

TABLE DES MATIERES

AVANT –PROPOS	2
PREMIERE PARTIE - QUESTIONS DE DEFINITION, CARACTERISTIQUES DEMOGRAPHIQUES ET SOCIALES DES FAMILLES MONOPARENTALES EN EUROPE	6
I. LES FAMILLES MONOPARENTALES EN EUROPE : QUESTIONS DE DÉFINITION	6
A. La monoparentalité : une construction sociale.....	6
B. Les difficultés de construction d'une définition unifiée en Europe.....	10
II. LES FAMILLES MONOPARENTALES EN EUROPE : DES REALITES VARIEES	14
A. Des familles monoparentales de plus en plus nombreuses mais inégalement représentées	14
B. Les caractéristiques démographiques des familles monoparentales	16
III. MONOPARENTALITE ET PAUVRETE DANS L'UNION EUROPEENNE	22
A. Pauvreté économique et situation sur le marché de l'emploi	22
B. Une plus grande fréquence de la pauvreté des conditions de vie.....	25
C. La pauvreté des enfants.....	29
DEUXIEME PARTIE - EVOLUTION DES POLITIQUES SOCIALES EN DIRECTION DES FAMILLES MONOPARENTALES EN EUROPE	36
I. LA DISPARITE DES REPONSES A L'EHELLE EUROPEENNE.....	40
A. Allocation pour les parents isolés	40
B. Avances sur pension alimentaires.....	42
C. Allocations de garde d'enfants	44
II. COMMENT ONT EVOLUE LES POLITIQUES SOCIALES A DESTINATION DES MENAGES MONOPARENTAUX ? DEUX TRAJECTOIRES EXEMPLAIRES.....	46
A. Royaume-Uni : De l'assistance à la responsabilisation des pères (1945-1995) – de la responsabilisation des pères à la mise au travail des mères (1997-2003).....	47
B. France : un dispositif intégré sur la longue durée	55
III. FAVORISER L'ACCES A L'EMPLOI : UNE TENDANCE EUROPEENNE	63
A. Tendances en matière d'emploi	63
B. Favoriser l'emploi des familles monoparentales : Une tendance convergente des politiques publiques en Europe ?	67
C. Aider les parents isolés à accéder à un travail rémunéré	70
IV. CONCLUSION	72
BIBLIOGRAPHIE.....	73

AVANT –PROPOS

Réalisée dans le cadre des travaux de la Commission technique des allocations familiales de l'Association Internationale de Sécurité Sociale (AISS), sur le thème « La protection sociale des familles monoparentales », cette « recherche sur les aspects de définition, de droit et de politiques publiques pour ce qui concerne la monoparentalité en Europe » se présente en deux parties.

La première, réalisée par Raymonde Séchet, Laurence Eydoux, Olivier David¹, recense les différentes définitions et appréciations de la monoparentalité, selon les pays et dans les textes des instances de l'Union européenne. Il présente également les évolutions statistiques en lien avec l'identification et la variation des situations, les dimensions du problème, les liens avec la pauvreté.

La seconde, traitée par Claude Martin², avec la collaboration de Jane Millar³, décrit, analyse, évalue les politiques (prestations monétaires, équipements et services) mises en œuvre, en insistant sur le caractère plus ou moins « spécifique » ou « global » du mode de traitement selon les pays.

Les deux approches qui se complètent parfaitement, donnent une expertise à la fois en termes de conceptualisation critique de la notion de famille monoparentale, et de traduction de ces concepts dans le domaine politique. Ces deux axes d'approche balayent l'ensemble des pays de l'Union européenne et de leurs politiques depuis ces trente dernières années.

CARACTERISTIQUES DEMOGRAPHIQUES ET SOCIALES

La notion de famille monoparentale est une construction sociale.

Elle permet de désigner une catégorie statistique, d'adapter le droit et les institutions, et d'assurer la protection des personnes par le biais des politiques des Etats. Elle apparaît comme catégorie statistique⁴ en 1982 en France et en 2001 en Italie pour le recensement de population, les naissances hors mariage étant associées à la monoparentalité.

En même temps, la prise en compte de la cohabitation hors mariage, la législation sur le divorce, la reconnaissance des formes familiales, les inflexions de l'Europe du Nord privilégiant l'intérêt des personnes plus que l'institution familiale, l'évolution des conceptions culturelles et culturelles de la famille et des politiques, contribuent à accentuer l'ambivalence des représentations des familles monoparentales. Elles sont considérées soit comme les autres familles, soit comme ayant droit à une attention particulière. Les familles monoparentales se caractérisent par des critères juridiques (couples cohabitants avec enfants), démographiques (absence de conjoint) distinguant les situations de jure (pas de partenaire) et de facto (absence de longue durée du conjoint). Les critères économiques sont déterminants lorsque la femme est chef de ménage et apporte la part la plus importante des ressources. La sociologie de la famille a largement contribué à l'évolution de la compréhension collective levant ainsi la stigmatisation et facilitant la prise en compte des diverses formes familiales, le lien parental prédominant sur le lien conjugal, et les rôles économiques et domestiques étant parfois redistribués.

La monoparentalité est de plus en plus une séquence de vie. Trois caractéristiques démographiques contribuent à ces transformations : le déclin du veuvage, sauf dans les pays méditerranéens, la progression des séparations et des divorces, le fort développement des naissances hors mariage et de la cohabitation.

1 UMR CNRS 6590, Université Rennes 2

2 LAPSS Ecole Nationale de Santé Publique, Rennes

3 Université de Bath, Royaume Uni

4 En 1960 au Canada, et en 1970 en France. L'API créée en 1976 contribue à la reconnaissance des célibataires et divorcés.

La démographie de la monoparentalité en Europe.

Les familles monoparentales sont de plus en plus nombreuses dans tous les pays européens. Elles correspondent à des réalités différentes, et sont inégalement représentées. La structure des ménages monoparentaux dans l'Union européenne se répartit entre : célibataires : 21 %, veufs : 22 %, séparés ou divorcés : 57 %, 84 % sont des femmes. En 1996, d'après Eurostat⁵, la proportion de familles monoparentales par rapport à l'ensemble des familles varie de 23 % au Royaume Uni, 19 % au Danemark, Belgique, Finlande. En France leur nombre évolue de 9,4 % en 1975, 10,2 % en 1982, 13,2 % en 1990, 18 % en 1999. L'évolution s'est traduite de façon différenciée selon les pays : avec une forte augmentation au Royaume Uni et en France dans les années 1990, et plus récentes en Europe du Sud. Le nombre des enfants vivant dans une famille monoparentale progresse partout en Europe, et ce, d'autant plus en fonction de leur âge : en France la proportion passe de 9 % pour les 0-2ans à 19 % pour les 18-24 ans. Plus les enfants sont jeunes, plus ils vivent avec leur mère, plus ils sont âgés, plus ils vivent avec leur père.

LA PAUVRETE DES FAMILLES MONOPARENTALES

Les analyses considèrent que monoparentalité, divorce ou séparation sont facteur de pauvreté et de risque. Eurostat estime leur revenu inférieur de 11 % à celui des ménages avec enfants d'un seul actif, et de 23 % par rapport à celui de l'ensemble des ménages avec enfants. Une famille monoparentale sur quatre est pauvre en Europe. Cette proportion est plus importante en Allemagne et en Grande Bretagne, moindre en Europe du Sud du fait des solidarités familiales. Les revenus sociaux représentent en moyenne 34 % des ressources des familles monoparentales. Le taux d'activité des mères isolées est de 68 % contre 61 % pour les autres mères : il est de 90% en Suède, et entre 50 et 70 % dans les autres pays, de 51 % en Grande Bretagne contre 61 % des autres mères.

Des surcoûts sont générés par cette situation : ces familles sont davantage aux prises avec les difficultés de temps, de transport. En France un enfant pauvre de moins de 18 ans sur quatre vit avec un seul parent contre un sur huit enfant non pauvre. Les aspects non économiques interagissent avec un moindre accès aux soins et à la santé, à la scolarisation, les difficultés scolaires, et des problèmes psychologiques liés à l'absence du père. Les liens avec la pauvreté, les modes de vie, le logement, la gestion du temps, l'emploi, le transport, l'impact sur les enfants, le moindre réseau familial, ont un effet cumulatif de difficultés, accentuant la vulnérabilité.

Les dispositifs et les modes de traitement en Europe : la disparité des réponses.

9 pays sur 18 ont créé un dispositif spécifique, dont 5 une prestation : Irlande, Islande, Lichtenstein, France (API), Norvège (conditionnée à une formation). Danemark, Grèce, Italie, Autriche, Finlande prévoient des majorations pour les familles en difficultés⁶. 11 pays ont mis en place un dispositif d'avances sur pension alimentaire dont 8 dans le cadre de la politique familiale : Danemark, France, Islande, Luxembourg, Norvège, Autriche, Finlande, Suède. 2 hors de ce cadre : Lichtenstein, Allemagne.

⁵ Un nouvel outil, le EU-SILC (Statistiques sur le revenu et les conditions de vie) va remplacer le PCM (Panel Communautaire des Ménages) mis en place par Eurostat en 1994, avec l'harmonisation des recensements généraux des Etats. Le PCM en 1994, 1997, 2000 réunit les données sur le revenu, le logement, le travail. Le nouvel outil a pour objectif d'éradiquer la pauvreté sur la base d'indicateurs communs pour une meilleure compréhension de l'exclusion sociale. L'enjeu est d'identifier ces indicateurs en Europe. Le débat porte sur l'identification des situations de cohabitation et sur le critère d'âge des enfants.

⁶ Grilles de synthèse des dispositifs en faveur des familles monoparentales en difficulté, en lien avec l'accès à l'emploi, selon les pays : allocation pour les parents isolés pages 43/44; avances sur pensions alimentaires pages 45/46 et allocation de garde d'enfants pages 48/49.

Analyse comparative entre le Royaume Uni et la France

Au Royaume Uni, pour compléter les faibles revenus, le *Finer Committee* met en place le *Supplementary Benefit (SB)* en 1969, qui deviendra le *Family Income Supplement (FIS)* puis le *Family Credit*. A partir de la mise en œuvre de cette politique, associée à la réforme du divorce (facilitation du consentement mutuel), le nombre des divorces a fortement augmenté, et la dépendance des mères seules à l'égard du système redistributif s'est amplifiée.

En même temps est créée une prestation de revenu garanti, le *Guaranteed Maintenance Allowance (GMA)* dont l'objectif est la sortie de la dépendance, et d'assurer l'équité avec les ménages biparentaux à faibles revenus. Il se compose de 2 volets : un pour l'enfant, et un pour l'adulte, soumis à condition de ressources et dégressif.

En 1989, le *Children Act* affirme le modèle familial traditionnel, basé sur l'autorité parentale, en instituant le principe des obligations alimentaires à la charge des pères. En 1998 des politiques sociales actives *Active Welfare State* favorisent le retour sur le marché du travail, accompagné de mesures de garde de la petite enfance, le recours aux grands-parents, et associent les travailleurs sociaux. La politique d'emploi intègre ces principes qui visent la lutte contre la pauvreté des enfants.

En 2003, trois orientations sont prises :

- la *National Childcare Strategy* prend en charge l'enfant en créant modes d'accueil et équipements,
- la *Neighbourhood Childcare Initiative* attribue des ressources supplémentaires aux zones défavorisées et précaires,
- le *Childcare Tax Credit* est un crédit d'impôt destiné aux parents pour la garde des enfants ; il est lié au *Working Tax Credit*, supplément de salaire pour les bas salaires.

La France se caractérise par un dispositif intégré depuis 1970 avec plusieurs objectifs :

- une politique extensive d'accueil de la petite enfance pour favoriser l'accès à l'emploi des mères,
- un revenu de remplacement pour les parents isolés les plus pauvres : allocation d'orphelin créée en 1970 étendue en 1975 aux enfants de divorcés en difficulté, API créée en 1976 pour garantir un revenu ou « salaire maternel » pendant un an proche du SMIC de l'époque,
- la compensation des pensions alimentaires non honorées : avance sur pension alimentaire créée en 1981 devenue ASF en 1984.

L'API protège la transition entre la situation de mère au foyer et celle de mère active ; l'enjeu est l'accès au travail, avec une orientation redistributive. Elle bénéficie en 2000 à 12 % des familles monoparentales, soit 169 000 familles, la plupart des allocataires ayant moins de 30 ans. A l'ASF est associé l'accompagnement social des CAF. En 2000, 593 000 familles en bénéficient.

Les hypothèses de convergence en Europe : pour le retour au travail. Favoriser l'emploi.

Les mères monoparentales travaillent plus souvent que les autres. En France, en Belgique, les taux d'emploi des mères isolées ont diminué, ils sont restés stables en Allemagne et en Suède, alors qu'ils ont augmenté dans tous les pays européens. En Autriche, Grèce, Italie, Luxembourg, Portugal, Espagne, plus de la moitié des mères isolées sont au chômage. En Belgique, France, Allemagne, plus de la moitié travaillent.

Ces différences traduisent les impacts des politiques familiales (droits en matière de maternité, congés parentaux, services liés à la petite enfance), et des changements dans les structures démographiques (moins de jeunes mères avec de jeunes enfants). D'après les analyses, plus les services publics sont généreux et universels, plus les taux d'emploi sont importants. Pays Bas, Royaume Uni, Norvège, avaient pour objectif d'améliorer le niveau d'emploi des parents isolés. En Grande Bretagne, les parents isolés avec des enfants de moins de 16 ans sont éligibles à un soutien financier. Dans d'autres pays, ils n'ont ni soutien financier, ni possibilité d'accès à des équipements d'accueil des jeunes enfants, ce qui ne facilite pas le retour au travail.

En général, les parents isolés qui travaillent vivent dans de meilleures conditions que ceux sans emploi. La tendance à l'activation des politiques sociales est soutenue par les institutions européennes.

Il reste bien des questions non résolues sur les comportements sociétaux et sur les effets indirects des politiques. L'attention est attirée sur la tonalité idéologique des débats s'agissant des familles monoparentales et plus largement des liens entre transformations de la famille et définition de l'action publique. Des perspectives se dessinent de fait dans tous les pays européens pour tirer les familles vers l'emploi, y compris la Grande Bretagne qui après trois décennies d'une politique d'assistance, vient d'inverser sa stratégie pour responsabiliser les pères, favoriser l'autonomie des mères par des mesures facilitant l'emploi.

Il se dessine aussi des effets surprenants, où les politiques en œuvre dans certains pays « déteignent » sur les comportements des autres, tels que l'égalité entre hommes et femmes dans les pays du Nord, la solidarité familiale dans les pays du Sud, les valeurs attachées au projet familial et à la famille, au couple, au mariage, aux naissances hors mariage, au travail, aux structures familiales dans les diverses régions de l'Union.

Même si des différences caractérisent les pays, notamment avec des décalages dans le temps, on assiste de fait à une relative évolution vers l'harmonisation des politiques sociales en Europe.

Christiane Crépin
CNAF, pôle Recherche et Prospective

**PREMIERE PARTIE - QUESTIONS DE DEFINITION, CARACTERISTIQUES
DEMOGRAPHIQUES ET SOCIALES DES FAMILLES MONOPARENTALES EN EUROPE**
Olivier David, Laurence Eydoux, Raymonde Séchet - UMR CNRS 6590, Université Rennes 2

Cette première partie comporte trois volets :

- *un recensement critique des différentes définitions et appréciations de la monoparentalité dans les pays et dans les textes des instances de l'Union Européenne,*
- *une présentation des évolutions statistiques portant sur les données démographiques (identification et variation des situations),*
- *les liens entre monoparentalité et pauvreté.*

Pour réaliser ce travail, différents contacts ont été établis avec Eurostat à Bruxelles : Jukka PIIRTO, Anne CLEMENCEAU, Christine WIRTZ, Aarno LAIHONEN

ainsi qu'avec :

Catherine ZEHNER, datashop INSEE, à Paris.

La collecte des données démographiques a été réalisée à la bibliothèque de l'Institut National d'Etudes Démographiques.

Ont participé à l'étude :

- *Olivier DAVID, Chercheur, UMR 6590 « Espaces géographiques et sociétés », Maître de Conférences à l'Université Rennes 2,*
- *Laurence EYDOUX, Docteure en Géographie, UMR 6590 « Espaces géographiques et sociétés »,*
- *Raymonde SECHET, Chercheuse, UMR 6590 « Espaces géographiques et sociétés », Professeure à l'Université Rennes 2.*

I. LES FAMILLES MONOPARENTALES EN EUROPE : QUESTIONS DE DÉFINITION

A. LA MONOPARENTALITE : UNE CONSTRUCTION SOCIALE

1. De la famille aux familles monoparentales

Pour le sens commun la famille est une réalité d'évidence vécue au quotidien. Elle recouvre pourtant des situations multiples et variables selon les contextes. De ces différences dans les approches de la famille découlent des lectures variées des familles monoparentales. On considérera, comme L. Hantrais & M.-T. Letablier (1996), que la construction de la famille relève des statistiques, du droit et des institutions, mais aussi des politiques que les États mettent en œuvre pour assurer la protection des personnes et pour maintenir ou renforcer la cohésion sociale, ou encore des sciences sociales.

En tant que construction statistique, la famille est une catégorie classificatoire qui fonctionne comme outil de description et de prescription (Hantrais & Letablier, 1996). La définition retenue ne peut se comprendre que dans le contexte social, culturel, politique, de sa construction. Dans les différents pays d'Europe et d'Amérique du Nord, les notions de familles et de ménages ont été élaborées au dix-neuvième siècle pour les besoins des recensements. La catégorie de référence a d'ailleurs moins été la famille que le ménage, qui peut lui-même être défini par l'unité budgétaire (*housekeeping unit*) ou par l'unité de résidence (*household dwelling*).

Les définitions ont été revues, affinées, adaptées en fonction des évolutions contextuelles – c'est ainsi que la notion de famille monoparentale n'a été introduite dans le recensement de la population italienne qu'en 2001 alors qu'elle l'a été dès 1982 en France, où la progression des naissances hors mariage et des familles monoparentales a été plus importante et plus précoce. On verra que, pour l'Union européenne, les besoins d'harmonisation et de standardisation statistique ont favorisé la mise en convergence des définitions.

Les incitations à l'harmonisation n'ont cependant pas suffi à réduire les écarts dans les définitions nationales, notamment parce que ceux-ci sont inhérents aux différences d'appréhension de la famille et aux modalités de sa construction institutionnelle. Dans de nombreux États, les constitutions reconnaissent la famille comme une institution sociale fondamentale qui mérite protection. Certaines peuvent légitimer la division du travail au sein de la famille. L. Hantrais & M.-T. Letablier (1996) citent l'Irlande dont la constitution précise que les mères ne devraient pas être obligées, par des nécessités économiques, d'exercer un emploi qui les éloignerait de leurs tâches domestiques, et où l'engagement au respect du mariage a entravé la légalisation du divorce, et donc freiné la reconnaissance de la normalité des familles monoparentales.

Les législations ont largement évolué vers des approches plus égalitaires et libérales : les changements dans la législation en matière de divorce, la prise en compte de la cohabitation hors mariage marquent une rupture par rapport à une économie générale de la normativité qui était inapte à saisir les situations de monoparentalité autrement que rapportées au modèle de la famille complète ou "normale". Reconnaisant la pluralité des formes familiales, les révisions des définitions légales de la famille dans les pays d'Europe du Nord sont allées dans le sens d'une protection des intérêts de la personne plutôt que de ceux de l'institution familiale (Büttner, 2002). En Italie, les normes législatives et administratives, et, en conséquence, les pratiques des travailleurs sociaux, témoignent d'une très relative prise de distance à l'égard du religieux (Kyllönen, 1998).

Des définitions institutionnelles dépendent largement les droits de la famille, ainsi que la prise en compte de sa structure dans le système fiscal et de protection sociale. L'acteur politique contribue à la formulation de définitions de la famille et des ménages par le biais des politiques publiques. Les conceptions qui sous-tendent les politiques familiales varient en fonction des traditions culturelles, des jeux d'acteurs qui interviennent dans les politiques familiales et s'expriment sur la famille, et des changements politiques : « L'éligibilité des familles en matière de droits sociaux soulève des questions relatives à la reconnaissance officielle des familles non conventionnelles, d'une part, et à la capacité des États d'influer sur les structures familiales en privilégiant certaines formes familiales par rapport à d'autres, d'autre part » (Hantrais & Letablier, 1996). A. Drieskens cite comme anecdotique la nomenclature française des ménages qui distingue désormais les couples avec ou sans enfants, et les familles monoparentales, qui sont les seules à porter officiellement le titre de "familles".

La tendance à l'élargissement des droits des familles monoparentales a contribué à légitimer une réalité ancienne mais stigmatisée car en contradiction avec la famille fondée sur les liens du mariage. La diversité des conditions d'ouverture des droits montre l'ambivalence des représentations. Soit les familles monoparentales sont traitées comme les autres familles au sein des politiques familiales et ne sont pas construites en tant que catégorie spécifique d'allocataires. Soit elles entrent dans des catégories ayant droit à l'assistance et sont désignées comme des cas particuliers. De plus en plus, les droits individuels, en l'occurrence ceux des enfants, prévalent sur ceux de la famille, c'est-à-dire du parent.

Les sciences sociales, et plus particulièrement la sociologie de la famille, ont contribué à la construction des définitions des familles monoparentales, à l'évolution des interprétations et à la proposition de modèles de compréhension de comportements en profonde évolution. Depuis les années 1950, les changements dans les comportements ont été tels que la stigmatisation de toutes les formes d'écart à la norme familiale dominante s'est estompée. Les chercheurs se sont donc progressivement affranchis du modèle fonctionnaliste qui posait la famille comme une cellule

constituée d'un couple marié avec des enfants et caractérisée par la division sexuée des rôles (coexistence au sein de la famille d'un rôle économique, assuré par le père (le *breadwinner*, pourvoyeur de ressources), et d'un rôle domestique, assumé par la mère, pour proposer de nouvelles conceptualisations prenant en compte la diversité des formes familiales.

Les courants féministes nord-américains et européens (Kate Millet, Germaine Greer, Simone de Beauvoir) ont souligné l'origine économique du statut d'infériorité des femmes et de la subordination qui découle de leur affectation prioritaire aux tâches domestiques. La conceptualisation de la famille en tant qu'unité de production a permis de repenser la nature du travail domestique pour le réévaluer en tant que travail productif. L'accent a été mis sur le double rôle des femmes, qui pèse particulièrement sur les mères seules avec enfants.

Forme de famille à part entière, la famille monoparentale « réussit son intégration dans des représentations de la famille désormais diversifiées » (Martin-Papineau, 2001). Dans cette conceptualisation de la pluralité des modèles familiaux, Jan Trost (1988) a proposé la notion de « familles-trait-d'union » dans laquelle le lien parental serait prédominant sur le lien conjugal : cette famille s'affranchit de la référence aux liens du mariage et met en avant le lien biologique entre parent et enfant, qu'il y ait ou non unicité du logement et quel que soit le mode institutionnel. La garde conjointe après la rupture du lien conjugal fait alors perdre son sens à la notion de famille monoparentale définie juridiquement par la présence d'un seul parent.

2. La diversité des critères d'observation

Si, pour le sens commun, il va de soi qu'un monoparent est un père ou une mère vivant seul(e) avec son ou ses enfants, la présentation de la diversité des conceptualisations de la famille a montré qu'il n'est pas évident de savoir qui peut effectivement être considéré comme parent seul. La monoparentalité ne s'observe pas sur les mêmes bases selon que sont retenus des critères juridiques de statut matrimonial, des critères démographiques, des critères économiques ou encore des critères subjectifs.

Le critère juridique définit la famille par le mariage et exclut la cohabitation. Les naissances hors mariage sont alors un facteur important de constitution de familles monoparentales. Ainsi, dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, la part des naissances vivantes hors mariage dans le total des naissances vivantes est passée de 9,6 % en 1980 à 28,4 % en 2000, avec des niveaux compris entre 4,1 % en Grèce et 55,3 % en Suède. La progression a été particulièrement sensible en France : les naissances hors mariage sont passées de 11,4 % en 1980 à 42,6 % en 2000 (Eurostat, 2001). Des familles monoparentales au regard du critère juridique sont en fait des couples cohabitants avec enfant(s).

Conséquence de la sécularisation de la société et de la montée de l'individualisme, « le déclin de la signification du mariage » (Bumpass, 1994) s'exprime par le refus de toute union légale mais aussi par une remise en cause de l'engagement à vie, c'est-à-dire une montée du divorce. Avec cette dissociation entre mariage et vie sexuelle, le mariage n'est plus une condition nécessaire à la maternité ; le partage du même logement par des couples non mariés et les naissances hors mariage deviennent possibles. La cohabitation correspond à des situations variées : union éphémère, prélude au mariage, union stable mais non institutionnalisée par un mariage et qui ne le sera pas. L'accroissement du nombre de familles dans lesquels les parents ne sont pas mariés invite à préférer, pour l'observation des familles monoparentales, le critère démographique au critère juridique. Les prises de position contre la fraude pour l'attribution d'aides ou d'avantages fiscaux accordés aux familles monoparentales⁷ vont dans le même sens d'une prééminence à accorder à ce critère démographique, qui, outre le fait que cela peut témoigner d'un attachement à une norme familiale traditionnelle, permettrait de réduire le nombre des bénéficiaires, et donc les coûts...

⁷ Dans ce cas, c'est moins l'illégitimité et les naissances hors mariage qui sont critiquées que le refus du mariage.

Le critère démographique qui définit la famille monoparentale par l'absence de conjoint, c'est-à-dire le plus souvent par l'absence d'hommes, suppose l'établissement d'une distinction entre familles monoparentales *de jure* et familles monoparentales *de facto* (Fuwa, 1999). Dans le premier cas, il n'y a pas de partenaire légal ou de concubin ; dans le second, l'homme est absent pour une longue durée (emprisonnement par exemple). Des familles avec parents mariés ou cohabitants fonctionnent alors comme des familles monoparentales. La femme, qui doit assurer l'entretien au quotidien de la famille, est dans une situation de chef de ménage avec enfants.

La prééminence donnée au critère juridique peut occulter des familles monoparentales de fait, notamment lorsque le divorce est long et coûteux. Ainsi des personnes chefs de famille et de ménage, officiellement mariées mais vivant seules avec des enfants, ne seront pas considérées comme familles monoparentales dans les statistiques.

Le recours au critère économique repose sur une relative confusion entre familles monoparentales féminines et ménages dirigés par une femme, mais il permet de tenir compte des contraintes qui pèsent plus particulièrement sur les femmes. Ce critère considère qu'une famille est dirigée par une femme dès lors qu'elle est le principal pourvoyeur de ressources du ménage, qu'il y ait homme ou non. Toutefois, si sa conceptualisation est aisée, la mise en œuvre de ce critère économique est difficile, surtout si elle prétend ne pas seulement prendre en compte les revenus et aspire à intégrer la totalité des aspects de la contribution des femmes à la reproduction de la famille. Il n'existe pas, en effet, de mesure de la valeur des activités domestiques non rémunérées autre que leur durée (Fuwa, 1999). Il est vrai que le manque de temps consécutif au double rôle et à la double journée des femmes pèse plus encore pour celles qui assument seules la charge familiale. Des ménages dirigés par une femme peuvent donc ne pas être des familles monoparentales au sens démographique ou juridique.

Alors que le critère juridique définit le chef de ménage (*household headship* ou *householder*) par la localisation sur le même individu du droit à l'autorité et de l'apport de revenus, le critère économique établit une distinction entre statut et entretien de la famille (*female-maintained households*) (Gammage, 1999). Mais inversement, il existe des familles monoparentales *de jure* où les revenus monétaires viennent surtout de l'extérieur (pensions alimentaires versées par le père ou la mère). On voit bien là la nécessité de croiser les critères pour avoir une idée exacte de l'ampleur de la monoparentalité et pour apprécier réellement la nature des contraintes qui pèsent sur le parent seul.

Le critère subjectif repose sur la déclaration de la personne elle-même. Il réfère aux conceptions de la parentalité et est fonction des représentations culturelles en matière d'autorité dans la prise de décisions, de droit de propriété des biens, etc. L'autodéclaration subit donc le filtre des normes sociétales et des principes qui conditionnent les représentations du rôle des hommes et des femmes en tant qu'acteurs économiques, pourvoyeurs de revenus, fournisseurs de soins, responsables de l'éducation des enfants (Gammage, 1999). Le concept d'unité conjugale de Trost fait perdre son sens à la notion de famille monoparentale : le père contribue effectivement à la garde et à l'éducation des enfants ; ceux-ci partagent leur temps entre deux unités résidentielles ; la mère peut cohabiter sans qu'il y ait unité budgétaire et responsabilité du nouveau conjoint à l'égard des enfants. C'est pourquoi, dans son étude sur les stratégies locales de subsistance des mères seules, Claudia Gardberg Morner (2000) a rencontré des mères suédoises qui, bien que vivant avec un nouveau conjoint, voire étant (re)mariées, ont souhaité être considérées comme mères seules : leur argument est que les ressources économiques de la famille recomposée sont séparées, que l'homme n'a aucune responsabilité à l'égard d'un enfant qui n'est pas le sien, et qu'il existe un vrai père qui doit assumer financièrement même s'il n'a que des contacts irréguliers avec son enfant.

Au total, les critères juridique, économique, démographique ne coïncident que pour les femmes avec enfants qui n'ont jamais été mariées et ne vivent pas dans un ménage complexe ou une famille élargie, c'est-à-dire une petite partie des familles monoparentales européennes d'aujourd'hui. La croissance des recompositions familiales et des ruptures multiplie les situations

dans lesquelles il est difficile de dire précisément qui s'occupe des enfants et qui subvient à leur entretien. D'autant que l'existence du second parent est occultée dans les approches statistiques centrées sur le ménage et l'unité de résidence (Algava, 2002).

B. LES DIFFICULTES DE CONSTRUCTION D'UNE DEFINITION UNIFIEE EN EUROPE

La diversité des formes de monoparentalité à l'échelle internationale nous a déjà permis de montrer la difficulté de définir l'expression famille monoparentale (David et al., 2002). Le travail à l'échelle européenne n'enlève rien à cette complexité, même si les différentes études proposées sur ce sujet s'appuient généralement sur les données statistiques élaborées par Eurostat. En effet, le cadre communautaire offre la possibilité de collecter des données sur l'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne, avec un cadre minimal d'harmonisation, pour garantir une réelle comparaison entre les différents pays. Cette volonté n'écarte pas des subtilités nationales dans les définitions de la monoparentalité, qui rendent complexe l'appréhension du phénomène. Pour dépasser cette limite, un outil original a néanmoins été mis en place par Eurostat afin de produire des données fiables à l'échelle de l'Union : le Panel Communautaire des Ménages (European Community Household Panel).

1. Le Panel Communautaire des Ménages : contenu, méthodes et limites

En 1987, une directive européenne⁸, relative à la synchronisation des recensements généraux de la population des différents Etats membres, jetait les bases d'un nouvel outil communautaire, capable de fournir des données statistiques fiables, détaillées et comparables sur la population, l'emploi et les ménages. La première étape consécutive à cette décision a été l'harmonisation des recensements généraux organisés par chacun des pays de l'Union Européenne, tant sur le plan des dates que sur celui du recueil des données, pour qu'un certain nombre de caractéristiques démographiques, économiques et sociales des individus, des ménages et des familles soient homogènes aux niveaux national et régional.

A partir de 1994, Eurostat met en place le Panel Communautaire des Ménages (PCM), en concertation avec les Instituts Nationaux de la Statistique, pour répondre à un besoin de données homogènes sur les conditions économiques et sociales de l'Union Européenne. C'est un programme très important, entièrement piloté et financé par Eurostat, qui concerne tous les pays de la communauté européenne sauf la Suède. La forme et le contenu sont classiques, puisqu'il s'agit d'une enquête auprès des ménages, sur la base d'un questionnaire harmonisé, permettant de garantir la comparabilité des données entre les Etats membres. Dans un même ordre d'idées, toutes les méthodes de traitement sont identiques. Plusieurs vagues successives ont été programmées, sur une durée de 3 années chacune, en 1994, 1997 et 2000.

