

Les enfants des mères seules : précarité économique et politiques sociales

CHILDREN IN SINGLE-MOTHER FAMILIES, ECONOMIC INSECURITY, AND POLICY DILEMMAS

HIJOS DE MADRES SOLAS : INSEGURIDAD ECONÓMICA Y POLÍTICAS SOCIALES

Irwin Garfinkel and Sara S. McLanahan

Volume 23, Number 2, Fall 1994

L'enfance (suite)

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/010170ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/010170ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Association des démographes du Québec

ISSN

0380-1721 (print)

1705-1495 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Garfinkel, I. & McLanahan, S. S. (1994). Les enfants des mères seules : précarité économique et politiques sociales. *Cahiers québécois de démographie*, 23(2), 179–206. <https://doi.org/10.7202/010170ar>

Article abstract

One of two American children will spend part of childhood in a family headed by a single mother. In the absence of government assistance, most mother-only families would be poor and economically insecure. Poverty and insecurity, in turn, are known to be harmful to children's future well-being. Government can reduce economic insecurity, but doing so will increase dependence on government. It also will increase the prevalence of mother-only families by lowering the costs of family dissolution. This creates a major dilemma for policy makers: whether to give priority to reducing economic insecurity or whether to give priority to reducing dependence and prevalence. In this paper we address key questions relevant to the dilemma: the extent of insecurity, dependence, and prevalence; the role of government in producing and maintaining all three; and the experience of single mothers and their children in the United States as compared to those in other advanced industrial nations. We next examine recent American trends in income transfer policies and document their achievements and shortcomings. Evidence from both international comparisons and American experience during the past 20 years indicates that a further reduction in welfare benefits will increase poverty and insecurity. Furthermore, the beneficial effects on dependence and prevalence are not likely to be great. Resolving the current dilemma will require a much greater investment of public funds and a redirection of funds toward all children, not just poor children in single-parent families.

Les enfants des mères seules : précarité économique et politiques sociales

Irwin GARFINKEL et Sara S. MCLANAHAN *

Sans l'aide des gouvernements, les familles monoparentales dirigées par une femme vivraient pour la plupart dans la pauvreté et l'insécurité économique. Or il est reconnu que cet état a des effets nocifs sur le bien-être futur des enfants (Garfinkel et McLanahan, 1986; McLanahan et Sandefur, 1994; et Haveman et Wolfe, 1994). Les sociétés ont donc tout intérêt à soulager l'insécurité économique des mères seules et de leurs enfants ¹.

Les pouvoirs publics peuvent le faire, mais leur intervention risque de rendre ces familles encore plus dépendantes et d'accroître la fréquence de la monoparentalité en abaissant le coût des ruptures familiales. Les gouvernants se trouvent ainsi devant un lourd dilemme : faut-il d'abord lutter contre l'insécurité économique, ou combattre la dépendance des familles monoparentales et leur multiplication ² ?

La solution de ce dilemme, qui sera examiné ici à partir de la réalité américaine actuelle, intéresse au plus haut point le Canada et les autres pays industrialisés, car tous (le Japon excepté) sont aux prises avec une augmentation de la monoparentalité féminine : les apprentissages des États-Unis devraient, dans l'ensemble, pouvoir servir ailleurs.

* Respectivement de Columbia University et de Princeton University. Traduction : Johanne Archambault, sous la supervision de Nicole Marciel-Gratton et de Céline Le Bourdais.

¹ Dans ce texte, les termes «chef de famille monoparentale», «mère seule» etc. s'appliquent indifféremment aux mères divorcées, séparées, veuves ou demeurées célibataires.

² Cet article est largement inspiré de nos précédents travaux; voir notamment Garfinkel et McLanahan (1986), Garfinkel (1992), Garfinkel et McLanahan (1994), Gottschalk, McLanahan et Sandefur (1994) et Garfinkel (à paraître).

L'assistance publique va de pair avec le capitalisme, grand générateur de croissance économique, mais aussi de chômage et d'inégalités³. À mesure qu'il s'implante, les pays sont amenés à se doter de politiques sociales afin d'atténuer l'insécurité économique de leurs citoyens, en commençant par un filet public de sécurité, ultime recours des plus vulnérables contre la faim et la misère. La prise en charge des pauvres par l'État, y compris les mères seules et leurs enfants, est aussi ancienne que le capitalisme : on peut la faire remonter aux lois anglaises du XIVe siècle sur l'assistance publique («Poor Laws»).

Les États-providences modernes vont bien au delà du filet de sécurité. À mesure qu'ils se sont enrichis, les pays ont en effet adopté des programmes plus universels pour prévenir l'indigence et le recours au filet de sécurité. La première moitié du XIXe siècle a vu naître l'instruction publique gratuite dans les États américains, et la seconde moitié l'assurance sociale en Allemagne. En cette fin du XXe siècle, tous les pays capitalistes avancés fournissent, outre l'assistance publique aux citoyens les plus pauvres, l'instruction primaire et secondaire publique gratuite et un éventail de programmes universels d'assurance sociale. À l'exception des États-Unis, tous les pays industrialisés ont créé des programmes d'assurance-santé ou de services de santé et d'allocations familiales. Certains, comme la France et la Suède, offrent aussi des services de garde universels ou quasi universels.

Ces choix de priorités mettent en opposition des valeurs fondamentales de la culture occidentale : solidarité, compassion, autonomie, intérêt individuel. Si les valeurs de compassion et de solidarité incitent à entourer la monoparentalité de plus de sécurité, l'autonomie et l'intérêt individuel à court terme dictent une parcimonie propre à décourager la dépendance et la multiplication des cas, tout en minimisant les coûts. Nous disons intérêt «à court terme» pour faire ressortir qu'à long terme la lutte contre l'insécurité économique pourrait se révéler plus profitable. Ainsi en serait-il s'il apparaissait

³ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Boston (MA), Unwin Paperbacks, 1987. Marx lui-même reconnaissait l'efficacité du capitalisme. N'écrit-il pas, dans le *Manifeste du Parti communiste* : «La bourgeoisie, au cours d'une domination de classe à peine séculaire, a créé des forces productrices plus nombreuses et plus colossales que ne l'avait fait tout l'ensemble des générations passées». Voir Karl Marx et Friedrich Engels, «Manifesto of the Communist Party», réédité dans Lewis S. Feuer, éd., *Marx and Engels: Basic Writings on Politics and Philosophy* (Anchor Books, 1959) : 12 (version française : UGE, «10-18», 1962 : 25).

que la relation entre insécurité et bien-être futur des enfants est forte, mais faible la relation entre aide gouvernementale et phénomènes de monoparentalité et de dépendance.

Nos choix sont également tributaires de la réponse à des questions concrètes : l'insécurité est-elle tellement répandue ? Ses effets sur les enfants sont-ils graves à ce point ? Les politiques sociales peuvent-elles vraiment la combattre ? A-t-on raison de dire que l'aide sociale accroît la dépendance et multiplie les cas ? Il importe de résoudre ce dilemme avec sagesse car il y va de l'avenir des États-Unis. Plus de la moitié des enfants de la génération actuelle connaîtront la vie en famille monoparentale à chef féminin avant d'atteindre l'âge de dix-huit ans, et bon nombre passeront toute leur enfance avec une mère seule (Bumpass, 1984).

Les pages qui suivent sont consacrées aux dimensions clefs de cette problématique : l'ampleur des phénomènes d'insécurité, de dépendance et de monoparentalité; le rôle des gouvernements eu égard à leur apparition et à leur persistance; et la situation des mères seules et de leurs enfants aux États-Unis comparativement aux autres pays industrialisés. Nous dégagerons aussi les tendances qui se manifestent actuellement dans les politiques américaines de transfert de revenus et ferons le tour de ces politiques. Nous verrons enfin que s'il veut résoudre le dilemme, l'État sera obligé d'accroître considérablement ses dépenses et d'étendre sa protection à tous les enfants, et non pas seulement aux enfants pauvres qui vivent en famille monoparentale.

En cette fin d'été 1995, les États-Unis sont plongés dans un grand débat quant à la solution du dilemme. En 1992, un président démocrate a été élu pour la première fois en douze ans. La stratégie du président Clinton consistait à réduire la dépendance à l'égard de l'aide sociale en mettant d'abord l'accent sur des mesures qui n'y soient pas associées. Son programme législatif comprenait l'extension du crédit d'impôt lié au revenu gagné («earned income tax credit» : EITC), l'assurance-maladie universelle et des subventions aux services de garde. En outre, il proposait d'assortir l'aide sociale de mesures d'accompagnement des bénéficiaires visant à développer leur autonomie et de limiter la période au cours de laquelle les mères seules ont droit à des prestations. Seule l'augmentation du crédit d'impôt a été adoptée. L'ensemble aurait eu pour effet d'atténuer la dépendance et l'insécurité tout en accroissant les dépenses publiques.

