

Bulletin d'histoire politique

Les allocations familiales fédérales et les femmes francophones du Québec

Denyse Côté and Marie-Paule Maurice



Volume 2, Number 4, Spring 1994

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1063421ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1063421ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Association québécoise d'histoire politique

ISSN

1201-0421 (print)

1929-7653 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Côté, D. & Maurice, M.-P. (1994). Les allocations familiales fédérales et les femmes francophones du Québec. *Bulletin d'histoire politique*, 2(4), 26–30. <https://doi.org/10.7202/1063421ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique; VLB Éditeur, 1994

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/>

L'histoire de Dachau fait donc partie du passé, le camp ayant laissé place au musée, les photographies agissant comme témoins des événements qui s'y produisirent. Mais l'histoire se poursuit par les débats, articles et discussions qui animent une société allemande en quête de son passé. Dachau, la honte d'un peuple, oui, mais surtout un monument contre l'intolérance.

LES ALLOCATIONS FAMILIALES FÉDÉRALES ET LES FEMMES FRANCOPHONES DU QUÉBEC

par Denyse Côté
Travail social, Université du Québec à Hull
et Marie-Paule Maurice
Chercheure indépendante

(Une version préliminaire de cet article a été présentée au 6^e Congrès des Politiques sociales à l'Université Memorial, St.John's, Terre-Neuve. Une version complète de l'article est parue dans la *Revue canadienne de service social*, en janvier 1994.)

Introduction

Le rapport des femmes aux politiques sociales est multiple: cibles explicites et implicites de ces politiques, elles y réagissent et interviennent dans leur gestation (pression et prise de décision politique), dans leur application (comme professionnelles ou comme fonctionnaires), et en subissent enfin les retombées comme bénéficiaires et dispensatrices informelles de soins. Le programme fédéral des allocations familiales en est un exemple.

Le 1^{er} janvier 1993, après 48 ans d'existence, le régime fédéral des allocations familiales a pris fin. Première mesure de sécurité sociale universelle au Canada, elle a eu au moment de son implantation en 1945, un impact significatif sur les femmes québécoises, tant sur les mères de famille que sur les travailleuses sociales.

Le contexte de 1945

En 1945, le Canada sort de la Deuxième guerre mondiale et amorce la transition d'une économie

de guerre à une économie de paix. Le libéralisme économique se conjugue alors à une industrialisation rapide, doublée de l'explosion démographique de l'après-guerre et des luttes fédérales-provinciales autour des politiques sociales. Le Québec comprend 24,8 % des familles canadiennes; 49,7 % des familles québécoises ont au moins cinq enfants.

Les femmes québécoises, mêmes mariées et avec enfants, avaient été appelées à travailler pendant la guerre pour remplacer les hommes mobilisés, constituant ainsi plus de 30 % de la main-d'oeuvre québécoise, et beaucoup d'entre elles désiraient rester en emploi après la guerre. En 1984, le gouvernement fédéral planifie la réorganisation de l'économie afin de recevoir les soldats démobilisés. Pour ce faire, il envisage le retour des femmes au foyer, non sans avoir mis en place des mesures pour améliorer la situation économique des familles.

Par ailleurs, en 1945, le travail social francophone au Québec commence tout juste à se définir et à émerger du bénévolat. Les premières écoles francophones de service social viennent de voir le jour au début des années quarante. Le travail social francophone est confessionnel, vocationnel et majoritairement féminin. Les travailleuses sociales oeuvrent dans des organismes de bienfaisance de type paroissial (tels la Société St-Vincent de Paul, la Fédération des Oeuvres, le Conseil des Oeuvres), dans des agences urbaines privées de service social et dans des services sociaux diocésains. Elles oeuvrent également dans les hôpitaux, les hospices, les crèches, les orphelinats. Bref, elles sont des bâtisseuses dans les domaines du bien-être social et des services sociaux.

