

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

5 April 1988

Doc. 5870

REPORT

on family policy¹
(Rapporteur : Mr PINI)

I. Draft recommendation

presented by the Social and Health Affairs Committee²

The Assembly,

1. Noting the profound changes which have occurred in family structures over recent decades, characterised by greater life expectancy, a sharp drop in the birth-rate, a decrease in the number of marriages and remarriages, an increase in the divorce rate, a proliferation of single-parent families, an increase in other forms of communal life such as cohabitation, and the evolution of the role of women ;
2. Observing that other factors, such as the persistence of pockets of structural poverty, the increase in unemployment, illicit drug use, violence and delinquency, and economic migration, have increased tensions within the family ;
3. Emphasising none the less that the family has stood up better than other institutions to economic, social and demographic upheavals and, in spite of everything, remains popular for millions of young people ;

1. See Doc. 5651 and Reference No. 1545 of 6 November 1986.

2. a. Unanimously adopted by the committee on 24 March 1988.

Members of the committee : MM. Foschi (Chairman), Pini, Worrell (Vice-Chairmen), Adriaenssens, Bollmann, Mrs Bourdara, MM. Bowden, Büchner, Bühler, Burger, Cem, Demiralp, Dhaille (Alternate : Oehler), Dreyer (Alternate : Mrs Morf), Fian-drotti (Alternate : Martino), Frangos, Gil (Alternate : De Puig), Hassler, Mrs Håvik, Mr Hochmair, Mrs Hubinek, MM. K. Johannsson, De Jong, Koehl, Joaquim Marques, Mechtersheimer, Molloy, Morris (Alternate : Rathbone), Palacios, Pasquino (Alternate : Fassino), Psaila Savona, Lacerda de Queiroz (Alternate : Mota Torres), Ramberg (Alternate : Skaug), Mrs Ruddock (Alternate : Mr Litherland), Mr Souvet (Alternate : Mr Bohl), Mrs Staels-Dompas, Mr Tarschys.

N.B. The names of those who took part in the vote are printed in italics.

b. See 3rd Sitting, 3 May 1988 (adoption of the draft recommendation as amended), and Recommendation 1074.

5 avril 1988

Doc. 5870

RAPPORT

sur la politique de la famille¹
(Rapporteur : M. PINI)

I. Projet de recommandation

présenté par la commission des questions sociales
et de la santé²

L'Assemblée,

1. Constatant la profonde mutation intervenue dans les structures familiales pendant les dernières décennies, caractérisée par un allongement de l'espérance de vie, par une forte baisse de la natalité, par une diminution des mariages et des remariages, par une croissance de la divortialité, par une prolifération des familles monoparentales, par une multiplication d'autres formes de vie en commun comme la cohabitation, par l'évolution du rôle des femmes ;
2. Observant que d'autres facteurs, tels que la persistance de poches de pauvreté structurelle, l'augmentation du chômage, des drogues illicites, la violence et la délinquance, et les migrations économiques, ont accru les tensions au sein de la famille ;
3. Soulignant néanmoins que la famille a résisté mieux que d'autres institutions aux secousses économiques, sociales et démographiques et qu'elle continue, malgré tout, à exercer un attrait sur des millions de jeunes ;

1. Voir Doc. 5651 et Renvoi n° 1545 du 6 novembre 1986.

2. a. Adopté à l'unanimité par la commission le 24 mars 1988.

Membres de la commission : MM. Foschi (Président), Pini, Worrell (Vice-Présidents), Adriaenssens, Bollmann, M^{me} Bourdara, MM. Bowden, Büchner, Bühler, Burger, Cem, Demiralp, Dhaille (Remplaçant : Oehler), Dreyer (Remplaçant : M^{me} Morf), Fian-drotti (Remplaçant : Martino), Frangos, Gil (Remplaçant : de Puig), Hassler, M^{me} Håvik, M. Hochmair, M^{me} Hubinek, MM. K. Johannsson, De Jong, Koehl, Joaquim Marques, Mechtersheimer, Molloy, Morris (Remplaçant : Rathbone), Palacios, Pasquino (Remplaçant : Fassino), Psaila Savona, Lacerda de Queiroz (Remplaçant : Mota Torres), Ramberg (Remplaçant : Skaug), M^{me} Ruddock (Remplaçant : M. Litherland), M. Souvet (Remplaçant : M. Bohl), M^{me} Staels-Dompas, M. Tarschys.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.

b. Voir 3^e séance, 3 mai 1988 (adoption du projet de recommandation amendé), et Recommandation 1074.

4. Recognising that the changes which have occurred also have positive aspects such as the replacement of the former marriage-alliance by the marriage-partnership with an improved social, economic and intellectual balance between the partners and, consequently, give hope for the future;

5. Believing that the family is still the place where human relationships are most intense and rich, and the best place for bringing up children and providing care for its elderly, lonely or sick members;

6. Considering that the family with its daily problems and needs is essentially a concrete reality, that it shares in society's economic and cultural life, adapts and evolves with society and that, consequently, any concept of the family as frozen in time would be unrealistic;

7. Convinced, similarly, that the role of the state with regard to family policy is not to give hard and fast replies based on ideology, but to create the circumstances necessary for the establishment of a family unit in which the individual can develop in safety, solidarity and respect for fundamental rights;

8. Recalling that, in this respect, both the European Commission and the European Court of Human Rights have repeatedly held that, under the European Convention on Human Rights, the family life of both "legitimate" and "*de facto*" families has to be respected;

9. Realising that any family policy today must face the new situation resulting from the emancipation of women and its impact on maternity, and must bear in mind two principles: first, the democratisation of the family which implies equality among its members and respect for the rights of each and, secondly, the exercise of free choice by the partners;

10. Believing strongly that the integration of women in economic and professional life and the creation of a climate favourable for child-bearing and bringing up children are not irreconcilable objectives, provided that the value of housework and child-rearing is recognised;

11. Convinced that, to be effective and coherent, specific family policy measures must be co-ordinated and complemented, particularly on the broader scene of social, fiscal and employment policies;

12. Noting that certain sectors of modern life such as social security are in some cases based on an outmoded concept which seems unaware of women's new status, excludes divorce and per-

4. Reconnaissant que les changements intervenus comportent aussi des aspects positifs comme la substitution du mariage-alliance d'autrefois par le mariage-partenariat, avec un meilleur équilibre social, économique et intellectuel entre les partenaires et, par conséquent, porteurs d'espoir pour l'avenir;

5. Convaincue que la famille demeure le lieu où les relations humaines sont le plus denses et le plus riches, le lieu par excellence d'éducation des enfants et de dispensation des soins aux membres âgés, seuls ou malades, de celle-ci;

6. Considérant que la famille avec ses problèmes et besoins quotidiens est avant tout une réalité concrète, qu'elle participe à la vie économique et culturelle de la société, s'adapte et évolue avec celle-ci et que, par conséquent, toute conception de famille figée dans le temps serait dépourvue de réalisme;

7. Convaincue, dans le même ordre d'idées, que le rôle de l'Etat en matière de politique familiale n'est pas de porter des réponses tranchées s'appuyant sur des idéologies, mais de créer les conditions nécessaires pour le développement d'une cellule familiale où l'individu puisse s'épanouir dans la sécurité, la solidarité et le respect des droits fondamentaux;

8. Rappelant à cet égard que la Commission et la Cour européennes des Droits de l'Homme ont toutes deux considéré à plusieurs reprises qu'aux termes de la Convention européenne des Droits de l'Homme, la vie familiale à la fois de la famille «de droit» et de la famille «de fait» est à respecter;

9. Consciente que toute politique familiale doit aujourd'hui affronter la nouvelle situation créée par l'émancipation des femmes et son impact sur la maternité, et ceci en tenant compte de deux principes: premièrement, la démocratisation de la famille qui implique l'égalité de ses membres et le respect des droits de chacun, deuxièmement, l'exercice du libre choix des partenaires;

10. Profondément convaincue que l'insertion des femmes dans la vie économique et professionnelle, d'une part, et la création d'un climat favorable à la maternité et à l'éducation des enfants, d'autre part, ne sont pas des objectifs inconciliables, à condition de reconnaître la valeur du travail ménager et éducatif;

11. Persuadée que, pour être efficaces et cohérentes, les mesures spécifiques de la politique familiale doivent être coordonnées et complétées, en particulier dans le cadre plus large de la politique sociale, de la politique fiscale et de la politique de l'emploi;

12. Constatant que certains secteurs de la vie moderne, comme la sécurité sociale, sont parfois calqués sur une conception dépassée qui ignore le nouveau statut de la femme, exclut le divorce, per-

petuates "indirect rights", while tax legislation in many countries continues to discriminate against married couples ;

13. Drawing attention in this context to its earlier work, particularly Recommendation 751 (1975) on the position and responsibility of parents in the modern family and their support by society, Recommendation 1051 (1987) on labour-market flexibility in a changing economy, and Recommendation 1071 (1988) on child welfare — Providing institutional care for infants and children ;

14. Referring to the position adopted on the role of the family in the report by the Colombo Commission and by the Secretary General of the Council of Europe in his report on "social cohesion" ;

15. Noting the results of the 20th Conference of European Ministers responsible for Family Affairs, held in May 1987, endorsing one of its proposals for a study on the causes of divorce and its effects on children, but regretting that the conference does not wish to co-operate with the Assembly ;

16. Welcoming the fact that the Council of Europe medium-term plan of activities includes several topics on the family, distributed among various sectors such as social, legal and cultural,

17. Recommends that the Committee of Ministers invite the governments of the member states to base their preparation of family policy on the following proposals :

A. Legislation

i. To affirm the pressing need for a general coherent family policy for all families, and to enact laws to ensure its application ;

ii. To bring into force national and international legal instruments to consolidate equality between the sexes in the family and the protection of children's rights and, for the latter, particularly by speeding up preparation of the United Nations draft convention ;

iii. To pay particular attention to the problems of spouses of different nationalities, such as transmission of nationality, residence permits, divorce and the custody of the children ;

iv. To deliberate on questions such as adoption, artificial insemination and surrogate motherhood as they affect family life and particularly the interests of the child and, if appropriate, to prohibit certain practices ;

pétue les «droits dérivés», alors que la législation fiscale dans beaucoup de pays continue à discriminer les couples mariés ;

13. Rappelant dans ce contexte ses travaux antérieurs, et en particulier la Recommandation 751 (1975) relative à la situation et aux responsabilités des parents dans la famille moderne et au rôle de la société à cet égard, la Recommandation 1051 (1987) relative à la flexibilité du marché du travail dans une économie en transformation, et la Recommandation 1071 (1988) relative à la protection de l'enfance — Accueil de l'enfance et de la petite enfance ;

14. Se référant aux prises de position du rapport de la Commission Colombo et du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe dans son rapport sur la cohésion sociale, quant au rôle de la famille ;

15. Notant les résultats de la 20^e Conférence des ministres européens chargés des Affaires familiales, tenue en mai 1987, appuyant, parmi les propositions faites par celle-ci, celle d'une étude sur les causes du divorce et ses effets sur les enfants, regrettant cependant que cette conférence insiste pour ne pas coopérer avec l'Assemblée ;

16. Se félicitant de ce que le plan à moyen terme des activités du Conseil de l'Europe prévoit plusieurs thèmes portant sur la famille, répartis entre les différents secteurs, tels que les secteurs social, juridique et culturel,

17. Recommande au Comité des Ministres d'inviter les gouvernements des Etats membres à s'inspirer des propositions suivantes dans l'élaboration des politiques familiales :

A. Dans le domaine législatif

i. Affirmer la nécessité impérieuse d'une politique familiale générale cohérente pour toutes les familles, et promulguer des lois pour en assurer l'application ;

ii. Mettre en œuvre des instruments juridiques nationaux et internationaux pour consolider l'égalité des sexes dans la famille et la protection des droits des enfants, et pour ces derniers en accélérant particulièrement l'élaboration du projet de convention des Nations Unies ;

iii. Examiner avec une attention particulière les problèmes liés aux conjoints de nationalité différente, tels que la transmission de la nationalité, les permis de séjour, le divorce et la garde des enfants ;

iv. Réfléchir sur les questions telles que l'adoption, la fécondation artificielle et les mères porteuses, dans l'optique de leurs effets sur la vie de famille et notamment des intérêts de l'enfant, et interdire certaines pratiques le cas échéant ;

v. To revise criminal and civil legislation concerning violence in the family, and to encourage psychological and other measures of assistance to the victims and perpetrators of violence, without prejudice to the legal procedures concerning the latter;

