

Les politiques familiales et démographiques dans les départements français d'outre-mer depuis 1946

Arlette GAUTIER

Sociologue, 39 bis, rue Doudeauville, 75018 Paris

RÉSUMÉ

Malgré la départementalisation des anciennes colonies (Guadeloupe, Martinique et Réunion) la loi sur les prestations familiales, votée en 1946, ne leur a jamais été appliquées. La parité avec la métropole s'est mise en place d'une façon très limitée à partir de 1963 puis plus largement à partir de 1970. Toutefois aujourd'hui encore certaines catégories de population, notamment les employeurs et travailleurs indépendants, restent exclus du bénéfice des prestations familiales et celles-ci sont généralement d'un montant inférieur à celui versé en métropole. Ces distorsions ont été justifiées par la « nécessaire adaptation aux conditions locales » : problèmes socio-économiques, « explosion » démographique, nombre important d'enfants illégitimes et de familles monoparentales. Pourtant des situations identiques ont donné lieu à des politiques très différentes : en fait ces dernières ont été déterminées par l'action des groupes de pression et la volonté de maintenir la France outre-mer.

MOTS-CLÉS : Départements d'outre-mer — Politique familiale — Politique démographique — Prestations familiales.

ABSTRACT

Family policy in the french West Indies since 1946

While the « old colonies » (Guadeloupe, Martinique, Guyane and Reunion) became french departments the law about family benefits, voted in 1946, has never been applied to them. Differences were very important till 1963 and then were reduced, but some still stay. Employees and independent workers do not benefit from them and their amount is lower. These differences are justified by « local conditions » : socio-economical problems, demographic explosion, important number of illegitimate children and matrifocal families. However identical situations gave way to different policies : these are more determined by the action of lobbies and the will to maintain France overseas.

KEY WORDS : French West Indies — Family policy — Population policy.

Les politiques de population concernant la fécondité visent généralement sa baisse dans les pays en développement et son augmentation dans les pays industrialisés. Mais elles ont un « supplément d'âme » : la santé maternelle et infantile ainsi que les droits de la femme dans les premiers pays, la « prise en

compte et l'encouragement de cette réalité sociale aux intérêts spécifiques que constitue la famille» (1) dans les pays développés qui mènent une politique démographique explicite.

Les départements français d'outre-mer ont une position singulière à cet égard : pays du tiers-monde par leur économie dépendante et leurs caractéristiques démographiques, dotés de structures familiales fort différentes de celles de leur métropole, ils n'en sont pas moins juridiquement des départements français à qui devraient s'appliquer la législation métropolitaine. Pourtant la loi du 22 août 1946 qui institue le régime français des prestations familiales n'y a jamais été étendue, au nom principalement de considérations démographiques : JACQUEMARD évoque ainsi « une politique familiale fondée sur la situation démographique » (2). De fait les rapports du plan ou des parlements ne cessent d'insister sur le caractère préoccupant de l'« explosion démographique ». Et pourtant ce même contexte donnera lieu à des politiques bien différentes au début et à la fin des années 1950, tant il est vrai qu'« aucune situation ne dicte mécaniquement la nature de l'intervention » étatique (3) : il faut d'abord que cette situation paraisse problématique puis que l'invention intellectuelle propre à l'action politique, aidée de l'expérience internationale, s'applique aux facteurs sociaux, démographiques, économiques, organisationnels et proprement politiques. Aussi chercherons-nous à retracer l'évolution de la perception des situations et des politiques qui furent mises en œuvre dans les DOM ainsi que les divergences d'avec le référent métropolitain. Alors seulement s'éclaireront les raisons et les paradoxes de cette politique.

L'évolution des lois a été la même pour les quatre départements, même si leur application divergea parfois sur certains points (4). Si les exemples concernant les situations locales proviennent plutôt des Antilles et singulièrement de la Guadeloupe, c'est uniquement parce que des entretiens avec des responsables locaux y ont été menés et qu'ils permettent d'entrevoir l'interaction entre les acteurs métropolitains et ceux de l'outre-mer.

L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES DÉMOGRAPHIQUES ET FAMILIALES DEPUIS 1945

L'écart entre la métropole et l'outre-mer n'a cessé de se réduire mais cette évolution, qui n'est pas totalement achevée, a été très lente.

La politique familiale en métropole

La France est un des rares pays développés à mener une politique familiale explicite, avec la Suède, la Norvège, la Hongrie et la Tchécoslovaquie (5). Cette politique (6) a connu son apogée en 1945 grâce au consensus familial qui unissait la classe politique, notamment le MRP, premier parti du nouveau gouvernement et héritier du catholicisme social, à la population qui redécouvrait les plaisirs du couple et de la famille. Trois objectifs sont alors attribués à la politique familiale : accroître la natalité pour assurer la grandeur de la France, assurer l'équité entre familles avec enfants et célibataires et permettre le maintien de la mère au foyer. Ce dernier point est le plus faible du consensus, les syndicats CGT et CGT-FO s'y opposant.

La politique gouvernementale a trois volets. Le premier est répressif : c'est la loi de 1920 qui interdit la propagande anti-conceptionnelle et pénalise l'avortement. 5 251 condamnations sont prononcées à ce titre en 1946 (7). Le second volet est fiscal : la loi de 1945 institue le quotient familial pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Le revenu imposable est divisé par une part et demi pour un

couple marié depuis trois ans et sans enfant, par deux pour un couple marié depuis moins de trois ans ou ayant des enfants et par une demi-part par enfant. Ce dispositif vise à maintenir la neutralité de la fiscalité face aux capacités de consommation des familles mais il est accusé de reproduire les inégalités de revenus puisqu'il diminue d'autant plus les impôts à payer que les revenus sont importants. Enfin deux lois de 1946 précisent le dispositif d'aides financières aux familles. Les allocations familiales proprement dites ainsi que les allocations prénatales sont en fait ouvertes à tous, Français et étrangers, à l'exception des inactifs qui n'ont pas de raison de ne pas travailler. Elles ont pour but de compenser en partie la charge financière représentée par les enfants et de maintenir une certaine justice entre les familles avec enfants et les célibataires ou les couples sans enfant. L'allocation de salaire unique est accordée aux familles qui ne perçoivent qu'un seul salaire (soit les deux-tiers des ménages de salariés), même si les parents sont étrangers et si les enfants sont illégitimes. Seules les allocations de maternité visent à encourager la naissance d'enfants ayant des caractéristiques bien précises puisqu'elles sont attribuées aux enfants, reconnus ou légitimes, de parents Français qui ont eu leur premier enfant dans les trois ans de leur mariage ou trois ans après leur dernier enfant; la mère d'un enfant reconnu doit avoir moins de 25 ans. Les allocations familiales proprement dites sont indexées sur le salaire d'un manœuvre et sont considérablement augmentées. Ainsi les allocations familiales ajoutées à l'allocation de salaire unique représentent l'équivalent du salaire d'un manœuvre dès le troisième enfant.

