

Au coeur de la politique familiale américaine : les enfants, les femmes et le travail

Family Policies in the U.S.: Children, Women and Work

Las políticas de la familia en los Estados Unidos : los niños, las mujeres y el trabajo

Sheila B. Kamerman

Number 36, Fall 1996

Politiques familiales et vies de femmes

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/005132ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/005132ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Kamerman, S. B. (1996). Au coeur de la politique familiale américaine : les enfants, les femmes et le travail. *Lien social et Politiques*, (36), 49–54.
<https://doi.org/10.7202/005132ar>

Article abstract

U.S. family policy is implicit rather than explicit, stresses a minimalist role for government in responding to social and demographic change, is targeted selectively on poor families with children rather than taking a universal approach, stresses the importance of work but remains ambivalent about women's paid employment, and emphasizes market and voluntary sector roles. These policies in their current form have evolved very slowly, largely since the 1960s. They are unlikely to change significantly in the short term. Yet the changes in women's roles and the continued vulnerability of children, especially those growing up in single-parent families, calls out for a far more significant response.

Au cœur de la politique familiale américaine : les enfants, les femmes et le travail

Sheila B. Kamerman

Les États-Unis n'ont pas de politique familiale globale d'envergure nationale, n'en ont jamais eu, et n'ont même jamais mis en œuvre de blocs de mesures dont la convergence aurait pu en suggérer l'apparence¹. Néanmoins, au cours du dernier siècle, tandis que les États providences européens prenaient forme, ils ont institué de nombreux dispositifs d'aide et assumé de multiples engagements typiques de l'État providence tel qu'on le concevait en Europe. Ainsi, au fil des ans, ils ont instauré diverses mesures visant les enfants, la famille et les femmes dans l'exercice de leur rôle familial. On

peut parler à ce propos de politique familiale « implicite ».

Ces mesures implicites, centrées surtout sur les familles pauvres et vulnérables et au premier chef sur leurs enfants, se sont trouvées à rejoindre de plus en plus les familles monoparentales dirigées par une femme. Ces dernières années, les familles de travailleurs (comptant un ou deux parents dans la main-d'œuvre active) ont également bénéficié d'une certaine sollicitude. Mais aux États-Unis, contrairement à ce qu'on observe dans beaucoup de pays, en France par exemple, les préoccupations natalistes n'ont jamais influencé l'évolution des politiques familiales ou le débat les entourant. Bien que leur taux de natalité soit proche de celui de la France, les États-Unis ne se sont jamais inquiétés de son bas

niveau, l'immigration leur paraissant devoir suffire amplement au renouvellement de leur population.

Il convient donc d'envisager la politique familiale américaine du vingtième siècle comme un cortège de mesures mises en œuvre surtout depuis les années 1930, après la Crise, et ne procédant en aucun cas d'une conception cohérente de la famille en tant qu'institution ou d'une volonté consciente de faire face aux transformations familiales successives. En outre, l'évolution de cette politique ne peut être comprise que située dans le contexte plus général des politiques sociales américaines au sens large et mise en rapport avec certaines dimensions héritées de l'histoire, de la culture et des valeurs américaines : promotion de l'individualisme et des droits individuels ; persistance

de l'éthique protestante du travail et de la responsabilité individuelle ; limitation du rôle social du gouvernement fédéral et attribution aux États de la responsabilité des lois touchant la famille ; passé esclavagiste et pérennité des problèmes liés aux préjugés raciaux ; affirmation répétée des vertus du laisser-faire en matière de politique sociale et économique ; forte ambivalence à l'égard des rôles féminins, en dépit de leur profonde transformation.

Protection, pauvreté, situation matrimoniale, illégitimité sont les notions fondamentales qui balisent les politiques américaines touchant la famille. L'évolution des rôles sexuels n'est jamais venue qu'en second lieu, et le cas échéant parce que la multiplication des familles monoparentales à chef féminin occupait l'avant-scène politique. Or, l'offensive initiale du mouvement des femmes, à l'heure où les féministes s'efforçaient d'attirer l'attention des décideurs sur l'arrivée massive des femmes dans la sphère du travail salarié, concernait avant tout les travailleuses en tant que personnes, et non en tant que mères. Les féministes réclamaient des politiques propres à assurer les droits des femmes comme individus sur le plan légal et sur le plan économique plutôt qu'à réglementer leur situation de *mères au travail* ou qu'à appuyer leurs efforts — et ceux des hommes

— pour équilibrer leur vie professionnelle et leur vie familiale (Kamerman, 1977)².

