Document generated on 09/26/2024 5:27 p.m.

Lien social et Politiques

Une politique de la négligence parentale : la protection de l'enfance et la séparation des familles au Vermont (1910-1930)

When Parents Neglect Their Children : Child Protection Policies and Removal from the Family in Vermont, 1910-1930

Una política de negligencia parental : la protección de la infancia y la separación de las familias en Vermont (1910-1930)

Martin PETITCLERC

Number 44, Fall 2000

L'enfant au coeur des politiques sociales

URI: https://id.erudit.org/iderudit/005213ar
DOI: https://doi.org/10.7202/005213ar

See table of contents

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)
1703-9665 (digital)

Explore this journal

Cite this article

PETITCLERC, M. (2000). Une politique de la négligence parentale : la protection de l'enfance et la séparation des familles au Vermont (1910-1930). *Lien social et Politiques*, (44), 75–88. https://doi.org/10.7202/005213ar

Article abstract

The beginning of the 20th century is generally understood to have been a time when policies toward children changed quickly, as those based on removing children from the family gave way to a commitment to keeping them in the family home. Using the example of the state of Vermont, this article shows that such an assumption underestimates the considerable weight of "old" policies that centred on combating neglect and on institutionalisation of children from needy families. It analyses the policy proposals of a coalition of Vermont reformers that generated a new government agency charged with child protection. This agency was responsible for inspecting public institutions, supervising the placement of children, and administering allowances for needy mothers. The article describes how a "punitive" policy for neglect took hold in this agency, rather than one that sought to keep children with their family.

© Lien social et Politiques, 2000

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Une politique de la négligence parentale : la protection de l'enfance et la séparation des familles au Vermont (1910-1930)

Martin Petitclerc

We refer here especially to the times when it becomes necessary to resort to extreme measures because parents are not proper guardians for their children. There are today a considerable number of families known to the workers in the city [of Burlington] which should not be permitted to live together as groups. At least the children should be away. [...] It is necessary for some organization to be continually watching for the opportunity for forcing the issue, either by voluntary agreement to surrender children or by legal action.

Francis H. McLean, 1915[1].

Dans la généalogie de l'État-providence, le tournant du XX^e siècle apparaît généralement comme un point de rupture marquant le passage d'un État « libéral » à un État « social ». Nous n'avons nul besoin d'insister sur l'importance accordée par l'historiographie française à une « invention du social » qui aurait atténué les contradictions entre les espoirs de la citoyenneté et les misères du salariat (Donzelot, 1984; Castel, 1995). Aux États-Unis, l'invention du « social » a toutefois connu un développement différent. Depuis quelques années, certains chercheurs ont mis en lumière « l'invention » parallèle de deux solutions à la question sociale au tournant du XX^e siècle (Koven et Michel, 1993; Skocpol, 1992). La première, dite « patriarcale » (*paternalist*[2]), visait principalement à protéger l'homme pourvoyeur contre les risques de la société industrielle par un système

LIEN SOCIAL ET POLITIQUES – RIAC, 44
AUTOMNE 2000

d'assurances sociales. La seconde, dite « matriarcale » (*maternalist*), avait plutôt pour objectif de protéger directement la mère et les enfants contre la perte du salaire familial et le placement des enfants qui s'ensuivait[3]. Si l'on en croit ces auteurs, les États-Unis se seraient distingués des pays européens au début du XX^e siècle par la prédominance de la seconde voie sur la première. D'ailleurs, selon Skocpol, les États-Unis sont pratiquement devenus à ce moment-là le premier État-providence « matriarcal »[4]. Ce texte[5] veut toutefois démontrer que cette thèse, qui insiste fortement sur l'adoption de nouvelles politiques sociales comme les pensions aux mères nécessiteuses, sous-estime le poids considérable des « anciennes » politiques centrées sur la négligence parentale et la séparation des familles[6].

La Conférence de la Maison-Blanche sur les enfants nécessiteux de 1909 a souvent été retenue pour illustrer le passage d'une politique punitive à une politique préventive à l'égard des familles nécessiteuses (Trattner, 1994). Le mouvement pour la protection de l'enfance était alors préoccupé par trois questions importantes (Katz, 1986 : 115). Il s'agissait, d'abord, de redéfinir le rôle de l'État à un moment où les dépenses d'assistance, tant publiques que privées, augmentaient. À ce propos, on s'entendait pour dire que l'État devait renforcer sa fonction de surveillance afin de rationaliser l'administration de l'assistance. On s'interrogeait, ensuite, sur les mérites respectifs de l'institutionnalisation et du placement en famille d'accueil, pour finalement affirmer la supériorité du second sur la première. Enfin, on se questionnait sur l'opportunité de séparer les familles pour soustraire l'enfant à un environnement très pauvre : la stratégie de séparation des familles devait être écartée au profit d'un traitement préventif et d'une assistance monétaire accordée directement aux mères nécessiteuses. Ces débats sont au cœur de la problématique de l'État-providence au cours des trois premières décennies du XX^e siècle. Ils ont marqué profondément le projet politique d'une puissante coalition de réformateurs vermontois.

Cette coalition a réussi, en 1917, à faire adopter un projet de loi instituant une agence gouvernementale chargée de la protection de l'enfance, le *State Board of Charities*. Cette agence, greffée aux cours juvéniles, était chargée d'inspecter les institutions de l'État, de superviser le placement des enfants en institution ou en famille d'accueil et d'administrer, en collaboration avec les pouvoirs locaux, les pensions aux mères nécessiteuses. Il importe de souligner, ici, que l'intégration de ces stratégies de prise en charge des problèmes sociaux que sont l'institutionnalisation, le placement en famille d'accueil et l'octroi d'allocations aux mères aura des conséquences importantes puisque s'imposera, dans l'administration du *State Board of Charities*, une politique de la négligence parentale faisant du placement des enfants et de la séparation des familles la principale stratégie d'intervention, au détriment des pensions aux mères nécessiteuses.

Une coalition hétérogène

Le 27 octobre 1915, vingt réformateurs influents de quatorze villes du Vermont se rencontraient à Rutland pour fonder la *Vermont Conference of Charities and Corrections* (VCCC). La création de cette association correspondait au désir de ces réformateurs d'influencer le Législateur, jugé profondément conservateur au plan social. Il faut dire que le système politique vermontois avait une structure particulière : chaque municipalité (il y en avait alors plus de 200) avait droit à un représentant au *State House*, ce qui accordait autant de poids politique à une municipalité rurale de quelques dizaines d'habitants qu'à une ville de plusieurs milliers de citoyens, comme Burlington. Le Vermont étant fortement rural, les problématiques habituellement associées à la vie urbaine s'y imposaient plus difficilement[7]. Enfin, il était doté d'une forte tradition libertaire et anti-esclavagiste[8], si bien que le Parti républicain a pu y gouverner sans interruption, et sans aucune opposition, pendant plus d'un siècle. Dans ce contexte, l'organisation de la société civile autour d'une association extra-parlementaire paraissait tout à fait pertinente, d'autant plus que les projets politiques ne pouvaient bénéficier de la concurrence traditionnelle entre les partis politiques.

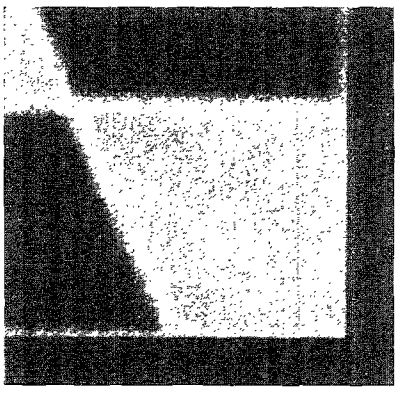
Lors de la réunion d'octobre 1915, on mit sur pied un comité[9] chargé d'organiser le premier congrès de la VCCC, à Burlington, en janvier 1916. La VCCC était caractérisée une forte représentation de directeurs et directrices d'institutions publiques et privées. Sur les vingt citoyens réunis à Rutland, au moins neuf étaient à la tête d'une institution d'assistance[10]. Outre les directeurs d'institution, on comptait également trois universitaires[11] et un parlementaire[12]. Ces réformateurs, pour la plupart déjà engagés

dans l'administration publique, avaient des intérêts professionnels à promouvoir un plus grand interventionnisme d'État. Leur projet politique, comme nous le verrons, était marqué par le désir de centraliser l'administration du système d'assistance afin de faire respecter des normes reconnues par la communauté des experts. Ainsi, la volonté des réformateurs de se faire reconnaître comme figures professionnelles, jumelée à leur confiance dans leur habileté à résoudre « scientifiquement » les problèmes sociaux, les portait à croire en leur capacité d'administrer et de conseiller les nouvelles instances gouvernementales (Katz, 1986 : 122-123). Après 1915, une intervention importante de l'État dans la prise en charge de l'enfance en difficulté allait donc apparaître comme le seul remède valable pour les réformateurs de la VCCC. Le professeur d'économie G. G. Groat, de l'Université du Vermont, reprenant une étude influente de l'universitaire vermontois K. R. B. Flint, résumait ainsi leur position :

> *The latest investigation shows need for improvement in the administration of poor relief. Dependent and neglected children are not properly cared for. The state parole and probation system is not working well. Juvenile court work in the state as a whole is not effectively done. So-called charity work is costly, unsystematic and ineffective. In these lines the results are a perpetuation of the very problems the elimination of which is being sought. The conclusion is inevitable—there is need for the coordinating, expert, administrative work of a state board of charities in Vermont*[13].