B. *Working life*

i. To strike a better balance between professional activities and family life, particularly by introducing greater flexibility for working time, part-time work and the age of retirement;

ii. To ensure that "parental leave", which is widely accepted in principle, becomes a reality;

C. *Taxation*

i. To abolish laws and regulations on the aggregation of family incomes, and to accept the principle of separate taxation for spouses;

ii. To introduce tax deduction for costs related to the care of children until they reach school age;

D. *Social security*

i. To recognise the principle of placing a value on housework and education by persons who stay at home for the particular purpose of raising their children;

ii. To examine the possibility of introducing a minimum guaranteed income to assist families in need;

iii. To set up a system of individual rights rather than indirect rights because of the increased risk of family breakup;

iv. To examine the possibility of crediting the periods spent on bringing up children or caring for other dependants (the elderly, handicapped, etc.) to periods of insurance for the purpose of acquiring old-age and sickness benefits, and for calculating the amounts of such benefits;

v. To ratify the European Convention on Social Security, if they have not already done so, and to ratify the revised European Code of Social Security as soon as it is adopted by the Committee of Ministers, since certain provisions of these instruments have an impact on family welfare;

E. *Housing and urbanisation*

i. To take into account the needs of young families with limited means, and to aim at

v. Réviser la législation pénale et civile concernant la violence au sein de la famille, et encourager les mesures d'assistance psychologique et autres aux victimes et auteurs de violence, sans préjudice vis-à-vis des procédures juridiques engagées en ce qui concerne ces derniers;

B. *Dans le domaine du travail*

i. Instaurer un meilleur équilibre entre la vie professionnelle et la vie familiale, en introduisant notamment plus de flexibilité en ce qui concerne le temps de travail, le travail à temps partiel et l'âge de la retraite;

ii. Assurer la réalisation effective du «congé parental» dont le principe est largement accepté;

C. *Dans le domaine fiscal*

i. Supprimer les lois et réglementations sur le cumul des revenus, et accepter le principe de l'imposition séparée des époux;

ii. Introduire une déduction fiscale des frais de garde pour les enfants jusqu'à l'âge de la scolarité;

D. *Dans le domaine de la sécurité sociale*

i. Reconnaître le principe d'une valorisation du travail ménager et éducatif des personnes qui restent au foyer, en particulier dans le but d'élever leurs enfants;

ii. Examiner la possibilité d'introduire un revenu minimal garanti afin d'aider les familles en détresse;

iii. Instaurer un système de droits individualisés plutôt que dérivés, en raison des risques accrus de dissociation familiale;

iv. Etudier la possibilité d'assimiler les périodes consacrées à l'éducation des enfants ou aux soins aux autres personnes à charge (personnes âgées, handicapés, etc.) à des périodes d'assurance aux fins de l'ouverture du droit aux prestations de vieillesse et d'invalidité, et pour le calcul du montant desdites prestations;

v. Ratifier la Convention européenne de sécurité sociale s'ils ne l'ont déjà fait, et ratifier le Code européen de sécurité sociale révisé dès qu'il sera adopté par le Comité des Ministres, certaines dispositions de ces instruments ayant un impact sur le bien-être de la famille;

E. *Dans le domaine de l'habitat et de l'urbanisation*

i. Tenir compte des besoins des familles jeunes et ayant des moyens limités, et viser à

improving the financing of housing for large families ;

ii. To enable children to develop in favourable housing conditions and a favourable environment ;

iii. To enable generations to live together if they so wish ; the return to the family of elderly persons would of course require social infrastructure in order to alleviate the tasks of families for daily needs ;

F. Education

i. To recognise that the prime responsibility for the upbringing of the child lies with his family ; this presupposes a permanent, constructive dialogue between parents and the education authorities ;

ii. To guarantee equality of opportunity for children, specifically through special measures for children from economically deprived homes, handicapped children, children of migrant workers, children from ethnic minorities and gifted children ;

iii. To set up a system, separate from fostering and adoption, which might be called educational sponsoring, to assist single persons in difficulty to bring up their children, and to facilitate adoption across borders ;

iv. To improve care structures for young children, and to adapt them to the needs of families, including particular categories who work at night ;

G. Consumption and information

To improve opportunities for family associations to express themselves as a group and as users of goods and services, by establishing local, regional and national consultation machinery ;

H. Migration

To relax regulations so as to allow family reunion for migrant workers.

II. Explanatory memorandum

by Mr PINI

I. Introduction

1. In the last few years there has been a revival of the debate on the family and its role in society. Legislation has been proposed in many national parliaments. There have also been moves

l'amélioration du financement de l'accession à l'habitat pour les familles nombreuses ;

ii. Permettre aux enfants d'évoluer dans un habitat et dans un milieu favorables ;

iii. Permettre aux générations de vivre ensemble si elles le désirent, le retour en famille des personnes âgées nécessitant évidemment une infrastructure sociale afin d'alléger la tâche des familles pour les besoins quotidiens ;

F. Dans le domaine de l'éducation

i. Reconnaître que la première responsabilité dans l'épanouissement d'un enfant revient à la famille ; ceci suppose un dialogue permanent et constructif entre parents et responsables de l'enseignement ;

ii. Garantir l'égalité des chances aux enfants, notamment par des mesures spécifiques en faveur des enfants des familles démunies, des enfants handicapés, des enfants des travailleurs migrants, des enfants des minorités ethniques et des enfants «surdoués» ;

iii. Instituer un statut distinct du placement et de l'adoption, qui pourrait prendre le nom de parrainage éducatif par exemple, afin d'aider la personne seule en difficulté à élever son enfant, et faciliter l'adoption d'enfants se trouvant à l'étranger ;

iv. Améliorer les structures d'accueil pour la petite enfance et les adapter aux besoins des familles, sans oublier les catégories particulières qui travaillent la nuit ;

G. Dans le domaine de la consommation et de l'information

Concrétiser les possibilités pour les associations familiales de s'exprimer en tant que groupe consommant des biens et des services, en créant des mécanismes de consultation aux niveaux local, régional et national ;

H. Dans le domaine des migrations

Assouplir les réglementations afin de faciliter la réunion des familles des travailleurs migrants.

II. Exposé des motifs

par M. PINI

I. Introduction

1. Depuis un certain nombre d'années nous assistons à une relance du débat sur la famille et son rôle dans la société. Les initiatives au sein des parlements nationaux se multiplient. Une réflexion

at European level, as witnessed by the recent conferences of European Ministers responsible for Family Affairs, the report of the Colombo Commission, the passages in the Secretary General's report on social cohesion, the proposals tabled in the Assembly by parliamentary groups and so on.

2. What in fact is it all about? Has this revival of interest been caused by the eternal "return to the home" syndrome? Is it rather a "crisis of the family", a vague phenomenon with many components? What is the influence in all this of those birth-rate-oriented lobbies which pursue demographic designs through the family? What, finally, is the impact of other trends which might be described as obscure and which, under the pretext of combating unemployment and ensuring the "stability" of the family, would like to see women back in the home and migrants sent back to their own countries?

3. Let the reader beware: it would be dangerous to take as a point of departure an outmoded and unrealistic concept of the family. On the one hand, it would be absurd for a modern state to see the family as a tool for *dirigiste* policies. On the other, it would be wrong to isolate the family as a self-enclosed entity and to confer on it historical tasks which do not form part of its role.

4. Justification for a family policy must not be based on ideology or political options. The "family" must be depoliticised. It is entitled to protection by the mere fact of its existence, by the relations which are established between its members and between them and society. It has therefore a right to respect, even if one day it is no longer considered to be "the basic unit" of society, even if it no longer fulfils its role in the "cohesion of the social fabric", or in the "transmission of values and traditions", blurred and moralising concepts which are still widely used in relation to the family.

5. The "family" is above all a concrete reality. Beyond the value judgments, the state must intervene at a more down-to-earth level, in areas such as taxation, housing, child protection, social security, equality between the sexes, the organisation of working time and conditions, etc. It cannot be held responsible for the happiness of families, it cannot interfere with the free choice of couples as to the number of children they have and their lifestyle, and it cannot ensure solidarity between the generations, other than by incentives and encouragement. On the other hand, the state has a duty to establish equal opportunities for families by means of specific measures for underprivileged categories. It also has a duty, for example, to take concrete measures to eliminate poverty in single-parent families.

à l'échelle européenne est aussi entamée comme en témoignent les récentes Conférences des ministres européens responsables de la Famille, le rapport de la Commission Colombo, les passages dans le rapport du Secrétaire Général sur la cohésion sociale, les propositions déposées devant l'Assemblée par des groupes de parlementaires et ainsi de suite.

2. Au fond, de quoi s'agit-il? Ce regain d'intérêt a-t-il été provoqué par un éternel «retour à la maison»? S'agit-il plutôt d'une «crise de la famille», phénomène vague à multiples composantes? Quelle est la part dans tout cela des tendances natalistes qui, à travers la famille, poursuivent des desseins démographiques? Quel est enfin l'impact d'autres tendances qu'on peut qualifier d'obscurcs qui, sous prétexte de combattre le chômage et d'assurer la «stabilité» de la famille, souhaiteraient renvoyer les femmes dans leur foyer et les migrants chez eux?

3. Je mets en garde le lecteur: il serait dangereux de prendre comme point de départ une conception dépassée de la famille, dépourvue de réalisme. Il serait absurde d'une part que l'Etat moderne puisse voir la famille comme un outil des politiques dirigistes. Il serait faux d'autre part d'isoler la famille comme une entité fermée sur elle-même et de lui conférer des tâches historiques qui ne sont pas les siennes.

4. La justification d'une politique familiale ne doit résider ni dans l'idéologie, ni dans les options politiques. La «famille» doit être dépolitisée. Elle a droit à une protection par le simple fait de son existence, par les rapports qui s'établissent entre ses membres et entre ceux-ci et la société. Par conséquent, elle aura droit aux égards, même si un jour elle n'est plus considérée comme la «cellule de base» de la société, même si elle ne remplit plus son rôle pour la «cohésion du tissu social», ni pour la «transmission des valeurs et des traditions», concepts aux contours vagues et moralisants encore largement utilisés en liaison avec la famille.

5. La «famille» est avant tout une réalité concrète. Au-delà des jugements de valeur, l'Etat doit intervenir à un niveau plus terre à terre, comme le fisc, le logement, la protection de l'enfant, la sécurité sociale, l'égalité des sexes, l'aménagement du temps et des conditions de travail, etc. Il ne peut être tenu responsable du bonheur des familles, il ne peut intervenir sur le libre choix des couples quant aux nombres d'enfants et quant à leur mode de vie, il ne peut assurer la solidarité entre les générations, autrement que par des mesures d'incitation et d'encouragement. En revanche, l'Etat a le devoir d'établir l'égalité des chances entre les familles à l'aide de mesures spécifiques à l'encontre des catégories défavorisées. Il a le devoir aussi, par exemple, de prendre des mesures concrètes pour éliminer la pauvreté dans les familles monoparentales.

6. The right to marry and found a family, and the right to respect for family life are recognised in all countries. It is also generally accepted that the family is still the best place to bring up children. These rights are guaranteed by Articles 8 and 12 of the European Convention on Human Rights. The measures advocated in Article 16 of the European Social Charter concerning the right of the family to social, legal and economic protection provide for their effective application.

7. These rights and principles are as valid today as they ever were. Nevertheless, the profound changes which have taken place in the last few decades in Western societies at the economic, social and demographic levels, and the emergence of new behaviour and new values, have shaken the family, as they have shaken other institutions. The family still remains the most resistant institution and it continues, in spite of everything, to exert an attraction for millions of young people.

8. It would seem difficult, if not impossible, for the government of a modern state to have no family policy, since it is one of the basic elements of social policy, even if in most countries it is fragmentary in nature and the measures are proving inadequate.

Before starting to think about ways of improving these measures, let us dwell briefly on the recent development of the family and the reasons for the upheaval. Let us attempt to analyse the various components lucidly, as maybe the elements involved are not all negative.

II. Evolution of the concept of the "family"

9. Originally, there were no individuals and no state. There was only the group, often founded on relationship, that is to say the extended family. The individual-state duo was born in the West. The basis was the idea of a social contract, in which free individuals agreed to exchange a part of their freedom for protection. The welfare state of today is merely an extension of the original protective state. The transition between the traditional family, devoted to survival, and the modern family, devoted to the search for happiness, started at that time.¹

10. Naturally the industrial revolution accelerated this transition. The old model of the patriarchal family, under the authority of the father and centred around an integrated family economy, gave way to an isolation of the members of the family. The exigencies of industrialisation and urbanisation strengthened the links between the family and society and individuals and the state.