Dans la suite de ce texte, je présenterai un bref historique des politiques familiales américaines au vingtième siècle en faisant ressortir les mesures destinées aux enfants et aux familles et les mesures visant les femmes dans l'exercice de leurs rôles professionnels et familiaux. Je m'intéresse plus précisément aux politiques dont la gestation paraît liée aux deux aspects les plus importants de l'évolution des rôles familiaux et sexuels au cours du siècle : 1) la multiplication des familles monoparentales à chef féminin et 2) l'augmentation de la participation des femmes à la main-d'œuvre, en particulier des femmes mariées mères de jeunes enfants. Commentons par un retour en arrière.

Les premières mesures sociales relevant d'une « politique familiale » sont apparues à la fin du dix-neuvième siècle et au début du vingtième, et leur principal objectif était de protéger les femmes et les enfants. La Société pour la prévention de la cruauté envers les enfants, fondée en 1874, entendait défendre les enfants contre les mauvais traitements. Au même moment, les États et les municipalités adoptèrent des lois essentiellement orientées vers un but : protéger les enfants contre les comportements violents de leurs parents ou des personnes à qui ils étaient confiés. En 1909, la première Conférence de la Maison blanche sur les enfants fit ressortir la nécessité de distinguer le problème de la pauvreté du problème des parents inaptes à exercer leur rôle, et recommanda de ne pas séparer les enfants de leur famille au seul motif que celle-ci était pauvre.

La période qui s'étend entre 1890 et la Première Guerre mondiale est connue dans l'histoire des

États-Unis sous le nom de *Progressive Era*, car elle fut marquée par de profondes réformes sociales. Les enfants étaient au cœur des préoccupations et, parmi les réformes proposées ou mises en œuvre à cette époque, on note l'établissement d'un tribunal de l'enfance, la limitation du travail des enfants, les débuts d'un système de soins de santé pour les mères et les enfants et la création d'une agence fédérale spéciale pour l'enfance. Ces initiatives s'accompagnèrent de lois visant les femmes, qui eurent notamment pour effet de limiter la longueur de leurs journées de travail et d'assurer le versement de pensions aux mères seules et pauvres ayant la charge de leurs enfants, afin que ceux-ci puissent vivre avec elles plutôt que d'être confiés à des tiers ou placés en institution. Entre 1911, année du versement des premières pensions, et 1935, date à laquelle une politique fédérale prit le relais, tous les États sauf trois adoptèrent de telles lois.

Ainsi, conformément à un modèle observé dans de nombreux autres pays industrialisés, les motivations de la politique familiale américaine à ses débuts sont la protection physique des enfants et des femmes, la protection de la famille en tant qu'institution chargée d'élever les enfants et la mise en place de secours financiers spécialement destinés aux mères seules et aux enfants.

Les enfants...

Contrairement à tous les autres grands pays industrialisés, les États-Unis n'ont pas d'allocations aux enfants ou d'allocations familiales universelles. La pièce maîtresse de leur législation en matière de politique familiale, et d'une certaine façon le paradigme de cette politique aux États-Unis, est le programme AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*) de secours aux familles avec enfants à

charge, adopté en 1935 à l'intérieur du *Social Security Act* (Loi sur la sécurité sociale) et instituant des prestations en argent ajustées au revenu. À l'origine, l'AFDC était destiné aux enfants des familles pauvres dirigées par une femme seule et visait essentiellement les veuves. Au début des années 1960, il fut élargi à l'ensemble des mères seules. Bien qu'il couvre également aujourd'hui les familles biparentales, les mères seules demeurent le plus gros contingent des bénéficiaires (90 pour cent).

Les concepteurs de l'AFDC voulaient permettre aux mères monoparentales pauvres de vivre comme les mères mariées de la classe moyenne, c'est-à-dire de rester à la maison pour élever leurs enfants. Trente à quarante ans plus tard, ils y étaient graduellement parvenus. Mais, dans l'intervalle, le mode de vie des femmes de la classe moyenne avait évolué. Au terme de la décennie 1970, la plupart de celles qui avaient des enfants avaient gagné le marché du travail, et l'objectif initial de l'AFDC était devenu socialement dépassé.

Déjà, à la fin des années 1960, on avait ajouté une nouvelle dimension aux objectifs de protection sociale et financière du programme: désormais, il allait inciter au travail les mères dont les enfants avaient atteint l'âge scolaire. Deux décennies plus tard, on en vint à déclarer les mères prêtes à travailler lorsque leurs enfants avaient trois ans ou plus, et actuellement certains voudraient que les mères pauvres soient au travail trois mois après leur accouchement.