L'économie générale de ce dispositif n'est guère perturbée par la création de certaines allocations, comme celles de logement en 1948 ou celle de mère au foyer en 1955, équivalent pour les non salariés de l'allocation de salaire unique. Cependant le consensus familial s'affaiblit à la suite de la reprise de la natalité, du départ des ministres MRP, de l'évolution des mœurs et des structures familiales qui marque selon Rémi LENOIR (8) le passage d'un mode de reproduction sociale fondée sur la famille à un mode de reproduction reposant principalement sur la scolarité. En conséquence la part des prestations dans le PNB décroît de 22 % en 1949 à 9 % en 1972, car elles augmentent depuis 1950 avec les prix et non avec les salaires (9) alors que le quotient familial croît avec les revenus. Dans les années 1970 de nouvelles prestations sont créées « sous conditions de ressources » en faveur des familles déshéritées, et notamment des familles monoparentales avec l'allocation orphelin puis l'allocation de parent isolé. A la fin de son mandat le président Giscard d'Estaing mènera une action plus symbolique que réelle en faveur du troisième enfant.

Par ailleurs le versant pénal de la politique familiale est bouleversé par l'action de l'Association française pour le planning familial, fondée en 1955, qui aboutit à la loi Newirth autorisant la vente de produits anticonceptionnels (loi de 1968, décret de 1972). Puis les luttes des femmes contre la répression de l'avortement et la délégitimation du pouvoir judiciaire conduisent à la dépénalisation de l'avortement en 1975.

La politique familiale aux Antilles

Depuis l'abolition de l'esclavage, et jusqu'à une date récente, l'assimilation à la France apparaît comme le moyen privilégié du progrès social; aussi les élus de gauche comme de droite demandent et obtiennent en 1946 que les quatre « vieilles colonies » (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) deviennent des départements. Ils espèrent notamment l'application de la législation sociale métropolitaine à ces régions déshéritées et la fin du principe législatif de la spécialité. Or leurs intentions sont détournées.

Certes la Constitution de 1946 énonce, au contraire de la loi de départementalisation de 1946, que toutes les lois sont applicables de droit dans

les DOM, ce qui sera repris dans la Constitution de 1958, mais ces principes sont en fait contournés au nom de la «nécessaire adaptation aux réalités socio-économiques locales» (10). Le régime de Sécurité sociale est mis en place au début des années 1950 : il assure une retraite aux vieux travailleurs et le remboursement des soins de santé, ce qui peut avoir pour conséquence de diminuer le nombre d'enfants désirés — si les enfants sont bien avant tout des «assurances contre les risques de maladies et de vieillesse» (11) — mais cet effet démographique n'est alors nullement perçu et n'a donc rien de volontaire. En revanche le régime des prestations familiales institué par la loi du 22 août 1946 et qui a des visées clairement natalistes en métropole n'a jamais étendu aux DOM, qui restent régis par la loi de 1932 (12). Il a cependant profondément évolué en quatre temps.

1946-62 : surpopulation et attentisme

Le maintien dans les DOM de la loi de 1932 sur les prestations familiales, étendue par le décret de 1938, conduit à ne verser que les allocations familiales proprement dites (à l'exclusion donc des allocations de salaire unique, de maternité et prénatales), à un taux bien inférieur à celui de la métropole et en fonction du nombre de journées travaillées. Or les ouvriers agricoles, majoritaires à cette époque, ne travaillent le plus souvent que 100 à 160 jours par année (13). Même les salariés des DOM qui travaillent 25 jours par mois ne touchent, par rapport à leurs collègues métropolitains, que 70 % pour le deuxième enfant, 45 % pour le troisième et 39 % pour le quatrième (14). De plus seuls les salariés de l'industrie, de l'agriculture et du commerce ont droit à ces prestations, ce qui correspond, en prenant l'exemple de la Guadeloupe, à 58 % des familles avec enfants en 1955 (15).

La commission du travail et la Sécurité sociale de l'Assemblée nationale se prononce depuis 1950 en faveur de l'application intégrale du régime métropolitain des prestations familiales aux DOM en arguant de la nécessité de l'égalité entre les familles françaises et donc de l'assimilation intrégrale (16). Le rapporteur Monnerville ajoute que la forte mortalité infantile rend encore plus nécessaire l'extension des prestations familiales qui doivent servir à l'entretien des enfants. Certains rapporteurs notent que de nombreux habitants des DOM reçoivent une aide de la mairie, financée par l'État et égale au montant des allocations familiales : l'accès aux prestations ne ferait que clarifier la situation sans surcharger outre mesure le budget de l'État. Cet argument est quelque peu fallacieux car il y a loin d'une assistance suscitant une enquête de la mairie et versée pour une date déterminée au droit à une prestation régulière. Planificateurs et administrateurs refusent l'extension des prestations familiales, jugées natalistes, sans proposer de politiques spécifiques. Ils insistent sur le caractère préoccupant de la surpopulation des îles françaises, seule la Guyane étant sous-peuplée. En effet l'amélioration de la situation sanitaire depuis le début du siècle s'est traduite par une baisse de la mortalité mais aussi par une hausse de la fécondité. En Guadeloupe, le taux brut de natalité passe ainsi de 31 pour mille en 1931-34 à 38 pour mille en 1950-59 (17). Les rapporteurs rétorquent que certains départements métropolitains, comme celui du Pas-de-Calais, ont des taux de natalité équivalents sans être exclus du bénéfice des prestations.

