

UNION NATIONALE DES ASSOCIATIONS FAMILIALES

# Familles

## Quatre-vingts mots-clés

Avec la participation de  
Paul Yonnet



ESF  
éditeur

192102

36

Union des Familles 1993-1994

# Familles

## Quatre-vingts mots-clés

1993-1994 : 1993 à cinquante ans

Union des Familles Paul Yvon

Union des Familles 1993-1994 : 1993 à cinquante ans

Union des Familles 1993-1994

Union des Familles 1993-1994 : 1993 à cinquante ans

Union des Familles 1993-1994 : 1993 à cinquante ans

80R  
117966

DL- 05 12 1995 38331

Photographie de couverture : *La famille Shudi*, Marcus Tuschert, Londres, National Portrait Gallery. NPG/Giraudon.

© 1995, UNAF - ESF éditeur

UNAF - 28, place Saint-Georges 75009 Paris / ESF éditeur - 17, rue Viète 75017 Paris  
ISBN 2 7101 1131 4

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L.122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple ou d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou ses ayants droit, ou ayants cause, est illicite » (art. L. 122-4). Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Union Nationale des Associations Familiales

# Familles Quatre-vingts mots-clés

*1945-1995 : l'UNAF a cinquante ans*

Avec la participation de Paul Yonnet



Cet ouvrage collectif a été rédigé sous la direction de Paul Yonnet, responsable de département à l'UNAF.

Nos remerciements vont à Ghislaine Anglès d'Auriac, Murielle Bourgeois, Nicolas Brun, Ghislaine Castillon du Perron, Cécile Dequeker, Jean-Louis Dubelloy, Nicole Dumont, Fatima El Ouezzani, Jean Getti, Bruno Juigner, Elisabeth Luisin-Pagnod, François Mahieux, Hélène Marchal, Marilia Mendès, Geneviève Michaud, Bernard Morlet, France Picard, Colette Simon, Simone Sitbon, ainsi qu'aux services d'études et de documentation et aux services administratifs du secrétariat général de l'UNAF et du CIFOT. Nous remercions également Jean Billet, Hubert Brin, Roger Burnel, Louis Cassette, Chantal Lebatard, Pierre Madaule, Noëlle Marotte, Joseph Niol, Barthélémy Trimaglio. Dans des délais fort brefs, Tony Anatrella a eu la gentillesse de revoir le texte de la conférence qu'il avait donnée à l'UNAF sur l'identité sexuelle. Enfin, ce manuscrit n'aurait pu être établi sans l'efficacité méticuleuse de Véronique Raveneau-Yonnet.



# SOMMAIRE

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| Introduction                                                   |    |
| <i>Cinquante ans</i> , Roger Burnel, président de l'UNAF ..... | 11 |

## ARTICLES

|                                                                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Accession à la propriété .....                                                                               | 15 |
| Accidents domestiques, sécurité .....                                                                        | 18 |
| Action civile .....                                                                                          | 18 |
| Action sociale des caisses d'allocations familiales .....                                                    | 21 |
| Adoption .....                                                                                               | 22 |
| Aide à domicile .....                                                                                        | 24 |
| Aide sociale .....                                                                                           | 25 |
| Aide au logement .....                                                                                       | 26 |
| Aménagement du territoire .....                                                                              | 35 |
| Association nationale pour l'information sur le logement .....                                               | 38 |
| Autorité parentale .....                                                                                     | 39 |
| Autoroutes de l'information .....                                                                            | 42 |
| Avortement .....                                                                                             | 44 |
| Banlieues .....                                                                                              | 47 |
| Besoins de l'adolescence .....                                                                               | 47 |
| Besoins de l'enfance .....                                                                                   | 51 |
| Bioéthique .....                                                                                             | 56 |
| Budgets-types de l'UNAF .....                                                                                | 58 |
| Caisses d'allocations familiales .....                                                                       | 63 |
| Chômage .....                                                                                                | 63 |
| Cifot .....                                                                                                  | 65 |
| Commission de classification des œuvres cinématographiques .....                                             | 65 |
| Commission de surveillance et de contrôle des publications<br>destinées à l'enfance et à l'adolescence ..... | 68 |
| Compensation des charges familiales .....                                                                    | 73 |
| Congé-représentation .....                                                                                   | 75 |
| Conseil économique et social .....                                                                           | 75 |
| Consommation .....                                                                                           | 80 |
| Coût familial de l'enfant .....                                                                              | 83 |
| Décentralisation .....                                                                                       | 86 |
| Déclaration des droits de la famille .....                                                                   | 88 |

|                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Démographie.....                                                               | 89  |
| Démographie et politique familiale.....                                        | 94  |
| Dépendance.....                                                                | 95  |
| Divorce.....                                                                   | 95  |
| Drogues.....                                                                   | 96  |
| École.....                                                                     | 97  |
| Économie et vie familiale.....                                                 | 97  |
| Emploi.....                                                                    | 101 |
| Enfance déficiente à la personne handicapée (de l').....                       | 104 |
| Enseignement.....                                                              | 107 |
| Étrangers.....                                                                 | 110 |
| Europe.....                                                                    | 114 |
| Euthanasie.....                                                                | 114 |
| Évolution des mœurs et du droit familial.....                                  | 115 |
| Fête des mères.....                                                            | 117 |
| Filiation.....                                                                 | 120 |
| Fiscalité.....                                                                 | 124 |
| Homosexualité.....                                                             | 128 |
| Identité sexuelle.....                                                         | 130 |
| Immigration.....                                                               | 134 |
| Journées d'études (colloques et congrès).....                                  | 135 |
| Location de logement.....                                                      | 136 |
| Logement.....                                                                  | 140 |
| Logement des plus défavorisés.....                                             | 140 |
| Logement social.....                                                           | 142 |
| Majorité civile et civique à la convention des droits de l'enfant (de la)..... | 147 |
| Maltraitement (des enfants).....                                               | 149 |
| Mariage.....                                                                   | 150 |
| Médaille de la famille française.....                                          | 151 |
| Minimum vital.....                                                             | 152 |
| Modes d'accueil de la petite enfance.....                                      | 156 |
| Orientation scolaire.....                                                      | 160 |
| Pauvreté et exclusion.....                                                     | 166 |
| Place Saint-Georges, Paris IX <sup>e</sup> (28.).....                          | 167 |
| Politique familiale : individualité et globalité.....                          | 169 |

|                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Politique du temps .....                                                       | 171 |
| Politique de la ville .....                                                    | 172 |
| Présidents (de l'UNAF) .....                                                   | 176 |
| Prestations familiales .....                                                   | 176 |
| Prix Nestlé .....                                                              | 195 |
| Problème foncier (le) .....                                                    | 196 |
| Qualité du logement .....                                                      | 197 |
| Réforme des régimes matrimoniaux .....                                         | 202 |
| Régulation des naissances et contraception .....                               | 206 |
| Représentation familiale dans les structures de la sécurité sociale (la) ..... | 209 |
| Rythmes scolaires .....                                                        | 221 |
| Santé .....                                                                    | 223 |
| Sectes .....                                                                   | 225 |
| Services publics marchands .....                                               | 226 |
| Services sociaux et familiaux des UDAF .....                                   | 228 |
| Sida .....                                                                     | 229 |
| Solidarité entre les générations .....                                         | 231 |
| Statut parental .....                                                          | 237 |
| Télématique .....                                                              | 238 |
| Télévision et radio .....                                                      | 239 |
| Temps .....                                                                    | 254 |
| Toxicomanie .....                                                              | 254 |
| Transports .....                                                               | 256 |
| Transports scolaires .....                                                     | 258 |
| Tutelles (aux prestations sociales et aux majeurs protégés) .....              | 259 |
| Vieillesse .....                                                               | 267 |
| Ville .....                                                                    | 269 |
| Viol .....                                                                     | 269 |
| Violence .....                                                                 | 269 |