L'AFDC connut sa plus forte expansion durant les années 1960, autre importante période de réformes sociales aux États-Unis. Non seulement la «Guerre contre la pauvreté» mena-t-elle à un élargissement des critères d'admissibilité à l'AFDC et à une hausse des



barèmes des prestations, mais la «Révolution des droits civiques» alors en cours ouvrit l'accès du programme aux mères célibataires et à nombre d'autres Noirs. Les listes de bénéficiaires, après avoir raccourci pendant quelques années, recommencèrent à s'allonger sans fin, sous la pression des difficultés économiques du début des années 1990.

L'AFDC reste un programme stigmatisant. Financé à parts égales par les subsides fédéraux et les subventions des États, il couvrait en 1992 quatorze pour cent des enfants américains et cinq pour cent de la population américaine totale. Cependant, ses critères d'accessibilité varient d'un État à l'autre, ainsi que l'importance des prestations auxquelles il donne droit. Par exemple, en 1993, la somme versée à la famille cliente type, soit une mère et deux enfants, variait entre 923 dollars (niveau le plus élevé, atteint en Alaska) et 120 dollars (Mississippi). Si l'on ajoute à cela les bons de nourriture (*Food Stamps*) que le gouvernement fédéral fournit aux pauvres pour leur assurer un budget d'alimentation minimal, le revenu total des prestataires équivalait à environ 44 pour cent du salaire moyen des femmes.

L'AFDC constitue pour ses bénéficiaires une sorte de passerelle donnant accès aux bons de nourri-

ture et aux soins médicaux. Des critiques se sont élevées contre ce dispositif, qui emprisonnerait les femmes dans le «cercle vicieux» de l'assistance sociale en affaiblissant leur volonté de se passer de l'AFDC et d'entrer sur le marché du travail. Danger il y a bel et bien, mais surtout parce que les États-Unis ne possèdent pas de programme national d'assurance-maladie et que les petits salariés n'ont guère de chances de détenir une assurance privée.

Les discussions suscitées par l'AFDC à divers moments concernent:

- Son impact sur les comportements des femmes: contribue-t-il à les éloigner du mariage ou à les encourager à avoir des enfants hors du mariage?
- Ses effets sur le travail des femmes: les fait-il hésiter à aller gagner leur vie?
- Sa capacité de satisfaire les besoins des familles bénéficiaires: les prestations ne sont pas indexées, et rarement ont-elles atteint le seuil de pauvreté dans un État ou l'autre, même conjuguées aux bons de nourriture.
- Les inéquités qu'il entraîne dans le traitement des familles pauvres, selon leur composition (monoparentales à chef féminin et biparentales) et selon les États.
- Sa fonction de passeport permettant d'obtenir d'autres importantes prestations liées au revenu (soins médicaux et bons de nourriture).
- Sa part dans les dépenses sociales des États et du gouvernement fédéral (une minime fraction de deux pour cent du budget de ce dernier).

Durant les deux dernières décennies, c'est l'AFDC qui a servi à faire face à deux autres conséquences de l'évolution des modes de vie. La première est l'augmenta-

tion accélérée des taux de divorce et la progression de la part des divorcées eu égard à celle des veuves dans la clientèle de l'AFDC. Depuis 1975, les amendements apportés à la loi régissant le programme reflètent une volonté grandissante de régler le problème du soutien financier dû aux enfants par le parent non gardien, qui est presque toujours le père. De plus en plus, les décideurs se sont donné pour ligne de conduite d'assurer le versement des pensions alimentaires. Certes, ils cherchent ainsi à limiter les dépenses publiques au titre de l'AFDC, car le recouvrement des pensions permet de récupérer le montant des prestations et ne laisse à la famille destinataire qu'un léger surplus (50 dollars), mais ce moyen est aussi devenu une stratégie importante pour secourir les femmes de la classe moyenne qui ont charge de famille. La deuxième conséquence est l'ascension vertigineuse, chez les bénéficiaires de l'AFDC, de la proportion des mères célibataires, devenue égale à celle des divorcées. Bon nombre de ces mères étaient adolescentes au moment de leur inscription, et elles restent longtemps sur la liste : ce constat est l'argument principal de ceux qui souhaitent actuellement que les prestations de l'AFDC ne soient plus garanties ou qui prônent une politique à caractère plus punitif.