Toutefois les fonctionnaires antillais obtiennent, après une longue grève en 1953, une prime de vie chère de 40 %, comme leurs collègues métropolitains venus travailler dans un département d'outre-mer, ainsi que l'accès au régime métropolitain de prestations familiales à un taux légèrement réduit. De plus, le personnel domestique, qui étaient les seuls salariés exclus par la loi de 1932, et les marins pêcheurs se voient ouvrir le droit aux allocations en 1960, ce qui fait

monter le pourcentage théorique de familles allocataires à 63 % en 1961 en Guadeloupe (18).

Les réponses à la situation démographique, autres que le refus des prestations, sont d'abord évoquées dans les plans sans faire l'objet de mesures d'application. Ainsi en 1948 on parle de développer la propriété, en mai 54 d'inviter à la migration vers la Guyane ou en 1958 vers « les villages abandonnés du Sud de la France » (19). On peut dire qu'avant 1958 le « surpeuplement » apparaît comme une préoccupation et un coût financier mais n'est pas formalisé comme un problème appelant une action de l'État.

Cependant, à la fin des années 1950, les termes des choix se transforment sous le double effet du débat international sur la régulation des naissances, d'ailleurs mise en pratique en Chine, au Japon et dans l'île antillaise de la Barbade, et de grèves pour l'application de la législation sociale, et notamment familiale, métropolitaine. Les diverses commissions locales du 3^e plan vont donc innover en proposant une double stratégie fondée sur l'amélioration du niveau de vie, de l'alimentation des enfants et du niveau culturel grâce à des prestations en nature, et sur une politique de limitation des naissances nécessitant la transformation de la loi de 1920 (20). Elles reprennent ainsi l'idée émise en 1955 par un député : « S'effarmer de la natalité dans ces pays et laisser cependant les familles dans la misère, c'est la pire des politiques ». La seule conséquence concrète de ce débat est une augmentation des allocations familiales et de la durée de leur versement (21).

1963-1970 : parité limitée, régulation des naissances et émigration

Alors que les colonies fondées au XIX^e siècle, et notamment l'Algérie, accèdent à l'indépendance, le général de Gaulle déclare aux Antilles que les DOM resteront français. Le gouvernement s'engage à assurer la parité sociale entre la métropole et l'outre-mer. Toutefois, il favorise également dans ces régions la limitation des naissances alors qu'il s'y oppose en métropole et organise l'émigration vers l'hexagone avec la mise en place du Bumidom.

Gouvernants et experts sont unanimes à craindre l'explosion démographique, ils vont donc mettre en place une politique ingénieuse de parité sociale. Les allocations familiales sont triplées de 1962 à 1966, grâce à la mise en œuvre d'une compensation au niveau national, mais elles sont modulées en fonction du rang de l'enfant pour ne pas avoir d'effets natalistes : elles sont versées dès le premier enfant mais elles sont inférieures de 12 % par rapport aux allocations versées dans l'hexagone jusqu'au quatrième enfant, puis de 35 % pour le quatrième enfant et de 50 % pour les enfants suivants (22). Enfin 45 % du montant des allocations sert à financer un fonds d'action sociale obligatoire qui subventionne la formation professionnelle (qui en métropole n'est pas supposée relever de l'action familiale), les cantines scolaires, les travailleuses familiales et à partir de 1967 la planification des naissances. La « parité » avec la métropole est un peu fallacieuse puisqu'elle ne porte que sur les allocations familiales proprement dites et non pas sur les autres prestations. De plus le droit aux allocations n'est étendu, en 1969, qu'aux exploitants agricoles : de nombreuses catégories de familles restent donc exclues de leur bénéfice.

Un membre de la commission locale du plan de la Réunion déclarait en 1961 qu'il fallait *organiser une campagne* discrète en faveur de la limitation *spontanée* des naissances (ce qui est paradoxal !) parce que les pouvoirs publics ne voulaient pas heurter les sensibilités catholiques. Ce qui semble fait : c'est d'une réunion à la préfecture de la Martinique que naîtra la première association de planning familiale en Martinique, le CEDIF, alors que la création de l'Association de la maternité consciente en Guadeloupe, en 1964, relève de l'initiative privée (23). Au bout de deux ans ces associations reçoivent un financement par le biais des

services de la planification, puis après le vote de la loi Newirth un certain pourcentage des fonds du FASSO (2,8 % en 1980). Les travailleuses familiales doivent d'ailleurs également informer les familles des possibilités de planification des naissances. Les commissions du plan se félicitent en 1968 que le problème de la population provoque de nombreux articles dans les journaux et sur les ondes mais selon le docteur Yoyo, cofondateur du CEDIF, cette agitation est largement organisée par les pouvoirs publics qui tiennent dans une étroite dépendance les mass média et notamment le journal *France Antilles*.

En fait même les catholiques reconnaissent la nécessité d'une diminution de la fécondité bien qu'ils soient en faveur des méthodes naturelles. Des médecins, des sage-femmes, des enseignants se mobilisent volontairement dans le cadre des associations de planning familial; ils insistent sur l'épanouissement familial et non sur le règlement d'une question de population. De 80 à 100 visiteuses sont engagées pour aller dans les « quartiers » ruraux pour expliquer les méthodes du planning, suivant en cela l'exemple des îles anglophones. Elles sont généralement bien accueillies par les femmes, qui leur font signe de repasser si leur mari est présent car certains d'entre eux n'hésitent pas à sortir la machette! (24). En 1970 4 000 femmes ont été visitées, soit 8 % de la population exposée (25).

Les années 1970 : vers la parité totale

Le contexte général s'est profondément transformé. Alors que les experts du plan prévoient en 1969 la continuation de l'explosion démographique, avec des fourchettes allant pour la Guadeloupe en 1975 de 353 000 à 411 000 habitants, cette île n'atteindra en fait que 235 000 habitants en 1974. Cet écart s'explique par la réussite de la politique démographique d'émigration et de limitation des naissances. Selon le démographe Guengant, en Guadeloupe, de 1965 à 1979, 41 000 naissances ont été évitées par les migrations et 50 000 par la baisse de la fécondité (26). L'enquête mondiale de fécondité révèle une baisse de la fécondité de 25 % en Guadeloupe et de 40 % en Martinique entre 1965 et 1975 (27). Après la loi Veil, les centres de PMI prennent en partie le relais des associations privées de planning familial pour la distribution des moyens contraceptifs qui ne font plus l'objet d'un véritable débat. Cependant certains journaux critiquent une politique de génocide et de transformation de la composition des DOM par émigration noire et immigration blanche (28) car les mouvements indépendantistes, toujours très minoritaires, n'en sont pas moins actifs.