La VCCC pouvait également compter sur la collaboration d'associations déjà constituées, notamment la *Vermont Federation of Women's Clubs* (VFWC)[14]. L'histoire de la VFWC avait débuté en 1896, lorsque quelques clubs locaux féminins s'étaient regroupés dans une fédération couvrant l'ensemble du Vermont. Cette organisation succédait à la *General Federation of Women's Club,* qui visait, selon une de ses membres, à mettre les clubs de femmes en communication mutuelle pour qu'ils comparent leurs méthodes de travail en matière de protection de la mère et de l'enfant (Skocpol, 1992 : 329). La VFWC connut un développement constant pendant le premier quart du XX[e] siècle, passant de 2000 à 8000 membres. Ses membres étaient généralement des femmes mariées issues des classes moyenne et aisée, ce qui correspondait à l'origine sociale des *Women's Clubs* dans l'ensemble des États-Unis (Baker, 1990 : 59-91 ; Skocpol, 1992 : 321-350)[15]. Ce développement ne fut toutefois pas suffisant pour que toutes les régions rurales vermontoises soient touchées, mais il permit tout de même à la VFWC de fédérer quelques organisations ayant des intérêts similaires et de devenir la principale organisation féminine du Vermont[16]. La VFWC réalisa en 1915 un numéro de la revue *The Vermonter* consacré au travail des groupes de femmes du Vermont, ce qui affirmait son rôle prédominant par rapport aux autres organisations féminines, toutes également issues des classes moyenne et aisée[17].

Depuis le début du siècle, la VFWC était le principal promoteur de la stratégie de préservation de la famille naturelle dans la gestion des problèmes sociaux liés à l'enfance. Au début des années 1910 elle avait réussi, en collaboration avec les clercs et le mouvement syndical, à obtenir une réduction du temps de travail pour les enfants et les femmes. Pour elle, cette mesure d'inspiration « matriarcale » devait permettre de protéger les rapports mère-enfant, menacés par la misère industrielle. En novembre 1916, malgré l'échec d'un projet similaire en 1915, la VFWC décida de militer pour l'adoption d'un programme de pensions destiné aux mères nécessiteuses. Ce projet d'allocations accordées directement aux mères très pauvres s'inscrivait dans la même logique de préservation du foyer familial, en permettant d'éviter le travail des mères et le placement des enfants en institution ou en famille d'accueil. Cependant, envisageant un échec probable, la VFWC décida de fondre son projet de pensions avec le projet des réformateurs de la VCCC, beaucoup plus influents auprès du Législateur[18].



Malgré leurs préoccupations politiques différentes, la coalition de la VFWC et de la VCCC n'avait rien de surprenant. Depuis le début du siècle, les directeurs d'institution entretenaient une collaboration constante avec les bénévoles de la VFWC, qui prenaient volontiers le relais d'un État faible et peu interventionniste[19]. L'interdépendance entre la VFWC et l'État vermontois était d'ailleurs renforcée par l'absence de travailleurs sociaux professionnels[20], qui rendait l'aide de la VFWC encore plus nécessaire. Pour effectuer leurs études, certains universitaires bénéficièrent également de la capacité de la VFWC de s'organiser dans toutes les villes de l'État. Il faut toutefois signaler que la VFWC était un peu prisonnière d'une division du travail d'assistance entre bénévoles et

professionnels[21] qui la défavorisait. Ses bénévoles étaient généralement reléguées à un travail « de terrain », les décisions et les orientations étant prises au-dessus d'elles par des professionnels masculins. La VCCC, dont ces derniers étaient membres pour la plupart, jouissait ainsi d'un poids politique beaucoup plus important que la VFWC, et son importance fut rapidement reconnue par les gouverneurs de l'État, qui furent invités à prononcer les discours d'ouverture de ses congrès et assurèrent les réformateurs de leur collaboration. John E. Weeks, directeur d'institution et réformateur actif de la VCCC, deviendra d'ailleurs gouverneur de l'État.

L'héritage institutionnel

La place prépondérante des directeurs d'institution au sein de la VCCC n'est pas un phénomène anodin, puisqu'elle s'inscrit en droite ligne dans « l'héritage institutionnel » laissé par la réforme du système d'assistance, au XIX[e] siècle. L'Angleterre et les États-Unis avaient procédé à cette réforme vers 1840, pour conjurer la menace de paupérisme liée à l'essor de l'économie industrielle. La réforme reposait sur le principe du primat de l'assistance institutionnelle sur l'assistance matérielle à domicile, principe qui s'incarna dans la construction systématique d'institutions généralistes comme les *poorhouses* et les *poorfarms*. Désormais, une famille qui sollicitait l'assistance de la municipalité devait la plupart du temps être envoyée à la *poorhouse* locale, où elle était hébergée et nourrie. Dans la première moitié du XIX[e] siècle, l'utilisation de ces institutions se généralisa au Vermont et devint l'élément central de la gestion des problèmes sociaux par les municipalités (Newquist, 1964 : 97). Toutefois, ces institutions se révélèrent rapidement incapables de prendre en charge des catégories de nécessiteux qui demandaient, selon une nouvelle génération de réformateurs, des « traitements » spécifiques.

Parmi ces catégories, l'enfant s'imposa à l'attention des réformateurs à partir du dernier tiers du XIX[e] siècle. Évidemment, les enfants ne pouvaient généralement pas être tenus responsables de leur condition, ce qui leur donnait un statut particulier dans l'opinion publique. C'est donc principalement autour de la figure de l'enfant que se concentrèrent les efforts réformistes pour trouver des solutions de rechange aux *poorhouses*, tel un traitement préventif spécifiquement adapté aux enfants. À partir des années 1870, plusieurs législatures interdirent la présence des enfants dans les *poorhouses ;* le Vermont ne le fit qu'en 1917. Malgré les réticences du Législateur, de nombreuses institutions se substituèrent aux *poorhouses* dans la prise en charge de l'enfance en difficulté. Entre autres, la *Vermont Reform School*, la *Brandon School for the Feeble-Minded* et la *Kinstead Home* ont chacune joué un rôle important dans l'histoire de la protection de l'enfance au Vermont. À ces institutions publiques s'ajoutaient des institutions privées : la *Warner Home* de St. Albans, la *Home for Destitute Children* de Burlington, les *Kurn Hattin Homes* de Westminster, la *St. Joseph's Orphan Asylum* de Burlington, etc. Ainsi la *Home for Destitute Children* de Burlington avait-elle la réputation d'être une *child-saving institution* car elle prenait en charge des enfants qui s'étaient retrouvés auparavant dans les *poorhouses*. Son budget annuel plus de trois fois supérieur à celui de l'*Overseer of the poor*[22] de Burlington illustre l'importance stratégique de l'assistance institutionnelle au XIX[e] siècle (True, 1988 : 122-123).