## ANNEXES

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| I - Textes régissant l'UNAF .....                                       | 271 |
| • Exposé des motifs de l'ordonnance du 3 mars 1945 .....                | 271 |
| • Exposé des motifs de la loi du 11 juillet 1975 .....                  | 272 |
| • Articles 1 à 7 et 11 du Code de la famille et de l'aide sociale ..... | 273 |
| II - Les mouvements familiaux .....                                     | 277 |
| III - Déclaration des droits de la famille .....                        | 282 |





« Si la société relève de la culture, la famille représente, sur le plan de la vie sociale, une émanation de ces contraintes naturelles dont il faut bien tenir compte : sinon aucune société, et l'humanité elle-même, ne pourraient exister. Comme l'a dit Bacon au <sup>xvii</sup><sup>e</sup> siècle, l'homme n'arrive à dominer la nature qu'en se soumettant à ses lois. Aussi la société doit-elle, dans une certaine mesure, reconnaître la réalité de la famille. Et il n'est pas surprenant que, comme les géographes l'ont noté pour ce qui concerne l'utilisation des ressources naturelles, la plus grande déférence envers les lois de la nature s'observe aux deux bouts de l'échelle culturelle : chez les plus primitifs comme chez les plus civilisés. En vérité, les premiers n'ont pas les moyens de payer le prix qu'il faudrait pour s'en départir, et les seconds ont assez subi les conséquences de leurs échecs passés pour comprendre que cette déférence offre la meilleure solution. »

Claude Lévi-Strauss <sup>1</sup>

---

1. « La famille », dans *Textes de et sur Claude Lévi-Strauss*, Gallimard, coll. « Idées », 1979. Cet article a été publié pour la première fois aux États-Unis en 1956.



## INTRODUCTION

### Cinquante ans

Par ordonnance, le 3 mars 1945, le gouvernement provisoire de la République créait la représentation officielle des familles confiée à l'UNAF et aux UDAF. L'UNAF fête donc en 1995 son cinquantenaire : cinquantième anniversaire de l'ordonnance et vingtième anniversaire de la loi du 11 juillet 1975 qui, sur la demande de l'UNAF, a complété le texte initial.

La famille est du passé, du présent et de l'avenir. Les grands textes fondateurs ou régulateurs des sociétés modernes et démocratiques ne manquent pas de lui reconnaître une place et des fonctions cruciales. La Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en 1948, stipule en son article 16.3 : « La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État. » Et le préambule de la Constitution de la République française de 1946, repris par le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, déclare : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. » Pour autant, la famille n'est pas définie. Le Code civil et le Code de la famille sont muets. La famille a valeur universelle pour tous les temps, lieux et cultures. Fonder une famille est un droit essentiel qui, au long de l'histoire et selon les cultures, s'est exprimé à travers des statuts divers.

L'UNAF a cinquante ans, mais le mouvement familial français, lui, a plus d'un siècle d'existence. Fondées sur l'entraide, les premières associations familiales ont été créées autour des années 1880.

Il faut se souvenir que les conditions de vie des familles étaient très difficiles, voire misérables. Il n'y avait pas de protection sociale ni, bien entendu, de politique familiale. Les enfants étaient au travail très jeunes. La mortalité à la naissance et dans les premières années de la vie était très forte. Ainsi en était-il également pour un nombre important de mères à la naissance de leur enfant.

Progressivement, les associations familiales se sont développées et, pour la plupart, se sont groupées en mouvements. Chaque mouvement familial s'est élaboré à partir d'une référence, soit philosophique ou religieuse, soit en lien avec un choix de société, soit pour la prise en compte de conditions spécifiques de vie.

Les mouvements familiaux et les associations ont activement cherché à être reconnus par les pouvoirs publics et ont voulu les persuader de la nécessité, à la

fois au nom de la justice et de l'efficacité, de faire une politique familiale. Ils ont obtenu des résultats qui semblent aujourd'hui, pour certains, anodins mais qui pourtant furent très importants. Le principe de la compensation des charges familiales a été acquis grâce à des initiatives d'employeurs, notamment du Nord et de l'Isère, à la demande des organisations familiales. L'impulsion était donnée : on était loin du système de compensation que nous connaissons maintenant.

Pendant cette période, des responsables familiaux, tels par exemple Maurice Monsaingeon, qui sera en 1945 le premier président de l'UNAF, et Emmanuel Gounot, ont démontré notamment dans le cadre des « semaines sociales », *la nécessité d'une représentation officielle des familles* et d'un ministère de la famille : c'était en 1921.

En 1939, la France s'est dotée d'un secrétariat d'État à la famille qui a fait voter un « Code de la famille ». Le premier secrétaire d'État à la famille a été M. Pernot, responsable familial et sénateur du Doubs.

Sous l'occupation, le gouvernement de Vichy avait créé - loi du 31 décembre 1942 - une première représentation des familles. Marquée par la philosophie politique qui inspirait l'État français, cette représentation, notamment à cause de son absence de caractère démocratique, n'a pas eu de réel rôle politique. En revanche, pendant cette période, le Mouvement familial s'est employé à créer de nombreux services et réseaux de solidarité. Certains de ses militants participaient activement à la Résistance.

Pendant ce temps, à Londres et à Alger, le général de Gaulle a fait étudier comment, lorsque la libération du pays serait acquise, associer les familles à sa reconstruction civile, sociale, culturelle et économique et, au-delà, institutionnaliser une représentation de l'ensemble des familles. De ces réflexions, et des réflexions menées en parallèle par des mouvements familiaux en France, sont nées l'Union nationale des associations familiales et ses unions départementales. L'ordonnance du 3 mars 1945 qui a permis leur création est le résultat consensuel d'une double volonté, celle du gouvernement provisoire de la République et celle des mouvements familiaux et des associations. Dans l'esprit de liberté qui marque la période, cette représentation des familles est déjà frappée du sceau du pluralisme, et dans le même temps, elle ouvre une forme de représentation autre que la seule partition entre employeurs et salariés.

La loi du 31 décembre 1942 et l'ordonnance du 3 mars 1945 se sont inspirées des réflexions et travaux d'Emmanuel Gounot.

La loi du 11 juillet 1975 demandée par l'UNAF, a réformé cette ordonnance en élargissant les assises de l'UNAF et des UDAF et en les dotant de structures et de moyens mieux adaptés aux réalités familiales (prise en compte de toutes les formes de responsabilités conjugales et parentales et participation active des mouvements familiaux à la vie de l'UNAF et des UDAF).

