être aussi parce que l'éligibilité aux prestations est dès le départ étendue bien au-delà des seuls cotisants (III).

I. Indemnités pour charge de famille et premiers sursalaires : des mesures de rémunération à la discrétion des employeurs

Les premières mesures matérielles spécifiques pour les travailleurs ayant charge d'enfants, fonctionnaires ou ouvriers et employés du secteur privé répondent à des objectifs de rémunération. Il s'agit de compléments de salaire, comme en témoignent d'abord des dénominations telles que « supplément familial de traitement » ou « sursalaire familial ».

Certes, les préoccupations démographiques existent : il n'est pas exagéré de parler pour la France d'une obsession nataliste ayant bénéficié d'un assez large consensus politique de la fin du XIX^e siècle jusqu'aux années 1980 (Le Bras, 1993). Cette préoccupation du déclin des naissances est très prégnante lors de la III^e République : elle se traduit par des dispositions de propagande ou de répression¹³ ; elle a aussi une influence sur la configuration des mesures d'assistance prises par les pouvoirs publics pour soutenir certaines familles pauvres¹⁴, en particulier les mesures prises après la première guerre mondiale¹⁵.

13. Par exemple, la loi du 31 juillet 1920 « réprimant la provocation à l'avortement et à la propagande anticonceptionnelle » sanctionne d'une peine de prison et d'une amende « quiconque (...) aura décrit ou divulgué, ou offert de révéler des procédés propres à prévenir la grossesse, ou encore faciliter l'usage de ces procédés » ou « se sera livré à une propagande anticonceptionnelle ou contre la natalité » (Ronsin, 1980).

14. Loi du 23 décembre 1874 relative à la protection des enfants du premier âge ; loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants abandonnés ou moralement maltraités ; loi du 27 juin 1904 sur le service des enfants assistés ; loi du 14 juillet 1913 sur l'assistance aux familles nombreuses, première loi d'assistance prévoyant le droit à une prestation monétaire. Il s'agit d'une allocation annuelle sous condition de ressources, par enfant de moins de 13 ans au-delà du troisième enfant de moins de 13 ans, et réservée aux seules familles françaises.

15. Au lendemain de la première guerre mondiale, diverses aides sociales en nature pour les familles nombreuses sont créées (bons de pain quotidien à prix réduit, réduction pour les transports ferroviaires, etc.). Une allocation monétaire annuelle, non cumulable avec celle prévue par la loi de 2013, est créée par la loi du 22 juillet 1923 pour chaque enfant légitime de moins de 14 ans à partir du troisième pour les seules familles non assujetties à l'impôt. On peut également noter au début des années 1920, à côté des huit semaines de congé maternité sans solde créées en 1909, des tentatives de mise en place d'une allocation de maternité versée à partir du troisième ou quatrième enfant selon les départements, ou encore une allocation pour les femmes en couche allaitant leur enfant (loi du 24 octobre 1919). On peut également remarquer un texte adopté le 24 mars 1921 par l'Assemblée nationale et prévoyant une aide familiale aux familles nombreuses à partir du quatrième enfant, mais qui n'a pas été adoptée par le Sénat, alors farouchement opposé à tous les textes pouvant conduire à des assurances sociales.

Mais si cette préoccupation a pu créer un climat favorable, elle n'est cependant pas décisive dans la genèse et le développement du système des prestations familiales, contrairement à ce que de nombreux ouvrages allèguent¹⁶. En fait, elle n'a une influence sur les prestations familiales versées aux salariés que très tardivement : à la fin des années 1930, en particulier sur le « Code de la famille » en 1939 dont les mesures

Encadré 1 - Les objectifs familialistes des prestations et leurs évolutions¹

Il s'agit de promouvoir ou préserver l'institution familiale, ou plutôt certaines formes familiales, en incitant à se conformer à certains comportements, dans une logique de « police des familles » (Donzelot, 1977). Ces objectifs qui témoignent d'une ingérence de l'État (ou des patrons à l'époque des sursalaires familiaux) dans la formation et le fonctionnement des familles, et plus généralement des comportements privés, ont toujours été présents et ont laissé des traces dans certains dispositifs actuels en particulier en matière d'aide et d'action sociales. Ce contrôle social a cependant évolué au cours du temps. Il a pu viser à accompagner l'interdiction du travail des enfants, à encourager leur scolarisation (par exemple à travers l'exigence de certificats scolaires pour l'accès aux prestations), à promouvoir l'institution du mariage (hétérosexuel), à favoriser la santé des nouveau-nés (par le conditionnement du versement de prestations à la passation d'exams médicaux), la salubrité publique, la bonne tenue du foyer selon une répartition sexuée et jugée harmonieuse des rôles des parents (à travers des prestations favorisant le modèle du couple monoactif), etc. Une forme récente moins intrusive et moins stigmatisante pour les familles se trouvant hors de la norme se décline à travers des dispositifs dits de « soutien à la parentalité » destinés à aider les parents, à leur permettre d'« être un bon parent » (Martin, 2014). Certaines influences de l'idéologie familialiste perdurent à travers la prégnance de la norme du couple hétérosexuel, la promotion d'un ordre social et de genre (Cardi, 2015) ou encore la résistance à l'autonomisation des enfants vis-à-vis de leurs parents, avec la forte réticence à accorder des droits propres aux jeunes adultes, tel le refus de l'extension du revenu de solidarité actif (RSA) aux moins de 25 ans.

1. Nous n'évoquons pas ici le familialisme, en tant que mouvement, différent voire opposé aux mouvements natalistes, et qui, proche du catholicisme et rétif à l'État, promouvait l'organisation autonome et la défense des familles sous la III^e République et sous Vichy, et obtiendra, sur ce plan, une consécration avec la reconnaissance d'un monopole de la représentation des intérêts des familles avec la création de l'Unaf (Rosental, 2010).

16. Pour Friot (1998), « la mise en place du système des allocations familiales a peu à voir avec la caricature nataliste qu'en ont faite des travaux des années soixante-dix », parlant à ce propos de « fable nataliste ».

sont largement reconduites à la Libération¹⁷ ; puis lors de réformes décidées entre 1977 et 1980 dans le cadre de ce qu'Antoine Prost (1984) appelle un « néo-natalisme¹⁸ », avec notamment comme mesure emblématique le « million Giscard », allocation post-natale versée à l'occasion d'une troisième naissance¹⁹. D'autres préoccupations, davantage familialistes, jouent également un rôle, variable au cours du temps, sur l'évolution des prestations familiales, mais sans en être à l'origine (encadré 1).

Les premières mesures n'ont pas de visée nataliste : elles répondent à des objectifs de rémunération et de fidélisation des travailleurs. L'État employeur joue un rôle d'avant-garde à cet égard (I.1). Les « sursalaires familiaux » accordés par les employeurs du secteur privé, plus tardifs, restent longtemps anecdotiques (I.2). Leur développement est plus tardif, à partir des années 1920 avec la mise en place des premières caisses de compensation, encouragée par la loi. Cette évolution est alors voulue par une partie du patronat, notamment les grandes entreprises, afin de limiter la concurrence et les hausses de salaires, un des motifs expliquant l'opposition de la CGT (I.3).

1.1. L'État employeur, précurseur dans la mise en place de prestations pour ses agents chargés de famille

Le secteur public a mis en place dès le XIX^e siècle des compléments de rémunération pour ses agents ayant des enfants. Ces mesures matérielles qui concernent l'État employeur pour ses agents ou pour les employés des entreprises publiques ou des secteurs stratégiques contrôlés par l'État s'inscrivent dans un souci de fidélisation des agents.

L'antériorité de la fonction publique, *via* certaines administrations publiques, est aujourd'hui largement attestée (Montès, 1997, 2004), comme elle l'est pour les pensions de retraite. Les premières « indemnités pour charge de famille » datent de 1860 au bénéfice des marins du ministère de la Marine. Ces indemnités s'étendent dans la seconde moitié du XIX^e siècle à d'autres administrations avec une accélération entre 1908 et 1914 alors que les rares sursalaires du secteur privé sont anecdotiques (voir *infra*). Cette diffusion est favorisée par les mesures législatives visant à

17. Ce code est marqué par la création d'une prime de naissance, d'une prestation de mère au foyer, la baisse des prestations aux familles avec un et deux enfants et la forte hausse pour celles ayant au moins trois enfants (voir *infra*, II.2).

18. Des démographes montrent que la baisse des naissances qui inquiète alors est imputable à la baisse de la part des familles d'au moins trois enfants et préconisent de mettre la priorité au troisième enfant. L'objectif nataliste peut-être qualifié de « néo » parce que les mesures ne passent plus par la recherche d'un retrait durable d'activité des mères comme auparavant (l'allocation de salaire unique est supprimée en 1978).

19. Bien d'autres mesures prises à la même époque répondent à un objectif nataliste, visant en particulier à favoriser les troisièmes naissances : réforme du complément familial avec augmentation des aides aux familles nombreuses ou avec un enfant en bas âge ; augmentation du taux des AF plus importante pour les familles nombreuses ; augmentation de la durée du congé de maternité à partir des naissances de rang 3 ; extension de l'allocation vieillesse des mères de famille (cotisations versées gratuitement pour la retraite) à davantage de familles avec trois enfants ; demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant pour le quotient familial de l'impôt sur le revenu, etc.

généraliser les traitements pour les fonctionnaires, avec la mise en place d'une forfaitisation des traitements caractérisée par l'existence de grilles et de barèmes. Dès 1917, ces indemnités sont définitivement étendues à tous les fonctionnaires sous un plafond de ressources, puis rapidement alignées sur le régime le plus avantageux, celui des militaires. Elles sont enfin allouées à tous les fonctionnaires sans condition de ressources dès 1919²⁰. L'employeur public donne ainsi l'exemple en la matière. Après la première guerre mondiale, dans le secteur privé, seules sont concernées les entreprises des secteurs stratégiques, quasi-publics ou sous très fort contrôle public, tels les mines, l'énergie ou les transports ferrés (Montès, 1994). Les initiatives dans les autres entreprises privées sont balbutiantes.