Plus que la *poorhouse* elle-même, c'est la relation étroite qu'elle permettait entre l'enfant et sa famille qui, pour les réformateurs, risquait de compromettre la réhabilitation de l'enfant (Katz, 1986 : 103). Selon eux, il fallait soustraire les enfants nécessiteux à l'influence de leurs parents pour éviter la propagation intergénérationnelle d'une attitude propice à la dépendance. Aussi le principal objectif de ce mouvement était-il de séparer la famille pour protéger l'enfant. La *Home for Destitute Children* de Burlington voulait soustraire les enfants à un environnement familial qu'elle jugeait malsain pour leur inculquer les rudiments d'une éducation conforme aux valeurs de la classe moyenne protestante (True, 1988 : 112). Ce mouvement moralisateur, fortement marqué par une volonté de contrôle social, explique en grande partie l'utilisation croissante de l'institutionnalisation pour la protection de l'enfance au cours du XIX[e] siècle[23]. La famille qui demandait de l'assistance risquait de voir un de ses enfants envoyé dans une institution ou dans une famille d'adoption. Si cette séparation paraissait s'imposer lorsque la famille était totalement dysfonctionnelle, l'application de critères moraux par l'élite municipale protestante ne pouvait que priver injustement de nombreuses familles ne correspondant pas à ces critères,

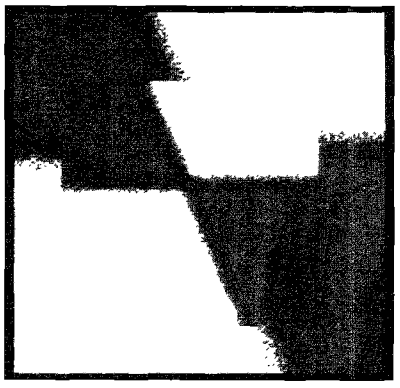
souvent immigrantes ou monoparentales, du droit d'éduquer leurs enfants (Abramovitz, 1989 : 166-167).

Au fondement de l'intervention sociale, l'assistance institutionnelle n'était cependant pas la seule forme de secours offerte aux familles. Parallèlement au réseau d'institutions, un réseau d'assistance matérielle à domicile, essentiellement privé, se développa pour les familles qui n'avaient pas recours aux institutions. À vrai dire, ce réseau était marqué par les mêmes préjugés de classe, de genre et de race à l'égard des familles dans le besoin, et s'inscrivait dans une complémentarité avec le système institutionnel. À Burlington, dans la première moitié des années 1910, une tentative de réforme de l'assistance à domicile montre d'ailleurs clairement que ce dernier domine encore la réflexion sur les solutions à apporter aux problèmes sociaux. Ainsi, un comité de réformateurs composé de nombreux citoyens influents de Burlington[24] qui se retrouveront plus tard dans la VCCC envisage de suivre l'exemple des grandes villes du pays et de moderniser l'administration de la charité sur le territoire de la municipalité. On fait alors appel à un réformateur professionnel d'envergure nationale, Francis H. McLean[25], secrétaire général de l'*American Association of Societies for Organizing Charities*. Le rapport de McLean, publié en mai 1915, constitua la première tentative pour rationaliser le système d'assistance municipal.

Il proposait une réforme « scientifique » du *friendly visiting* pour contrer les problèmes causés par l'extrême décentralisation de la charité, tout en conservant le principe du redressement moral fondé sur le contact personnel entre les classes sociales. Aux yeux de McLean, les nécessiteux profitaient de la désorganisation de la charité municipale pour s'adresser simultanément aux différentes associations et institutions de la municipalité. Il proposait, en conséquence, la création d'une *Association of Charities* qui assurerait une gestion scientifique de l'offre d'assistance. Constituée principalement d'hommes influents, elle aurait le pouvoir de recruter des femmes bénévoles qui obéiraient aux directives du comité et ne se contenteraient pas d'être des *volunteer relief givers*. Ce système impliquerait, comme l'indique la citation du rapport de McLean que nous avons placée en exergue de cet article, que l'on puisse « forcer les situations » et séparer les enfants de leurs parents afin de briser la chaîne du paupérisme. Le placement des enfants en famille d'accueil ou en institution devait être préféré à une assistance matérielle qui aurait permis à la famille naturelle de subsister. Cette conception de la pauvreté et de la défaillance morale des parents était partagée par les réformateurs vermontois. Ainsi K. R. B. Flint affirmait-il, dans son étude sur l'assistance au Vermont :

> *In the hamlets of Vermont there are forces at work which are even more menacing than those which attract the attention of social workers in areas densely populated and many of these insidious agencies are closely interwoven with the administration of public charity. It would seem that the specific problem in Vermont is to enact and administer a poor-law in such a way that the stamina, the moral fiber, and the self-respect of those who are affected by it will be strengthened and elevated, rather than weakened and debased into an attitude of mind that is content with a parasitic kind of living* (Flint, 1916 : 7).

Le projet de réforme de McLean eut finalement peu de répercussions directes sur la gestion du système d'assistance de Burlington. Les associations de charité de la ville furent probablement réfractaires à ses suggestions,



car il se montrait très critique à l'égard de leur travail. L'établissement d'une *Association of Charities* pouvait également être perçu comme une menace par les administratrices des associations de charité et des œuvres religieuses, habituées à l'autonomie administrative (True, 1981 : 13). Cette perception était peut-être renforcée par la crainte de la « masculinisation » de la gestion de l'assistance que devaient inévitablement entraîner les réformes de McLean[26] : le comité de réformateurs municipaux ne comptait que quatre femmes sur un total de vingt membres. Enfin, les principes de la charité scientifique s'intégraient difficilement dans la gestion du système d'assistance vermontois. À l'écart des réseaux de travailleurs sociaux professionnels avant la fondation de la VCCC, les villes du Vermont ne ressentirent que tardivement le besoin de réformer leur système d'assistance.

L'intérêt des institutions spécialisées et de la charité privée pour l'enfance procédait donc d'une conception réformatrice faisant de l'institutionnalisation la meilleure stratégie de traitement des populations nécessiteuses. Au Vermont, les débats sur la protection de l'enfance au début du siècle étaient fortement influencés par ces orientations, qui constituent l'aspect le plus évident de l'héritage institutionnel avec lequel

devaient composer les réformateurs. Malgré tout, comme devaient le souligner la Conférence de la Maison-Blanche sur l'enfance de 1909 et le mouvement pour les pensions aux mères nécessiteuses, on entrevoyait alors l'idée d'un système d'assistance centré sur la consolidation de la famille naturelle. Dans ce contexte, le projet de loi de la VCCC et de la VFWC, favorable au placement des enfants *et* à l'octroi de pensions aux mères nécessiteuses, reflétait les hésitations, les compromis et les contradictions qui caractérisaient la réflexion sur la protection de l'enfance. Les deux stratégies n'étaient évidemment pas incompatibles : on pouvait placer les enfants ayant un ou deux parents incompétents ou violents, et aider financièrement la famille naturelle des enfants qui ne souffraient « que de pauvreté ». La distinction était toutefois loin d'être claire à l'époque et, en conformité avec l'héritage institutionnel, on faisait souvent de la négligence parentale la première cause de la pauvreté infantile. Conséquemment, comme nous le verrons, le projet de réforme de la VCCC et de la VFWC fut complètement influencé par la notion de négligence parentale, aux dépens d'une politique plus favorable au maintien de la famille naturelle.

La loi sur les cours juvéniles

Au moment où elles formulaient leur projet d'agence gouvernementale consacrée aux problèmes de l'enfance, la VCCC et la VFWC devaient tenir compte d'un nouvel acteur incontournable dans la gestion des problèmes sociaux : les cours juvéniles. En principe, l'adoption d'une loi sur les cours juvéniles par la plupart des États américains pendant les deux premières décennies du XX^{e} siècle répondait à une préoccupation déjà présente à la fin du XIX^{e} siècle, celle d'éviter de placer les enfants dans des institutions à vocation punitive. Ainsi, selon la loi vermontoise de 1912, les enfants de moins de seize ans reconnus coupables de délinquance étaient mis sous tutelle judiciaire et pouvaient être confiés, sous la surveillance d'un officier de probation, à leur famille, à une famille d'accueil, à un citoyen « respectable » ou à une association de charité. La loi ne prévoyait les confier, en tout dernier recours, à une institution de l'État que dans les cas où ces autres solutions ne pouvaient être mises en œuvre[27]. Toutefois, la cour juvénile n'engendra pas nécessairement l'affirmation du principe de la supériorité de la famille naturelle sur tous les autres modèles d'encadrement de l'enfance délinquante. Le placement préventif en famille d'accueil ou dans une institution spécialisée était toujours privilégié par les réformateurs. C'est pourquoi on lit, dans la dernière section de la loi vermontoise sur les cours juvéniles :

> *This act shall be liberally construed to the ends that its purpose may be carried out; that the care, custody and discipline of a child shall approximate, as nearly as may be, that which should be given by his parents; and the restraint of a delinquent child shall tend rather toward his reformation than his punishments as a criminal*[28].