Au plan national, l'UNAF, et au plan départemental, les UDAF, représentent officiellement, auprès des pouvoirs publics, l'ensemble des familles françaises et

l'ensemble des familles étrangères régulièrement établies en France. La nature universelle de la famille est ainsi mieux affirmée. L'UNAF et les UDAF ont la charge de défendre les intérêts familiaux moraux et matériels, c'est-à-dire, appliqués à la vie familiale, les principes humanistes de liberté, de respect des autres et de soi, de justice et de solidarité - des valeurs sur lesquelles sont fondées la Déclaration universelle des droits de l'homme, la démocratie et la République et des principes que valorisent les religions chez nous reconnues et les philosophies respectueuses de la personne. C'est en référence aux intérêts familiaux que doit se fonder toute politique familiale : respect de la dignité de la personne dans ses responsabilités familiales et prise en compte du fait que ces responsabilités s'inscrivent dans la durée.

L'UNAF et les UDAF gèrent les services de nature familiale dont les pouvoirs publics leur confient la charge. Ainsi en est-il, au principal, des services de tutelles à travers lesquels, au-delà de la gestion de près de 10 milliards de francs de prestations et de biens, les UDAF accompagnent avec conviction et compétence, grâce notamment à des personnels convaincus et formés, environ 75 000 familles et personnes isolées et leur permettent de progresser vers l'autonomie.

L'UNAF et les UDAF jouent un rôle d'intérêt général en direction des pouvoirs publics, par les avis qu'elles leur donnent, et en direction de l'ensemble des familles. Ce faisant, elles sont au service du pays. « Les familles sont les cellules originelles de la société. »

L'UNAF est constituée des UDAF et des mouvements familiaux nationaux. Chaque UDAF est composée des associations familiales et des fédérations départementales des mouvements familiaux. Aujourd'hui, près d'un million de familles adhèrent à 8 500 associations - 1 700 000 parents et 3 millions d'enfants, effectifs en croissance constante.

Le rôle des mouvements familiaux dans l'UNAF et les UDAF est important puisqu'ils reproduisent, à l'intérieur de celles-ci, le pluralisme des choix philosophiques et religieux, des situations sociologiques et sociales et les différences de statut qui modèlent la « société familiale » en France. L'UNAF, aux termes du Code de la famille (loi du 11 juillet 1975), prend en compte tous les statuts de nature familiale : couples mariés ayant un ou plusieurs enfants, couples mariés sans enfant et toute personne physique qui a la charge permanente d'un enfant. L'UNAF est « laïque », au sens fort du mot, en ceci qu'elle est respectueusement et équitablement ouverte au pluralisme des choix philosophiques, religieux et de société et à la diversité des statuts conjugaux et familiaux. C'est l'une des obligations pour représenter « l'ensemble des familles ».

Le législateur a voulu dès 1945 que chaque famille qui décide d'adhérer à l'association familiale de son choix, puisse participer, à travers l'UDAF dont cette association est membre, et en conséquence à travers l'UNAF, à la représentation officielle des familles auprès des pouvoirs publics. Le pouvoir de contribuer à la maîtrise de leur destin est ainsi donné aux familles. L'UNAF, par son architecture et ses logiques, s'inscrit dans une démarche démocratique éclairée à la lumière des valeurs humanistes et par les réalités du terrain et du quotidien.

L'UNAF, faut-il le préciser, ne fait pas la politique familiale. Celle-ci relève de la responsabilité du gouvernement et du parlement, mais aussi des conseils régionaux et généraux et des conseils municipaux, car de nombreuses mesures prises au niveau de ces diverses assemblées concernent les familles. L'UNAF et les UDAF accompagnent les responsables politiques et les administrations dans leur mission d'intérêt général en leur rappelant, avec respect mais fermeté, le rôle des familles, leurs responsabilités et leurs attentes. La loi nous en fait obligation.

Les familles sont actrices et donc partenaires de la vie économique, sociale et culturelle. Elles doivent être reconnues et respectées comme telles.

\*  
\*   \*

Cet ouvrage a pour but de rappeler en termes concrets les temps forts d'une histoire tout orientée par la conviction qu'une politique familiale ne saurait se réduire à tel ou tel aspect de la vie familiale, mais qu'elle doit prendre en compte l'ensemble de ses dimensions (économique, sociale, éducative, culturelle, environnementale, urbanistique<sup>1</sup>), ce que nous appelons une politique familiale globale. Il peut être regardé comme un manuel d'action et de doctrine familiale d'intérêt général.

Il se présente sous la forme d'une série d'articles, de dimensions, d'intentions et de formes variables, classés par ordre alphabétique, assortie d'un index, en fin de livre. Différentes annexes complètent cet ouvrage.

Ceux qui ont fait et font l'action familiale pourront feuilleter ce livre d'heures de nos actions, certains avec reconnaissance et d'autres avec la conviction d'avoir servi civiquement l'intérêt général. Nous pensons avec affection à toutes celles et tous ceux qui ont fait, à leur place, le mouvement familial.

L'action et la politique familiale s'écrivent jour après jour au long de la vie quotidienne. Une famille s'inscrit dans la durée : chacun est un maillon nécessaire de l'humanité en marche vers, nous le souhaitons, un destin de liberté, de justice et de solidarité. Tant et tant reste donc à écrire.

Une page de vie que l'on tourne n'est jamais un livre que l'on ferme.

Roger Burnel  
Président de l'UNAF

---

1. Politique d'équipement, de service et d'habitat.

# A

## Accession à la propriété

L'accession à la propriété s'est fortement développée en France à partir de la fin des années soixante. Volonté de promotion sociale par la propriété, préoccupation patrimoniale, manque d'attrait de l'offre locative effectivement accessible, difficultés d'accès au logement locatif de bonne qualité, d'une part, logique des aides de l'État d'autre part, tout concourt à orienter une large frange de la population vers l'accession à la propriété. Mais les candidats à l'accession sont loin d'être toujours à même d'en mesurer les avantages, les contraintes ou les risques, d'autant que des facteurs tels que la mobilité ou le chômage peuvent contrarier, dans le temps, la vérité d'une première solution.

Les ménages propriétaires de leur résidence principale sont désormais majoritaires en France (54 %), le logement constituant pour eux, non seulement le poste principal de leurs dépenses courantes, mais aussi l'élément majeur de leur patrimoine. Cet essor de l'accession à la propriété s'explique tant par la politique de financement du logement poursuivie par les pouvoirs publics (maintien de la construction...) que par le souhait des familles de devenir propriétaires. Face à cette demande sociale forte et à une offre incitative, il faut veiller à ne pas laisser les familles s'engager dans des opérations d'accession à la propriété qui risqueraient de les mettre dans une situation de surendettement et de compromettre leur bonheur. Puisque le logement est un droit lié au droit à la dignité, la politique de l'habitat doit s'ouvrir vers toutes les formes et statuts : accession à la propriété, locatif social et privé, logement individuel et collectif, d'où l'importance de l'information<sup>1</sup>.