1. Mrs Meulders-Klein, "Famille, Etat et sécurité économique", *Journal des Tribunaux*, Brussels, January 1986.

6. Le droit de se marier et de fonder une famille ainsi que le droit au respect de la vie familiale sont reconnus dans tous les pays. Il est aussi généralement admis que la famille demeure le lieu privilégié pour l'accueil des enfants. Ces droits sont garantis par les articles 8 et 12 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Les mesures préconisées à l'article 16 de la Charte sociale européenne relatives au droit de la famille, à la protection sociale, juridique et économique visent leur application effective.

7. Ces droits et principes sont valables aujourd'hui comme hier. Or, les profonds changements intervenus depuis quelques décennies dans les sociétés occidentales sur les plans économique, social, démographique et l'émergence de nouveaux comportements et de nouvelles valeurs ont secoué la famille, comme ils ont secoué les autres institutions. La famille est encore celle qui a le mieux résisté et continue, malgré tout, à exercer un attrait sur des millions de jeunes.

8. Il paraît difficile, sinon impossible, que le gouvernement d'un Etat moderne n'ait pas de politique familiale puisqu'elle constitue un des éléments de base de la politique sociale, même si dans la plupart des pays elle a un caractère fragmentaire et si les mesures s'avèrent inadéquates.

Avant de nous lancer dans une réflexion pour l'amélioration de ces mesures, attardons-nous brièvement sur l'évolution récente de la famille et sur les raisons de la secousse. Tâchons d'analyser les diverses composantes avec lucidité, peut-être n'y a-t-il pas que des éléments négatifs dans tout cela.

II. Evolution de la notion de la « famille »

9. A l'origine, il n'y avait ni individu ni Etat. Il n'y avait que le groupe, souvent fondé sur la parenté, c'est-à-dire la famille élargie. Le couple individu-Etat est né en Occident. A la base se trouve l'idée d'un contrat social, par lequel les individus libres consentent à aliéner une partie de leur liberté en échange d'une protection. L'Etat providence d'aujourd'hui n'est qu'une extension de l'Etat protecteur initial. La transition entre la famille traditionnelle vouée à la survie et la famille moderne, vouée à la recherche du bonheur, a commencé à cette époque¹.

10. Evidemment la révolution industrielle a accéléré cette transition. Le vieux modèle de la famille patriarcale, sous l'autorité du père et qui tournait autour d'une économie familiale intégrée, laissait place à un isolement des membres de la famille. Les exigences de l'industrialisation et de l'urbanisation ont resserré les liens entre famille-société et individus-Etat. Depuis la guerre cette

1. M^{me} Meulders-Klein, « Famille, Etat et sécurité économique », *Journal des tribunaux*, Bruxelles, janvier 1986.

Since the war, this evolution of the traditional family towards the so-called "nuclear" family has been completed. This has had very significant consequences, firstly by upsetting relationships between the members of the family, by reducing mutual help and later by creating a hitherto-unknown situation: loneliness. Moreover, this lack of security and mutual aid was increasingly offset by double-edged public intervention.

11. In addition to changes imposed by the economy, technology and town planning there is a new and no less important factor: that of the changes in morals, which could be better defined as a veritable socio-ethical revolution. The "family" is threatened in its very definition.

Even in the past, there was no generally accepted definition amongst the European countries. In addition to the "family unit", consisting of persons forming a couple or linked by parent-children relationships, there was the "extended" family consisting, *inter alia*, of the couple and its children, grandparents, uncles, etc. A report presented to the European Parliament in June 1986 defines the family as "all those persons who habitually live under the same roof and are also bound by ties of relationship, affinity, affectivity or friendship".¹

12. Even this wide-ranging and flexible definition does not cover all the situations which co-exist in current society. Single-parent families are on the increase, especially as the by-product of divorce. Cohabitation is so widespread that the legislator has been compelled to take it into account in the drafting of laws and regulations. Non-heterosexual forms of cohabitation are increasingly numerous, and in certain countries the persons involved even have the right to marry and have children by artificial insemination methods. Some public departments, as for instance social security, prefer to use the term "household", because of the ever-increasing numbers of single-person homes. In contrast, medico-social establishments for elderly people for instance are considered to be "collective households"², increasingly resembling large families.

13. One thing seems certain: the ties of blood have lost their importance. Surveys carried out in European population sections have demonstrated that the importance attached to marriage is merely relative. Single-parent families are often considered to be "true families" if there are several children and if they are not the outcome of a deliberate

évolution de la famille traditionnelle vers la famille dite «nucléaire» a été parachevée. Ceci a entraîné des conséquences très profondes d'abord en bouleversant les rapports entre les membres de la famille, en réduisant l'assistance réciproque et plus tard en créant une situation jusque-là inconnue: la solitude. Par ailleurs, ce manque de sécurité et d'entraide était de plus en plus compensé par une intervention publique à double tranchant.

11. Aux transformations imposées par l'économie, la technologie et l'urbanisme vient s'ajouter un nouveau facteur non moins important: celui des changements dans les mœurs qu'on pourrait mieux définir comme une véritable révolution socio-éthique. La «famille» se voit menacée dans sa définition même.

Déjà par le passé, il n'existait pas de définition communément acceptée par l'ensemble des pays européens. A la «cellule familiale», composée de personnes formant un couple ou liées par la relation parents-enfants, on opposait la famille «élargie» comprenant entre autres le couple et ses enfants, les grands-parents, les oncles, etc. Dans un rapport présenté au Parlement européen en juin 1986, la «famille» est définie comme étant «l'ensemble des personnes qui vivent habituellement sous le même toit et qui, en outre, sont liées entre elles par des liens de parenté, d'affinité, d'affectivité ou d'amitié»¹.

12. Même cette dernière définition vaste et souple ne couvre pas toutes les situations qui coexistent dans la société actuelle. Les «familles monoparentales» prolifèrent surtout en tant que sous-produit du divorce. La «cohabitation» est tellement répandue que le législateur est amené à en tenir compte dans l'élaboration des lois et règlements. Les formes de cohabitation non-hétérosexuelle sont de plus en plus nombreuses et dans certains pays ils ont même la liberté de se marier et d'avoir des enfants par des méthodes de fécondation artificielle. Certains services publics, comme la sécurité sociale préfèrent utiliser le terme de «ménages», en raison du nombre fortement croissant des foyers «unipersonnels». En revanche des établissements médico-sociaux pour personnes âgées par exemple sont considérés comme des «ménages collectifs»², se rapprochant par conséquent d'une large famille.

13. Une chose semble certaine: les liens du sang ont perdu leur importance. Des enquêtes effectuées auprès des populations européennes ont démontré que l'importance accordée au lien conjugal n'est que relative. Les familles monoparentales sont souvent considérées comme de «vraies familles» si elles comptent plusieurs enfants et si elles

1. Mrs Nicole Chouraqui, Report on a Community family policy, Doc. A 2-55/86, European Parliament.

2. Professor P. Gilliand, *Future outlook of various different social security systems in the light of trends in family structures*, Council of Europe, October 1987.

1. M^{me} Nicole Chouraqui, rapport sur une politique familiale communautaire, Doc. A-2.55/86, Parlement européen.

2. Professeur P. Gilliand, *Les perspectives d'avenir des divers systèmes de sécurité sociale à la lumière de l'évolution des structures familiales*, Conseil de l'Europe, octobre 1987.

rejection of marriage by the separated parents¹. Free choice and free will are now two of the main catalysts of communal life. In fact, at the present time there is no longer "a" family, but families, characterised by relationships which are as intense as they are fragile, in their flexibility, impermanency and interchangeability.²

14. No description of this new so-called "post-modern" family would be complete without a reference to a particular aspect, which is that the development of the modern family is indissociable from the condition and status of women. Whatever one may think of the impact on the home of the emancipation of women and the principle of equality, there can be no turning back. No family policy can be designed in opposition to this reality. All that one can hope is that the instability which is partly the consequence of this new situation is a passing phase, a transition, on the way to reaching a just and durable synthesis. In the meanwhile, the individual and the state must each work towards maintaining a balance between members of the family by continuously negotiating a difficult compromise.

III. Destabilisation of the components

15. A certain number of factors are contributing to the transformation of family structures. Since Marx's *Das Kapital*, and in more graduated and refined forms, it has become a cliché to blame everything on industrialisation. It is true that there has always been competition between the various institutions in society, and that through the ages some have developed at the expense of others. Nevertheless, the family has always benefited, at least in its traditional form, from the support of the other institutions such as the Church, the state and the law. On the other hand, it is also true that the advent of the industrial era broke this balance, firstly by reducing the authority of those who had a special status, such as the parents and the husband, and secondly by introducing working hours and conditions which were often incompatible with the requirements of family life.

Nevertheless, today we can add to the list many new phenomena, only some of which can be considered to be the indirect results of industrialisation and the economy in the broad sense, the others resulting rather from profound changes in the sciences and in lifestyles.

ne résultent pas d'un refus délibéré du mariage de la part des parents isolés¹. Dorénavant le libre choix et la volonté font partie des principaux catalyseurs de la vie en commun. En fait, à l'heure actuelle, il n'y a plus une famille mais «des» familles, qui se caractérisent par des rapports aussi intenses que fragiles, par sa flexibilité, sa détachabilité et son interchangeabilité².

14. La description de cette nouvelle famille, dite «postmoderne», ne serait pas complète sans une référence à un aspect particulier. En effet, le devenir de la famille moderne est indissociable de la condition et du statut de la femme. Quoi qu'on puisse penser de l'impact sur le ménage de l'émancipation des femmes et du principe de l'égalité, il ne peut y avoir de retour en arrière. Aucune politique familiale ne peut être conçue en opposition à cette réalité. Ce qu'on peut espérer, c'est que l'instabilité qui résulte en partie de cette nouvelle situation soit une phase passagère, une transition, avant d'arriver à une synthèse juste et durable. En attendant, l'individu et l'Etat, chacun de son côté, doivent œuvrer pour maintenir l'équilibre entre les membres de la famille, en négociant sans cesse un compromis difficile.

III. Déstabilisation des composantes

15. Un certain nombre de facteurs concourent à la transformation des structures familiales. Depuis *Das Kapital* de Marx, sous des formes plus nuancées et raffinées, il est devenu un cliché de tout mettre sur le dos de l'industrialisation. Il est vrai qu'une concurrence a toujours existé entre les diverses institutions dans la société et qu'à travers les âges certaines se sont développées aux dépens des autres. La famille pourtant a toujours bénéficié, au moins dans sa forme traditionnelle, de l'appui des autres institutions, telles que l'Eglise, l'Etat, le droit. Par contre, il est vrai aussi que l'avènement de la vie industrielle a rompu cet équilibre premièrement en réduisant l'autorité de ceux qui disposaient d'un statut spécial comme les parents, le mari; deuxièmement, en introduisant des conditions de travail et un horaire souvent incompatibles avec les besoins de la vie de famille.

Aujourd'hui, cependant, nous constatons qu'un grand nombre de phénomènes nouveaux, dont certains seulement peuvent être considérés comme les effets indirects de l'industrialisation et de l'économie au sens large, les autres étant plutôt le résultat des mutations profondes dans les sciences et les modes de vie, viennent s'ajouter à notre liste.

1. Zucker-Rouillois, "Natalité et modèles familiaux dans les pays du Conseil de l'Europe", *Revue française des affaires sociales*, No. 1, 1987.

2. Ann Glendon, "The new marriage and the new property", *Marriage and cohabitation in contemporary societies*, Toronto, 1981.

1. Zucker-Rouillois, « Natalité et modèles familiaux dans les pays du Conseil de l'Europe », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, 1987.

2. Ann Glendon, « The new marriage and the new property », *Marriage and cohabitation in contemporary societies*. Toronto, 1981.

A. *A frightening demographic pattern*

16. In May 1986, a report was submitted to the Assembly on the ageing of populations in Europe: economic and social consequences (Doc. 5544, Recommendation 1035). It was the natural result of the concerns of the European political establishment in the face of a stagnant population pattern, with a birth-rate which has been dropping heavily for several decades. It cannot of course be denied that the stakes are high: a demographic decline means, for some people at least, the possibility of an economic and political decline of Europe, whilst the extension of life expectancy raises problems of social imbalances and the financing of the social security services.