Mise en place des allocations familiales

Au moment où se planifie la transition de l'économie de guerre à une économie de paix, le gouvernement fédéral croit que les allocations familiales aideront à combler les besoins économiques des familles canadiennes, besoins non comblés par les salaires. Treize pays avaient déjà un programme d'allocations familiales. La Commission Montpetit au Québec avait écarté en 1933 un tel programme, mais le rapport Marsh proposait en 1943, dans la même ligne que Keynes en 1940 et Beveridge en 1942, la mise sur pied d'un système global de sécurité sociale, dont les allocations familiales seraient

un volet. S'étant jusque là opposé aux allocations familiales, Mackenzie King, Premier ministre du Canada, en fait la clef de voûte de son programme législatif de 1944. Il plaide pour ce faire le renforcement de la famille, les besoins économiques et éducatifs des enfants en tant que capital humain.

Se fondant sur sa juridiction provinciale, sur la structure patriarcale de la famille canadienne-française et sur le Code civil en vigueur, le gouvernement québécois de Duplessis s'allie à l'élite clérico-nationaliste et réussit presque, en février 1945, à faire adresser les chèques d'allocations familiales aux pères, alors que dans toutes les autres provinces ils seront adressés aux mères. Sous la direction de Thérèse Casgrain, féministe et épouse d'un député fédéral, une protestation s'organise: une campagne médiatique et un lobbying politique sont menées à bien. Argumentant que le Code civil octroie à l'épouse un mandat tacite de gestion des besoins de la famille, et que rien dans la Loi des allocations familiales ne permet une telle injustice pour les mères québécoises, Thérèse Casgrain parvient à faire renverser cette décision: les chèques d'allocations familiales seront finalement adressés aux mères québécoises.

Au même moment, se développe (entre autres, à la Ligue des droits des femmes) un discours féministe sur l'autonomie financière comme condition de l'émancipation des femmes. Doris Neilson, députée du Parti Unité, sera cependant la seule à utiliser cet argument lors des débats à la Chambre des Communes. Même Thérèse Casgrain n'y aura pas recours.

Les allocations familiales fédérales, comme programme de sécurité sociale, répondaient aux objectifs économiques, politiques et sociaux suivants, par ordre d'importance:

1. stabiliser les prix et les salaires, éliminer l'inflation de guerre, éviter une dépression d'après-guerre en augmentant la consommation et en empêchant le ralentissement de l'économie; il s'agissait d'un programme moins coûteux qu'une hausse salariale ou qu'un programme de plein emploi, réclamés par le mouvement syndical;
2. assurer la réélection de Mackenzie King, dépasser le CCF par la gauche et

développer les compétences fédérales en matière sociale;

3. assurer le bien-être des Canadiens et des Canadiennes, et des enfants en particulier.

C'est donc la fonction économique de la politique sociale qui a prévalu, puisque les allocations familiales constituaient le moyen le plus simple et le moins coûteux pour l'État canadien de fournir un revenu supplémentaire aux familles. Ainsi, les mères qui avaient participé à l'effort de guerre seront finalement priées de retourner à leur rôle de gardiennes des foyers et d'éducatrices des enfants. Elles n'auront servi que de main-d'oeuvre d'appoint. Un discours sur le rôle de la mère au foyer, rôle fondamental et vital pour la protection de la famille, pour le bien des enfants et pour la nation, est mis en place à cet effet par l'élite cléricale et par les législateurs.

Pour appuyer ce discours, diverses mesures mises en place pendant la guerre pour encourager l'emploi des femmes sont abolies: les garderies sont fermées, les permis de travail le soir et la nuit sont révoqués, les cours sur les métiers non-traditionnels sont terminés, la loi de l'impôt est modifiée.

Impacts des allocations familiales en 1945

Les impacts des allocations familiales fédérales sur les mères québécoises sont contradictoires: d'une part, elles leur accordent un droit économique au prix de l'instauration d'un discours hégémonique portant sur les mères ménagères; d'autre part, elles leur reconnaissent une compétence de gestion au sein de la famille, mais au prix de l'ingérence de l'État dans les foyers. La mère est par cette mesure intégrée formellement à une économie qui se modernise. La vision keynésienne prévaut: le foyer sera vu comme le lieu par excellence de la consommation des biens; il occupera en tant que tel une fonction économique vitale et la mère gèrera cette consommation.

Ce programme constitue une reconnaissance objective de la contribution des femmes au foyer et du travail de maternage comme éléments constitutifs de l'organisation du travail d'une société capitaliste. Les mesures qui accompagnent la Loi sur les allocations familiales conjuguées à ces discours serviront de base à l'émergence du modèle familial

hégémonique de l'après-guerre, dont le pilier est la mère-ménagère.