Dans les années 1960 à 1975, le schéma traditionnel dominant de l'accession était celui du patrimoine-placement : le projet d'accession s'inscrivait dans un processus de thésaurisation d'une épargne préalable importante, rendue possible par le rythme de progression des revenus des ménages. Ainsi le ménage commençait éventuellement par acquérir un logement qu'il revendait pour en acheter un plus spacieux, lorsque la famille s'agrandissait ou lorsque les ressources s'élevaient. Mais dans tous les cas, le projet d'accession visait à la constitution d'un patrimoine, le logement étant bien souvent la pièce maîtresse de l'héritage transmis aux accédants.

---

1. Voir Association pour l'information sur le logement.

Dans les années quatre-vingt, on allait connaître de nouveaux profils : de 1978 à 1984, on a assisté au développement considérable de l'accession à la propriété (46,7 % de propriétaires en 1978 dont 19,9 % d'accédants et 51,2 % en 1984 dont 24,4 % d'accédants). Un grand nombre de ces accédants étaient des jeunes ménages, salariés des classes moyennes, préférant la maison individuelle neuve, le pavillon. L'achat à crédit constituait de plus en plus le mode dominant d'acquisition de la résidence principale.

Environ 490 000 ménages recourent chaque année à l'emprunt pour se loger. La réforme du logement mise en place en 1977 a permis des montants de prêts aidés plus élevés que dans l'ancien système, ce qui a entraîné la baisse du taux d'apport personnel. La charge de remboursement a été sensiblement allégée par les aides personnelles, en particulier l'Aide personnalisée au logement (APL) dont bénéficiaient les deux tiers des accédants aidés. Pour les ménages les plus modestes, bénéficiant d'un Prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP) et de l'Aide personnalisée au logement, le taux d'effort était ramené de 30 % à 21 % en moyenne. Malgré la hausse des taux d'intérêt réels et nominaux, l'accession à la propriété allait se poursuivre en grande partie grâce aux aides de l'Etat, la nature et les modalités de ces aides incitant les candidats à la propriété à s'endetter au maximum (peu ou pas d'apport personnel...).

Le financement du logement qui a reposé, pendant plusieurs années en France, essentiellement sur un système de prêts à taux fixe et à termes constants, a fonctionné très honorablement sans connaître de crise majeure... aussi longtemps que demeurèrent eux-mêmes constants un certain nombre de phénomènes, en particulier le taux d'inflation et l'indexation des salaires. La volonté affirmée des gouvernements de lutter contre l'inflation, les efforts qui ont été entrepris dans ce sens pour briser la spirale inflationniste prix-salaires, allaient mettre les ménages, qui s'étaient endettés à des taux parfois élevés, dans une situation extrêmement précaire. Dès 1982, on assiste à l'amorce de la désinflation (le taux d'inflation, 13,4 % en 1981, a atteint la valeur de 2,4 % en 1986). La solvabilité des ménages, qui reposait jusqu'alors sur les deux piliers inflation-indexation, était ainsi remise en cause.

Cette fragilité nouvelle de la situation financière des ménages endettés ne pouvait laisser indifférentes l'UNAF et les UDAF, qui constataient la croissance pré-occupante du surendettement des familles (progression et aggravation des sinistres, augmentation des impayés devant les commissions départementales de l'APL, nombreuses saisies immobilières...), surendettement qui frappait essentiellement une population modeste vers laquelle avait été drainée la majorité des aides de financement (ouvriers, employés et artisans, ayant deux enfants et plus, ne disposant bien souvent que d'un seul revenu).

Les causes de ces difficultés étaient multiples : accidents qui modifient brutalement la situation économique de l'emprunteur (chômage, maladie, divorce) ; le développement de formules de financement de l'accession à la propriété dont la progressivité des charges pesait lourdement sur les budgets modestes ; la mauvaise information prodiguée par certains professionnels qui pouvait masquer à

l'emprunteur le coût réel à long terme du crédit proposé ; les pratiques commerciales, parfois légères, des établissements de crédit et l'accumulation d'emprunts.

Cette situation alarmante a conduit l'UNAF à entreprendre des démarches auprès des pouvoirs publics et des établissements financiers.

C'est ainsi que le 7 novembre 1985, l'UNAF a signé un *protocole d'accord avec le Comptoir des entrepreneurs* (un des principaux établissements financiers distributeurs de prêts PAP) afin de venir en aide aux familles en difficulté. Cet accord avait pour objectif de permettre aux familles qui le souhaitaient d'être accompagnées dans la solution de leurs difficultés par l'UDAF : conseils, démarches, élaboration d'un plan d'apurement de la dette... Afin d'étendre les possibilités d'aide des UDAF à ces familles, un protocole analogue à celui mis en œuvre avec le Comptoir des entrepreneurs sera signé avec la Banque La Hénin en 1988. Deux UDAF signeront par la suite un accord avec la Banque UCB.

En 1986, l'UNAF participe, par l'intermédiaire de son groupe au Conseil économique et social, au rapport sur « le logement des personnes à faibles ressources ». Un rééchelonnement de la dette des accédants en difficulté est demandé. Mais la série de mesures prises par les pouvoirs publics n'a été que ponctuelle et limitée et n'a pas pu éviter l'aggravation de la situation des familles. D'où de nombreuses ventes et saisies judiciaires. En 1989, on comptait encore plus de 200 000 familles surendettées qui supportaient des mensualités de remboursement dépassant 60 % de leur revenu mensuel disponible.

L'aggravation du contexte économique et social et de la situation des familles en surendettement a amené l'UNAF, avec d'autres, à apporter sa contribution à l'élaboration d'une loi relative à « la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles », la loi du 31 décembre 1989 dite « loi Neiertz ». Cette loi, à l'initiative de Véronique Neiertz, secrétaire d'État à la Consommation, avait l'ambition sinon de résoudre le problème du surendettement, du moins d'éviter les dérapages catastrophiques. Elle est dotée d'un dispositif curatif et préventif. Le dispositif curatif doit permettre de traiter, en passant par un accord amiable, l'endettement des familles de façon globale et concertée. Quant au dispositif préventif, il a pour but de responsabiliser le prêteur et l'emprunteur et d'éviter que se reproduisent certaines erreurs du passé.

Des *commissions départementales de conciliation* ont également été mises en place afin d'examiner une procédure de règlement amiable des situations de surendettement. Les UDAF ont trouvé leur place dans ces instances afin de défendre l'intérêt des familles. Depuis la mise en place de la loi, plus de 12 000 réunions de ces commissions se sont tenues. Les représentants des UDAF se sont particulièrement impliqués dans ce travail difficile. De nombreuses sessions de formation ont eu lieu. Au-delà de ce rôle curatif, les UDAF se sont impliquées dans des actions de prévention afin d'éviter que certaines familles ne basculent dans le surendettement.

→ Voir **Logement**

## Accidents domestiques, sécurité

Le rapport de Noëlle Marotte<sup>2</sup> au nom du Conseil économique et social sur « La sécurité des produits », en 1990, a mis en évidence les préoccupations de l'UNAF, qui craignait que la mise en place d'une législation européenne minimale ne détruise les avancées de la France en ce domaine (notamment du fait de la loi du 21 juillet 1983), et souhaitait la reconduction du système de recensement européen des accidents domestiques (dit « ELHASS »), base de tout système efficace d'alerte.