17. I would refer statistics addicts to the extensive statistics contained in this document. Let us however recall the main features: today the birth-rate is less than 2,1 per couple, which is the replacement threshold; a decline in the 15 to 45 age-group is forecast in the member countries during the period 1990-2020; increases of 20% and more are forecast for the 65 and over age-group, with a very high proportion of very old persons (80 and over).

18. The social edifice forms a whole. A change in one of the components induces upheavals in the others. What is of particular interest to us in the present context is the interaction between the evolution of family structures and demography, and vice versa the impact on the relationships within the family of the extension of life expectancy.

19. I do not entirely share the pessimism of the demographers. After all, we cannot guess what the aspirations and behaviour of future populations will be. New situations engender new requirements and policies. If the birth-rate has now dropped, there have to be reasons for it. What the politicians have to do is to analyse these reasons properly and remedy the situation whenever it is possible. Let us not delude ourselves: artificial measures imposed on people to achieve this end will not alter their inclinations.

So, what are these epiphenomena which weigh so heavily in Western countries on the very basis of survival of society: procreation?

a. *Fewer marriages*

20. The spectacular marriage rate in the 1950s and the beginning of the 1960s has fallen considerably. There were already indications around 1970 in the Scandinavian countries and in the Federal Republic of Germany. Since then, the geographical range has become vast, affecting all types of marriage, whether early or late. If this

A. *Une démographie qui fait peur*

16. Au mois de mai 1986, un rapport a été soumis à l'Assemblée sur le vieillissement des populations en Europe: conséquences économiques et sociales (Doc. 5544, Recommandation 1035). Il reflétait le résultat naturel des préoccupations du corps politique européen devant une démographie stagnante, avec un taux de natalité fortement en baisse depuis quelques décennies. On ne peut nier évidemment que l'enjeu soit de taille: un déclin démographique, du moins pour certains, risque d'entraîner un déclin économique et politique de l'Europe, tandis que l'allongement de la durée de vie pose des problèmes de déséquilibres sociaux et de financement des services de sécurité sociale.

17. Je renvoie les fanatiques de chiffres aux nombreuses statistiques contenues dans ce document. Rappelons néanmoins l'essentiel: le taux de natalité est aujourd'hui inférieur à 2,1 par couple, ce qui est le seuil de remplacement; un déclin du groupe d'âge 15-45 est prévu dans les pays membres pendant la période 1990-2020; on prévoit des augmentations de 20 % et plus pour le groupe d'âge de 65 ans et plus avec une proportion très forte de personnes très âgées (80 ans et plus).

18. L'édifice social forme un tout. Une mutation dans l'un des volets provoque des bouleversements dans les autres. Dans le contexte actuel, ce qui nous intéresse surtout c'est l'interaction entre l'évolution des structures familiales et la démographie; et *vice versa*, l'impact sur les rapports au sein de la famille de l'allongement de l'espérance de vie.

19. Je ne partage pas tout à fait le pessimisme des démographes. Après tout nous ne pouvons pas deviner ce que seront les revendications et les comportements des populations futures. Des situations nouvelles engendrent des besoins et des politiques nouveaux. Si aujourd'hui, par exemple, la natalité a diminué il doit y avoir des raisons. Ce qui incombe à l'homme politique c'est de bien analyser ces raisons et d'y remédier là où c'est possible. Détrompons-nous: des mesures artificielles, imposées aux populations pour atteindre ce but, ne changeront pas le penchant des populations.

Au fait, quels sont ces épiphénomènes qui font peser une menace si lourde dans les pays occidentaux sur le fondement même de la survie de la société: la procréation?

a. *Moins de mariages*

20. La nuptialité spectaculaire des années 50 et début 60 est en sérieux recul. Déjà des indices se manifestaient vers 1970 dans les pays scandinaves et en République Fédérale d'Allemagne. Depuis, l'éventail géographique est devenu très vaste et affecte tout type de nuptialité, qu'elle soit précoce ou tardive. Si cette tendance persiste, 35 % des

trend were to persist, 35% of women in Denmark for instance would remain single throughout their lives, as compared with only 5 to 8% of women born around 1940. Although several Southern countries, like Greece and Portugal, are for the moment escaping this general trend, others such as Italy are showing signs of distress. The most spectacular drop is in Spain, nevertheless a country with a catholic tradition: the marriage rate per thousand of the population, which was 7,8 in 1960, dropped to 4,8 in 1983. The figure for Norway is 5.¹

21. Certain general characteristics emerge from the situation in various countries, notwithstanding the few national characteristics which remain constant. To summarise:

— since the end of the 1960s, the number of marriages has dropped by approximately one-third;

— the average age for marriage is generally higher than it was (25 to 30 instead of 20 to 25);

— the number of people opting for a civil marriage rather than a church marriage has increased considerably;

— procreation is no longer the basic reason for marriage. More than 60% of young people do not consider it to be a *sine qua non* of marriage;

— young people choose their partners themselves, and the influence of the parents is virtually *nil*;

— there is more matrimonial mobility between the different social strata as a result of the industrialisation and tertiarisation of society;

— the age difference between spouses has narrowed;

— the average size of families is decreasing, and third parties are disappearing (parents, relations, servants);

— "indissolubility" is no longer considered to be one of the rules of the game.

22. Clearly, there are also positive factors in what we have just described. Firstly, the idea of marriage is not rejected *in toto*, but it remains merely an ideal. The successes of free union, often also called concubinage or cohabitation, have influenced the choice of many young people, who prefer not to get married at all. Others consider living together to be a transition stage: the birth of a child or the fact of finding a job or a better house

femmes au Danemark, par exemple, resteraient célibataires toute leur vie, contre 5 à 8 % seulement des femmes nées vers 1940. Alors que quelques pays méridionaux, comme la Grèce et le Portugal, échappent pour le moment à ce mouvement d'ensemble, d'autres comme l'Italie donnent des signes de détresse. La chute la plus spectaculaire est observée dans un pays comme l'Espagne, pourtant de tradition catholique: le taux de nuptialité pour 1 000 habitants qui était de 7,8 en 1960 passe en 1983 à 4,8. Ce chiffre est de 5 en Norvège¹.

21. Certains traits généraux se dégagent des situations dans divers pays malgré les quelques caractéristiques nationales qui résistent au temps. En résumé:

— depuis la fin des années 60, le nombre des mariages a diminué d'environ un tiers;

— l'âge moyen du mariage est généralement plus élevé qu'autrefois (entre 25 et 30 ans au lieu de 20 et 25 ans);

— le nombre de ceux qui préfèrent le mariage civil au mariage religieux a augmenté considérablement;

— la procréation ne constitue plus la raison fondamentale du mariage. Plus de 60 % des jeunes ne la considèrent pas comme une condition *sine qua non* du mariage;

— les jeunes choisissent leur partenaire eux-mêmes, l'influence des parents est quasiment nulle;

— il y a plus de mobilité matrimoniale entre des couches sociales différentes, provoquée par l'industrialisation et la tertiarisation de la société;

— l'écart d'âge entre les époux s'est rapproché;

— la dimension moyenne des familles diminue, la présence de tiers disparaît (parents, alliés, domestiques);

— «l'indissolubilité» n'est plus considérée comme faisant partie des règles du jeu.

22. Il y a aussi évidemment des facteurs positifs dans ce que nous venons de décrire. Tout d'abord l'idée du mariage n'est pas rejetée en bloc, mais elle demeure simplement un idéal. Les succès obtenus par l'union libre, qu'on appelle aussi parfois concubinage ou cohabitation, a influencé le choix de beaucoup de jeunes qui ont préféré ne plus se marier du tout. D'autres, par contre, considèrent la cohabitation comme une transition: la

1. 20th Session of the Conference of European Ministers responsible for Family Affairs, national replies to the questionnaire "Recent developments in family structures and future perspectives", 1987.

1. 20^e Conférence des ministres européens chargés des Affaires familiales, réponses nationales au questionnaire «Evolutions récentes des structures familiales et perspectives d'avenir», 1987.

often leads to a change in status. A digression is perhaps called for here to emphasise that cohabitation, which is to a great extent the result of a reaction to the lifestyles of parents, is not in any way revolutionary. Young people very quickly discover that their status differs very little from that of a married couple, and this includes sexual fidelity. In the long term, it would not be surprising if cohabitation became once again merely a period of trial marriage.

23. Generally speaking, there is a better social, economic and intellectual balance between the partners. Relationships are more intense and more sincere for the duration of the union. Could it then be said that the numerical drop in marriages is offset by a qualitative improvement of the union, even if it may not last as long as it did in the past?

b. *More divorce*

24. The changes in social and economic life have removed the last obstacles to the liberalisation of divorce. With the development of social security protection and the economic emancipation of women, it was no longer necessary to impose a union on people against their will. As to the principles of "solidarity" and "loyalty", they no longer alone justified state interference in people's lives. Liberalisation has been progressive: first, divorce based on the notion of fault, then the irreparable breakdown of the union, always left to the discretion of the judge, later the idea of mutual consent replaced the legal decision, and finally agreement between the parties was abandoned in favour of unilateral will. These days, there are moves to remove divorce from the legal domain and make it merely an administrative act.

25. With this background it is not surprising that the rate of divorce has greatly increased. Currently, the number of divorces in Europe has tripled since 1965, involving one in three marriages. In the Nordic countries it is close to one in two. Then there are of course the *de facto* separations which are often not declared to the civil authorities.

For a better understanding of the upheaval, let us recall that in the case of marriages contracted around 1900, only one in twenty ended in divorce.¹ The greater frequency of the phenomenon is accompanied by a reduction in the duration of marriages. The divorce rate is clearly shown in the following table:

1. H. le Bras, "L'enfant, la famille et le ménage", *Enfance*, January-May 1981.

naissance d'un enfant ou le fait de trouver un emploi ou une meilleure habitation entraîne souvent une modification du statut. Il conviendrait de faire une parenthèse ici pour préciser que la cohabitation, qui est née en grande partie comme une réaction aux modes de vie des parents, n'a en fait rien de révolutionnaire. Les jeunes découvrent très vite que leur statut diffère très peu de celui du couple marié, y compris la fidélité sexuelle. A long terme, il ne serait pas étonnant que la cohabitation redevienne simplement une période d'essai conjugal.

23. D'une manière générale un meilleur équilibre social, économique et intellectuel existe entre les partenaires. Les rapports sont plus intenses et plus sincères pendant la durée de l'union. Peut-on dire à ce moment-là que la baisse numérique des mariages est compensée par une amélioration qualitative de l'union, même si celle-ci risque d'être de plus courte durée par rapport au passé?

b. *Plus de divorce*

24. Les transformations de la vie sociale et économique ont supprimé les derniers obstacles sur le chemin qui menait à la libéralisation du divorce. En fait, avec le développement de la protection sociale et l'émancipation économique des femmes, il n'a plus été nécessaire d'imposer aux gens une union contre leur gré. Quant aux principes de «solidarité» et de «loyauté», ils ne justifiaient pas à eux seuls une ingérence de l'Etat dans la vie des gens. La libéralisation a été progressive: d'abord le divorce basé sur la notion de faute, ensuite le fait d'irréparabilité de l'union, toujours laissée à la discrétion du juge, plus tard l'idée de consentement mutuel remplace la décision juridique et enfin l'accord entre les parties est abandonné en faveur de la volonté unilatérale. De nos jours, il existe des courants d'opinion pour sortir le divorce du domaine juridique et en faire tout simplement un acte administratif.

25. Sur cette toile de fond il n'est pas surprenant que la divortialité ait fortement augmenté. Actuellement, le nombre des divorces a triplé en Europe depuis 1965 pour atteindre une rupture sur trois mariages. Encore que dans les pays nordiques on est près d'une sur deux. Il faudrait y ajouter bien sûr les séparations de fait qui ne sont souvent pas déclarées à l'état civil.