Le narratif qui sera ensuite porté dès l'entre-deux guerres par les Chrétiens sociaux de la création des « allocations familiales » à l'initiative du catholicisme social, de sa conception du salaire et de la famille, *via* les patrons bienveillants, ne résiste pas à une analyse chronologique des faits.

Après la seconde guerre mondiale, les prestations pour les fonctionnaires prennent l'appellation de l'actuel « supplément familial de traitement » (STF)²¹. Le STF n'est pas financé par des cotisations, mais directement, comme le traitement, *via* le budget de l'État. Même s'il résulte de la loi commune et a fait l'objet d'une uniformisation, le STF demeure un élément de la rémunération du fonctionnaire et ne peut être considéré comme un dispositif d'assurance sociale. Il est évidemment conditionné au fait d'être employé comme fonctionnaire et, en ce sens, il comporte une dimension « contributive ». Il comporte également une autre dimension « contributive » puisqu'il peut exister un lien de proportionnalité entre son montant et le niveau du traitement²².

1.2. Les sursalaires familiaux dans le secteur privé : des compléments de salaires à la discrétion de l'employeur

Si la mise en place de premiers sursalaires familiaux dans le secteur privé doit sans doute à la philanthropie de certains employeurs, il ne faut pas exagérer l'importance de cette « légende dorée » (Ceccaldi, 1957). Il est ainsi souvent fait grand cas des rares initiatives prises à partir de 1884 par des patrons inspirés par des idées opposées à la Révolution et prônant l'entente entre patrons et ouvriers, les idées de Frédéric Leplay

20. Loi du 18 octobre 1918.

21. Le STF a été créé par la loi du 14 septembre 1941, abrogé par l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental, puis rétabli par l'ordonnance du 6 janvier 1945 concernant les traitements des fonctionnaires de l'État. Le STF est cumulable avec les prestations familiales auxquelles les fonctionnaires ont alors accès.

22. Jusqu'à aujourd'hui : si l'on met à part la situation d'un fonctionnaire avec un seul enfant qui reçoit un montant forfaitaire négligeable (2,29 euros par mois), à partir de deux enfants, le STF comprend toujours une part fixe minimale et une part variable basée sur le traitement.

(*La réforme sociale*, 1864), puis celles de la doctrine sociale de l'Église affirmée avec l'encyclique *Rerum Novarum* du pape Léon XIII en 1891²³. Il s'agit en particulier de permettre au travailleur de remplir son « devoir sacré de nourrir et d'entretenir ses enfants » que la nature impose au père de famille. Parmi les premières initiatives est souvent mis en avant le « supplément familial au salaire » prôné par Léon Harmel, patron d'une importante filature champenoise qui créa en 1891 une « caisse de famille » pour l'attribution de suppléments familiaux à ses employés ayant des enfants à charge. Ces initiatives, à la discrétion de quelques employeurs, souvent dans une logique de patronage des ouvriers, vont cependant rester exceptionnelles (Comité d'histoire de la sécurité sociale, 1996a). Une quarantaine d'entreprises seulement sont concernées à la veille de la première guerre mondiale, quand les indemnités versées par les employeurs publics ont déjà été généralisées. Ces premiers suppléments familiaux ne résultent pas d'une mutualisation de ressources affectées à des caisses de compensation. Versés par l'employeur, ils sont partie intégrante de la rémunération salariale.

Après la première guerre mondiale émerge l'idée de caisses de compensation entre employeurs, c'est-à-dire un début de mutualisation et d'institution organisée. En 1918 à Lorient, à l'initiative d'Émile Marcesche, et à Grenoble, à l'initiative d'Émile Romanet, directeur d'établissements métallurgiques. Ce dernier est souvent présenté comme l'« inventeur » des « allocations familiales » compte tenu de son rôle (Dreyfus, 1965 ; Proust, 2017). Après avoir enquêté sur les conditions de vie de ses employés, il décide de verser dès 1916 une modique « bonification familiale » aux membres du personnel de l'entreprise ayant des enfants de moins de 13 ans, de « 0,20 franc par jour et par enfant²⁴ ». Mais, afin d'éviter une concurrence déloyale et « pour donner avant que l'on nous réclame par la grève » dans un contexte de forte contestation sociale (insurrections ouvrières), il convainc cinq industriels de créer en 1918 une caisse de compensation servant à financer ces suppléments de salaire. Une caisse voit aussi le jour à la même époque à Roubaix-Tourcoing, si bien qu'après la première guerre mondiale, il n'existe que trois ébauches de caisses rassemblant une poignée d'entreprises. Ces caisses constituent un premier embryon de financement collectif et mutualisé. La mesure s'effectue cependant toujours sur une base volontaire dans le cadre du pouvoir patronal, et les montants sont minimaux.

23. « Que l'ouvrier et le patron fassent tant et de belles conventions qui leur plaira, qu'ils tombent d'accord notamment sur le chiffre du salaire. Au-dessus de leur volonté il y a une loi de justice naturelle plus élevée et plus ancienne. À savoir que le salaire ne doit pas être insuffisant à faire subsister l'ouvrier sobre et honnête. »

24. Il est à noter que le montant de cette bonification ne dépend pas du montant du salaire de l'ouvrier, et correspond à seulement 3,6 % du salaire de l'industrie (estimé à 5,50 francs par jour).

1.3. Les caisses patronales de compensation à partir des années 1920 : un instrument destiné à limiter les hausses de salaires et à réguler la concurrence

Des organisations patronales vont promouvoir la mise en place de caisses de compensation comme moyen de contenir les revendications salariales. Les sursalaires aux ouvriers peuvent en effet répondre aux intérêts bien compris des entreprises voulant limiter les exigences plus élevées des salariés chargés de famille et, plus secondairement, comme avec d'autres accessoires aux salaires, voulant fidéliser la main-d'œuvre. Il s'agit, comme l'indique le président du syndicat des entrepreneurs de travaux publics de France au début des années 1920, d'« une solution propre à enrayer la perpétuelle inflation des salaires et à combattre la vie chère » (Montès, 1994).

Pour les mêmes raisons, la CGT est hostile à ces initiatives des grandes entreprises comme l'attestent ses nombreuses positions prises dans les années 1920²⁵. Elle y voit un dangereux substitut à des hausses de salaires auquel elle oppose le principe « à travail égal, salaire égal ». Ce n'est pas la seule raison. Les caisses patronales sont au centre d'un conflit de pouvoir autour de la mise en place et du contrôle des futures assurances sociales. Durant la période d'élaboration de la loi de 1928 sur les assurances sociales, la CGT voit dans ces nouvelles caisses de compensation patronales un contre-feu face aux revendications de mise en place d'assurances sociales gérées par les intéressés eux-mêmes.

Une proposition de loi d'un député tendant à instituer le sursalaire familial est déposée le 24 février 1920. Elle conduit à la loi du 19 décembre 1922 sur la « stipulation d'allocations familiales dans les cahiers des charges de travaux publics des collectivités publiques ». Il s'agit de la « première expérience de réglementation administrative en matière d'allocations familiales » dans le secteur privé (Montès, 1994). Cette loi est oubliée dans la plupart des publications sur l'histoire de la politique familiale²⁶. Dans un contexte marqué par le poids important des petites entreprises pratiquant les très bas salaires, elle répond aux préoccupations des grandes entreprises du BTP en faisant obligation de cotiser à des caisses patronales pour le versement de sursalaires familiaux pour toute entreprise voulant soumissionner aux marchés publics, alors très nombreux pour reconstruire le Nord et l'Est de la France ravagés par la guerre. Il s'agit d'orienter la concurrence en leur faveur. Les grandes entreprises poussent, ou au moins pour beaucoup se rallient, à l'adoption du principe du sursalaire familial combiné avec l'institution de caisses de compensation, car elles y voient une opportunité de limiter les hausses de salaire et d'écarter la concurrence des petites entreprises. La loi du 19 décembre 1922, en n'imposant que les contours du cadre réglementaire, laisse au

25. Il n'est pas fait référence dans ce texte aux positions de la CGT-U. Celle-ci, communiste révolutionnaire, s'opposait à la mise en place des assurances sociales comme à toutes les formes d'accompagnement du système capitaliste.

26. Elle est à peine mentionnée dans l'ouvrage du Comité d'histoire de la sécurité sociale (1996a).

patronat du BTP le soin de mettre en place des allocations familiales et de gérer ses propres contradictions, ce qui bloque le développement rapide du système.

Il en va de même dans les autres secteurs dès lors que le système de caisses patronales de compensation se met en place sur une base volontaire. Le nombre de caisses locales et sectorielles se développe lentement, de 130 en 1924 à 246 en 1933, et le nombre d'ouvriers concernés de 950 000 à 2 425 000, soit moins de quatre ouvriers sur dix, alors que la généralisation dans la fonction publique a déjà plus de quinze ans. Les ouvriers ou employés concernés appartiennent plutôt aux grandes entreprises. À l'état de libéralité patronale, gérées par des caisses inter-entreprises très attachées à leur liberté de gestion, les prestations restent très faibles, bien inférieures à ce qui se pratique dans le secteur public.