La même période a vu l'adoption d'une autre mesure touchant la famille, l'EITC (*Earned Income Tax Credit*). Ce crédit d'impôt sur le revenu gagné, mis en œuvre en 1975 et soumis depuis lors à une hausse graduelle, vient en aide aux parents qui travaillent tous deux mais ont un revenu faible (quoique supérieur au seuil de pauvreté). C'est une sorte d'impôt négatif, qui supprime une partie du fardeau fiscal des familles avec enfants dont le revenu dépasse le seuil d'imposition, et permet à celles qui ne paient pas d'impôt de recevoir une somme d'argent. L'EITC apparaît de plus en plus comme une mesure d'incitation au travail et comme une gratification pour les familles de travailleurs pauvres ou à faible revenu ; il vise celles dont le revenu gagné est égal ou inférieur à 27 000 dollars par an, et tout spécialement celles qui gagnent entre 8500 et 11 000 dollars, auxquelles il assure un complément de revenu d'environ 40 pour cent. Quelque dix-huit millions de familles en bénéficient et de nombreux observateurs y voient un mécanisme dont on pourrait s'inspirer pour la mise en place d'une prestation pour enfants universelle prenant également la forme d'un crédit d'impôt remboursable (imprescriptible³).

Les États-Unis accordent également une exemption d'impôt pour enfants (et autres personnes à charge), mais cette mesure profite surtout aux familles à revenu plus élevé et n'apporte rien aux ménages trop pauvres pour payer de l'impôt.

... les femmes, le travail et la famille

Qu'on veuille y voir une révolution en douce ou le bouleversement social le plus significatif du vingtième siècle, l'entrée et l'installation à demeure des femmes sur le marché du travail ont eu de profondes conséquences pour elles,

pour la famille, pour l'éducation et le soin des enfants, pour le marché du travail et pour la main-d'œuvre, ainsi que pour la société dans son ensemble. Le taux de participation à la main-d'œuvre des femmes mariées ayant des enfants de moins de 18 ans est passé de 18,4 pour cent en 1950 à 27,6 pour cent en 1960, 39,7 pour cent en 1970, 56,6 pour cent en 1980 et 67,5 pour cent en 1990. Pour les femmes mariées mères d'enfants de moins de six ans (âge de la scolarité obligatoire), les chiffres correspondants sont de 11,9 pour cent, 18,6 pour cent, 30,3 pour cent, 46,8 pour cent et 59,6 pour cent. Pour les femmes mariées mères d'un bébé de moins d'un an, le taux est passé de 24 pour cent en 1970 à 54 pour cent en 1990. Le taux des mères seules a longtemps dépassé celui des mères mariées, mais en 1990 les deux s'équivalaient. Depuis la fin des années 1980, les taux des mères seules ayant des enfants d'âge préscolaire sont inférieurs à ceux des mères mariées, à cause surtout de la multiplication des mères célibataires et de leur taux d'activité plus faible.

Les politiques mises en œuvre par les divers gouvernements du pays ne portent guère la trace de cette évolution. S'il existe aux États-Unis, depuis la fin des années 1970, des mesures destinées à faciliter la vie aux parents occupant un emploi, elles sont dues essentiellement à l'initiative des patrons et parfois, depuis quelques années, aux négociations collectives.

Le *Family and Medical Leave Act*, première loi fédérale à reconnaître les difficultés liées à la grossesse et à la maternité pour les femmes qui travaillent, n'a été adoptée qu'en 1993, et ce au bout de quinze années d'âpres luttes. Elle prévoit un congé sans solde sans perte de sécurité d'emploi pour les travailleurs qui doivent, en tant que parents ou gardiens (*care-givers*), s'occuper de membres de

leur famille qui sont dépendants ou âgés ; elle reconnaît ainsi le fardeau que représente, pour les travailleuses en général, la responsabilité de veiller sur leurs proches. Avant 1987, aucun État n'avait encore adopté de loi de ce genre. La seule mesure concernant les parents ou la maternité était une disposition établissant l'égalité des droits et proscrivant la discrimination, adoptée en 1964 dans le cadre de la loi sur les droits civiques (*Civil Rights Act*) ; en 1978, un amendement à cette dernière mit la grossesse et la maternité au nombre des motifs donnant droit à sa protection. De la sorte, les employeurs qui, de quelque façon, accordaient des congés pour incapacité à leurs employés ont été tenus d'agir de la même façon à l'égard des femmes enceintes ; les autres employeurs sont restés libres de cette obligation.