En 1994, pour la première fois depuis cinquante ans, les Républicains sont devenus majoritaires à la Chambre des représentants. Dans leur optique, la réduction de la dépendance passe par celle des prestations. Au printemps de 1995, la Chambre a adopté une loi qui, avalisée par le Sénat et par le Président, réduirait l'accessibilité aux prestations des mères seules pauvres, ainsi que leurs droits et les sommes qui leur sont destinées. À ce jour le Sénat, également dominé par les Républicains, n'a pas agi, mais on s'attend à ce qu'il emboîte le pas. Il est difficile de prévoir si, en bout de ligne, le Président utilisera son droit de veto.

Le débat pourrait franchir un pas encore plus important. Le nouveau leader des Républicains à la Chambre, Newt Gingrich, se définit comme un farouche adversaire de l'État-providence, et en prône le remplacement par un État créateur de chances et de débouchés («opportunity state»).

L'INSÉCURITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Aux États-Unis, les enfants qui vivent en famille monoparentale avec leur mère sont soumis à de fortes doses d'insécurité sociale et économique. Environ la moitié vivent dans une famille dont le revenu est sous le seuil de pauvreté, et près des trois quarts dans une famille dont le revenu est inférieur à 1,75 fois ce seuil (U. S. Bureau of the Census, 1991a). Si la faiblesse des revenus constitue la forme extrême de l'insécurité économique, leur instabilité en présente une autre facette. La plupart des mères seules divorcées ont dû faire face à une chute de revenu brutale, même si elles ne sont pas tombées sous le seuil fatidique. En moyenne, leur revenu se situe après le divorce à environ 60 % de son niveau antérieur (Duncan et Hoffman, 1985; Holden et Smock, 1991). La rupture crée aussi d'autres types d'insécurité. Quand un mariage se brise, les femmes et les enfants subissent des changements qui entraînent une perte de statut social ainsi que de parents et d'amis. Le déménagement est probablement le type le plus courant d'instabilité sociale à frapper les nouvelles familles monoparentales à chef féminin : environ 38 % des mères divorcées déménagent, avec leurs enfants, au cours de l'année qui suit le divorce (McLanahan, 1983). Ce changement n'exige pas seulement l'adaptation à un nouveau voisinage et à des conditions de vie différentes, mais peut également signifier la perte de réseaux de sociabilité et de soutien importants.

Les divorcées de fraîche date vivent aussi des changements au chapitre de l'emploi. Pour recouvrer leur niveau de vie, elles vont entrer sur le marché du travail ou y passer un plus grand nombre d'heures. Selon Duncan et Hoffman (1985), le divorce fait passer de 51 % à 73 % la proportion de mères travaillant mille heures par an ou davantage. Ces bouleversements sont cause de stress pour les mères et pour les enfants. Si ces derniers sont jeunes, la mère doit prendre de nouvelles dispositions pour les faire garder et de ce fait traverser, avec eux, d'autres incertitudes.

L'insécurité économique et sociale influe directement sur la santé mentale des mères et des enfants. Des recherches sur les situations génératrices de stress montrent que les modifications du statut ou des rôles sociaux peuvent entraîner des perturbations psychologiques, de l'anxiété, un sentiment d'impuissance voire du désespoir. Les changements peu souhaitables ou mal acceptés semblent particulièrement anxiogènes, surtout s'ils provoquent le démantèlement des réseaux de sociabilité et de soutien. Il n'est pas étonnant que les enquêtes épidémiologiques fassent ressortir chez les mères seules des niveaux d'anxiété et de dépression beaucoup plus élevés que chez les femmes et les hommes mariés, et que selon les données sur l'utilisation des services les familles monoparentales à chef féminin consomment plus que leur part des services locaux de santé mentale (Guttentag, Salassin et Belle, 1980). L'insécurité économique causerait ainsi beaucoup de difficultés psychologiques.

Peut-être la conséquence la plus profonde de la rupture d'un couple se manifeste-t-elle dans le bien-être des enfants. De nombreuses études réalisées durant la dernière décennie montrent que les enfants qui grandissent dans une famille monoparentale dirigée par une femme — divorcée ou célibataire — présentent toutes sortes de handicaps par rapport aux enfants qui vivent avec leurs deux parents (McLanahan et Sandefur, 1994). Ils ont moins de chances d'obtenir leur diplôme d'études secondaires, plus de chances d'avoir un enfant avant la fin de leur adolescence et hors du mariage, et moins de chances d'entrer sur le marché du travail. Si certains de ces effets résultent de caractéristiques familiales ou personnelles antérieures à un divorce ou à une naissance hors-mariage, une partie au moins est attribuable à la situation même de monoparentalité (Manski et al., 1992). En particulier, la baisse de revenu due à la séparation explique largement que les jeunes de

familles intactes aillent plus loin dans leurs études que les jeunes de familles brisées.

Facteurs d'insécurité économique

L'insécurité économique des familles monoparentales à chef féminin est liée à trois facteurs : 1) leur moindre espérance de revenu et leur absence d'économies d'échelle, 2) l'insuffisance et l'irrégularité des pensions alimentaires et 3) la faiblesse de l'aide gouvernementale.

Les familles monoparentales dirigées par une femme connaissent l'insécurité économique plus que les familles biparentales car elles n'ont pas les mêmes économies d'échelle — il en coûte plus cher à deux adultes de vivre séparément que d'habiter ensemble — et ont une capacité moindre de gagner leur vie puisqu'elles comptent non pas deux, mais un parent susceptible de travailler et de garder les enfants. Cette inégalité «structurelle» est aggravée par le fait que ce parent est une femme : les écarts salariaux au sein de la main-d'œuvre travaillant à plein temps ont beau avoir diminué durant les années 1980, le salaire des femmes n'en est encore qu'à 69 % de celui des hommes (U. S. Bureau of the Census, 1991b).

Le deuxième facteur d'insécurité est le défaut du père de contribuer financièrement à l'entretien des enfants. Sur dix mères seules pouvant prétendre à ce soutien, seulement six se le voient accorder par le tribunal; et sur les six, seulement la moitié reçoivent le plein montant auquel elles ont droit, tandis que plus du quart ne touchent rien. La proportion de mères seules bénéficiant d'un jugement favorable varie selon le statut matrimonial. Relativement élevée chez les divorcées (huit sur dix), elle est au plus bas parmi les mères célibataires (trois sur dix). L'absence de preuve de paternité demeure un empêchement absolu à l'attribution d'une pension alimentaire aux mères qui n'ont pas été mariées au père de leur enfant. Malgré les immenses progrès accomplis durant la dernière décennie, seulement 38 % des enfants nés hors du mariage font l'objet d'une reconnaissance de paternité, condition sans laquelle la Cour ne peut ordonner le versement d'une pension alimentaire (Gaylin et McLanahan 1995).

On fait volontiers valoir que les pères séparés ne paient pas de pension parce qu'ils sont pauvres. Mais cela n'explique pas tout, car bien des pères qui en auraient les moyens ne versent pas un sou. Du reste, cet argument ne tient pas compte du fait

que les mères seules sont pauvres tout autant. Il ne s'agit pas de savoir si les pères ont les moyens de faire leur devoir, mais d'établir leur contribution équitable à l'éducation de leurs enfants et de voir s'ils l'acquittent. Bien qu'il n'y ait pas de consensus à cet égard, selon des analyses basées sur les deux normes les plus largement utilisées, on peut affirmer que les pères séparés assument moins du tiers de leur juste part du fardeau (Garfinkel et Oellerich, 1989). Il est difficile de ne pas reconnaître que le problème est largement lié au système traditionnel d'attribution et de perception des pensions alimentaires, qui est géré de façon tout à fait discrétionnaire par les tribunaux locaux (Garfinkel, 1992).