C'est un outil relativement unique au monde, dans la mesure où il permet de réunir des données cohérentes sur un ensemble géographique assez vaste. Il couvre un éventail de thèmes relativement important et sous un angle multidimensionnel, dans des domaines clés de la vie économique et sociale des ménages européens : le revenu, le logement et le travail. La normalisation méthodologique et l'harmonisation des procédures de traitement fournissent des garanties réelles de comparaison entre les Etats membres. Enfin, la base de données est longitudinale, ce qui permet des analyses diachroniques tout à fait intéressantes pour observer, comprendre et analyser les variations temporelles et structurelles des conditions économiques et sociales à l'échelle européenne. Le PCM occupe donc une place intéressante dans l'outillage statistique communautaire.

Toutefois, la mise en œuvre de ce programme s'accompagne d'un certain nombre de difficultés opérationnelles non négligeables, qui ont entraîné Eurostat et les Etats membres à concevoir un

⁸ Directive 87/287/CEE du Conseil du 26 mai 1987 relative à la synchronisation des recensements généraux de la population en 1991, in Journal Officiel n° L143 du 03/06/1987, p.0033-0033.

nouvel outil commun. Les trois vagues successives se sont accompagnées de modifications sensibles, qui ont complexifié l'utilisation des données. Certains pays ont revu les bases de leur participation au PCM, soit en se retirant de l'enquête harmonisée et en proposant d'établir des données sur la base d'enquêtes par panel déjà réalisées au plan national, soit en modifiant les méthodes de collecte des données. Ces évolutions, qui concernent quand même le tiers des Etats membres en 1999 (Allemagne, Luxembourg, Royaume-Uni, Finlande, Suède) nuisent considérablement à la comparabilité des données. Les priorités de collecte statistique de chacun des Etats membres ont pris le pas sur la volonté d'harmonisation européenne. Il faut ajouter à cela une réelle difficulté de transmission des résultats. Les données recueillies en 1997 n'ont été disponibles qu'en 2001, dans un délai de 41 mois, ce qui laisse perplexe quant à la valeur des données diffusées, notamment dans les champs thématiques retenus pour l'enquête. C'était tout de même mieux que les résultats des recensements généraux de chaque Etat, puisqu'il est actuellement impossible d'obtenir des sources postérieures à 1990-1991 auprès des services d'Eurostat, en ce qui concerne les familles monoparentales.

Dans ces conditions, les pays membres ont décidé de remplacer l'outil PCM par un nouvel instrument, intitulé EU-SILC (Statistiques sur le revenu et les conditions de vie), et appelé à devenir la future référence à l'échelle européenne. Deux grandes priorités lui ont été assignées, pour mettre fin aux griefs à l'encontre du PCM : qualité des données (comparabilité et actualité) et souplesse de mise en œuvre. « Plusieurs raisons sont à l'origine de ce changement. La plus importante est la nécessité d'adapter le contenu et l'actualité de l'instrument aux nouveaux besoins politiques, notamment après les sommets de Lisbonne et de Nice. Ces sommets ont mis l'accent sur la nécessité d'éradiquer la pauvreté et ont appelé à une meilleure compréhension de l'exclusion sociale sur la base d'indicateurs arrêtés d'un commun accord » (Clémenceau & Wirtz, 2001). A suivre...

Ainsi, plus concrètement et en attendant ce nouvel outil, le PCM est la seule source disponible, à côté des recensements généraux de la population des Etats membres, pour pouvoir comparer les données relatives à la monoparentalité à l'échelle européenne. Il est toutefois important de préciser les concepts utilisés dans les définitions d'Eurostat. Un ménage regroupe toutes les personnes vivant dans un même logement, au sein desquels ont été identifiées des unités familiales, en fonction des liens existant entre les individus de ce même ménage. La famille revêt donc plusieurs formes possibles : personne seule avec ou sans enfant, couple avec ou sans enfants. Ces derniers ont moins de 25 ans et sont célibataires. Ainsi, dans un ménage peuvent coexister plusieurs unités familiales, auquel cas, certaines sont considérées comme hébergées. Cette classification a de l'importance dans notre cas, puisque une famille monoparentale constituant à elle seule un ménage sera considérée comme isolée, alors que lorsqu'elle coexiste avec une autre famille sous un même toit, elle sera considérée comme hébergée. Les conditions de vie sont donc très différentes selon la nature des ménages observés.

2. Les définitions nationales

L'étude à l'échelle internationale des familles monoparentales est rendue difficile par le manque d'unité entre les définitions nationales. Celles-ci ne recouvrent pas systématiquement les mêmes réalités selon les pays, même à l'échelle communautaire où il existe depuis plusieurs décennies un organe statistique commun. Celui-ci ne semble d'ailleurs pas posséder de recension des différentes définitions nationales. L'examen des documents issus des recensements nationaux met en évidence l'inachèvement des efforts de convergence (tableau 1).

**Tableau 1 : Les approches statistiques des familles monoparentales
dans les pays de l'Union européenne**

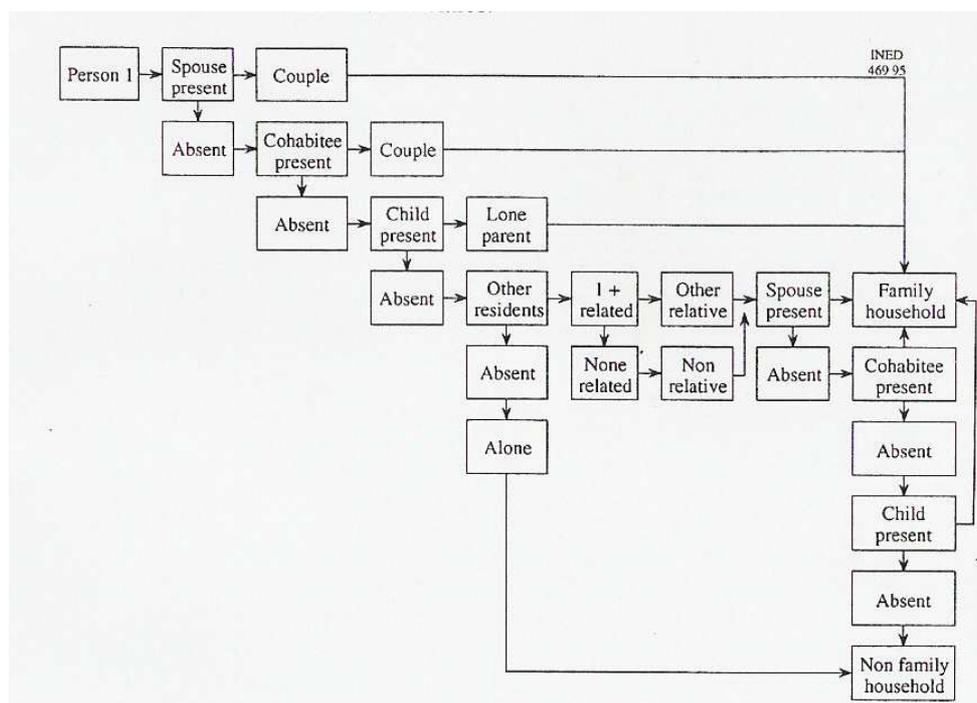
Pays	Sources utilisées Constats
Allemagne	<i>Statistisches Jahrbuch 2002 für die Bundesrepublik Deutschland ; Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien.</i> Les familles monoparentales sont clairement identifiées (Allein erziehende Väter, Allein erziehende Mütter). Les données distinguent les enfants de 0 à 15 ans, de 0 à moins de 18 ans, de 0 à moins de 27 ans.
Autriche	<i>Volkszählung 1991. Haushalte und Familien ; Statistisches Jahrbuch Österreichs 2001.</i> Les familles monoparentales sont identifiées (Alleinerzieher (Väter), Allein erzieherinnen (Mütter)). Les enfants pris en compte sont les enfants de moins de 16 ans.
Belgique	<i>Annuaire statistique de la Belgique 1995 ; tome 113 ; Institut National de Statistique.</i> Les familles monoparentales sont identifiées de la façon suivante : pères avec enfants, mères avec enfants. Le nombre d'enfants est précisé jusqu'à 3 et plus, pas d'âge limite. Les enfants mariés ou l'ayant été sont considérés comme faisant partie du noyau familial des parents lorsqu'ils habitent avec leurs parents sans leur époux et sans leurs enfants.
Danemark	<i>Befolkningens Bevægelse 2001 (Vital statistics 2001)</i> Les familles monoparentales sont identifiées (enlig mor - single mother, enlig far -single father). Les données portent sur les enfants de 0 à 17 ans.
Espagne	<i>Anuario Estadístico 1999 ; INE.</i> Les familles monoparentales sont identifiées au sein des ménages : elles regroupent toutes les personnes de référence vivant seules avec enfants (cabeza de familia sin pareja). Pas d'âge limite pour les enfants.
Finlande	<i>Statistical Yearbook of Finland 2002 ; Statistics Finland – Families 2000.</i> Les familles monoparentales sont identifiées (mother and children, father and children). Toute personne vivant avec ses parents, sauf si elle vit elle-même en couple ou si elle a un enfant, est considérée comme enfant. Toutefois, les statistiques permettent de distinguer les enfants dépendants (underage children). Ce sont les enfants de moins de 18 ans vivant au domicile familial.
France	<i>Guide d'Utilisation 1999 ; Tome VII ; Description des tableaux prédéfinis des exploitations statistiques ; Recensement Général de la Population.</i> Les familles monoparentales sont définies comme : père ou mère de famille sans conjoint avec un ou plusieurs enfants. L'enfant de la famille est compté comme tel, quel que soit son âge, s'il n'a pas de conjoint ou d'enfant vivant dans le ménage avec lequel il constituerait alors une famille en tant qu'adulte (jusqu'en 1982, une limite d'âge était fixée à 25 ans).
Grèce	Office national de statistique de Grèce : <i>Résultats du recensement de la population et des habitations effectué le 17 mars 1991 ; Mouvement naturel de la population de la Grèce en 1996 ; Statistical yearbook of Greece 2001.</i> Aucune donnée sur les familles monoparentales n'a été trouvée.
Irlande	<i>Census 96. Household composition and family units</i> Les familles monoparentales sont clairement identifiées (lone mother with children of any age, lone father with children of any age). Pas de limite d'âge pour les enfants. Toutefois, un tableau distingue les enfants de 0 à 14 ans et ceux de plus de 15 ans.
Italie	<i>Annuario statistico italiano ; 2001 ; ISTAT.</i> Les familles monoparentales sont identifiées (famiglia monogenitore). Pas d'âge limite pour les enfants.
Luxembourg	<i>Ménages et Familles ; Recensement de la Population au 1^{er} mars 1991 ; Statec.</i> Les familles monoparentales sont identifiées de la façon suivante : pères avec enfants, mères avec enfants (avec ou sans autres personnes). L'enfant est célibataire et âgé de moins de 25 ans, le nombre d'enfants est précisé jusqu'à 7 et plus. Une femme (ou un homme) qui vit dans un ménage avec un ou plusieurs enfants qui sont les siens doit être considéré(e) comme appartenant au même noyau familial que l'enfant ou les

	enfants, même si elle/il n'a jamais été marié(e) et même si elle/il vit dans le ménage de ses parents.
Pays-Bas	<i>Statistical Yearbook of the Netherlands</i> (2003) ; <i>Vademecum gezondheidsstatistiek Nederland</i> (2002). Les parents seuls (single parent) sont identifiés comme l'un des 6 types de ménages. Pas de précision sur l'âge des enfants.
Portugal	<i>Censos 2001 ; Recenseamento Geral da População ; Resultados definitivos ; Instituto Nacional de Estatistica</i> . Les familles monoparentales sont identifiées de la façon suivante : père ou mère avec enfant. L'enfant est célibataire, sans âge limite.
Royaume-Uni	<i>Annual Abstract of Statistics</i> (2003) ; <i>Census 2001. National report for England and Wales</i> . Les familles monoparentales (lone parent families) sont clairement définies (« Usually, a lone parent family is a father or a mother with his or her child(ren) where the parent does not have a spouse or partner in the household and the child(ren) do not have a spouse, partner or child in the household. It also includes a lone grandparent with his or her grandchild(ren) where there are no children in the intervening generation in the household »). Les données disponibles différencient les enfants dépendants (enfants de 0 à 15 ans et enfants de 16 à 18 ans qui sont étudiants à temps plein) et l'ensemble des enfants non dépendants, sans limite d'âge.
Suède	<i>Statistical Yearbook of Sweden 2003</i> Les familles monoparentales sont identifiées comme type de ménage (Single person with children). Le recensement porte sur les enfants de 0 à 17 ans et de 18 à 24 ans.

Nous sommes devant une réelle difficulté méthodologique, assez bien évoquée par Richard Wall, dans un article de la revue *Population*, paru en 1996 (Fauve-Chamoux, 1996). La comparabilité des données entre les pays européens se heurte à la diversité et à la complexité des nomenclatures mises en œuvre par les différents Etats-membres. Il est particulièrement difficile de décrire les ménages et familles, tant les formes se sont diversifiées et complexifiées et tant les évolutions sont rapides aujourd'hui. L'âge limite des enfants, pour qu'il soit considéré comme appartenant à une famille monoparentale ou non, en est un très bon exemple. La majorité, qui est un repère juridique évident en la matière, ne signifie pas l'autonomie des enfants et l'absence de charges pour les parents. L'âge des enfants a donc fréquemment été repoussé, pour se stabiliser aujourd'hui autour de 25 ans. On y croise souvent des critères liés à l'activité et au statut matrimonial des enfants. Pour autant, tous les Etats membres de l'Union Européenne ne sont pas calés sur ces mêmes références, et plusieurs seuils coexistent : 15 ans, 18 ans et majorité légale, 25 ans et majorité économique, voire absence de limite. Autre difficulté importante, l'identification du chef de ménage ou de la personne de référence est aujourd'hui très complexe, parce que les modes de constitution des familles, la répartition des pouvoirs au sein des ménages ont considérablement évolué, de même que les différences de genre se sont atténuées et s'expriment différemment. Une fois de plus, les nomenclatures statistiques sont très variables d'un Etat à l'autre, ce qui ne permet pas une comparabilité absolue. Ainsi la description précise des unités familiales et de la position de chacun des individus au sein de celles-ci est un exercice délicat, et quasi impossible à l'échelle internationale, sauf à construire une méthodologie statistique commune et rigoureuse.

C'est dans cet esprit, et sur la base de travaux comparatifs entre différents pays, que Richard Wall a développé une procédure de classement, sous forme d'algorithme, pour déterminer les relations familiales au sein des ménages. Cette méthodologie offre des données comparables et exhaustives, mais nécessite des modalités de mise en œuvre trop lourdes pour être envisagées à l'échelle des 15 Etats membres de l'Union Européenne. La démarche permet de repérer tous les liens interindividuels existant au sein d'un ménage, qu'ils soient juridiques ou de fait, et de mettre en évidence les différents types de cohabitation, de ménages et d'unités familiales : couples mariés, couples de cohabitants, parents seuls avec ou sans enfants, personnes seules... La lecture du schéma suivant montre l'ambition d'une telle démarche et les difficultés de la déployer à l'échelle de plusieurs pays.

Figure 1 : Algorithme de la procédure de classement pour la personne de référence placée en tête de ménage (Richard Wall)



Les recensements irlandais, portugais, et par ailleurs canadien, sont ceux qui se rapprochent le plus d'une telle démarche. Pour tous les autres pays, les présentations des tableaux de données sont beaucoup plus hétérogènes que ne le laisse penser le récapitulatif des définitions présenté ci-dessus. Les comparaisons sont donc très difficiles.

II. LES FAMILLES MONOPARENTALES EN EUROPE : DES REALITES VARIEES

Les différences dans la conceptualisation de la monoparentalité et dans les définitions pour identifier les familles monoparentales rendent délicates les comparaisons internationales. Ce deuxième temps de l'étude présente d'abord les données relatives à la part des familles monoparentales dans les ménages, avant d'analyser les caractéristiques démographiques : quelles sont les grandes tendances, largement convergentes, qui ont abouti à la diversification des profils et ont imposé le passage du singulier (la monoparentalité) au pluriel (les familles monoparentales) ?

A. DES FAMILLES MONOPARENTALES DE PLUS EN PLUS NOMBREUSES MAIS INEGALEMENT REPRESENTEES

La structure de l'ensemble des ménages résulte de l'articulation entre les structures par âge et les choix familiaux. Elle présente donc des contrastes importants d'un pays à l'autre. Dans le cas de la France, les croissances de la part des familles monoparentales et de la part des personnes seules sont les deux transformations les plus significatives intervenues au cours des dernières périodes intercensitaires (Cristofari & Labarthe, 2001). Cependant, une telle analyse à partir de l'ensemble des ménages sous-évalue la part des familles monoparentales, certaines mères de familles monoparentales n'étant pas considérées comme chef de ménage. L'observation par rapport aux seuls ménages avec enfants est donc plus pertinente pour prendre la mesure de la monoparentalité en tant que phénomène social.

Les données Eurostat disponibles dans les différents « datashop » portent sur les recensements de 1990 et 1991 selon les pays. Leur ancienneté ne rendrait pas pertinente leur exploitation à des

fins comparatives. Le PCM, quant à lui, apporte des données à la fois plus récentes et plus fiables. L'exploitation qui en a été faite par Christine Chambaz pour la DREES reste la source la plus synthétique et la plus commode d'accès (tableau 2).

**Tableau 2 : Les familles monoparentales en Europe :
part dans l'ensemble des familles avec enfants et statut matrimonial en 1996**

Familles monoparentales parmi les familles :	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	UK	UE-14
% Familles monoparentales isolées	15	14	13	7	5	13	12	7	7	10	10	8	19	22	12
% Familles monoparentales hébergées	1	0	1	2	4	1	3	3	2	0	2	3	0	1	2
% Total des familles monoparentales	16	14	14	10	9	14	15	10	9	10	13	12	19	23	14
Dont Célibataires (%)	12	34	27	2	14	26	29	10	18	14	26	12	27	25	21
Dont mariés, divorcés, séparés (%)	69	63	58	52	39	55	42	47	59	69	55	50	62	67	57
Dont veufs (%)	19	3	15	46	47	19	29	43	23	17	19	38	11	8	22

Source : Eurostat, Panel communautaire des ménages, vague 3 (1996). Exploitation DREES

En 1996, 12 % des ménages français comptant des enfants étaient des familles monoparentales (Chambaz, 2000). Dans l'ensemble de l'Union européenne, les écarts étaient importants entre des pays à faible monoparentalité (Espagne, Italie, Grèce, Portugal, mais aussi Luxembourg, Pays-Bas et Autriche) et des pays où la proportion de familles monoparentales était beaucoup plus élevée (Danemark, Belgique, et surtout Finlande – 19 % - et Royaume-Uni – 22 %).

La distinction entre familles monoparentales isolées (le ménage se réduit à la famille monoparentale) et familles monoparentales hébergées (le ménage comprend plusieurs familles dont une famille monoparentale) permet de nuancer l'opposition entre Europe du Nord et Europe du Sud. En effet, les familles monoparentales hébergées sont particulièrement nombreuses au sud de l'Europe. Elles représentent, par exemple, plus de 40 % du total des familles monoparentales espagnoles. Toutes familles monoparentales confondues, les niveaux européens sont compris entre 9 % (Espagne et Luxembourg) et 23 % (Royaume-Uni). En France, en 1999, 21 % des familles monoparentales de moins de 30 ans vivent ainsi dans un ménage complexe, le plus souvent avec un ou deux de leurs ascendants (Algava, 2002).

1. Des évolutions nationales différenciées

Les situations actuelles sont le résultat d'une croissance dont l'intensité et la chronologie ont été variables selon les pays (tableau 3). La croissance de la part des familles monoparentales a été importante au Royaume-Uni (comme aux Etats-Unis, au Canada et en Australie) dès les années 1970 ; elle s'est accélérée dans les années 1990.

Le phénomène a ensuite été observé dans de nombreux pays dont la France. Relativement stable jusqu'en 1982 (722 000 en 1968, 775 000 en 1975, 887 000 en 1982), le nombre de familles monoparentales avec au moins un enfant de moins de 25 ans a ensuite nettement augmenté pour atteindre 1 175 000 en 1990 et 1 495 000 en 1999.

La croissance est encore plus récente en Europe du Sud. En Italie, le souci de disposer de données précises permettant d'identifier les caractéristiques des familles monoparentales, ne s'est concrétisé qu'au recensement de 2001. Il est donc difficile d'établir un historique des évolutions. R. Trifoletti et *al.* (2001) évaluent la part des familles monoparentales dans le total des familles italiennes avec enfants à 5,5 % en 1983 et 7,2 % en 1993-1994. La baisse rapide des niveaux de fécondité dans ce pays explique celle du nombre de jeunes familles monoparentales qui, ailleurs, ont retenu l'attention. La population italienne connaît cependant, elle aussi, une croissance des naissances choisies hors mariage et des séparations et, globalement le pays participe à la transition rapide entre un ancien modèle de la famille monoparentale (veuvage ou illégitimité) et un nouveau (prépondérance des familles séparées ou divorcées).

Tableau 3 : Les familles monoparentales dans l'ensemble des familles (Angleterre et Pays-de-Galles, France, Espagne)

Angleterre et Pays de Galles (enfants à charge)	1971	1976	1981	1986	1991-92	1996-97	2001
Mères seules	7	9	11	13	18	20	22,8
Pères seuls	1	2	2	1	1	2	2,6
Total familles monoparentales	8	11	13	14	19	22	25,4
Couples avec enfants	92	89	87	86	81	79	74,6
Ensemble	100	100	100	100	100	100	100
<i>Source : General Household Survey et Census 2001.</i>							
France (ensemble des enfants de moins de 25 ans)	1968	1975	1982	1990	1999		
Mères seules	7,4	7,5	8,7	11,4	14,4		
Pères seuls	1,9	1,9	1,5	1,8	2,3		
Total familles monoparentales	9,3	9,4	10,2	13,2	16,7		
Couples avec enfants	90,7	90,6	89,8	86,8	83,3		
Ensemble	100	100	100	100	100		
<i>Source : Insee, recensements de la population</i>							
Espagne	1996	1997	1998	1999	2000		
Familles monoparentales avec enfants	7,3	8,2	7,9	8,1	8,4		
<i>Source : INE – panel des ménages de l'Union Européenne</i>							

B. LES CARACTERISTIQUES DEMOGRAPHIQUES DES FAMILLES MONOPARENTALES

Quel que soit le pays, c'est un nombre croissant d'adultes qui, pendant leur vie de parents, sont concernés par la monoparentalité. L'analyse des caractéristiques démographiques des monoparents ne prend pas en compte la dimension diachronique. Elle repose sur 3 critères : le statut matrimonial, l'âge, le genre. Les évolutions observées dans les statuts matrimoniaux et dans les modalités de constitution des familles monoparentales, combinées avec celles de la fécondité, ont eu des répercussions sur les effectifs et les caractéristiques démographiques des enfants vivant dans les familles monoparentales.

Pour toute cette partie de l'étude, l'impossibilité de disposer de données comparables en dehors de celles du PCM exploitées par Christine Chambaz (2000) nous a incités à préférer des exemples nationaux choisis en fonction de la disponibilité et de la pertinence des données pour chacun des thèmes étudiés.

1. Les caractéristiques démographiques des parents

Dans l'ensemble de l'Union européenne en 1996, 2 % des parents sans conjoint sont célibataires, 22 % sont veufs et 57 % sont séparés ou divorcés (Chambaz, 2000). Si la majorité des pays présentent des configurations assez proches de la moyenne, il convient de souligner le poids du

veuvage en Grèce, Espagne, Italie, Portugal, et celui du célibat au Danemark et en Irlande (tableau 2).

La situation actuelle est le résultat d'évolutions importantes dans les statuts matrimoniaux :

- la première est le déclin du veuvage comme statut matrimonial des parents seuls (de 55 % des monoparents français en 1962 à 11 % en 1999). Cette diminution s'explique par la baisse de la mortalité précoce. La carte de la part des veufs et veuves dans le total des familles monoparentales françaises est étroitement corrélée à celle de la surmortalité précoce (Séchet et al., 2002). Les écarts dans la part des monoparents veufs ou veuves selon les pays sont plutôt le résultat de l'inégale croissance des autres facteurs de monoparentalité : le veuvage reste important dans les pays méditerranéens où la progression du célibat et des séparations et divorces a été moins intense.
- Séparations et divorces (57 % des monoparents français en 1999 contre 36 % en 1962) ont le plus contribué à l'augmentation du nombre et de la part des familles monoparentales. Les pays où les familles monoparentales représentent une part importante des familles avec enfants à charge sont pour beaucoup d'entre eux des pays où les couples sont les plus instables et les divorces et séparations les plus fréquents. C'est le cas du Royaume-Uni.
- La part des célibataires s'est accrue (32 % des monoparents français en 1999 contre 9 % en 1962). Cette évolution s'est accompagnée d'un changement profond de signification en relation avec la banalisation des unions libres. Ces célibataires ne sont plus « les filles mères » stigmatisées d'autrefois. Toutefois, dans certains pays, et notamment au Royaume-Uni, les jeunes mères seules célibataires sont nombreuses.

L'exemple britannique illustre bien l'influence du déclin du mariage et de la montée des divorces dans l'évolution de la structure par statuts matrimoniaux de l'ensemble des familles avec enfants à charge (tableau 4).

Tableau 4 : Les familles monoparentales dans l'ensemble des familles avec enfants à charge au Royaume-Uni de 1971 à 1998.

Unité : %	1971	1976	1981	1986	1991-92	1996-97	1998-99
Mères seules							
Célibataires	1	2	2	3	6	7	9
Veuves	2	2	2	1	1	1	1
Divorcées	2	3	4	6	6	6	8
Séparées	2	2	2	3	4	5	5
Ensemble	7	9	11	13	18	20	22
Pères seuls	1	2	2	1	1	2	2
Couples	92	89	87	86	81	79	75
Ensemble des familles avec enfants	100	100	100	100	100	100	100

Source : General Household Survey, Office for National Statistics Social Trends, tableau 2.5.

Les familles monoparentales sont d'abord des familles dirigées par des femmes (84 % des parents seuls en Europe). La diminution constante du veuvage et l'importance des séparations contribue à la réduction constante de la part des familles monoparentales masculines dans le total des familles monoparentales. Cette forte surreprésentation des femmes parmi les parents isolés est particulièrement marquée au Portugal (94 % de femmes). L'âge des monoparents, hommes ou femmes, est fonction des statuts matrimoniaux : les moins de 30 ans sont nombreux dans les pays où les célibataires le sont et inversement (Chambaz, 2000). Toutefois, quels que soit les statuts matrimoniaux, les pères seuls, du fait d'un âge au mariage et à la paternité plus tardif chez

les hommes, sont généralement plus âgés que les mères seules : la moitié ont plus de 44 ans contre 38 ans pour les femmes (Whitten, 1998) (tableau 5).

Tableau 5 : L'âge des monoparents en Angleterre et au Pays-de-Galles en 2001.

Age des parents	Couples	Pères seuls	Mères seules
24 ans et moins	1,8 %	1,8 %	11,8 %
25-34 ans	23,3 %	13,2 %	34,5 %
35-49 ans	61,9 %	65,5 %	47,1 %
50 ans et plus	13,0 %	19,5 %	6,6 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : National Statistics, Census 2001, National report for England and Wales.

Avec moins de veufs et de veuves, plus de séparé(e)s et divorcé(e)s, la monoparentalité apparaît de plus en plus clairement comme le résultat du choix des parents (Bumpass, 1994). Les caractéristiques des familles monoparentales ont été profondément transformées par les mutations de la structure de l'ensemble des ménages : après avoir été surtout le fait de veuves (55,9 % des familles monoparentales féminines en France en 1968) et de "filles mères" de milieux défavorisés, la monoparentalité concerne aujourd'hui d'abord des femmes divorcées ou séparées, de tous milieux sociaux à l'exception du monde agricole où les familles monoparentales sont relativement sous-représentées (tableau 6). Une analyse rétrospective des trajectoires familiales permet d'estimer qu'à comportements inchangés, une femme française sur trois ou quatre se trouverait au moins une fois dans sa vie en situation d'élever seule son ou ses enfants de moins de 25 ans (Algava, 2003). La monoparentalité ne peut donc plus être pensée comme un état mais bien comme une séquence de la vie d'une proportion croissante de parents, séquence d'autant plus courte que le parent et ses enfants sont jeunes.

Tableau 6 : Les mères seules dans les différentes catégories socioprofessionnelles (France, 2001)

	1	2	3	4	5	6	actives
Effectif	5 495	29 880	86 601	206 277	558 699	156 072	1 056 514
% des actives de la PCS	2,8	6,9	7,3	8,7	10,8	12,3	9,7 (total actives)

Source : INSEE, Enquête sur l'emploi, mars 2001. (PCS 1 : agriculteurs exploitants, 2 : artisans, commerçants, chefs d'entreprises, 3 : cadres et prof. intellectuelles sup., 4 : prof. intermédiaires, 5 : employés, 6 : ouvriers).

2. Les enfants dans les familles monoparentales

La première donnée significative est celle de la part des enfants vivant avec un seul parent. En 1996, dans l'ensemble de l'Union européenne, 13 % des enfants de moins de 25 ans à charge vivaient au sein d'une famille monoparentale, les pourcentages variant de 6 % en Grèce à 23 % au Royaume-Uni (Whitten, 1998).

En réalité, un nombre croissant d'enfants est confronté à la monoparentalité. Dans un contexte de tendance à la baisse ou à la stabilisation à des niveaux faibles des taux de fécondité, la progression du nombre d'enfants vivant dans une famille monoparentale est d'abord la

conséquence des ruptures familiales. Au Royaume-Uni, le nombre d'enfants du divorce a doublé entre 1971 et 1981, passant de 82 000 à 159 000, pour ensuite se stabiliser à ce niveau ; un quart des enfants nés en 1979 a été confronté au divorce de ses parents avant d'avoir atteint ses 16 ans (Social Trends, 2000).

La part des enfants vivant avec un seul parent progresse avec l'âge des enfants. En France, où 15 % des enfants de moins de 25 ans vivaient en 1999 dans une famille monoparentale, les taux passent de 9 % pour les 0-2 ans, à 12 % pour les 3-6 ans, 14 % pour les 7-11 ans, 16 % pour les 12-17 ans, 19 % pour les 18-24 ans. Au Danemark, où 16 % des enfants de moins de 18 ans vivent dans une famille monoparentale, les chiffres passent de 11 % pour les moins de 0 à 5 ans à 20 % pour les 15-17 ans (données au 1^{er} janvier 2002).

Les enfants de familles monoparentales sont donc plus âgés que ceux des couples. En effet, la monoparentalité intervient le plus souvent après une séquence de vie en couple. Dans la mesure ou après un divorce ou une séparation, les enfants sont d'autant plus confiés à leur mère qu'ils sont jeunes, les enfants vivant avec leur père sont en moyenne plus âgés que ceux qui vivent avec leur mère. Au Danemark, 47 % des enfants vivant avec leur mère seule et 67 % de ceux qui vivent avec leur père seul ont plus de 10 ans contre 40 % de ceux qui vivent avec leurs deux parents (données au 1^{er} janvier 2002) (tableau 7).

Tableau 7 : Des enfants plus âgés que ceux vivant avec leurs deux parents. L'exemple du Danemark (janvier 2002).

Âge des enfants	Mères seules	Pères seuls	Couples
0 à 4 ans	21,5	8,1	30,5
5 à 9 ans	31,5	24,7	29,9
10 à 14 ans	30,4	37,5	26,2
15 à 17 ans	16,6	29,7	13,4
0 à 17 ans	100	100	100

Source : Vital Statistics, 2001.