Malgré le discours réducteur portant sur le rôle des femmes au foyer et malgré des protestations, entre autres celles de l'élite cléricale québécoise s'opposant à la capacité des mères de gérer cet argent, une brèche vient de s'ouvrir. Même si les allocations familiales n'ont pas été conçues en tant que salaire à la ménagère, il s'agit d'un droit acquis que le gouvernement fédéral ne pourra retirer que très graduellement.

Les enquêtes menées au Québec de 1947 à 1951 démontrent que dans la grande majorité des cas, les mères sont les seules administratrices des chèques d'allocations familiales. Elles les utilisent sur le champ ou les déposent à la banque pour des besoins futurs, mais s'en servent exclusivement pour les enfants. Par ailleurs, d'autres enquêtes démontrent que ces prestations ont permis une augmentation du bien-être des familles ainsi qu'une amélioration de la condition économique et du budget familial. Cependant, l'apport financier de ces prestations ira en décroissant: si en 1945, elles représentent 25 % des coûts réels liés à l'entretien des enfants, à la fin des années cinquante, elles n'en représenteront plus que 10 %.

Le programme des allocations familiales marque par ailleurs une évolution dans le statut des enfants: on désire une prolongation de leur présence dans la famille, celle-ci représentant, croit-on, le meilleur environnement pour leur éducation et leur développement. Ainsi, le gouvernement fédéral se réserve le droit de suspendre les allocations pour un enfant de moins de 16 ans qui ne va pas à l'école et les suspend automatiquement lorsqu'un enfant travaille à salaire.

Les enquêtes menées deux ans après la mise en place des allocations familiales démontrent toutefois une amélioration de la vie des enfants quant à leur alimentation, au suivi des services médicaux, dentaires et optiques, à leur habillement, à leur fréquentation scolaire, etc. Le gouvernement a eu raison de faire confiance aux mères: l'utilisation que celles-ci font des chèques d'allocations familiales rencontre directement ou indirectement les conditions de ce programme ainsi que son objectif principal, le bien-être des enfants.

Si le gouvernement reconnaît les mères comme gestionnaires des allocations au nom des enfants, il reconnaît aussi les travailleuses sociales professionnelles comme responsable de l'application du programme auprès des mères et des institutions pour enfants. C'est ainsi que la mise en oeuvre du programme fédéral d'allocations familiales a favorisé l'essor de la profession du travail social chez les francophones. Au Québec, dans les années quarante, les travailleuses sociales étaient une centaine et toutes anglophones, en 1960 on en compte 600 dont les 2/3 sont francophones.

À partir de 1945, des bureaux régionaux destinés à l'administration des chèques (enregistrement des enfants, distribution, plaintes, enquêtes, restriction) sont ouverts dans chaque province. Dès 1946, le gouvernement fédéral négocie des ententes avec les provinces concernant la distribution des allocations familiales dans les institutions pour enfants. Une clause de cette entente stipule que l'administration et la gestion des allocations doivent être confiées à des travailleuses sociales professionnelles. Hayda Denault, directrice du Service familial de Québec en 1947, confirme que cette clause a été appliquée rigoureusement au Québec. C'est pourquoi elle en conclut que celle-ci *donna un élan formidable à la pratique du service social professionnel dans la Province de Québec*. En 1972, la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social fait le même constat.

Des ententes furent conclues entre le gouvernement fédéral et des organismes d'assistance sociale concernant l'administration des allocations familiales pour enfants en institutions. Les organismes qui recevaient les chèques pour les institutions devaient veiller à ce que l'argent dépensé par les institutions le soit selon les normes prescrites (pour chaque enfant individuellement) et non pas détournés à des fins institutionnelles. Ainsi, chaque enfant devait recevoir des vêtements, des soins défrayés à même le montant des allocations familiales versées en son nom. Les enquêtes menées auprès des institutions révèlent que dans la majorité des cas l'argent a bel et bien été dépensé pour l'enfant visé. Les effets sur les enfants sont très mesurables: vêtements à leur taille, bon équipement de sport et argent de poche.