Le troisième facteur d'insécurité économique est la parcimonie de l'aide gouvernementale. La plupart des mères seules ne peuvent recevoir de prestations que si elles sont carrément pauvres. L'accès aux divers programmes — allocations familiales (Aid to Families with Dependent Children ou AFDC), bons de nourriture (Food Stamps), soins médicaux (Medicaid), logement social — est fonction du revenu. Les veuves (qui comptent pour seulement 7 % des mères seules) font exception puisque la plupart, pauvres ou non, sont couvertes par la Survivors Insurance (SI). Dans la mesure où les programmes prévoient une diminution radicale de l'aide à mesure que le revenu des bénéficiaires augmente, les prestations se substituent à celui-ci au lieu d'être un appoint. Pour une mère seule, l'aide sociale apparaît ainsi comme une voie sans autre issue que la pauvreté puisqu'elle décourage le travail (en taxant fortement les gains) sans procurer un revenu suffisant pour faire vivre une famille au dessus du seuil de pauvreté. Si la mère ne peut prétendre qu'à un bas salaire, l'alternative est simple : elle va 1) travailler à plein temps, vivre sur le seuil de pauvreté ou à peine au dessus, se passer de soins médicaux et voir ses enfants à la hâte; ou 2) rester chez elle, vivre sous le seuil de pauvreté, bénéficier de Medicaid et consacrer son temps à ses enfants.

AMPLEUR DE LA MONOPARENTALITÉ FÉMININE ET DÉPENDANCE DES FAMILLES

Le pourcentage de familles monoparentale à chef féminin a progressé graduellement durant les années 1950 puis s'est mis à monter en flèche. Environ 8 % des familles avec enfants étaient dirigées par une mère seule en 1960, et la proportion

atteignait presque 25 % en 1990. Le pourcentage d'enfants qui auront connu cette situation familiale au cours de leur vie est encore plus élevé. Selon les démographes, environ la moitié des enfants nés durant les années 1980 connaîtront la monoparentalité avant d'atteindre l'âge de 18 ans : 45 % des blancs non latino-américains, et 85 % des afro-américains (Bumpass, 1984). La durée médiane de la période passée en famille monoparentale à chef féminin est d'environ six ans. Pour les enfants nés d'une mère célibataire, elle dépasse dix ans.

Le statut des femmes chefs de famille monoparentale a aussi changé radicalement au cours des trois dernières décennies. En 1960 les mères seules étaient surtout divorcées ou séparées, souvent veuves, rarement célibataires. Aujourd'hui leur groupe comprend encore une majorité de divorcées, mais une proportion négligeable de veuves et près de 40 % de célibataires (U. S. House of Representatives, 1991). Cette évolution a des conséquences pour le bien-être économique des enfants. Comme nous l'avons vu, un enfant de mère divorcée est plus susceptible de jouir d'une pension alimentaire qu'un enfant de mère célibataire, et l'État se montre plus généreux envers les enfants des veuves qu'envers les enfants dont le père est encore en vie. Ainsi la vulnérabilité économique des mères célibataires s'est-elle accrue en même temps que leur nombre.

Plusieurs explications ont été proposées pour rendre compte de la multiplication des familles monoparentales à chef féminin. Les quatre plus courantes sont la plus grande ouverture du marché du travail aux femmes, le resserrement de l'offre de travail pour les hommes, l'augmentation de l'aide gouvernementale et l'évolution des normes sociales. C'est la troisième qui nous intéresse ici.

Il ressort de la théorie économique et du simple bon sens que la sécurité économique des familles monoparentales mène à un accroissement de la monoparentalité. Avec des prestations plus généreuses, il est plus facile aux mères seules pauvres de vivre de façon autonome et de choisir un compagnon à leur guise. Mais ni la théorie économique ni le simple bon sens ne laissent prévoir l'ampleur de cet effet.

Comparativement aux progrès de l'emploi féminin, à la diminution de l'offre de travail pour les hommes et à l'évolution des valeurs sociales, les prestations gouvernementales ne rendent compte que d'une infime partie de la croissance de la monoparentalité féminine. Selon notre revue de la recherche empirique réalisée aux États-Unis (Garfinkel et McLanahan,

1986), cette aide a freiné le remariage mais n'aurait eu que des effets mineurs sur le divorce et les naissances hors-mariage. Il appert que l'extension de la couverture et l'augmentation des prestations survenues entre 1960 et 1975 n'expliquent que 15 % de la croissance globale de la monoparentalité féminine et 30 % de sa croissance au sein de la population à faible revenu. En outre, malgré la diminution des prestations après 1975, la monoparentalité féminine a continué de progresser. La revue de littérature la plus récente aboutit à la même conclusion : l'assistance publique influe très peu sur la monoparentalité féminine (Moffitt, 1992).

La dépendance à l'égard de l'aide sociale

Comme les transformations familiales, l'aide sociale fait partie de l'existence d'un nombre croissant d'enfants. La proportion de familles monoparentales dirigées par une femme qui dépendent de l'État n'est jamais négligeable : 37 % en 1967, 62 % en 1975, 42 % en 1987 (Moffitt, 1992). Durant les mois où elle demeure prestataire, la famille assistée reçoit la plus grande part de son revenu de l'État. Dans ce sens, on peut dire que les mères seules qui bénéficient de prestations sociales sont fortement dépendantes, du moins tant qu'elles les touchent. Ainsi que nous l'avons vu, les programmes comme l'AFDC, modulés en fonction du revenu, encouragent la dépendance en taxant fortement les gains que les femmes pourraient faire tandis qu'elles sont assistées. Les mères seules prestataires de l'aide sociale ne sont donc guère susceptibles d'aller sur le marché du travail car cela n'améliorerait pas leur niveau de vie (Edin et Jencks, 1992).

Pendant combien de temps les mères seules demeurent-elles prestataires, leur dépendance est-elle de courte ou de longue durée ? Leurs enfants sont-ils susceptibles d'être dépendants à leur tour une fois devenus grands ? La réponse à la première question est qu'environ le tiers des familles qui bénéficient de l'AFDC un jour ou l'autre en dépendent pendant au moins huit ans, un tiers pendant moins de trois ans, et un tiers pendant trois à huit ans (Ellwood, 1988). C'est au premier groupe que les décideurs font habituellement référence quand ils se disent préoccupés du phénomène de dépendance à long terme. S'il ne comprend que le tiers des familles qui en viennent à dépendre de l'aide sociale, il représente, bon an mal an, les deux tiers des dossiers.

La réponse à la deuxième question est que les enfants qui grandissent dans une famille assistée sont plus susceptibles de devenir assistés à leur tour que les enfants d'une famille qui ne l'est pas. Mais cela ne veut pas dire pas que la dépendance d'une génération à l'égard de l'aide sociale entraîne celle de la suivante. Les corrélations observées pour la pauvreté, le revenu familial et la profession du père sont très élevées, et il faut donc s'attendre à constater une corrélation aussi forte pour l'aide sociale (Gottschalk, McLanahan et Sandefur 1994). Si les enfants de parents pauvres sont plus susceptibles de connaître la pauvreté à l'âge adulte, il n'est pas impossible qu'ils soient surreprésentés parmi les prestataires de l'aide sociale. Cela signifierait somme toute que le système rend service aux gens qu'il est censé aider. Quant à la question de savoir si le fait que les parents aient recouru à l'aide sociale est *cause* du fait que les enfants la sollicitent, nous faisons aveu d'ignorance : c'est là un épineux problème d'analyse, et les données nécessaires à sa solution ne sont pas disponibles. D'après la revue de littérature la plus exhaustive à ce jour, il est possible qu'il existe un lien causal, mais ce lien serait faible (Moffitt, 1992).

Pourquoi la dépendance des mères seules pose-t-elle problème à tant de gens ? Les aveugles, les handicapés, les personnes âgées sans le sou reçoivent de l'aide sociale et bon nombre n'ont pas d'autre revenu, mais il n'y a guère de débat public à ce sujet. Pourquoi en va-t-il autrement pour les mères seules ? Quel éclairage cela jette-t-il sur le dilemme que nous examinons ?