II. La lente mise en place d'une assurance sociale singulière (1932-1939)

La loi de 1932 pose les principes d'une assurance sociale en rendant obligatoire l'affiliation à une caisse patronale pour le versement d'allocations familiales²⁷ (II.1). Sa mise en œuvre est cependant très ralentie. Face aux limites rencontrées, des modifications importantes sont prises à la fin des années 1930 qui conduisent à une profonde transformation de la configuration des prestations familiales (II.2).

II.1. Les éléments d'une assurance sociale posés par la loi de 1932

Dans le contexte de mise en place des assurances sociales par les lois de 1928 et 1930, fondées notamment sur le principe d'obligation de cotisation des employeurs²⁸, la loi de 1932 généralisant les allocations familiales dans le secteur privé est adoptée après deux propositions de loi, un projet de loi et trois ans de débats²⁹. Elle rend obligatoire les allocations familiales, en fait l'adhésion des employeurs à une caisse de compensation patronale pour tous les ouvriers et employés de l'industrie, du commerce, des professions libérales et de l'agriculture. Il s'agit notamment de relancer la croissance des créations de caisses de compensation qui s'est très fortement ralentie.

La loi prévoit des allocations pour les salariés dès le premier enfant, pour tout enfant de moins de 14 ans (16 ans en cas d'étude ou d'apprentissage). Elle prévoit un taux minimum de l'allocation, fixé par arrêté du ministre du Travail dans chaque département, soit pour l'ensemble des professions, soit pour chaque catégorie professionnelle. Au-delà de ce taux plancher, les montants sont décidés par les caisses de compensation

27. Loi dite Landry du 11 mars 1932 « modifiant les titres III et V du livre I^{er} du Code du travail et l'article 2101 du Code civil ».

28. Un autre grand principe de ces lois d'assurance sociale est d'instituer la liberté d'affiliation de l'employeur à la caisse de son choix, voire la liberté d'en créer une qui lui convienne.

29. Loi dite Landry du 11 mars 1932, précitée.

patronales, tout comme les taux de cotisation applicables. Les cadres, alors peu nombreux, ne sont pas concernés par la loi.

La gestion des caisses professionnelles reste patronale. Cependant, contrairement à ce que souhaitent les organisations patronales, leur compétence est départementale. Dans la foulée des lois sur les assurances sociales, la logique territoriale l'emporte donc sur la logique professionnelle. La loi relance le mouvement d'adhésion patronale aux caisses. L'attitude des petits patrons vis-à-vis des allocations se modifie dans les années 1930. L'opposition s'atténue car, dans le contexte de crise, la baisse des salaires directs peut être facilitée par une compensation partielle au moyen des sursalaires familiaux.

La généralisation est toutefois très progressive. Les décrets d'application – une vingtaine s'échelonnant de 1933 à 1937 – étendent lentement ce principe à tous les départements et toutes les professions³⁰. L'obligation légale est en outre faiblement respectée en raison de la sous-administration sociale. Au début de 1936, les trois quarts des entreprises, particulièrement les petites, ne sont toujours pas inscrites (Ceccaldi, 1957) et seuls 3,5 millions d'enfants de moins de 14 ans sur 10 millions bénéficient des allocations (Cova, 1997)³¹.

Dans chaque département, le barème du taux des allocations est fixé selon les catégories professionnelles, ce qui crée de fortes disparités. Le montant dépend du niveau du salaire. Il existe 117 barèmes différents en avril 1937, et les écarts des montants vont de 1 à 6.

La CGT se rallie finalement au principe des allocations familiales au moment où la loi est sur le point d'être adoptée, d'abord à reculons en 1931, estimant qu'il est inutile de s'y opposer parce que « les allocations sont entrées dans les mœurs » et que « le mieux est de les généraliser en limitant leur caractère nocif », puis pleinement une fois la loi de 1932 adoptée, en demandant « que les organisations ouvrières aient droit de participation et de contrôle dans les organismes de gestion » (Comité d'histoire de la sécurité sociale, 1996a). Friot (1998) analyse ce changement d'attitude, perceptible à partir de 1932 mais surtout manifeste à la Libération, du fait de la rupture initiée par la loi : le dispositif se généralisant des employés de l'État et de la grande entreprise vers les petites entreprises, les allocations familiales constituent des jalons pour construire un

30. Les mines et la métallurgie depuis le 1^{er} octobre 1933 (décret du 12 août 1933), l'automobile depuis le 1^{er} février 1934 (décret du 16 décembre 1933), les instruments de musique depuis le 1^{er} juillet 1934 (décret du 15 mars 1934), les marchands en gros de quincaillerie et de fournitures industrielles depuis le 1^{er} octobre 1934 (décret du 4 mai 1934), les carrières depuis le 1^{er} juillet 1934 (décret du 19 mai 1934), les fabriques de roues de voitures, de brouettes, d'accessoires en bois, les marchands de cuirs et peaux, de métaux, de matériaux de construction depuis le 1^{er} octobre 1934 (décret du 20 juillet 1934), les professions médicales partir de janvier 1935 (décret du 20 juillet 1934). Le décret d'extension aux salariés agricoles est pris seulement en 1937.

31. On peut faire l'hypothèse que cette faible mise en œuvre de l'obligation légale vient aussi de la gestion purement patronale des caisses de compensation. L'enjeu de la mise en place de caisses, si ce n'est dirigées par les intéressés, mais au moins cogérées également par les représentants des salariés, comme ce sera le cas avec les Caisses d'allocations familiales (Caf) après 1945, visait aussi à rendre les « allocations familiales » davantage effectives, afin de – au risque de l'anachronisme ici – lutter contre le non-recours.

dispositif de salaire indirect des ouvriers, leur permettant de soustraire une partie de leurs revenus aux aléas du salaire direct. Elles vont par ailleurs forcer le patronat à se rallier définitivement aux assurances sociales. Alors que les assurances sociales (maladie, vieillesse) progressent très lentement, voire périssent s'agissant de la retraite, jusqu'à la Libération, les allocations familiales connaissent une croissance des entreprises adhérentes, du nombre d'allocataires et du montant des prestations (voir *infra*, III). Pour les organisations syndicales, les prestations familiales financées par des cotisations procurent une *sécurité* sociale, une conquête désormais à défendre et améliorer.

Avec la loi de 1932, les différentes dimensions « contributives » possibles d'une assurance sociale, mutualisée et obligatoire, sont remplies sur le papier : financement des prestations par recettes affectées (cotisations), affiliation sur la base du travail, montants des prestations liés aux cotisations. Le caractère obligatoire du système est cependant assez théorique dans la mesure où il faudra attendre le lendemain de la seconde guerre mondiale pour qu'il devienne pleinement appliqué. L'obligation est en outre relative dès lors que le système relève d'une gestion patronale pour décider des niveaux des cotisations et des prestations. Enfin, la loi entame déjà le mouvement qui élargit le droit aux prestations au-delà des salariés en emploi, puisqu'elle prévoit le maintien des allocations familiales en cas d'accident du travail lors des périodes d'incapacité temporaire et d'incapacité permanente (voir *infra*).

II.2. Des insuffisances de la loi de 1932 aux profonds changements de la fin des années 1930

Plusieurs éléments conduisent à des profonds changements à la fin des années 1930. La nouvelle configuration qui en résulte marque encore actuellement le système des prestations.

Les changements trouvent d'abord leurs origines dans les insuffisances de la loi de 1932 sur plusieurs points : faible développement des caisses ; part importante des entreprises et des salariés non couverts ; faibles montants de prestations décidés par les caisses patronales tenus seulement de respecter un minimum ; grands écarts des montants selon les professions et les régions ; travailleurs non salariés non concernés.

Une première réponse intervient avec un décret-loi du 12 novembre 1938 qui étend les prestations aux familles agricoles, ne fait plus dépendre les montants des allocations du salaire de la personne et fixe le minimum de cotisations patronales à 5 % des salaires afin de permettre un accroissement substantiel des allocations en poussant les caisses à s'aligner sur les plus généreuses d'entre elles.

La seconde réponse va être le « décret relatif à la famille et la natalité française », dit « Code de la famille ». Il est adopté sans réel débat le 29 juillet 1939 dans un climat marqué par la montée des préoccupations nationalistes et natalistes, qui prend même des

accents catastrophistes au lendemain de la conférence de Munich de 1938 (Prost, 1984). De nombreux discours et textes comparent les naissances, et les hommes en âge de porter les armes, avec les pays voisins et en particulier l'Allemagne. Avec le « Code de la famille », pour la première fois l'idéologie nataliste a véritablement un impact sur les prestations familiales. Dans sa partie consacrée à la période 1938-1945 de son « histoire des prestations familiales », Ceccaldi (1957) considère « l'objectif démographique » comme une « nouvelle tendance ». Le Comité d'histoire de la sécurité sociale (1996a) qualifie la période à partir de 1935 d'« émergence des préoccupations démographiques ». Le Code de la famille est de fait la victoire des *lobbys* natalistes et familiaux avec la prise en compte de leurs principales demandes (Chauvière, Bussat, 2000 ; De Luca Barrusse, 2009).