En Métropole même, la politique familiale s'oriente vers une plus grande sélectivité en faveur des familles déshéritées, et notamment des familles monoparentales qui deviennent plus visibles du fait de la transformation de leur composition : plus de divorcées et de mères célibataires, moins de veuves. Les allocations d'orphelin et de parent isolé sont créées à leur intention et pour éviter le recours à l'avortement.

Ce double mouvement (baisse de la fécondité dans les DOM, politique familiale plus sociale) se traduit par l'extension automatique de toutes les nouvelles prestations aux départements ultra-marins, bien que celle de l'allocation de parent isolé n'ait pas été prévue au départ par le gouvernement (29), puis par la mensualisation en 1980 des allocations familiales pour toute personne ayant travaillé 90 jours dans l'année. La commission du 8^e plan demande même la généralisation des prestations, comme en métropole où toute condition d'activité professionnelle a disparu depuis le 1^{er} janvier 1978, ainsi que l'extension de tout le régime de prestations familiales. Les services du secrétariat d'État aux départements d'outre-mer étudient la mise en œuvre de la généralisation.

1981-1985 : des effets de la rigueur

Le taux brut de natalité n'est plus que de 19,6 pour mille en 1986 et l'indice de fécondité est passé de 6 enfants par femme en 1946-50 à 2,6 en 1982, aussi la commission du 9^e plan demande-t-elle le développement des aides à la famille pour accroître la natalité au-dessus du seuil de remplacement des générations, d'autant que l'émigration persiste du fait du chômage. Pourtant la simplification du système des allocations familiales mise en œuvre par le deuxième gouvernement socialiste (30) n'est pas étendue aux DOM. Ainsi l'allocation au jeune enfant, qui substitue une aide unique aux allocations pré- et post-natales (qui n'étaient pas appliquées Outre-mer) et au complément familial ainsi qu'à quatre autres prestations de moindre importance doit être « adaptée », mais les décrets n'ont pas encore été pris. On ne prévoit pas d'y appliquer l'allocation parentale d'éducation qui assurait alors 1 000 francs par mois au parent qui arrête de travailler pour élever son enfant. C'est là un premier accroc au principe de l'extension automatique des nouvelles prestations aux DOM.

Surtout la politique de rigueur empêche la généralisation des allocations pourtant promise plusieurs fois aussi bien sous la présidence de Giscard que sous celle de Mitterand (qui l'a de nouveau annoncé en décembre 1985 lors de son voyage aux Antilles) et dont le coût est évaluée à 600 millions. D'après mes estimations (30), en 1982, environ 9 500 enfants guadeloupéens seraient exclus du bénéfice des prestations ; 3 000 d'entre eux parce que leurs parents sont chômeurs de longue durée et 6 500 parce qu'ils sont enfants d'employeurs et travailleurs indépendants (ETI) ; il est d'ailleurs possible que la répartition entre ces groupes soit différente puisque les enfants d'ETI peuvent être couverts à cause de l'activité professionnelle de leur mère. Rappelons cependant qu'en terme de population active (32) ces ETI recouvrent 7 % d'industriels et de gros commerçants, 56 % d'artisans et 37 % de petits commerçants ; cette dernière catégorie vit dans des conditions particulièrement précaires. Les allocations sont toutefois étendues au 1.1.86 à quelques catégories : adultes handicapés, étudiants, pères isolés avec deux enfants, veuves vivant avec un seul enfant.

1986-1988 : ou le retour du même

25 ans après la première affirmation de la nécessaire parité entre l'Outre-mer et la métropole la loi-programme du 31/12/86 relative aux départements d'outre-mer, de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte (33), relance le thème de la parité sociale globale qui doit tenir compte « des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ». L'histoire semble singulièrement bégayante... Les partis communiste et socialiste ainsi que les Associations familiales n'ont pas de mal à critiquer cette absence de projet et réclament une véritable égalité. De plus les effets de la loi-programme tardent quelque peu : il ne faut pas moins de quinze mois pour que sorte le décret d'application. Le 1/7/86 la condition d'activité est supprimée pour l'allocation de logement mais vu la situation déplorable des logements outre-mer fort peu de personnes sont touchées : 60 familles en Guadeloupe. Le principal décret d'application supprime la condition d'activité professionnelle pour les seules allocations familiales, mais la maintient pour le complément familial, l'allocation de soutien de famille, l'allocation d'éducation spéciale, le supplément de revenu familial. Les employeurs et travailleurs indépendants sont exclus de cette mesure sauf s'ils vivent en couple et que l'un d'entre eux est inactif (34).

Quarante deux ans après la départementalisation et l'institution du régime français des prestations familiales, les régimes métropolitains et ultra-marins se

sont rapprochés mais les familles d'outre-mer ne peuvent pas bénéficier de l'aide personnalisée au logement, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, de l'allocation parentale d'éducation et de l'allocation au jeune enfant. Par ailleurs les bases de calcul retenues et les tarifs appliqués font que les familles d'outre-mer reçoivent toujours des sommes inférieures par enfant et par famille à celles qui vivent en métropole (34), (cela en tenant compte uniquement des familles dont le droit aux allocations est ouvert). Enfin, les employeurs et travailleurs indépendants restent provisoirement exclus du système s'ils n'ont pas de conjoint inactif.

LES EXPLICATIONS DE CETTE ÉVOLUTION

Les différences de législation entre la métropole et ses départements d'outre-mer ont toujours été légitimées par la nécessité de l'adaptation aux conditions socio-économiques locales, il semblerait toutefois que cette adaptation ait elle-même été adaptée.

L'adaptation aux conditions locales

Selon les termes du secrétariat d'État aux départements et territoires d'outre-mer en 1976 : « Les données socio-économiques locales des DOM, leurs contraintes démographiques et leurs structures familiales ont conduit à une politique spécifique d'aide à la famille et aux enfants » (35).