La dépendance soulève un problème politique quand, durant une période prolongée, des adultes qui seraient censés travailler tirent l'essentiel de leur revenu de prestations gouvernementales. Au moment où l'AFDC a été instituée, en 1935, la plupart des mères de famille restaient au foyer. Le programme était conçu pour permettre à celles qui étaient seules et pauvres, généralement par veuvage, d'élever leurs enfants sans aller travailler au dehors, comme les épouses et mères de la classe moyenne ⁴. Pendant les années 1960, la

⁴ Jusqu'au début du XXe siècle, il était de mise que les mères seules pauvres, le plus souvent veuves, gagnent leur vie. Elles le faisaient sans sortir de chez elles, prenant des pensionnaires et se faisant blanchisseuses et cuisinières. Dans les temps difficiles, elles touchaient habituellement des allocations pour compléter leurs revenus. Contrairement à la pratique adoptée pour la plupart des autres bénéficiaires de l'assistance publique, presque tout au long de notre histoire, les secours ont été versés directement aux veuves qui

situation a changé. Les mères de famille sont entrées massivement sur le marché du travail même si leurs enfants étaient en bas âge, et tant conservateurs que libéraux ont conçu l'idée que les mères seules devaient être incitées à se comporter, de nouveau, comme les mères mariées. En 1962, à l'instigation du président Kennedy, le Congrès a passé une loi aux termes de laquelle les mères assistées sociales recevraient de l'État les services leur permettant de renoncer à l'aide sociale et de devenir autonomes. En 1967, le gouvernement fédéral a essayé, par des incitatifs intégrés à l'AFDC, de convaincre les mères prestataires de travailler. L'insignifiance des résultats a poussé le Congrès à adopter, en 1972, les premières mesures imposant le travail à celles dont les enfants avaient atteint l'âge de six ans. Au début des années 1980, l'administration Reagan a écarté la stratégie des incitatifs au travail intégrés à l'AFDC, préférant diminuer les prestations des mères actives et forcer les mères inactives à travailler pour toucher leurs prestations. Le Family Support Act de 1988 a accru l'obligation au travail pour les mères d'enfants de plus de trois ans tout en augmentant la contribution fédérale au financement des services comme la formation professionnelle et les garderies. Les mères qui trouvaient du travail se voyaient offrir des services de garde et des soins de santé gratuits durant une période maximale d'un an après l'arrêt de leurs prestations.

Aux États-Unis, le dilemme opposant la lutte contre l'insécurité économique et le combat contre la dépendance à l'égard de l'État a le plus souvent été tranché en faveur du second. Par mesure d'économie et pour décourager la dépendance, on a

avaient des enfants. Toutefois, vers la fin du XIX^e siècle, on se mit à dénoncer l'assistance publique sous toutes ses formes sous prétexte qu'elle était cause de dépendance, et l'accès en fut considérablement limité. La coutume s'installa d'enlever leurs enfants aux mères indigentes pour les mettre à l'orphelinat, afin qu'elles soient libres de quitter le foyer pour chercher du travail dans le monde industriel naissant. Les personnes chargées de gérer ces politiques au début du XX^e siècle — juges des tribunaux pour enfants et travailleurs sociaux — en vinrent à la conclusion que les enfants seraient mieux chez eux, confiés à leur mère plutôt qu'au personnel des institutions. Comme la plupart des mères mariées ne travaillaient pas hors du foyer, il leur semblait évident qu'un parent seul ne pouvait à la fois tenir maison et gagner sa vie. Ils militèrent donc pour la mise en place d'un système de pensions pour les mères et les veuves. En 1909, ils gagnèrent à leur cause le président Theodore Roosevelt, qui parraina la première conférence nationale sur les enfants, durant laquelle l'idée fut examinée minutieusement. Au cours de la décennie suivante, quarante États mirent en œuvre des programmes de pensions pour les mères.

réservé aux mères pauvres l'accès à la plupart des programmes — AFDC, Food Stamps, Medicaid — tout en n'accordant qu'une aide limitée aux personnes admises. Il s'ensuit qu'environ la moitié des mères seules ne reçoit aucun secours et que l'autre moitié n'en reçoit pas suffisamment pour dépasser le seuil de pauvreté.

Entre 1950 et le milieu des années 1970, un changement des priorités ayant permis une forte augmentation des prestations en argent et en nature, les taux de pauvreté des familles monoparentales à chef féminin ont diminué, tandis que les listes de prestataires n'en finissaient plus de s'allonger. Puis, entre le milieu des années 1970 et 1992, les sommes versées en prestations ont perdu de la valeur et ont même été explicitement réduites : les taux de pauvreté ont augmenté et la dépendance a diminué. Cette valse-hésitation se poursuivra tant que les États-Unis continueront de donner autant de place aux prestations modulées selon le revenu.

COMPARAISONS ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET D'AUTRES PAYS RICHES

Eu égard à la moyenne des familles, les familles monoparentales dirigées par une femme sont beaucoup plus mal partagées aux États-Unis que dans d'autres pays industrialisés de l'Occident. La première colonne du tableau 1 montre que 53 % des familles monoparentales à chef féminin américaines ont un revenu inférieur à la moitié du revenu familial médian. Pour le Canada, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni, les chiffres correspondants sont de 45 %, 16 %, 25 %, 7 %, 6 % et 18 %.

Les États-Unis diffèrent des autres pays au chapitre de la capacité des mères seules de gagner leur vie et de la générosité des pensions alimentaires, mais plus encore du succès des transferts gouvernementaux dans la lutte contre la pauvreté (Wong, Garfinkel et McLanahan, 1993; McLanahan et Garfinkel, 1991). La deuxième colonne du tableau 1 montre que le système américain ne réduit la pauvreté antérieure aux transferts que de 5 % (on aura noté que la pauvreté est définie ici comme le fait d'avoir un revenu inférieur à la moitié du revenu familial médian). Les autres pays font beaucoup plus pour les mères seules. Le Canada abaisse la pauvreté avant transferts de 19 %, la France de 59 %, l'Allemagne de 34 %, la Suède de 81 %, les Pays-Bas de 89 % et le Royaume-Uni de 75 %.

TABLEAU 1 — Taux de pauvreté, efficacité des transferts gouvernementaux, dépendance des mères seules et importance de la monoparentalité aux États-Unis et dans six autres pays riches (%)

	Pauvres (revenu inférieur à la moitié du revenu médian)	Diminution de la pauvreté attribuable aux transferts de l'État	Mères seules dont au moins la moitié du revenu vient des transferts	Familles avec enfants dirigées par une mère seule
Canada	45	19	39	13
France	16	59	25	12
Allemagne	25	34	39	11
Pays-Bas	7	89	75	12
Suède	6	81	33	12
Royaume-Uni	18	75	71	13
États-Unis	53	5	38	22

Sources : pour les trois premières colonnes : Smeeding et Rainwater, 1995; pour la quatrième colonne, Canada, France, Suède et États-Unis : McLanahan et Garfinkel, 1991, et Allemagne, Pays-Bas et Royaume-Uni : Ermisch, 1990.

La monoparentalité se vit beaucoup mieux aux Pays-Bas et en Suède et mieux en France et au Royaume-Uni qu'aux États-Unis, car le gouvernement de ces pays absorbe une part beaucoup plus grande des coûts à assumer pour élever des enfants.

Les États-Unis sont le seul pays industrialisé à ne pas avoir de programme universel d'allocations familiales. Certes, les contribuables peuvent y déduire 2000 dollars par enfant de leur revenu de l'année en faisant leur rapport d'impôt fédéral, mais cette déduction, qui équivaut à environ 300 dollars pour la tranche de revenu la plus faible et à environ 700 dollars pour la tranche la plus haute, ne donne strictement rien aux familles dont les revenus sont trop faibles pour être imposés. De même, tandis que tous les pays offrent une forme quelconque d'assurance-santé à l'ensemble de leurs citoyens, le principal programme américain de soins de santé pour familles avec enfants, Medicaid, est presque entièrement réservé aux familles monoparentales à chef féminin prestataires de l'AFCD (Wolfe, 1994). Enfin, le fait que les États-Unis dépendent beaucoup moins pour les services de garde que les autres pays industrialisés (la France et la Suède surtout) a de fâcheuses conséquences pour l'accès des femmes au travail rémunéré, comme nous le verrons.

Les chiffres du tableau 1 ne permettent pas d'établir de relation entre l'importance du phénomène de monoparentalité

et le niveau de l'aide sociale. Les six premiers pays versent aux familles, tant monoparentales que biparentales, des prestations plus élevées que les États-Unis tout en ayant un pourcentage de familles monoparentales à chef féminin sensiblement plus faible ⁵ (quatrième colonne). L'ampleur de la monoparentalité est visiblement moins sensible aux différences de générosité qu'à d'autres différences entre les pays. Voilà qui affaiblit l'argument selon lequel la forte monoparentalité observée aux États-Unis est attribuable à une aide sociale trop généreuse. La comparaison donne plutôt à penser que même si les programmes américains étaient beaucoup plus généreux et ce pour toutes les familles, la fréquence des cas de monoparentalité ne s'en ressentirait guère.