Le Code de la famille unifie au niveau national le barème des allocations familiales (AF), ôtant la fixation, au-delà d'un montant plancher, à la discrétion de la caisse patronale. Le montant est indépendant du niveau du salaire du travailleur depuis le décret-loi de novembre 1938 mais il est cependant différencié entre communes de plus ou de moins de 2 000 habitants, et entre départements, puisque les taux de prestations s'appliquent à un salaire moyen départemental. Le « Code » étend les AF aux non-salariés de l'agriculture et aux autres travailleurs indépendants.

Une nouvelle prime de naissance d'un montant important, égal à deux fois le salaire de référence servant de base aux prestations familiales (200 %), est attribuée à la première naissance à condition qu'elle intervienne dans les deux années qui suivent le mariage (elle est versée en deux fractions égales, l'une à la naissance, l'autre six mois plus tard).

Marque supplémentaire de la volonté nataliste, le barème des AF devient progressif et non plus proportionnel au nombre d'enfants : les AF au premier enfant sont supprimées, le barème pour deux enfants est diminué à 10 % de la base de calcul (contre 15 % dans le décret-loi de 1938) et le supplément à partir du troisième enfant ouvre droit à un supplément plus important de 20 %.

La question des femmes au foyer, fortement portée par les mouvements familiaux et catholiques, est également au centre de la réforme. L'encyclique *Quadragesimo Anno* (1931) du pape Pie XI demande en effet que les femmes restent au foyer : « C'est à la maison avant tout ou dans les dépendances de la maison et parmi les activités domestiques, qu'est le travail des mères de famille ». La CFTC qui, avec les catholiques sociaux et les mouvements familialistes et natalistes, avait déjà soutenu la loi de 1932, demande lors de son congrès de 1934 de majorer les allocations familiales lorsque la mère reste à la maison afin d'y favoriser sa présence (Cova, 1997). Un début de réponse à cette revendication figure dans un décret d'application du 12 novembre 1932 qui autorise les caisses à verser sur une base volontaire un tel complément. La caisse de Roubaix-Tourcoing est la première à le faire en 1933, mais les caisses concernées sont seulement une vingtaine en 1938, sur près de 400.

Le « Code de la famille » rend la mesure obligatoire avec la création d'une allocation de la mère au foyer (AMF) dans les communes de plus de 2 000 habitants. D'un montant de 10 % du salaire de base, elle est due pour l'enfant unique jusqu'à ce que celui-ci ait atteint l'âge de 5 ans, et, s'il y a plusieurs enfants, tant que le dernier n'a pas dépassé l'âge de 14 ans. Elle double le montant des prestations versé à un couple avec deux enfants. Il s'agit d'un tournant important, familialiste et nataliste, consistant à encourager le couple marié dans lequel l'épouse n'exerce pas d'activité rémunérée.

L'effectivité des « allocations familiales » créées par la loi de 1932, en particulier leur caractère obligatoire, est renforcé par les réformes de la fin des années 1930, notamment l'imposition d'un taux de cotisation minimum et de taux des prestations en pourcentage d'un salaire départemental fixés au niveau national. Le Code de la famille innove également en matière de financement, puisque si les prestations restent principalement financées par les cotisations, ce n'est pas le cas de la prime de naissance pour « les chefs de famille appartenant à la population non active », à la charge de l'État. Ce dernier prend également en charge les deux tiers des prestations versées aux familles agricoles et « jusqu'aux deux tiers » pour les travailleurs non salariés de l'industrie, du commerce et des professions libérales. De ce point de vue, l'absence après la Libération de financement de la nouvelle Sécurité sociale par d'autres recettes que les cotisations a plutôt relevé de l'exception tenant à l'impraticabilité d'une autre option en raison du déficit colossal de l'État (Dreyfus *et al.*, 2006). Dans l'histoire des assurances sociales, la situation la plus commune est celle d'un financement complétant les cotisations par d'autres ressources.

III. L'importance croissante du système des prestations familiales dans les années 1940

Le système des prestations familiales prend de l'ampleur dans les années 1940, mais son architecture, telle que fixée par le Code de la famille de 1939, ne connaît pas de changement notable sous le régime de Vichy puis à la Libération (III.1). Les prestations familiales prennent une place effective et symbolique de plus en plus importante, avec des montants revalorisés, dans un contexte où tous les autres revenus sont laminés par l'inflation (III.2). Elles sont dès les années 1930, mais plus encore dans les années 1940, étendues bien au-delà des seules personnes en emploi et font l'objet d'une acceptation sociale très forte avec, dans une période pourtant marquée par de fortes difficultés économiques, un triplement du taux de cotisation affecté à leur financement (III.3).

III.1. Une architecture inchangée, des montants fortement améliorés

Pour ce qui concerne les mesures matérielles en direction des familles, les travaux soulignent la continuité entre la III^e République et le régime de Vichy puis entre ce dernier et la IV^e République.

Encadré 2 - Les modifications du système de prestations familiales de 1940 à 1944

En 1942, la condition d'âge de l'enfant pris en compte pour les prestations familiales est étendue de la fin de la scolarité ou de l'obligation scolaire (donc au maximum jusqu'à 14 ans révolus) à 20 ans si le jeune effectue des études régulières absorbant tout son temps, et jusqu'à 17 ans pour les apprentis.

L'allocation de salaire unique (ASU) remplace l'allocation de mère au foyer en 1941, sauf pour certaines catégories dont les agriculteurs pour lesquels elle demeure (loi du 29 mars 1941). Elle est étendue à d'autres catégories : elle n'est plus réservée aux communes de plus de 2 000 habitants, elle est étendue aux familles avec un seul enfant ayant plus de 5 ans et aux mères qui assument seules la charge d'un enfant naturel. Réservée initialement aux familles fondées sur le mariage (enfants légitimes, légitimés ou adoptés), elle est étendue aux enfants naturels français par la loi du 6 juillet 1943. Les limites d'âge des enfants sont également élargies, jusqu'aux 15 ans de l'enfant unique et 17 ans (voire 20 ans si études ou apprentissage) s'il y a au moins deux enfants. L'autre forte modification est l'augmentation de son taux : d'un taux unique de 10 % du salaire de base pour l'AMF à 20 % pour l'ASU pour les familles avec un seul enfant de moins de 5 ans (réduit à 10 % si cet enfant a plus de 5 ans et jusqu'à 15 ans, sauf si la mère est seule), de 10 à 25 % pour les familles de deux enfants et de 10 à 30 % pour les familles de trois enfants et plus. Ces hausses sont toutefois à relativiser dans un contexte où le salaire de base départemental servant au calcul n'est pas revalorisé et où l'inflation est forte. L'ASU est aussi étendue au taux de 10 % aux jeunes couples sans enfant pendant les deux premières années du mariage (loi du 17 novembre 1941).

Toutes les prestations familiales - AF, ASU, prime de naissance - bénéficient de la revalorisation du salaire de base départemental servant de base au calcul du montant, qui est triplé entre 1939 et 1944 : +13 % en janvier 1942, +32 % en janvier 1944, doublement en août 1944¹. En outre, le taux des AF au quatrième enfant et aux suivants passe en 1944 de 20 à 30 %.

Les familles bénéficient également de nouvelles réductions d'impôts et abattements fiscaux en fonction du nombre d'enfants à charge, et en corollaire, une taxe de compensation familiale est réservée aux personnes sans enfant - célibataires, divorcés, veufs et couples mariés depuis plus de deux ans (Bordeaux, 2001)².

1. Taux d'évolution calculés à partir du salaire mensuel de base du département de la Seine. Un rapport en 1942 évalue la hausse générale des prestations distribuées entre 1939 et 1942 dans l'ensemble des caisses à 52 %, correspondant à une charge moyenne de la masse salariale des entreprises de 7,61 % en 1941 à 10 % en 1942 (Bordeaux, 2001).

2. Lois des 9 novembre 1940, 14 mars 1942 et 24 octobre 1942.

La politique publique pétainiste en matière familiale promeut la famille traditionnelle par ses aspects moralisateurs et normatifs, voire répressifs vis-à-vis de tout ce qui s'en écarte (Muel-Dreyfus, 1996)³². Reste que, malgré la propagande du régime et ses « faux semblants » (Capuano, 2009), c'est la stabilité qui prévaut en matière de soutien matériel. L'époque voit de nombreux progrès en matière de mise en œuvre du Code de la famille s'agissant des prestations familiales, telle la mise en place d'une carte du salaire moyen départemental pour le calcul des allocations et un début d'unification des caisses de compensation (Bordeaux, 2001). Les prestations sont conservées et la configuration générale du système des prestations n'est pas modifiée. Les montants des prestations sont augmentés, notamment l'allocation de mère au foyer qui devient allocation de salaire unique (ASU) en 1941, ce qui accentue la promotion de la mère au foyer entamée par le Code de la famille de 1939 (encadré 2).

Le passage du régime de Vichy à la IV^e République est également marqué par une très forte continuité sur le système des prestations (Capuano, 2009)³³. L'ordonnance du 17 octobre 1944 valide les actes de l'État français en matière sociale et revalorise les montants. Les principales dispositions existantes sont reprises et améliorées avec la loi du 22 août 1946. Les AF, l'ASU et la prime de naissance, rebaptisée allocation de maternité, voient leur montants fortement revalorisés et leur périmètre élargi (encadré 3). Avec les fortes améliorations apportées à l'ASU, le système encourage, encore plus fortement qu'auparavant, le modèle familial inégalitaire du couple formé de « monsieur gagne-pain » et de « madame au foyer » (Fragonard, Marc, 2017)³⁴. Ce système a d'importantes répercussions sur la place et l'emploi des femmes et, plus généralement, renforce les inégalités entre hommes et femmes (Martin, 1998).