Les enfants de familles monoparentales sont donc d'autant moins nombreux à vivre avec leur père qu'ils sont jeunes : en France, où 14 % des enfants de familles monoparentales vivent avec leur père, c'est le cas de seulement 9 % des moins de 3 ans contre 18 % des 18-24 ans (Algava, 2003). L'écart est encore plus net au Danemark où seulement 11 % des enfants de familles monoparentales vivent avec leur père : c'est le cas de 18 % des 15-17 ans contre moins de 5 % des 0-4 ans. Les familles monoparentales présentent des spécificités qui les différencient des autres familles avec enfants. La plus importante tient à la taille. Le nombre moyen d'enfant par famille est plus réduit. En Finlande, par exemple, en 2000, les pères seuls ont en moyenne 1,38 enfant et les mères seules, 1,56, alors que les moyennes sont de 1,64 pour les couples cohabitants et 1,94 pour les couples mariés. Les contrastes entre les familles monoparentales et les couples avec enfants sont particulièrement importants en Irlande, pays où les familles nombreuses restent fréquentes : la moitié des familles monoparentales recensées en 1996 comptent un seul enfant (c'est le cas pour 26 % des couples avec enfants) alors que les familles monoparentales de 3 enfants et de 4 enfants et plus représentent respectivement 13 % et 9 % des familles monoparentales contre 22 % et 18 % pour les couples avec enfants. Cette prépondérance des petites familles ne doit pas faire oublier les familles monoparentales de trois enfants et plus : au Royaume-Uni, les enfants vivant dans une famille monoparentale féminine comptant 3 enfants et plus sont plus nombreux que ceux vivant dans une famille monoparentale féminine d'un seul enfant (tableau 8).

Tableau 8 : Pourcentage d'enfants par types de familles au Royaume-Uni (1972 - 1999).

Unité : %	1972	1981	1991-92	1998-99
Couples				
Avec 1 enfant	16	18	17	15
Avec 2 enfants	35	41	37	36
Avec 3 enfants	41	29	28	26
Mères seules				
Avec 1 enfant	2	3	5	6
Avec 2 enfants	2	4	7	8
Avec 3 enfants	2	3	6	7
Pères seuls				
Avec 1 enfant	-	1	-	1
Avec 2 enfants ou plus	1	1	1	1

Source : General Household Survey, Office for National Statistics, Social Trends, tableau 2.21.

Le nombre d'enfants au foyer diffère selon l'état matrimonial du parent. Si les familles monoparentales comptent plus souvent un seul enfant, surtout lorsque le parent est un père, ces familles de un enfant concernent surtout les pères et mères célibataires. Les familles monoparentales constituées après divorce ou veuvage ont en effet des structures plus proches de celles des couples avec enfants, avec une plus grande fréquence des familles de 2 et 3 enfants. Aux différences de fécondité liées aux trajectoires familiales s'ajoute le fait que nombre de parents seuls ne vivent pas avec tous les enfants qu'ils déclarent avoir eu ou adopté (Algava, 2003) (tableau 9).

Tableau 9 : statut matrimonial et nombre d'enfants. L'exemple de l'Allemagne (avril 2001)

Nombre d'enfants	Total familles	Couples	Familles monoparentales										
			Total	Hommes					Femmes				
				Total	Célibataire	Marié séparé	Veuf	Divorcé	Total	Célibataire	Marié séparé	Veuf	Divorcé
1	51	46	68	75	80	67	71	74	66	77	53	66	60
2	37	40	25	20	16	25	24	22	27	18	36	25	30
3	9	10	5	4	4	8	5	4	6	3	8	9	7
4 et +	3	4	2						1	2	3		3
total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Statistisches Jahrbuch 2002.

Il en va de même pour l'âge des enfants : en France, en 1999, la part des familles monoparentales comportant au moins un enfant de moins de 6 ans est de 44 % pour les familles monoparentales issues d'une naissance lorsque le parent n'a jamais vécu en couple, de 53 % pour les familles monoparentales issues d'une naissance lorsque le parent a vécu en couple, alors qu'elle est de 36 % pour les familles monoparentales issues d'une séparation lorsque le parent vivait en union libre et de 15 % pour celles qui sont issues d'une rupture du mariage, de 17 % et 8 % selon que les parents vivaient en union libre ou étaient mariés pour celles qui résultent d'un décès (Algava, 2003). L'exemple de l'Angleterre et du Pays-de-Galles est ici particulièrement intéressant en raison de l'intensité des naissances chez les jeunes femmes seules : plus de la moitié des mères célibataires ont un enfant de moins de 5 ans contre 17 % des divorcées et 14 % des veuves (tableau 10).

Tableau 10 : L'âge des enfants dépendants selon le statut matrimonial des mères seules (Angleterre et Pays-de-Galles, 2001)

Âge des enfants (en %)	Couples avec enfants	Mères seules					
		Ensemble	célibataires	mariées	séparées	divorcées	veuves
- le + jeune enfant 0-4	40	35	53	39	31	17	14
- le + jeune enfant 5-7	16	18	19	15	20	17	11
- le + jeune enfant 8-9	10	11	9	9	12	13	9
- le + jeune enfant 10-11	9	10	7	10	11	14	12
- le + jeune enfant 12-15	17	18	9	17	18	27	32
- le + jeune enfant 16-18	8	8	3	10	8	12	22
Ensemble	100	100	100	100	100	100	100

Source : *Census 2001, National report for England and Wales*

Avec le recul de l'âge moyen au mariage et à la maternité observé depuis les niveaux bas des années 1960, les naissances chez des femmes seules jeunes ou très jeunes ont été de plus en plus mal acceptées, de plus en plus stigmatisées, et au final ont constitué un enjeu politique majeur dans les pays les plus concernés, à savoir les Etats-Unis et le Royaume-Uni. En Angleterre et au Pays de Galles, le nombre de conceptions chez des jeunes filles âgées de 13 à 19 ans a fortement progressé dans les années 1980 pour atteindre un maximum en 1990 (68 ‰) avant de diminuer légèrement (63 ‰ en 1999). Un peu moins des deux tiers de ces conceptions a débouché sur des naissances. Le taux de fécondité des femmes britanniques de moins de 20 ans est de loin le plus élevé d'Europe : il est cinq fois plus élevé que le taux le plus faible, observé chez les jeunes femmes néerlandaises. Neuf fois sur dix, ces naissances ont lieu hors mariage et trois fois sur dix elles ne sont déclarées que par la mère. Pour H. Winchester (1990), ces nombreuses naissances chez les jeunes femmes britanniques tiendraient à la réduction des pressions exercées pour les inciter à abandonner l'enfant (en vue de son adoption) ou à se marier.

Bien qu'elles soient souvent pensées comme le produit de la dissolution des valeurs familiales, les maternités précoces renvoient aux modalités traditionnelles de constitution de la famille dans les milieux populaires où, dans l'éducation des filles, le mariage et la maternité étaient porteurs d'un espoir de promotion sociale (Martin-Papineau, 2001). L'essor de la culture de rue peut par ailleurs être favorisé par les phénomènes de ségrégation et de regroupement des populations pauvres, et donc par l'isolement social qui en découle (Wilson, 1987).

III. MONOPARENTALITE ET PAUVRETE DANS L'UNION EUROPEENNE

Bien que la question de la monoparentalité soit fréquemment associée à celle de la pauvreté et de sa féminisation, la plus grande sensibilité à la pauvreté des familles monoparentales, et tout particulièrement de celles qui sont dirigées par des femmes, fait l'objet de controverses. La synthèse des connaissances sur les relations entre monoparentalité et pauvreté est effectuée sur la base de la distinction entre pauvreté économique et pauvreté des conditions de vie, et de leurs conséquences. Pour les familles, il faut en effet ajouter la question de la pauvreté des enfants. Les analyses débouchent sur une remise en cause des discours qui tendent à considérer la monoparentalité en elle-même, et donc le divorce, comme des facteurs de pauvreté et de risque.

A. PAUVRETE ECONOMIQUE ET SITUATION SUR LE MARCHE DE L'EMPLOI

1. Des familles plus pauvres que les autres ?

Dans les "pays riches", l'évolution des facteurs de monoparentalité et sa diffusion à tous les milieux sociaux ont débouché sur une plus grande diversité des profils des familles monoparentales. Pourtant, aucune donnée ne semble remettre en cause le constat que les familles monoparentales soient plus que les autres, à l'exception des familles nombreuses avec un seul actif, concernées par la pauvreté.

En 1996, en France, les taux de pauvreté monétaire des familles monoparentales féminines calculés à partir des revenus corrigés, c'est-à-dire en prenant en compte les revenus du patrimoine et les loyers fictifs, étaient de 19,8 % pour l'ensemble des familles monoparentales, et de 23,9 % lorsque les mères étaient inactives, contre 8,5 % pour l'ensemble des familles avec enfants (Loisy & Crenner, 2000). A nombre d'enfants identique, entre couples et familles monoparentales, les taux de pauvreté monétaire varient du simple à plus du double : 14 % contre 5,9 % avec un enfant à charge, 20 % contre 6,5 % avec deux enfants à charge, 24 % contre 11 % avec trois enfants et plus. De plus, entre 1985 et 1995, la situation s'est dégradée puisque le taux de pauvreté des familles monoparentales est passé de 11,8 % à 17 % (Herpin & Olier, 1998). Une proportion importante de familles monoparentales perçoit l'un des principaux minima sociaux : en 1998, 12,3 % sont bénéficiaires de l'allocation de parent isolé et 15,5 % du revenu minimum d'insertion.

La situation française n'est pas exceptionnelle : d'après Eurostat, les familles monoparentales européennes ont en moyenne un niveau de vie⁹ inférieur de 11 % à celui des ménages avec enfants comptant un seul actif, de 23 % à celui de l'ensemble des ménages avec enfants, et de 27 % à celui de l'ensemble des ménages (Whitten, 1998 ; Chambaz, 2000). Le risque de pauvreté est pour elles deux fois plus élevé que pour l'ensemble des ménages. Le déficit de niveau de vie est faible au Portugal, en Grèce, en Italie, en Espagne, où l'hébergement et la solidarité familiale sont intenses, et au Danemark. En considérant le seuil de pauvreté défini pour chaque pays comme la demie médiane des niveaux de revenus nationaux, une famille monoparentale sur quatre est pauvre en Europe. Le déficit de niveau de vie par rapport aux autres familles avec enfants et le taux de pauvreté des familles monoparentales sont particulièrement élevés en Allemagne et, surtout, au Royaume-Uni (un tiers des familles monoparentales).

Cette plus grande sensibilité des familles monoparentales à la pauvreté tient d'abord au fait que la situation de parent seul génère des surcoûts. Les dépenses liées au logement et à la garde des enfants pèsent particulièrement lourd dans le budget des familles monoparentales françaises

⁹ Le niveau de vie retenu par Eurostat est un niveau de vie standardisé dénommé "niveau de vie PPA" : la Parité de Pouvoir d'Achat est un taux de conversion sur la base des prix d'une sélection de produits comparables qui tient compte du pouvoir d'achat réel de la monnaie (avant l'euro). Les montants obtenus en application de ce taux sont appelés standards de pouvoir d'achat (SPA).

(Herpin & Olier, 1998), et cela même si les transferts sociaux réduisent fortement la pauvreté économique de ces familles.

En Europe, en 1996, 80 % des familles monoparentales isolées bénéficient de transferts sociaux et 60 % de prestations familiales (les proportions sont respectivement de 68 et 50 % pour les familles avec enfants) (Chambaz, 2000). Les revenus sociaux représentent en moyenne 34 % des ressources des familles monoparentales contre à peine 10 % pour l'ensemble des familles avec enfants. Sans transferts sociaux, la proportion de familles monoparentales pauvres dépasserait une famille sur deux. L'impact des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté a une géographie qui est celle des politiques sociales : il est faible dans les pays de l'Europe méditerranéenne, maximal au Danemark (42 % des familles monoparentales isolées sont pauvres avant transferts sociaux et 3 % après) et significatif en Finlande, Autriche, Irlande, Belgique, Pays-Bas, France, mais aussi au Royaume-Uni. Dans ce pays, en l'absence de transferts sociaux, plus de 75 % des familles monoparentales isolées seraient pauvres.

Dans les pays du sud de l'Europe (Grèce, Italie, Portugal, Espagne), les transferts privés jouent un rôle quasiment aussi important dans la réduction de la pauvreté que les transferts sociaux. Ces transferts passent notamment par l'hébergement : à l'exception du Portugal, les familles monoparentales hébergées ont des niveaux de vie supérieurs à ceux des familles monoparentales isolées, l'impact de l'hébergement étant maximal en Espagne (Chambaz, 2000). L'Irlande est le seul pays où les deux types de transferts, sociaux et privés, jouent fortement.

2. Les familles monoparentales et l'emploi

Les parents seuls sont contraints de travailler pour subvenir aux besoins du ménage qu'ils dirigent. Les taux d'activité des mères seules sont donc le plus souvent supérieurs à ceux des mères vivant en couple. En 1996 en Europe, le taux d'activité des mères isolées est de 68 % contre 61 % pour les autres mères avec enfants à charge. Le Royaume-Uni fait exception : dans ce pays, les mères seules sont proportionnellement moins actives que les autres mères (51 % contre 61 % pour les autres mères et 93 % pour les autres chefs de ménage) (Whitten, 1998). L'Angleterre et le Pays-de-Galles font également exception en ce qui concerne la situation défavorable des pères seuls : 69 % des pères seuls n'ont aucun revenu du travail contre 47 % des mères seules et seulement 6 % des couples avec enfants. En France, en 1999, 85 % des mères sans conjoint sont actives contre 74 % de celles qui vivent en couple (Algava, 2002 ; Algava, 2003).

**Tableau 11 : Statut d'activité et type d'emploi des parents européens sans conjoint
Ensemble des familles monoparentales, isolées ou hébergées en 1996**

%	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	UK	UE-14
Actifs occupés	61	75	71	59	47	76	38	51	63	50	74	75	63	45	59
à temps plein	76	91	73	90	88	88	62	92	ns	57	74	92	95	61	78
à temps partiel > 15h	18	6	19	7	9		27	7	ns	32	25	6	4	31	17
à temps partiel < 15h	6	3	8	3	3		11	1	ns	11	1	2	1	8	5
Chômeurs	10	5	10	12	16	11	7	7	12	10	5	2	15	9	10
Inactifs	29	20	19	29	37	13	55	42	25	40	21	23	22	46	31

Source : Christine Chambaz, *Les familles monoparentales en Europe : des réalités multiples*, DREES, *Etudes et Résultats*, n° 66, juin 2000. D'après Eurostat, *Panel communautaire des ménages*, vague 3 (1996).

Une typologie des relations à l'emploi se dessine par grandes régions géographiques. Dans les pays nord-européens, les taux d'activité des mères seules sont globalement élevés, généralement

supérieurs à 70 % pour une mère avec un enfant. En Suède, la proportion de parents seuls qui travaillent est très élevée puisqu'elle est de l'ordre de 90 %, alors qu'elle oscille entre 50 et 70 % dans la plupart des pays de l'OCDE. L'insertion professionnelle se réalise fréquemment dans des emplois à temps partiel (Chambaz, 2000 ; OCDE, 2001). Dans les pays du sud de l'Europe, les mères isolées sont moins souvent actives mais, lorsqu'elles le sont, elles intègrent plus fréquemment un emploi à temps complet (souvent temporaire). Plus que dans les autres pays, le choix se fait entre l'emploi et le retrait temporaire du marché du travail, voire l'inactivité. Les risques de précarité tiennent à la fréquence des emplois de courte durée, et donc à un chômage récurrent. Les situations des familles monoparentales vis-à-vis du marché du travail (tableau 11) apparaissent les plus défavorables en Grande-Bretagne, en Irlande, mais aussi aux Pays-Bas : les taux d'emploi inférieurs à 50 % en 1996 et les proportions élevées de parents seuls inactifs, les niveaux élevés du temps partiel (43 % aux Pays-Bas, 39 % au Royaume-Uni) montrent la précarité de leur situation. C'est dans les pays où les niveaux d'activité des parents seuls sont les plus élevés que les taux de pauvreté des familles monoparentales sont les plus bas (Belgique, Danemark, France, et surtout Suède). Les mères françaises élevant seules des enfants ont des taux d'activité plus élevés que celles de tous les autres pays de l'Union européenne. Toutefois, l'emploi ne les préserve pas de la pauvreté : 40 % d'entre elles ont un bas revenu du travail (c'est-à-dire inférieur aux 2/3 de la médiane des revenus individuels du travail).

Les mères isolées, parce qu'elles sont femmes et mères, sont confrontées à des discriminations et contraintes qui les handicapent face au marché du travail. Leur plus forte participation au marché du travail s'accompagne d'une grande sensibilité au chômage. Ainsi, le taux de chômage des mères isolées de l'Union européenne se situait à 17 % en 1996, alors qu'il était de 11 % pour les autres mères ayant des enfants à charge, de 10 % pour les pères seuls et de 6 % pour les autres chefs de famille avec enfants à charge (Whitten, 1998). En France, en 1999, le taux de chômage des mères seules est de 23 % contre 15 % pour les mères en couple ; les mères n'ayant jamais vécu en couple ou n'ayant jamais été mariées sont plus touchées par le chômage : les taux de chômage sont respectivement de 31 et 27 % contre 18 % pour les mères de familles monoparentales constituées suite à une rupture du mariage ou au décès du conjoint (Algava, 2003).

Les écarts de salaires entre les hommes et les femmes sont un autre aspect des discriminations de genre sur le marché du travail. D'après l'OCDE, ces écarts sont particulièrement importants en Europe du sud, et plutôt faibles en Belgique, au Danemark, en France. Les différences réelles de salaires entre les mères seules et les pères en couple sont renforcées par le fait que les mères intègrent plus souvent des emplois précaires (OCDE, 2001).

Bien que le diplôme n'offre aux autres qu'une protection relative, les mères seules peu diplômées sont celles qui occupent le plus souvent des emplois précaires faiblement rémunérés, de courte durée et se retrouvent fréquemment au chômage. En France, l'écart de niveau de diplôme est particulièrement important pour les mères seules jeunes : seulement 26 % des femmes seules âgées de moins de 35 ans ont un diplôme égal ou supérieur au baccalauréat contre 41 % de celles qui vivent en couple (Algava, 2002).

Les contraintes qui pèsent sur les mères, et sont exprimées en terme de difficulté à concilier les temps professionnels et familiaux, provoquent des discriminations du côté de l'offre de travail. Ces contraintes s'imposent aux mères isolées qui n'ont pas de partenaire pour partager les tâches domestiques et le soin aux enfants, et qui doivent assumer un travail, source de revenu essentielle pour la famille. Pour elles, l'ajustement ne peut se faire par une redistribution des tâches domestiques. Il passe donc par une adaptation du travail, d'autant plus marquée que le nombre d'enfants augmente : les taux d'activité diminuent et la part des actives à temps partiel augmente avec le nombre d'enfants (Whitten, 1998) (tableau 12). Par ailleurs, la présence d'enfants en bas âge compromet l'activité professionnelle. L'évolution des rythmes de travail pose encore plus fortement qu'avant les problèmes concrets d'offre de services et d'accès aux services d'accueil

des enfants. Les mères seules soucieuses du bien-être de leur cellule familiale peuvent avoir un intérêt mitigé pour un retour immédiat à l'emploi.

**Tableau 12 : Taux d'activité des mères isolées (15-64 ans)
selon le nombre d'enfants à charge en 1996 dans différents pays d'Europe**

En %

	1 enfant	2 enfants	3 enfants et plus
Union européenne	72	66	50
Allemagne	80	72	51
Autriche	82	84	68
Belgique	73	77	67
Espagne	61	72	65
Finlande	80	80	62
France	87	86	71
Grèce	67	70	61
Irlande	53	51	39
Italie	66	64	52
Luxembourg	76	67	57
Pays-Bas	60	56	46
Portugal	78	75	75
Royaume-Uni	59	49	35

Source : Peter Whitten, *Les familles monoparentales dans l'Union européenne*, Insee première, n° 620, 1998, d'après Eurostat, *Enquête sur les forces de travail*.

B. UNE PLUS GRANDE FREQUENCE DE LA PAUVRETE DES CONDITIONS DE VIE

Alors que les études consacrées aux aspects démographiques, économiques, politiques de la monoparentalité sont très nombreuses, celles qui portent sur les conditions de vie des familles monoparentales sont assez rares : " Knowing about low income levels and high poverty rates for example may not normally provide any better understanding of how economic constraints influence various aspects of life. One more or less obvious consequence of low income for instance is limited purchasing power, but how this affects everyday life and what other difficulties derive from these limitations remains somehow nebulous " (Strell, 1999). Or, les conditions de vie liées aux aspects non économiques de la pauvreté sont un facteur supplémentaire de vulnérabilité pour les familles monoparentales féminines. Les inégalités de genre croisent les inégalités sociales pour déboucher sur une " énorme inégalité de destins sociaux " (de Certaines et al., 2000). Les conditions de logements et les capacités à maintenir ou tisser des réseaux sociaux alors que s'impose la nécessité de "faire face" sont deux domaines d'émergence de la pauvreté des conditions de vie des familles monoparentales.

1. De la pauvreté économique à la stigmatisation par le logement

Une des rares études portant spécifiquement sur le logement des familles monoparentales est celle réalisée par Monika Strell (1999) sur les conditions de logement des mères seules en Autriche et en Finlande. La rupture des couples s'accompagne souvent d'une régression résidentielle ; la faiblesse des revenus d'une grande partie des familles monoparentales limite considérablement les possibilités de choix résidentiels. La question du logement est abordée sous plusieurs aspects : confort, statut, type de logement, modalités d'accès (on rejoint là la question des politiques), localisation.

- Le confort. En Finlande, où les normes sont élevées, 81 % des familles monoparentales bénéficient des principaux éléments de confort (sanitaires et chauffage) contre 91 % des couples avec enfants de moins de 18 ans. Les écarts dans l'accès au confort selon le type de ménages sont beaucoup plus marqués dans les espaces où globalement l'offre de logement est de moindre qualité.
- Le statut : cet aspect est beaucoup plus discriminant. Les monoparents sont moins souvent propriétaires de leur logement et beaucoup plus souvent locataires que les autres familles avec enfants : en France, 30 % des mères seules et 54 % des pères seuls sont propriétaires de leur logement contre 65 % des couples avec enfants (Algava, 2002) ; en Finlande, pays de forte tradition d'accession à la propriété, les taux sont respectivement de 55 % contre 83 % ; en Autriche, de 31 % contre 64 % (Strell, 1999). Les familles monoparentales finlandaises sont particulièrement présentes dans le parc locatif social. De même, en France, 59 % des mères seules locataires vivent en HLM contre 46 % des couples avec enfants (Algava, 2002). En Angleterre et au Pays-de-Galles, 31 % des monoparents avec enfants dépendants vivent dans le logement social (rented from council) contre 9,2 % des parents avec enfants.
- Le coût du logement. Surreprésentées dans certains segments du parc de logement, les familles monoparentales des pays développés vivent moins souvent dans une maison individuelle et plus fréquemment dans l'habitat collectif que les autres familles avec enfants. Le logement représente un poste de dépenses plus important dans le budget des familles monoparentales (Olier & Herpin, 1996). Trouver un logement adapté aux besoins et financièrement supportable est souvent difficile : en 1993, les familles monoparentales finlandaises avec au moins un enfant de moins de 7 ans et celles dont le plus jeune enfant est âgé de 7 à 17 ans consacrent respectivement, en moyenne, 33,5 % et 31,1 % de leur budget au logement, contre 21,8 % pour les couples avec enfants. Le coût plus réduit pourrait être le seul avantage de l'habitat social (Laferrère, Le Blanc, Pigeois, 2000).
- La localisation. La monoparentalité apparaît souvent comme un phénomène urbain. Les familles monoparentales représentent 26 % des familles avec enfants à Helsinki contre 13,5 % pour l'ensemble de la Finlande, les niveaux étant beaucoup plus faibles dans les autres provinces aux comportements familiaux plus traditionnels (Strell, 1999). En France, les écarts entre zones d'emploi urbanisées et zones plus rurales sont souvent marqués : dans des zones d'emploi comme celles de Rennes, Nantes, Angers, Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, la part des familles monoparentales est nettement supérieure à ce qu'elle est dans les zones d'emploi voisines, plus rurales, où la part des familles monoparentales-hommes est plus élevée (Séchet et al., 2002). Faut-il en conclure qu'en cas de passage à la monoparentalité, les femmes tendraient à partir vers la ville alors que les hommes resteraient davantage là où ils vivent et travaillent déjà ?

Les écarts internes aux agglomérations se font sur la base d'une différenciation entre villes-centres et couronnes périurbaines. Dans leur étude sur l'évolution de la population de Wallonie, Oris et al. (2001), montrent comment, dans l'inégale capacité des groupes sociaux à mettre en œuvre des stratégies résidentielles, les familles monoparentales apparaissent particulièrement défavorisées : la proportion de femmes âgées de 25 à 39 ans vivant seules ou seules avec des enfants est de 36 % pour l'ensemble des centres urbains wallons (elle atteint 44 % à Liège) contre 24 % dans les petites villes et le milieu périurbain, et 19 % dans les communes rurales. En conséquence, 22 % des enfants de moins de 15 ans des centres urbains vivent dans une famille monoparentale contre 13 % des enfants des petites villes, 12 % de ceux des communes périurbaines et 11 % de ceux des communes rurales.

- La ségrégation. Si les caractéristiques de statut et de localisation différencient nettement les familles monoparentales des couples avec enfants (Algava, 2002), ce sont bien sûr les plus pauvres d'entre elles qui sont victimes des processus ségrégatifs en milieu urbain. Comme pour toutes les familles les plus défavorisées, leur marge de choix est limitée.

En France, les familles monoparentales sont nombreuses dans les quartiers de la politique de la ville. Les structures familiales des quartiers en ZUS (Zone urbaine sensible) sont caractérisées par la surreprésentation des familles monoparentales et des familles nombreuses. Dans son *Atlas des contrats de ville 2000-2006* (tableau 13), la Délégation interministérielle à la ville indique que, parmi les quelques 730 000 familles résidant en ZUS et ayant au moins un enfant de moins de 25 ans, près de 30 % sont monoparentales contre 17,4 % au plan national, cette spécificité s'étant accusée au cours de la dernière décennie. Ces familles monoparentales qui habitent en zone urbaine sensible se distinguent des autres par plusieurs traits qui sont souvent associés à une plus grande vulnérabilité : elles ont en moyenne plus d'enfants à charge, l'adulte responsable est plus souvent jeune ; dans près de 9 familles monoparentales sur 10, cet adulte est une femme et la moitié d'entre elles n'ont pas d'emploi (DIV, 2002).

Tableau 13 : Quelques caractéristiques des familles vivant dans les ZUS en 1999

	Total des ZUS	Agglomérations ayant une ZUS	France métropolitaine
	Nombre et %	Nombre et %	Nombre et %
Familles ayant au - un enfant de 0 à 24 ans	731 623	4 729 386	8 604 450
Part des familles monoparentales parmi les familles ayant au - un enfant de 0 à 24 ans	29,6 %	21,2 %	17,4 %
Caractéristiques des familles monoparentales			
- parent de moins de 30 ans	15,8 %	10,5 %	10,3 %
- parent homme	10,4 %	12,6 %	14,4 %
<i>dont homme inactif ou au chômage</i>	37,6 %	23,8 %	21,9 %
- parent femme	89,6 %	87,4 %	85,6 %
<i>dont femme inactive ou au chômage</i>	50,1 %	33,8 %	33,7 %
- ayant 3 enfants ou plus	21,1 %	13,6 %	13,4 %

Source : Délégation interministérielle à la Ville, *Les contrats de ville 2000-2006. Atlas régional, avril 2002, d'après Insee, recensements de la population.*

Les familles monoparentales à faibles revenus ont donc accès à des formes de logement (parc ancien dégradé, de plus en plus rare en raison des opérations de régénération urbaine, et habitat social) qui sont éloignées du modèle dominant de logement pour les familles, à savoir la maison avec jardin en propriété. Ce processus de marginalisation (Winchester, 1990) est en contradiction avec l'idée de développement durable de la société (Oris et al., 2001) : « The acquisition of one's own dwelling is an important part of pers

onal success in Finland. To be excluded from home-ownership therefore means much more than the exclusion from a certain type of housing; it definitively is an exclusion from the social esteem and shared meaning that membership in the culture of home-ownership in Finland provides. This means that although lone mothers may not be generally stigmatised in Finland, the exclusion from the dominant form of tenure is likely to constitute a hidden form of stigmatisation" (Strell, 1999)." Face à des représentations qui tendent à considérer que l'espace idéal pour habiter avec des enfants est la campagne, l'essor de la périurbanisation et la redistribution des populations au travers des mobilités résidentielles provoquent des effets de tri social dont les familles monoparentales peuvent être les victimes. Oris et al. (2001) font donc des pourcentages d'enfants de moins de 15 ans vivant dans un ménage monoparental et de femmes de 45 à 64 ans vivant seules ou en situation monoparentale, deux des variables de l'indicateur synthétique de bien-être de la population des communes de Wallonie.

2. La vie au quotidien : des familles souvent isolées

Obligés de faire face seuls, les parents de familles monoparentales souffrent largement du manque de temps. La question du temps des femmes qui fait partie des débats sociétaux d'aujourd'hui a, et ce n'est pas un hasard, émergé dans les milieux féministes italiens et espagnols au cours des

années 1980, où elle a d'abord pris la forme de revendications en matière d'accueil des enfants. Les politiques actuelles en matière de temps de travail ne sont pas sans risques pour les femmes dans l'ensemble, pour les mères seules en particulier : risque de rendre encore plus invisible une partie des tâches ménagères, et donc de renforcer l'assignation du travail domestique aux femmes, rendant encore plus improbable une évolution dans le sens donné à la notion de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale ; développement des horaires atypiques et du "juste à temps" dans les délais de prévenance qui soulèvent de délicats problèmes d'organisation personnelle (Silvera, 2002).

La contrainte spatio-temporelle n'est pas réservée aux femmes du Sahel obligées de parcourir des distances de plus en plus longues pour s'approvisionner en eau et en bois de feu (Cleaver & Schreiber, 1994). Elle existe aussi, sous d'autres formes, pour les parents seuls, et surtout pour les mères seules, des pays riches. Celles-ci sont en effet moins motorisées que les autres chefs de ménage. En 2001 en France, plus d'une famille monoparentale sur quatre ne possède pas de voiture contre seulement 5 % des couples avec enfants. En Angleterre et au Pays-de-Galles, 46 % des monoparents ne disposent pas de véhicule contre 7 % des couples avec enfants. Dans les villes, cette moindre motorisation peut être compensée par une plus grande proximité des transports en commun, ce qui n'est pas le cas en milieu rural (tableau 14). Les zones d'emploi rurales où une forte proportion des familles monoparentales ne possède pas de voiture sont aussi des zones d'emploi où les taux d'activité de ces familles sont faibles (Séchet et al., 2002).

Tableau 14 : Les familles monoparentales et les moyens de transport (France, 2001)

En % du total

Type de ménages	Ménages disposant d'une voiture		Transport en commun à moins de 10 minutes du domicile	
	1996	2000	1996	2000
Personnes seules	48	54	81	82
Couples sans enfant	90	91	77	73
Couples avec 1 enfant	96	94	78	78
Couples avec 2 enfants	98	96	79	74
Couples avec 3 enfants et +	92	94	80	75
Familles monoparentales	66	72	89	84
Autres types de ménages	61	69	84	73
Ensemble	78	79	80	78

Source : Sylvie Dumartin & Catherine Taché, *Modes de transport utilisés par les ménages, Insee 2001, Enquête permanente sur les conditions de vie des ménages.*

Plus que d'autres, les familles monoparentales pauvres vivent dans des espaces de vie géographiquement restreints et ont une exigence de proximité au quotidien. L'absence de voiture favorise leur isolement physique ; elle peut aussi provoquer leur isolement social en inhibant la participation à des activités pendant les soirées et les week-ends, quand les transports en commun se raréfient (Winchester, 1990). Quand la monoparentalité fait suite à une rupture, celle-ci peut déboucher sur un éloignement par rapport aux amis et un renforcement obligé des liens avec sa propre famille (de Certaines, 2000). Ce risque de perte d'autonomie et de repli est particulièrement net pour les familles monoparentales hébergées. Fort logiquement, la nature et l'inégale intensité des liens sociaux structurent la typologie en 7 groupes des familles monoparentales italiennes proposée par Rossana Trifoletti et al. (2001) :

- les mères seules "à la maison" qui prolongent leur condition antérieure de filles ;
- les mères (ou pères) seules qui reviennent à la maison et pour lesquelles la cohabitation est la solution qui s'est imposée dans l'urgence ;

- les mères seules plus indépendantes qui peuvent mobiliser un réseau familial étendu par choix ;
- les mères seules qui utilisent et peuvent choisir de manière interchangeable des ressources familiales denses et un réseau d'amis (avec souvent des dynamiques de solidarité communautaire propres aux minorités ethniques) ;
- les mères seules qui substituent la solidarité et la vitalité du réseau d'amis à la famille qui fait défaut ou à l'égard de laquelle elles cherchent à réduire leur dépendance ;
- les mères seules "seules" qui dépendent de l'aide sociale et des structures institutionnelles ;
- les mères seules qui doivent aussi prendre soin d'un parent âgé.