Devant le nombre impressionnant des accidents mortels annuels en France (plus de 20 000), l'UNAF a insisté sur l'urgence de sensibiliser les familles et de leur dispenser une « formation » préventive, dirigée vers les jeunes mamans et les enfants à l'école. Elle a procédé à une large information dans ce but auprès des UDAF.

## Action civile

### *L'instrument*

La loi et les textes réglementaires fixent les règles de conduite dans notre société. Il est du rôle des tribunaux d'expliquer comment s'appliquent ces textes, comment ils doivent être interprétés, ou ce que l'on doit faire lorsqu'ils sont muets. Face au législatif et au réglementaire, le judiciaire constitue donc un troisième pouvoir auprès duquel l'UNAF a reçu, dès sa création, la possibilité d'intervenir.

En effet, l'ordonnance du 3 mars 1945 conférait aux unions d'associations familiales le droit, rare à l'époque, d'« exercer devant toutes les juridictions, sans avoir à justifier d'un agrément ou d'une autorisation préalable de l'autorité publique [...], l'action civile relativement aux faits de nature à nuire aux intérêts moraux et matériels des familles. »

Parmi les fonctions familiales, on note à l'évidence la fonction consommatrice et usagère : l'UNAF et les UDAF représentent les familles dans la globalité de leur vie et de leurs attentes. La consommation d'une famille n'est pas seulement la somme des consommations des individus : des individus isolés et des individus « en famille » se comportent différemment, sont soumis à des contraintes budgétaires et économiques différentes ; de plus, la vie familiale génère une consommation propre au groupe familial, par exemple en matière de logements, d'équipements, de transports, etc.

---

2. Noëlle Marotte, aujourd'hui vice-présidente d'honneur de l'UNAF, alors présidente du groupe de l'UNAF au Conseil économique et social (CES).

Cependant, vers 1972 et en matière de consommation, certains ont tenté d'écarter l'UNAF et les UDAF, prétextant qu'elles n'étaient pas une « organisation de consommateurs », et soutenant qu'il fallait distinguer la représentation des consommateurs et celle de la consommation. Cette dichotomie n'est pas acceptable au seul regard des faits.

L'UNAF a donc saisi l'opportunité de l'élaboration d'une loi d'orientation du commerce et de l'artisanat (Loi Royer), en 1973, pour faire affirmer par le législateur sa qualité d'organisation de consommateurs. Cette loi introduisait, en effet, pour les associations de consommateurs, la possibilité d'exercer l'action civile, pourvu qu'elles soient agréées à cette fin. Le Parlement a dispensé l'UNAF et les UDAF de cet agrément, ce qui fut plus explicitement affirmé par la loi « Arthuis » de 1988, et repris par le récent Code de la consommation.

En 1978, l'UNAF (et les UDAF qui l'ont demandé) furent agréées comme organisations de défense de l'environnement, pouvant à ce titre agir devant les tribunaux. L'UNAF est dispensée d'agrément pour ester en matière d'urbanisme.

L'UNAF et les UDAF disposent donc d'une panoplie de moyens pour agir en justice. Reste à vérifier ce que permet l'action civile.

Si le Parlement et en conséquence la loi se sont révélés objectifs, des magistrats ont parfois eu des interprétations restrictives. La Cour de cassation, à plusieurs reprises, a montré la réticence qu'elle éprouve devant l'intervention du monde associatif. Nous le verrons dans les faits avec l'action des UDAF, mais sur les principes, une restriction sévère fut apportée en 1985 : alors que l'on pouvait espérer agir en tous domaines, y compris en matière contractuelle, la Cour de cassation a précisé à cette date que l'action civile se limitait à une action en réparation en cas de violation d'un texte sanctionnée pénalement. Autrement dit, pour prendre deux exemples, il n'était plus possible d'agir à titre préventif, ni de faire sanctionner des clauses abusives (mais non illicites au sens propre) dans des contrats...

Autre difficulté, la définition du rôle des organisations. Elles défendent des intérêts qui ne sont ni ceux des victimes (elles seules sont habilitées à demander réparation pour elles-mêmes), ni ceux de la collectivité (défendus par le Ministère public).

### *L'usage*

Dès 1945, les UDAF ont commencé à utiliser la possibilité offerte par le Code de la famille, au point que l'UNAF dut installer un comité du contentieux, chargé de coordonner - dans la mesure du possible - la fougue des UDAF, et de les conseiller.

Les associations habilitées à ester étant peu nombreuses, la jurisprudence était très floue, et l'on a constaté un flottement des tribunaux. Mais en 1949, l'UNAF était obligée de rappeler à la prudence certaines UDAF, engagées dans de très nombreuses actions, essentiellement contre des fraudes sur les produits alimentaires.

L'UNAF recommandait alors (assemblée générale de septembre 1949) par la voix d'Emmanuel Gounot :

- de n'intervenir que dans des cas importants ;
- de le faire dans des cas bien établis, portant atteinte à l'intérêt spécifique des familles ;
- de se montrer modéré dans les demandes de dommages et intérêts ;
- de rejeter tout système de transaction forfaitaire avec les délinquants ;
- de demander, dans le doute, l'avis de l'UNAF.

En 1956, un rapport en assemblée générale montrait l'évolution de la situation et l'embarras des tribunaux devant le nombre des actions, dont certaines ne mettaient qu'indirectement en jeu les intérêts matériels ou moraux des familles. Si les UDAF avaient rencontré beaucoup de succès, deux observations venaient tempérer le bilan. D'une part, l'exploitation de ces succès n'était pas poussée à son terme, c'est-à-dire la modification des termes de la loi ou des règlements dont les lacunes ou les imprécisions permettaient les faits justifiant ces procès. D'autre part, certaines exagérations étaient commises, qui allaient avoir des conséquences regrettables. Ainsi, le cas d'un département où un avoué avait reçu mandat de constituer automatiquement l'UDAF partie civile en matière de fraude sur le lait : il le fit quarante fois dans l'année. D'autres exemples incitèrent la Cour de cassation à mettre un frein, en restreignant en 1958 le champ d'intervention des UDAF.

Les excès ne doivent cependant pas masquer l'intérêt de l'action menée par les UDAF, surtout en une période cruciale où beaucoup de familles souffraient des pénuries d'après-guerre, et où les fraudes sur la nature des produits pouvaient engendrer à terme de graves dangers pour les enfants.

Considérablement réduite après 1958, l'activité judiciaire des UDAF devait reprendre, sur un rythme modéré, à partir des années soixante-dix, et sur des dossiers plus importants. L'un des derniers exemples fut l'action de l'UDAF du Finistère dans l'affaire de l'Amoco-Cadiz. Elle rencontra un échec injuste, victime des pressions de ceux qui craignaient de partager la manne des réparations, et qui sacrifièrent les principes défendus par l'UDAF au bénéfice d'autres intérêts qu'ils jugèrent supérieurs... Cependant, l'UDAF fut à deux doigts du succès, et son action fut positive.