Alors que le projet initial prévoyait de fondre les « allocations familiales » dans l'ensemble de la Sécurité sociale, elles conservent finalement leur autonomie, avec des caisses séparées, les caisses d'allocations familiales (Caf) et des taux de cotisation propres. C'est le résultat d'un combat de tranchée de quelques spécialistes démocrates-chrétiens, au grand dam de Pierre Laroque (Valat, 2001) et de la CGT (Béthouart, 2012)³⁵. Les Caf sont construites sur une base territoriale, le plus souvent le niveau départemental, sans

32. À titre d'illustration, quelques mesures législatives : loi du 11 octobre 1940 interdisant l'embauche des femmes dans la fonction publique ; loi du 2 avril 1941 sur le divorce ; loi du 15 février 1942 qui fait de l'avortement un crime contre la société, l'État et la race et la rend passible de la peine de mort.

33. De nombreux travaux ont montré la continuité de nombreuses politiques publiques, avec, parmi les facteurs, la continuité institutionnelle et la stabilité des acteurs. La protection sociale ne fait pas exception, avec la reprise de pans entiers des dispositifs décidés sous la III^e République puis sous Vichy dans la nouvelle Sécurité sociale créée à la Libération (Hesse, Le Crom, 2001 ; Dreyfus *et al.*, 2006).

34. Renforcé aussi avec la création du quotient familial dans l'impôt pour toutes les familles avec la loi de finances pour 1945, remplaçant les mesures fiscales issues du Code de la famille de 1939 qui, si elles visaient les familles d'au moins 3 enfants et dissuadaient les célibataires à le rester et les couples de ne pas avoir d'enfants, étaient plutôt neutres au regard du travail du « second apporteur » de revenus.

35. L'autonomie des Caf sera confirmée par la loi du 21 février 1949.

Encadré 3 - Les améliorations du système des prestations familiales à la Libération

Des revalorisations des prestations sont décidées pour rattraper la perte de pouvoir d'achat durant la guerre. L'ordonnance du 17 octobre 1944 augmente fortement avec effet au 1^{er} septembre les prestations familiales (sans toucher aux taux mais *via* la revalorisation des références sur lesquelles les taux s'appliquent)¹. Une ordonnance du 28 septembre 1945 applicable à compter du 1^{er} août fait passer le taux de la base mensuelle des AF pour les familles de 10 à 12 et de 30 à 36 % respectivement pour les familles de deux et trois enfants, et double les salaires départementaux servant de base au calcul. Enfin, le taux des AF passe en 1946 de 12 à 20 % et de 36 à 50 %. Les montants varient donc uniquement selon le nombre d'enfants, sous réserve de différenciations géographiques du fait des salaires de base départementaux à partir desquels sont calculés toutes les prestations². Ces salaires de base sont également revalorisés de 26 % en 1946.

L'ASU, lorsque l'épouse ne travaille pas, est non seulement pérennisée dans la suite de la loi de 1941, mais son taux passe en 1946 de 10 à 20 % du salaire de base pour une famille avec un seul enfant, de moins de 5 ans (et au-delà de 5 ans, si l'allocataire est isolé ou que le conjoint est infirme) et il reste à 10 % au-delà de 5 ans sinon³. Il passe de 25 à 40 % pour une famille de deux enfants et de 30 à 50 % pour trois enfants et plus. La hausse est considérable. La promotion du modèle de la mère au foyer n'a alors jamais été aussi forte. L'ASU n'est pas étendue aux indépendants (elle le sera, sous la forme d'une allocation de mère au foyer à partir du milieu des années 1950).

La prime de naissance est rebaptisée allocation de maternité. Elle est toujours réservée aux familles françaises. S'il s'agit du premier enfant, la naissance doit intervenir dans les deux ans à compter du mariage ou bien la mère ne doit pas avoir plus de 25 ans (ces conditions sont supprimées par une loi du 2 août 1949). Pour les naissances suivantes, elles doivent intervenir dans les trois ans suivant la précédente. La loi du 7 août 1948 élargit l'allocation de maternité au deuxième enfant si la naissance intervient dans les trois ans à compter du mariage (même si c'est plus de trois ans depuis la première naissance), au troisième enfant dans les trois années suivant la deuxième naissance ou les six années suivant la première naissance ou les huit ans à compter du mariage. Au-delà de trois enfants, plus aucune condition ne s'applique. L'allocation de maternité n'est pas calculée en fonction du salaire de référence jusqu'en 1955 : son montant en valeur nominale est donc maintenu à son niveau de 1948.

Enfin, des allocations prénatales sont créées, conditionnées à la déclaration de grossesse et aux consultations prénatales et versées en trois fois après chacun des



examens prénataux. Leur montant est égal au montant des prestations (AF et ASU) auxquels la naissance donne droit, ce qui fait qu'elles croissent plus que proportionnellement avec le rang de l'enfant (comme les AF) et qu'elles sont très supérieures lorsque la femme ne travaille pas (situation donnant droit à l'ASU).

-
1. Augmentation de 80 % des montants de la prime de naissance, de l'ASU et des AF pour les familles de deux et trois enfants et de 50 % pour les familles de plus de trois enfants.
 2. Selon le rapporteur de la loi de 1946, le salaire de base était de 4 500 francs dans le département de la Seine, 2 800 en province et même 2 300 dans certains départements ruraux. Des abattements de zone étaient appliqués afin déjà de limiter les écarts au niveau des montants des prestations familiales (Comité d'histoire de la sécurité sociale, 1996a).
 3. Pour dégager des moyens pour la nouvelle allocation de logement, l'ASU est supprimée au 1^{er} janvier 1949 pour les familles d'un enfant de plus de 10 ans.

distinctions selon les professions³⁶. Le maintien de caisses séparées des autres risques a des conséquences sur les conseils d'administration : à la différence de ceux des caisses d'assurance sociale du régime général (maladie et vieillesse) composés au trois quarts de représentants des salariés, ceux des Caf sont composés seulement pour moitié de représentants syndicaux, un quart étant attribué au patronat et un quart à la nouvelle Union nationale des associations familiales (Unaf), qui se voit reconnaître par l'État un monopole de la représentation des intérêts des familles. On peut faire l'hypothèse que le remplacement de caisses à gestion patronale par des caisses gérées ou contrôlées par d'autres acteurs, dont les représentants des salariés, ont favorisé une meilleure effectivité du système par rapport à l'avant-guerre.

III.2. La place croissante des prestations familiales dans les revenus des familles

Depuis 1938, le principe est d'indexer les prestations familiales sur le « salaire mensuel de base » du département, base de calcul des allocations familiales³⁷. Ce principe est réaffirmé avec la loi du 20 mai 1946. Pour le département de la Seine, la base est égale à 225 fois le salaire horaire minimum du manoeuvre ordinaire de l'industrie des métaux de la région parisienne. Il est parlant que, dans l'actuel Code de la Sécurité sociale, l'article sur l'indexation de l'actuelle base mensuelle des allocations familiales (BMAF) figure encore dans une rubrique intitulée « Établissement du salaire de base », marquant le fondement salarial originel des prestations familiales.

36. Leur nombre passe de 399 avant-guerre à 111.

37. Les variations selon les départements perdureront jusqu'au début des années 1970.

Cependant, en pratique, l'indexation en fonction du salaire de base est erratique et incomplète. Elle connaît beaucoup d'entorses, y compris après la loi de 1946³⁸. Même si elle avait été respectée, l'indexation sur les salaires n'aurait en outre pas été plus favorable durant les années 1940 en comparaison d'une indexation sur les prix car les salaires ont augmenté beaucoup moins rapidement que l'inflation.

Le graphique 1 examine l'évolution de 1939 à 1951 du pouvoir d'achat de la base de calcul des prestations familiales, ainsi que des principales prestations familiales (département de la Seine)³⁹. Le pouvoir d'achat de la base de calcul baisse fortement. Le pouvoir d'achat des prestations aurait évolué aussi défavorablement sans des décisions d'augmentation des taux des prestations, décidées concomitamment avec des augmentations des taux de cotisations. En 1946, les AF retrouvent leur pouvoir d'achat de 1939 en raison du relèvement du taux appliqué à la base de calcul. À partir de 1945, leur pouvoir d'achat s'effrite de nouveau, malgré les améliorations apportées, en raison de l'envolée de l'inflation, supérieure à l'évolution des salaires nominaux (et secondairement du fait d'une revalorisation incomplète vis-à-vis des salaires). En 1950, le pouvoir d'achat des AF est plus faible qu'en 1939, de 20 points de moins pour un couple avec deux enfants, de 33 points de moins avec trois enfants. Et c'est surtout grâce aux relèvements du taux appliqué à l'allocation de salaire unique (ASU) que le pouvoir d'achat de l'ensemble des prestations versées aux couples monoactifs, c'est-à-dire des AF majorées de l'ASU, était en 1950 supérieur à celui de 1939 : de 31 points avec deux enfants et de 4 points avec trois enfants⁴⁰.