C. LA PAUVRETE DES ENFANTS

S'intéresser à la pauvreté des enfants de famille monoparentale revient à poser des questions relatives à la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre. Cette approche de la pauvreté des enfants pose problème dans la mesure où elle peut laisser penser que la monoparentalité est en elle-même porteuse de risques pour les enfants alors qu'elle n'est souvent qu'une étape dans la vie des enfants. Les données sont pourtant là, qui imposent de ne pas éluder cette question de la plus grande vulnérabilité des enfants de familles monoparentales en Europe.

1. Les enfants, la pauvreté économique, l'accès au bien-être

Le risque de pauvreté plus élevé pour les enfants que pour les adultes s'observe au sein de l'Union européenne comme dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Toutefois, ce risque n'est pas le même pour tous les enfants. En 1996, avec un seuil fixé à 60 % du revenu médian de chaque pays, 21 % de l'ensemble des enfants de l'Union européenne vivaient dans un ménage à faible revenu¹⁰. A l'intérieur de ce groupe, plus d'un enfant sur cinq (23 %) appartenait à une famille monoparentale. En d'autres termes, la pauvreté monétaire frappait près de la moitié (46 %) des enfants vivant dans un ménage monoparental. Pour ces enfants, le risque de vivre dans un ménage à faible revenu était deux fois plus élevé (Mejer & Siermann, 2000). En France, en 1998-1999, un enfant de moins de 18 ans sur quatre vit avec un seul parent (seuil fixé à 50 % du niveau de vie médian) alors que ce n'est le cas que d'un enfant non pauvre sur huit (Dell, Legendre, Ponthieux, 2003).

Le risque n'est pas fonction de l'intensité de la monoparentalité dans le pays mais de celle de la pauvreté des familles monoparentales : le taux de pauvreté, calculé sur la base d'un revenu inférieur à 50 % du revenu médian du pays, des 2,3 % d'enfants espagnols qui vivent dans une famille monoparentale est de 31,6 % alors qu'il n'est que de 6,7 % pour les 21,3 % d'enfants suédois vivant dans une famille monoparentale (définie de manière restrictive comme ménage ne comptant qu'un adulte et au moins un enfant de moins de 18 ans) (Unicef, 2000). L'étude de l'UNICEF sur la pauvreté des enfants dans les années 1990 donne la mesure des écarts des taux de pauvreté des enfants selon que ceux-ci vivent dans une famille monoparentale ou avec deux parents (tableau 15). Selon cette étude, le risque de pauvreté d'un enfant de famille monoparentale est quatre fois plus élevé en Belgique, au Danemark, en France, en Suède ; cinq ou six fois plus élevé en Norvège ; huit fois plus élevé en Allemagne, au Luxembourg (UNICEF, 2000).

¹⁰ Enfants à charge de moins de 18 ans. Le seuil de pauvreté monétaire, fixé à 60 % du revenu équivalent médian par personne dans chaque état membre, n'est donc pas comparable au seuil officiel de pauvreté des Etats-Unis. Source : Panel communautaire des ménages. Troisième vague à l'exception de la Finlande et de la Suède.

Tableau 15 : taux de pauvreté des enfants en fonction du type de familles

	Part des enfants vivant dans une famille monoparentale (%)	Taux de pauvreté des enfants :		Risque de pauvreté pour les enfants vivant dans une famille monoparentale par rapport aux autres familles (ratio)
		Familles monoparentales (%)	Autres familles (%)	
Turquie	0.7	29.2	19.6	1.5
Espagne	2.3	31.6	11.8	2.7
Italie	2.8	22.2	20.4	1.1
Grèce	3.7	24.9	11.8	2.1
Mexique	4.3	27.6	26.1	1.1
Pologne	5.6	19.9	15.1	1.3
Luxembourg	5.8	30.4	2.9	10.5
Hongrie	7.4	10.4	10.3	1.0
Pays-Bas	7.4	23.6	6.5	3.6
France	7.7	26.1	6.4	4.1
Irlande	8.0	46.4	14.2	3.3
Belgique	8.2	13.5	3.6	3.8
République tchèque	8.3	30.9	3.6	8.6
Allemagne	9.8	51.2	6.2	8.3
Finlande	11.8	7.1	3.9	1.8
Canada	12.2	51.6	10.4	5.0
Australie	14.1	35.6	8.8	4.0
Norvège	15.0	13.1	2.2	6.0
Danemark	15.2	13.8	3.6	3.8
USA	16.6	55.4	15.8	3.5
Royaume-Uni	20.0	45.6	13.3	3.4
Suède	21.3	6.7	1.5	4.5

* taux de pauvreté calculés sur la base d'un seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian du pays. Année de référence variable comprise entre 1990 pour l'Espagne et 1997 pour l'Australie, l'Irlande, les Etats-Unis. Enfants de moins de 18 ans. Les familles considérées comme monoparentales sont les ménages ne comptant qu'un adulte et au moins un enfant.

Source : UNICEF Innocenti Research Center, Florence, Italy, Innocenti report card Issue n°1, june 2000, "A league table of child poverty in rich nations".

La pauvreté des enfants concerne d'abord ceux d'entre eux qui vivent dans les familles monoparentales les plus vulnérables, c'est-à-dire le plus souvent, les familles monoparentales féminines, jeunes, inactives, avec plusieurs enfants (tableau 16). Les taux de pauvreté des familles monoparentales varient en effet selon le nombre d'enfants. Malgré des prestations sociales plus élevées, les familles monoparentales françaises comptant trois enfants et plus, pourtant plus âgées et plus souvent divorcées que l'ensemble des familles monoparentales, sont les plus concernées par la pauvreté. Toujours en France, l'impact des prestations sociales sur le taux de pauvreté des enfants est surtout sensible pour les plus jeunes enfants (Dell, Lengendre,

Ponthieux, 2003). Or ceux-ci sont proportionnellement moins nombreux que leurs aînés à vivre dans une famille monoparentale.

Tableau 16 : Taux de pauvreté des enfants selon le nombre de frères et sœurs et la situation familiale (France, 1998-1999)

Nombre de frères et sœurs de moins de 25 ans	Couple	Famille monoparentale
Enfant unique	5,5	10,8
1 frère ou sœur	4,8	14,0
2 frères ou sœurs	6,0	16,4
3 frères ou sœurs	12,0	20,6
4 frères ou sœurs et plus	27,3	35,0

Champ : enfants de moins de 18 ans vivant dans un ménage ordinaire dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Fabien Dell, Nadine Legendre, Sophie Ponthieux, La pauvreté chez les enfants, Insee Première, n°896, avril 2003. D'après « Enquêtes re venus fiscaux » 1998 et 1999, Insee-DGI.

2. Les aspects non économiques de la pauvreté des enfants

Le bien-être des enfants peut aussi être vu à travers les conditions de vie et de survie. Pour les pays en développement, la référence aux différences dans les schémas de consommation entre hommes et femmes est très présente dans l'analyse des choix des familles monoparentales. Il semblerait que, dans les ménages dirigés par une femme, une part plus importante du budget soit consacrée au bien-être des enfants et en faveur de leur santé ("Female-headed households do not consume more calories per capita, they do consume foods that rank higher on the index of quality and have more nutrients") (Louat & al., 1993). Les enfants de familles monoparentales n'auraient donc pas de plus mauvaises conditions d'accès à l'alimentation. Quoi qu'il en soit, même en Europe, les familles monoparentales disposent fréquemment de moins de ressources et, au final, les enfants vivent dans de moins bonnes conditions sanitaires.

En relation avec les conditions d'alimentation, des études portent sur les résultats développementaux des enfants de familles monoparentales, ou encore sur leurs conditions d'accès aux services de santé. Les inégalités de santé et d'accès aux soins sont un des aspects les plus importants et surtout les plus sensibles de l'inégalité des chances entre enfants. Pour M. Berthier et D. Oriot (1998), "la transformation de la famille s'est accompagnée d'une fragilisation qui a eu pour conséquence une modification des pathologies pédiatriques, de leur épidémiologie, de leur nature, de leur évolution". Les deux auteurs constatent que les familles monoparentales sont les plus impliquées dans la modification des modalités de recours aux soins, c'est-à-dire dans l'augmentation des consultations pédiatriques dans les structures de soins pour exclus ou les services d'urgence.

Le thème le plus présent dans les études est celui des performances scolaires des enfants de familles monoparentales. Les données françaises (Panel 1989 du ministère de l'Education nationale – "Suivi d'une cohorte de 27 000 élèves entrant en sixième ou en SES qui seront suivis jusqu'au terme de leur scolarité") sur les inégalités sociales face à l'école soulignent les moindres performances scolaires des enfants de familles monoparentales (et des "enfants du divorce"). Ces enfants obtiennent moins fréquemment que ceux vivant avec leurs deux parents des résultats bons ou moyens ; plus de 36 % d'entre eux sont en retard à l'entrée en sixième (contre 24,5 % pour ceux vivant avec leurs deux parents) (tableau 17). Ces données traduisent les difficultés des parcours à l'école élémentaire ; ce que confirme le panel 1997 : 9 % des enfants de familles monoparentales ont redoublé le cours préparatoire contre 5 % des enfants vivant avec leurs deux

parents¹¹. Ces difficultés débouchent sur une plus grande fréquence des sorties sans formation du système scolaire. Il ne faut cependant pas conclure hâtivement sur l'existence d'un lien de causalité directe et d'une détermination entre monoparentalité et difficultés scolaires : les catégories "employés" et "ouvriers" sont très fortement surreprésentées parmi les pères et mères d'enfants de familles monoparentales qui ont des niveaux moyens de ressources plus faibles que l'ensemble des familles ; or la situation sociale et, encore plus, les niveaux de revenus des parents restent des déterminants fondamentaux d'inégale réussite à l'école (Goux & Maurin, 2001).

Tableau 17 : Les parcours scolaires difficiles des enfants de familles monoparentales en France

En %

<u>Structures familiales</u>	Parcours scolaires des élèves entrés en 6 ^{ème} et SES-SEGPA en 1989			Probabilité de sortir sans qualification (VI ou V bis)	
	Sortie niveaux VI ou V bis	Sortie niveaux V ou IV	Poursuite d'études	Total entrés 1989	25 % les + faibles français et maths
père et mère	68,3	76,5	84,4	7,7	21,6
famille monoparentale	21,9	14,7	10,6	16,6	34,0
famille recomposée	6,5	5,9	4,1	13,3	29,0
autre situation	3,3	2,9	1,0	21,2	29,2
ensemble	100	100	100	9,3	25,0

Source : Jean-Paul Caille, *Qui sort sans qualification du système éducatif ?*, d'après Panel d'élèves du second degré recruté en 1989. Enquête auprès des familles (1991).

Les études qui portent sur les répercussions de la structure familiale sur le devenir psychologique, physique et criminel des enfants lorsqu'ils atteignent l'âge adulte, posent d'emblée la monoparentalité, et plus particulièrement l'absence de père, comme un handicap pour le futur adulte. Si cette problématique est surtout présente aux Etats-Unis - "Most single-parent families are headed by women, and the absence of fathers may have implications beyond economics. One recent study found that youths raised in fatherless families were much more likely to be incarcerated even after other factors, such as poverty, were taken into account" (The Annie Casey Foundation, 2000) , elle n'est pas inexistante en Europe comme le montre l'étude réalisée par Anu Sauvola sur les relations entre le fait de naître dans une famille monoparentale, l'état de santé et la propension à la criminalité à l'âge adulte (Sauvola, 2001).

En contrepoint, d'autres travaux portent sur l'impact sur le bien-être des enfants de l'environnement urbain dans lequel ils vivent. Comment ne pas poser la question de "l'effet quartier" alors qu'en France, l'évolution des espaces urbains a été telle que 23 % des jeunes de moins de 15 ans habitant en zone urbaine sensible en 1999 vivent dans une famille monoparentale contre 16 % en 1990 (DIV, 2002) ? Ces enfants, qui sont perçus comme "à risque" et comme un risque pour les autres, ont des relations ambivalentes à leur environnement : "They spoke of the need, not to find a better place, but to make the place they find themselves in better. Yet, these positives inner feelings of identification and belonging must be difficult to maintain when the places where they live clearly do not come anywhere near popular representations of "desirable residences" and are subject to the most negative and damning descriptions by others" (Reay & Lucey, 2000).

¹¹ Ministère de l'Education nationale, *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, édition 2000, p. 61.

Par ailleurs, il semblerait bien que l'expérience du couple parental ne décourage aucunement de vivre en couple et de se marier, mais qu'elle fragilise les unions contractées par les enfants, et donc qu'elle favorise une reproduction de la monoparentalité (Insee, 1994 ; Social Trends, 2000).

La question de la reproduction de la pauvreté dans les familles monoparentales est donc délicate et controversée. Quoi qu'il en soit des dimensions idéologiques, les conditions défavorables en matière de logement et de vie d'un grand nombre de familles monoparentales, ainsi que la plus grande fréquence des difficultés rencontrées par les enfants, sont de bons indicateurs des dimensions cachées de la pauvreté de familles monoparentales. L'hypothèse que nous avons formulée dans notre étude pour l'Observatoire national de la pauvreté (Séchet et al., 2002) était que l'intensité de la pauvreté des familles monoparentales françaises tient à l'existence d'un espace social de vulnérabilité où précarité sociale, pauvreté économique, pauvreté des conditions de vie interagissent, au risque d'une aggravation mutuelle et d'une déstabilisation cumulative : " Le risque n'est pas la monoparentalité en tant que telle, c'est l'accumulation " (Naves, 2001).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Algava Elisabeth, Les familles monoparentales en 1999, *Population*, 57(4-5), 2002, pp. 733-758.
- Algava Elisabeth, Les familles monoparentales : des caractéristiques liées à leur histoire matrimoniale, *Etudes et Résultats*, n°218, février 2003.
- The Annie Casey Foundation (2000), *Children at risk : State Trends 1999-2000. A first look at Census 2000. Supplementary Survey Data*, A PRB/KIDS COUNT Special report.
<http://nces.ed.gov/pubs/yi/yi11.pdf>
- Berthier M. & Oriot D. (1998), Les familles monoparentales : plus nombreuses et plus pauvres, elles sont le reflet d'une politique familiale inadaptée, *Revue française des affaires sociales*, 1998.4, pp. 169-186.
- Bumpass Larry (1994), *The declining significance of marriage: Changing family life in the United States*, NSFH Working paper n°66, 36 p.
<http://www.ssc.wisc.edu/cde/nsfhwp/nsfh66.pdf>
- Büttner Olivier (2002), La protection constitutionnelle des familles dans les Etats de l'Union européenne, CNAF, *Informations sociales*, n° 102, pp. 38-49.
- Caille Jean-Paul, Qui sort sans qualification du système éducatif ?, Ministère de l'Education nationale, de la Recherche et de la Technologie, colloque « L'insertion des jeunes en difficulté : les sortants du système scolaire sans qualification », 27-28 octobre 1999.
- de Certaines (de) Madeleine, Martin Claude, Vasseur Véronique (2000), *Etre monoparent à Rennes : des familles sous contraintes dans un contexte institutionnel local*, étude réalisée pour le Conseil général d'Ille-et-Vilaine, la CAF et la Ville de Rennes.
- Chambaz Christine (2000), Les familles monoparentales en Europe: des réalités multiples, Ministère de l'Emploi – DREES, *Etudes et résultats*, n°66.
- Cleaver Kevin, Schreiber Goetz (1994), *Inverser la spirale : les interactions entre la population et l'environnement en Afrique subsaharienne*. Document technique de la Banque mondiale n°372, Banque mondiale.
- Clémenceau Anne, Wirtz Christine, « Newsletter » du Panel Communautaire des Ménages (1/01), Eurostat, *Statistiques en bref*, thème 3 – 14/2001.
- Cristofari Marie-France & Labarthe Géraldine (2001), Recensement de la population de 1999. Des ménages de plus en plus petits, *Insee Première*, n°789, 4 p.
- David Olivier, Eydoux Laurence, Ouallet Anne, Séchet Raymonde, *Les familles monoparentales, perspective internationale*, CNAF, Dossier d'étude, 2002, n°42.
- Dell Fabien, Legendre Nicole, Ponthieux Sophie, La pauvreté chez les enfants, *Insee Première*, n°896, avril 2003.
- DIV – Délégation interministérielle à la ville, *Atlas des Contrats de ville 2000-2006*,
<http://www.ville.gouv.fr>
- Fauve-Chamoux A. (1996), Comparer ménages et familles au niveau européen : problèmes et perspectives, *Population*, 1996-1, pp. 83-116.
- Fuwa Nobuhiko, *The poverty and heterogeneity among female headed households revisited*, Chiba University, octobre 1999, 31 p. www.h.chiba-u.ac.jp/mkt/FHHst.pdf
- Gammage Sarah (1999), *The gender dimension of poverty, inequality and macroeconomic reform in Latin America*, International Centre for Research on Women, Washington DC, 37 p.
<http://www.undp.org/rblac/documents/poverty/gender/gender.pdf>
- Gardberg Morner Claudia (2000), *Making Ends Meet. Lone Mothers' Local Subsistence Strategies. Case Studies from Italy and Sweden*, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitspapiere, n° 13, 65 p.
<http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-13.pdf>
- Goux Dominique & Maurin Eric, " La persistance du lien entre pauvreté et échec scolaire ", INSEE, *France, portrait social 2000-2001*, pp. 86-98
- Hantrais Linda & Letablier Marie-Thérèse, *Familles, travail et politiques familiales en Europe*, Cahiers du Centre d'études de l'emploi, PUF, 1996.
- Herpin Nicolas & Olier Lucile, Les familles monoparentales : aidées mais fragilisées, INSEE, *France. Portrait social 1997-1998*, pp. 83-99.
- Insee, *Les familles monoparentales. Portrait social*, Série "Contours et Caractères", 1994.
- Kyllönen Riitta (1998), *The social construction of lone mothers. A case study of the welfare service in Venice*, Manheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitsbereich I/Nr. 29p. www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp1-29.pdf
- Laferrère A., Le Blanc D., Pigeois R. (2000), Les effets de l'existence du parc HLM sur le profil de consommation des ménages, Insee, *Economie et Statistiques*.

- Loisy Christian & Crenner Emmanuelle (2000), La pauvreté : données statistiques récentes et évolutions, *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2000*, La Documentation française, pp. 53-115.
- Louat Frédéric, Grosh Margaret, van der Gaag (1993), *Welfare Implications of Female Headship in Jamaican Households*, LSMS Working Paper, N°96, The World Bank.
http://www.worldbank.org/gender/projects_programs/Jam1.pdf
- Martin-Papineau Nathalie (2001), *Les familles monoparentales. Emergence, construction, captations d'un problème dans le champ politique français (1968-1988)*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 377 p.
- Naves P. (2001), Rapport du groupe de travail "Familles et pauvreté" remis à Madame Ségolène Royal, ministre déléguée de la Famille et de l'Enfance.
- Oris Michel (Coord.), Eggericks Thierry, Capron Catherine, Hermia Jean-Pierre, Poulain Michel, Van der Straten Etienne (2001), *Démographie, aménagement du territoire et développement durable de la société belge, Programme leviers d'une politique de développement durable. Démographie, aménagement du territoire et développement durable de la société belge*, convention HL/DD/018, 119 p.
http://www.belspo.be/belspo/ostc/geninfo/publ/pub_ostc/HL/rHL18_fr.pdf
- Reay Diane & Lucey Helen (2000), "I don't really like it here but I don't want to be anywhere else" : children and inner city council estates, *Antipode*, 32.4, pp. 410-428.
- Sauvola Anu, *The association between single-parent family background and physical morbidity, mortality, and criminal behaviour in adulthood*, Department of psychiatry, University of Oulu, 2001, Academic dissertation to be presented with the assent of faculty of Medicine, for public discussion on April 20th, 2001, 72 p.
<http://herkules oulu.fi/isbn9514259416/isbn9514259416>
- Séchet Raymonde, David Olivier, Quintin Philippe (2002), "Les familles monoparentales et la pauvreté", La Documentation française, *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion 2001-2002*, pp. 247-290.
- Silvéra Rachel (2002), Le genre des politiques du temps de travail : nouveaux enjeux non sans risques..., *Lien social et politiques – RIAC*, 47, pp. 97-107.
- Strell Monika (1999), *The housing situation of lone-mothers families: Austria and Finland in a cross-national perspective*, Manheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitspapiere,
<http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-2.pdf>
- Trifoletti Rossana, Pratesi Alessandro, Simoni Simonetta (2001), Care arrangement in single parent families. *National report: Italy*, SOCCARE Project Report 2.3, contract HPSE-CT-1999-00010,
www.uta.fi/laitokset/sospol/soccare/report2.3.pdf
- UNICEF (2000), A league table of child poverty in rich nations, *Innocenti Report Card*, n° 1, 28 p.
www.unicef-icdc.org
- Whitten Peter (1998), Les familles monoparentales dans l'Union européenne : un phénomène qui prend de l'ampleur, *INSEE première*, n°620.
- Wilson William Julius (1987), *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass and public policy*, The University of Chicago Press. Traduction *Les oubliés de l'Amérique*, Paris Desclée de Brouwer, coll. Sociologie économique, 1994.
- Winchester Hilary (1990), Women and Children Last: The Poverty and Marginalization of One-parent Families, *Transactions of the Institute of British Geographers* NS 15(1), pp. 70-86.

DEUXIEME PARTIE - EVOLUTION DES POLITIQUES SOCIALES EN DIRECTION DES FAMILLES MONOPARENTALES EN EUROPE

Claude Martin, LAPSS – ENSP Rennes

avec la collaboration de Jane Millar Université de Bath – Royaume-Uni

L'objectif de ce rapport est de rendre compte de la diversité des politiques sociales en direction des ménages monoparentaux en Europe et de leur évolution sur la période récente. Pour ce faire, nous nous appuyons sur un bilan de littérature, dont il faut d'emblée noter qu'elle est essentiellement anglo-saxonne¹².

Les politiques sociales en direction des ménages monoparentaux s'attaquent à une question essentielle : la lutte contre le risque de pauvreté, voire au-delà contre la précarité ou la vulnérabilité qui les menacent. Comme l'écrivait Jo Roll, qui fut chargé par la Commission européenne de dresser un bilan sur le nombre, les caractéristiques et la situation économique des familles monoparentales au sein de l'UE, il y a à peu près dix ans : « Ce qui a attiré l'attention sur les familles monoparentales, c'est le fait que de nombreuses études aient trouvé qu'elles étaient confrontées à un haut risque de pauvreté (en utilisant ce terme dans une acception très large), comparé aux autres types de familles » (Roll, 1992, p. 36). En étudiant la question du risque de pauvreté des enfants dans les pays développés, Sheila Kamerman *et al.* (2003) débouchaient récemment sur le même constat¹³.

Mais au-delà de ce constat général, ce travail récent pour l'OCDE souligne encore deux points essentiels :

- d'une part, les écarts considérables existant au sein des pays développés en matière de risque de pauvreté pour les enfants : « Les taux de pauvreté des enfants vivant avec leur mère dans un ménage monoparental au sein des pays de l'OCDE varient de 59,6 % aux USA à 4,5 % en Suède dans le milieu des années 90 » (*ibid.*, p. 18).
- d'autre part, le fait que ces différences sont essentiellement dues aux politiques menées dans ces pays¹⁴, ce qui souligne l'importance d'une comparaison de ces politiques sociales.

Les ressources des ménages monoparentaux, tout au moins celles sur lesquelles sont susceptibles d'intervenir les politiques publiques, proviennent principalement de trois sources : l'emploi, les prestations sociales, le soutien économique en provenance d'un ex-partenaire (décédé, séparé ou divorcé)¹⁵.

¹² . Les familles monoparentales ont en effet donné lieu à peu de travaux en France, en particulier comparatifs, au cours des quinze dernières années, tout au moins si on les compare à la très importante production anglo-saxonne sur la même période ; une production faisant une large place à la comparaison, non seulement européenne, mais aussi avec d'autres pays développés (pays de l'OCDE).

¹³ . « One earner couples are more likely to be poor than two-earner couples, but far less likely than one parent/lone parent families on social assistance. Children are far more likely to be poor if they live with a lone mother than with two parents. In the European Union, children in a lone parent family were more than twice as likely to live in a poor family than those in a two-parent family ; and almost half of all children living in lone parent households in the EU lived in income poverty. (Kamerman *et al.*, 2003, p. 17).

¹⁴ . « Contrary to common belief, disparities in the percentage of single parent families do not explain the cross-country variations in child poverty and disadvantage. The varied results depend more on how countries treat these families in their policies. Countries may have high rates of single mothers and low rates of child poverty, such as Sweden and Denmark, or low rates of lone mothers and high rates of child poverty, such as Italy, or high rates of single mothers and high rates of child poverty, as in the US, Canada, and UK », Kamerman *et al.*, 2003, p. 19).

¹⁵ . A cela, il faudrait ajouter d'autres formes de ressources, tel le soutien que ces parents dits isolés peuvent recevoir de leur réseau social (parents, grands-parents, fratrie, amis) sous la forme d'entraide, de dons d'argent et de services, leur capital relationnel en quelque sorte (voir Martin, 1997).

Parce que ces ménages sont composés d'un parent qui élève principalement seul un ou plusieurs enfants, que ces parents dit isolés sont très majoritairement des mères, dont on sait qu'elles sont inégalement pourvues pour s'inscrire et se maintenir sur le marché du travail¹⁶, plusieurs problèmes se posent concernant leurs ressources :

- premièrement, pour que ces ressources proviennent essentiellement du travail, il faut, du point de vue de l'action publique, régler la question de l'accès à l'emploi, ce qui suppose d'adopter parallèlement un certain nombre de mesures pour régler la question de la charge d'enfant et de la conciliation vie familiale – vie professionnelle, mais aussi veiller à ce que le niveau de ces ressources salariales soit suffisant pour subvenir aux besoins du ménage et échapper à la pauvreté ou à la catégorie des travailleurs pauvres ;
- deuxièmement, quand ces ressources proviennent principalement des prestations sociales (assistance sociale ou droit social non contributif), la question est celle de l'éventuelle dépendance de ces parents aux dispositifs sociaux et donc de la possible sortie de cette assistance ;
- troisièmement, pour les séparé(e)s et divorcé(e)s, une question complémentaire concerne la contribution de l'ex-partenaire à la prise en charge du coût des enfants, notamment sous la forme des pensions alimentaires. Quand ces obligations ne sont pas respectées, quelle doit être l'attitude des pouvoirs publics ?

Compte tenu de la vulnérabilité de ces ménages, les pouvoirs publics peuvent donc schématiquement poursuivre trois principaux objectifs au travers de leurs politiques sociales :

- soit, ils privilégient la solution de l'accès au travail et donc à un salaire permettant à ces parents isolés de sortir de la pauvreté ;
- soit, ils admettent le principe de les soutenir économiquement de manière plus ou moins durable pour leur permettre de faire face à leur rôle de parent et aux conséquences de leur changement de situation familiale, plus ou moins brutal (naissance, séparation, divorce, veuvage) ;
- soit encore, ils combinent ces objectifs de manière à ce que les parents puissent trouver selon leur situation particulière une réponse adaptée (accès à un travail rémunéré à temps plein, à temps partiel complété par d'autres aides, ou maintien hors du marché du travail).

Les pouvoirs publics peuvent bien sûr soutenir ces ménages de multiples autres manières encore : en leur facilitant l'accès à un logement, en compensant l'absence de soutien économique d'un ex-partenaire, en leur fournissant un certain nombre d'avantages fiscaux, etc. Mais il s'agit là le plus souvent d'interventions subsidiaires ou complémentaires.

Vue la diversité des mesures et des dispositifs, il n'est pas toujours évident de repérer (même à un niveau national) une logique d'action publique précise, ni un objectif clair et affiché des politiques sociales adoptées et mises en œuvre en direction des familles monoparentales. Les dispositifs sont souvent complexes, empilés les uns sur les autres pour offrir une diversité de réponses possibles, ce qui ne permet guère d'identifier une rationalité simple et homogène ; constat que dressait déjà Jo Roll lors de son travail¹⁷.

¹⁶ Vu les inégalités qui persistent entre hommes et femmes, que ce soit pour faire valoir leur niveau de diplôme et de formation, que ce soit en termes de salaire à niveau de qualification égal ou en termes de risque de chômage (Silvera, 2002 ; Maruani, 2002).

¹⁷ . « Unfortunately, it was not always possible to determine what the intention behind a particular policy was » (Roll, 1992, p. 36).

Pour autant, la question fondamentale nous semble résider dans l'alternative entre prestations de revenu minimum et emploi. Pour preuve, le fait que l'essentiel de la controverse qu'a suscitée ce type de ménage dans la plupart des pays développés au cours des 30 ou 40 dernières années ait porté précisément sur ce point. Faut-il considérer que les mères élevant seules un ou plusieurs enfants doivent être soutenues par les pouvoirs publics pour assumer leur rôle de *carer*, au risque d'une certaine dépendance à l'égard de l'Etat-providence ? Ou doit-on plutôt tout faire pour qu'elles soient autonomes économiquement grâce à l'accès à un emploi et à un salaire suffisant ? Doit-on, en somme, et pour reprendre les termes de Duncan et Edwards (1997) ou ceux de Jane Lewis (2001), considérer ces femmes d'abord comme des mères ou comme des travailleuses (voir aussi van Dreth, Knijn & Lewis, 1999)¹⁸ ?

La question de la dépendance des mères seules à l'Etat-providence, qui a fait écrire à plusieurs spécialistes dans les années 1980 que ces femmes étaient « mariées au *Welfare* », est probablement la plus structurante de l'ensemble du débat qu'ont suscité ces ménages. Les années du néo-conservatisme Thatcherien et Reaganien au Royaume-Uni et aux USA ont vu se développer cette thématique pour justifier un tournant des politiques menées jusque-là et engager un net repli des politiques de soutien à ces ménages (Reese, 2001). Ce mouvement de repli de l'Etat-providence, de *retrenchment* ou de *Dismantling of the Welfare State* (Pierson, 1994) ne s'est pas arrêté aux années 1980, mais a été poursuivi au-delà. La remise en cause de la politique américaine du *Aid to Family with Dependent Children* (AFDC) par l'administration Clinton aux USA (Waddan, 2003) et les difficultés rencontrées par la Troisième voie travailliste de Mr Blair pour réformer la politique sociale britannique en ce domaine (Gray, 2001), montrent que cette thématique de la dépendance reste très vive aujourd'hui (Saraceno, 2002).

Les politiques en direction de ces ménages monoparentaux soulèvent une autre question : celle de leur discrimination. Faut-il, autrement dit, concevoir une politique spécifique pour ces ménages, ou les traiter dans le cadre des politiques de lutte contre la pauvreté (au risque de réduire la monoparentalité à la pauvreté), ou bien encore, éviter toute politique de ciblage fondée sur la situation familiale ?

Les problèmes auxquels doivent faire face les familles monoparentales ne diffèrent guère de ceux auxquels sont confrontés les ménages bi-parentaux (surtout les bi-actifs), à savoir la double journée, l'articulation vie familiale – vie professionnelle, la disponibilité pour l'accompagnement des enfants dans leurs apprentissages scolaires, etc.. Mais ils se posent néanmoins avec une particulière acuité pour les parents dits isolés. En somme, tout comme les autres parents, mais avec une intensité accrue, les « mères seules » avec leurs enfants doivent faire face à ces difficultés d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, à la question de la disponibilité en temps. L'âge des enfants et surtout l'âge du plus jeune enfant est ici particulièrement crucial.