L'UNAF, pour sa part, n'a que peu utilisé l'action civile (moins d'une dizaine de fois) et ne l'a fait que depuis 1972, principalement en matière de consommation médicale, de transports et de défense de principes moraux.

Deux dossiers méritent particulièrement d'être cités. Celui de l'affaire du talc Morhange, tout d'abord, permit à l'UNAF de faire sérieusement progresser la protection des consommateurs en encourageant le passage des listes négatives (ce qui est mentionné est interdit, donc ce qui n'est pas mentionné est autorisé *de facto*) aux listes positives (n'est autorisé que ce qui est mentionné). On en comprend l'intérêt pour les médicaments, puisqu'une liste négative permettrait de mettre sur

le marché un produit dont l'innocuité ne serait pas prouvée, alors que cette preuve est exigée pour figurer sur une liste positive.

L'autre dossier est celui de l'accident de Beaune (accident de car sur l'autoroute du Sud, en juillet 1982, qui causa la mort de 53 personnes, dont 44 enfants qui partaient en colonie de vacances). L'UNAF sut y montrer en quoi les intérêts familiaux se distinguent des intérêts collectifs et des intérêts individuels. L'action de l'UNAF visait non à châtier les responsables, ce dont le Ministère public s'occupait parfaitement, mais à obtenir des magistrats l'approfondissement de l'enquête afin de déterminer les causes exactes des décès. L'objectif était d'obtenir l'interdiction des matériaux utilisés pour équiper les cars, lorsque leur combustion engendrait une asphyxie foudroyante.

Un autre dossier avait nécessité un gros effort de collecte et de synthèse. Il s'agissait d'une tromperie - à grande échelle - sur la qualité des meubles vendus à travers toute la France par une entreprise. Grâce au travail accompli, le résultat s'avérait prometteur lorsqu'une amnistie est venue ruiner nos attentes.

En conclusion, l'action civile se révèle un moyen d'action intéressant à mettre en œuvre, s'il s'appuie sur un objectif qui transcende l'affaire traitée pour en tirer une solution de portée générale.

## **Action sociale des caisses d'allocations familiales (CAF)**

L'action sociale des caisses d'allocations familiales constitue l'autre volet important de leur activité (le premier étant le versement des prestations).

Dans ce cadre, elles s'impliquent activement dans les politiques locales, partenariat et contractualisation demeurant l'axe majeur de leurs interventions. Cependant, une part significative des fonds alloués à l'action sociale est utilisée pour le versement des prestations extralégales aux familles (« bons vacances », aides à l'achat de mobilier, etc.). L'ouverture du droit à ces prestations se fait sur la base du quotient familial ; les barèmes et les montants relèvent de la décision de chaque conseil d'administration.

Dès le début (loi de 1932 sur les caisses de compensation), les promoteurs des allocations familiales ont considéré que tous les besoins des familles ne pouvaient être résolus par des prestations financières individuelles.

Le concept de l'action sociale des CAF peut donc être résumé ainsi : l'action sociale est un complément collectif des prestations individuelles pour répondre dans le temps à l'évolution des besoins des familles.

Ceci a profondément marqué l'histoire de l'action sociale. D'une préoccupation plutôt sanitaire, puisque, dans les années soixante, ce fut l'essor du tourisme social pour promouvoir le « bienfait familial des vacances », on aboutit à la politique d'accueil de la petite enfance (répondant à l'évolution de l'activité professionnelle féminine) dans les années quatre-vingt. Les années quatre-vingt-dix voient déjà une nouvelle évolution : l'approche globale du temps libre des enfants.

Ces orientations, pendant longtemps définies par la Caisse nationale, font l'objet d'une décentralisation dès 1981.

Depuis cette date, la CNAF adopte une circulaire quinquennale d'orientation, laissant aux caisses locales la liberté d'inflexions particulières en fonction de leur contexte.

La loi du 25 juillet 1994 ayant modifié les pouvoirs tutélaires (DRASS jusqu'en 1994, Caisse nationale depuis cette date), on peut se demander si cette récente modification n'aboutira pas à une recentralisation totalement contraire - en ce domaine - à l'intérêt des familles.

L'UNAF a voté les orientations générales, tout en affirmant la nécessité d'un élargissement de la priorité actuelle (accueil de la petite enfance) à l'enfance et à l'adolescence.

→ Voir **Caisses d'allocations familiales, Modes d'accueil de la petite enfance**

## Adoption

La période a vu s'organiser et se développer la législation sur l'adoption avec les trois lois de juillet 1966, du 22 décembre 1976 et du 6 juin 1984.

En 1952, des parents adoptifs se rencontrent pour aborder ensemble des problèmes éducatifs. Simultanément, l'UNAF a inscrit au programme de ses travaux la législation de l'adoption, soucieuse de la faire évoluer en fonction des conclusions de ses recherches sur l'enfant, et donc d'offrir une famille à ceux qui en auraient été frustrés.

Invité à cette assemblée, le nouveau groupement mesure l'étendue des actions qui s'offrent. Résolu à être une association familiale, il demande à l'UNAF d'harmoniser ses statuts avec ceux des associations familiales, en respectant sa volonté de ne faire aucune différence entre les adoptants mariés ou célibataires.

Dès lors, soit qu'UNAF et foyers adoptifs agissent ensemble, soutenant des conclusions communes, soit qu'ils se rejoignent dans des actions convergentes, concomitantes, une action persévérante va être menée en matière législative. D'où la réforme de 1966, et ses principaux acquis :

- L'adoption d'un enfant est possible s'il a été recueilli dans ce but avant la naissance d'un enfant légitime.
- L'âge des adoptants est abaissé. Là où il fallait avoir quarante ans, il suffit que l'un, seulement, des deux conjoints ait plus de trente ans, et que le mariage sans enfant date de cinq ans.
- L'enfant peut être adopté jusqu'à l'âge de quinze ans au lieu de cinq.
- L'adoption plénière donne à l'enfant adopté tous les droits attachés à la légitimité.

Mais surtout, les actions engagées ont fait de l'adoption une législation essentiellement soucieuse du bien de l'enfant, et exigeante vis-à-vis des adoptants. Nous voilà loin de l'époque où l'adoption était le moyen de transmission d'un patrimoine. De l'enfant pour la famille, nous sommes clairement passés à la famille pour l'enfant.

La loi du 22 décembre 1976 réforme l'article 350 du Code civil qui avait présenté des difficultés d'application à l'origine de retard dans les jugements d'abandon. Elle vise à lever l'incertitude quant à la définition du délai de carence et à préciser la notion de « désintérêt manifeste » de l'enfant, sans pour autant altérer la liberté d'appréciation du tribunal.