Le graphique 2 présente le poids des prestations familiales au regard d'indicateurs de revenus. Ce poids, qui a déjà augmenté lors des réformes de 1938-1939 (voir *supra*, II.2), s'est encore accru durant la période de guerre, dans un contexte de baisse générale des revenus réels. Pour un couple monoactif de trois enfants, l'ensemble composé des AF et de l'ASU (allocation de mère au foyer avant 1941) passe entre 1939 et 1945 de 52 à 119 % du revenu disponible brut par unité de consommation (de 25 à 58 % pour un couple avec deux enfants). Ce ratio s'effrite ensuite, pour s'établir à 54 % en 1950 (33 % pour un couple avec deux enfants), à un niveau supérieur à celui atteint en 1939 (et bien supérieur à celui de 1938). Pour la famille ouvrière moyenne, à l'époque un couple mono-actif avec

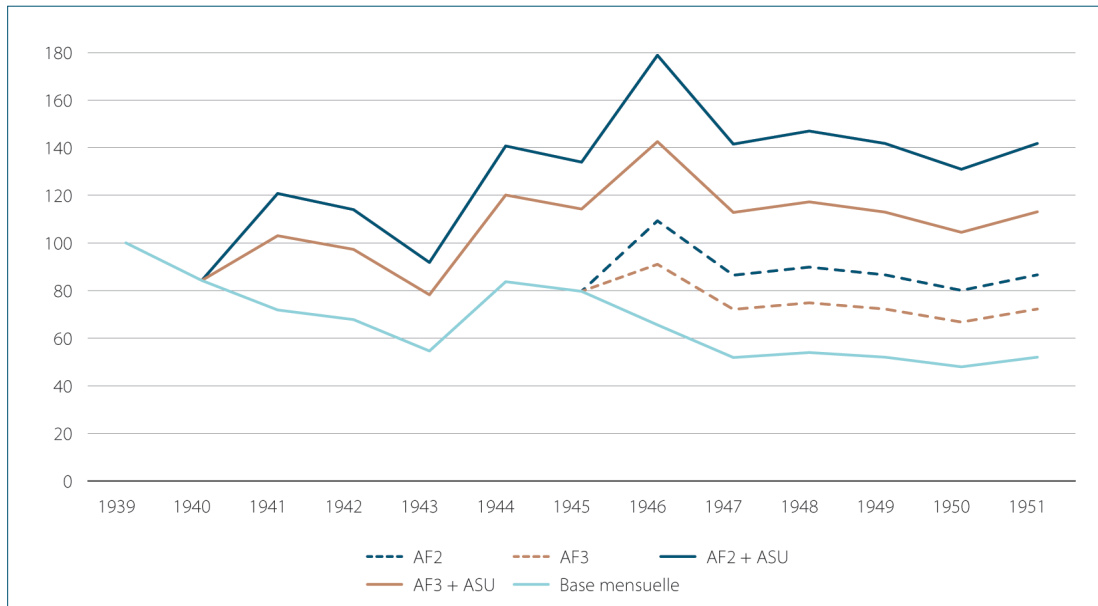
38. Dès 1947, la première année suivant la loi de 1946, il semble que la règle ait été interprétée de façon restrictive par le gouvernement, le coefficient 225 ayant été appliqué au salaire minimum d'embauche, et non au salaire minimum garanti normalement. Rapidement, il est également décidé que le salaire de base peut être fixé par décision administrative et non pas refléter l'évolution effective des salaires (loi du 25 juin 1947). En outre, différents artifices ou décisions *ad hoc* permettent de ne pas suivre l'indexation sur les salaires, ces entorses devenant systématiques après 1950. Examinant les évolutions entre 1946 et 1955, Ceccaldi et Blondeau (1955) concluent que « les prestations ont été, dans l'ensemble, revalorisées suivant les prix mais non suivant les salaires, du jour où ceux-ci ont monté plus vite ».

39. Cette analyse est reprise de travaux effectués dans le cadre d'un rapport pour le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA, 2021).

40. L'allocation de logement familiale créée en 1948 n'est pas prise en compte dans ces calculs.

Graphique 1 - Pouvoir d'achat de différents types d'allocations familiales (1939-1951)

Base 100 en 1939



Note : AF2 allocations familiales pour 2 enfants ; AF3 : allocations familiales pour 3 enfants ; ASU : allocation de salaire unique (allocation de la mère au foyer pour les années 1939 et 1940) ; Base mensuelle : base de calcul des prestations familiales (département de la Seine).

Source : calculs de l'auteur à partir des barèmes.

trois enfants, les prestations familiales représentent à la fin des années 1940 autant que le salaire direct. Cette augmentation n'est toutefois qu'en partie imputable à une indexation, par ailleurs incomplète, sur le salaire mensuel de base. Elle s'explique principalement par la création de l'ASU en 1941 puis sa forte revalorisation en 1946⁴¹ et par une très forte majoration du taux des AF par rapport à la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) en 1946⁴². S'y adjoignent les nouvelles prestations prénatales créées en 1946 puis la nouvelle allocation logement familiale (ALF) créée en 1948 et réservée aux familles⁴³, première prestation familiale accordée sous condition de ressources.

41. Pour les salariés, l'ASU a remplacé en 1941 l'allocation de mère au foyer (AMF) créée en 1939 (l'AMF perdurera longtemps, notamment pour les agriculteurs). L'AMF était égale à 10 % du salaire mensuel de base (SMB) pour les mères au foyer vivant dans les communes de plus de 2 000 habitants et ayant un enfant de moins de 5 ans. Le montant est porté par l'ASU en 1941 à 25 % du SMB pour deux enfants et 30 % pour trois enfants, sans limite aux 5 ans du plus jeune enfant. En 1946, il passe à 20 % pour un enfant, 40 % pour deux enfants, 50 % pour trois enfants, quand les allocations familiales en représentaient 20 % pour le deuxième enfant et 30 % pour le troisième. Pour une famille avec deux enfants, la hausse du taux entre 1939 et 1946 est de +300 %.

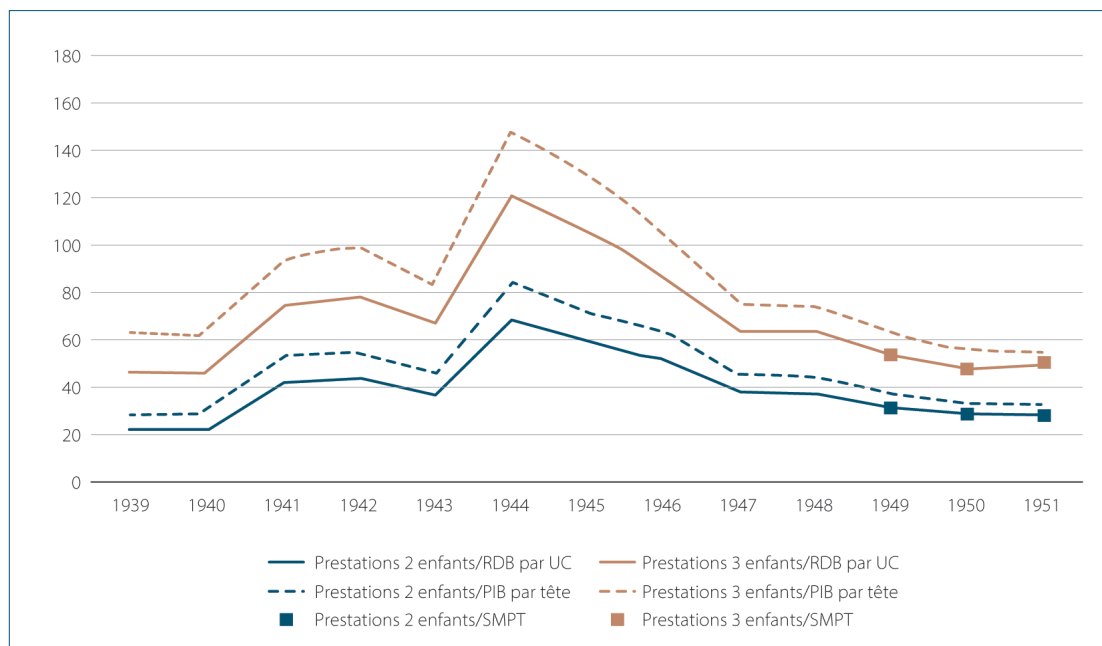
42. De 12 à 20 % de la base mensuelle pour les familles de deux enfants, et de 36 à 50 % pour les familles de trois enfants.

43. Initialement elle était réservée aux familles de deux enfants au moins et ayant une activité professionnelle salariée ou indépendante. La loi du 2 août 1949 l'étend aux jeunes ménages mariés sans enfant bénéficiant de l'ASU et à tous les allocataires (toutes les personnes percevant une prestation familiale, une dernière exigence qui sera levée en 1972).

Les prestations familiales reçues par les ménages bénéficient donc, entre 1939 et 1950, d'une hausse du pouvoir d'achat, et leur niveau au regard d'indicateurs de richesse a également tendance à augmenter (graphiques 1 et 2). Cette augmentation peut sembler minime, mais il faut la remettre dans son contexte. Elle intervient dans une période où les salaires réels ont fortement baissé et où tous les autres revenus, par exemple les pensions de retraite, ont été laminés par l'inflation. Durant les années 1940, les prestations familiales prennent une importance considérable dans le budget des familles et dans les représentations communes. Il en résulte un attachement fort pour un dispositif permettant aux familles de se soustraire en partie aux aléas du salaire direct et de garantir une plus grande sécurité économique.