De la même façon, aucune relation entre le niveau des prestations et la dépendance des mères seules ne se dégage du tableau. Bien que tous les autres pays accordent des prestations plus généreuses et par conséquent fassent davantage pour atténuer la pauvreté, la troisième colonne montre que le pourcentage de familles monoparentale à chef féminin qui tirent plus de la moitié de leur revenu de prestations gouvernementales est beaucoup plus élevé en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas qu'aux États-Unis, presque le même en Allemagne et au Canada et plus faible en France et en Suède.

Les pays d'Europe de l'ouest et le Canada consacrent aussi une part supérieure de leurs budgets d'aide sociale destinés aux enfants à des programmes qui ne sont pas liés au revenu. Sur les sommes directement perçues par les familles monoparentales bénéficiaires, les montants liés au revenu comptent pour 70 % des transferts aux États-Unis comparativement à 53 % au Canada, 55 % en France, 34 % en Allemagne, 63 % aux Pays-Bas, 45 % en Suède et 51 % au Royaume-Uni (Wong, Garfinkel et McLanahan, 1993). En outre, comme nous l'avons noté, tous les autres pays sont dotés d'un programme universel de soins de santé, tandis que les États-Unis se satisfont de Medicaid. Les programmes sociaux entraînent une certaine dépendance à l'égard de l'État pour toutes les mères quand ils sont universels,

⁵ Il peut paraître surprenant que la Suède compte une proportion de familles monoparentales plus faible que les États-Unis. Ce type de calcul est tributaire des définitions utilisées. En particulier, aux États-Unis, les enfants de mère célibataire sont comptés comme vivant en famille monoparentale à chef féminin même si leur père naturel vit avec eux et qu'en fait ils sont membres d'une famille biparentale. À propos de la Suède, voir Gustafson, 1995.

une extrême dépendance pour une forte minorité de mères seules quand ils sont modulés en fonction du revenu.

La régressivité, mais aussi le *niveau* des prestations et leur *complémentarité par rapport au travail* influencent le degré de dépendance des assistés. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont un taux de dépendance supérieur parce que leurs programmes sociaux sont axés sur des prestations liées au revenu mais beaucoup plus généreuses qu'aux États-Unis. La France et la Suède ont des taux de dépendance plus faibles que les États-Unis même si elles font bien davantage pour réduire la pauvreté parce qu'elles dépensent beaucoup pour les services de garde, ce qui encourage le travail et combat la dépendance. En conséquence, la plupart des mères seules de ces pays travaillent hors du foyer et gagnent au moins partiellement leur vie.

Finalement, constatons que si le Canada fait plus que les États-Unis pour éliminer la pauvreté, la conception de ses programmes et les résultats de ses efforts l'apparentent plus à eux qu'à tout autre pays (Blank et Hanratty, 1993). Il réussit en effet à diminuer la pauvreté des mères seules et de leurs enfants de 19 %, taux près de quatre fois supérieur à celui des États-Unis, mais bien inférieur à ceux de l'Allemagne, de la France, du Royaume-Uni, de la Suède et des Pays-Bas (34 %, 59 %, 75 %, 81 % et 89 % respectivement).

ÉVOLUTION RÉCENTE DES POLITIQUES SOCIALES AMÉRICAINES

Maintenant que beaucoup de femmes mariées travaillent hors du foyer, la société américaine n'accepte plus de payer pour que les mères seules restent à la maison afin d'élever leurs enfants. Même durant les années 1960, où le gouvernement fédéral américain et les États élevaient les prestations en argent, biens et services à des niveaux jamais atteints, on a commencé à légiférer dans le but de réduire la dépendance à long terme à l'égard de l'aide sociale.

On n'a pas consenti pour autant à apporter aux mères seules pauvres le soutien gouvernemental sans lequel elles ne peuvent parvenir à gagner, par leur travail, un revenu suffisant pour faire vivre leur famille. Certains voudraient aujourd'hui réformer les programmes sociaux de manière à rendre les mères seules moins dépendantes et à accroître leur sécurité économique, en modifiant deux des trois principaux facteurs qui les maintiennent dans la catégorie des personnes à faible revenu :

leurs handicaps face au travail et l'insuffisance des pensions alimentaires. S'agissant de programmes d'emploi et de formation susceptibles de leur ouvrir des portes et d'améliorer leur niveau de qualification, ou de services de garde destinés à leur procurer une indispensable liberté de mouvement, presque rien n'a été fait. Seuls points positifs : le crédit d'impôt sur le revenu gagné, qui contrebalance la faiblesse des salaires, et les mesures de renforcement touchant les pensions alimentaires.

Parallèlement, on n'a rien fait pour compenser la perte de valeur des prestations sociales, en réduisant même le montant. Et si elle est adoptée, la loi sur la réforme de l'aide sociale pilotée par les Républicains de la Chambre des représentants accentuera la baisse. Ainsi va-t-on diminuer les coûts, la dépendance des assistés et l'importance de la monoparentalité au prix d'un nouvel accroissement de l'insécurité économique des mères seules et de leurs enfants.

L'examen de ces évolutions et de leurs conséquences mène à la conclusion que seule une intervention touchant le niveau des prestations, troisième cause de la faiblesse des revenus des mères seules, permettra de réduire à la fois l'insécurité économique et l'extrême dépendance des familles monoparentales.

L'accès au travail

Durant la dernière décennie, les efforts visant à améliorer l'accès au travail et à la formation ont porté surtout sur le système d'aide sociale. Le Family Support Act de 1988 rend plus stricte encore l'obligation de travailler faite aux mères dont les enfants ont atteint l'âge de trois ans et améliore le financement de la formation professionnelle et des services de garde. Les mères qui trouvent un emploi se voient offrir la gratuité des services de garde et des soins de santé durant une période allant jusqu'à un an après la fin de leurs prestations. Selon les évaluations dont ils ont fait l'objet, ces programmes qui allient l'incitation au travail à l'assistance produisent des bénéfices supérieurs à leurs coûts, mais ont peu d'effets sur la longueur des listes de l'aide sociale. Ils en ont encore moins sur la pauvreté (Gueron et Pauly, 1991). Or, même ces gains modestes supposent des engagements financiers considérables de la part des gouvernements. La moitié du coût des services incombe aux États, qui à ce jour n'ont pas beaucoup accru leur contribution.

Certains analystes ont proposé d'aller encore plus loin et de ne verser de prestations en argent aux familles que pendant une

période limitée, au terme de laquelle l'aide gouvernementale prendrait plutôt la forme d'une offre de travail (Garfinkel et McLanahan, 1986; Ellwood, 1988; National Commission on Children, 1991). Pour réformer les modes traditionnels d'assistance, le président Clinton a proposé, au sein d'un ensemble plus vaste de mesures, que la durée des prestations en argent plafonne à deux ans, et que les secours soient ensuite donnés sous forme de travail. Cette solution a deux inconvénients. Premièrement, elle ne suffira pas à faire échapper à la pauvreté la majorité des familles dépendantes à long terme : à défaut de nouveaux revenus d'appoint, tels que crédits d'impôts pour enfants remboursables et pensions alimentaires garanties, elle risque fort d'aggraver la situation économique déjà critique des familles monoparentales dirigées par une femme pauvre.

Deuxièmement, l'aide par le travail coûte plus cher par famille assistée que l'aide financière et accroîtrait donc les dépenses publiques, du moins initialement. Elle serait moins coûteuse si l'État versait parallèlement une sorte d'allocation pour arrondir les salaires payés dans le secteur privé afin de rendre ce dernier plus attirant, car les familles seraient alors plus nombreuses à préférer un emploi dans le secteur privé. En bref, l'aide par le travail ne pourrait contribuer à réduire à la fois l'insécurité et la dépendance qu'à condition d'aller de pair avec une augmentation considérable des engagements financiers de l'État.

Durant la dernière décennie, les États-Unis ont fait davantage pour compenser les faibles gains des citoyens que pour donner à ceux-ci les moyens de mieux gagner leur vie. Le principal instrument du gouvernement a été le crédit d'impôt sur le revenu gagné (EITC), offert aux familles ayant un revenu inférieur à un seuil donné. Institué dans les années 1970 à l'intention des travailleurs à bas salaire, l'EITC était alors conçu comme un moyen de compenser, pour les familles pauvres, les cotisations sociales prélevées à la source. Augmenté en 1986 puis en 1990 et de nouveau en 1994, il constitue un appoint substantiel pour les familles dont le revenu n'atteint pas 20 000 dollars.