Les données socio-économiques

La situation économique des DOM est bien connue : monoculture, concurrence directe avec des pays sans protection sociale et aux salaires très faibles, échec des tentatives de diversification (agricole, industrielle ou touristique). Le chômage et le sous-emploi sont endémiques : en 1980 25 % de la population active guadeloupéenne est au chômage (qui n'est indemnisé que depuis cette date, à 30 % du salaire et seulement pour un an) et 37 % des personnes ayant un emploi sont en situation de sous-emploi, c'est-à-dire payé moins que le SMIC ou exerçant moins de 40 heures (36). Cette situation a des conséquences tant sur le plan des prestations familiales que de la régulation des naissances.

Dans un premier temps le point de vue des employeurs, craignant l'augmentation des charges sociales et la désincitation au travail, prévaut sur celui des syndicats qui demandent l'extension pure et simple de la législation métropolitaine. L'allocation de salaire unique semble néfaste parce que les femmes sont une main-d'œuvre d'appoint utile pendant les récoltes (37). Les documents du plan exposent que le progrès social est opposé dans ces régions aux nécessités économiques et donc à l'emploi, toute amélioration des charges sociales se traduisant par une détérioration de la compétitivité. Ces considérations aboutiront à nationaliser les charges liées à la Sécurité sociale dès les années 1950 (38), puis celles liées aux prestations familiales en 1963, lorsque des motifs politiques amènent à les augmenter considérablement. La volonté de limiter ces hausses dans une limite cohérente avec le système des revenus n'en persiste pas moins. Elle justifie (39) ainsi le fait que l'allocation de parent isolé soit de 40 % inférieure dans les DOM qu'en métropole, alors même que le SMIC n'y est inférieur que de 20 % et que le salaire des fonctionnaires est supérieur de 40 %. Il faut dire que 36 % des Guadeloupéens qui travaillent, touchent moins que le SMIC (40), il s'agit donc de ne pas désinciter au travail la partie la plus

nécessiteuse de la population, fusse au détriment (certes désormais relatif pour les allocataires) de la solidarité nationale. Celle-ci n'est d'ailleurs pour les indépendantistes qu'un moyen d'acheter les votes et de rendre impossible toute indépendance. Pour bien des économistes, qui reprennent en cela les arguments des experts du plan dans les années 1950, les transferts publics engendrent de profonds déséquilibres. Les prestations sociales constituent en effet le quart des revenus disponibles des Antillais et elles sont pour près de la moitié financées par des transferts publics (41). Il semble néanmoins que les 370 francs versés pour deux enfants en 1985 soient un moindre facteur de déséquilibre économique et social que les 40 % de prime de vie chère des 27 000 fonctionnaires : celle-ci représentent en effet dès 4 300 francs de revenus l'équivalent de l'allocation de parent isolé, critiquée de façon virulente et répétitive bien qu'elle ne soit touchée que par 2 300 allocataires en 1983 (42).

Par ailleurs, les coûts financiers de la croissance démographique : construction d'écoles, salaires des enseignants, infrastructure sanitaire, justifient pour les experts le choix d'une politique de régulation des naissances. Sans elle, expliquent-ils en 1958, les dépenses publiques ne pourront jamais être affectées à des projets productifs.

Les contraintes démographiques

Les données démographiques ont joué un grand rôle dans l'élaboration de la politique familiale, toutefois elles ont donné lieu à des mesures bien différentes puisqu'elles légitiment en 1946 le refus de l'extension de la loi du 22 août 1946 aux départements d'outre-mer, y compris à la Guyane qui ne connaissait guère d'explosion démographique, puis en 1963 une double politique d'aide aux associations privées de planning familial et de « parité sociale » pour les salariés et bientôt les exploitants agricoles. Bien que les prévisions du plan prévoient encore le pire en 1969, on pense désormais que l'amélioration de la situation démographique passe par le progrès social. Celui-ci est adapté à la conjoncture démographique puisque les allocations familiales proprement dites sont dégressives à partir du 4^e et surtout du 5^e enfant et que le complément familial n'est pas versé pour le troisième enfant quelque soit les ressources des parents car cette mesure vise à promouvoir le 3^e enfant en métropole. Pour compenser le CF sous condition de ressources est alloué dans les DOM jusqu'aux cinq ans de l'enfant au lieu de trois dans l'hexagone.

Par ailleurs les allocations ont d'abord été attribuées aux salariés et aux fonctionnaires puis aux exploitants agricoles. Or ces deux dernières catégories sont parmi les plus fécondes, d'après les recensements de 1954 et de 1961 (respectivement 2,1 et 2,3), même si la fécondité des fonctionnaires a beaucoup baissé par la suite. La recherche de l'équilibre entre les prestations et les cotisations a prévalu sur des considérations purement démographiques.

Les structures familiales

L'adaptation de la politique familiale aux structures familiales n'est à vrai dire jamais explicitée : doit-elle tenir compte des caractéristiques des DOM (forte illégitimité, nombre important des familles monoparentales) pour y rendre possible l'application de lois définies en fonction du contexte métropolitain ou doit-elle rendre la vie familiale plus proche de celle qui a cours en Métropole ?

La loi du 22 août 1946 précisait explicitement qu'il ne fallait pas pénaliser les enfants des mères célibataires et accordait le droit aux allocations familiales aux mères seules ayant deux enfants. Bien que cette mesure paraisse correspondre aux besoins des nombreuses familles monoparentales d'outre-mer, elle n'y sera

appliquée qu'en 1975. De plus en métropole depuis 1946 les prestations sont versées à la personne qui a la charge permanente et effective d'un enfant, solution logique et qui semble particulièrement bien adaptée au nombre important d'enfants illégitimes ou recueillis par des gens qui ne sont pas leurs parents. Or la loi de 1932 maintenue aux DOM ne permet de verser des allocations qu'aux enfants légitimes ou reconnus. Dans un contexte où 40 % à 50 % des naissances sont illégitimes et où 40 % des mères ont des enfants de deux pères différents (43) il peut arriver que dans une famille certains enfants donnent droit aux allocations et d'autres pas, à moins que la mère ne travaille elle-même, mais l'on sait que les femmes sont particulièrement touchées par le chômage et le sous-emploi.