Pourtant, le débat public autour et à propos de la monoparentalité a plutôt tendance à isoler ces familles du reste des ménages, considérant qu'ils sont à la fois la conséquence d'un certain nombre de transformations sociales (montée de l'individualisme et de « l'adultocentrisme ») et la cause d'un certain nombre de problèmes sociaux (délinquance, échec scolaire, pauvreté des enfants, etc.). Autrement dit, le traitement social de la monoparentalité est largement emprunt de ces questions de représentations sociales et idéologiques.

Dans ce bilan, nous tenterons de repérer la manière dont a évolué le débat sur ce que les pouvoirs publics estiment bon de faire en direction de ces ménages. Parmi les questions soulevées, on peut aussi mentionner l'hypothétique convergence de ces politiques à l'échelle européenne et internationale. Voit-on se développer dans ce domaine une sorte de *mainstream*, une orientation

¹⁸ . Nadine Lefaucheur a proposé une autre manière de formuler cette question fondatrice dans l'histoire des politiques publiques en direction des familles : qui doit nourrir l'enfant quand l'un et/ou l'autre parent ne peut ou ne veut le faire ? (Lefaucheur, 1997).

principale des dispositifs adoptés dans chaque pays européen ? Nous tenterons de donner quelques éléments de réponse à cette question.

Pour procéder à ce bilan, nous aborderons successivement trois points :

- dans un premier temps, nous présenterons rapidement les dispositifs eux-mêmes dans l'ensemble des pays européens, de manière à prendre la mesure de la diversité des modes de traitement des situations monoparentales. Nous constaterons ainsi qu'il n'existe pas partout de mesures spécifiques en direction de ces types de ménage, dont le traitement est parfois « fondu » dans l'ensemble des politiques publiques en direction des familles.
- Dans un second temps, nous aborderons la question de l'évolution qu'ont connue ces politiques en direction des ménages monoparentaux, pour tenter d'en comprendre les mécanismes. Nous tenterons en quelque sorte de reconstituer des trajectoires de réforme. S'il n'est pas possible à l'échelle de ce rapport de retracer la trajectoire des politiques sociales menées dans chacun des pays européens, il est possible en revanche de s'appuyer sur des exemples significatifs pour comprendre l'intérêt de ce type de comparaison. Ainsi en est-il de la comparaison entre le Royaume-Uni et la France, dans la mesure où les politiques sociales de ces deux pays poursuivaient des objectifs relativement identiques et avec des méthodes comparables au milieu des années 1970, avec le projet de mettre en œuvre un dispositif de revenu minimum à destination de ces seuls ménages (Allocation de Parent Isolé en France, *Guaranteed Maintenance Allowance* au Royaume-Uni). Mais ces pays ont suivi ensuite des trajectoires bien différentes, avec l'abandon de ce modèle au Royaume-Uni alors qu'il fut expérimenté et maintenu en France depuis lors. Avec le recul de ces presque trente années, nous pouvons faire l'hypothèse d'un rapprochement des finalités poursuivies actuellement, dans une perspective de *workfare*, ou d'activation des dépenses sociales, pour permettre le retour au travail.
- Dans une troisième partie, et pour soutenir l'hypothèse d'une convergence autour d'un modèle de *workfare*, nous proposons d'examiner, d'une part la situation de ces ménages au regard du marché du travail à l'échelle européenne, puis d'analyser les dispositifs adoptés dans plusieurs pays (Pays-Bas, UK et Norvège) qui poursuivent cette logique de remise au travail des mères seules.

Pour conclure, nous reviendrons sur une variable qui nous semble particulièrement utile pour rendre compte de cette évolution des politiques sociales à l'égard de ces ménages : à savoir le débat public, les controverses et affrontements idéologiques sur l'état de la famille et sur les conséquences de ses transformations. Manifestement, l'idéologie intervient de plain pied dans la définition de l'action publique sur les questions de vie privée. Selon les représentations sociales qui dominent sur les relations que l'on pense pouvoir établir entre transformations de la famille, fragilisation des couples, et problèmes sociaux du moment, on peut s'attendre à voir adoptées des dispositions sociales qui confortent cette représentation. Le tournant néo-conservateur au Royaume-Uni s'est précisément fait sur de telles thématiques, nous le verrons. Aussi nous semble-t-il important de rappeler la manière dont s'est développée en France récemment la thématique de l'insécurité dans notre débat politico-médiatique, et les liens qui sont parfois établis entre ce problème et l'irresponsabilité des parents ou la fragilité des couples. A suivre ces développements, on mesure l'impact que de telles représentations pourraient avoir sur l'orientation des politiques publiques et des réformes à venir. Ce ne serait pas la première fois d'ailleurs que l'on reviendrait sur la question des effets pervers des dispositifs existant. Pourtant, à la lumière de la comparaison européenne, le cas français est et demeure assez exemplaire d'une combinaison réussie entre des mesures visant l'ensemble des ménages et des soutiens spécifiques pour les plus fragiles d'entre eux.

I. LA DISPARITE DES REPONSES A L'ECHELLE EUROPEENNE

La première question à laquelle nous proposons de répondre concerne la nature et la diversité des dispositifs à destination des familles monoparentales en Europe. Existe-t-il partout des mesures spécifiques pour ces ménages et si oui, lesquelles ? Ou encore, ces ménages ne font-ils l'objet que de mesures de compléments par rapport aux dispositifs universels à destination de l'ensemble des familles ? Ou bien encore, les politiques sociales ne font-elles que cibler les familles démunies, au sein desquelles on trouve une proportion variable de familles monoparentales ?

Derrière cet ensemble de questions se profile le problème d'un traitement spécifique. Les familles monoparentales doivent-elles être discriminées (même positivement) au travers d'un dispositif particulier (par exemple de revenu minimum) ? Ou doit-on concevoir que l'intervention publique de soutien de ces ménages ne doit se faire que sur la base des besoins de certains d'entre eux (l'insuffisance de ressources) ? Sur ces premières questions, on va le voir, la réponse est déjà très diversifiée en Europe, en fonction des différents modèles ou régimes de protection sociale.

A. ALLOCATION POUR LES PARENTS ISOLES

A l'échelle des pays européens, les 18 pris en compte par le rapport du MISSOC (système d'information mutuelle sur la protection sociale dans les Etats membres de l'UE et de l'EEE, Commission européenne, 2002)¹⁹, on constate une assez grande diversité de réponses. Dans la majorité d'entre eux, aucune prestation spécifique n'existe à destination des familles monoparentales. C'est le cas dans 9 pays : Belgique, Allemagne, Espagne, Luxembourg, Pays-bas, Autriche, Portugal, Suède, UK. Seuls 5 pays ont créé une prestation spécifique pour ces ménages : la France (Allocation de parent isolé), l'Irlande (*One Parent Family Payment*), l'Islande (*mæðralaun*), le Liechtenstein (*Alleinerziehendenzulage*). Le cas de la Norvège est un peu particulier, puisqu'existe une prestation transitoire pour les parents isolés qui sont engagés dans un dispositif de formation ou de qualification (nous y reviendrons dans la troisième partie). Dans les autres pays, soit des majorations d'allocations sont prévues pour les parents isolés, comme au Danemark, en Grèce, en Italie ; ou encore des suppléments, comme en Autriche, à destination des familles dites économiquement faibles, ou en Finlande.

Belgique : Pas d'allocation spécifique.

Danemark : Les allocations générales sont majorées de DKK 979 (€ 132) par trimestre = DKK 326,33 (€ 44) par mois et par enfant.
De plus, une allocation de DKK 995 (€ 134) par trimestre = DKK 331,66 (€ 45) par mois et par ménage est attribuée.
Condition : attestation de situation de parent isolé une fois par an.

Allemagne : Pas d'allocation particulière, voir toutefois « Avances sur le terme des pensions alimentaires ».

Grèce : Majoration des allocations familiales de € 3,67 pour chaque enfant si le parent est veuf/veuve, invalide ou soldat, à condition que sa pension de survivant ne dépasse pas un certain montant. Cette allocation est également payée sans préjudice du sexe du parent isolé.

Espagne : Pas d'allocation spéciale.

France : Allocation de parent isolé, (API) : garantie d'un revenu minimal pour les personnes qui assurent seules la charge d'au moins 1 enfant ou se trouvent en état de grossesse. Montant mensuel : € 512,81 + € 170,94 par enfant. L'allocation est égale à la différence entre ce montant et les ressources de l'allocataire.

¹⁹ . http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc

Allocation de soutien familial : enfant non reconnu par les 2 parents ou enfant dont le père ou la mère se soustrait à l'obligation d'entretien. Versée sans condition de ressources. € 76,92 par mois pour l'enfant.

- Irlande** : L'allocation de parent isolé (One Parent Family Payment) est disponible sous conditions de ressources (voir tableau XI).
Bénéficiaire : € 118,80 (max.) par semaine.
Supplément : € 19,30 par semaine et par enfant.
- Islande** : Une allocation de parent isolé (maeðralaun) peut être versée aux parents isolés qui assurent la charge d'enfants de moins de 18 ans et résidant en Islande. L'allocation annuelle pour 2 enfants s'élève à ISK 52.692 (€ 572), pour trois enfants et plus à ISK 137.004 (€ 1.486).
- Italie** : Il y a une majoration de l'allocation familiale si le parent est isolé avec un enfant.
- Liechtenstein** : Allocation de parent isolé (Alleinerziehendenzulage) supplémentaire de CHF 100 (€ 67) par enfant et par mois.
- Luxembourg** : Pas d'allocation de parent isolé.
- Pays-Bas** : Pas d'allocation de parent isolé.
- Norvège** : Pour le calcul de la prestation, un enfant est ajouté au nombre réel d'enfants. Pour chaque enfant entre 0 et 3 ans : prestation supplémentaire. Prestation transitoire(overgangsstonad) de 1,85 fois le montant de base (Grunnbeloep), à savoir NOK 95.016 (€ 11.860), pendant 3 ou 5 ans si la personne suit une mesure de formation pour une meilleure qualification. La prestation est réduite de 40 % du revenu du travail excédant la moitié du montant de base. Si des paiements d'entretien excèdent l'avance sur le terme de pension alimentaire (bidragsforskott), la prestation doit être remboursée en dedans de 70 % de l'excédant.
Aide à la formation (utdanningsstonad) si des cours d'enseignement général ou de formation professionnelle sont nécessaires pour obtenir un emploi.
- Autriche** : Allocations familiales (Familienbeihilfe) : Pas de prestation particulière.
Allocation parentale d'éducation (Kinderbetreuungsgeld) : Les parents isolés et les familles économiquement faibles reçoivent un supplément de € 6,06 par jour qui doit être remboursé (par l'autre parent).
Abattement fiscal pour parents isolés (Alleinerzieherabsetzbetrag) : Un montant de € 364 est déduit par an des impôts à payer individuellement.
- Portugal** : Pas d'allocation spéciale.
- Finlande** : En sus des allocations familiales générales (lapsilisä), un supplément de € 33,60 par enfant est versé aux parents seuls.
- Suède** : Voir plus loin « Avance sur le terme de la pension alimentaire ».
- Royaume-Uni** : Le taux plus élevé de prestation pour parents seuls a été retiré pour de nouvelles réclamations depuis juin 1998 mais quelques réclamations sont encore en phase de paiement.

En somme, le plus souvent, les familles monoparentales sont abordées comme des ménages ordinaires avec enfant, susceptibles de faire l'objet d'un traitement social au titre de leurs impécuniosité ou de leurs difficultés financières et/ou de logement, voire pour lesquels des

suppléments ou des majorations de prestations sont envisagées pour renforcer le soutien. Peu de pays ont donc conçu une politique spécifique, qui les discrimine, le plus souvent positivement, de manière à tenir compte de leurs difficultés particulières, même si celles-ci sont conçues comme provisoires et générées par un changement plus ou moins brutal de situation.

B. AVANCES SUR PENSION ALIMENTAIRES

Outre ces systèmes d'allocations ciblées, dont on comprend qu'ils sont en fait relativement rares en Europe, on trouve encore des dispositifs dont la finalité est d'intervenir en cas de non paiement des pensions alimentaires par les ex-conjoints ou partenaires en cas de séparation ou de divorce. Là encore, la situation est relativement contrastée à l'échelle de l'Espace économique européen, même si une grande majorité d'entre eux ont prévu des dispositifs relevant ou non de la protection sociale. Dans 11 des 18 pays, il existe bien un dispositif ayant cette finalité. Dans la majeure partie d'entre eux cela prend la forme d'une avance au titre de la protection sociale, voire de la politique familiale proprement dite (Danemark, France, Islande, Luxembourg, Norvège, Autriche, Finlande, Suède). Le Lichtenstein applique également une législation permettant de verser des avances sur pension alimentaire, mais hors du cadre de la politique familiale, tout comme l'Allemagne. Le cas du Royaume-Uni est particulier depuis la loi instituant la *Child Support Agency*, en charge de la fixation du montant et de la récupération des pensions auprès des débiteurs (mais sans avance).

Dans six autres pays, aucune disposition n'est prévue à cet effet : Belgique, Grèce, Espagne, Italie, Pays-Bas, Portugal. Pour l'Irlande, une telle disposition ne s'appliquait pas (voir tableau ci-après).

<u>Belgique</u> :	Pas d'allocation spécifique.
<u>Danemark</u> :	Prestation courante correspondant à la pension alimentaire « normale » qui est de DKK 4.992 (€ 671) par semestre.
<u>Allemagne</u> :	La Loi sur l'avance sur le terme de pension alimentaire (Unterhaltsvorschussgesetz) garantit aux enfants de moins de 12 ans révolus vivant avec un parent isolé et ayant leur domicile ou leur résidence habituelle en Allemagne une allocation d'une durée de 6 ans maximum, s'ils ne reçoivent pas l'allocation d'entretien de la part de l'autre parent. L'allocation s'élève à € 151 dans les anciens Länder et à € 134 dans les nouveaux Länder.
<u>Grèce</u> :	Pas d'avance sur le terme de la pension alimentaire.
<u>Espagne</u> :	Pas d'allocations spéciales.
<u>France</u> :	Versement à titre d'avance de l'allocation de soutien familial. La caisse d'allocations familiales peut récupérer les sommes ainsi versées auprès du parent débiteur. Montant maximum € 76,92 par mois.
<u>Irlande</u> :	Non applicable.
<u>Islande</u> :	Le parent qui obtient officiellement la garde d'un enfant, peut s'adresser à l'Institut national de Sécurité sociale (Tryggingastofnun rikisins) et obtenir le montant maximum de la même valeur que le taux d'une pension pour enfant (barnalífeyrir). L'Institut en question envoie la notification de paiement au Centre municipal de perception des pensions alimentaires et ce dernier rembourse à l'Institut national de Sécurité sociale les paiements sur base mensuelle, pour autant que les fonds le permettent.
<u>Italie</u> :	Pas d'allocation spécifique.
<u>Liechtenstein</u> :	Pas de réglementations spéciales dans la loi sur les allocations familiales (Gesetz über die Familienzulagen). En vertu de la loi du 21 juin 1989 sur les

avances sur le terme de la pension alimentaire (Unterhaltsvorschussgesetz), les enfants à charge résidant au Liechtenstein ont droit à une avance si pour raison de non paiement de la pension alimentaire en cours une exécution forcée a eu lieu en vain (il existe encore d'autres conditions de diverse nature).

- Luxembourg** : Toute pension alimentaire due à un conjoint, un ascendant ou un descendant est payée sur demande et sous certaines conditions par le fonds national de solidarité et recouvré par lui.
- Pays-Bas** : Pas de prestation particulière.
- Norvège** : Avance sur le terme de pension alimentaire (bidragsforskott) s'élevant à NOK 1.160 (€ 145), si l'autre parent ne verse pas d'allocation d'entretien.
- Autriche** : Une avance sur le terme de la pension alimentaire est accordée aux enfants autrichiens ou apatrides mineurs résidant habituellement en Autriche s'il existe un titre exécutoire pour le droit à la pension alimentaire et si une exécution forcée pour recouvrer un montant échu lors des 6 derniers mois n'a pas donné entière satisfaction.
- Portugal** : Pas d'allocation spéciale.
- Finlande** : Allocation alimentaire (elatuslaki) : si les parents ne sont pas reconnus en tant que tels ou si la mère ou le père n'exécute pas l'obligation alimentaire, l'autre parent reçoit une allocation de prise en charge de €113 par mois.
- Suède** : Parents isolés reçoivent un montant garanti de SEK 1.173 (€ 126) par mois, octroyé soit par l'allocation d'entretien de l'autre parent soit par l'aide d'entretien payée par l'Etat.
- Royaume-Uni** : La Loi de soutien aux enfants (Child Support Act) régit depuis 1991 l'octroi des pensions alimentaires.
Le demandeur du revenu minimum (Income Support) ou de l'assistance (income-based Jobseeker's Allowance) doit introduire une demande de pension chômage alimentaire pour enfant (Child Support Maintenance) si le parent en charge de subvenir aux besoins de l'enfant n'est pas résident. Tout paiement reçu est déduit des prestations sous condition de ressources.
La pension alimentaire pour enfant peut être directement versée au demandeur ou bien via l'Agence de soutien à l'enfant (Child Support Agency), si celle-ci le juge opportun.
La personne tenue de subvenir aux besoins du demandeur ou ceux de ses enfants peut être poursuivie si elle ne s'exécute pas. Le fait qu'il y ait eu un accord entre les parents séparés comme quoi l'un d'entre eux ne demanderait pas de pension alimentaire, ne constitue pas une entrave à un ordre donné par un magistrat, même en tenant compte de toutes les circonstances.
L'Agence de soutien à l'enfant utilise une formule rigide pour le calcul de la pension alimentaire pour enfant, mais dans des cas particuliers des dérogations sont acceptées. Il y a plus de flexibilité en ce qui concerne le montant que l'ex-épouse doit verser à son partenaire.
La loi touche également des individus ayant signé un engagement pour entretenir des personnes venues au Royaume-Uni de l'étranger.

Ces deux premiers dispositifs : le versement d'une allocation spécifique ou l'avance sur pension alimentaire impayée, représentent le cœur des politiques à destination de ces ménages. Toutefois, bien entendu, les familles monoparentales peuvent bénéficier aussi des mesures prises en direction de l'ensemble des ménages (versement d'allocations familiales, d'allocations de soutien au logement), ou des plus fragiles économiquement d'entre eux (assistance ou aide sociale).

C. ALLOCATIONS DE GARDE D'ENFANTS

Sans entrer ici dans le détail de ces diverses mesures possibles, nous nous en tiendrons à celles qui concernent l'aide à la prise en charge des enfants, sous la forme de prestations sociales spécifiques. En effet, nous l'avons déjà souligné, lorsque des objectifs d'accès à l'emploi sont formulées pour ces ménages, ils s'accompagnent généralement d'une politique concernant la prise en charge des enfants. Une fois encore la situation européenne est contrastée. 12 des 18 pays n'ont aucune allocation pour la garde d'enfants : Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, Irlande, Italie, Lichtenstein, Luxembourg, Pays-bas, Autriche, Portugal et Suède. Toutefois, derrière cette apparente homogénéité se dissimulent des réalités très hétérogènes. En Suède, la réponse n'est pas sous forme d'allocations mais de service de qualité. Alors qu'en Italie, la réponse (très variable selon les territoires) n'est souvent pas même sous forme de service.

Trois pays seulement ont une politique dans ce domaine sous la forme d'allocations et cherchent à soutenir l'ensemble des ménages en tenant compte de la variété des solutions possibles : la France (avec l'Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, l'allocation de garde d'enfant à domicile et l'allocation de présence parentale pour les enfants atteints de maladie grave) ; la Norvège avec une allocation de garde d'enfant à domicile pour les 1 à 3 ans et une allocation de garde privée pour les parents isolés dont les enfants doivent être gardés par une tierce personne durant les heures de travail ; la Finlande, avec également une allocation de garde d'enfant à domicile, pour les parents qui choisissent de n'avoir pas recours aux dispositifs municipaux qui doivent garantir une place à chaque enfant, mais aussi des systèmes de garde pour les parents qui ont réduit leur temps de travail.

Le dispositif au Royaume-Uni est encore une fois assez différent et prend la forme d'un abattement fiscal pour les familles à bas revenus avec le *Working Families Tax Credit*²⁰. (voir tableau ci-après).

<u>Belgique</u> :	Pas d'allocation spécifique.
<u>Danemark</u> :	Réduction pour les frères et sœurs dans la même institution.
<u>Allemagne</u> :	Pas d'allocation particulière.
<u>Grèce</u> :	Pas d'allocation de garde d'enfant.
<u>Espagne</u> :	Pas d'allocations spéciales.
<u>France</u> :	Allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) : versée pour la garde à domicile d'un enfant de moins de 6 ans et dont le montant varie entre un maximum de € 1.524,03 et un minimum de € 507,81 par trimestre en fonction de l'âge de l'enfant et des ressources du ménage. Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) : si l'enfant a moins de 6 ans, prise en charge de l'intégralité des charges sociales dans la limite d'un plafond. Majoration de l'AFEAMA : le montant varie en fonction de l'âge des enfants et des ressources du ménage. Garde d'un enfant de moins de 3 ans : maximum € 199,78, minimum € 130,90. Garde d'un enfant de plus de 3 ans et de moins de 6 ans : max. € 99,91, min. € 65,46. Allocation de présence parentale (APP) : versée au parent d'un enfant atteint d'une maladie grave qui suspend ou réduit son activité. Le montant varie en fonction de l'activité restante (€ 484,97, € 320,67, € 242,51). Majoration pour la personne assumant seule la garde de l'enfant.
<u>Irlande</u> :	Non applicable.
<u>Islande</u> :	Les autorités locales peuvent accorder une aide aux coûts de garderie dans des établissements privés, par exemple pour les parents isolés. La plupart des autorités locales offrent une aide financière aux parents isolés de sorte que les

²⁰ . Nous reviendrons plus en détail sur cette politique dans la deuxième partie de ce rapport.

coûts d'une garderie privée correspondent à ceux des garderies gérées par les communes. Ces aides financières ne sont pas liées aux revenus.

- Italie** : Pas d'allocation spécifique.
- Liechtenstein** : Pas de régime de droit public au Liechtenstein.
- Luxembourg** : Pas d'allocation de garde d'enfants.
- Pays-Bas** : Pas de prestation particulière.
- Norvège** : Allocation de garde d'enfant à domicile (kontantstotte) pour les parents dont les enfants sont âgés de 1 à 3 ans. Condition de résidence (enfant et bénéficiaire) et recours nul ou limité aux établissements publics de garderie (barnehage). 5 taux de prestations suivant le nombre d'heures durant lesquelles l'enfant fréquente cet établissement. Taux maximum (0 heure) NOK 3.000 (€ 374), taux minimum (25-32 heures) NOK 600 (€ 75) par mois. Pour parent isolé : Allocation de garde privée (stonad til barnetilsyn) si l'enfant doit être gardé par une tierce personne durant les heures de travail ou de formation. Maximum pour 1 enfant NOK 2.571 (€ 321), pour deux NOK 3.354 (€ 419), pour trois ou plus NOK 3.801 (€ 474). Ces Sommes peuvent être perçues en plus de l'allocation de garde d'enfant à domicile (kontantstotte).
- Autriche** : Pas d'allocation spécifique.
- Portugal** : Pas d'allocation spéciale.
- Finlande** : Allocation de garde d'enfant à domicile (lasten kotihoidon tuki) pour des familles qui ont en charge leurs enfants jusqu'à l'âge de 3 ans ou qui ont trouvé une autre solution que de recourir aux soins journaliers offerts par les municipalités. Cette allocation comprend : un montant de base de € 252,28, plus € 84,09 (si les frères et sœurs ont moins de 3 ans) ou € 50,46 (si les frères et sœurs ont entre 3 et 6 ans) ainsi qu'un supplément sous condition de ressources (au maximum € 168,19 par mois). Une allocation de garde privée (lasten yksityisen hoidon tuki) est versée si la famille organise la garde de l'enfant sur une base privée. L'allocation est payée directement à la personne gardant l'enfant. Le montant de base s'élève à € 117,73 par mois et par enfant. De plus, une majoration sous condition de ressources peut être versée jusqu'à un maximum de € 134,55 par mois et par enfant. Une allocation de garde d'enfant partielle (osittainen hoitoraha) de € 63,07 est accordée, si un des parents réduit le temps de travail hebdomadaire à 30 heures maximum pour s'occuper d'un enfant âgé de moins de 3 ans.
- Suède** : Pas de prestation particulière.
- Royaume-Uni** : Dans le cadre de l'abattement fiscal pour familles à bas revenus (Working Families' Tax Credit, WFTC) une aide peut être accordée pour la garde d'enfants. Cette prestation est fournie aux personnes avec de faibles revenus du travail. Pour être éligible, le demandeur doit : travailler normalement au moins 16 heures par semaine ; avoir au moins un enfant à charge et en avoir la responsabilité ; ne pas avoir formulé la demande pour un abattement fiscal pour personnes invalides (Disabled Person's Tax Credit) ; avoir des revenus en-dessous de GBP 92,90 (€ 148) par semaine (au-delà de ce montant : réduction de GBP 0,55 (€ 0,88) par tranche de GBP 1 (€ 1,60) ; avoir des économies et un capital ne dépassant pas GBP 8.000 (€ 12.775) ; avoir sa résidence habituelle en Grande-Bretagne ; ne pas être sujet au contrôle des services d'immigration.

Au terme de cette première approche, il est donc possible de conclure que la monoparentalité ne fait pas partout l'objet d'une politique spécifique ou intégrée. Loin s'en faut. Toutefois, quand c'est le cas, cette politique vient souvent en complément d'autres mesures à destination de l'ensemble des ménages, ce qui leur permet un soutien accru (comme dans le cas de la France). Comme l'écrivait Jo Roll dans son bilan en 1992, « *Few policies directly target lone parents but lone parents may be specifically recognised within policies targeted at the broader groups –women, mothers, parents, low earners, 'poor' people, etc., to which they belong* » (Roll, 1992, p. 36).

Dans ce même bilan, Roll indiquait quelques autres nuances qui demeurent vraies aujourd'hui. La première concerne les écarts dans la manière de réguler la question du non-paiement des pensions alimentaires. Si des modalités existent bel et bien dans de nombreux pays, premièrement, tous ne déploient pas un système d'avances sur pensions impayées mais préfèrent se limiter à aider les parents débiteurs à obtenir le paiement de ces pensions par l'entremise de l'administration (UK, Pays-Bas) et, deuxièmement, ces avances, quand elles sont versées, ne permettent pas de sortir les ménages en difficulté du risque de pauvreté du fait de leur niveau modeste. Une autre modalité d'intervention que nous n'avons pas listé ici, concerne les systèmes d'imposition et de fiscalité, qui parfois permettent des réductions d'impôt pour ces ménages.

Mais le point qui apparaissait crucial au moment de ce bilan concernait les politiques d'égalité en matière d'accès au marché du travail (*equal opportunity*). « *Among the policies which do not necessarily contain a specific component for lone parents but which may nevertheless have a crucial bearing on their situation are those aimed at giving women equal employment opportunities, such as parental leave, leave to care for sick children, good quality child care services, etc. Indeed, the 1989 report on lone parent families in the EC concluded that, in the long run, policies which promoted equality at work and in the home, together with generous and appropriate family allowances, were most likely to remove the basic causes of lone parents' insecurity. Removing obstacles to, and creating opportunities for, employment, which would include the provision of good quality child care services, were an essential part of such a strategy.* » (ibid, p. 37).

En d'autres termes, dès le début des années 1990, la question de l'accès à l'emploi apparaissait au plan européen comme la solution la plus souhaitable et la plus adaptée pour ces ménages.

II. COMMENT ONT EVOLUE LES POLITIQUES SOCIALES A DESTINATION DES MENAGES MONOPARENTAUX ? DEUX TRAJECTOIRES EXEMPLAIRES

Il n'est pas possible à l'échelle de ce rapport de rentrer dans le détail des processus de réforme qui ont affecté les politiques sociales dans chacun des pays européens. Il faudrait pour cela entreprendre un travail d'une autre ampleur. Toutefois, si l'exhaustivité n'est pas possible ici, nous pouvons entreprendre sur deux études de cas de mobiliser les savoirs acquis pour rendre compte de ces trajectoires, dans le but d'identifier les mécanismes qui impulsent les réformes et les rationalités qu'elles poursuivent²¹.

Pour procéder à cette analyse, nous proposons de nous pencher sur l'évolution qu'ont connue les politiques sociales en direction des familles monoparentales dans deux pays très différents et contrastés : le Royaume-Uni et la France²². En effet, ces deux pays apparaissent assez clairement comme très différents, voire même comme deux pôles extrêmes des stratégies poursuivies à

²¹ . Il faudrait sans doute pour aller plus loin dans l'analyse de ces trajectoires de réforme, tenter aussi d'évaluer le rôle que joue le processus d'europanisation dans le domaine de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes sur le marché du travail.

²² . Pour ce faire, nous avons repris et actualisé des travaux déjà publiés (Martin, 1995 ; Martin, 1997b ; Chambaz & Martin, 2001) et traduit la contribution de Jane Millar pour l'actualisation de la situation britannique.

l'échelle européenne²³. Mais l'intérêt de la comparaison ne s'arrête pas là. Il réside principalement dans le fait que les politiques sociales en direction des familles monoparentales de ces deux pays étaient très analogues au milieu des années soixante-dix avant de suivre des trajectoires radicalement différentes, qui tendent à se rapprocher aujourd'hui. De là à dire que la France et le Royaume-Uni pourraient connaître des politiques comparables dans un proche avenir, il y a cependant un pas que nous nous garderons de franchir, car si les débats et les arguments convergent, la situation des familles continuent de différer considérablement, du fait en particulier des choix adoptés au cours des trente dernières années. Une telle comparaison diachronique permet aussi de mettre en évidence la rapidité avec laquelle les écarts se creusent entre des situations nationales relativement comparables à un moment donné, mais aussi l'importance du « rattrapage » que peut nécessiter un changement de cap.

A. ROYAUME-UNI : DE L'ASSISTANCE A LA RESPONSABILISATION DES PERES (1945-1995) – DE LA RESPONSABILISATION DES PERES A LA MISE AU TRAVAIL DES MERES (1997-2003)

Au Royaume-Uni, il est difficile de parler d'une politique cohérente à l'égard des familles monoparentales avant le début des années soixante-dix. Jane Lewis (1995) souligne l'hésitation permanente des pouvoirs publics britannique entre le fait de traiter les mères seules comme des mères ou comme des travailleuses, mais aussi les différents revirement d'attitude, selon les périodes. Elle proposait alors de distinguer quatre périodes : Les *Poor Laws* du 19^{ème} siècle, avec le modèle de l'assistance et du *Workfare* et sa logique de dissuasion ; la configuration impulsée par le Plan Beveridge après guerre avec la création d'une allocation universelle pour les enfants et le maintien des mères seules dans le champ de l'assistance ; les années soixante-dix marquées par les travaux du *Finer Committee* sur les familles monoparentales et les années quatre-vingt-dix, avec les réformes du *Children Act* et du *Child Support Act*. A cette périodisation, il faut aujourd'hui ajouter le tournant de la politique menée par le *New Labour* à partir de la fin des années 1990.

Le tournant du *Finer Committee*

Le premier tournant important a manifestement lieu avec les travaux du *Finer Committee*. Ceux-ci débutent en novembre 1969. Ils dureront près de cinq ans. Deux considérables volumes sont déposés en juillet 1974. Ils représentent certainement un changement majeur au sens où, pour la première fois, la question des familles monoparentales est posée officiellement et où les travaux de ce Comité sont centrés sur la recherche et la définition d'une politique cohérente. Ils correspondent également à la redécouverte de la pauvreté et à la prise de conscience du fait que certains ménages monoparentaux (ceux des mères célibataires, des séparées et divorcées) sont particulièrement menacés par ce phénomène.