Dans son programme budgétaire à long terme, le président Clinton a proposé (et en 1993 le Congrès a adopté) une importante augmentation de l'EITC pour les familles de deux enfants ou plus. À compter de 1996, le crédit maximum passera de 1838 à 2062 dollars pour les familles d'un enfant, et de 1998 à 3371 dollars pour les familles de deux enfants ou plus.

Par rapport à l'aide sociale, l'EITC a l'avantage de la simplicité et de l'anonymat. Comme il est intégré à l'impôt sur le revenu, les familles prestataires désireuses de l'obtenir n'ont qu'un formulaire à remplir et ne risquent pas d'être stigmatisées. (On a néanmoins entendu des critiques contre le formulaire et l'administration de l'EITC, qui seraient «trop compliqués».) L'EITC est aussi agréé par l'opinion publique en tant que prime au travail. Une mère qui ne gagne rien ne reçoit rien, et plus l'on gagne (en deçà d'une certaine somme), plus l'on reçoit. L'augmentation de l'EITC a nécessité une hausse des dépenses publiques : les réformes de 1986 et de 1990 ont fait passer les déboursés de 2,5 milliards de dollars en 1985 à 10,7 milliards de dollars en 1992 ⁶.

Une troisième façon d'aider les mères seules à mieux gagner leur vie est de subventionner les services de garde, qui sont coûteux et absorbent une portion non négligeable (environ 17 %) du budget de celles qui paient des services de garde, soit 80 % de l'ensemble. Pour les mères seules pauvres, ils représentent une ponction d'environ 23 % (McLanahan, Garfinkel et Watson, 1987).

Les nombreux subsides fédéraux pour frais de garde s'additionnent en un système mal ciblé qui néglige les pauvres et favorise surtout les familles à revenu moyen ou moyen-élevé. Celles-ci sont en effet à même de bénéficier du crédit d'impôt non remboursable pour enfants à charge, qui permet de soustraire de l'impôt fédéral de 20 % à 30 % des frais de garde, jusqu'à concurrence de 720 dollars pour un enfant et de 1440 dollars pour deux enfants ou plus. Dans le cas des familles qui ne gagnent pas assez pour payer de l'impôt, le crédit est sans valeur. En 1992, ce programme a absorbé environ 2,7 milliards des 5,5 milliards de dollars dépensés par le gouvernement fédéral pour les services de garde. Le deuxième programme le plus important (1,9 milliard de dollars) est Head Start, destiné aux enfants pauvres. Le Family Support Act de 1988 accorde un soutien pour frais de garde aux mères seules qui participent à des programmes de travail et de formation; en vertu de cette loi, les mères qui trouvent un emploi reçoivent une allocation pour frais de garde d'enfant pendant au plus un an après avoir renoncé à l'aide sociale. Environ un demi-milliard de dollars sont alloués à ce programme. En plus, une loi de 1990 prévoit le versement aux États de subventions fédérales de quelque trois

⁶ En dollars de 1991; voir U. S. House of Representatives (1992).

quarts de milliard de dollars pour les services de garde. Enfin, une foule de programmes contiennent toutes sortes de petites subventions pour la garde des enfants.

En France et en Suède, un excellent réseau de garderies est accessible aux parents de toutes les catégories de revenu et c'est le système de taxation qui couvre la plus grande partie des coûts, d'ailleurs très élevés. La Suède verse, par enfant, une subvention pour services de garde deux fois supérieure aux allocations familiales, à l'allocation logement et à l'avance pour frais d'entretien ⁷ réunies. La gratuité des services de garde accroît le salaire net des mères (leur salaire après dépenses) du fait qu'elle élimine une importante dépense liée à l'emploi et stimule la demande de main-d'œuvre féminine. Ainsi, en augmentant la participation au travail ainsi que les salaires par des services de garde généreux, on dépasse le dilemme opposant la réduction de la pauvreté à celle de la dépendance. Comme les subventions aux services de garde s'ajoutent aux gains au lieu de s'y substituer, le généreux soutien des gouvernements français et suédois ne crée pas de forte dépendance envers l'État. Les mères qui profitent le plus de ces subventions ont une source de revenu indépendante.

Les pensions alimentaires

Les pensions alimentaires sont le terrain sur lequel la sécurité économique des mères seules a progressé le plus. Avant 1975, ce domaine relevait presque exclusivement des États et des municipalités. Les lois des États instaurent l'obligation financière des parents non gardiens envers leurs enfants, mais laissent les tribunaux locaux statuer sur l'ensemble des modalités (Cassettey, 1978; Chambers, 1979). Il revenait aux juges de décider si une pension alimentaire devait être versée et le cas échéant d'en fixer le montant. Ils avaient aussi pleine autorité quant aux mesures à prendre si un parent manquait à ses obligations.

En 1975, un bureau de perception des pensions alimentaires (Office of Child Support Enforcement) a été créé au niveau fédéral, ainsi que des bureaux d'État et de comté aux paliers inférieurs. Diverses lois sont ensuite venues, périodiquement, améliorer le système. En 1984, le Congrès a adopté à l'unanimité une loi capitale obligeant les États à fixer des barèmes

⁷ *Advanced maintenance payment.*

pour guider les juges dans la détermination des pensions alimentaires destinées aux enfants et à retenir celles-ci à la source si un parent était en défaut pendant plus d'un mois.

Le Family Support Act de 1988 allait encore plus loin. Les barèmes exigés des États en 1984 étaient désormais de rigueur, c'est-à-dire que les juges ne pouvaient plus s'en écarter sans justifier leur décision par écrit. Il était également prévu qu'à compter de 1994 les pensions alimentaires seraient automatiquement perçues sur le salaire ou sur les autres revenus du parent, sans qu'il soit nécessaire d'attendre qu'il y ait eu manquement de sa part. La loi définissait aussi des normes de performance pour les États eu égard à l'établissement de la filiation paternelle, les obligeait à obtenir le numéro d'assurance sociale des deux parents d'un nouveau-né et autorisait le gouvernement fédéral à payer 90 % du coût des tests sanguins destinés à établir les liens de paternité. Enfin, les États du Wisconsin et de New York étaient autorisés à utiliser des fonds versés par le gouvernement fédéral au titre de l'AFDC pour mettre en place un régime public de pensions alimentaires minimales garanties à l'intention des enfants.

Si les failles de l'organisation privée des pensions alimentaires étaient comblées (pension fixée dans chaque cas, niveau ajusté annuellement en fonction de barèmes mis à jour et paiement intégral des sommes accordées), environ le quart de la pauvreté des familles monoparentales à chef féminin serait éliminé. Mais une telle réussite est hors de portée et de toute façon laisserait subsister les trois quarts du problème. Les pensions alimentaires jouent un rôle important mais ne sauraient rendre la contribution des gouvernements inutile.

La garantie par l'État d'une pension alimentaire minimale à tous les enfants qui y ont droit aux termes de la loi (sorte de rente minimale garantie) serait un moyen relativement peu coûteux d'atténuer l'insécurité des mères seules et de leurs enfants car cette mesure, sans être strictement liée au revenu, serait fortement ciblée. Pour un coût supplémentaire nul ou d'autant plus faible que la perception des pensions serait améliorée, cette rente garantie pourrait doubler l'efficacité de l'effort de réduction de la pauvreté apporté par l'amélioration des pensions (Garfinkel, 1992).

Deux autres raisons font que cette rente, sans être modulée selon le revenu, serait étroitement ciblée. D'abord, il tombe sous le sens qu'elle serait destinée seulement aux familles où l'un des deux parents n'habite pas avec l'autre parent et les

enfants, est vivant, et est tenu par la loi de payer pension aux enfants. Ensuite, comme l'ont relevé les démographes, hommes et femmes tendent à choisir un compagnon au sein de leur propre classe sociale. De la sorte, si la perception des pensions est efficace, le programme n'aura normalement pas à compenser les mères des classes supérieure, moyenne-supérieure, voire moyenne, et l'aide gouvernementale touchera surtout les mères et les enfants les plus pauvres.

La rente garantie risquerait malheureusement, en visant les familles où il manque un parent vivant, d'accroître le nombre de ces familles. Mais le risque n'est pas énorme si l'on en juge par les effets de l'AFDC, et il est contrebalancé à très bon compte par la réduction de l'insécurité des familles monoparentales dirigées par une femme. Néanmoins, il est utile de reconnaître que, de même qu'en modulant les prestations selon le revenu on diminue les coûts budgétaires au détriment de la dépendance, en s'adressant aux femmes chefs de famille monoparentale on diminue les coûts aux dépens de la fréquence de la monoparentalité.