Ces deux mesures : *non ouverture des allocations aux mères seules sans activité professionnelle* et non application de la notion d'enfant à charge, n'affectent pas les couples concubins, elles ne promeuvent donc pas le mariage en tant qu'institution sociale. En revanche, elles pénalisent femmes et enfants lorsqu'il n'y a pas d'homme dans un foyer. Les économies ainsi réalisées expliquent sans doute en partie ces mesures. Ainsi en 1955 le député Monnerville, qui voudrait obtenir l'extension de l'ensemble du régime des prestations familiales aux Domiens calcule les économies dues aux enfants illégitimes n'ouvrant pas droit aux prestations. Il est cependant curieux de faire appel à la solidarité nationale au nom de l'égalité entre toutes les familles françaises, alors même que l'on se propose d'exclure les familles les plus défavorisées, notamment celles dirigées par des femmes sans activité professionnelle.

Ces adaptations-pénalisations ne font pas l'objet de discours explicite lors de leur mise en œuvre. En revanche dans les années 1960 les commissions locales du plan (44), et particulièrement les membres des associations familiales, évoquent la nécessité de « nucléariser » les familles antillaises dans le but « d'une formation psychologique optimale » des enfants. Ils proposent l'instauration d'une prime au mariage, qui ne sera pas créée, et l'éducation à la responsabilité familiale. Ils reconnaissent cependant que les familles légitimes ont plus d'enfants que les autres, alors qu'il faudrait que la fécondité baisse. Ils demandent également que les enfants illégitimes ne soient plus pénalisés et que la notion d'enfant à charge remplace celle d'enfant légitime ou reconnu. Une seule demande évoque l'extension des allocations familiales aux mères seules sans activité professionnelle.

Le président Giscard d'Estaing décidera en 1975, sans consultation des services concernés, de remédier à ces deux anomalies « dans ce grand mouvement de la société française pour la promotion de la femme », lequel légitime donc l'application dans les DOM d'un décret vieux de trente ans. La plus grande visibilité des familles monoparentales en métropole même, du fait du changement dans leur composition, explique néanmoins en partie leur reconnaissance dans les DOM. Quoiqu'il en soit c'est enfin l'assurance d'un revenu, certes minime (370 francs pour deux enfants en 1985) mais garanti pour des mères qui dépendaient de l'aide de leur famille ou de la DDAS, de quelques heures de ménage, Le décret de 1975, appliqué en 1978, a permis une plus grande égalité de traitement entre les hommes chefs de famille et les femmes chefs de famille puisqu'étaient exclus du droit aux allocations familiales ouvert par l'activité professionnelle, respectivement 44 % des premiers et 60 % des secondes en 1954, 38 % et 60 % en 1961, 19 % et 35 % en 1974, 4 % et 5 % en 1982. Quant à l'exclusion à cause du chômage et de sous-emploi (dont nous avons estimé qu'elle concernait 3 000 enfants), elle touchait principalement les familles nucléaires, entre 1975 et 1988 dans une situation où 20 % des hommes étaient au chômage, ce qui pouvait favoriser les relations de conjugalité non cohabitante.

La volonté d'eupéaniser l'organisation familiale de l'outre-mer, si tant est qu'elle ait jamais dépassé les cercles de l'Union des associations familiales, n'a guère abouti : certes le pourcentage des familles concubines avec enfant est passé de 15 % en 1954 à 10 % en 1982, ce qui ne constitue pas un bouleversement en

28 ans, mais de plus les ménages dirigés par des mères seules, les plus pénalisées jusqu'en 1975, n'ont diminué que de 30 % en 1954, à 26 % en 1967, 27 % en 1974 et 28,6 % en 1982. La légère remontée de la monoparentalité est donc antérieure au décret de 1975 et les structures familiales sont restées étonnamment stables.

Les données socio-économiques locales et les contraintes démographiques ont donc bien joué un rôle important dans l'élaboration de la politique familiale dans les DOM, mais elles n'ont pas déterminé à elles seules les politiques à suivre. Quant à l'adaptation aux structures familiales, cela n'a guère été qu'un moyen facile de faire des économies sur un groupe aussi déshérité que peu représenté dans les instances de décision.

Les politiques de la politique familiale

Bien des méandres de la politique familiale dans les DOM s'expliquent par l'interaction entre une volonté de maintenir la France outre-mer et l'action des groupes de pression locaux.

La lecture des rapports aux assemblées, des débats parlementaires et des commissions locales du plan montre que de 1946 à 1960 les services centraux entendent réduire au minimum les conséquences sociales et surtout financières de la départementalisation. On ne peut à ce propos que reprendre les fines analyses de François Miclo : l'impératif financier n'est que la conséquence d'un certain état d'esprit hostile à la départementalisation. Il paraît légitime que la solidarité nationale joue en faveur des Bretons ou des Lillois, mais non point en faveur des habitants des DOM. Les services centraux sont d'ailleurs soutenus par les usiniers qui ne veulent pas que leurs charges sociales s'accroissent. Cependant lorsque les fonctionnaires font grève, lorsque les colonies fondées au XIX^e siècle obtiennent leur indépendance, que les troubles sociaux se développent aux Antilles en 1959-60, alors arrive le temps des réformes. De Gaulle est clair à ce sujet : les anciennes colonies resteront françaises, ce qui conduit en 1963 à multiplier par trois le montant des allocations familiales grâce à la compensation avec la métropole. Plus tard, lorsque les mouvements indépendantistes se constituent et commencent à faire parler d'eux toutes les nouvelles prestations sont étendues aux DOM : des gages sont ainsi donnés aux groupes assimilationnistes. Ceux-ci regroupent notamment les associations familiales, les syndicats et les partis politiques (jusqu'au début des années 1970), puis à partir de 1972 les caisses d'allocations familiales (que les autres CAF relaient en métropole, notamment pour demander l'abolition du FASSO ou la parité des prestations) et diverses autres institutions. Leurs voix se font entendre dans les commissions locales du plan, qui ont joué un rôle essentiel d'expression des intérêts constitués mais aussi d'exclusion des catégories non représentées ; le passé est de rigueur puisque le 9^e plan n'a guère été discuté et que l'heure est au libéralisme et non plus à la planification.