Afin de comprendre mieux le bouleversement, rappelons que pour les couples formés vers 1900, un mariage sur vingt seulement se terminait par un divorce¹. Cette plus grande fréquence du phénomène s'accompagne d'une réduction de la durée du mariage. La divortialité apparaît clairement dans le graphique suivant:

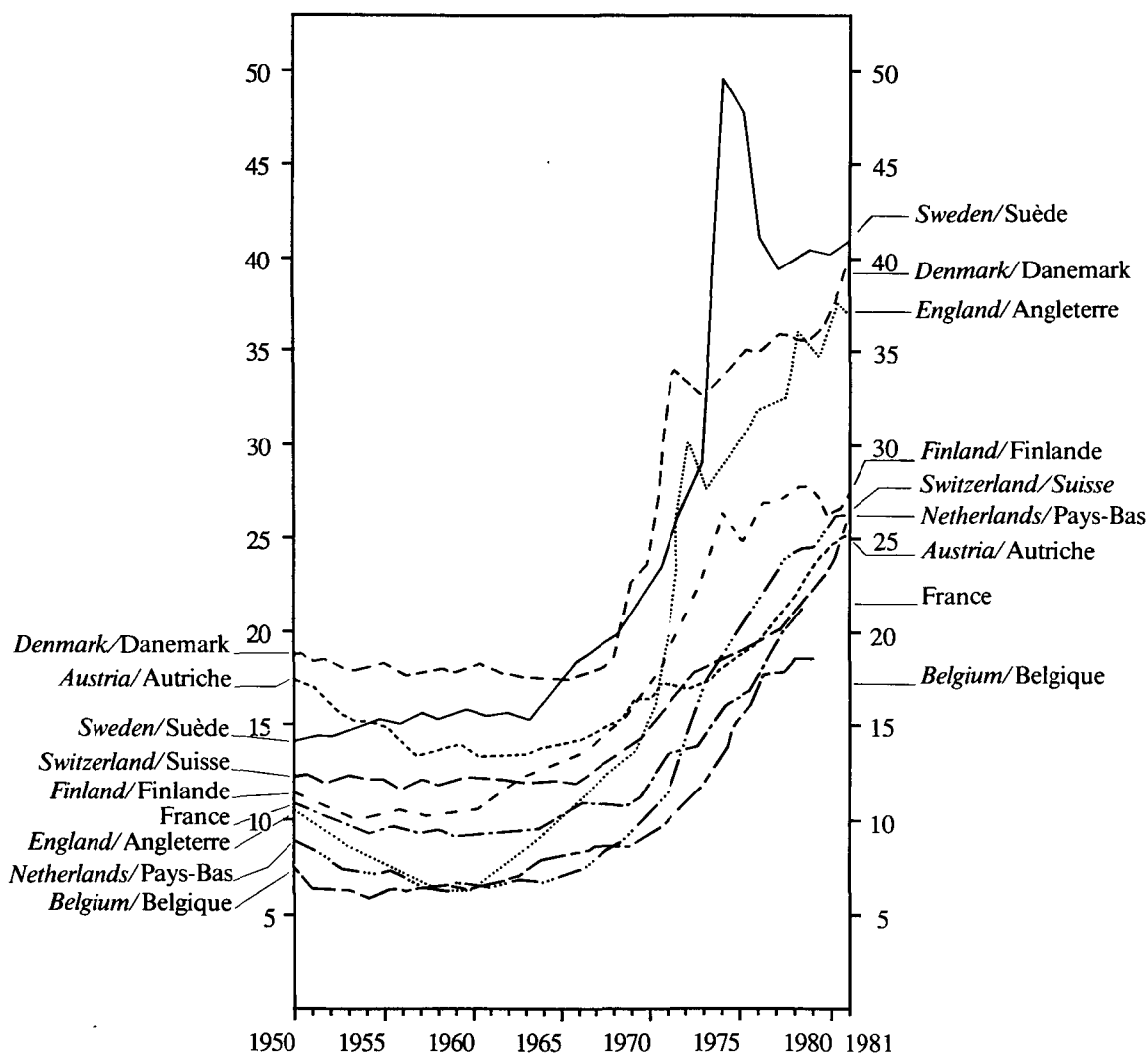
1. H. le Bras, «L'enfant, la famille et le ménage», *Enfance*, janvier-mai 1981.

Evolution of the divorce rate
in various countries of Western Europe
1950-81

Evolution de la divortialité dans différents pays d'Europe
occidentale
1950 à 1981

(Sum of divorces reduced for 100 marriages)

(Somme des divorces réduits pour 100 mariages)



Source: René Lévy, «La réalité statistique du divorce»,
Gilland, *Familles en rupture...*, 1984 p. 151.

26. One of the consequences of divorce is a dramatic increase in the number of single-person households, although these are not exclusively the result of divorce. In the Federal Republic of Germany, for instance, the total number of single-person households is 8 million. In 1982, 31,3% of households in this country were single-person households. In the other countries, the situation is not very different: in Switzerland, the figure rose from 14% in 1960 to 28,9% in 1980, that is to say it

26. Une des conséquences du divorce est l'augmentation dramatique du nombre des ménages à une personne, encore que celles-ci ne sont pas exclusivement le produit du divorce. En République Fédérale d'Allemagne, par exemple, le nombre total des ménages d'une personne est de 8 millions. En 1982, 31,3 % des ménages dans ce pays étaient des ménages d'une personne. Dans les autres pays, la situation n'est pas très différente: en Suisse, le chiffre qui était de 14 % en 1960 est

doubled. In Norway, in 1984, the proportion of single persons had reached 39,6%. These figures are enormous, even though we know that they are not directly the result of divorce and also include people who have never married and elderly people living alone.

27. In contrast, the alarming increase in the number of single-parent families is mainly due to divorce. In Switzerland, for example, the breakdown of single-parent families in 1980 was: 6 100 single persons, 13 700 separated, 37 200 divorcees, 51 600 widowers. The divorced component tripled in twenty years (Source: Council of Europe, 20th Conference of European Ministers responsible for Family Affairs, Swiss report). This situation, which especially affects women — since the courts continue to give custody of the children to women in most cases — has come to stay and is generally well accepted in the big towns. This does not mean that there are no problems: on the contrary, difficulties arise regarding the organisation of daily life and adaptation to a new lifestyle for the single parent and his/her children. There are few accurate statistics for this relatively new phenomenon.¹

28. The fact that this situation is generally accepted in no way mitigates its gravity. In the new dominant concept of marriage and divorce, children are once again the victims. Today, divorce has taken the place of the death of parents, which was formerly a landmark in the life of a child. This state of affairs explains the justifiable claims for children's rights *vis-à-vis* the family and society. The ministers seem to have recognised the impact of the increased divorce rate. They have declared that "single-parent families find themselves rapidly among the disadvantaged strata of the community" and said that they are "concerned at the long-term effects on children". We support the proposal for a Council of Europe survey on the causes of divorce and its effects on children.²

c. Drop in the birth-rate

29. Mr Böhm's report, quoted above, merely records the decrease in fertility as one reason for the ageing of populations in Europe. It does not

passé à 28,9 % en 1980, c'est-à-dire le double. En Norvège, en 1984, la proportion des personnes isolées avait atteint 39,6 %. Ces chiffres sont énormes, même si nous savons qu'ils ne résultent pas directement du divorce, mais comprennent aussi les personnes qui ne se sont jamais mariées et les personnes âgées vivant seules.

27. En revanche, l'augmentation alarmante du nombre des familles monoparentales est en grande partie causée par le divorce. En Suisse, par exemple, la ventilation des familles monoparentales en 1980 était de: 6 100 célibataires, 13 700 séparés, 37 200 divorcés, 51 600 veufs. La tranche concernant le divorce a triplé en vingt ans (Source: Conseil de l'Europe, 20^e Conférence des ministres européens chargés des Affaires familiales, rapport suisse). Cette situation qui frappe surtout les femmes — puisque les tribunaux continuent à confier les enfants aux femmes dans la grande majorité des cas — commence à faire partie des mœurs et est généralement bien acceptée dans les grandes villes. Ceci ne veut pas dire que tout se passe sans problème, au contraire des difficultés se posent aussi bien quant à l'organisation de la vie quotidienne que pour l'adaptation au nouveau mode de vie pour le parent seul et ses enfants. Pour ce phénomène relativement nouveau, il existe peu de statistiques précises¹.

28. Le fait que cette situation soit généralement acceptée ne diminue en rien sa gravité. Face à la nouvelle conception dominante du mariage et du divorce, l'enfant est une fois de plus la victime. A la disparition des parents par la mort, qui marquait autrefois l'histoire de l'enfant, s'est substitué aujourd'hui le divorce. Cet état de choses explique les revendications justifiées des droits pour l'enfant face à la famille et face à la société. Les ministres semblent avoir reconnu l'impact de la progression du divorce. Ils déclarent que «les familles monoparentales glissent rapidement vers les couches défavorisées de la collectivité» et se disent «préoccupés des conséquences à long terme pour les enfants». Nous appuyons la proposition d'une étude au Conseil de l'Europe sur les causes du divorce et ses effets sur les enfants².

c. Baisse des naissances

29. Le rapport de M. Böhm que nous avons cité plus haut ne fait que constater la diminution de la fécondité, comme une raison parmi d'autres

1. An exception should be made in the case of Ireland, where the constitution forbids divorce and the child of an unmarried woman is illegitimate in the eyes of the law.

2. Final communiqué of the 20th Conference of European Ministers responsible for Family Affairs, Brussels, 19-21 May 1987.

1. Il faudrait faire une exception pour l'Irlande dont la constitution interdit le divorce et où l'enfant d'une femme non-mariée est illégitime aux yeux de la loi.

2. Communiqué final de la 20^e Conférence des ministres européens chargés des Affaires familiales, Bruxelles, 19-21 mai 1987.

analyse its causes. It nevertheless observes that: i. the average size of families has dropped from around six children in the nineteenth century to two or three before the war, and since to less than two children per couple; ii. the organisation of our societies discourages people from having children; and iii. the general downward trend is unlikely to be radically reversed. Moreover, studies by sociologists advance the theory that fertility projects are long-term projects which are little affected by cyclical situations.¹

30. Nevertheless, there are, in my opinion, two types of "decrease in fertility" which are basically different, at least as regards the underlying intentions of the partners. Firstly, there is the decrease in fertility which is suffered. Amongst the factors at play here are the high cost of housing, unemployment, financial uncertainty as to the future, the requirements and cost of education, the fear of an atomic war, the spread of drugs, the difficulties in reconciling work with household tasks, the inadequacy of social security benefits, etc. It must also be remembered that the traditional incentives to founding large families, such as the need to compensate for a high death-rate and to have many children available to provide labour or food, have virtually disappeared. Today, many generations of adults coexist durably for the first time in the history of humanity.

31. The deliberate reduction in fertility is a curious phenomenon. It has a great number of origins which are the product of a given era: ours, and a specific civilisation: the West. They can be summarised as follows:

— methods of contraception, which have opened the way to permissiveness and promiscuity. It is a basic fact that the scientific and medical advances in the opposite direction, that is to say in artificial insemination, not only do nothing to re-establish the demographic balance, but also create insurmountable socio-ethical problems of their own;

— abortion — yes! we must have the courage to talk about it — which was formerly the exception and was practised with the agreement of the partners, has today become commonplace. Nevertheless, it is difficult to turn the clock back. In principle, it is preferable that every child which comes into the world should be wanted, in order to create a more harmonious society. From the practical point of view, a ban would solve nothing since it would involve a reversion to the vicious circle of clandestine abortions with all their contingent risks;

— the emancipation of women, which is a subject as inevitable as it is delicate, implies on

du vieillissement des populations en Europe. Il n'en analyse pas les causes. Il constate néanmoins que: i. la dimension moyenne de la famille passe d'environ six enfants au dix-neuvième siècle, à deux ou trois avant la guerre et depuis, à moins de deux enfants par couple; ii. l'organisation de nos sociétés dissuade d'avoir des enfants; et iii. la tendance générale à la baisse ne s'inversera probablement pas radicalement. D'ailleurs, il est avancé dans les études des sociologues que les projets de fécondité sont des projets à long terme, peu sensibles à une situation conjoncturelle¹.

30. Il n'en reste pas moins qu'il existe, à mon avis, deux types de «baisse de fécondité», fondamentalement différents, du moins en ce qui concerne les intentions profondes des protagonistes. Tout d'abord, il y a la baisse de la fécondité qui est subie. Là interviennent des facteurs tels que la cherté du logement, le chômage, l'incertitude financière sur l'avenir, les exigences et le coût de l'éducation, la peur d'une guerre atomique, la propagation de la drogue, les difficultés à concilier le travail et les tâches ménagères, l'insuffisance des prestations sociales, etc. Il convient aussi de rappeler que les incitations traditionnelles à fonder des familles nombreuses, telle la nécessité de compenser une mortalité élevée et de disposer de beaucoup d'enfants comme main-d'œuvre ou pourvoyeur de nourriture, ont pratiquement disparu. Aujourd'hui plusieurs générations d'adultes coexistent d'une façon durable pour la première fois dans l'histoire de l'humanité.