L'aide aux familles avec enfants (AFDC)

Entre 1972 et 1993, la valeur réelle des prestations d'aide aux familles et des coupons de nourriture a diminué de 27 %. Si une grande partie de cette baisse est due au fait que les prestations n'ont pas été indexées à l'augmentation du coût de la vie, plusieurs États ont effectivement diminué les sommes versées. Le projet de loi sur la réforme de l'aide sociale soumis à la Chambre des représentants remplacerait par une enveloppe globale les subventions de contrepartie (*matching grants*) actuellement octroyées aux États par le gouvernement fédéral pour l'application du programme AFDC. La théorie économique et l'observation de la réalité nous apprennent que les enveloppes globales donnent lieu à des dépenses moins élevées que les subventions conditionnelles (Gramlich, 1990). La loi, si elle passe, provoquera une diminution des prestations.

La comparaison avec les autres pays et l'expérience américaine des vingt dernières années montrent qu'une nouvelle réduction des prestations sociales accroîtra la pauvreté et l'insécurité sans avoir beaucoup d'effet sur la dépendance des familles et la fréquence de la monoparentalité.

DES CHOIX DIFFICILES

Il incombe aux parents mais aussi à l'État de veiller sur les enfants. En tant que main-d'œuvre de l'avenir, les enfants sont l'actif le plus précieux d'un pays. Dans ce sens, les sommes dépensées pour augmenter la sécurité économique des familles et réduire leur dépendance à l'égard de l'aide sociale sont un véritable investissement.

Un enfant américain sur deux passera une partie de son enfance dans une famille dirigée par une mère seule. Cette situation inflige aux enfants une très grande insécurité économique et sociale, que les gouvernements sont à même de soulager. Certes, leur intervention risque d'accroître la dépendance des mères seules envers l'État, mais cette issue n'est pas inévitable.

La forte dépendance d'une proportion accrue de mères seules est le résultat que l'on obtient quand on réserve les prestations d'aide sociale aux mères seules qui vivent dans la pauvreté, tandis qu'on atténue la dépendance en accordant des prestations à toutes les mères seules, riches autant que pauvres. De même, le financement des services de garde incite les mères au travail et contribue à la fois à leur sécurité et à leur indépendance. Mais il en coûte plus cher à l'État de poursuivre ce double objectif que de rechercher la seule sécurité.

Même si l'accroissement de cette dernière paraît devoir augmenter la fréquence de la monoparentalité en rendant celle-ci plus attrayante, les faits montrent que cet effet est ténu. Il l'est d'autant plus, nonobstant le niveau des prestations, que l'aide est offerte à toutes les familles, biparentales et monoparentales. Ainsi, pour procurer la sécurité aux familles monoparentales tout en réduisant la fréquence de la monoparentalité, il faut encore un engagement de fonds publics beaucoup plus considérable que pour combattre seulement l'insécurité.

Les dépenses nécessaires pour accroître à la fois la sécurité économique et l'indépendance des familles monoparentales tout en diminuant la fréquence de la monoparentalité dépassent la mesure que les Américains ont été disposés à franchir jusqu'ici. Dans le domaine des politiques de sécurité du revenu comme pour la plupart des choses de la vie, on en a pour son argent.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ouvrages cités

- BLANK, Rebecca, et Maria HANRATTY, 1993. «Responding to Need: A Comparison of Social Safety Nets in the United States and Canada», dans D. CARD et R. FREEMAN, éd. *Small Differences That Matter: Labor Market and Income Maintenance in Canada and the United States*. Chicago, University of Chicago Press for NBER.
- BUMPASS, Larry, 1984. «Children and Marital Disruption: A Replication and Update», *Demography*, 21 : 93-116.
- CASSETTY, Judith, 1978. *Child Support and Public Policy: Securing Support from Absent Fathers*. Lexington, Mass., Heath.
- CHAMBERS, David, 1979. *Making Fathers Pay: The Enforcement of Child Support*. Chicago, University of Chicago Press.
- DUNCAN, Greg J., et Saul D. HOFFMAN, 1985. «A Reconsideration of the Economic Consequences of Marital Dissolution», *Demography*, 22 : 485-498.
- EDIN, Kathryn, et Christopher JENCKS, 1992. «Reforming Welfare», dans Christopher JENCKS. *Rethinking Social Policy: Race, Poverty, and the Underclass*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- ELLWOOD, David T., 1988. *Poor Support: Poverty in the American Family*. New York, Basic Books.
- ERMISCH, John, 1990. «Demographic Aspects of the Growing Number of Lone-Parent Families», dans Elizabeth DUSKIN, éd. *Lone-Parent Families: The Economic Challenge*. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, OECD Social Policy Study no. 8.
- GARFINKEL, Irwin, 1992. *Assuring Child Support: An Extension of Social Security*. New York, Russell Sage Foundation.
- GARFINKEL, Irwin (à paraître). «Economic Security for Children: From Means Testing and Bi-furcation to Universality», dans Irwin GARFINKEL, Jennifer HOCHSCHILD et Sara MCLANAHAN, éd. *Social Policies for Children*. Washington, D. C., The Brookings Institution.
- GARFINKEL, Irwin, et Sara S. MCLANAHAN, 1986. *Single Mothers and Their Children: A New American Dilemma*. Washington, D. C., Urban Institute Press.
- GARFINKEL, Irwin, et Sara S. MCLANAHAN, 1994. «Single-Mother Families, Economic Insecurity, and Government Policy», dans Sheldon H. DANZIGER, Gary D. SANDEFUR et Daniel H. WEINBERG, éd. *Confronting Poverty: Prescriptions for Change*. Cambridge, Harvard University Press : 205-225.

- GARFINKEL, Irwin, et Donald OELLERICH, 1989. «Noncustodial Fathers' Ability to Pay Child Support», *Demography*, 26, 2 (mai) : 219-233.
- GAYLIN, Dan, et Sara S. MCLANAHAN, 1995. *Will Child Support Enforcement Reduce Nonmarital Childbearing?* (inédit).
- GOTTSCHALK, Peter, Sara S. MCLANAHAN et Gary SANDEFUR, 1994. «The Dynamics and Intergenerational Transmission of Poverty and Welfare Participation», dans Sheldon H. DANZIGER, Gary D. SANDEFUR et Daniel H. WEINBERG, éd. *Confronting Poverty: Prescriptions for Change*. Cambridge, Harvard University Press : 85-109.
- GRAMLICH, Edward M. 1990. *A Guide to Benefit-cost Analysis*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 2e édition, 246 pages.
- GUERON, Judith M., et Edward PAULY, 1991. *From Welfare to Work*. New York, Russell Sage Foundation.
- GUSTAFSON, Sigrid, 1995. «Single Mothers in Sweden: Why Is Poverty Less Severe?», dans Katherine MCFATE, Roger LAWSON et William Julius WILSON, éd. *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy: Western States in the New World Order*. New York, The Russell Sage Foundation.
- GUTTENTAG, Marcia, S. SALASSIN et Deborah BELLE, 1980. *The Mental Health of Women*. New York, Academic Press.
- HAVEMAN, Robert, et Barbara WOLFE, 1994. *Succeeding Generations*. New York, Russell Sage Foundation.
- HOLDEN, Karen C., et Pamela J. SMOCK, 1991. «The Economic Costs of Marital Dissolution: Why Do Women Bear a Disproportionate Cost?», *Annual Review of Sociology*, 17 : 51.
- MANSKI, Charles F., Gary D. SANDEFUR, Sara S. MCLANAHAN et David POWERS, 1992. «Alternative Estimates of the Effects of Family Structure during Childhood on High School Graduation», *Journal of the American Statistical Association*, 87 : 25-37 (8, 12).
- MCLANAHAN, Sara S., 1983. «Family Structure and Stress: A Longitudinal Comparison of Two-Parent and Female-Headed Families», *Journal of Marriage and the Family*, 45 : 347-357 (8).
- MCLANAHAN, Sara S., et Gary D. SANDEFUR, 1994. *Growing Up with a Single Parent: What Hurts, What Helps*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- MCLANAHAN, Sara S., et Irwin GARFINKEL, 1991. «Single-Mother Families and Social Policy: Lessons for the United States from Canada, France and Sweden», dans Katherine MCFATE, Roger LAWSON et William Julius WILSON, éd. *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy: Western States in the New World Order*. New York, The Russell Sage Foundation.