Le caractère électoraliste de la politique familiale dans les DOM s'est manifesté de façon quelque peu caricaturale lors de l'abolition de la condition d'activité professionnelle. La loi programme du 31.12.86 prévoyait la réalisation de la parité sociale globale en cinq ans mais il a fallu attendre le 26.2.1988 pour qu'un décret abolisse cette condition avec effet dès le 1^{er} mars 1988. En bref les nouveaux allocataires devaient recevoir leur chèque avant le premier tour des élections présidentielles et les discours électoraux de la droite ont fortement insisté sur cet acquis, ce qui n'a d'ailleurs pas empêché la victoire socialiste dans les DOM.

Ainsi peut-on expliquer, sans recourir à une théorie qui relèverait de la conspiration, que les fonctionnaires, les salariés en général, les exploitants agricoles, aient eu droit à la solidarité nationale avant d'autres groupes. Les familles monoparentales, qui n'étaient pas représentées au sein des UDAF, ont dû attendre trente ans et l'émergence d'un mouvement féministe pour se voir

appliquer le même droit qu'en métropole. Quant aux travailleurs indépendants, souvent tenanciers de «lolos», ces minuscules boutiques en tôle ondulée, ils restent toujours exclus du bénéfice des prestations légales.

CONCLUSION

Politique démographique ou politique familiale, nous demandions-nous au début de cet article, pour conclure finalement : politique publique avant tout, définie dans ce contexte particulier par les alliances mouvantes entre les gouvernements, l'administration de l'outre-mer et celle des acteurs locaux institués. On a pu voir cependant dans les années 1960 l'émergence de nouveaux acteurs : les associations de planning et leur cooptation par les experts du plan, ou des «coups» politiques, tel celui qui constitua en 1975 l'attribution des prestations aux mères sans activité professionnelle. Toutefois ce qui frappe le plus c'est l'absence de dessein d'ensemble. Par ailleurs, le succès rapide de la politique de limitation des naissances, relativement peu chère et rencontrant l'aspiration des femmes, s'oppose aux lenteurs de la politique financière d'aide aux familles, beaucoup plus coûteuse, et à l'échec de la politique économique.

Cette étude a été financée par le CNRS et le ministère des droits de la femme dans le cadre d'une action thématique programmée « recherche sur les femmes et recherches féministes ».

Notes

- (1) *La politique familiale en France depuis 1945*, Paris, La documentation française, 1986 : 1-2.
- (2) JACQUEMARD Sylvie, *La question départementale outre-mer*, Paris, PUF, 1983, p. 131.
- (3) JOBERT Bruno — «L'État en action». *Revue française de science politique*, vol. 35, n° 4, août 1985 : 654-682.
- (4) Les différences d'application des lois entre les différents DOM ont été étudiées par MURCY Alfred — «Le régime des prestations familiales dans les DOM». Centre d'études supérieures de Sécurité sociale, 15^e promotion, 1976-77. Depuis un «Comité du suivi» veille sur l'homogénéité des pratiques des CAF des DOM.
- (5) KAMERMAN Sheila B. ; KAHN Alfred J. — *Family policy*. Government and families in fourteen countries, New York, Columbia university press, 1978, 522 p.
- (6) *La politique familiale*, *op. cit.* voir notamment : PROST Alain — *L'évolution de la politique familiale en France de 1938 à 1981*, p. 7-37; STECK Philippe — *L'évolution des prestations familiales et de la fiscalité de 1945 à 1983* : 187-289.
- (7) HORELLOU-LAFARGE Chantal — «Une mutation dans les dispositifs du contrôle social : le cas de l'avortement». *Revue française de sociologie*, vol. 13, n° 3, sept. 82, p. 398.
- (8) LENOIR Rémi — «L'évolution des structures familiales». *La politique familiale en France*, *op. cit.* : 39-61.
- (9) STECK Philippe — *op. cit.*, p. 225.
- (10) MICLO François — *Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la république*, Paris, Economica, 1982, 378 p.
- (11) CALDWELL J.C. — *Theory of fertility decline*, New York, Academic press, 1982 ; CAIN M. — «Perspectives on family and fertility in developing countries». *Population Studies*, vol. 36, n° 2, juil. 82 : 159-175 ; NUGENT, GILLAPSY. «The old age security

- motive for fertility». *Population and Development Review*, vol. 11, n° 1, mars 85 : 75-97.
- (12) «Prestations familiales dans les départements d'outre-mer». *Journal officiel de la république française*, textes d'intérêt général, n° 1471, 1980. Voir également : STECK Philippe — « Les prestations familiales dans les départements d'outre-mer. Revendication de la parité ». *CAF*, n°s 10-11, 1978 : 31-38.
- (13) Assemblée nationale — Rapport n° 11 439, 4 août 1955, Valentino et Prestations sociales dans les DOM, mais 1963, dactylog.
- (14) Assemblée nationale — Rapport de Gaston Monnerville, n° 2483, 3^e législative, 6 juillet 1956, p. 4.
- (15) L'estimation obtenue en fonction des activités déclarées des chefs de ménage ayant des enfants de moins de seize ans (INSEE, Résultats statistiques du recensement général de la population des départements d'outre-mer effectué le 1^{er} juillet 1954. Antilles françaises : Martinique et Guadeloupe, Paris, imprimerie nationale - PUF, 1956, p. 278-281) et des conditions légales d'ouverture des droits à cette époque (cf. note 11) ne donnait que 13 526 familles couvertes soit 48 %. La différence peut provenir de l'activité des femmes des chef de famille. Les prestations sont servies jusqu'à la fin de l'obligation scolaire et jusqu'à seize ans si l'enfant poursuit des études. Cependant les ménages ne correspondent pas exactement à ceux ouvrant droit aux allocations puisque le recensement ne différencie pas les familles selon le statut de l'enfant (reconnu ou pas) et surtout ne donne pas d'indication sur le chômage et le sous-emploi : les recensés indiquent comme activité professionnelle la dernière qu'ils aient eue, quel que soit le temps passé depuis. Alors que ces facteurs tendent à surestimer les effectifs touchant des allocations, en sens inverse les activités des compagnes des chefs de famille ne sont pas connues alors qu'elles peuvent ouvrir le droit aux allocations.
- (16) Assemblée nationale. Rapport de Gaumont n° 10 733, 18 mai 1955 ; n° 11 439, 4 août 55, Valentino ; n° 2483, 6 juil. 65, Monnerville.
- (17) DOMENACH Hervé ; GUENGANT Jean-Pierre — « Continuité et changements de la démographie de la Guadeloupe ». *Bulletin d'information du CENADDOM*, vol. 12, n° 68, déc. 82, p. 49.
- (18) Même procédure et mêmes réserves que pour la note 14 avec les résultats statistiques du recensement général de la population des départements d'outre-mer effectué le 9 octobre 1961. Paris. Imprimerie nationale, p. 64-67. Il y aurait 24 722 familles couvertes par le régime général ou celui des fonctionnaires. Cependant depuis 1958 les enfants ouvrent le droit aux allocations pendant la période d'obligation scolaire plus un an, jusqu'à 17 ans pour les apprentis et jusqu'à 20 ans pour les étudiants. Louis OUENSANGA (*Sécurité sociale et aide sociale*. Paris, Édition et diffusion de la culture antillaise, 1984 p. 119) donne le chiffre de 32 064 familles allocataires en 1961 mais sans citer ses sources, ce qui ne permet pas d'évaluer la valeur de ce chiffre. 82 % des familles seraient alors couvertes grâce à l'activité féminine ou à des différences de déclaration aux recensements et à l'organisme servant les allocations familiales. Contradictoirement selon le Conseil général de la Guadeloupe Session extraordinaire 1961, la première semaine de 1960 21 361 familles ont perçu des allocations familiales pour 56 297 enfants. Ces chiffres sont donc proches de notre estimation.
- (19) France. Commissariat général. *Plan de modernisation et d'équipement*, 1949, p. 187 ; *Plan de modernisation*, 1954, p. 170.
- (20) France. Commissariat général. 3^e plan 1968-61. Rapport général : 405-407.
- (21) Assemblée nationale. Rapport de Gaumont, n° 10 733, 18 mai 1955.
- (22) Assemblée nationale. Rapport de Pierre BAS, n° 2050, 3 oct. 66.
- (23) YOYO Michel — *Un exemple de la confrontation de la mentalité traditionnelle et du changement social*. 3^e cycle, EHESS, 1978, p. 78 ; *La maternité consciente — Rapport sur le fonctionnement*, oct. 73 : 1-2.