La définition des services de garde, mesure tout aussi indispensable pour les mères qui travaillent, inclut tous les types de services de garde fournis hors du foyer à des enfants n'ayant pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire par des personnes qui ne leur sont pas apparentées, que ce soit en milieu scolaire, dans des endroits spécialisés ou dans des maisons privées. Aux États-Unis, ces services ont principalement pour fonction d'assurer la garde des enfants des mères pauvres bénéficiaires de l'assistance sociale afin de permettre à celles-ci de renoncer à l'AFDC et d'aller sur le marché du travail, de fournir aux enfants pauvres et démunis des services éducatifs supplétifs et un milieu de socialisation, d'assurer la garde des enfants des travailleuses en général, et de favoriser l'éducation et le développement des enfants en bas âge. Suivant les époques, les politiques fédérales ont mis l'accent sur l'un ou l'autre de ces volets.

Ce sont les gouvernements des États et les municipalités qui, la plupart du temps, implantent ces services. Les politiques fédérales, qui remontent aux années 1960, portent sur leur financement plutôt que sur leur fourniture directe. L'essentiel du financement fédéral direct à ce chapitre est consacré au rattrapage (objet du programme de formation *Head Start*, institué en 1965) ainsi qu'à l'AFDC et aux familles de travailleurs à faible revenu ; de nouveau, dans ce dernier cas, l'intervention fédérale date des années 1960, mais elle n'a été formellement inscrite dans une loi distincte qu'au début des années 1990. À la même époque, les deux programmes ont connu une expansion importante. Mais la mesure isolée pour laquelle le gouvernement fédéral dépense le plus est un crédit d'impôt destiné à absorber une partie des coûts que doivent acquitter les familles de travailleurs à revenu moyen et supérieur pour les services de garde. Ceux-ci ne sont guère disponibles que sur le marché ; la facture revient principalement aux parents, et est couverte jusqu'à un certain point par le crédit d'impôt. Enfin, les États et les municipalités ont favorisé le développement des prématernelles et des maternelles, qui accueillent les enfants de trois à cinq ans pendant une partie de la journée ; cet horaire ne satisfait évidemment pas les besoins des mères, qui travaillent presque toutes à temps plein.

En somme, le financement public des services de garde s'est constamment accru entre le milieu des années 1960 et le début des années 1990, à mesure que le taux d'activité des femmes a augmenté. Mais le souci principal des gouvernements a été de répondre aux besoins des enfants des familles pauvres ou à faible revenu, et ils se sont préoccupés beaucoup moins de la classe moyenne et de la classe

ouvrière. Les politiques américaines en matière de services de garde continuent de privilégier les enfants pauvres, de s'en remettre au marché et au bénévolat pour faire face aux transformations sociales et de manifester de l'ambivalence en ce qui concerne la place et le rôle des femmes dans la main-d'œuvre.

Conclusion

Nous avons fait ressortir qu'aux États-Unis les mesures prises par les gouvernements à l'endroit de la famille composent une politique familiale à caractère implicite plutôt qu'explicite, s'inspirent d'une conception minimaliste du rôle des gouvernements face aux transformations sociales et démographiques, relèvent d'une approche qui consiste à cibler les familles pauvres avec enfants plutôt qu'à instaurer des programmes universels, mettent le travail en valeur tout en manifestant une ambivalence à l'égard du travail salarié des femmes, et accordent un rôle important au marché et au bénévolat. Ces mesures, dans leur forme actuelle, résultent d'une lente évolution, amorcée surtout depuis les années 1960. Il est peu probable qu'elles changent beaucoup à court terme. Pourtant, la transformation des rôles féminins et la situation toujours précaire des enfants, en particulier de ceux qui grandissent dans une famille monoparentale, exigerait des interventions beaucoup plus vigoureuses.

Sheila B. Kamerman
Columbia University School of
Social Work

Notes

¹ Cet article s'inspire d'une recherche sur les transformations familiales et les politiques familiales aux États-Unis menée par Sheila B. Kamerman et Alfred J. Kahn. Voir Sheila B. Kamerman et Alfred J. Kahn, éd.

54

Family Change and Family Policies in Britain, Canada, New Zealand, and the United States. Oxford, England, Oxford University Press, à paraître. Version française : Johanne Archambault.

² Sheila B. Kamerman, « Public Policy and the Family : A New Strategy for Women as Wives and Mothers », dans Jane Roberts Chapman et Margaret Gates, *Women into Wives : The Legal and Economic Impact of Marriage*, Newbury Park, CA, Sage, 1977.

³ *Non wasteable*. Littéralement : que l'on ne peut pas perdre, gaspiller. NDLT.