La loi du 6 juin 1984, elle, a notamment réformé les conseils de famille des pupilles de l'État. Son article 60 stipule, en effet, que chaque conseil de famille - il peut y en avoir plusieurs par départements - comprend « des membres d'associations à caractère familial, notamment issus de l'Union départementale des associations familiales. » Cette rédaction a incontestablement amélioré la situation juridique de la représentation familiale dans les conseils de famille, qui n'était que jugée souhaitable dans une circulaire du 11 mars 1970. Ainsi vait-on retrouver dans chaque conseil de famille deux membres d'associations familiales, dont l'un est issu d'Enfance et Familles d'Adoption et l'autre de l'UNAF (de leurs structures départementales). Ces nouvelles dispositions ont conduit l'UNAF à organiser, en liaison avec le mouvement des foyers adoptifs, devenu Enfance et Familles d'Adoption (EFA), des sessions de formation regroupant à chaque fois plus d'une centaine de représentants dans les conseils de famille (ces sessions de formation ont eu lieu les 29 novembre 1986, 11 mars 1989 et 4 décembre 1993). Les actes établis ont été des instruments de travail appréciés.

Notons que Roger Burnel a été l'auteur d'un rapport sur l'adoption pour le compte du Conseil économique et social (octobre 1990). Ce rapport, voté à l'unanimité, a repris les positions de fond de l'UNAF : l'adoption a pour but de donner une famille à un enfant ; c'est donc l'intérêt de l'enfant qu'il faut toujours privilégier, « l'envie ne crée pas le droit »<sup>3</sup>. Privilégier l'intérêt de l'enfant, c'est aussi conforter le bonheur de ses parents.

3. Catherine Labrusse, professeur de droit à l'Université Paris I.

## Aide à domicile

C'est en 1920 que furent créées les premières associations d'aide aux familles.

A l'origine, le but des services était d'« entourer toutes les mères d'un réseau de sympathies non pas platoniques et lointaines mais pratiques et efficaces, de seconder les mères [...] en leur procurant l'aide effective de femmes dévouées faisant avec elles ou à leur place, si leur santé les en empêche, toutes les besognes que comportent un ménage et le soin des enfants. <sup>4</sup> »

Rapidement, les services, confrontés à des situations complexes, ont dû faire appel à des professionnelles qualifiées et formées : les travailleuses familiales (1970). En outre, en 1986, un financement fut accordé aux interventions d'aides ménagères aux familles. La mise en place du CAFAD (certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile) a permis la reconnaissance d'une qualification aux aides ménagères aux familles.

L'aide aux familles est un des secteurs d'intervention de l'action sociale des caisses de sécurité sociale (Caisse nationale d'assurance maladie, Caisse d'allocations familiales, Mutualité sociale agricole...), qui en assure environ 70 % du financement. Depuis la mise en place de la décentralisation (1984), les départements interviennent de plus en plus dans le financement des interventions destinées à aider les familles. La majorité des interventions sont provoquées par la maladie de la mère ou par la maternité. Cependant, conséquence de l'évolution de la situation sociale et économique, les interventions des aides à la famille se situent de plus en plus dans des contextes difficiles nécessitant, dans un but curatif ou préventif, la concertation avec d'autres travailleurs sociaux.

Au niveau de l'UNAF, ce sont 2 983 associations familiales, regroupées en cinq fédérations, qui gèrent des services d'aide aux familles.

Cependant, l'aide à domicile ne saurait se réduire aux seules aides à la famille. La politique de maintien à domicile des personnes âgées et des personnes handicapées a été rendue possible par l'existence de services d'aides ménagères, de soins à domicile et d'auxiliaires de vie. Là aussi, les associations familiales sont présentes dans la gestion de ces services.

Par ailleurs, depuis quelques années, la crise de l'emploi aidant, les services de proximité, dont l'aide à domicile, sont apparus comme un gisement d'activités et d'emplois. Les emplois de proximité, dans ce secteur, couvrent un vaste champ allant de l'accueil de la petite enfance à l'aide aux personnes âgées, en passant par les activités de services aux particuliers. Toute une série de dispositions ont pour objet de faire émerger la demande en la solvabilisant (Aide aux familles

---

4. « Quel avenir pour l'aide à domicile aux familles ? », UNAF/Fédération d'aide à domicile aux familles, mars 1991.

pour l'emploi d'assistantes maternelles agréées - AFEAMA -, Allocation de garde d'enfant à domicile - AGED -), ou en facilitant son expression (chèques-service, exonérations sociales et fiscales diverses). Enfin, d'autres mesures ont été prises afin de mieux structurer l'offre (associations mandataires).

Pour l'UNAF et les associations familiales œuvrant dans ce domaine, si l'aide à domicile est effectivement porteuse d'emplois, son développement doit être guidé par la réponse à des besoins sociaux actuellement peu ou pas couverts. De plus, ayant pour cadre le domicile des familles et des personnes, les interventions des services doivent répondre à une exigence de qualité, ce qui passe par une qualification des personnels.

## Aide sociale

C'est la grande réforme des lois d'assistance de 1953 qui a permis la présence d'un représentant familial dans ce qui, à l'époque, s'appelait le Bureau d'aide sociale (décrets des 29 novembre 1953 et 2 février 1955). Ces bureaux ont pris, avec la loi du 6 janvier 1986, la dénomination de Centres communaux d'action sociale (CCAS).

Selon ce qui allait être une habitude bien établie dans ce domaine, la réforme fut longue à être mise en place. Ce n'est qu'en 1955 que les commissions administratives des BAS avec leur représentation familiale purent être installées.

Pour l'UNAF, et surtout pour les UDAF, cette nouvelle représentation nécessitait de mobiliser l'ensemble des associations familiales. En effet, on se trouvait face à l'équation suivante : une commune = un BAS = un représentant familial. Compte tenu du morcellement communal, ce sont près de 36 000 représentants qu'il convenait de désigner. Il s'agissait d'un test en vraie grandeur du dynamisme du mouvement familial. Signalons tout de suite que le défi fut relevé avec succès puisque le nombre de représentants familiaux reste constamment, jusqu'à ce jour, dans une fourchette qui oscille, selon les méthodes de comptage, entre 17 000 et 20 000.

Pour ces raisons, les UDAF furent invitées, avant même le décret de 1955, à procéder à un recensement immédiat de leurs possibilités de désignation et à mettre en œuvre un programme d'implantation d'associations. Entre mai 1954 et août 1955, ce ne sont pas moins de huit circulaires que l'UNAF consacre à la mise en place de cette nouvelle représentation. Pendant cette période, pratiquement toutes les assemblées générales ont eu à aborder cette question<sup>5</sup>.

Actuellement, les CCAS sont gérés par un conseil d'administration présidé par le maire. Il comprend, outre son président, en nombre égal des membres élus en

5. 13-14 mars 1954, 12 juin 1954, 25-26 septembre 1954, 12 mars 1955, 17-18 septembre 1955, 3-4 décembre 1955.

son sein par le conseil municipal et des membres nommés par le maire parmi les personnes participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune. Parmi celles-ci, doivent figurer un représentant des associations familiales désigné sur proposition de l'UDAF, un représentant des associations de retraités et de personnes âgées du département et un représentant des associations de personnes handicapées du département<sup>6</sup>.

Très vite, les UDAF ont eu conscience de posséder, avec la représentation familiale dans les CCAS, un réseau local stratégiquement important. Par son intermédiaire, les UDAF ont un contact direct avec les municipalités du département. À l'inverse, la représentation familiale a permis de mieux faire connaître l'UDAF et les associations familiales aux élus locaux, ce qui, lorsqu'interviendra en 1984 la décentralisation de l'aide et de l'action sociales, constituera un atout supplémentaire.