La mise en place des cours juvéniles au Vermont relevait d'une approche plus préventive que punitive à l'égard de la délinquance, mais reflétait toujours une méfiance aiguë à l'égard des familles en difficulté. La juridiction accordée aux cours juvéniles sur les cas de négligence parentale montre la vigueur de cette tendance. La loi vermontoise incitait les citoyens « de bonne réputation » à signer des pétitions afin de faire comparaître devant la cour juvénile certains enfants négligés ou nécessiteux. Selon la loi, ces enfants non délinquants qui tombaient sous la juridiction des cours juvéniles pouvaient être confiés à une institution de l'État, à un citoyen de bonne moralité ou à une association ou institution privée vouée au traitement de ce type de cas. Paradoxalement, la loi ne permettait pas qu'ils restent dans leur famille alors qu'elle reconnaissait cette possibilité aux jeunes délinquants. L'assimilation de la misère à la négligence s'inscrivait tout à fait dans la logique de l'héritage institutionnel : la pauvreté étant définie comme une faillite morale, il était conséquent d'attribuer la pauvreté des enfants à la négligence de leurs parents. La description des jeunes non délinquants visés par la loi sur les cours juvéniles était d'ailleurs extrêmement vague :

> *For the purposes of this act, the words "dependent child" or "neglected child" shall mean a child under sixteen years of age who is dependent upon the public for support; or who is homeless, destitute, or abandoned; or who has not proper parental care or guardianship; or who begs or receives alms or who is found living in a home of ill-fame with a vicious or disreputable person; or whose home by reason of neglect, cruelty or depravity on the part of his parents, guardians or other person in whose care he may be, is an unfit place for said child, or whose environment is such as to warrant the state, in the*

interests of the child, in assuming his guardianship[29].

Le Législateur, on le constate, prévoyait une intervention «préventive» identique de l'État pour l'enfant pauvre et pour l'enfant négligé. C'est pourquoi la loi sur les cours juvéniles au Vermont, malgré une rhétorique qui attirait l'attention sur l'«adoucissement» des interventions sociales de l'État, créait une pression supplémentaire sur les familles naturelles, surtout si elles étaient nécessiteuses. C'est précisément cette orientation préventive qui permit d'accroître considérablement les pouvoirs de l'État sur les familles naturelles, en vertu notamment du concept de *parens patria*, de l'État-parent, qui devait se substituer à l'autorité parentale au détriment de certaines libertés civiles (Rothman, 1980: 212)[30]. Dans le *Burlington Free Press*, on affirmait que l'État devait jouer un rôle préventif en intervenant directement dans les familles au nom des intérêts de l'enfant et de la société. Le droit «supposé» des parents sur leurs enfants était traité avec légèreté:

> *This is not only a humane statute, but one involving a new principle in government, and significant of a departure from certain old and outgrown doctrines. The principle upon which the old law proceeded considered as paramount the supposed natural rights of parent in the child; this law considers the interest of society in the child. The old law took notice of the child only to punish it for an infraction of rules; this law attempts to find the child that is growing up wrong and undertakes to change it into a serviceful member of the society. It is just one more instance of the gradual shifting of the fundamental purposes of law and government from the old aim of securing to the individual the greatest amount of freedom consistent with the same rights in other individuals to the new end of securing first of all the well-being of society as a whole*[31].

L'application de la loi sur les cours juvéniles fut difficile, pour deux raisons. D'abord, contrairement à de nombreux autres États, le Vermont n'institua pas de cours séparées pour les jeunes et, conséquemment, n'eut pas recours à des juges spécialisés pour étudier les cas où ils étaient impliqués. Un historien du Vermont a donc pu écrire que la loi sur les cours juvéniles se contentait d'inciter le système judiciaire traditionnel à accorder une certaine attention aux causes concernant des mineurs (D'Agostino, 1948: 261). Ensuite, si la loi faisait une distinction entre les enfants délinquants et les enfants non délinquants relevant d'elle, dans la pratique, cette distinction était totalement absente. Le principal problème découlait du fait qu'aucun budget n'était alloué par le gouvernement à la prise en charge des enfants par des associations privées ou des familles d'accueil. Dès lors, la cour était habituellement contrainte d'envoyer les enfants, délinquants ou non, dans les quelques institutions de l'État. Ainsi, l'École industrielle de Vergennes hébergeait une majorité d'enfants qui n'étaient coupables d'aucun délit alors qu'elle ne devait normalement recueillir que les enfants délinquants[32]. Les réformateurs de la VCCC étaient conscients de ces problèmes et croyaient pouvoir les corriger une fois réalisé leur projet d'agence gouvernementale chargée de la protection de l'enfance.

La confusion entre enfants délinquants et enfants non délinquants dans les activités quotidiennes de la cour et des institutions a cependant obscurci une autre grande insuffisance de la loi sur les cours juvéniles, consistant à attribuer la pauvreté infantile à la négligence parentale. Cette confusion n'inquiétait pas vraiment les réformateurs de la VCCC et présentait même des avantages pour l'avancement de leur projet politique. En centrant le problème de l'enfant non délinquant sur le thème de la négligence parentale, on renforçait une image de l'enfant-victime qui justifiait une plus grande intervention de l'État. En effet, la négligence parentale impliquait la prescription de normes familiales positives et une meilleure supervision des familles, et permettait ainsi aux administrateurs du système d'assistance d'accroître leurs responsabilités (Gordon, 1988: 77-79). À cet égard, les réformateurs avaient généralement une conception de la famille qui reposait sur la division sexuelle du travail entre l'homme pourvoyeur et la femme gardienne du foyer. Puisque la responsabilité des enfants incombait aux femmes, l'accusation de négligence touchait habituellement les mères obligées de travailler au dehors pour subvenir aux besoins de leurs enfants. Dans son étude sur la *Massachusetts Society for the Prevention of Cruelty to Children*, Gordon a montré qu'entre 1880 et 1920, 28 pour cent des familles touchées par les activités de cette société étaient dirigées par des femmes, mais que les familles à chef féminin constituaient 52 pour cent de tous les cas de négligence parentale enregistrés par elle. Pendant cette période, ce type de familles ne constituait que 19 pour cent de la population de Boston (Gordon, 1985: 178).

Les réformateurs n'étaient vraisemblablement pas intéressés à définir précisément la négligence parentale. Comme le démontre l'étude de Gordon, l'indigence des parents, au même titre que la stricte négligence parentale, constituait une raison suffisante pour séparer les familles et placer les enfants. L'assimilation de la pauvreté à la négligence morale des parents a profondément marqué le projet politique de la VCCC. Dès son premier congrès, en 1916, on évoquait

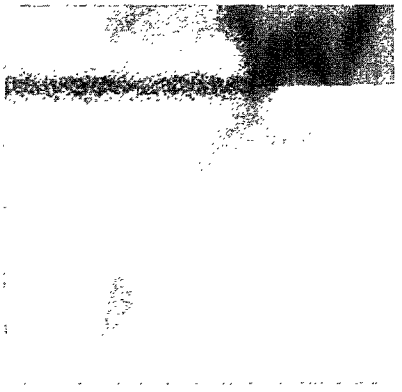
constamment l'image des enfants négligés en déplorant leur placement dans des institutions pour délinquants. Mais la plupart des cas présentés servaient à démontrer que les parents avaient failli à l'obligation de subvenir aux besoins de leurs enfants, et à faire ressortir la nécessité du placement dans une institution spécialisée ou dans une bonne famille d'accueil[33]. Dans son étude de 1916, K. R. B. Flint évoque le cas d'une mère de nombreux enfants dont le mari avait déserté le foyer et qui n'avait que la *poorhouse* municipale comme refuge. Puisque les enfants ne méritaient pas un tel environnement marqué par le paupérisme, Flint insiste pour qu'on leur trouve une famille d'accueil convenable (Flint, 1916 : 35-36). Cette prédominance du thème de la négligence parentale eut des conséquences, car jamais un réformateur de la VCCC ne parla des pensions qui auraient permis aux mères nécessiteuses, comme dans ce dernier cas, de conserver la garde de leurs enfants.

On en arrive à la conclusion que les réformateurs de la VCCC mettaient l'accent sur la négligence parentale au détriment d'une perspective plus favorable au maintien de la famille naturelle. Leur conception de la prévention impliquait le retrait forcé de l'enfant de la famille pauvre, jugée moralement déficiente, et son placement dans un milieu considéré comme plus sain. Dans ce contexte, les pensions aux mères nécessiteuses, qui devaient permettre de préserver la famille naturelle pauvre, ne les préoccupaient guère. Ils suivaient, en cela, la politique générale de leur fédération, la *National Conference of Charities and Corrections*, qui s'opposait vigoureusement aux pensions sous prétexte que le droit des mères nécessiteuses à une assistance publique priverait les organisations de charité d'une figure emblématique extrêmement efficace pour stimuler la charité privée (Skocpol, 1992 : 425-426). De plus, on craignait généralement que l'octroi systématique d'une assistance publique à domicile à certaines catégories de pauvres puisse être considéré comme un « droit social », voire un « droit à la paresse », ouvrant la porte à la propagation d'un paupérisme subventionné par l'État. Ainsi, à la veille de présenter leur projet de loi, les réformateurs de la VCCC ne considéraient pas les pensions aux mères nécessiteuses comme une politique valable. Nous l'avons vu, ces pensions ne furent intégrées au projet politique de la VCCC que grâce aux efforts de la VFWC.