- (24) La maternité consciente — *op. cit.* p. 4-7 ; entretien avec M^{me} BENJAMIN, visiteuse, le 6 juin 84.
- (25) GUENGANT Jean-Pierre — Commission locale du plan, nov. 70.
- (26) *Idem* — *La contraception en Guadeloupe*, Pointe-à-Pitre, 1980, p. 11.
- (27) CHARBIT Yves — « Transition démographique aux Antilles françaises ». *Population et sociétés*, n° 139, sept. 80.
- (28) « Le peuple martiniquais est-il en voie de disparition ? » *Justice*, 17 mars 1977, cité par YOYO, *op. cit.* p. 181.
- (29) Assemblée nationale — *Débats* 12 mai 76, p. 3196 et 3212, et 2 juin 76, p. 4790 et 4792.
- (30) STECK Philippe — « La loi du 4 janv. 1985 ». *Droit social*, n° 5, mai 85 : 371-386.
- (31) Je suis arrivée à cette estimation en soustrayant des 143 437 Guadeloupéens de moins de 20 ans d'après le Recensement de 1982 (p. 38) les 1 033 travailleurs, 60 militaires et 2 434 chômeurs de 18-19 ans, qui n'ouvrent pas de droit aux prestations (*id.* p. 76), ainsi que les 111 446 enfants en recevant par la CAF (*Rapport d'activité*, Pointe-à-Pitre, p. 27) et les enfants de fonctionnaires. Les données sociales. *Dossiers Antilles-Guyane* n° 5, p. 1983, p. 63, indiquent le nombre de 3 182 familles de fonctionnaires recevant des prestations (par le Trésorier payeur de la Martinique) représentant 40 % de l'ensemble, ce qui ferait donc 7 955 familles. En leur appliquant le coefficient de 2.39 enfants par famille (celui calculé par la CAF pour l'ensemble des familles, celui du recensement : 2.2, ne concernant que les enfants de moins de 15 ans) on obtient 19 000 enfants à soustraire. Il reste donc environ 9 500 enfants, dont 6 570 de patrons et professions libérales en appliquant à ces familles le même coefficient de 2.39.
- (32) INSEE *Recensement*, 1982, p. 92.
- (33) *Journal officiel de la République Française* 3/1/1987 : 110-114.
- (34) Caisse d'Allocations familiales de la Guadeloupe. Note 09/88, 23.3.3.88.
- (35) CAF de la Guadeloupe. *Rapport d'activité*, 1986, p. 22 : en 1984 chaque famille allocataire guadeloupéenne percevait par an 4 451 francs de moins qu'une famille allocataire métropolitaine.
- (36) Secrétariat d'État aux départements et territoires d'outre-mer. *La politique sociale dans les départements d'outre-mer*. Paris, *multigr.*, 1976, p. 17.
- (37) DOMENACH ; GUENGANT — *op. cit.*
- (38) *Notes et études documentaires*, n° 1633, 19 juil. 52.
- (39) Cf. note 29.
- (40) DOMENACH H. ; GUENGANT J.P. — « Chômage et sous-emploi dans les DOM ». *Économie et statistique*, n° 137, oct. 81, p. 16.
- (41) INSEE-SIRAG, *Les dossiers Antilles-Guyane*, n° 5, 1983, p. 63 ; BUFFON Alain — « Transferts et déséquilibre de la croissance : le cas de la Guadeloupe ». *CARE*, n° 9, avr. 82, p. 24.
- (42) CHERDIEU Philippe ; THERESINE Christian — « La fonction publique en Guadeloupe. Comparaison avec les autres DOM ». *Revue française d'administration publique*, n° 31, sept. 84 : 101-107, sur la fonction publique comme facteur du sous-développement économique et de division sociale et comme vecteur de l'idéologie assimilationniste.
- (43) CHARBIT Yves ; LERIDON Henri — *Transition démographique et modernisation en Guadeloupe et en Martinique*, Paris, PUF-INED, 1981, p. 51.
- (44) Commissariat général du plan d'équipement et de la productivité. Commission locale du plan de la Martinique. Sous-commission démographie-emploi-jeunesse. Fort-de-France, nov. 69, p. 3 ; YOYO — *op. cit.*, p. 33.