Cependant, une représentation aussi nombreuse suppose un effort d'information et de formation constant. Dès l'origine, en 1954, l'UNAF invitait les UDAF à désigner un responsable départemental pour les BAS. En outre, l'UNAF diffusa en 1958 la première édition d'une plaquette d'information sur l'aide sociale. Celle-ci fut refondue, augmentée et rééditée en 1964, 1972 et 1989. Une nouvelle édition est envisagée pour 1995. Enfin, il faut citer la revue trimestrielle éditée par l'UNAF, *Le Délégué au CCAS*, tirant à quelque 17 000 exemplaires, dont le premier numéro est paru en janvier 1969 et le numéro 100 en décembre 1993.

## Aide au logement

L'UNAF a toujours souhaité un système de financement de l'habitat qui soit simple et permette à toutes les familles de pouvoir se loger dans un habitat de qualité avec une juste charge contributive correspondant à leurs ressources. Son analyse et ses positions ont souvent rencontré des échos favorables au ministère du Logement, au point de se retrouver dans le même camp pour convaincre les responsables du ministère des Finances de la réalité de la crise vécue par les familles dans ce domaine.

Bien entendu, en cinquante ans, la situation du logement, et donc la nature et l'objectif des financements, ont bien évolué.

### *L'évolution du système d'aide au logement*

On peut considérer que l'évolution du système de financement du logement a été marquée par quatre étapes.

6. Article 138 du Code de la famille et de l'aide sociale. Antérieurement à la loi du 6 janvier 1986, c'était le préfet qui désignait les représentants associatifs, mais toujours, en ce qui concerne le représentant familial, sur proposition de l'UDAF.

## 1945- 1963

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la France connaît une grave crise du logement, tant du point de vue quantitatif que qualitatif, et les pouvoirs publics décident d'intervenir financièrement dans le secteur du logement en créant, par l'ordonnance de juin 1945, le « Service national du logement ».

En 1947, l'État relance la construction de logements sociaux et dans le même temps l'investissement locatif privé par le vote de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 sur les loyers. Cette loi comportait deux volets : le premier était relatif aux modalités de fixation et d'évolution des loyers et le second avait pour objectif de solvabiliser les familles de façon à compenser les hausses de loyers et leur permettre de se loger convenablement, par la création de l'allocation de logement familiale (ALF). L'UNAF, au cours de son assemblée générale de juin 1947, avait demandé que le principe de l'allocation logement et les modalités d'application, déjà expérimentées dans différents départements, fassent l'objet d'un texte de loi. S'agissant du délicat problème du financement de l'allocation logement, l'UNAF précisait qu'elle n'acceptait pas une réduction des prestations familiales au profit de l'allocation logement et demandait qu'un financement spécial soit prévu. Elle s'est ensuite employée à faire admettre un financement sain et suffisant mais, malgré ses efforts, elle n'a pu obtenir satisfaction.

En 1949, l'UNAF organise les Journées nationales du logement.

L'État constate un déficit de réponses aux besoins, et en 1950, de nouveaux mécanismes de financement, au nombre de trois, sont mis en place pour relancer la construction : les habitations à loyer modéré (HLM) qui vont remplacer les HBM, les primes et prêts à la construction, le crédit à moyen terme mobilisable et le crédit différé.

L'UNAF fait la synthèse des études techniques et des conclusions auxquelles les pouvoirs publics et divers organismes privés sont parvenus. Elle attire encore une fois l'attention des responsables sur l'insuffisance notoire des crédits à la construction.

Aux côtés des grandes centrales syndicales et des organismes intéressés au problème de l'habitat, l'UNAF participe à la constitution d'un « cartel en faveur des crédits à la construction pour 1951 ». Toutefois, malgré la mise en place de nouveaux circuits de financement, le nombre de logements construits ou reconstruits ne permet même pas de compenser les dommages subis par le parc de logements au cours de la Seconde Guerre mondiale.

En 1952, l'UNAF organise à Tours une nouvelle journée sur le logement, à la suite de laquelle sera publiée une brochure révélatrice mais aussi d'avant-garde : *Construire, mais aussi maintenir*, où l'UNAF affirmait qu'une politique réaliste du logement impose un entretien aussi parfait que possible de l'habitat existant, avec près de vingt-cinq ans d'avance sur le rapport Nora. Elle demandait qu'une avance de trésorerie soit prévue en faveur de l'amélioration de l'habitat. En raison des

besoins des autres secteurs d'activités et de la nécessité de la reconstruction de l'appareil productif, le logement n'est pas apparu comme une priorité avant 1953. Cette année marqua un tournant dans la politique de financement du logement puisque le logement fut inscrit dans les priorités de l'action économique et sociale à mener de 1954 à 1957.

Le tour dramatique que prend la crise du logement, au cours de l'hiver 1953-1954, oblige l'État à s'engager massivement et financièrement dans ce secteur de l'économie. Ainsi, dès février 1954, les pouvoirs publics lancent deux nouvelles catégories d'HLM, les HLM industrialisées et les HLM économiques. Pendant toute l'année 1954 et 1955, les pouvoirs publics ont continué à prendre de nouvelles mesures afin de favoriser l'investissement dans le logement.

La politique menée de 1950 à 1963 a effectivement permis de relancer la construction ; 80 % des logements mis en chantier entre 1950 et 1963 bénéficièrent d'une aide de l'État.

### *1963- 1972*

Au cours de la période 1963-1971, le niveau de la construction n'a cessé de progresser et on assiste à un renforcement du caractère social de l'intervention de l'État, au développement de l'accession à la propriété et à la bancarisation du financement.

En 1964, l'UNAF organise à l'UNESCO un colloque sur le logement familial en présence, notamment, de Jacques Maziol, ministre de la Construction. Lors de ce colloque, Guy Houist traite des « exigences familiales d'une politique du logement » et met particulièrement en relief le retard de la France - malgré des efforts non négligeables réalisés depuis 1945 - en matière de construction : en 1952 avec 6,6 logements réalisés par 1 000 habitants depuis 1945, la France arrivait au douzième rang en Europe. La pression de la demande, face à une offre réduite, a conduit à de multiples spéculations, aussi bien sur les terrains que sur les logements neufs et anciens, tant à la vente qu'à la location. L'UNAF demande également le transfert d'une partie de l'aide à la pierre à l'allocation logement : « Le financement de l'allocation logement et de l'aide individualisée ne peut rester à la charge des seules caisses d'allocations familiales, mais doit être assuré au principal par des économies réalisées sur l'aide à la pierre. Il s'agit là d'économie et non de suppression. » Elle attire l'attention des pouvoirs publics sur l'impossibilité dans laquelle vont se trouver très vite les caisses d'allocations familiales de faire face aux dépenses fatalement croissantes de l'allocation de logement.

### *1972- 1977*

En 1972, on assiste à une remise en cause des aides publiques au logement. Le Rapport Cosigny, de la Commission habitation du VI<sup>e</sup> Plan, marque une rupture de la politique du logement. Dans les faits, le rapport se traduit par la réforme de l'allocation logement et par celle des primes et prêts à la construction.