Le *State Board of Charities*

La version finale du projet de la VCCC et de la VFWC fut finalement présentée par l'industriel Redfield Proctor Jr. lors de la session législative de 1917. La loi[34] fut adoptée sans grande publicité, le 11 avril 1917. L'opinion publique était alors préoccupée par l'entrée en guerre des États-Unis. De plus, le nouveau Gouverneur procédait à une réorganisation complète de l'administration publique, et toutes les sphères de l'activité gouvernementale étaient touchées. Le nouvel exécutif envisageait de réformer le système de probation et de créer un *State Board of Probation and Parole*. La VCCC et la VFWC allaient profiter de ce contexte pour mener à bien leur projet de *State Board of Charities*. Ainsi fut mis en place un comité non rémunéré de cinq personnes (dont une femme) nommées par le Gouverneur, portant le nom de *State Board of Charities and Probation*.

Simultanément était révisées certaines dispositions sur les cours juvéniles, conformément au désir des réformateurs de la VCCC. On subordonnait la nouvelle agence gouvernementale à la cour juvénile en la mettant sur un pied d'égalité avec les citoyens et les associations de charité habilités à signer une pétition afin de faire comparaître et éventuellement de prendre en charge les enfants nécessiteux ou négligés. La loi était timide, mais répondait tout de même en partie à la préoccupation des réformateurs de la VCCC de renforcer la distinction entre enfants délinquants et non délinquants. Néanmoins, la cour juvénile devait toujours être considérée comme l'intervenant principal dans la gestion de l'assistance aux enfants nécessiteux ou négligés, et bien sûr aux enfants délinquants (D'Agostino, 1948 : 139). La loi contenait également des dispositions sur le placement des enfants en famille d'accueil et donnait à l'agence gouvernementale le devoir d'enquêter deux fois par année afin de s'assurer de leur bien-être. Elle stipulait en outre que l'agence devait, autant que possible, placer dans des familles d'accueil les enfants dont elle avait la charge, sans aucune allocation gouvernementale. Le Législateur reconnaissait tout de même qu'une allocation devait parfois être accordée à des maisons privées lorsque les familles d'accueil gratuites manquaient. Si aucune famille n'était disponible, l'agence devait en dernier recours placer l'enfant dans une institution reconnue par l'État, comme le prévoyait la loi sur les cours juvéniles de 1912. De plus, les enfants ne



devaient pas être hébergés dans une *poorhouse*, sauf en cas d'extrême nécessité. D'ailleurs, l'agence était chargée d'enquêter sur l'administration et les conditions de vie des *poorhouses* municipales et de faire rapport au gouverneur sur tout le système d'assistance. Enfin, le Législateur donnait au *State Board* la responsabilité d'administrer, en collaboration avec les pouvoirs municipaux, un programme de pensions aux mères nécessiteuses :

> *If upon investigation of the case of a child of a widowed or deserted mother, it is found that the child can remain with such mother only if she is aided in his care, and if it should appear that it is desirable that the family be maintained and that the mother is a proper person to have the care of such child and that it would be for the benefit of the child that it should remain with the mother, then the board may pay a limited amount to the mother, not to exceed two dollars per week, for the maintenance of the child, one-half of the same to be paid by the town and one-half by the board.*

À l'instar des cours juvéniles, la nouvelle agence gouvernementale connut des premières années difficiles. En effet, la loi n'était pas très précise quant à son rôle et à sa place dans le système d'assistance. Ainsi, rien n'obligeait ni n'incitait les juges à la préférer ou même à la consulter lorsqu'ils étudiaient les cas d'enfants nécessiteux ou négligés. Les réformateurs réussirent, lors de la session législative suivante, à obtenir que le placement de ces enfants ne puisse être décidé sans leur approbation, mais ne purent changer fondamentalement leurs rapports avec la cour juvénile. Ils marquèrent encore un point en 1921, lorsqu'un amendement obligea également les *overseers of the poor* à demander l'approbation de l'agence avant de placer un enfant et exigea qu'ils fassent rapport sur tous les cas d'enfants nécessiteux de leur territoire (D'Agostino, 1948 : 140).

Parallèlement à ces insuffisances législatives, les concessions budgétaires imposées aux réformateurs par l'effort de guerre limitèrent énormément les activités de l'agence[35]. Selon un rapport présenté à la VCCC par W. H. Jeffrey, secrétaire général de l'agence, en 1917 le Législateur n'aurait accordé à celle-ci que 10 000 dollars par année, alors que l'ancien système de probation, qui était désormais sous sa responsabilité, en coûtait 8300. Dès janvier 1918, le secrétaire demanda une augmentation du budget de 12 500 dollars, en faisant valoir que la prise en charge de toutes les responsabilités prévues par la loi de 1917 exigeait normalement un financement de 30 000 à 35 000 dollars par année[36]. En 1919, la VCCC et le *State Board of Charities and Probation* obtinrent un budget annuel de 25 000 dollars, mais les responsabilités de l'agence s'étaient accrues[37].

Dans ce contexte budgétaire, le statu quo prédomina et les enfants continuèrent d'être envoyés pêle-mêle dans les institutions d'État, malgré la construction d'une nouvelle institution pour les enfants nécessiteux[38] et à l'encontre d'une loi interdisant l'envoi des enfants non délinquants à l'École industrielle de Vergennes[39]. De même, le programme de pensions aux mères nécessiteuses fut complètement laissé de côté pendant les deux premières années d'existence de l'agence. Il fallut attendre quelques années pour que ces pensions soient considérées, en théorie du moins, comme une stratégie importante de prise en charge des enfants nécessiteux. En 1920, on recommanda d'augmenter « raisonnablement » le budget de ce programme et d'y inclure comme « méritantes », aux côtés des mères veuves ou « désertées », les mères dont le mari souffrait d'une maladie physique ou mentale incurable et celles dont le mari était enfermé dans une institution quelconque[40]. Même si l'agence sollicitait chaque année un plus grand soutien financier pour les pensions aux mères nécessiteuses, comme pour toutes ses autres activités, elle ne reconnut qu'en 1926 que ce programme était l'un des plus efficaces[41]. En 1928, l'agence (devenue entre-temps le *State Department of Public Welfare)* admit que l'octroi de pensions aux mères nécessiteuses représentait sa fonction la plus importante et demanda une nouvelle augmentation de son financement[42]. Malgré sa volonté de mieux utiliser ce programme, l'attribution des pensions se faisait au compte-gouttes, ne touchant en 1932 que 90 mères.

Pourtant, de l'avis même des administrateurs vermontois, les pensions prévues étaient loin d'être exorbitantes. Alors que le projet de loi avorté de 1915 avait défini un maximum de quinze dollars par mois pour le premier enfant, la loi de 1917 n'en accordait que huit, soit le montant le moins généreux de tout le pays. Puisque les pensions étaient insuffisantes, les femmes secourues devaient tout de même travailler à l'extérieur du foyer ou recourir à l'assistance privée, ce qui allait à l'encontre des aspirations des premiers promoteurs du programme (Vermont Commission on Country Life, 1931 : 288). De plus, les femmes qui demandaient l'assistance publique devaient correspondre à

certaines normes familiales pour être jugées « méritantes », puisque l'octroi des pensions était conditionnel à une enquête du *State Board of Charities*. Aussi, les femmes qui les recevaient étaient inévitablement stigmatisées, l'assistance étant moins assimilée à un « droit social » qu'à la simple charité. Conséquemment, les pensions étaient principalement accordées aux veuves. Les femmes dont le mari avait quitté le foyer étaient à peu près abandonnées à leur sort car on craignait, en les aidant, de pousser les hommes à se soustraire à leur responsabilité de pourvoyeur[43]. Quant aux femmes divorcées, elles n'étaient tout simplement pas admissibles. Ce sont finalement les préoccupations moralisatrices des réformateurs de la VCCC, plus encore que le contexte budgétaire, qui influencèrent le destin des pensions aux mères nécessiteuses. Comme nous l'avons vu, la rhétorique préventive des réformateurs vermontois associait la pauvreté des enfants à la défaillance morale des parents. Cette confusion entre la pauvreté infantile et la négligence parentale, qui remontait au système d'assistance institutionnel et avait été reprise dans la loi sur les cours juvéniles et le projet politique de la VCCC, influença considérablement les rapports entre l'agence gouvernementale et les familles nécessiteuses.