31. La baisse de la fécondité voulue, quant à elle, est un phénomène curieux. Elle tient à une multitude de raisons qui sont le produit d'une époque donnée: la nôtre, et d'une civilisation donnée: l'Occident. On peut les résumer comme suit:

— les moyens contraceptifs qui ont ouvert la voie à la permissivité et à la promiscuité. Il va sans dire que les progrès des sciences et de la médecine dans le sens opposé, c'est-à-dire en matière de fécondation artificielle, non seulement sont loin de rétablir l'équilibre démographique, mais en plus créent des problèmes socio-éthiques insurmontables;

— l'avortement — oui! il faut avoir le courage d'en parler — qui autrefois était l'exception et se pratiquait avec l'accord des partenaires est devenu aujourd'hui monnaie courante. Il est pourtant difficile de revenir en arrière. Sur le plan du principe il est préférable que chaque enfant qui vient au monde soit un enfant désiré afin de créer une société plus harmonieuse. Sur le plan pratique une interdiction ne résoudra rien puisqu'on retomberait dans le cercle vicieux des avortements clandestins avec tous leurs risques;

— l'émancipation des femmes, sujet autant inévitable que délicat, sous-entend d'une

1. Zucker-Rouillois, see above, p. 9.

1. Zucker-Rouillois, œuvre citée en page 9.

the one hand equal rights for men and women, and on the other hand the economic independence of women. The latter is probably the major factor in rejecting or delaying plans to have children. The access of women in ever-increasing numbers to posts of responsibility is a good thing in itself. Women who have not yet completed "their revolution" are very sensitive to discussions on family structures, especially if these are taken to be related to increasing the birth-rate. Franker discussion on the future of the family and fertility can only take place on an equal footing after a victory for women in regard to the elimination of all discrimination in law and all disparity in fact.

32. As Freud said, "Sometimes a cigar must be called a cigar!", for beyond all these socio-psychological considerations and the search for reasons for the drop in fertility, there is one simple, crude fact: it is that people want children less. Although many people today do not dare to say that they do not like children, will this last survivor of the great social institutions in turn be a victim, in the near future, of desecralisation? The "consumer pressure of the commercial society"¹ is doubtless a factor here, with its boisterous publicity for holidays, luxury cars, winter sports, the "musts" of fashion and free sex. Consider also that many hotels, restaurants and package tours are not designed to accommodate children, and there are even universally-famous holiday clubs which do not accept children under the age of 7. Clearly, the balance is not in favour of children!

33. There are however people who have more noble motives, who are worried by the enormous increase in the population of the world and prefer not to contribute to it, or else they adopt children from the Third World. Others consider that a population which is smaller in relation to the size and resources of a country leads to a better quality of life for the whole population. Incidentally, what is good for the nation is not always good for the family or the individual. Politicians have to live with this spiral of often irreconcilable interests, in which the rights of "individuals" have progressed comfortably in the last few years.

Be that as it may, and to conclude this section on the birth-rate, let us emphasise that the various surveys and studies carried out in population sections in the member countries agree on one point: the idea of a demographic policy imposed by the state finds very little acceptance. All policies must be drawn up with respect for the free choice of every individual.

¹. Expression borrowed from Professor Gilliland, see above, p. 8.

part l'égalité des droits entre les hommes et les femmes et d'autre part l'indépendance économique des femmes. Cette dernière est sans doute le facteur majeur pour annuler ou pour retarder les projets de procréation. L'accès des femmes, de plus en plus nombreuses, à des postes de responsabilité est une bonne chose en elle-même. Les femmes qui n'ont pas encore terminé «leur révolution» sont très sensibles aux discussions sur les structures familiales, surtout si celles-ci sont interprétées dans l'optique nataliste. Une discussion plus franche sur l'avenir de la famille et de la fécondité ne peut avoir lieu sur un pied d'égalité qu'après une victoire des femmes en ce qui concerne l'élimination de toute discrimination dans le droit et de toute disparité dans les faits.

32. Comme disait Freud: «Parfois il faut appeler un cigare, un cigare!» car, au-delà de toutes ces considérations socio-psychologiques et de la recherche des justifications de la baisse de la fécondité, il y a un fait simple et cru: c'est que les gens ont un moindre désir d'enfant. Si beaucoup de gens aujourd'hui encore n'osent pas dire qu'ils n'aiment pas les enfants, dans un proche avenir ce dernier survivant des grandes institutions sociales sera-t-il victime d'une désacralisation à son tour? La «pression consummatrice de la société marchande»¹ y est sans doute pour quelque chose avec sa publicité tapageuse pour les vacances, les voitures de luxe, les sports d'hiver, les *must* de la mode, et le *free sex*. Considérez aussi que beaucoup d'hôtels, de restaurants, de voyages organisés ne sont pas conçus pour accueillir les enfants; il y a même des clubs de vacances mondialement connus où les enfants de moins de 7 ans ne sont pas admis. De toute évidence la balance ne penche pas en faveur des enfants!

33. Il y a toutefois des gens qui ont des motivations plus nobles et qui se soucient de l'augmentation vertigineuse de la population mondiale et préfèrent ne pas y contribuer, sinon en adoptant des enfants du tiers monde. D'autres estiment qu'une population peu nombreuse par rapport à l'étendue et aux ressources d'un pays permet d'avoir une meilleure qualité de la vie pour l'ensemble de la population. D'ailleurs ce qui est bon pour la nation ne l'est pas toujours pour la famille ou l'individu. L'homme politique doit vivre dans cette spirale d'intérêts souvent inconciliables et où les droits des «individus» ont pris une avance confortable depuis quelques années.

Quoi qu'il en soit, pour clôturer ce chapitre de la natalité, précisons que les diverses enquêtes et études menées auprès des populations des pays membres concordent sur un point: l'idée d'une politique démographique imposée par l'Etat est très mal acceptée. Toute politique doit être élaborée en fonction du respect du libre choix de chaque individu.

¹. Termes empruntés au professeur P. Gilliland, œuvre citée en page 8.

B. Crisis of an institution ?

34. When we talk of the destabilisation of the components, it is not of course only the demographic elements which are involved. There is a whole series of factors involved in the organisation of social and economic life and the various afflictions which result from it. Some of these elements, such as violence and delinquency for instance, operate at two levels: firstly, at the level of the family unit, by weakening the ties within it, and then at the level of society, by damaging the social fabric. The latter phenomenon has been brilliantly described in a report on "social cohesion" which the Secretary General presented to the Assembly in April 1987.

We will confine ourselves to listing briefly the main factors which are contributing to a crisis for the institution of the family. The scope of this report does not permit an extensive analysis of each of them, since they all constitute very wide-ranging subjects which could be the subject of separate reports.

35. So far, we have touched little on the question of children, and yet solidarity between generations and the cohesion of the social fabric of tomorrow depend very greatly on the extent to which they are welcome today. We are currently in a somewhat paradoxical situation. On the one hand, the drop in the death-rate has increased the survival potential for brothers, sisters, parents and grandparents, so that the entire system of family relationships, at least on paper, is complete. There are few orphans, parents are younger than they were, and the size of the nuclear family permits more intense child/parent relationships. On the other hand, the generations no longer live together. There is no doubt that this impoverishes the perspective and vision of the child and accentuates the "life cycle",¹ that is to say the geographical quasi-segregation. Moreover, the exigencies of working life, especially since the more active participation of women, mean that young children are increasingly cared for professionally. The impact of this state of affairs on family life and the child remains open to discussion, especially as these establishments do not always conform to the desired standards.

36. The functioning of the "family" as an institution has been dealt a severe blow by the increase in unemployment. Several recent studies² have shown that unemployment leads to tensions, friction and stress at home, or accentuates those which were already potentially there. The gravity

B. Crise d'une institution ?

34. Lorsqu'on parle de la déstabilisation des composantes il n'y a pas que des éléments démographiques qui entrent en jeu bien entendu. Il existe toute une série de facteurs qui tiennent à l'organisation de la vie sociale et économique et aux divers fléaux qui en sont les conséquences. Certains de ces éléments, comme la violence et la délinquance, par exemple, agissent à un double niveau: d'abord, au niveau de la cellule familiale en affaiblissant les liens au sein de celle-ci et ensuite au niveau de la société en endommageant le tissu social. Ce dernier phénomène a été brillamment décrit dans un rapport sur «La cohésion sociale» que le Secrétaire Général avait présenté à l'Assemblée en avril 1987.

Nous nous contenterons ici d'énumérer brièvement les facteurs principaux qui contribuent à une crise de l'institution de la famille. Le cadre de ce rapport ne permettrait pas une analyse étendue de chacun d'eux car ils constituent tous des sujets très vastes et mériteraient de faire l'objet de rapports séparés.

35. Jusqu'à présent, nous avons peu abordé la question des enfants. Or, la solidarité entre les générations et la cohésion du tissu social de demain dépendent dans une très large mesure de l'accueil qui leur est réservé aujourd'hui. Nous vivons actuellement une situation quelque peu paradoxale. D'un côté, la baisse de la mortalité a accru la probabilité de survie des frères, des sœurs, des parents et grands-parents, de sorte que le réseau entier des relations familiales, du moins sur le papier, est au complet. Il y a peu d'orphelins, les parents sont moins âgés qu'autrefois, les dimensions de la famille nucléaire permettent des relations enfants/parents plus intenses. D'un autre côté, les générations ne vivent plus ensemble. Nul doute, ceci appauvrit le paysage et la vision de l'enfant et accentue le «cycle de vie»¹, c'est-à-dire la quasi-ségrégation géographique. Par ailleurs, les exigences de la vie du travail, surtout depuis la participation plus active des femmes, font de sorte qu'on confie les enfants en bas âge de plus en plus à des soins professionnels. L'impact de cet état de choses sur la vie de famille et de l'enfant reste ouvert à la discussion, surtout si on considère que ces établissements ne répondent pas toujours aux normes souhaitées.

36. Le fonctionnement de la «famille» en tant qu'institution a pris un coup sévère avec l'augmentation du chômage. Plusieurs études récentes² ont démontré que le chômage a entraîné dans les ménages des tensions, des frictions et des stress, ou a accentué ceux qui existaient à l'état latent. La

1. Le Bras, see above, p. 12.

2. See particularly a publication by the study group of the Co-ordinated Research Programme: *The psychological and social consequences of unemployment*, 1987.

1. Le Bras, œuvre citée en page 12.

2. Voir surtout une publication par le Groupe de travail du Programme des recherches coordonnées du Conseil de l'Europe: *Les conséquences sociales et psychologiques du chômage*, 1987.

of the problems normally depends on the economic situation of the family and the age and social group to which it belongs. Generally speaking, the presence in a family of an unemployed person, especially if the unemployment has been long-term, starts to affect its whole way of life and marks the social life of the children. A survey carried out in the Netherlands has even shown that the school results of children with unemployed fathers were below average.

37. The upsurge in unemployment must not eclipse other problems of socio-economic origin which have always existed and which unfortunately continue to prevail in the member states, as for instance structural poverty. This type of poverty, in contrast to cyclical poverty attributable to the cost of living, high inflation and other economic factors, has affected the marginal strata for several generations, preventing them from breaking the vicious circle. Its impact on the family manifests itself in various forms, often as an abrupt shattering of the family nucleus, but also sometimes in alcoholism, violence and delinquency. Extreme poverty, apart from its impact on family ties, is above all a matter of the right of men to live in dignity and must be treated as such.

38. Drug abuse has become a scourge in the space of a few years. Entire families are broken up and torn apart. Young people often resort to crime to satisfy their daily requirements. We are faced with a phenomenon which threatens the family from the "outside" and against which the struggle will be much harder and longer.

39. A few words should be said regarding two similar phenomena which are also relatively recent amongst those having effects on family life: geographical mobility and migration. These days, migration is often attributed to economic reasons: the search for a job, change, the pursuit of a career and the desire to improve one's social status encourage people to move from the country to the town, from town to town and even from country to country. In fact, this new mobility has consequences which are often underestimated for the marriage and family situation of individuals, and it also has an influence on demography. Migration to big towns, for instance, leads to a considerable reduction in the fertility of women, whereas migration to country areas increases it. By the same token, marriage seems to introduce a certain discontinuity in migratory behaviour.¹ Most migrants to big towns are people who have postponed their marriage plans.