Le modèle de Beveridge est pratiquement intact en 1969. Des allocations universelles sont prévues pour la maladie, le chômage, les retraites, la maternité et le veuvage. Pour le reste existe l'assistance nationale qui prend la forme du *Supplementary Benefit (SB)*, ainsi rebaptisé en 1966. Quatre millions de personnes sont bénéficiaires de cette allocation fin 1969. La structure de soutien aux ménages monoparentaux est inchangée depuis 1948 ; les veuves bénéficient du *National Insurance Scheme* ; les séparées, divorcées et les mères célibataires du *SB*. Durant cette période, cependant, l'écart entre le traitement social des veuves et celui des autres mères seules s'est creusé. En 1971, durant les travaux du *Finer Committee*, sont institués le *Family Income Supplement (FIS)*, qui deviendra plus tard le *Family Credit*, visant à compléter les faibles revenus des familles avec enfants, et une aide au logement. Le problème du soutien aux ménages des mères seules (non veuves) est limité par l'enjeu d'équité avec les ménages bi-parentaux de revenu modeste. Mais, somme toute, le *package* de prestations accessibles pour les mères seules est relativement généreux, même s'il demeure à orientation assistantielle.

²³ . On pourrait bien sûr choisir d'opposer d'autres pays encore, comme un pays scandinave (la Suède, par exemple) avec soit un pays d'Europe du Sud (Italie), soit un pays comme le Royaume-Uni ou l'Irlande. Nous avons retenu ici les deux pays sur lesquels nous avons le plus d'informations actualisées.

Le *Finer Committee* propose essentiellement la création d'une prestation de revenu garanti, la *Guaranteed Maintenance Allowance* (GMA). Le contexte est globalement favorable à la prise en compte des problèmes des mères divorcées. La réforme du divorce en 1969 a facilité la procédure par consentement mutuel et diminué le blâme qui pesait globalement sur le divorce. Règne à cette période un vent de critique des idéologies qui préconisaient jusque-là le maintien à tout prix du lien matrimonial. On préfère désormais se centrer sur les garanties à offrir aux enfants et réformer le système complexe et jugé peu performant qui s'appuie à la fois sur les tribunaux et sur le travail des commissions du *Supplementary Benefit*. A partir de cette réforme, le nombre des divorces va augmenter considérablement, de même que les coûts de l'aide juridique. Face à l'accroissement des demandes de divorce provenant des femmes, les tribunaux vont privilégier la rupture totale (*clean break*) entre les ex-conjoints, adoptant une attitude pragmatique : laisser le père privilégier les enfants avec lesquels il vit dans une deuxième famille, l'Etat se chargeant de soutenir les ménages monoparentaux constitués par les mères seules avec leurs enfants. Cette politique va cependant provoquer un accroissement de la dépendance des mères seules à l'égard du système redistributif et, plus spécifiquement, du SB.

Sur la question du travail des mères, le *Finer Committee* préconise comme en France, de soutenir et de promouvoir le « libre choix » des femmes : pas d'obligation de pointer au chômage pour les bénéficiaires du SB, ni de faire la preuve qu'elles cherchent du travail, contrairement à ce qui était parfois imposé par les agents des commissions du SB. Le faible niveau du SB était jugé suffisamment incitatif. Pour permettre un véritable libre choix, le Comité propose donc d'attribuer la GMA à toutes les familles monoparentales (pères seuls, jeunes mères célibataires et même, si nécessaire, veuves), ce qui leur permettrait d'accéder à un revenu supérieur au SB. Il défend également le scénario du temps partiel, jugé le plus apte à faciliter la compatibilité entre vie professionnelle et charge d'enfants, ce qui supposait une prestation qui fonctionne comme un complément de revenu, sur le modèle du FIS.

Les objectifs de la nouvelle prestation étaient donc multiples : sortir les familles monoparentales de la logique de l'assistance, en veillant par exemple à ne pas faire gérer la GMA par les commissions du SB ; veiller à maintenir l'équité avec les ménages bi-parentaux à faibles revenus (en faisant respecter le critère d'isolement ou de non-cohabitation et en faisant en sorte qu'une partie de la GMA soit soumise à condition de ressources) ; faire reconnaître que les besoins des familles monoparentales s'approchent de ceux des familles biparentales ; en somme remplacer le SB pour les parents seuls qui ne travaillent pas et apporter un soutien à ceux qui travaillent mais gagnent peu (avec la GMA ou une extension du FIS pour ceux qui travaillent à temps partiel). La GMA comprenait donc deux volets : un volet pour l'enfant (sans limite d'âge), non soumis à condition de ressources, identique à l'allocation pour enfants dépendants des veuves ; et un volet pour l'adulte, soumis à condition de ressources et dégressif.

Sur le problème de l'obligation alimentaire après le divorce, le constat du *Finer Committee* était négatif : quand des pensions alimentaires étaient ordonnées, leur montant était très bas, leur paiement faible ou irrégulier, le recouvrement médiocre (16 % des allocations versées aux mères seules étaient recouvrées) et les pensions n'étaient pas indexées et ne tenaient pas compte du coût de l'enfant. Le réel problème de l'entretien semblait surtout lié à la capacité des hommes de payer. Avec un salaire très faible, il est impossible d'entretenir deux ménages et encore moins deux familles. Face à ce constat demeure cependant l'impératif de ne pas faire supporter au contribuable le coût de cet entretien, toutes les fois où il est prouvé que le père peut le faire. Le Comité proposait donc de réformer les tribunaux en instituant un « tribunal des familles » et de tenter de rationaliser les procédures de négociation, de fixation et de recouvrement des pensions alimentaires. Est alors posée la question de la création d'une structure de recouvrement public, autre que la commission du SB.

Ces propositions du *Finer Committee* n'ont jamais été adoptées et les principes qui prévalaient depuis 1948 ont continué d'être appliqués. Seule la proposition d'étendre le FIS aux travailleurs à temps partiel a été mise en œuvre, plus l'introduction d'une allocation pour parent seul d'un

montant très modeste (supplément de 6,4 £ en juillet 1986, quelque soit le nombre d'enfants, venant en supplément du *Child Benefit*). Des aides en nature ont également été offertes aux bénéficiaires du SB (rebaptisé en 1986 *Income Support*) et du FIS : distribution de lait gratuit, cantine gratuite, voire localement aide en vêtements ou en prestations d'éducation.

Les années Thatcher : responsabiliser les pères et lutter contre l'assistance

Un changement de logique s'amorce sur ces questions durant les « années Thatcher », avec le *Children Act* de 1989, qui proclame que les obligations des parents à l'égard de leurs enfants doivent être prioritaires par rapport à leurs droits. La déclaration de l'ONU des « Droits de l'enfant » a joué également dans ce sens. Le gouvernement va constituer un groupe interministériel pour examiner ce problème croissant des familles monoparentales. Face au risque de dépendance des mères seules à l'égard de l'Etat, et à celui du désengagement des pères, le choix des pouvoirs publics a finalement consisté à renforcer l'obligation des pères suite au divorce, conformément à la doctrine : *Children come first* (1989), non seulement pour des raisons financières, mais aussi idéologiques, et pour s'en tenir au principe qui a prévalu jusque-là de privilégier le système du salaire familial (*Family Wage System*) (Eekelaar & Maclean, 1993).

Le dispositif proposé, qui a fait l'objet de très peu de consultations et de débats avant son adoption est une des dernières marques de l'administration Thatcher, laquelle s'est personnellement fortement impliquée dans sa promotion, en s'appuyant sur un certain nombre d'arguments idéologiques chers au Parti Conservateur, qui se présentait comme « le parti de la famille ». Cette réforme marque la réaffirmation du modèle familial « traditionnel » ou « naturel » (la doctrine du *back to basics*), c'est-à-dire le modèle du *Male main breadwinner*, garant de l'équilibre et d'un contrôle social accru, basé sur l'autorité parentale. Selon ce modèle, l'homme doit assurer sa fonction de bon pourvoyeur, que ce soit dans le cadre du mariage ou de l'après-divorce, et la femme doit se consacrer à l'éducation des enfants et ne pas être incitée à travailler (tout au moins à temps plein). Toute autre forme familiale, et tout particulièrement celle où le père est absent, est conçue comme la source de problèmes sociaux, tels que la délinquance juvénile. La famille est érigée comme une sphère autonome, qui doit être défendue contre l'extension du rôle de l'Etat. Pour atteindre cet objectif, il faut cependant développer l'intervention de l'Etat pour garantir et forcer au respect des obligations privées.

Les principaux promoteurs de la réforme sont le ministère de la Sécurité sociale et le ministère du Budget, même si le ministère de la Justice est également signataire du Livre blanc. En s'inspirant des modèles américain et australien, le choix a donc été fait de recourir à une formule extrêmement précise de calcul du montant de la pension et à une procédure rigide de recouvrement, en créant une agence spécifique, semi-privatisée, chargée de cette tâche : la *Child Support Agency* (Maclean, 1994). Suite à cette législation, le montant moyen des pensions a augmenté brutalement, passant d'une fourchette de 15 à 25 £ par semaine, à une fourchette de 50 à 60 £ par semaine. Il est rapidement apparu irréaliste que les pères assument de telles pensions dans nombre de cas.

Les premiers assujettis au nouveau dispositif furent les allocataires de l'IS qui n'avaient pas fait l'objet d'une décision de pension alimentaire. Plutôt que de donner la priorité au bien-être des enfants, l'objectif était de récupérer ainsi, autant que possible, les montants engagés par l'Etat pour subvenir aux besoins des familles monoparentales, de rembourser l'Etat en quelque sorte en « présentant la facture » au parent défaillant. De même, contrairement à la politique préconisée par le *Finer Committee*, il ne fut plus question de tenir compte de la seconde famille du père défaillant et des beaux-enfants qu'il pouvait avoir à sa charge. Tout au plus était-il prévu de protéger une partie de ses ressources pour ne pas l'inciter à cesser de travailler et éviter qu'il ne « bascule » dans l'assistance.

Ce nouveau dispositif a réduit considérablement la dimension discrétionnaire qui prévalait dans le traitement judiciaire des pensions alimentaires. Pour autant, même si les professionnels de l'agence se limitent le plus souvent à entrer des informations dans des ordinateurs de manière à

ce que soit appliquée « la formule », demeure une zone incompressible d'arbitrages, qui donne aux agents un rôle qui peut être très important. Ainsi en est-il par exemple des cas où l'agent doit décider s'il existe ou non des risques (de violence, de représailles) liés au fait de demander à la mère de désigner le père défaillant pour qu'il soit poursuivi.

Dans les douze premiers mois de son fonctionnement la *Child Support Agency* a reçu 858 000 dossiers, dont 336 000 ont pu être traités. Un ordre de pension a été établi pour 61 % de ces dossiers traités. Mais de très vives polémiques ont immédiatement accompagné cette mise en œuvre. Des groupes de pères se sont constitués, des échos considérables ont été donnés aux pratiques de cette nouvelle administration dans la presse et dans des articles scientifiques, dont beaucoup ont dénoncé les résultats de cette procédure, qui n'aurait fait que fragiliser nombre de ménages déjà fortement déséquilibrés économiquement.

En durcissant la frontière entre le privé et le public, en renvoyant les problèmes économiques et financiers associés aux ruptures conjugales aux acteurs privés, cette politique refuse de prendre en considération deux aspects importants du problème : l'insuffisance fréquente des ressources du père, qui compromet la validité même du système en question, mais aussi le fait qu'une telle politique entretient la dépendance des femmes à l'égard de leur ex-conjoint, une dépendance inacceptable et bien souvent intenable à la suite d'une rupture conjugale, sans parler du déséquilibre du budget des ménages reconstitués par les pères débiteurs et qui voient leurs ressources amputées drastiquement.

Ce revirement a manifestement correspondu à un changement d'image des mères seules dans le discours politique et à un retour de l'hostilité et de la défiance à leur égard. Elles ne sont plus alors présentées comme des victimes ayant des besoins spécifiques, mais à nouveau (comme au 19^{ème} siècle et à l'époque des *Poor Laws*), comme des irresponsables ou des fraudeuses, et comme des profiteuses des largesses de l'Etat. Cette réforme a donc marqué une rupture fondamentale avec les propositions du *Finer Committee*, qui n'envisageait qu'une coopération volontaire de la mère et peu de pression sur les parents. Désormais, on s'éloigne des formules de divorce où sont privilégiés les arrangements entre les ex-conjoints, pour déboucher sur un système d'obligation fondé sur le lien biologique. La priorité est donnée à l'obligation avant même le souci de garantir un minimum de conditions d'existence.

La politique du *New labour* : 'Welfare to work'

L'arrivée du *New labour* au pouvoir a marqué une nouvelle rupture. Sans entrer dans la polémique sur le fait que la politique de Tony Blair soit ou non proche dans ce domaine de celle des conservateurs, nous tenterons de rendre compte des changements importants qui sont intervenus dans ce secteur d'action publique. La logique d'action publique poursuivie par le gouvernement conservateur consistait à lutter contre la dépendance de ces femmes à l'égard du système de redistribution, en durcissant le contrôle de l'obligation alimentaire et en incitant les mères seules à ne prendre que des emplois à temps très partiel pour assumer prioritairement leur rôle d'éducatrice. Pour autant, les résultats de la politique de *Child Support* furent pour le moins limités. D'une part, face à la mobilisation des mouvements de pères divorcés, le montant moyen des pensions calculés par la *Child Support Agency* est passé progressivement de 41 £ à 28 £ en moyenne par semaine, en particulier du fait de l'insuffisance des ressources d'un certain nombre de pères débiteurs. De l'autre, cette politique n'a pas permis de réduire la pauvreté des ménages monoparentaux, du fait de la modeste contribution des pensions alimentaires au budget des ménages. Même lorsqu'elles sont payées, les pensions alimentaires ne peuvent jouer qu'un rôle limité et complémentaire pour l'équilibre financier des ménages monoparentaux. A son arrivée, le *New labour* a donc qualifié ce dispositif de « complexe et bureaucratique ».

Le tournant du *New labour* a consisté à s'orienter vers des politiques sociales actives ('*Active Welfare State*' or '*Welfare to work*' policy), favorisant le retour vers le marché du travail des familles monoparentales (voir notre dernière partie pour plus de détails et aussi Dinot & Mc Crae,

2000). Ces mesures mises en œuvre dès l'automne 1998 ont été relativement mal perçues par l'opinion publique et par l'électorat du *Labour*. En commençant par annoncer des coupes dans les dispositifs de soutien aux mères seules, le Gouvernement de Tony Blair a donné l'impression de prolonger les objectifs des conservateurs. Le 10 décembre 1997, 47 députés travaillistes ont même signé une motion contre la réduction des allocations accordées aux mères seules ; Blair étant contraint de s'appuyer sur les conservateurs pour faire adopter sa réforme. Avec la démission de trois membres du gouvernement, à des postes cependant relativement mineurs, cette crise a atteint son sommet en ébranlant l'image sociale du *Labour* (Burgi-Colub, 1998).

Se dessine depuis lors une politique de *Workfare*. L'idée du gouvernement est de prendre acte des insuffisances des deux politiques précédemment expérimentées : l'assistance ou le renvoi vers les principes d'obligations alimentaires. Le but désormais est de prendre acte de la nécessité pour les mères seules de subvenir à leurs besoins grâce au travail. Cet objectif suppose cependant de répondre aux besoins très importants de celles-ci en matière de garde de la petite enfance. Pour travailler, les mères seules ont besoin d'être relayées dans leur tâche de *carer* et d'éducatrice. Des mesures ont été rapidement annoncées qui montrent les intentions du gouvernement (un *Green Paper* et un *National Childcare Strategy*, plus l'introduction d'un crédit d'impôt pour prendre en compte les frais de garde, un budget supplémentaire de 300 million de £ pour étendre la prise en charge des enfants après l'école, la promesse d'une place en crèche pour chaque enfant de 4 ans) (Millar, 1998). Enfin, le gouvernement, cherchant à tenir compte de la singularité de chaque situation, a lancé un programme expérimental dans lequel les mères seules sont invitées à rencontrer des travailleurs sociaux en vue de résoudre cas par cas leur situation et de leur permettre d'obtenir un emploi en réglant chacun des problèmes posés (le *New Deal for Lone parents*).

En prenant l'engagement de développer les services de prise en charge de l'enfant, le gouvernement actuel se distingue clairement des gouvernements précédents qui estimaient que la prise en charge de l'enfant relevait de la seule responsabilité parentale (Millar et Ridge, 2002 ; Lewis, 2003). Ce revirement politique s'explique en grande partie par l'évolution du schéma salarial au sein de la famille. Désormais les femmes réintègrent plus rapidement le marché du travail après la naissance de leur enfant, et les foyers à double revenu sont de plus en plus fréquents, notamment les familles avec des enfants d'âge scolaire (Millar et Ridge, 2001). Par ailleurs, le dispositif du gouvernement vise tout particulièrement à accroître le taux d'emploi parmi les familles monoparentales. Les mesures sur la prise en charge de l'enfant s'adressent tout particulièrement aux parents salariés et s'insèrent dans le cadre plus large d'une politique de l'emploi qui tient compte des besoins des familles. Par ce dispositif, le gouvernement cherche également à éradiquer la pauvreté des enfants et à améliorer la qualité des services de prise en charge. Cela doit se traduire par des aides supplémentaires aux populations les plus pauvres et aux zones les plus défavorisées.

Parce que l'accès au travail dépend principalement de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, nous développerons l'état d'avancement de cette politique en direction de la garde d'enfant et ses résultats pour les familles monoparentales.

Familles monoparentales et type de prise en charge choisi pour les enfants

Le tableau suivant rassemble des données sur les types de prise en charge de l'enfant choisis par les familles monoparentales en Angleterre²⁴ en 2001 (en les comparant aux couples avec enfant).

²⁴ On constate des écarts entre les différentes régions du Royaume-Uni. La mise en œuvre du dispositif national de prise en charge de l'enfant a été décentralisée en Écosse, au Pays de Gales et en Irlande du Nord.

Tableau 1. Types de prise en charge de l'enfant choisis par les familles monoparentales, Angleterre 2001.

Familles monoparentales (en %)					(en %)
	Parent travaillant à temps plein	Parent Travaillant à temps partiel	Ne travaillant pas	Total des familles monoparentales	Couples
Aucune prise en charge extérieure	22	32	56	42	45
Assistante maternelle	9	4	*	3	5
Nourrice	*	*	-	*	1
Nurse ou jeune fille au-pair	1	1	-	*	*
Baby-sitter	4	3	1	2	2
Crèche ou pouponnière	10	9	6	8	11
Garderie	2	3	4	4	7
Garde d'enfants ou cours préparatoire	4	5	9	7	7
Family Centre	*	-	1	*	*
Club extra-scolaire	12	6	3	6	5
Ancien partenaire	19	17	6	12	1
Grand-parent	32	31	17	24	24
Aîné de la famille	5	2	1	2	3
Ami/proches	21	17	7	12	9
Autres	1	2	1	1	2

Population : Ensemble des ménages

* le total des colonnes peut être supérieur à 100 car plusieurs réponses étaient possibles.

Source : Woodland et al., 2002, tableau 3.9.

Durant la semaine de l'enquête²⁵, 42 % des familles monoparentales n'ont eu recours à aucun des modes de garde proposés (Woodland et al., 2002). Celles qui n'occupent pas d'emploi salarié sont les moins sujettes à utiliser un mode de prise en charge de l'enfant (56 % n'en n'ont pas utilisé). Celles travaillant à temps plein sont davantage susceptibles d'avoir recours à une prise en charge que celles à temps partiel. La majorité des moyens de gardes sont « non officiels » : il s'agit souvent des grands-parents, des amis ou des proches, les anciens partenaires jouent également un rôle non négligeable. Les familles monoparentales occupant un emploi ont davantage recours aux modes de prise en charge « officiels » (assistantes maternelles, crèches, pouponnières...) que celles ne travaillant pas, mais seule une minorité d'entre elles le fait. Cela entraîne des

²⁵ Si l'on observe l'ensemble des chiffres de l'année passée, au lieu de se concentrer sur la seule semaine de l'enquête, on constate que les familles monoparentales font davantage appel à des dispositifs de prise en charge de l'enfant, puisqu'on ne compte que 16 % n'y ayant pas recours.

conséquences financières, car seuls les parents travaillant et utilisant un mode de garde agréé peuvent prétendre à une aide financière pour couvrir une partie du coût de la prise en charge de l'enfant. Ce recours aux modes de garde « officieux » laisse transparaître le manque de modes de garde agréés abordables, mais il faut également ajouter que beaucoup de parents préfèrent souvent avoir recours à la famille pour garder leur enfant.

L'étude de Kasparova *et al.* (2003) s'intéressant aux modes de prise en charge utilisés par les parents occupant un emploi montre également que 7 familles monoparentales dont le parent travaille sur 10 ont recours à un mode de garde pour leur enfant. Celles qui n'utilisent pas de mode de garde déclarent généralement que cela s'explique par le fait que leurs enfants sont assez âgés pour rester seuls. Les parents occupant un emploi salarié, dont les enfants sont d'âge préscolaire, sont plus enclins à utiliser un mode de garde officiel que ceux qui ont des enfants plus âgés. Néanmoins le besoin de prise en charge des enfants d'âge scolaire augmente lors des vacances scolaires. Seul 1/3 des parents isolés occupés ont recours à un mode de garde qui leur permettrait de remplir les conditions requises pour recevoir une aide financière. Le coût moyen hebdomadaire pour ces familles est de £64 par enfant d'âge préscolaire et environ £17 pour des enfants scolarisés. Mais environ un quart des familles ayant recours à des modes de garde non officiels dépensent également en moyenne £11 par semaine pour un enfant d'âge préscolaire et £16 pour un enfant scolarisé.

Les familles monoparentales considèrent souvent que la garde d'enfant est le principal obstacle à leur insertion sur le marché du travail. Elles évoquent des problèmes de disponibilité, de coût, d'emplacement et de qualité des services. Dans les familles monoparentales, la conception que les femmes se font de leur rôle de mère détermine pour une bonne part leur attitude à l'égard de la prise en charge de l'enfant. En effet, certaines mères célibataires déclarent préférer être des mères à temps plein, alors que d'autres se sentent fortement obligées de combler l'absence de l'autre parent en plaçant l'enfant dans un cadre de prise en charge parental stable. On constate également un manque de confiance dans les formules de garde officielles, ce qui explique que la préférence aille vers des « prestataires » connus, comme un membre de la famille. Le sentiment de l'enfant sur le mode de garde, qu'il soit exprimé verbalement ou par un comportement particulier, est également important (voir Millar et Ridge, 2001 pour un résumé des recherches sur les comportements face à la prise en charge de l'enfant et à l'emploi).

Les politiques récentes de prise en charge de l'enfant

La politique de l'enfance au Royaume-Uni a connu un accroissement considérable de l'offre de services de prise en charge mais aussi du système pré-scolaire (Lewis, 2003). Les mesures prises par le gouvernement consistent à assurer des prestations de qualité et abordables pour l'enfant âgé de 0 à 14 ans dans tous les quartiers ; à offrir d'ici 2004 des places de maternelle à tous les enfants âgés de 3 à 4 ans ; et également d'ici 2004 à assurer des places de garde d'enfant à toutes les familles monoparentales occupant un emploi et résidant dans des zones défavorisées. Nous pouvons distinguer trois axes dans le dispositif introduit depuis 1997 :

1. « *National Childcare Strategy* » (Stratégie nationale de prise en charge de l'enfant) qui se traduit par des investissements pour la création de garderies, de places en nourrice et de garderies extrascolaires pour tous les enfants. Ceci s'effectue dans le cadre du « *Early Development and Childcare Partnerships* » et est mis en place par les autorités locales avec l'aide des secteurs privés et bénévoles.
2. Attribution de ressources supplémentaires aux zones défavorisées et précaires, dont la « *Neighbourhood Childcare Initiative* » visant à créer 45 000 places supplémentaires en garderie préscolaire, 50 000 places en garderie extrascolaire, et 25 000 places en nourrice. En juillet 2002, le gouvernement a annoncé des fonds pour la création, dans les zones les plus défavorisées (20 % du pays), d'un réseau de nouveaux « *Children's Centres* » qui proposeront des services de garde d'enfants et d'autres services (éducation, emploi, santé et services sociaux, initiatives collectives).

3. Aide financière aux parents occupant un emploi pour la garde de leur enfant. Le « *Childcare Tax Credit* » (crédit d'impôt pour garde d'enfant), basé sur les revenus, est réservé aux parents travaillant au minimum 16 heures par semaine (les deux parents, s'il s'agit d'un couple). L'allocation couvre jusqu'à 70 % des coûts déclarés de garde d'enfant, avec un plafond de £135 pour un enfant et de £200 pour deux enfants ou plus. Le « *Childcare Tax Credit* » est lié au « *Working Tax Credit* » (crédit d'impôt d'activité) qui consiste en un supplément de salaire pour les bas salaires²⁶.

Par ailleurs, une unité interdépartementale a été créée pour suivre la mise en œuvre du dispositif de prise en charge de l'enfant, y compris le « *Sure Start Programme* » (un programme destiné aux préscolaires des zones défavorisées) et les nouveaux « *Children's Centres* ».

Le budget « prise en charge de l'enfant » a été augmenté de manière substantielle et doit être encore doublé d'ici 2005/2006. Les nouvelles unités interdépartementales disposeront d'un budget de £1.5 milliard par an pour les dépenses relatives au programme « *Sure Start* », l'éducation des premières années, et la mise en place des services de prise en charge de l'enfant. Depuis 1997, environ 600 000 nouvelles places de garde ont été créées pour 1,1 million d'enfants, dont environ 400 000 nouvelles places de garderie extrascolaire et 200 000 places préscolaires. 250 000 places supplémentaires sont prévues d'ici 2006 (HMT, 2002). En 2001, on comptait environ 920 000 places en Angleterre pour les enfants âgés de moins de huit ans, réparties de manière égale entre les crèches (285 000), les assistantes maternelles (305 000), les garderies (330 000). En revanche, on observe une légère chute du nombre de places chez les assistantes maternelles et en garderie depuis 1997, alors que le nombre de places en crèche a augmenté (Lewis, 2003).

En dépit de l'augmentation du budget consacré à la prise en charge de l'enfant, l'effort reste insuffisant. Les prestations et services sont inégalement répartis à travers le pays et l'offre est inférieure à la demande (*Interdepartmental Childcare Review*, 2003). C'est particulièrement vrai dans les zones les plus défavorisées qui disposent environ de 6 à 8 places pour 1000 enfants contre 12 à 14 dans les zones privilégiées (Paull et Taylor, 2002). On constate également un nombre insuffisant de places réservées aux enfants présentant des besoins spécifiques ou des problèmes de santé. Trouver une place peut alors s'avérer très difficile.

Pour certains foyers il est toujours difficile de faire face aux dépenses. Le crédit d'impôt pour garde d'enfant est certes une aide financière aux parents qui travaillent, mais elle comporte certaines limites. Une des conditions requises est le recours à un mode de prise en charge agréé, pourtant de nombreuses familles – et notamment des familles monoparentales – utilisent, comme nous l'avons vu, un mode de garde informel et n'ont donc pas droit à l'allocation. Cette allocation ne couvre pas l'intégralité des dépenses pour la garde de l'enfant (comme nous l'indiquions précédemment elle couvre 70 % des dépenses jusqu'à un plafond) ; cela veut dire qu'il reste encore pour certains parents des sommes non négligeables à régler. En 2000, les tarifs moyens en garderie étaient de £ 106 par enfant, £ 97 chez une assistante maternelle (*Inter-Departmental Childcare Review*, 2003). En 2003, l'allocation maximale versée s'élevait à £94.50 pour un enfant et à £ 140 pour deux enfants ou plus. Les familles de plus de deux enfants reçoivent proportionnellement moins. Ainsi de nombreuses parents occupés ne perçoivent pas cette allocation garde d'enfant. En 2002, environ 700 000 parents (travaillant au minimum 16 heures par semaine pour un faible revenu) percevaient le *Working Tax Credit*, mais seulement 160 000 d'entre eux (environ 22 %) percevaient l'allocation garde d'enfants. Ils percevaient en moyenne £ 41 par semaine pour une dépense moyenne de £ 62 pour la garde de l'enfant. Cet exemple illustre de nouveau l'écart significatif entre le montant de l'allocation versée et les coûts réels (IR, 2003).

Aucune évaluation ne permet d'affirmer l'existence ni d'apprécier l'ampleur de l'impact du dispositif de prise en charge de l'enfant sur le taux d'activité des parents isolés. Comme nous le

²⁶ Pour plus de détails, voir notre dernière partie et Dilnot & Mc Crae (2000).

remarquions plus haut, de nombreuses familles monoparentales considèrent l'absence d'une prise en charge abordable, accessible et de qualité comme un frein important à leur entrée sur le marché de l'emploi. Celles qui travaillent et qui ont recours à un mode de garde pour leur enfant jonglent avec les types de prises en charge suivant les périodes de classe et les vacances scolaires, et beaucoup d'entre elles ne perçoivent aucune allocation. Certaines familles monoparentales hésitent à recourir à un mode de garde officiel et préfèrent des arrangements non officiels avec une personne de leur connaissance et de confiance. Le gouvernement propose aux familles monoparentales qui ne travaillent pas de tester un mode de garde pour leur enfant pendant une semaine (NEP, 2003), mais cette période est trop courte pour convaincre les familles monoparentales et leurs enfants de la qualité de la prise en charge officielle. Privilégier les enfants de parents occupant un emploi, plutôt que l'ensemble des enfants, n'est peut-être pas le meilleur chemin pour abattre l'obstacle retenant les familles monoparentales de travailler. Dans le système actuel, les familles monoparentales doivent simultanément trouver du travail et un mode de garde, au lieu de pouvoir s'insérer dans le monde du travail *après* avoir résolu les problèmes de prise en charge de leur enfant. De même, s'ils perdent leur emploi, ils perdent également leur droit à l'allocation garde d'enfant et sont donc contraints de retirer leur enfant de la garderie.

Jane Lewis (2003) souligne ainsi : « Il est frappant de voir le chemin que le Royaume-Uni doit encore parcourir pour rejoindre ses voisins européens, chez qui la prise en charge de l'enfant et son éducation sont totalement structurés, les coûts pour les parents beaucoup moins élevés et le contrôle qualité bien plus strict ». Mais elle ajoute que cela peut s'expliquer par le fait que le pays se trouve dans un « système de transition » et qu'il est parti vraiment de très bas. On peut espérer que les financements supplémentaires promis et les nouveaux « *Children's Centres* » transforment les services de prise en charge de l'enfant dans les cinq ou dix années à venir.

B. FRANCE : UN DISPOSITIF INTEGRE SUR LA LONGUE DUREE

L'intervention de l'Etat auprès des ménages monoparentaux ou des enfants séparés d'un de leurs parents a représenté en France, comme au Royaume-Uni, un tournant important dans l'histoire des politiques familiales françaises (Le Gall et Martin, 1987 ; Martin, 1997 ; Martin-Papineau, 2003). Mais ce qui caractérise le mieux ces politiques sur la longue durée (depuis le milieu des années 1970) est le fait qu'elles se présentent comme un dispositif intégré qui poursuit simultanément plusieurs objectifs : faciliter l'accès à l'emploi des mères par une politique extensive de prise en charge de la petite enfance ; garantir un revenu de remplacement pour les plus pauvres (et souvent aussi les plus jeunes) des parents dits isolés ; compenser le non-paiement des pensions alimentaires.

A partir du début des années 70, se renforce l'objectif de « redistribution verticale », c'est-à-dire une redistribution des ressources des familles à moyens et hauts revenus vers les familles les plus défavorisées, à l'aide de prestations soumises à condition de ressources²⁷, voire de prestations spécialisées, dont le meilleur exemple nous est fourni par deux allocations intéressant directement les familles monoparentales : l'allocation d'orphelin (créée en décembre 1970 et étendue en 1975 aux enfants de divorcés dont l'un des parents s'est soustrait ou trouvé dans l'incapacité d'assumer son obligation d'entretien), mais surtout l'allocation de parent isolé (créée en mai 1976 pour garantir un revenu minimum pendant une année aux parents se trouvant seuls pour élever leurs enfants).