En effet, conformément aux recommandations de McLean en 1915, l'agence gouvernementale utilisait les cours juvéniles pour soustraire de force les enfants à la « mauvaise influence » de leurs parents. Au congrès de 1918 de la VCCC, le secrétaire général de l'agence présenta un premier rapport de ses activités. À l'exception du cas de deux orphelinats, il se limitait à des exemples de négligence parentale appelant la séparation de la famille et la dispersion des enfants. La distribution des lits à l'intérieur du foyer était un critère particulièrement important pour déterminer si les familles pauvres méritaient d'être préservées et assistées. Par exemple, dans une petite maison qu'il avait inspectée, le secrétaire général avait remarqué que le père, la mère et les deux adolescents n'avaient que deux lits ; le père dormait avec la mère et le frère avec sa sœur. Pour résoudre le problème moral que posait une telle promiscuité, il avait décidé d'envoyer les deux adolescents à la *State School for Feeble-Minded,* à Brandon. Il évoquait aussi le cas d'une famille vivant dans une petite maison à une seule chambre, occupée par le père, la mère et les quatre enfants ; cet exemple montre bien que l'assimilation de la pauvreté infantile à la négligence parentale constituait une menace considérable pour les familles nécessiteuses :

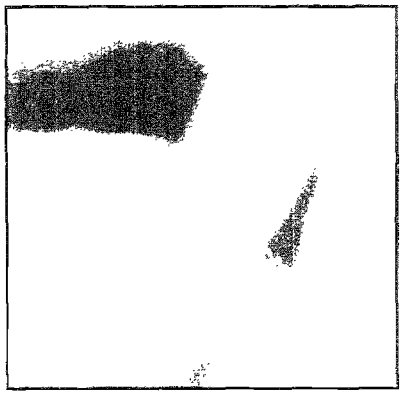
> *Inside and outside, the home was filthy, disorderly and shocking. Only two beds and these ragged and dirty provided accommodations for six persons. There was no attempt at privacy, and the fact that a ten and a fifteen-year-old girl were compelled to sleep, robe and disrobe in the presence of not only the father and mother, but a sixteen-year-old brother, was demoralizing in the extreme. I had the mother and three children brought into the court, and I am pleased to be able to state that the father and the boy George are in the House of Correction. Viola is at the school for Feeble-Minded at Brandon, Annie is at Vergennes and Frank, the two-year old, is still our problem*[44].

Le fait que le développement du rôle de l'État dans la protection de l'enfance ait été accompagné, au Vermont, par la montée d'un fort courant eugéniste au sein de la VCCC n'est sans doute pas une coïncidence. Kevin Dann a étudié le développement de l'eugénisme pendant les années 1920 et 1930, notamment autour de l'universitaire Henry F. Perkins, professeur de zoologie à l'Université du Vermont (Dann, 1991). Au milieu des années 1920, le mouvement eugéniste s'intéressait particulièrement à l'étude généalogique de familles reconnues pour leur « dégénérescence ». Les eugénistes vermontois pensaient démontrer que les problèmes sociaux trouvaient leur principale cause dans l'hérédité, ce qui les poussa d'ailleurs à présenter un projet de loi sur la stérilisation des inadaptés sociaux *(socially inadequate)* à la fin de la décennie. Pour les réformateurs de la VCCC, convaincus depuis longtemps de la déficience morale des populations nécessiteuses, le discours eugéniste représentait tout simplement une confirmation de leurs convictions profondes. D'ailleurs, la participation de la VCCC au mouvement eugéniste fut plus qu'enthousiaste. Plusieurs réformateurs ayant activement pris part au développement de la VCCC furent membres du *Eugenics Survey of Vermont,* dirigé par Perkins[45]. Ce dernier s'associa également à la VCCC à partir de 1924. En 1926, il était membre du comité exécutif, directeur du comité de programme et membre du comité législatif. Mais la VCCC n'avait pas attendu l'arrivée de Perkins pour « découvrir » les liens entre la pauvreté et l'hérédité. Dès 1921, T. J. Allen, directeur de la *State School for the Feeble-Minded* de Brandon, affirmait ceci :

The crucial test of an individual's intelligence is concerned with his capacity for adaptation and judgment. Even the maintenance of independent existence is no longer simple, but, on the other hand, it requires intelligent application and has, in fact, become the essential concern of mind. It can no longer be disputed that mental deficiency is the real cause for so many failures and so-called misfits[46].

L'équation entre la pauvreté, la négligence parentale et la déficience morale et mentale s'est révélée un puissant moyen d'accorder des pouvoirs extraordinaires à l'État pour intervenir dans la sphère privée de la famille. Ainsi, au congrès de 1919 de la VCCC, le secrétaire général du *State Board of Charities and Probation* affirmait que le problème des enfants nécessiteux ne pourrait jamais être réglé tant que le traitement des femmes « déficientes » ne serait pas mieux assuré par une législation « préventive » efficace. Le secrétaire général reprenait alors l'image du *hill folk*[47] pour illustrer la menace que faisaient peser sur l'ordre social les familles « déficientes » et leur progéniture. On peut mesurer l'étendue des pouvoirs que les réformateurs accordèrent à l'État, depuis la première loi sur les cours juvéniles, pour contrôler les populations nécessiteuses :

When Vermont has taken under her care and supervision these feeble-minded, our effort is preventive in so far as it guards the community against the depredations of its defectives [...] In so far as we fail to follow the hill folk into their native hovels, and stop the taint of feeble-mindedness from propagating, we fail in our charity. Nay, more, by our sympathetic relief, we foster the evil. And when the state of Vermont allows that shanty full of feeble-minded children, living in the midst of gross immorality and intemperance to grow, the social sore ever widening [...] then Vermont commits a gross offense against its own life. It is answered here perhaps, as it is



perhaps answered elsewhere : "But if you put a hand upon them what becomes of the unalienable right of the individuals ?" How can a family be rooted out by main force and its right to life, liberty and the pursuit of happiness abridged ? I tell you that life is like everything nowadays, it has to be earned to be rightfully possessed; *and liberty does not mean license to raise a large family of feeble-minded and otherwise defective children, who are bound to be a burden, not only to themselves, but to the state*[48].

Conclusion

La dérive eugéniste des réformateurs vermontois pendant les années 1920 illustre bien le contexte difficile dans lequel s'est développé le programme de pensions aux mères nécessiteuses défendu par la VFWC. Ainsi, au début des années 1930, la *Vermont Commission on Country Life*[49] signalait que pour 10 000 habitants, sept enfants bénéficiaient des pensions aux mères nécessiteuses et 37 étaient placés en institution ou en famille d'accueil. En 1931, quatorze ans après l'adoption de la loi sur les pensions aux mères nécessiteuses, la *Vermont Commission on Country Life* pouvait affirmer :

To keep children with their mothers by means of pensions is not only the humane but the economical way of providing for them, but as yet this is not thoroughly understood or appreciated. In the forty-two towns which the committee studied intensively, there were only eight families receiving mothers' aid and twenty-four overseers had no knowledge of the law. All too frequently the home is needlessly broken up and the children placed in institutions or foster homes (1931 : 288-289).

En appuyant une politique de la négligence parentale, les réformateurs de la VCCC soutenaient qu'un système d'assistance préventif devait avant tout protéger l'enfant contre un environnement néfaste qui le mènerait inévitablement à la délinquance ou à la pauvreté. Ils mettaient en cause en premier lieu la décadence morale des familles (les eugénistes préciseront : la dégénérescence mentale). Les pensions aux mères nécessiteuses ne pouvaient pas devenir une stratégie importante de protection de l'enfance tant que les réformateurs faisaient de la négligence parentale leur principale préoccupation. Dès lors, la faiblesse la plus importante de la VFWC apparaît clairement : elle n'avait aucun contrôle sur l'administration du *State Board of Charities,* responsable de l'administration des pensions aux mères nécessiteuses. S'il en avait été autrement, elle aurait pu transformer radicalement la logique d'intervention de l'État et ouvrir la voie à un État-providence « matriarcal ». Il est vrai que le recours simultané à des stratégies de prise en charge des problèmes sociaux comme l'institutionnalisation, le placement en famille d'accueil et les pensions aux mères nécessiteuses, dans le contexte d'un héritage omniprésent marqué par le primat de l'assistance institutionnelle sur l'assistance matérielle à domicile, incitait à des arrangements administratifs plus qu'à des réformes profondes. Ces arrangements administratifs ont évidemment été modelés par les convictions des réformateurs de la VCCC, déjà bien intégrés à

l'administration publique au tournant du XX[e] siècle. Peut-être cette dynamique permet-elle de comprendre la tournure des événements : ce sont les pays européens qui ont suivi la voie « patriarcale » des assurances sociales, garante de la meilleure protection pour les femmes et les enfants (Koven et Michel, 1993).