**Graphique 2 - Prestations familiales par rapport au niveau de vie moyen, au PIB par tête et au salaire moyen par tête (1939-1951)
- couples mono-actifs avec deux et trois enfants**

En %



Note : les prestations prises en compte sont les allocations familiales et l'allocation de salaire unique (allocation de la mère au foyer en 1939 et 1940) versées dans le département de la Seine.

RDB par UC : revenu disponible brut par unité de consommation, indicateur permettant de suivre l'évolution du niveau de vie ;

PIB par tête : produit intérieur brut par tête ;

SMPT : salaire moyen par tête, indicateur de revenu du travail défini comme la masse salariale brute versée par les employeurs rapportée au nombre de salariés.

Source : calculs de l'auteur à partir des barèmes et des données de comptabilité nationale. Les données sur le SMPT ne sont disponibles qu'à partir de 1949.

III.3. Une extension de la population éligible : l'effacement du lien avec l'emploi dès les années 1940

Dans la loi de 1932, le montant des sursalaires dépend du niveau des salaires. Et pour y être éligible, il faut être en emploi : une journée d'absence vaut en principe une journée d'allocations familiales en moins. La cotisation sociale d'un salarié revêt donc un caractère personnel directement articulé avec la prestation. La loi de 1932 a cependant déjà entamé une brèche dans ce schéma en étendant les prestations aux personnes en incapacité temporaire ou permanente totale. Par ailleurs, est peu à peu ôtée la possibilité de les supprimer en cas d'absences courtes.

Dès 1938, les prestations sont étendues aux indépendants agricoles et leur montant est dissocié du niveau des cotisations pour ne dépendre que du nombre d'enfants à charge. Elles sont rapidement étendues aux autres familles, y compris celles ne cotisant pas voire n'ayant jamais travaillé ou cotisé. Dès l'avant-guerre, et sans condition, à « toutes les familles rurales françaises », à tous les travailleurs indépendants ainsi qu'aux personnes (anciennement salariées) en incapacité permanente partielle pour accident du travail et aux chômeurs partiels.

La population éligible est de nouveau fortement élargie sous le régime de Vichy. De nombreuses décisions marquent en effet dès cette époque « l'avancée vers des allocations familiales “universelles” rompant presque totalement la relation avec le travail de l'ayant-droit » (Bordeaux, 2001)⁴⁴. Pour les chômeurs partiels, les allocations réduites d'abord au prorata des heures chômées sont maintenues intégralement, et également en cas de chômage total dès 1940. En 1941 et 1942, elles sont maintenues aux titulaires d'une pension d'invalidité temporaire ou permanente, à ceux qui justifient d'une incapacité de travail d'au moins les deux tiers, à tous les chômeurs, en cas de maladie ou de maternité, aux travailleurs en congés payés, à ceux privés de travail par l'exode, aux veuves.

Cette « extension du nombre des bénéficiaires relevant d'une rupture avec le travail effectif » (Bordeaux, 2001) est une des raisons du ralliement du mouvement ouvrier à partir des années 1930. Albert Gazier, un des *leaders* de la CGT clandestine et futur ministre SFIO des Affaires sociales explique ainsi en juin 1943 tout l'intérêt de ce qu'il nomme le « second salaire » ou « salaire social » :

« Le salaire social a commencé par être intimement lié au salaire et s'en est progressivement différencié. En 1930, les indemnités d'assurances sociales n'étaient versées qu'aux salariés qui justifiaient d'une certaine durée de travail. Les allocations familiales de 1932 étaient payées par journée de travail. Aujourd'hui, tout assuré bénéficie des assurances sociales du seul fait qu'au cours des trois mois antérieurs à la maladie il a

44. Lois des 9 septembre 1940, 11 octobre 1940, 18 novembre 1940, 15 février 1941, 29 mars 1941 ; décrets du 25 mars 1941, 3 février 1942, 9 septembre 1942.

occupé un emploi salarié, même un seul jour, ou a été inscrit à un office du travail. Le chômeur, le malade, l'invalidé, le vieillard, touchent les mêmes allocations familiales que le salarié qui travaille. Bien plus, les allocations familiales sont payées à des personnes qui n'ont jamais travaillé, aux veuves de salariés notamment. L'État prélève ainsi, par voie d'impôts ou de cotisations, sur le revenu national, une part sans cesse croissante, qui est redistribuée en raison des besoins de certains individus et non d'après la production individuelle. Le mouvement ouvrier doit comprendre le sens profondément humain de cette évolution et ne pas s'opposer, comme il l'a fait quelquefois, dans le passé, à des mesures qui marquent un progrès de la civilisation⁴⁵. »

Les dispositions visant à étendre les AF bien au-delà des seuls salariés en activité sont reprises à la Libération. La loi 46-1835 du 22 août 1946 pose même le principe d'attribution des prestations familiales à « toute personne (...) résidant en France, ayant à sa charge (...) un ou plusieurs enfants résidant en France ». Ce principe de généralisation est immédiatement mis en œuvre pour les allocations de maternité. Pour les autres prestations, AF, ASU, allocations prénatales, la condition d'activité professionnelle est formellement maintenue, mais en sont exonérées les veuves, les femmes seules (ou vivant dans leur famille) ayant la charge d'au moins deux enfants et même toutes les personnes dans l'incapacité d'exercer un travail, une situation qui peut s'interpréter largement et se prouver par tout moyen. Un décret précise que sont déjà présumées en faire partie, sans justification particulière, les personnes en congé maladie ou maternité, celles en arrêt suite à un accident du travail, les invalides assurés sociaux, les accidentés du travail en incapacité permanente, les personnes victimes d'une maladie professionnelle, les titulaires d'une pension ou allocation de vieillesse, tous les chômeurs inscrits⁴⁶. De fait, la quasi-généralisation des prestations familiales est atteinte dès cette époque. Si, au niveau du Code de la Sécurité sociale, toute référence explicite à une condition d'activité pour l'octroi des prestations est supprimée en 1978⁴⁷, le sens à accorder à cette date est à relativiser très fortement. Elle ne fait qu'entériner un fait acquis bien auparavant, à tel point que la modification textuelle dans les années 1970 n'a pas été suivie de changement perceptible du nombre des bénéficiaires. Les prévisions au moment de cette réforme tablaient sur une hausse totalement imperceptible d'un allocataire pour 40 000 allocataires, soit 0,0025 % (Steck, 2012)⁴⁸. Si on considère qu'il y a incohérence à financer les prestations familiales par des cotisations au motif que les prestations peuvent bénéficier à des non-cotisants, cette incohérence existe donc de fait depuis la création de

45. A. Gazier, « Le second salaire », *Lettre syndicale bimensuelle*, n° 14, 15 juin 1943 (cité in Hesse, Le Crom, 2001).

46. Décret du 11 décembre 1946.

47. Loi 75-574 du 5 juillet 1975 tendant à la généralisation de la Sécurité sociale (la généralisation au 1^{er} janvier 1978 a été annoncée par la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale commune à tous les Français).

48. Selon un rapport de l'Igas, cette condition conduisait en 1967 à rejeter seulement un chargé de famille sur 10 000, ce qui signifie que 99,99 % étaient déjà couverts à l'époque (Comité d'histoire de la sécurité sociale, 1996b).

la Sécurité sociale. S'en étonner, c'est ignorer l'histoire des assurances sociales ainsi que l'objectif de généralisation ou universalisation fixé à la Sécurité sociale en 1945 (Dreyfus *et alii*, 2006).

Conclusion : un financement par cotisation, une extension rapide de la couverture aux situations hors emploi

Avant 1932, l'absence de tout caractère obligatoire des mesures discrétionnaires des entreprises en direction de leurs salariés écarte toute possibilité de pouvoir parler d'assurances sociales, même à partir des années 1920 quand un embryon de mutualisation débute avec des caisses de compensation patronales et des cotisations affectées. La CGT s'y oppose alors, les considérant comme un instrument patronal pour peser sur les salaires et organiser un contre-feu à ses revendications de mises en place d'assurances sociales non patronales.

La CGT se rallie au principe des allocations familiales après la loi de 1932 et surtout après la seconde guerre mondiale. Elle a obtenu les assurances sociales dont le patronat ne voulait pas, avec un salaire socialisé, déconnecté du salaire accordé par l'employeur. Ce « second salaire » est le premier élément tangible d'une « sécurité sociale » revendiquée ou proclamée : à partir de 1938, les prestations familiales fortement revalorisées et garanties, même dans des situations hors travail, vont constituer une part de plus en plus importante des revenus des familles ouvrières.

L'examen de l'évolution du système jusqu'aux années 1940 permet de souligner l'origine salariale des prestations familiales et leur construction en tant qu'assurance sociale face au risque d'être confronté à des charges supplémentaires liées aux enfants. Le principe d'obligation d'affiliation et de cotisation pour les employeurs est acté avec la loi de 1932 mais sa mise en œuvre prend beaucoup de temps. Le droit aux allocations familiales est initialement réservé aux seuls ouvriers et employés au travail mais très rapidement il est étendu à des non-cotisants. Le montant des allocations familiales au départ fonction du niveau de salaire devient forfaitaire et dépend du nombre d'enfants à partir de 1938.