Garantir provisoirement un revenu minimum

²⁷ . La part des allocations soumises à condition de ressources a progressé à partir de 1974 et ce de manière continue jusqu'au milieu des années 80 (Villac 1992). Si l'on prend en compte les prestations familiales stricto sensu plus les prestations sociales versées par les CAF comme le RMI et l'AAH, qui sont par définition soumises à conditions de ressources, 62 % des prestations directes aux ménages sont soumises à condition de ressource en 2001, contre 33 % en 1973.

La création de l'API a eu lieu dans un contexte particulier de création de divers minima sociaux. Les mesures relativement ponctuelles²⁸ proposées par Simone Veil, alors ministre de la Santé, étaient supposées s'inscrire dans un vaste projet de réforme de la politique familiale conçu dans le cadre du VIIème Plan (simplification et unification de certaines allocations par la création du complément familial, projet de création d'équipements collectifs pour l'accueil de la petite enfance, agrément de nouvelles assistantes maternelles, projet d'extension du bassin de logement HLM, etc.). C'est pourquoi, lors des séances du Sénat et de l'Assemblée, une part importante des commentaires ont porté sur le fait que ces quelques réformes ne faisaient pas une politique.

A l'occasion de ce débat, on parlait déjà de tout faire pour faciliter le « libre choix » entre travail et vie au foyer, afin de n'exercer aucune discrimination sociale entre les femmes qui ont une activité professionnelle et celles qui se consacrent exclusivement aux tâches domestiques²⁹. Les principaux arguments avancés en faveur de cette mesure étaient les suivants : éviter les situations très difficiles de certaines mères seules : il s'agit de verser un revenu minimum proche du SMIC de l'époque³⁰, pour « *supporter le passage difficile que constitue pour une mère démunie de revenus, l'arrivée d'un enfant, si elle est célibataire, ou la perte du soutien de famille, si elle est mariée ou vit maritalement* » (H. Missoffe, p. 19).

Manifestement, dans les propos du ministre de la Santé, cette mesure s'adressait en priorité aux mères au foyer ayant perdu, avec le décès ou l'abandon de leur conjoint, l'accès à un revenu. Des amendements viendront étendre l'accès à ce droit aux femmes enceintes et abandonnées, et aux hommes (d'où le nouvel intitulé d'allocation de parent isolé). Hélène Missoffe parle même à la séance de l'Assemblée nationale de « revenu de remplacement ». Il n'est donc pas question de créer un dispositif d'assistance, mais bien un système de protection de la transition entre la situation de mère au foyer et celle de mère active, tout en permettant à ces mères de s'occuper de leur enfant en bas âge (évitant ainsi des solutions plus drastiques, comme le placement). Cette disposition présentait trois autres avantages : éviter le recours à l'Aide sociale à l'enfance pour des enfants qui seraient autrement dans des situations économiques et familiales très difficiles ; éviter le recours à l'interruption volontaire de grossesse, dont la loi venait d'être votée dans des conditions difficiles ; et permettre la sortie du dispositif stigmatisant d'aide sociale ou d'assistance.

Quelques objections furent cependant avancées lors des séances d'examen (le risque de fraude, le transfert de charge de l'aide sociale vers la sécurité sociale, ou le fait de borner le versement de la prestation aux trois ans de l'enfant et non au moment où le bénéficiaire trouve un emploi). Mais l'enjeu principal résidait manifestement dans l'accès au marché du travail en fin de droit à l'API. Des amendements iront dans ce sens en cherchant à favoriser l'accès de ces allocataires à la formation professionnelle.

Si le consensus sur la création de l'API est assez évident dans les débats à la Chambre et au Sénat, la mise en œuvre de cette mesure et la progression du nombre de ses bénéficiaires, qui dépasse rapidement les 53 000 bénéficiaires initialement prévus, vont faire évoluer ce débat relativement feutré. L'API va même susciter d'assez vives désapprobations, que ce soit parmi les experts, ou les intervenants sociaux, au point que l'essentiel du débat portera au début des années quatre-vingt sur ses « effets pervers ». Des auteurs comme Evelyne Sullerot (1984), Georges-François Dumont (1986) ou Jacques Bichot (1992) déplorent ainsi l'orientation redistributive de la politique familiale, dont témoigne tout particulièrement l'API. Selon eux, on a

²⁸ . création d'une prestation familiale nouvelle en faveur des mères isolées ; institution d'un congé postnatal pour les mères fonctionnaires et assimilées ; prolongation jusqu'à 45 ans de l'âge limite de recrutement par concours des fonctionnaires de catégorie A pour les femmes ayant élevé au moins un enfant ; dispense du service national pour les jeunes pères chefs de famille.

²⁹ . A. Bohl insiste même sur la nécessité d'aller plus loin dans le sens de la reconnaissance des tâches domestiques en leur donnant une valeur économique, qui pourrait aboutir à un véritable « revenu familial garanti » (préconisé par la commission « Vie sociale » du VIIème Plan). L'allocation pour mères isolées devait, selon lui, être conçue dans cette perspective, comme une première étape vers la création « d'un droit des mères de famille à un revenu minimum ».

* 1200 francs par mois avec un enfant, alors que le SMIC est de 1400 francs.

introduit une logique d'assistance dans la politique familiale, et ainsi limité les dépenses publiques en réservant l'effort aux plus démunis, ce qui engendre une inégalité de traitement par rapport aux familles « normales » ou « souhaitables », mais aussi le risque de laisser se développer des situations d'assistance, voire, surtout dans le cas de l'API, des pratiques de fraude chez les prestataires de manière à accéder à telle ou telle allocation. On retrouve alors les critiques des conservateurs britanniques.

Ce thème des « effets pervers » a connu ensuite un recul, avec l'apparition du thème de la « nouvelle pauvreté », pour réapparaître fin 1996, dans un certain nombre des travaux préparatoires du futur « plan Juppé » de réforme de la protection sociale. Deux rapports parlementaires seront consacrés à cette question³¹ ; l'un et l'autre ayant une assez forte composante morale et réprobatrice. Mais aucune réforme ne sera pour autant adoptée. On en restera à des hypothèses de réforme, sans nier les difficultés que posent les mesures d'accompagnement pour faciliter le retour à l'emploi des bénéficiaires de l'API.

En 2000, l'API était versée à 169 000 bénéficiaires (soit environ 12 % des familles monoparentales), pour une dépense globale de 716 millions d'euros. 61 % de ces bénéficiaires ont moins de 30 ans.

Compenser le non-paiement des pensions alimentaires

Sur la question du non-paiement des pensions alimentaires, les dispositifs vont connaître une évolution tout aussi remarquable entre 1970 et aujourd'hui. Mise en place en 1970, l'Allocation d'Orphelin (AO) est en fait la première mesure significative destinée aux parents élevant seuls leurs enfants. D'abord conçue pour apporter un soutien financier aux personnes s'occupant d'enfants orphelins, ainsi qu'aux veuves et célibataires qui élèvent seules leurs enfants, cette allocation est étendue en 1975 aux divorcés et séparés dont les enfants à charge ont été manifestement abandonnés, c'est-à-dire dont le père ou la mère s'est pendant plus de deux mois soustrait ou trouvé hors d'état de faire face à son obligation d'entretien ou au versement de la pension alimentaire mise à sa charge par décision de justice.

Le problème posé est double. D'une part, les pouvoirs publics marquent ici leur prise de conscience des difficultés provoquées dans un certain nombre de ménages par le non-paiement des pensions alimentaires et leur attachement à faire respecter le principe légal de l'obligation d'entretien. De l'autre, ils continuent de considérer que l'intervention publique, dans ce qui demeure une affaire privée, doit être limitée. Si l'on peut suppléer, dans une logique d'action sociale, la défaillance économique d'un parent absent ou décédé, il faut le faire en tenant compte de plusieurs autres logiques : celle de la contrepartie, qui veut que l'on n'accorde pas ce soutien sans envisager, toutes les fois où c'est possible, les modalités du recouvrement auprès du débiteur, et la logique budgétaire de maîtrise des dépenses publiques.

Avant 1973, la position du législateur était claire. Le non-paiement d'une créance alimentaire ne justifiait pas que la collectivité se substitue financièrement au débiteur. Les femmes victimes d'impayés disposaient de la procédure pénale pour abandon de famille et des voies d'exécution de droit privé (saisie mobilière et immobilière, saisie-arrêt des rémunérations). Une loi de 1973 a facilité la procédure de paiement direct en n'imposant plus de faire appel à un juge mais seulement à un huissier. A la même époque, il est envisagé également que les CAF puissent, sur leurs fonds d'action sociale, faire des avances sur pensions alimentaires, entérinant certaines pratiques déjà en cours. Mais le changement réel n'intervint qu'avec l'extension de l'ouverture de l'AO aux séparé(e)s et divorcé(e)s et avec la création de l'API. En 1975, on mit à la disposition de la créancière les moyens considérables du droit commun réservé à la puissance publique, dans les cas où elle n'était pas parvenue à obtenir paiement par les voies d'exécution de droit privé. Pour

³¹ . Dont l'un, confié par Mr Juppé à C-A. De Courson et G.Léonard, sur la question de la fraude en matière de droits sociaux (la « commission anti-triche »), et l'autre remis au gouvernement en juillet 1996 par un groupe parlementaire du RPR créé à l'initiative de Mme Catala sur la réforme de l'API.

autant, la créancière devait faire la preuve qu'elle avait engagé une démarche de contentieux à l'encontre du parent défaillant. Cette procédure très lourde et complexe ne sera pratiquement pas utilisée et ce pour une raison essentielle : le caractère insolvable des débiteurs. Mais, l'aide accordée sous forme d'AO reste limitée (350 francs par mois et par enfant en 1985) et subsidiaire. D'une part, elle n'est accordée qu'aux parents qui vivent seuls, dans la mesure où l'intervention publique ne paraît justifiée que dans une perspective de lutte contre la vulnérabilité économique.

En 1981, on crée l'avance sur pensions alimentaires. Celle-ci marque un tournant au sens où l'aide accordée intervient plus vite (dès que deux échéances consécutives sont intégralement non payées) et doit être récupérée. Les CAF sont subrogées dans les droits de la créancière à hauteur de l'avance et peuvent ainsi engager les procédures de recouvrement. Pour Bertrand Fragonard, Directeur de la CNAF (1985), l'enjeu est plus celui de la défense d'un principe de morale publique : maintenir la crédibilité de l'obligation alimentaire, qu'un enjeu proprement financier : les coûts de gestion ajoutés au problème des débiteurs insolvables font que les responsables politiques et financiers ne se font guère d'illusions. Pour Guibert et Renaudat (1987), l'enjeu financier n'est tout de même pas indifférent, du fait de la progression des dépenses pour cette aide à fonds perdus, qui s'accroît dans un contexte de crise des fonds publics. En revanche, commence dès lors à se poser le problème d'un véritable service public d'aide au recouvrement pour les mères seules, mais aussi pour toutes les créancières d'impayés. En 1982 cependant, un décret sur l'AO supprime l'avance sur pension alimentaire.

Avant l'intervention de la réforme de 1984 créant l'Allocation de soutien familial (ASF), deux ensembles de questions sont posées. D'une part, la légitimité d'une aide supplétive, venant soutenir des ménages pour compenser un manque à gagner du fait du non respect d'un principe légal incontournable. D'autre part, la conscience que parmi les débiteurs, beaucoup ne paient pas pour des raisons économiques. Lors de la présentation du projet de loi par Mme Roudy, alors ministre des Droits des femmes, l'accord des différentes formations politiques est quasi-unanime pour que les pouvoirs publics interviennent sur le phénomène du non-paiement des pensions alimentaires. Le projet de la ministre est de rééquilibrer le rapport de force entre les hommes et les femmes et d'éviter le face-à-face conflictuel entre les ex-conjoints en faisant intervenir les CAF comme « médiateurs » et comme informateurs. Leur rôle s'en est trouvé considérablement étendu, puisqu'elles doivent intervenir dans le recouvrement de la totalité des créances de la femme divorcée (pension alimentaire et prestation compensatoire), qu'elle soit ou non seule. Le choix des CAF est alors justifié par le fait que cette procédure présente une dimension « d'accompagnement social » et non seulement de recouvrement. A ce niveau, « l'expérience sociale » des CAF est jugée irremplaçable et, surtout, moins complexe et moins coûteuse que la création d'un service public spécialisé.

Pour Guibert et Renaudat (1987), cette loi reste cependant timide, au sens où elle ne remet pas en cause la « logique forfaitaire » de l'obligation alimentaire qui ne tient compte ni du coût réel de l'enfant, ni des ressources effectivement disponibles. En revanche, la logique sociale reste prégnante, puisqu'est admis dès le départ qu'une proportion non négligeable des allocations sera versée à fonds perdus, du fait de l'insolvabilité de nombre de débiteurs. Seront donc distingués les « débiteurs solvables » et les « hors d'état »³². Mais les règles d'application de la mesure, et en particulier la nécessité de posséder une décision de justice exécutoire fixant une pension alimentaire, auront surtout pour effet de « faire perdre le bénéfice de l'assistance à une partie importante des populations en situation de détresse » (Guibert, Renaudat, 1987, p. 147). Pour les débiteurs jugés solvables *a priori*, c'était également sans compter avec la réticence des créancières de procéder à une subrogation. De même, l'aide au recouvrement des pensions pour

³² . La notion de « hors d'état » recouvre les situations suivantes : insolvabilité en cas d'incarcération, vagabondage, chômage, maladie, invalidité non indemnisée, parent mineur ou déficient ; déchéances de l'autorité parentale pour sévices sur l'enfant ; filiation non établie définitivement dans l'attente du jugement ; suspension de l'obligation par décision de justice, compte tenu de la faiblesse des ressources. Dans la pratique cette notion est parfois élargie par les agents, comme pour les cas de violence.

les femmes vivant en couple ne donnera pratiquement aucun résultat. Pour Guibert et Renaudat, la logique de cette loi n'a pas cherché à tenir compte d'informations pourtant bien connues au travers d'enquêtes préparatoires (Renaudat, 1985 ; Festy, 1986), qui montraient clairement que les causes du non-paiement relevaient des problèmes sociaux des populations concernées. Le résultat a été d'exclure plus encore les familles les plus fragilisées. Deux ans après la mise en application de la loi, plus du quart des femmes qui bénéficiaient précédemment de la prestation ne la perçoivent plus.

La prise de conscience des effets « pervers » liés à la non fixation de pension alimentaire par les juges a amené le ministère de la Justice à leur demander de mieux motiver ces non fixations de manière à ne pas gêner la perception de l'ASF. A partir de 1987, l'interprétation administrative va également s'assouplir et permettre une progression plus rapide du nombre de bénéficiaires avec un passage important de dossiers en non recouvrables du fait de la situation jugée « hors d'état » du débiteur. En 1989, on dépasse ainsi les effectifs d'avant le début de cette nouvelle disposition, soit 66 000 bénéficiaires (Renaudat & Villac, 1991). Fin 1994, l'ASF était versée à 113 500 parents séparés ou divorcés (données CAF uniquement) et en 2000 à 593 000 bénéficiaires, pour une dépense de 844 millions d'euros.

Les dernières évolutions (1998-2003) : de l'harmonisation des minima sociaux à la mise au travail des pauvres

Quels changements ont été introduits dans ces politiques depuis la fin des années 1990, notamment avec le retour du parti socialiste au gouvernement, puis avec le tournant de 2002 ? De prime abord, on peut déjà souligner que la question familiale a été inscrite en bonne place sur l'agenda politique du gouvernement socialiste, tout comme au Royaume-Uni avec l'arrivée du *New labour*. Ce premier constat est déjà remarquable, dans la mesure où, traditionnellement, le thème de la famille et des politiques familiales était perçu comme un thème réservé aux conservateurs et aux partis de droite. Ce n'est manifestement plus le cas. Au contraire même, aussi bien Mr Jospin que Mr Blair se sont employés à définir et tenter de rendre lisible une politique familiale « de gauche » (Commaille & Martin, 1998).

Pour ce qui concerne la France, le débat sur les politiques familiales a surtout été marqué par l'annonce dans le discours de politique générale de Lionel Jospin au moment de son investiture, de la mise sous conditions de ressources des allocations familiales, jusque-là servies à tous les ménages à partir de deux enfants, sans tenir compte des revenus. L'opposition très vive qu'a suscitée cette annonce de la part des associations familiales a engendré ensuite un long processus de consultation et d'expertise, avec la remise de quatre rapports³³ en 1998 et la tenue d'une Conférence de la famille. La mise sous conditions de ressources a été limitée à dix mois (mars à décembre 1998).

Sans nous arrêter sur les autres mesures annoncées lors de cette conférence, on notera que les familles monoparentales n'étaient guère au cœur de la réforme. On peut cependant trouver une proposition dans le rapport Thélot – Villac les concernant, à savoir modifier le financement de l'Allocation de parent isolé, en le faisant porter sur la solidarité nationale et l'impôt, à l'instar du RMI. L'objectif est de réduire ainsi le poids que fait peser cette prestation sur le coût du travail et des cotisations patronales. Cette disposition n'est cependant pas anecdotique, si l'on veut bien admettre que l'Allocation de parent isolé apparaissait bien précédemment comme un revenu minimum de remplacement, provisoire, avant le retour sur le marché du travail. Avec un financement sur la base de la solidarité nationale, on réduit cet ancrage professionnel et salarial, cette « extension du salaire vers le familial », que défend Bernard Friot (1998).

³³ . Deux rapports d'experts, celui d'Iréne Théry (1998) sur les évolutions de la famille et les propositions de réforme du droit civil, celui de Claude Thélot et Michel Villac (1998) centré sur les politiques familiales ; et deux rapports plus politiques, l'un de Mme Gillot (1998), parlementaire et l'autre de Mme Andrée Michel, résultat d'une consultation des partenaires sociaux et des associations familiales.

En somme, contrairement à la période du milieu des années 1980, les familles monoparentales ne sont pas considérées comme un problème social prioritaire et aucune réforme n'a véritablement été mise à l'agenda au cours de la dernière décennie. Elles représentent pourtant une des catégories les plus fragiles de la population et un pourcentage important des ménages pauvres à la fin du 20^{ème} siècle. De plus, leur situation par rapport au marché du travail s'est nettement dégradée entre 1990 et 2000, le taux de chômage (auto-déclaré) passant de 14,2 % à 17,6 % (de 13,4 % à 14,7 % au sens du BIT).

La seule perspective de réforme identifiable concerne le projet d'harmonisation des minimas sociaux évoqués dans trois rapports officiels remis dans les années 1990 (Fragonard, 1993 ; Join-Lambert, 1998 ; Belorgey, 2000). En effet, 45 % des ex-bénéficiaires de l'API reçoivent le RMI. Ce type de trajectoire est donc très fréquent, en particulier pour celles qui ont reçu l'API jusqu'à son terme légal.

Toutefois, ces deux minima sociaux sont bel et bien différents. Tout d'abord, l'API donne droit à un revenu qui correspond pratiquement à 60 % du salaire minimum (SMIC), comparé aux 46 % du SMIC auquel correspond le RMI pour une personne seule. La proposition que l'on trouve dans ces rapports est donc d'aligner le RMI sur le niveau de l'API. Mais il demeure une différence symbolique non négligeable. L'API est conçue, y compris pour ses bénéficiaires, comme un revenu de remplacement ou comme un « salaire maternel », sans aucune obligation de chercher un emploi ou de revenir sur le marché du travail immédiatement. Aussi, le fait de passer de l'API au RMI est perçu négativement, comme un échec. La différence est de taille au sens où l'API est d'abord perçue comme une prestation dont l'objectif est de donner provisoirement la possibilité à sa bénéficiaire de prendre soin de son/ses enfant(s).

La fin de perception de l'API intervient dans près de 6 cas sur 10 du fait que le terme légal a été atteint (douze mois ou jusqu'au 3^{ème} anniversaire du plus jeune enfant). Si la sortie d'API intervient avant ce terme légal, c'est dû dans près de 25 % des cas d'interruption au fait que la bénéficiaire s'est remise en couple. La suspension de l'API liée à un accroissement des revenus ne concernent que 11 % des cas de sortie d'API (Chaupin, Guillot, 1998).

Si l'on considère maintenant les sorties du RMI, elles sont dues à une reprise de travail dans la moitié des cas. Les autres cas sont liés principalement à une modification de la situation familiale. Ceux qui retournent sur le marché du travail ont principalement pris un emploi à temps partiel, dont la durée est inférieure à 30 heures par semaine.

Pour éviter les effets désincitatifs du revenu minimum sur le retour à l'emploi, il est possible depuis 1988 de cumuler l'API ou le RMI avec un revenu du travail grâce au mécanisme d'intéressement (qui évite l'arrêt immédiat du versement de la prestation). Le salaire peut être cumulé avec la prestation durant les trois premiers mois. Ensuite, au cours de neuf mois suivants, on ne prend en considération que la moitié du salaire perçu pour calculer le montant de la prestation. Ce mécanisme ne fonctionne cependant que lorsque le salaire est inférieur à 670 euros (ce qui est inférieur au SMIC à temps plein). Il ne concerne donc que les bas salaires ou les salaires à temps partiel. En 1999, 132 000 personnes recevant le RMI (12 % de l'ensemble des bénéficiaires) étaient concernés par ce mécanisme d'intéressement. Il concernait 13 % des familles monoparentales. En août 1998, près de 30 % des 220 000 parents isolés recevant le RMI recevaient aussi un salaire, ce qui montre l'importance des parents isolés appartenant à la catégorie des travailleurs pauvres : environ 60 000 ménages.

Autre difficulté : Quand un parent isolé perçoit le RMI, il ou elle peut aussi recevoir l'allocation logement au taux maximum. Si il/elle trouve un travail, le bénéficiaire risque de perdre une partie de cette allocation soumise à condition de ressources. Un autre désavantage important concerne la réactivation des dettes, qui sont suspendues durant la période de perception du RMI. En somme, l'incitation à trouver un emploi est faible, même si de nombreux bénéficiaires du RMI préféreraient en avoir un plutôt que de continuer à percevoir un revenu minimum. Un autre constat

allant dans le même sens concerne la relative inefficacité des contrats d'insertion et les disparités départementales de mobilisation des conseils généraux pour activer ces procédures³⁴. Le fait que ces contrats ne bénéficient guère aux personnes les plus en difficultés, qui voient leur situation se cristalliser, représente un obstacle supplémentaire (Zoyem, 2001).

L'objectif des projets présentés dans ces rapports est donc de maintenir un revenu minimum et de soutenir toutes les initiatives des bénéficiaires en vue de rejoindre le marché du travail. Tout comme les deux rapports précédents, le rapport Bélorgey (le dernier en date) suggère de fusionner l'API et le RMI, avec un niveau de prestation majoré pour les personnes prenant en charge un ou plusieurs enfants. Il suggère aussi de revoir l'échelle du RMI pour mieux tenir compte des avantages liés à la présence d'un enfant dans le ménage et d'étendre la période d'intéressement, sans tenir compte de l'allocation logement. Il serait ainsi possible de cumuler le RMI avec un salaire durant six mois.

Ces propositions étaient encore à l'état de projet au moment de l'alternance politique de 2002. Juste avant l'alternance, la France venait d'adopter un nouveau mécanisme fiscal qualifié de « prime pour l'emploi », c'est-à-dire un système de crédit d'impôt pour les travailleurs recevant un salaire inférieur à 1,4 SMIC, et ayant eu un minimum d'activité au cours de la dernière année. Ce crédit d'impôt est accordé aux individus en tenant compte des ressources du ménage. Les bénéficiaires avec enfants reçoivent un bonus, le premier enfant d'une famille monoparentale comptant double, ce qui est cohérent avec la législation fiscale qui reconnaît déjà les enfants de familles monoparentales comme une charge financière supérieure par rapport aux enfants de ménages biparentaux.

Mais globalement, une fois encore, la visibilité du problème des ménages monoparentaux est faible. La question est plus globale et intéresse l'ensemble des ménages pauvres. Il est d'ailleurs remarquable et significatif que même le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale de 2000 ne fasse aucune mention aux familles monoparentales. Ceci rejoint le constat que nous mentionnions en introduction sur le fait que pratiquement aucune recherche nouvelle d'envergure n'ait été entreprise sur ces ménages au cours de la dernière décennie. Le problème des hommes seuls et des sans domicile fixe a reçu beaucoup plus d'attention.

Avec l'arrivée du Gouvernement Raffarin, la question de la réforme des revenus minimums restent d'actualité. Le projet actuellement en cours d'examen concernant l'instauration d'un revenu minimum d'activité RMA, (projet voté par le Sénat en mai 2003) et la décentralisation de la gestion du RMI, ne fait pas plus mention des familles monoparentales, même s'il est à nouveau susceptible d'avoir un impact sur ces ménages. La principale différence avec les projets précédents est que la logique de *workfare* est, cette fois, nettement affichée par le gouvernement. Ainsi, par exemple, le ministre des Affaires Sociales, de l'Emploi et de la Solidarité indiquait dès octobre 2002, qu'il s'agissait « d'essayer de voir comment demander, même si c'est parfois symbolique, une activité en échange d'un revenu » (Dollé, 2003).

Ce dispositif concerne les bénéficiaires recevant le RMI depuis plus de deux ans. Ceux-ci se verront proposer au titre du contrat d'insertion, un contrat de travail avec un employeur du secteur privé ou non-marchand, pour une durée de (au moins) 20 heures hebdomadaires, avec une rémunération au moins égale à 20 fois le SMIC horaire. Le RMA associe une allocation forfaitaire de RMI (personne seule après abattement du forfait logement) et un complément à la charge de l'employeur. L'employeur verse la totalité du RMA mais reçoit une subvention égale à l'allocation forfaitaire. Dollé souligne que l'on assiste à une dégradation des contrats de travail aidé, puisqu'en matière de protection sociale du travailleur bénéficiaire du RMA (cotisations sociales en matière d'assurance chômage, retraite, etc.), celle-ci ne sera assise que sur la seule partie versée par l'employeur. C'est précisément la logique de la contrepartie qui avait déjà fait l'objet d'un important

³⁴ . De nombreux départements n'ont pas établis de plans annuels d'insertion ou ne consacrent pas l'équivalent des 17 % des sommes versées au titre du RMI pour l'insertion des bénéficiaires.

débat peu après la mise en œuvre du RMI. C'est aussi précisément le sens de la logique de *Workfare*, que l'on voit s'étendre comme modèle d'intervention dans plusieurs pays européens.

La différence avec le Royaume-Uni réside ici dans le fait que cette politique ne vise pas particulièrement les mères seules, puisqu'une majorité est déjà au travail, mais l'ensemble des bénéficiaires d'un minima social sur la longue durée, dont certaines de ces femmes, bien entendu qui, après l'API, reçoivent le RMI. C'est donc de manière implicite qu'elles sont concernées par cette politique qui ne les vise pas a priori, contrairement au Royaume-Uni où, justement les mères seules représentent une proportion tout à fait considérables des « assistés sociaux ».

En somme, au terme de ces deux trajectoires nationales, presque idéal-typiques, on peut constater que les objectifs de ces deux pays, après s'être nettement écartés l'un de l'autre au début des années 1980, se rejoignent aujourd'hui sur l'objectif de mise au travail, non sans quelques accents de pression morale et tout en donnant l'impression de laisser le choix aux bénéficiaires de s'inscrire dans cette dynamique. Ils/elles sont supposé(e)s être volontaires pour s'inscrire dans cette logique d'un pseudo contrat de travail. D'où la nuance entre *workfare* et *Welfare to work*, moins axée sur la contrepartie.

Les réponses à la question fondatrice des politiques sociales évoluent à nouveau. En effet, cette question consiste schématiquement à déterminer qui a le droit de bénéficier d'un soutien des pouvoirs publics : entre ceux qui ne peuvent pas travailler (pour des raisons d'incapacités, de handicaps, de maladie ou d'âge) ; ceux qui ne doivent pas travailler (des mères de jeunes enfants, les enfants eux-mêmes) et ceux qui pourraient travailler mais ne le peuvent pas du fait de l'état du marché du travail.

Les mères seules avec enfants se répartissent entre ces trois catégories, mais manifestement, c'est dans la dernière que l'on trouve celles qui seront incitées ou sommées de travailler pour continuer d'obtenir une protection collective, non sans réactiver le « mythe de la dépendance au *Welfare* » (Saraceno, 2002). Reste à savoir comment réagiront les collectivités territoriales en charge de ces dossiers sociaux en face des mères qui refuseront cette pseudo offre de travail. Seul un examen approfondi de la mise en œuvre du RMA permettra de le dire.

Par ce silence sur le traitement de la situation de certaines familles monoparentales et, en fait, dans une très large majorité de cas, des femmes, ne procède-t-on pas précisément à ce que dénonçait récemment Margaret Maruani :

« Oublier les femmes, cela fait partie des mauvaises manières des spécialistes de l'emploi (et ajouterions-nous des politiques sociales en France, tout au moins) Or, sur le sujet qui nous occupe, cette amnésie débouche sur un affaiblissement de l'analyse : comment comprendre le développement de la pauvreté salariale si l'on intègre pas le fait que, pour une bonne part, elle prend sa source dans une forme d'emploi construite comme spécifiquement « féminine » ? Et que c'est parce que cette pauvreté laborieuse est si féminisée qu'elle peut passer inaperçue ? Être aveugle au genre, faire l'impasse sur le sexe des *working poor* conduit à une méconnaissance des ressorts de l'extension de la pauvreté issue du travail » (Maruani, 2003, p. 702).

III. FAVORISER L'ACCES A L'EMPLOI : UNE TENDANCE EUROPEENNE

Cette dernière partie de notre rapport aborde deux points essentiels. Tout d'abord quelles sont les principales tendances en matière d'emploi des femmes en situation monoparentale dans plusieurs pays d'Europe ? Nous proposons ensuite une discussion des récentes évolutions des politiques sociales concernant l'emploi des parents isolés, dans la perspective du *workfare* ou du *Welfare to work* identifiés précédemment, dans plusieurs pays européens. Une fois encore, une analyse sur l'ensemble des pays de l'UE ou de l'EEE nécessiterait un autre format. Nous nous contenterons donc de prendre des exemples particulièrement significatifs³⁵.

A. TENDANCES EN MATIERE D'EMPLOI

La recherche comparative en matière de participation des femmes au marché du travail a connu d'importants développements au cours des dernières années, et tout particulièrement concernant les mères en situation monoparentale (voir par exemple, OCDE, 1993 ; Bradshaw et al, 1996 ; Lewis, 1997 ; Duncan et Edwards, 1997 ; Kilkey, 2000 ; Pedersen et al., 2001 ; Millar et Rowlingson, 2001 ; Millar et Evans, 2003). Il demeure cependant très difficile de disposer de données comparables, sur les taux d'emploi.

Les pays utilisent différentes définitions des principales variables en cause et les données disponibles concernent des années différentes. Les principales sources de données (comme l'enquête emploi du *European Community Household Panel*) ont généralement des échantillons de familles monoparentales de trop petite taille pour permettre des analyses détaillées. Bradshaw et ses collègues de l'université de York au Royaume-Uni ont mené entrepris deux recherches comparatives qui ont étudié les taux d'activité et d'emploi³⁶ des parents isolés en Europe et dans d'autres pays développés (Bradshaw et al., 1996 ; Bradshaw et Finch, 2003).

Chacune de ces enquêtes a fait appel à des correspondants nationaux pour collecter les données de leur propre pays, en ayant recours autant que possible aux mêmes définitions de ce que recouvre la notion de famille monoparentale (ne pas vivre en couple, même s'il est possible de vivre avec d'autres adultes, avec au moins un enfant de moins de 18 ans). Néanmoins, tous les correspondants n'ont pas pu respecter exactement cette définition (seulement 8 pays sur les 20 de la première enquête). Les définitions de la notion d'emploi, et la distinction entre temps plein et temps partiel, peuvent également varier. La première étude a réuni des informations sur les taux d'activité et d'emploi aux alentours de l'année 1990, mais les années de référence varient. La seconde enquête fournit des données aux alentours de l'an 2000, à nouveau avec quelques variations dans les dates de référence.