Martin Petitclerc
Département d'histoire
Université du Québec à Montréal

Notes

[1] Burlington Committee on Social Survey, 1915 : 18-19.

[2] Pour les termes *paternalist* et *maternalist*, je reprends les termes de la traduction de Theda Skocpol (Skocpol, 1993).

[3] Le *maternalism* doit être compris comme une idéologie qui revendique le devoir des femmes d'intervenir dans la sphère publique au nom de l'autorité et des valeurs associées à la maternité : l'attention *(care)*, l'éducation et la moralisation (Koven et Michel, 1993). Contrairement au féminisme, qui critique la division traditionnelle des rôles entre l'homme et la femme, c'est précisément au nom de cette différence que s'est construit le *maternalism*. C'est pourquoi les groupes de femmes d'inspiration « matriarcale » se sont investis énormément dans la gestion des problèmes sociaux et beaucoup moins dans la revendication du droit de vote. C'est également au nom de cette différence entre les sphères privée et publique que ces groupes de femmes voulaient faire de l'État le protecteur de la mère et de l'enfant. Enfin, le discours du *maternalism* se distingue de celui de la simple philanthropie en ce qu'il repose, tout comme le *paternalism*, sur une perspective universaliste qui insiste sur les droits sociaux : les mères avaient droit à une protection de l'État car elles servaient l'intérêt général en accomplissant leur rôle de reproduction. L'ambiguïté du *maternalism* a souvent été relevée, notamment par Linda Gordon (Gordon, 1994 ; Brush, 1996).

[4] Les groupes de femmes d'inspiration « matriarcale » ont réussi là où les groupes d'inspiration « patriarcale » (syndicats) ont échoué : protection de la main-d'œuvre féminine, allocations aux mères nécessiteuses, éducation sanitaire des femmes et mise sur pied d'agences publiques féminisées dont l'objectif était de protéger les mères et les enfants. Au même moment, les groupes sociaux d'inspiration « patriarcale » étaient incapables de faire adopter leur projet d'assurances sociales, notamment les pensions de vieillesse.

[5] Cet article est tiré de mon mémoire de maîtrise. J'aimerais remercier mes directeurs, Jean-Marie Fecteau et Albert Desbiens, qui ont lu et commenté les premières versions de ce texte. Je remercie également Frédéric Lesemann pour ses commentaires très pertinents.

[6] Ces « anciennes » politiques ne relèvent pas de la voie « patriarcale » mais bien de ce que Castel appelle la « handicapologie » (Castel, 1995).

[7] Voir toutefois l'explication de Hand, Marshall et Sanford, 1989.

[8] La tradition libertaire vermontoise opposait les droits individuels, que l'on protégeait jalousement, à l'État, dont on se méfiait énormément. Cette tradition coïncidait parfaitement avec un anti-esclavagisme qui s'est exprimé dès la Révolution américaine et qui a fait du Vermont l'un des États où la participation militaire a été proportionnellement la plus importante pendant la Guerre de sécession. Ces deux raisons expliquent en bonne partie que le Parti républicain, celui d'Abraham Lincoln, ait perduré aussi longtemps.

[9] Le comité organisateur est composé de trois personnes en relation étroite avec l'État : l'Honorable William J. Van Patten, l'Honorable Redfield Proctor Jr. et Mme P. F. Hazen de la *Vermont Federation of Women's Clubs*. William J. Van Patten est impliqué dans la charité depuis la fin du XIX[e] siècle à Burlington. Il a participé à l'étude de McLean sur le système d'assistance à Burlington. Il a été président du comité de directeurs des *Kurn Hattin Homes* pour les jeunes garçons pauvres. Il a également fait une carrière politique. La famille Proctor est une véritable dynastie au Vermont. Redfield Proctor Sr. a fait fortune dans l'industrie du marbre. Cette famille comptera trois gouverneurs : Redfield Proctor Sr. (1878-1880) et ses deux fils, Fletcher D. Proctor (1906-1908) et Redfield Proctor Jr. (1923-1925). Au moment de la fondation de la VCCC, Redfield Proctor Jr. était représentant au Congrès depuis 1912. Il sera également sénateur de 1917 à 1919. Quant à Perley Hazen, elle a été présidente de la *Vermont Federation of Women's Clubs* entre 1906 et 1908. Elle a été la première femme membre du *State Penal Visiting Board* au début du XX[e] siècle.

[10] On compte l'Honorable William J. Van Patten, président du comité de directeurs des *Kurn Hattin Homes* et premier président de la VCCC ; J. F. Russell, directeur de la *School for Feeble-Minded* de Brandon ; J. N. Barrs, directeur de la *Vermont Industrial School* de Vergennes ; Charles Wilson, qui remplacera par la suite J. N. Barrs à l'École industrielle de l'État ; John E. Weeks, directeur des institutions d'État et président du *State Penal Board* ; Frederick H. Knight, directeur de la *Little Wanderer's Home* de Boston ; M. H. Loukes, directeur de la *House of Correction* de Rutland ; Mme S. C. Platt, directrice de la *Home for Destitute Children* de Burlington ; Lena C. Ross, directrice du *Riverside Reformatory*.

[11] K. R. B. Flint, G. G. Groat et A. R. Gifford. K. R. B. Flint était professeur à la *Norwich University* du Vermont. Il a produit une importante étude sur le système d'assistance au Vermont, qui va influencer considérablement le projet politique de la VCCC (Flint, 1916). Il a été d'ailleurs le deuxième président de la VCCC, à la suite de Van Patten. G. G. Groat était professeur d'économie à l'Université du Vermont. Il a participé au *Committee on Social Survey* de Burlington, qui a produit un rapport sur le système d'assistance de Burlington. Il a été nommé vice-président de la VCCC en 1919. A. R. Gifford était professeur de psychologie à l'Université du Vermont. Il a également été secrétaire du *Committee on Social Survey* de Burlington. Il a organisé par la suite la *Vermont Children's Aid Society* en 1919.

[12] Il s'agit de Redfield Proctor, que nous avons présenté précédemment. William J. Van Patten a également poursuivi une carrière politique.

[13] Vermont Conference of Charities and Corrections, *Proceedings*, janvier 1917 : 30-31.

[14] Ainsi, d'importants membres du bureau de direction, notamment Berenice Tuttle, Mme P. F. Hazen et Mme G. H. Smilie, représentaient la VFWC aux activités de la VCCC.

[15] Par exemple, le *Women's Club* de Waterbury, limité à 25 membres, compte toutes les enseignantes de la municipalité parmi ses membres honoraires. Au début des années 1910, la VFWC fédérait la *State Teachers' Club* du Vermont et mettait sur pied la *Vermont Branch of the National Congress of Mothers*, organisme national

qui chapeautait les *Parent-Teacher's Associations* locales.

[16] À l'exception peut-être de la *Women Christian Temperance Union* du Vermont. Toutefois, cette association centrait son action sur la question de la prohibition, ce qui laissait apparemment le champ libre à la VFWC pour les questions politiques relatives aux familles nécessiteuses (Clifford, 1984).

[17] Vermont Federation of Women's Clubs, *The Vermonter. "Woman's Edition"*, vol. 20, no 3-4, 1915.

[18] Vermont Federation of Women's Clubs, *Yearbook 1917-1918 :* 64.

[19] Koven et Michel ont insisté sur l'importance de ces groupes dans les États « faibles » comparativement aux États « forts » (Koven et Michel, 1993).

[20] Le premier travailleur social professionnel permanent au Vermont est engagé en 1919 lors de la fondation de la *Vermont Children's Aid Society.*

[21] Il ne s'agit pas ici de travailleurs sociaux, mais de médecins, de directeurs d'institution, d'universitaires, de psychologues, etc.

[22] L'*Overseer of the poor* est un fonctionnaire municipal élu qui a la responsabilité du budget et de l'application des règlements de l'assistance publique. Sa réélection dépend généralement de sa capacité de réduire les dépenses publiques au minimum.

[23] C'est pourquoi, dix ans après sa fondation, la *Home for Destitute Children* avait admis 276 enfants et en avait placé 200 autres. Une autre institution de cette ville, le *Saint Joseph's Orphanage*, fondé en 1855, connaîtra la même expansion. Alors qu'en 1880 elle entretenait 82 enfants et 6 personnes âgées, en 1912 elle prenait en charge 217 enfants et 20 personnes âgées (True, 1988 : 121 ; Breshneban, 1959 : 22).