1. Daniel Courgeau, "Constitution de la famille et urbanisation", *Population*, No. 1, 1987.

gravité des problèmes dépend normalement de la situation économique de la famille, de l'âge et du groupe social auquel elle appartient. D'une manière générale l'existence au sein d'une famille d'une personne au chômage, surtout de longue durée, commence à affecter tout leur mode de vie et laisse des traces sur la vie sociale des enfants. Une enquête réalisée aux Pays-Bas a même démontré que les résultats à l'école des enfants dont le père est au chômage étaient inférieurs à la moyenne.

37. La montée du chômage ne doit pas éclipser d'autres problèmes d'origine socio-économique qui ont toujours existé et qui, malheureusement, continuent à sévir dans les Etats membres, comme la pauvreté structurelle. Ce type de pauvreté, contrairement à la pauvreté conjoncturelle due au coût de la vie, à une inflation excessive et à d'autres facteurs économiques, frappe des couches marginales depuis plusieurs générations qui n'arrivent pas à briser le cercle vicieux. Son impact sur la famille se manifeste sous diverses formes, souvent en un éclatement brutal du noyau familial, mais aussi parfois par l'alcoolisme, la violence et la délinquance. La pauvreté extrême, au-delà de son impact sur les liens de la famille, est avant tout une question de droit des hommes à vivre dans la dignité et doit être traitée comme telle.

38. L'abus des drogues est devenu un fléau en l'espace de quelques années. Des familles entières sont terrassées et déchirées. Les jeunes se voient souvent poussés vers le crime afin de pourvoir à leurs besoins quotidiens. Nous sommes confrontés à un phénomène qui menace la famille de «l'extérieur» et contre lequel la lutte sera beaucoup plus dure et plus longue.

39. Il conviendrait de dire quelques mots au sujet de deux phénomènes similaires qui sont aussi relativement récents parmi ceux ayant des conséquences sur la vie de famille: la mobilité géographique et les migrations. De nos jours, la migration est souvent attribuée à des raisons économiques: la recherche d'un emploi, la mutation, la poursuite d'une carrière, le souhait d'améliorer son statut social poussent les gens à se déplacer de la campagne vers la ville, de ville en ville, et même de pays en pays. Cette nouvelle mobilité, en fait, a des conséquences souvent sous-estimées sur le destin nuptial et familial des individus, comme elle a une influence aussi sur la démographie. La migration vers les grandes villes, par exemple, montre une forte réduction de la fécondité des femmes, alors que la migration vers les zones peu urbanisées l'augmente. De même, le mariage semble introduire une discontinuité dans le comportement migratoire¹. La plupart des migrants vers la grande ville sont des gens qui ont retardé leurs projets nuptiaux.

1. Daniel Courgeau, «Constitution de la famille et urbanisation», *Population*, n° 1, 1987.

The case of foreign migrants is somewhat special, since these people often do not have the right to be accompanied by their families. At a time when we are discussing the strengthening of family ties, the rules governing the families of migrant workers in certain member states are a disgraceful blot, notwithstanding innumerable recommendations by the European bodies, including our own Assembly.

IV. Thoughts for the future

40. In the preceding chapters, I have deliberately drawn a somewhat pessimistic picture. My intention has been to encourage the reader to abandon for a moment the blind acceptance of things as they are and to think clearly.

41. To recapitulate: the family does not appear to be in question as an institution. On the other hand, the "formalism" of unions no longer corresponds to modern expectations. The marriage-alliance pattern is being replaced today by the marriage-partnership pattern. The spouse is considered to be a partner in many different areas, sentimental, sexual, recreational and economic. Again, on this last point the partners prefer to retain a certain independence, hence the tendency to reject marriage as a contract which aggregates the respective estates, and the relative success of cohabitation, which is in fact no more than a "common law marriage".¹ Such a model is compatible only with a rich society consisting mainly of wage earners.

42. Whereas one of the pillars of the family edifice, the union (or marriage) of the partners, is moving towards this new reality, which is essentially consensual in nature, the other — procreation — is losing ground. Reasons as diverse as the concern for the stability of the European population and the obsessive fear of joblessness strengthen prudent and responsible attitudes. Generally speaking, it can be said that in the attitude of the masses, concordance between the perception of the "world" and judgments on matters of family and demography is striking. This attitude, which is sometimes considered and sometimes intuitive, is doubtless the outcome of several thousand years of experience.

43. It has to be said that not all the states agree to the elaboration of a demographic policy. A majority trend, uneasy and Malthusian, is opposed to a minority trend which is optimistic and populationist. In addition, many think that family policies should not be evolved along lines which may hinder the movement for the emancipation of women. However, nearly everyone

Le cas des migrants étrangers est un peu particulier, ceux-ci n'ayant souvent pas le droit à la réunion des familles. A l'heure où nous débattons du renforcement des liens familiaux, les règles régissant la réunion des familles des travailleurs migrants dans certains Etats membres apparaissent comme une tâche honteuse malgré les innombrables recommandations des instances européennes, y compris celle de notre Assemblée.

IV. Réflexions pour le futur

40. Dans les chapitres qui précèdent, j'ai délibérément dessiné un tableau quelque peu pessimiste. Mon intention était d'inciter le lecteur à sortir un moment de cette acceptation aveugle des choses qui nous entourent et à réfléchir avec lucidité.

41. Récapitulons la situation: la famille ne semble pas être remise en cause en tant qu'institution. En revanche, le «formalisme» des unions ne correspond plus aux aspirations modernes. Au modèle mariage-alliance se substitue aujourd'hui le modèle mariage-partenariat. Le conjoint est considéré comme un partenaire sur les plans les plus divers, sentimental, sexuel, récréatif et économique. Encore que sur ce dernier point, les partenaires préfèrent garder une certaine indépendance, d'où la tendance à refuser le mariage en tant que contrat unissant les patrimoines, d'où un succès relatif de la cohabitation qui n'est en réalité qu'un «mariage, coutumier»¹. Un tel modèle n'est compatible qu'avec une société riche et composée en majorité de salariés.

42. Alors que l'un des piliers qui soutient le bâtiment «famille», l'union (ou mariage) des partenaires, évolue vers cette nouvelle réalité de nature essentiellement consensuelle, l'autre pilier, la procréation, est en perte de vitesse. Les raisons aussi diverses que le souci de stabilité de la population européenne et la hantise du manque d'emploi renforcent des attitudes prudentes et responsables. On peut dire d'une manière générale que dans l'attitude des masses la concordance entre la perception du «monde» et le jugement en matière de famille et de démographie est frappante. Cette attitude qui est parfois réfléchie, parfois intuitive est sans doute le résultat d'un «vécu» plusieurs fois millénaires.

43. Force est de constater aussi que tous les Etats ne sont pas d'accord pour envisager l'élaboration d'une politique démographique. A un courant majoritaire, inquiet et malthusien, s'oppose un courant minoritaire, optimiste et populationniste. En outre, beaucoup pensent que les politiques familiales ne doivent pas être élaborées dans une optique qui peut entraver le mouvement de

1. François Aballéa, "Evolution des structures familiales et besoins dans le domaine du logement et urbanisme", Fondation pour la recherche sociale (FORS), No. 101, 1987.

1. François Aballéa, «Evolution des structures familiales et besoins dans le domaine du logement et urbanisme», Fondation pour la recherche sociale (FORS), n° 101, 1987.

agrees on the need for a family policy, integrated with an overall social policy which respects individual options. The medium-term plan of the Council of Europe and the programme of activities contain several sections on the evolution of the family, and the Colombo Commission report even envisaged the affirmation of a positive right which could be described as the "right to a full family life".

44. Demographic policy concerns families not yet in existence, but family policy concerns existing families, and it is this which is of interest to us especially in the context of this report. Consequently a family policy at European level is justified not in the name of God knows what *dirigiste* and moralising principle, but to enable the partners to exercise their free choice in the best conditions possible. Family policy is also justified in terms of social justice, particularly as regards the solidarity of the Community *vis-à-vis* large or single-parent families. Such a policy must consist of a series of spot actions, with an overall coherent perspective including the family aspects of various fields such as social, education, consumption, taxation, etc. It must in particular seek to ensure that the conditions of working life are adapted to the requirements of family life, rather than the contrary, as the 16th Conference of European Ministers responsible For Family Affairs stated as long ago as 1975.

45. In regard to concrete measures, I would emphasise that I agree with Professor Gilliland¹ when he says that the family is "eulogised in the speeches, but frequently penalised in the facts". It is especially those families with several children which are at a disadvantage with regard to housing, indirect taxation, inflationist trends, medical costs and negative prejudices regarding domestic work. Let us add at once that state aid solely in terms of money, however generous, will fall far short of all the objectives. This is why action in the context of the whole movement of society should be considered, with short- and long-term objectives.

i. Legislation

46. The relationship between the law and family realities is complex. It is generally assumed that the law lags behind social evolution, and legislative reviews are therefore required to catch up with it. Such is the case, for instance, as regards alimony and the rights of children. There are still

l'émancipation des femmes. A peu près tout le monde accepte néanmoins la nécessité d'une politique familiale, intégrée à une politique sociale, globale et respectueuse des choix individuels. Le plan à moyen terme du Conseil de l'Europe et le programme d'activité contiennent plusieurs chapitres concernant l'évolution de la famille, et le rapport de la Commission Colombo a même envisagé l'affirmation d'un droit positif qui pourrait être défini comme «droit à une vie familiale épanouie».

44. La politique démographique s'intéresse aux familles n'existant pas encore, la politique familiale à celles qui existent déjà, et c'est cela qui nous intéresse surtout dans le contexte du présent rapport. Par conséquent une politique familiale sur le plan européen se justifie non pas au nom de je ne sais quel principe dirigiste et moralisateur, mais pour permettre aux partenaires d'exercer leur libre choix dans les meilleures conditions possibles. La politique familiale se justifie aussi en termes de justice sociale, en particulier en ce qui concerne la solidarité de la collectivité à l'égard des familles nombreuses ou des familles monoparentales. Cette politique doit être composée d'une série d'actions ponctuelles, mais dans une perspective d'ensemble cohérente comprenant les aspects familiaux des divers domaines tels que le social, l'éducation, la consommation, la fiscalité, etc. Elle doit viser surtout à ce que les «conditions de la vie du travail s'adaptent aux exigences de la vie familiale, plutôt que le contraire», comme le déclarait déjà en 1975 la 16^e Conférence des ministres européens chargés des Affaires familiales.

45. Sur le plan des mesures concrètes, je tiens à souligner que je partage l'opinion du Professeur Gilliland¹ quand il déclare que «valorisée dans les discours, la famille est fréquemment pénalisée dans les faits». C'est surtout les familles avec plusieurs enfants qui sont désavantagées sur le plan du logement, des contributions indirectes, des tendances inflationnistes, du coût de la santé et des préjugés négatifs à l'égard du travail domestique. Ajoutons tout de suite qu'une aide de l'Etat conçue uniquement en terme d'argent, même si elle est généreuse, sera loin d'atteindre tous les objectifs. C'est pourquoi il conviendrait d'envisager des actions qui s'inscrivent dans le mouvement d'ensemble de la société, avec des objectifs à court, moyen et long terme.

i. Sur le plan législatif

46. La relation entre le droit et la réalité familiale est complexe. Généralement on suppose que le droit est à la traîne des évolutions sociales. Aussi des révisions législatives sont nécessaires pour les rattraper. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne l'obligation alimentaire et le droit des

1. Professor Gilliland, see above, p. 8.

1. Professeur Gilliland, œuvre citée en page 8.

fields in which the legislator could actively intervene in the pursuit of social objectives, such as the custody of children, adoption and artificial insemination. The problem of spouses of different nationalities calls for particular attention, especially as regards the acquisition of nationality, residence permits and divorce. On the other hand, progress has been made in the last few years in adapting the laws on marriage in an effort to establish equality between men and women in future.

ii. *Working life*

47. Amongst the various factors which may militate in favour of family life is one which has been much in the news of late: the reorganisation of working life. I dwelt at length, in a report which I submitted on flexibility (see Recommendation 1051 (1987)), on the need to strike a better balance between time spent on professional activities and time spent on family needs. One may in fact well wonder why, and in the name of what philosophical and moral criteria, family life should be placed lower in the scale of values than the requirements of industry.

iii. *Taxation*

48. Two aspects appear to us to be vital. Firstly, the need to take children into account in tax legislation. This could be done by specific limited actions, for instance tax deduction of the costs of care of children under the age of 6, and a deduction with effect from the second child in the case of a single-parent family.