Les travailleuses sociales participent également aux enquêtes menées à partir de 1947 auprès des familles sur l'utilisation des allocations. Malgré cette ingérence dans les familles, il semble que plusieurs mères ne perçoivent pas les visites des travailleuses sociales comme une usurpation de leur responsabilité parentale. Il s'agit d'une nouvelle forme d'encadrement pour les mères: l'encadrement administratif et professionnel remplace alors l'encadrement ecclésial.

Les allocations familiales en 1993

Depuis sa mise en place, en 1945, plusieurs modifications ont été apportées au programme fédéral d'allocations familiales. Jusqu'en 1974, à part l'instauration d'exemptions d'impôt et le relèvement des montants d'exemptions accordés, les allocations n'ont été ni indexées, ni augmentés de façon substantielle et leur importance a beaucoup diminuée par rapport au PNB, passant de 2,1 % en 1946-47 à 0,7 % en moyenne en 1974. De 1974 à 1984, les allocations vogueront de l'imposition, à la majoration, à l'indexation, à la désindexation, à la réindexation, à la diminution, au taux fixe, à l'indexation partielle.

En 1993, la situation et, par voie de conséquence, les impacts des allocations familiales, se sont radicalement transformés. L'État-Providence a connu un essor dans les années soixante/soixante-dix et un déclin à partir de 1980. En 1993, le Québec est devenu une société dite post-industrielle et technologique, connaissant un vieillissement de sa population, une baisse de la natalité, une augmentation de l'immigration, une multiethnicité, une augmentation de la présence des femmes aux études avancées et sur le marché du travail, de nouvelles formes de vie familiale, dont les familles monoparentales ayant pour chef une majorité de femmes. Ces transformations économiques, démographiques et sociales redéfinissent la pratique sociale.

En 1993, la réduction des ressources financières publiques, la privatisation de certains services sociaux, la pratique privée, la désinstitutionnalisation de différentes clientèles, la décentralisation des services sociaux, caractérisent la pratique du travail social. En fait, le travail social se retrouve à un carrefour d'alternatives.

Depuis janvier 1993, les mères canadiennes et québécoises ne reçoivent plus de chèques d'allocations familiales fédérales. Déjà en 1985, le gouvernement Mulroney, par le biais du projet de loi C-70, apportait des changements substantiels au programme des allocations familiales.

Une coalition québécoise de groupes de femmes se forme alors pour faire échec au projet de loi qui selon elle vise à plus ou moins terme la remise en question de l'universalité du programme. Lors du dépôt du budget fédéral en 1992, le gouvernement annonce le projet de loi C-80 qui prévoit le remplacement des allocations familiales par un nouveau programme sélectif. Ce projet de loi est adopté le 16 septembre et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1993.

Le programme de remplacement, la Prestation fiscale pour enfants, a pour objectif d'accroître et de cibler l'aide accordée. Il se base sur le principe de sélectivité et non plus sur celui de l'universalité. Concrètement, les allocations familiales fédérales représentaient en 1993 une part minime du budget familial. Mais pour certaines mères au foyer, il pouvait s'agir encore du seul montant qu'elles recevaient en leur nom. Pour les mères cheffes de familles monoparentales, en particulier pour celles qui reçoivent l'aide sociale, ce chèque mensuel avait une signification particulière: il leur permettait de «boucler les fins de mois».

En 1945, l'universalité du programme a mis toutes les mères sur un même pied: celui de mères au foyer. La nouvelle prestation fiscale pour enfants crée deux catégories de mères: celles qui ont un revenu familial élevé et qui ne recevront rien, et celles à faible revenu qui recevront davantage, mais qui devront partager la gestion de ces prestations avec leur conjoint, le cas échéant. On crée ainsi un concept de mère fortunée évalué sur la base du revenu familial plutôt que sur celui du revenu de la mère; dans plusieurs cas, c'est le revenu du conjoint seul qui sera considéré pour procéder aux calculs d'éligibilité.

Quant aux travailleuses sociales, la fin du régime fédéral d'allocations familiales n'aura pas véritablement d'impact sur elles. Depuis longtemps, elles ne s'occupent plus de la gestion des allocations en raison de la disparition des institutions pour enfants. En fait, les travailleuses sociales sont davantage touchées

par le désengagement de l'État des politiques sociales dans leur ensemble que par la fin de l'universalité des allocations familiales fédérales en particulier.