[24] Le *Committee on Social Survey* était composé de 20 personnes, dont quatre parlementaires : W. J. Van Patten, J. E. Burke, H. B. Shaw et le juge sénateur E. C. Mower. Il comportait deux universitaires : G. G. Groat et A. R. Gifford. Deux membres de l'Église épiscopale étaient également actifs au sein de ce comité : le Révérend C. C. Wilson et le Révérend E. G. Guthrie. On peut évoquer également les noms de T. S. Brown, surintendant de la *Mary Fletcher Hospital*, et de Thomas Magner, qui siégera au *Board of Charities and Probation* à partir de 1919. Quatre femmes étaient membres de ce comité : Amy Bingham, Mme J. H. Dolan, Mme H. B. Shaw et Mme J. W. Votey.

[25] Francis H. McLean est également connu pour avoir réformé l'assistance privée à Montréal au début du XX[e] siècle. Voir Terry Copp, *Classe ouvrière et pauvreté : les conditions de vie des travailleurs montréalais*, Montréal, Boréal Express, 1978, 213 p.

[26] Depuis la fin du XIX[e] siècle, les *Charity Organization Societies* participaient à une division du travail d'assistance qui procurait aux hommes les rôles administratifs et reléguait les femmes au travail subordonné de *friendly visitor* (Lubove, 1983 : 18).

[27] Il s'agissait moins, ici, d'une méfiance à l'égard des institutions publiques que d'un désir de contrôler les dépenses d'assistance de l'État.

[28] *Act of 1915*, no 92, section 15.

[29] Vermont Conference of Charities and Corrections, *Proceedings*, janvier 1917 : 36-37.

[30] L'exercice de l'autorité de l'État sur les enfants était facilité par le fait que ces derniers étaient déjà soumis à l'autorité parentale. Donc, les administrateurs des cours et du système d'assistance en général n'avaient aucune difficulté à justifier leur autorité face à une clientèle qui n'avait pas les mêmes droits que les adultes. Il s'agit en fait du principe de la *parens patria*, l'État comme parent de l'enfant.

[31] *Burlington Free Press*, 12 février 1913 : 4.

[32] Vermont Conference of Charities and Corrections, *Proceedings*, janvier 1917 : 36-38.

[33] Vermont Conference of Charities and Corrections, *Proceedings*, janvier 1917 : 38-43.

[34] *Act of 1917*, no 244.

[35] Vermont Federation of Women's Clubs, *Yearbook 1918-1919 :* 75.

[36] Vermont Conference of Social Work, *Proceedings*, janvier 1919 : 1. En 1919, la VCCC prend le nom de *Vermont Conference of Social Work*. Pour des raisons de clarté, nous conserverons le sigle VCCC dans la suite du texte.

[37] Board of Charities and Probation, *Biennal Report*, 1922 : 16.

[38] La *Kinstead Home* de Montpelier, fondée en 1921.

[39] Board of Charities and Probation, *Biennal Report*, 1922 : 16 ; Vermont Conference of Social Work, *Proceedings*, janvier 1919 : 11.

[40] Board of Charities and Probation, *Biennal Report*, 1920 : 14.

[41] Department of Public Welfare, *Biennal Report*, 1928 : 137.

[42] *Ibid. :* 143.

[43] En 1928, 53 des 65 mères secourues étaient veuves. *Ibid. :* 144.

[44] Vermont Conference of Social Work, *Proceedings*, janvier 1918 : 5-6.

[45] Dont K. R. B. Flint, Charles F. Dalton, A. R. Gifford, R. H. Walker, Charles W. Wilson, Truman J. Allen, William H. Dyer et Lena C. Ross.

[46] Vermont Conference of Social Work, *Proceedings*, octobre 1921 : 6-7.

[47] Image popularisée par la littérature eugéniste américaine. Elle cherche à « décrire » les gens vivant dans les montagnes, qui refusent la vie moderne (le salariat) et dont la reproduction est marquée par la consanguinité.

[48] Vermont Conference of Charities and Correction, *Proceedings*, janvier 1919 : 10. Italiques reproduits dans le rapport annuel.

[49] Chose intéressante, la *Vermont Commission on Country Life* a été mise sur pied par le *Eugenics Survey of Vermont.* Selon Dann, le mouvement eugéniste connaissait alors une mutation importante : le passage d'un discours sur la dégénérescence au langage de la régénérescence (Dann, 1991).

Bibliographie

ABRAMOVITZ, Mimi. 1988. *Regulating the Lives of Women : Social Welfare Policy from Colonial Times to the Present.* Boston, South End Press.

BAKER, Paula. 1984. « The domestication of politics : Women and American political society, 1780-1920 », *American Historical Review,* 85, 3 : 620-647.

BLACKWELL, Marilyn Schultz. 1996. *Entitled to Relief : Poor Women, Charity, and Medicine, 1900-1920.* University of Massachusetts, thèse de doctorat en histoire.

BRESNEHAN, Paul M. 1959. *The History of Catholic Social Service in the Diocese of Burlington, Vermont.* Catholic University of America, mémoire de maîtrise en travail social.

BRUSH, Lisa D. 1996. « Love, toil, and trouble : Motherhood and feminist politics », *Signs : Journal of Culture and Society,* 21, 2 : 429-454.

BURLINGTON COMMITTEE ON SOCIAL SURVEY. 1915. *A Survey of the City of Burlington. Its Charities and its Housing Conditions.*

CASTEL, Robert. 1995. *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat.* Paris, Gallimard, Folio essais.

CLIFFORD, Deborah P. 1984. « The women's war against rhum », *Vermont History,* 52, 3 : 141-160.

D'AGOSTINO, Lorenzo. 1948. *The History of Public Welfare in Vermont.* Winooski Park (Vt.), St. Michaels College Press.

DANN, Kevin. 1991. "From degeneration to regeneration : The eugenics survey of Vermont", *Vermont History,* 59, 1 : 5-29.

DONZELOT, Jacques. 1984. *Invention du social.* Paris, Fayard.

FLINT, K. R. B. 1916. *Poor-Relief in Vermont*. Norwich (Vt.), Norwich University.

GORDON, Linda. 1985. « Single mothers and child neglect, 1880-1920 », *American Quarterly*, 37, 2.

GORDON, Linda. 1988. *Heroes of their Own Lives. The Politics and History of Family Violence. Boston 1880-1960*. New York, Penguin Books.

GORDON, Linda. 1994. *Pitied But Not Entitled. Single Mothers and the History of Welfare. 1890-1935*. New York. The Free Press.

HAND, Samuel B., Jeffrey D. MARSHALL et Gregory D. SANFORD. 1989. « Little republics. The structure of state politics in Vermont, 1854-1920 », *Vermont History*, 57, 4 : 141-166.

HOFFBECK, Steven R. 1989. « "Remember the poor" (Galatians 2 :10) : Poor farms in Vermont », *Vermont History*, 57, 4 : 226-240.

KATZ, Michael B. 1986. *In the Shadow of the Poorhouse. A Social History of Welfare in America*. New York, Basic Books.

KOVEN, Seth, et Sonya MICHEL, dir. 1993. *Mothers of a New World. Maternalist Politics and the Origins of Welfare States*. New York, Routledge.

LEFF, Mark. 1973. « Consensus for reform : The mother's-pension movement in the progressive era », *Social Service Review*, 47, 3 : 397-417.

LUBOVE, Roy. 1983. *The Professional Altruist. The Emergence of Social Work as a Career, 1880-1930*. New York, Atheneum.

NUQUIST, Andrew E. 1964. *Town Government in Vermont*. University of Vermont, Government Research Center.

ROTHMAN, David J. 1980. *Conscience and Convenience. The Asylum and Its Alternatives in Progressive America*. Boston, Little, Brown and Company.

SKOCPOL, Theda. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge (Mass.), The Belknap Press of Harvard University Press.

SKOCPOL, Theda. 1993. « Formation de l'État et politiques sociales aux États-Unis », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-97 : 21-37.

TRATTNER, Walter I. 1994. *From Poor Law to Welfare State. A History of Social Welfare in America*. New York, The Free Press.

TRUE, Marshall M. 1981. « From relief society to mental health center : The changing role of the Howard in Burlington, Vermont », *Social Service in Vermont : The Community and the State (Occasional Paper No. 5)*. Burlington, Center for Research in Vermont : 8-27.

TRUE, Marshall M. 1988. « Middle class women and civic improvement in Burlington, 1865-1890 », *Vermont History*, 56, 2 : 112-127.

VERMONT COMMISSION ON COUNTRY LIFE. 1931. *Rural Vermont. A Program for the Future by Two Hundred Vermonters*. Burlington, Free Press Printing.