Finally, the progressive abolition of laws and regulations on the aggregation of family incomes which still, in certain countries, subject married tax-payers to more severe tax conditions than *de facto* cohabitants. Acceptance of the principle of separate taxation of the incomes of spouses, and the rebate available to each when they both work, would also be more in line with the principles of equality.

iv. *Social security*

49. Social security systems as they are designed at present are unsuited to family realities. Above all, housework and education are neither rewarded nor recognised. The notion of production dominates economic life and consequently, the work of a mother, a housewife who has no "market value"¹ is reckoned to be worth-

enfants. Il y a encore des domaines où le législateur pourrait activement intervenir dans la poursuite des buts sociaux, comme la garde des enfants, l'adoption et la fécondation artificielle. Le problème des conjoints de nationalité différente mérite une attention particulière surtout en ce qui concerne la transmission de nationalité, le permis de séjour et le divorce. En revanche ces dernières années, des progrès ont été constatés dans l'adaptation des lois sur le mariage qui tâchent d'établir dorénavant l'égalité entre l'homme et la femme.

ii. *Sur le plan de la vie du travail*

47. Parmi les divers facteurs qui peuvent agir favorablement sur la vie des familles, il y en a un dont on parle très souvent depuis peu: la réorganisation de la vie de travail. Je m'étais attardé longuement dans un rapport que j'avais présenté relatif à la flexibilité (voir Recommandation 1051 (1987)), sur la nécessité d'introduire un meilleur équilibre entre le temps consacré aux activités professionnelles et celui réservé aux besoins de la famille. On se demande, en effet, pourquoi et au nom de quels critères philosophiques et moraux, la vie d'une famille serait placée plus bas dans l'échelle des valeurs que les exigences de l'industrie.

iii. *Sur le plan fiscal*

48. Deux aspects nous semblent présenter un caractère essentiel. D'abord la nécessité d'une prise en considération des enfants dans la législation sur l'impôt. Ceci pourrait être réalisé par des actions spécifiques et limitées comme la déduction fiscale des frais de garde des enfants de moins de 6 ans, et la déduction à partir du deuxième enfant dans le cas d'une famille monoparentale.

Ensuite, la suppression progressive des lois et réglementations sur le cumul des revenus familiaux, qui continuent encore, dans certains pays, à imposer un traitement fiscal plus onéreux pour les contribuables mariés qu'aux cohabitants de fait. L'acceptation du principe de l'imposition séparée des revenus des époux et de l'abattement dont chacun bénéficiera, lorsque tous les deux travaillent, sera en outre plus conforme aux principes d'égalité.

iv. *Sur le plan de la sécurité sociale*

49. Les systèmes de sécurité sociale, tels qu'ils sont conçus actuellement, se révèlent inadaptés aux réalités familiales. Avant tout, le travail ménager et éducatif n'est ni rémunéré ni reconnu. La notion de la production domine la vie économique et par conséquent le travail d'une mère, d'une ménagère qui n'a pas un «prix marchand»¹ est

1. Professor Gilliland, see above, p. 8.

1. Professor Gilliland, œuvre citée en page 8.

less! This state of affairs led the Assembly to consider measures as long ago as 1975,¹ namely: "to credit, without prejudice to other rights acquired or in course of acquisition, the social security contributions, at least in respect of medical and old-age insurance, of any parent wholly occupied in the home for as long as he or she has the full-time care of a young child or children, provided that, where there are two parents, only one may at any given time benefit from this provision", which seems to me reasonable. Measures can also be introduced to protect persons who devote themselves to family tasks against the possibility of their being unable to work. These persons (particularly women) are often deprived of financial protection in the case of disability. On the other hand, I cannot subscribe to the idea of the direct payment of a wage to any parent "normally taking care of young children on a full-time basis". This would amount to the state taking over, and this is a principle which is not acceptable.

50. The increasing number of mothers gainfully employed calls for a new status to be studied which would give them a direct right to social security rather than a secondary one. This system should incorporate provisions to allow a mother or a father to break off their professional activities for a given period (for example two years), with the guarantee of an allowance to offset in part the loss of income.

51. Social security systems have other peculiarities and forms of discrimination, such as considering maternity as an illness; outdated survivor benefits; a virtual absence of concepts of divorce and cohabitation, etc. We shall deal with this in greater detail in a report on the revision of the European Code of Social Security which is currently in hand. Let us merely say that the draft revised code seeks to integrate new concepts such as "surviving spouse" rather than widow, "parental leave" and bans all discrimination based on sex.

52. As regards family benefits in cash, or more precisely pre- and post-natal allowances, we are faced with an extremely complex question involving the greatest disparities from one country to another. Complex in regard to its objective: one may well wonder whether state intervention in the matter is legitimate or whether it constitutes an intrusion into the options of families. Personally, as concerns the two unavowed objectives of children's allowances, I believe that, although the first, namely the positive effects on the birth-rate, may have a very modest scope, the second, a reduction

compté comme nul! Cet état de choses avait incité l'Assemblée à envisager des mesures déjà en 1975¹, à savoir: «exempter du versement des cotisations de sécurité sociale, sans préjudice aux droits acquis ou en cours d'acquisition, du moins en ce qui concerne les assurances maladies et vieillesse, tout parent restant au foyer et s'occupant d'un ou de plusieurs enfants en bas âge, étant entendu que, lorsqu'il s'agit d'un couple, un seul des parents peut bénéficier à tout moment de cette exemption», ce qui me semble raisonnable. Des mesures peuvent aussi être introduites pour protéger les personnes qui se consacrent aux tâches familiales contre l'éventualité d'une incapacité de travail. Ces personnes (notamment les femmes) sont souvent dépourvues de protection financière en cas d'invalidité. En revanche, je ne peux souscrire à l'idée d'un versement direct d'un salaire à tout parent «s'occupant normalement à plein temps d'enfants en bas âge». Cela reviendrait à une prise en charge par l'Etat qui ne saurait être acceptable dans son principe.

50. Quant aux mères de famille exerçant une activité professionnelle, leur nombre croissant requiert la mise à l'étude d'un nouveau statut qui leur donnerait un droit direct à la sécurité sociale et non plus un droit dérivé. Ce système devrait prévoir, pour la mère ou le père, la possibilité d'interrompre son activité professionnelle pendant une période déterminée (par exemple, deux ans), avec la garantie d'une indemnité qui compense en partie la perte du salaire.

51. Les systèmes de sécurité sociale comportent d'autres bizarreries et discriminations telles que l'assimilation de la maternité à une maladie, les prestations de survivant désuètes, la quasi-inexistence des notions de divorce et de cohabitation, etc. Nous en parlerons d'une manière plus approfondie dans le cadre d'un rapport sur la révision du Code européen de sécurité sociale actuellement en cours. Rappelons simplement que le projet de code révisé s'efforce d'intégrer de nouveaux concepts tels que «conjoint survivant» à la place de veuve, le «congé parental» et expurge les discriminations fondées sur le sexe.

52. En ce qui concerne les prestations familiales en espèces, ou plus précisément les allocations pré- et postnatales, nous sommes là devant une question extrêmement complexe et où les disparités sont les plus grandes d'un pays à l'autre. Complexe quant à son but: on peut se demander si l'intervention de l'Etat en la matière est légitime ou si elle constitue une intrusion dans le choix des ménages. Personnellement, je pense que parmi les deux objectifs non avoués des allocations pour enfants, si le premier, c'est-à-dire les effets souhaitables sur la natalité, risque d'avoir une portée très

1. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 751 (1975) on the position and responsibility of parents in the modern family and their support by society.

1. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 751 (1975) relative à la situation et aux responsabilités des parents dans la famille moderne et au rôle de la société à cet égard.

in the demand for work, may help to reduce unemployment.

Complex in regard to ways and means: all families or selective aid? As of the first child or after the second? How should the amount be calculated? The latter factor is exacerbated by the fact that in some countries allowances are still linked to the professional activity of the parents and not to the child.

(As a basic principle, the draft European Social Security Code approves two possibilities: either an overall figure of 1,5% of the gross national product spread over the whole country, or 3% of the average wage per child.)

The cost of a child, which is already difficult to establish at the outset, becomes doubly complicated in the case of a family breakdown.

v. *Housing and urbanisation*

53. It is high time that housing units and towns were planned so as to:

- take into account the needs of young families with limited means and aim at improving the financing of house ownership for large families;

- enable children to develop in favourable housing conditions and a favourable environment;

- enable generations to live together if they so wish. The return to the family of elderly persons would of course require a social infrastructure in order to alleviate the tasks of families for their daily needs.

vi. *Consumption*

54. In respect of increases in the cost of living, the family consumer is often ill-informed. He should be able to express his needs and make them known to the producer. Decisions are often taken in terms of the isolated consumer, whereas the family as a group has needs which have specific aspects. Apart from the right to information, family organisations should have a right to representation at regional, national and European level. A form of consultation is already practised in the Community.

vii. *Education*

55. Equal opportunities start with education and training. These determine employment, social status and the family lifestyle. This equality presupposes both participation by families in educational action, whether public or private, and

modeste, le deuxième, c'est-à-dire la baisse de l'offre de travail, peut aider à réduire le chômage.

Complexe quant à ses modalités: tous les ménages ou une aide sélective? à partir du premier enfant ou après le deuxième? comment calculer le montant? Ce dernier élément étant aggravé par le fait que dans certains pays les allocations sont encore liées à l'activité professionnelle des parents et non pas à l'enfant.

(Comme principe de base le projet de code européen de sécurité sociale préconise deux possibilités: soit un chiffre global de 1,5 % du produit national brut à répartir sur l'ensemble du territoire, soit 3 % du salaire moyen par enfant.)

Le coût de l'enfant, déjà difficile à établir au départ, devient doublement compliqué dans le cas d'une rupture familiale.

v. *Sur le plan de l'habitat et de l'urbanisation*

53. Il est grand temps que les unités d'habitation et la planification des villes soient conçues de manière à:

- tenir compte des besoins des familles jeunes et avec des moyens limités et viser à l'amélioration du financement de l'accès à la propriété pour les familles nombreuses;

- permettre aux enfants d'évoluer dans un habitat et dans un milieu favorable;

- permettre aux générations de vivre ensemble si elles le désirent. Le retour en famille des personnes âgées nécessiterait évidemment une infrastructure sociale afin d'alléger la tâche des familles pour les besoins quotidiens.

vi. *Sur le plan de la consommation*

54. Devant l'augmentation du coût de la vie, le consommateur familial est souvent sous-informé. Il faut concrétiser la possibilité d'exprimer ses besoins et les faire connaître au producteur. Les décisions sont souvent prises en fonction du consommateur isolé, tandis que la famille, en tant que groupe, a des besoins qui ont des aspects spécifiques. Les organismes familiaux doivent avoir, outre le droit à l'information, un droit à la représentation au niveau régional, national et européen. Une certaine forme de consultation est déjà pratiquée dans la Communauté.

vii. *Sur le plan de l'éducation*

55. L'égalité des chances passe d'abord par l'enseignement et la formation. Ceux-ci déterminent à la fois l'emploi, le statut social et le mode de vie familial. Cette égalité suppose d'une part une participation des familles à l'action éducative,

specific measures for deprived families (with handicapped children, migrants, etc.).

As regards the education of young children, society has a basic choice :

— either the family unloads on society all the tasks implicit in their education ;

— or the family continues to assume them itself with the aid of society.

If the second option is adopted, which to me seems greatly preferable, benefits in cash and socio-collective back-up structures are insufficient. More radical measures will be required in the future, such as the recognition of the right to a retirement allowance based on the number of years and the number of children, to be determined for the spouse who devotes him/herself to the education of the children.¹

que celle-ci soit publique ou privée, et d'autre part des mesures spécifiques à l'encontre des familles démunies (avec enfants handicapés, migrants, etc.).

En ce qui concerne l'éducation des enfants en bas âge, la société se trouve devant un choix fondamental :

— soit la famille se décharge sur la société de toutes les tâches que leur éducation implique ;

— soit la famille continue à s'en charger elle-même avec l'aide de la société.

Si on choisit le deuxième cas, ce qui me semble de loin préférable, les prestations en espèces et les structures socio-collectives d'appoint ne suffisent pas. Des mesures plus radicales s'imposeront à l'avenir, comme la reconnaissance du droit à une allocation de retraite par nombre d'années et d'enfants à déterminer pour celui des conjoints qui se consacre à l'éducation des enfants¹.

1. A proposal on these lines has been made to the European Parliament, see Doc. A 2-55/86.

1. Une proposition dans ce sens a été faite au Parlement européen, voir Doc. A 2-55/86.