- MCLANAHAN, Sara S., Irwin GARFINKEL et Dorothy WATSON, 1987. «Family Structure, Poverty, and the Underclass», dans Mike MCGEARY et Lawrence LYNN, éd. *Contemporary Urban Problems*. Washington, D. C., National Academy Press (8).
- MOFFITT, Robert, 1992. «Incentive Effects of the U. S. Welfare System: A Review», *Journal of Economic Literature*, 30 : 1-61 (2, 3, 4, 7, 8, 15).
- NATIONAL COMMISSION ON CHILDREN, 1991. *Beyond Rhetoric: A New American Agenda for Children and Families*. Washington, D. C., National Commission on Children (1, 8).
- SMEEDING, Timothy, et Lee RAINWATER, 1995. «Markets and States: Poverty Trends and Transfer System Effectiveness in the 1980's», dans Katherine MCFATE, Roger LAWSON et William Julius WILSON, éd. *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy: Western States in the New World Order*. New York, The Russell Sage Foundation.
- U. S. BUREAU OF THE CENSUS, 1991a. *Money Income of Households, Families, and Persons: 1990*. Current Population Reports, Series P-60, no 174. Washington, D. C., U. S. Government Printing Office.
- U. S. BUREAU OF THE CENSUS, 1991b. *Households, Families, and Persons in the United States: 1990*. Current Population Reports, Series P-60, no 175. Washington, D. C., U. S. Government Printing Office.
- U. S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, Committee on Ways and Means, 1991. *1991 Green Book*. Washington, D. C., U. S. Government Printing Office.
- WOLFE, Barbara, 1994. «Reform of Health Care for the Nonelderly Poor», dans Sheldon H. DANZIGER, Gary D. SANDEFUR et Daniel H. WEINBERG, éd. *Confronting Poverty*. Cambridge, Harvard University Press : 253-288.
- WONG, Yin Ling Irene, Irwin GARFINKEL et Sara MCLANAHAN, 1993. «Single Mother Families in Eight Countries: Economic Status and Social Policy», *Social Service Review*, 67, 2, juin : 177-197.

Autres références

- DANZIGER, Sheldon H., Gary D. SANDEFUR et Daniel H. WEINBERG, éd., 1994. *Confronting Poverty: Prescriptions for Change*. New York, New York, Russell Sage Foundation.
- GORDON, Linda, et Sara S. MCLANAHAN, 1991. «Single Parenthood in 1900», *Journal of Family History*, 16 : 97-116.
- KAMERMAN, Sheila B., 1991. «Child Care Policies and Programs: An International Overview», *Journal of Social Issues*, 47, 2 : 179-196 (8).

- MCLANAHAN, Sara S., 1985. «Family Structure and the Reproduction of Poverty», *American Journal of Sociology*, 90 : 873-901 (4, 11).
- MCLANAHAN, Sara S., et Karen BOOTH, 1989. «Mother-Only Families: Problems, Prospects, and Politics», *Journal of Marriage and the Family*, 51 : 557-580 (4, 8).
- MOFFITT, Robert, 1987. «Historical Growth in Participation in Aid to Families with Dependent Children», *Journal of Post Keynesian Economics*, 9 : 347-363 (8).
- NATIONAL COMMISSION ON INTERSTATE CHILD SUPPORT ENFORCEMENT, 1992. *Supporting Our Children: A Blueprint for Reform*. Final Report of the National Commission on Interstate Child Support. Washington, D. C., U. S. Government Printing Office (8).
- RAINWATER, Lee, 1982. «Stigma in Income-Tested Programs», dans Irwin GARFINKEL, éd. *Income-Tested Transfer Programs: The Case For and Against*. New York, Academic Press (8).
- U. S. BUREAU OF THE CENSUS, 1990. *Household and Family Characteristics: March 1990 and 1989*. Current Population Reports, Series P-20, no 447. Washington, D. C., U. S. Government Printing Office.

RÉSUMÉ — SUMMARY — RESUMEN

GARFINKEL Irwin et MCLANAHAN Sara S. — LES ENFANTS DES MÈRES SEULES : PRÉCARITÉ ÉCONOMIQUE ET POLITIQUES SOCIALES

Un enfant américain sur deux passera une partie de son enfance dans une famille dirigée par une mère seule. Or, sans l'aide des gouvernements, les familles monoparentales dirigées par une femme vivraient pour la plupart dans la pauvreté et l'insécurité économique, et il est reconnu que cet état a des effets nocifs sur le bien-être futur des enfants. Mais l'intervention de l'État risque de rendre ces familles encore plus dépendantes et d'accroître la fréquence de la monoparentalité en abaissant le coût des ruptures familiales. Les gouvernants se trouvent ainsi devant un lourd dilemme : faut-il d'abord lutter contre l'insécurité économique ou combattre la dépendance des familles monoparentales et leur multiplication ? Les auteurs examinent les dimensions clefs de cette problématique : l'ampleur des phénomènes d'insécurité, de dépendance et de monoparentalité; le rôle des gouvernements eu égard à leur apparition et à leur persistance; et la situation des mères seules et de leurs enfants aux États-Unis comparativement aux autres pays industrialisés. Ils dégagent aussi les tendances qui se manifestent actuellement dans les politiques américaines de transfert de revenus et font le tour de ces politiques. La comparaison avec les autres pays et l'expérience américaine des vingt dernières années montrent qu'une nouvelle réduction des prestations sociales accroîtra la pauvreté et l'insécurité sans avoir beaucoup d'effet sur la dépendance des familles et la fréquence de la monoparentalité. S'il veut résoudre le dilemme, l'État devra dépenser beaucoup plus et étendre sa protection à tous les enfants, et non pas seulement aux enfants pauvres vivant avec leur mère en famille monoparentale.

GARFINKEL Irwin and MCLANAHAN Sara S. — CHILDREN IN SINGLE-MOTHER FAMILIES, ECONOMIC INSECURITY, AND POLICY DILEMMAS

One of two American children will spend part of childhood in a family headed by a single mother. In the absence of government assistance, most mother-only families would be poor and economically insecure. Poverty and insecurity, in turn, are known to be harmful to children's future well-being. Government can reduce economic insecurity, but doing so will increase dependence on government. It also will increase the prevalence of mother-only families by lowering the costs of family dissolution. This creates a major dilemma for policy makers: whether to give priority to reducing economic insecurity or whether to give priority to reducing dependence and prevalence. In this paper we address key questions relevant to the dilemma: the extent of insecurity, dependence, and prevalence; the role of government in producing and maintaining all three; and the experience of single mothers and their children in the United States as compared to those in other advanced industrial

nations. We next examine recent American trends in income transfer policies and document their achievements and shortcomings. Evidence from both international comparisons and American experience during the past 20 years indicates that a further reduction in welfare benefits will increase poverty and insecurity. Furthermore, the beneficial effects on dependence and prevalence are not likely to be great. Resolving the current dilemma will require a much greater investment of public funds and a redirection of funds toward all children, not just poor children in single-parent families.

GARFINKEL Irwin y MCLANAHAN Sara S. — HIJOS DE MADRES SOLAS: INSEGURIDAD ECONÓMICA Y POLÍTICAS SOCIALES

Uno de cada dos niños americanos pasará parte de su infancia en una familia dirigida únicamente por la madre. Sin ayuda gubernamental, la mayoría de las familias monoparentales dirigidas por una mujer vivirían en la pobreza y la inseguridad económica, situación que se sabe es nociva para el bienestar futuro de los niños. Pero, la intervención del Estado puede agudizar la dependencia de estas familias, e incrementar la frecuencia de las familias dirigidas únicamente por la madre al rebajar el costo de las rupturas familiares. Esto representa un grave dilema para los gobernantes: ¿luchar primero contra la inseguridad económica, o combatir la dependencia y la multiplicación de dichas familias? Los autores plantean aquí cuestiones claves de esta problemática: la amplitud de los fenómenos de inseguridad, de dependencia y de frecuencia; el papel de los gobiernos en cuanto a la aparición y la persistencia de dichos fenómenos; y la situación de las madres solas y de sus hijos en los Estados Unidos en comparación con los demás países industrializados. Los autores examinan también en detalle las tendencias actuales de las políticas americanas de transferencia de ingresos. La comparación con los demás países y la experiencia americana de los últimos veinte años demuestran que una nueva reducción de las prestaciones sociales causará en las familias monoparentales un incremento de pobreza y de frecuencia. El Estado, si desea resolver el problema, deberá enfrentar múltiples gastos y extender su protección a todos los niños, y no únicamente a los niños pobres de familia monoparental.