Conclusion

Les objectifs explicites du discours sur la nouvelle Prestation fiscale pour enfants se veulent les mêmes que ceux des allocations familiales en 1945: le bien-être des enfants et l'appui financier aux familles. Et tout comme en 1945, cette mesure répond à des impératifs économiques. Cependant, la fin de l'universalité des allocations familiales signifie la fin d'une reconnaissance symbolique, si minime soit-elle, de la contribution sociale et économique des mères et du maternage.

Avec la Prestation fiscale pour enfants, les femmes ne sont plus cataloguées comme mères au départ, mais bien en fonction de leur insertion sur le marché du travail ou de celle de leur conjoint. Cette politique ne règle certainement pas la question, à savoir, comment le soin et le coût des enfants devraient être assumés dans notre société, mais met en place un nouvel encadrement de ce travail dont les effets restent à mesurer.

LES TRANSFORMATIONS RÉCENTES DE L'HISTOIRE CONTEMPORAINE EN FRANCE

par François Dosse

(Extrait d'un article tiré de *La revue du M.A.U.S.S.* (mouvement anti-utilitariste en sciences sociales) nos 15-16, 1^{er} et 2^e trimestre 1992, pp. 176-193. Reproduit avec permission.)

Le retour du politique

Ce qui domine, c'est incontestablement le retour du politique qui avait été le grand domaine délaissé par la tradition des *Annales* qui considérait celui-ci comme relevant du singulier, de l'accidentel dont l'historien devait en scientifique se prémunir pour se consacrer, au contraire, à ce qui dure. À la généalogie du national selon Lavissee s'était substituée une

généalogie du social, souvent economiciste. On assiste aujourd'hui au contraire à un renouvellement certain de l'histoire politique dont l'initiateur en France fut René Rémond avec la publication de sa thèse, en 1954, *La Droite en France*. Aujourd'hui, autour de lui, de la Fondation nationale des sciences politiques et de l'université de Nanterre ou de l'Institut d'histoire du temps présent, une nouvelle histoire politique est née, riche des apports d'un dialogue fécond avec les autres sciences sociales, notamment avec les politicologues, la sociologie électorale, les juristes.

À cet égard, la publication récente, en 1988, d'un ouvrage collectif sous la direction de René Rémond, *Pour une histoire politique* (Le Seuil), est symptomatique de ce retournement de conjoncture historiographique. Les leçons de la nouvelle histoire ont été retenues par les auteurs des douze contributions de l'ouvrage. Le politique y est conçu en un sens élargi à l'étude des mots, des manifestations et des mythes fondateurs de l'imaginaire social et s'étaie d'une minutieuse attention aux fluctuations électorales. René Rémond constate: «L'histoire politique connaît un étonnant retour de fortune dont les historiens n'ont pas toujours perçu l'importance.»

Jean-Pierre Azéma dresse le panorama des conceptions de la guerre dans leurs rapports avec la rationalité et la violence. Les élections, les partis, les associations, les biographies, l'opinion, les médias, les intellectuels, les idées politiques, les mots, la religion dans son rapport au politique, les relations entre politique intérieure et extérieure sont tour à tour étudiés par René Rémond, Serge Bernstein, Jean-Pierre Rioux, Philippe Levillain, Jean-Jacques Becker, Jean-Noël Jeanneney, Jean-François Sirinelli, Michel Winock, Antoine Prost, Aline Coutrot et Pierre Milza. Il en résulte que le politique irrigue de nouveau le champ historique, mais avec un regard nouveau, et comme lieu de gestion de la société globale, non pas comme sous-continent déconnecté de l'histoire sociale. L'extension du politique au champ de l'imaginaire a eu comme pionnier l'oeuvre de Maurice Agulhon, avec son concept clé de sociabilité¹. Définie comme une «aptitude à vivre en groupe et à consolider les groupes par la constitution d'associations volontaires» par Maurice Agulhon, la sociabilité a permis d'offrir un vaste champ nouveau à la recherche, qu'illustre la parution récente

1. M. AGULHON, *La République au village*, Le Seuil, Paris, 1979.