Les employeurs auraient préféré contrôler l'attribution des AF, comme c'était le cas avant 1932, en les réservant aux seuls salariés en emploi, voire aux seuls le méritant à leurs yeux. Si après la loi de 1932, l'action discrétionnaire patronale s'exerce encore, cette possibilité est supprimée en 1939. Enfin, si après la loi de 1932, les caisses patronales fixent librement le montant des sursalaires au-dessus d'un plancher minimal et décident des taux de cotisation, ce n'est plus le cas ensuite. Le décret de novembre 1938 impose un taux de cotisation minimal et le Code de la famille de 1939 unifie les barèmes avec des taux nationaux exprimés en pourcentage d'un salaire de base départemental.

Les prestations se sont effectivement développées dès lors qu'elles sont devenues obligatoires, dans le courant des années 1930 quand la loi de 1932 se met peu à peu en place, et surtout à partir du moment où un niveau minimal du taux de cotisation, de 5 %, est imposé en 1938 dans le but de faire converger vers le haut les montants des prestations versées par les caisses de compensation patronales. Ce taux qui s'applique alors à la partie du salaire inférieure à un plafond, celui de la Sécurité sociale après 1945, est unifié au niveau national puis considérablement augmenté : 12 % en juillet 1946, 12,5 % en octobre 1946, 13 % en octobre 1947, 14 % en mars 1948, 16 % en octobre 1948, 16,75 % en octobre 1951.

Ces très fortes augmentations, et leur forte acceptation sociale, s'est pourtant opérée à une époque où la situation économique était au plus mal. Cette acceptation peut s'expliquer par la mise en place d'une assurance sociale, certes bâtie sur la solidarité professionnelle avec un financement par cotisation, mais ayant rapidement eu pour visée la généralisation au-delà du seul périmètre des cotisants. Cette évolution n'est pas un accident ou une malfaçon dans la construction de cette assurance sociale qui aurait dû être limitée aux seules personnes contribuant au financement et aurait dû en éliminer tout élément de « solidarité ». Cette évolution a été explicitement voulue dès la Libération, par les auteurs du plan français de Sécurité sociale. Il s'agit alors de « suivre les principes de Beveridge [généralisation] avec les méthodes de Bismarck [cotisation] », selon l'expression de Palier (2002). Pour Pierre Laroque, la condition de cotisation pour l'accès aux prestations doit en effet disparaître une fois incluse toute la population dans le régime unique de Sécurité sociale. De ce point de vue, ce programme est déjà accompli, ou quasiment, dès les années 1940, s'agissant des « allocations familiales », alors que ce sera bien plus tardif pour d'autres risques. À la fin des années 1940, les prestations familiales constituent la première réalité tangible de cette nouvelle Sécurité sociale à visée universelle dont elles représentent la moitié des dépenses.

Références bibliographiques :

- Barbier J.-C., Théret B. (2009), *Le système français de protection sociale*, Paris, La Découverte.
- Béthouart B. (2012), « Histoire avant 1967 », in Béthouart B., Steck P. (dir.), « Prestations familiales : une histoire française », *Cahier d'histoire de la sécurité sociale*, n° 6, Comité d'histoire de la sécurité sociale.
- Bordeaux M. (2001), « Le soutien économique aux familles : entre séduction et contrainte », in Hesse P.-J., Le Crom J.-P. (dir.), *La protection sociale sous le régime de Vichy*, Rennes, PUR, p. 85-120, <https://doi.org/10.4000/books.pur.15998>.
- Capuano C. (2009), *Vichy et la famille : réalités et faux-semblants d'une politique publique*, Rennes, PUR.
- Cardi C. (2015), « Les habits neufs du familialisme. Ordre social, ordre familial et ordre du genre dans les dispositifs de soutien à la parentalité », *Mouvements*, n° 82, p. 11-19, <https://doi.org/10.3917/mouv.082.0011>.
- Ceccaldi D. (1957), *Histoire des prestations familiales en France*, Paris, UNCAF.
- Ceccaldi D., Blondeau J. (1955), « Évolution comparée des prestations familiales, des salaires et des prix depuis 1946 », *Population*, vol. 10, n° 4, p. 705-711, <https://doi.org/10.2307/1525260>.
- Chauvière M., Bussat V. (2000), *Famille et codification : le périmètre du familial dans la production des normes*, Paris, La Documentation française.
- Comité d'histoire de la sécurité sociale (1996a), « Les problèmes de l'enfance, de la maternité et de la famille », in *La Sécurité sociale, son histoire à travers les textes. Tome II, 1870-1945*.
- Comité d'histoire de la sécurité sociale (1996b), *La Sécurité sociale, son histoire à travers les textes. Tome III, 1945-1981*.
- Concialdi P., Isidro L., Math A., Naji I. (2023), *Le financement de la protection sociale : contributions sur la notion de contributivité*, Rapport de l'Agence d'objectifs de l'Ires pour la CFE-CGC, juin, <https://bit.ly/3MgxdFu>.
- Cova A. (1997), *Maternité et droits des femmes en France : XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Anthropos.
- Da Silva N. (2022), *La bataille de la Sécu. Une histoire du système de santé*, Paris, La Fabrique.

- De Luca Barrusse V. (2009), « La revanche des familles nombreuses : les premiers jalons d'une politique familiale (1896-1939) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 2, n° 1, p. 47-63, <https://doi.org/10.3917/rhps.002.0047>.
- Donzelot J. (1977), *La police des familles*, Paris, Minuit.
- Dreyfus M., Ruffat M., Viet V., Voldman D. (2006), *Se protéger, être protégé : une histoire des assurances sociales en France*, Rennes, PUR, <https://doi.org/10.4000/books.pur.6879>.
- Dreyfus P. (1965), *Émile Romanet, père des allocations familiales*, Paris, éditions Arthaud.
- Fragonard B., Marc C. (2017), « Les évolutions majeures des aides aux familles ayant de jeunes enfants depuis 1945 », *Revue française des Affaires sociales*, n° 2, p. 282-300, <https://doi.org/10.3917/rfas.172.0282>.
- Friot B. (1998), *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Paris, La Dispute.
- Guillaud E., Zemmour M. (2023), « Les trois dimensions de la contributivité dans les assurances sociales contemporaines », *La Revue de l'IRES*, n° 110-111, p. 73-102.
- HCFEA (2021), *L'évolution des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale – Bilan des réformes des vingt dernières années*, Rapport adopté par le Conseil de la famille le 30 mars, <https://bit.ly/3QzCdrp>.
- Hesse P.-J., Le Crom J.-P. (dir.) (2001), *La protection sociale sous le régime de Vichy*, Rennes, PUR, <https://doi.org/10.4000/books.pur.15988>.
- Le Bras H. (1993), *Marianne et les lapins : l'obsession démographique*, Paris, Hachette.
- Martin C. (2014), *Être un bon parent : une injonction contemporaine*, Rennes, Presses de l'EHESP, <https://doi.org/10.3917/ehesp.mart.2014.01>.
- Martin J. (1998), « Politique familiale et travail des mères de famille : perspective historique 1942-1982 », *Population*, vol. 53, n° 6, p. 1119-1153, <https://www.cairn.info/revue-population-1998-6-page-1119.htm>.
- Math A. (2023), « Le rôle joué par le financement dans l'évolution de la politique familiale depuis 1950 », *La Revue de l'IRES*, n° 110-111, p. 189-223.

- Montès J.-F. (1994), « La nécessité d'une première réglementation en allocations familiales », *Recherches et Prévisions*, n° 37, p. 27-39, <https://doi.org/10.3406/caf.1994.1647>.
- Montès J.-F. (1997), *Mémoires des systèmes d'allocations familiales (volume I) : d'une genèse composite à l'impératif d'un consensus social (juin 1793-décembre 1914)*, Paris, Cnaf.
- Montès J.-F. (2004), *Les fondements des systèmes français d'allocations familiales*, Thèse de doctorat en sociologie, Versailles-St Quentin en Yvelines, <https://www.theses.fr/2004VERS008S>.
- Muel-Dreyfus F. (1996), *Vichy et l'éternel féminin : contribution à une sociologie politique de l'ordre des corps*, Paris, Éditions du Seuil.
- Palier B. (2002), *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, Puf, <https://doi.org/10.3917/puf.palie.2005.01>.
- Prost A. (1984), « L'évolution de la politique familiale en France de 1938 à 1981 », *Le Mouvement social*, n° 129, p. 7-28, <https://doi.org/10.2307/3778858>.
- Proust J.-M. (2017), « L'histoire oubliée des allocations familiales », *Slate.fr*, 8 mars, <https://bit.ly/49dMWyL>.
- Renard D. (1995), « Intervention de l'État et genèse de la protection sociale en France (1880-1940) », *Lien social et politiques*, n° 33, p. 13-26, <https://doi.org/10.7202/005223ar>.
- Ronsin F. (1980), *La Grève des ventres. Propagande néo-malthusienne et baisse de la natalité en France (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, Aubier, <https://doi.org/10.3917/aubi.ronsi.1980.01>.
- Rosental P.-A. (2010), « Politique familiale et natalité en France : un siècle de mutations d'une question sociétale », *Santé, Société et Solidarité*, n° 2, p. 17-25, <https://doi.org/10.3406/oss.2010.1408>.
- Steck P. (2012), « Histoire de 1967 à 2009 », in Béthouart B., Steck P. (dir.), « Prestations familiales : une histoire française », *Cahier d'histoire de la Sécurité sociale*, n° 6, Comité d'histoire de la sécurité sociale.
- Talmy R. (1962), *Histoire du mouvement familial en France (1896-1939)*, Union nationale des caisses d'allocations familiales.
- Valat B. (2001), *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967) : l'État, l'institution et la santé*, Paris, Economica.