³⁵ . Cette partie a été produite essentiellement par notre collègue Jane Millar pour ce rapport à l'appui d'une abondante littérature citée en bibliographie.

* . Nous parlerons des taux d'emploi puisque les taux d'activité incluent le chômage.

Le tableau 1 synthétise les résultats des enquêtes de l'équipe pilotée par Bradshaw.

Tableau 1 : Taux d'emploi des mères aux alentours de 1990 et 2000

	Mères en situation monoparentale		Mères mariées	
	Circa 1990	Circa 2000	Circa 1990	Circa 2000
	%	%	%	%
Autriche	58	80	46	58
Belgique	68	59	61	65
Danemark	69	73	84	..
Finlande	65	65	70	67
France	82	66	68	67
Allemagne	67	67	57	63
Grèce	72	75	50	..
Irlande	22	53	32	42
Italie	69	65	41	..
Luxemburg	73	82	45	48
Pays-Bas	40	42	52	45
Norvège	61	68	77	81
Portugal	71	88	55	59
Espagne	68	68	38	..
Suède	70	68	80	..
UK	42	50	63	68

Sources: tirés de Bradshaw et al (1996), Tableau 1.3; Kilkey (2000), Tableau 4.2; Bradshaw and Finch (2003) Tableau 2.5

On peut constater d'importantes variations des taux d'emploi des mères seules aux alentours de l'année 2000, allant de 42 % aux Pays-Bas jusqu'à plus de 80 % au Luxembourg et au Portugal. En général, les mères seules ont des taux d'emploi supérieurs aux mères mariées, même si ce n'est pas le cas en Belgique, en Norvège ou au Royaume-Uni. Au cours des dix années qui séparent à peu près les deux enquêtes, certains pays ont vu ces taux augmenter sensiblement, en particulier l'Autriche (de 58 à 80 %), l'Irlande (de 22 à 53 %), le Portugal (de 71 à 88 %) et le Royaume-Uni (de 42 à 50 %). Pour la plupart des autres pays, on constate plutôt une faible augmentation ou un faible changement. Mais dans quelques pays, ce taux d'emploi des mères seules a diminué, comme c'est le cas en Belgique (de 68 à 59 %) et en France (de 82 à 66 %). Les taux d'emploi des mères mariées ont généralement soit augmenté, soit sont restés stables.

Le tableau 2 s'appuie sur des données de l'OCDE, combinant des données Eurostat et des sources nationales. Il concerne des familles avec au moins un enfant de moins de six ans. Il s'agit donc d'un sous-ensemble de toutes les familles. Ces données montrent que les taux d'emploi des mères vivant en couple avec de jeunes enfants ont en général augmenté au cours de la dernière décennie (sensiblement sur la même période de temps que le tableau 1). Les augmentations les plus importantes concernent la Belgique, l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni. La plupart des pays ont aussi connu une augmentation du niveau d'emploi des mères vivant en situation monoparentale avec de jeunes enfants; les plus importantes augmentations concernant la Finlande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Dans trois pays, cependant, les taux d'emploi des mères seules avec de jeunes enfants ont chuté –en France (de 61 à 52 %), en Allemagne (de 62 à 50 %) et en Suède (de 86 à 65 %).

Tableau 2: Taux d'emploi : familles entre 20-50 ans avec des enfants de moins de 6 ans, aux alentours de 1989 et de 1999

	Mère en situation monoparentale		Mères mariées	
	Circa 1989	Circa 1999	Circa 1989	Circa 1999
	%	%	%	%
Autriche	..	76	..	67
Belgique	41	49	58	72
Danemark	...	..	...	..
Finlande	53	65	54	58
France	61	52	52	57
Allemagne	62	50	49	51
Grèce	63	67	41	48
Irlande	21	35	26	46
Italie	66	72	41	45
Luxemburg	59	74	36	46
Pays-Bas	23	39	33	62
Norvège	...	..	...	..
Portugal	68	83	59	70
Espagne	63	65	30	42
Suède	86	65	...	..
UK	28	37	45	61

Source: à partir de données OECD (2001), Table 4.1.

Certaines de ces variations – qu'il s'agisse d'augmentation ou de diminution – peuvent bien sûr être des artefacts liés aux données elles-mêmes, dans la mesure où ces deux tableaux sont construits à partir de différentes sources nationales, ce qui fait que leurs données peuvent n'être pas exactement comparables dans le temps. Quoiqu'il en soit, les données de Bradshaw et de l'OCDE convergent sur le fait que le niveau d'emploi des mères en situation monoparentale a diminué en France, ce qui est aussi confirmé par les données INSEE que présentent Chambaz et Martin (2001). Chacune de ces bases de données converge encore sur le cas de la Suède et de l'Allemagne (dans les données réunies par Bradshaw pour l'ensemble des mères en situation monoparentale, les taux demeurent relativement stables, dans celles de l'OCDE concernant les mères seules avec de jeunes enfants, ces taux chutent dans les deux cas). En Allemagne, cette diminution du niveau d'emploi pourrait être le résultat des réductions constatées dans l'offre de prise en charge de la petite enfance après la réunification³⁷, en particulier pour les jeunes enfants, et en Suède, elle pourrait être liée à la récession qui a eu un impact global sur l'emploi. La divergence des données sur le cas de la Belgique (une chute dans l'étude de Bradshaw et une augmentation dans l'analyse de l'OCDE) est plus difficile à expliquer.

Les données de l'OCDE confirment également cette augmentation de l'emploi des mères en situation monoparentale avec des données correspondant à un plus petit nombre de pays mais sur une période de temps plus longue. Le tableau 3 montre ainsi que, une fois encore pour les familles

³⁷ . Avec un alignement de l'offre de prise en charge de l'ex-Allemagne de l'Est sur l'ex-Allemagne de l'Ouest.

avec au moins un enfant de moins de six ans, la proportion de ménages de mères seules avec enfant(s) occupant un emploi rémunéré avait augmenté régulièrement dans la plupart des pays depuis la fin des années 1980, (dans quelques pays, après une chute entre le milieu et la fin des années 1980, donc sur une période marquée par un climat de récession économique et de fort chômage). A la lumière du tableau 3, on peut noter que, dans de nombreux pays, la moitié ou plus des mères en situation monoparentale avec de jeunes enfants (en âge d'être pré-scolarisés) sont au chômage. C'est le cas en Autriche, Grèce, Italie, Luxembourg, Portugal et Espagne. En Belgique, France et Allemagne, pratiquement la moitié de ces femmes est sur le marché du travail. C'est une différence importante comparée à la situation 15 ou 20 ans auparavant.

Tableau 3 : Taux d'emploi : mères âgées entre 20 - 50 ans avec enfant(s) de moins de 6 ans, 1984 à 1999

	1984 (%)	1989 (%)	1994 (%)	1999 (%)
Autriche	..	..	78	75
Belgique	47	35	62	46
France	62	68	52	49
Allemagne	..	59	48	48
Grèce	51	47	49	59
Irlande	11	17	19	34
Italie	59	59	59	69
Luxemburg	75	54	56	72
Pays-Bas	13	..	26	37
Portugal	..	61	64	79
Espagne	..	61	49	61
UK	19	24	26	34

Source: à partir de données OECD (2001), Table 4.2.

Bradshaw et al (1996) avait pour objectif d'expliquer les variations des taux d'emploi des mères en situation monoparentale à partir des variables suivantes : les caractéristiques démographiques, l'impact des mesures de politique familiale et l'analyse des effets des systèmes de prestations et d'impôt pour différents types de ménage. Leurs résultats suggèrent que chacun de ces facteurs joue un rôle, mais que leur impact n'est pas toujours équivalent. Ainsi, par exemple, les caractéristiques démographiques des mères en situation monoparentale au Royaume-Uni font qu'elles ont moins de chance d'avoir un emploi ; cependant on trouve aussi des pays où les mères seules ont des caractéristiques similaires mais avec des taux d'emploi bien supérieurs. De la même manière, ces résultats ne permettent pas d'établir de relation claire entre les incitatifs financiers, mesurés à partir des transferts d'allocations ou d'impôt, et les taux d'emploi.

Quant à la raison qui permet d'expliquer que les taux d'emploi aient augmenté, ce peut encore une fois être le résultat de différents facteurs— changement dans les structures démographiques (moins de jeunes mères avec de jeunes enfants) ; des changements de cohortes de parents isolés (avec de plus jeunes générations de mères seules ayant plus de chance d'avoir un niveau d'éducation et des expériences de travail plus élevés que les générations précédentes) ; des changements d'attitudes et d'attente à l'égard de l'emploi (avec des générations de femmes plus jeunes et plus attachées au fait d'être inscrites sur le marché du travail) ; des changements dans l'offre de travail (y compris le passage de l'emploi industriel au secteur des services) ; et des changements dans les politiques publiques. C'est à cette dernière variable, les politiques sociales nationales, que nous allons maintenant nous consacrer, de façon à prendre la mesure des différents contextes

institutionnels dans lesquels les mères en situation monoparentale prennent leur décision de rechercher et d'obtenir un emploi rémunéré.

B. FAVORISER L'EMPLOI DES FAMILLES MONOPARENTALES : UNE TENDANCE CONVERGENTE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN EUROPE ?

On peut identifier deux principaux domaines de politiques publiques qui ont probablement eu un impact sur le niveau d'emploi des parents isolés. Tout d'abord, les mesures de politique familiale visant à soutenir les parents actifs occupés, comme les droits en matière de maternité, les congés parentaux et les services à la petite enfance. Les politiques familiales ont connu une croissance notable dans de nombreux pays au cours de ces dernières années, avec une augmentation des dépenses au cours des deux dernières décennies en particulier (OCDE, 2001a). Des congés parentaux permettant aux parents de sortir provisoirement du marché du travail pour s'occuper de leur(s) enfant(s) ont été introduits, ou se sont développés dans de nombreux pays³⁸.

Bradshaw et Finch (2002) ont montré que 14³⁹ des 22 pays qu'ils ont étudiés ont introduit des changements significatifs dans leur dispositif de congé parental depuis le milieu des années 1990. Ces réformes sont variées. Il s'agit principalement de mesures visant à étendre la période de congé parental ; de changement des règles afin d'inciter les pères à prendre de tels congés ; d'introduire des congés pour enfant malade et des réductions des horaires de travail pour certains parents. Ces mêmes auteurs montrent également que les solutions de prise en charge de la petite enfance ont été développées, de façon à rendre ces dispositifs « plus accueillants et plus généreux », et ceci dans 12⁴⁰ des pays étudiés (Bradshaw et Finch, 2002, p. 78). Ces réformes prennent trois principales directions : des nouveaux régimes de planification, un droit d'accès à des dispositifs pour certains groupes spécifiques, et une diminution des coûts des services pour l'utilisateur en ayant recours à des subventions publiques, se traduisant par une réduction directe du coût du service ou par une augmentation des allocations aux ménages.

Ces auteurs concluent donc (op. cit., p. 79) que « la politique de prise en charge de la petite enfance traduit une attente convergente des gouvernements : faire en sorte que les femmes travaillent ». Leira (2002) souligne également que les politiques de prise en charge de la petite enfance et de congé parental ont fait l'objet d'un investissement dans les pays nordiques. L'OCDE (2001) repère aussi quelques mesures de type « *family friendly* » en provenance des employeurs (pour un bilan plus complet, voir Hantrais, 2000).

La recherche montre une relation entre le niveau de ces services et le taux d'emploi des mères. Plus les services publics sont généreux et universels, plus importants sont les taux d'emploi (Gornick et al., 1997 ; OCDE, 2001). Ces types de mesures peuvent donc faciliter l'entrée et le maintien des mères en situation monoparentale sur le marché du travail. Deux limites cependant : premièrement, dans certains pays le niveau de ces services demeure très bas. Par exemple, moins d'un enfant de moins de trois ans sur dix est pris en charge par un dispositif petite enfance ou dans le système éducatif en Autriche, en Allemagne, en Grèce, en Irlande et en Italie ; et seuls la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France et les Pays-Bas ont un système universel de congé de maternité pour toutes les femmes inscrites sur le marché du travail (Bradshaw et Finch, 2002). Deuxièmement, on peut repérer une nette polarisation de l'emploi des mères, celui-ci étant élevé lorsqu'il s'agit de femmes ayant un niveau d'éducation élevé, alors que pour les femmes à

³⁸ . Notamment sous l'impulsion des recommandations européennes : directive de 1983 sur le congé parental et sur le congé pour convenance personnelle, directive de 1996 pour établir des standards minimaux. Le Royaume-Uni est le dernier pays à avoir signé cet accord en 1998. L'entrée des pays scandinaves dans l'UE a eu de ce point de vue un effet mobilisateur sur les thématiques de l'égalité entre hommes et femmes et les mesures susceptibles de la favoriser, que ce soit sur le terrain de la vie familiale ou sur celui de la vie professionnelle. Voir Deven et Moss, 1999 et 2002 ; Morgan. & Zippel (2003).

³⁹ . Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, France, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Suède et UK.

⁴⁰ . Allemagne, Australie, Autriche, Danemark, Finlande, France, Italie, Luxembourg, Pays-bas, Suède, UK et USA.

faible niveau d'étude le taux d'emploi demeure bien inférieur (OCDE, 2001). Ainsi, « il existe un risque que les mères à faible niveau d'étude demeurent exclues du marché du travail et soient dans l'incapacité d'y entrer, ou d'y retourner, plus tard dans leur vie » (op. cit., p. 154). Les mères en situation monoparentale sont particulièrement soumises à ce risque d'exclusion.

Le *Welfare to work* ou les politiques d'activation des dépenses sociales représentent le deuxième plus important aspect des politiques développées récemment en direction des familles monoparentales. Ces politiques ont connu un développement important au cours des dernières années dans plusieurs pays européens (Lødemel et Trickey, 2001 ; Sarfati et Bonoli, 2002 ; van Berkel et Møller, 2002 ; Barbier, 2002). Dans la plupart des cas, ces politiques visent surtout les jeunes chômeurs, les chômeurs de longue durée et les personnes handicapées. Mais les parents isolés sont aussi concernés par ces mesures dans nombre de pays. Pour les mères en situation monoparentale, ceci implique souvent un changement très sensible de politique publique, les éloignant des mesures dont l'objectif était de permettre à ces mères d'être des *carers* à temps plein pour les rapprocher de dispositifs dont l'objectif est de faciliter, voire d'imposer le retour à l'emploi. Les trois principaux types de mesures introduites sont les suivantes : des conditions d'emploi et/ou d'activité plus rigoureuses ; l'inscription des parents isolés dans des programmes de remise au travail ; et des mesures fiscales incitant financièrement au travail (Millar, 2001 ; Kilkey et Bradshaw, 2001).

Nous ne pouvons entreprendre ici une comparaison systématique de ces nouvelles politiques, une tâche qui dépasserait largement l'ambition de ce rapport. En revanche, nous proposons, au travers de trois études de cas de pays européens qui ont connu un tel virage dans leurs politiques sociales – la Norvège, les Pays-bas et le Royaume-Uni – de décrire rapidement ces changements dans chacun d'entre eux et l'impact de ces mesures sur l'emploi des parents isolés⁴¹.

Norvège

En Norvège, les parents isolés reçoivent depuis le début des années 1980 une prestation intitulée : « allocation de transition ». Cette prestation sociale était délivrée aux parents isolés ayant des enfants de moins de 10 ans, soit comme seule source de revenu ou en complément d'un salaire pour ceux et celles qui avaient un emploi faiblement rémunéré ou à temps partiel. Le changement de politique a eu lieu à la fin des années 1990, dans la perspective d'une modernisation du *Welfare State* avec pour objectif de faciliter l'emploi des femmes et ainsi d'améliorer leur situation financière et leur intégration sociale.

A partir de 1998, l'allocation de transition a été réservée aux parents isolés ayant un ou plusieurs enfants de moins de huit ans. La période d'éligibilité à cette prestation a été limitée à trois ans, avec une prolongation de deux ans pour celles et ceux qui étaient inscrits dans une formation ou un programme d'éducation à temps plein. Des évaluations de l'aptitude au travail et des compétences ont été introduites pour celles et ceux dont les enfants étaient âgés de trois ans et plus, et qui devaient être, soit activement à la recherche d'un emploi, soit travaillant à temps partiel, soit encore dans un dispositif de formation. De plus, un dispositif national d'entraide (*self help*) a été mis en œuvre, de façon à motiver et aider les parents isolés à trouver du travail. Pour les parents ayant des enfants de moins de trois ans, le niveau de l'allocation de transition a été revalorisé.

D'après Syltevik (2003), environ 45 000 parents isolés recevaient l'allocation de transition en 1998, et ce nombre a chuté à environ 25 000 en 2002. Le taux d'emploi des mères isolées est passé parallèlement de 58 % en 1997 à 62 % en 1999, même s'il est impossible d'établir clairement que

⁴¹ . Nous nous appuyons ici sur deux publications collectives (Millar et Rowlingson, 2001 ; et Millar et Evans, 2003), qui consacrent des chapitres aux pays suivants : sur la Norvège (Skevik, 2001 ; Sytevik, 2003) ; sur les Pays-bas (Knijn et Van Wel, 2001 ; Knijn et van Berkel, 2003). Les données concernant le Royaume-Uni proviennent plus particulièrement de Evans et al (2003).

cet accroissement est directement lié à ces réformes des politiques sociales ou à d'autres facteurs. De façon à évaluer l'impact de ces changements, un échantillon de bénéficiaires de l'allocation de transition a été interviewé deux fois à 18 mois d'intervalle. On a pu constater un accroissement de l'accès à un emploi rémunéré dans cet échantillon au fil du temps. Parmi ceux et celles qui étaient complètement au foyer au moment de la première interview, 34 % ont trouvé un travail ou une formation à temps plein et 30 % à temps partiel. Environ 70 % de ces familles n'étaient plus bénéficiaires de l'allocation de transition lorsqu'elles furent interviewées la seconde fois, mais seulement la moitié avaient un emploi à temps plein, ce qui suggère que trouver un travail n'a pas toujours été possible. De plus, même ceux qui avaient un emploi à temps plein éprouvaient des difficultés financières. Faire face à la double journée et concilier à la fois vie professionnelle et vie familiale était également problématique pour certain(e)s. Environ la moitié des personnes de l'échantillon ont fait état de leurs difficultés, soit pour trouver un emploi, soit pour le conserver tout en prenant en charge leurs enfants (voir aussi Kjelstad, 2000).

Les Pays-Bas

Aux Pays-Bas, la principale source de soutien pour les parents isolés sans travail est l'assistance sociale, dispensée par les municipalités. Jusqu'au milieu des années 1990, les parents seuls avec un enfant de moins de 12 ans recevaient l'assistance sociale sans aucune contrainte en matière de recherche d'emploi. La loi sur la nouvelle Assistance sociale générale de 1996 avaient pour objectif d'introduire des mesures d'activation des dépenses dans le domaine de l'assistance, et des conditions en matière d'emploi ont été imposées aux parents seuls avec des enfants de plus de cinq ans. Pour les parents ayant des enfants plus jeunes, les conditions en matière de recherche d'emploi étaient laissées à la discrétion des municipalités. Des mesures financières ayant pour but de renforcer l'incitation au travail ont également été introduites, comme l'augmentation des niveaux de ressources non pris en compte dans le calcul de l'assistance sociale. Des aides financières pour la prise en charge des enfants ont été créées pour les travailleurs à bas revenu.

Kin et van Berkel (2003) synthétise ainsi les principaux résultats de cette réforme, tels qu'ils furent évalués par le bureau d'audit général et d'autres études. Ces travaux montrent que ces politiques d'activation n'ont en pratique pas touché les parents isolés, soit parce qu'elles n'ont pas été évaluées par les municipalités ou parce que ces familles ont été dispensées de ces mesures d'activation. Environ sept parents isolés sur dix (69 %) sont dispensés de l'obligation de travailler, comparé aux 58 % de l'ensemble de la population bénéficiaire de l'aide sociale. Il semble qu'il y ait eu très peu, voire aucune augmentation du taux de sortie de l'aide sociale, entre autres parce que beaucoup de parents isolés ayant un emploi ne gagne pas assez pour n'avoir pas besoin de prestations sociales. Un travail à temps plein est nécessaire pour gagner un salaire suffisant, mais de nombreuses mères isolées 'préfèrent' travailler à temps partiel.

Le Royaume-Uni

Le revenu minimum (*Income Support*), -en fait le dispositif d'assistance sociale national- est la principale source de soutien financier pour les familles monoparentales au Royaume-Uni. Aucune condition d'emploi n'est liée à la perception de l'*Income Support* pour les parents isolés ayant des enfants de moins de 16 ans. Depuis 1997, le gouvernement travailliste a engagé une politique visant à promouvoir et soutenir « l'emploi pour tous », y compris les parents isolés. L'objectif est de parvenir d'ici à 2010 à ce que 70 % des parents isolés aient un emploi⁴², et parallèlement de réduire la pauvreté des enfants de moitié sur la même période. Les principales mesures qui ont été introduites comprennent :

- Le *New Deal for Lone parents* – un programme qui offre des informations, du conseil et du soutien pour aider les parents isolés volontaires à trouver un travail ;

⁴² . Au début des années 1990, 70 % des mères seules recevaient l'*Income Support*.

- Des mesures intitulées « *to make work pay* » (faire en sorte que le travail paie) – c'est-à-dire un salaire minimum national, des réductions d'impôt pour les bas salaires, l'introduction d'un crédit d'impôt pour compléter les salaires, incluant une contribution pour couvrir les frais de garde d'enfant ;
- Un soutien accru pour favoriser le travail à temps partiel pour les parents isolés percevant l' *Income Support* ;
- Un « plan stratégique national pour la petite enfance » (*National Childcare Strategy*) dans le but d'augmenter l'offre de garde pour tous les enfants ;
- L'amélioration des congés de maternité et des congés parentaux, l'introduction d'un congé de paternité rémunéré de deux semaines, le droit de réclamer des horaires flexibles pour les parents ayant des enfants de moins de six ans.

De plus, à partir de 2001, tous les parents isolés qui font la demande de l' *Income support* doivent se soumettre à des entretiens annuels centrés sur la question de l'emploi, comme condition d'accès à la prestation.

Evans et al (2003) propose une synthèse des principaux résultats de ces réformes. Globalement, les taux d'emploi des parents isolés sont passés de 47 % en 1998 à environ 53 % en 2002. Le nombre de parents isolés bénéficiaires de l' *Income Support* a chuté, passant d'un peu plus d'un million au début de 1997 à juste un peu plus de 850 000 en août 2002. La pauvreté a reculé, avec une diminution du nombre de personnes vivant dans un ménage monoparental avec un revenu inférieur à 60 % du revenu médian (par unité de consommation et après le paiement des frais de logement), passant de 2,8 millions en 1996-1997 à environ 2,6 millions en 2000-2001. Les nombreuses évaluations du *New Deal for Lone Parents* ont montré qu'il a eu un impact positif sur la probabilité d'entrer sur le marché du travail. Mais la couverture du programme est encore très modeste (environ 10 % des parents isolés bénéficiaires de l' *Income Support* ont participé à ce dispositif à un moment ou un autre), ce qui signifie que l'impact global est encore plus limité. Toutefois, l'ensemble de ces mesures – et en particulier le système relativement généreux de crédit d'impôt - semble bien avoir aidé un certain nombre de parents isolés à s'inscrire sur le marché du travail.

C. AIDER LES PARENTS ISOLÉS A ACCÉDER A UN TRAVAIL RÉMUNÉRÉ

Ces trois pays ont adopté différentes méthodes pour atteindre le même but, à savoir améliorer le niveau d'emploi des parents isolés. En Norvège et aux Pays-Bas, de nouvelles lignes ont été tracées en termes de conditions d'emploi. Ceux qui ont de jeunes enfants sont toujours soutenus pour prendre en charge leurs enfants à plein temps, s'ils choisissent de le faire. Ceux qui ont des enfants plus âgés subissent des conditions d'éligibilité plus restreintes pour obtenir un soutien et des contraintes plus strictes en matière d'emploi. Cependant, aux Pays-Bas, ces nouvelles contraintes n'ont pas toujours été appliquées, ce qui traduit une certaine ambivalence sur le fait de considérer que les mères isolées doivent ou non rechercher un emploi rémunéré. Au Royaume-Uni, les parents isolés avec des enfants de moins de seize ans sont toujours éligibles à un soutien financier en tant que *carer* à plein temps avec pour seule contrainte de participer à ces entrevues annuelles concernant leur employabilité. La participation au *New Deal* est volontaire, et on peut constater une importante augmentation à la fois de l'aide financière et en services pour les parents ayant un emploi.

Ces changements de politiques sociales peuvent être considérés comme des éléments de changements plus larges concernant la manière dont les Etats-providence font face aux changements familiaux et à l'augmentation du travail féminin. Lewis (2001) a analysé ce processus comme le passage d'un modèle du type « Mr Gagnepain » (*Male Breadwinner Model*) de participation au marché du travail à un modèle d'adulte –travailleur (*adult-worker model*). Le

modèle de « Mr Gagnepain » suppose une division du travail entre les travailleurs (les hommes) et les *carers* (les femmes). Dans le modèle de l'adulte au travail, on considère que tous les adultes seront actifs sur le marché du travail. Ceci suppose que le travail de soin (*care*) soit soutenu ou remplacé, de manière à permettre à ceux qui ont de telles responsabilités de *caring* d'avoir un emploi rémunéré. Dans le cas contraire, la charge de ce travail de soin continuera à peser lourdement sur la famille, ce qui signifie en général sur les femmes.

Dans certains pays, les mères isolées peuvent se trouver dans une position très difficile, étant à la fois incitées (ou sommées) d'avoir un emploi rémunéré mais sans avoir les services et soutiens nécessaires, ni le niveau de salaire requis pour assumer ces contraintes. En règle générale, les parents isolés avec un emploi vivent dans de meilleures conditions économiques que les parents isolés sans emploi, mais l'emploi ne garantit pas d'échapper à la pauvreté.

Cette tendance à l'activation des dépenses de politiques sociales en Europe est largement soutenue par les institutions européennes. On en voit déjà la marque dans la plupart des pays. Ces politiques ne visent pas toujours explicitement les mères en situation monoparentales. En fait, tout dépend de la manière dont ces ménages sont inscrits ou non sur l'agenda politique comme des publics fragiles, auprès desquels il semble urgent d'intervenir. C'est manifestement le cas au Royaume-Uni ou en Irlande, et bien peu en France ou dans certains pays d'Europe du Sud.

IV. CONCLUSION

Les politiques sociales en direction des ménages monoparentaux sont loin d'être homogènes en Europe. Certains pays ont conçu des prestations sociales qui leur sont spécifiquement destinées, quand d'autres n'ont mis en œuvre aucune mesure particulière à leur égard. Aussi à la lumière d'un premier tour d'horizon des mesures est-on tenté d'en conclure à une complète disparité de mode de traitement social.

L'analyse de plusieurs trajectoires nationales de réforme apporte quelques leçons complémentaires :

- tout d'abord, elle permet de repérer la relative homogénéité des enjeux et débats socio-politiques autour desquels s'organisent ces politiques ;
- ensuite, elle permet d'appréhender les écarts de trajectoires. Ainsi, dans les deux pays que nous avons retenus, la France et le Royaume-Uni, l'intérêt réside pour une bonne part dans le fait que ces deux pays ont connu des trajectoires assez radicalement opposées au cours des années 1980 et 1990, alors que les solutions envisagées étaient très proches au milieu des années 1970 et se rapprochent à nouveau aujourd'hui ;
- enfin, on comprend grâce à cet exemple, l'impact que peuvent avoir des ruptures brutales dans le mode de régulation de ces situations. Dans la comparaison France-Royaume-Uni, il est clair aujourd'hui que ce deuxième pays tente de procéder à un rattrapage en matière de politique publique de garde de la petite enfance. C'est aussi clairement le cas en Allemagne. Sans un investissement massif dans ces politiques de conciliation vie familiale - vie professionnelle, le retour à l'emploi pour les mères seules a toute chance d'être un leurre, qui ne pourrait servir que l'objectif d'imposer une contrepartie à des femmes pour obtenir une protection minimale.

A l'examen des dernières réformes adoptées dans plusieurs pays européens, appartenant pourtant à différents régimes de protection sociale, on peut faire l'hypothèse aujourd'hui d'une relative convergence. Le problème que partagent tous les pays européens consiste à endiguer le risque de précarité, voire de pauvreté qui menace ces ménages. C'est à ce niveau que l'on peut identifier une tendance commune à l'échelle européenne : faire en sorte que les parents isolés trouvent dans le travail la principale source de leurs revenus et éviter ainsi leur dépendance à l'égard du système de protection sociale. Le problème est que le chemin qui sépare chaque configuration nationale de cet objectif est plus ou moins long.

BIBLIOGRAPHIE

- Archambault P. 2001. *Le devenir des enfants de familles dissociées. Approche sociodémographique à partir des enquêtes sur la jeunesse en France*. Thèse pour le doctorat de sociologie, Université de Paris 5 René Descartes.
- Barbier J.-C. (2002), « Peut-on parler d' 'activation' de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, 43-2, pp. 307-332.
- Belorgey J.M. (dir) (2003), *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Paris, La Documentation Française.
- Bichot J. (1992), *La politique familiale. Jeunesse, investissement, avenir*, Paris, Editions Cujas.
- Borgi-Colub N. (1998), « Quelle politique sociale ? », *Politique, La revue*, n°7, janv-mars, p. 51-54.
- Bradshaw J. & Millar J. (1991), *Lone Parent Families in the UK*, Department of Social Security, Research Report, HMSO.
- Bradshaw J. and Finch N. (2002) *A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries*, DWP Research Report No. 174, Leeds: Corporate Document Services.
- Bradshaw, J, Kennedy, S, Kilkey, M, Hutton, S, Eardley, T, Holmes, H and Neale, J (1996) *The Employment of Lone Parents: A Comparison of Policy in Twenty Countries*, London: Family Policy Studies Centre.
- Castel R. (2003), *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris, Seuil, « La République des idées ».
- Chambaz C. and Martin C. (2001) 'Lone parents, employment and social policy in France: lessons from a family-friendly policy' in J. Millar and K. Rowlingson (eds.) *Lone Parents and Employment: Cross-National Comparisons*, Bristol: Policy Press, p. 129-152.
- Chaupin S., Guillot O. (1998), « Au sortir de l'Allocation de parent isolé », *Recherches et prévisions*, n°50-51, pp. 17-26.
- Commaille J., Martin C. (1998), *Les enjeux politiques de la famille*. Paris, Bayard.
- Deven P. and Moss P. (1999) *Parental Leave: Progress or Pitfall? Research and Policy Issues in Europe*, The Hague/Brussels, NIDI – CBGS Publications, vol 35.
- Deven P. et Moss P. (2002), «Le congé parental: Pour ou contre l'égalité des sexes?», *Informations sociales*, n°102, p. 102-113.
- Dilnot A., Mc Crae J. (2000), « L'allocation aux familles (Family credit) et le crédit d'impôt pour les familles actives (Working Families tax credit) au Royaume-Uni », *Revue économique de l'OCDE*, n°31, II.
- Dollé M. (2003), « La décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité, le RMA : une réforme problématique », *Droit social*, n°7/8, pp. 691-695.
- Donzelot J. 1977. *La police des familles*. Paris, édition de Minuit.
- Donzelot J. 1999. « La police des familles. Suite », *Informations sociales*, n°73-74 : 136-143.
- Dumont G-F. (1986), *Pour la liberté familiale*, Paris, PUF, (« Politiques d'aujourd'hui »).
- Duncan, S. and Edwards, R. (1997) *Single Mothers in International Context: Mothers or Workers?*, London: UCL Press.
- Eekelaar J., Maclean M. (1993), « Child Support : The British Solution », *International Journal of Law and the Family*, n°7.
- Evans M., Eyre J. and Millar J. and Sarre S., (2003) *New Deal for Lone Parents: Synthesis Report of the National Evaluation*, Sheffield: Department for Work and Pensions.
- Evason E., Robinson G. (1998), « Lone Parents in Northern Ireland : The Effectiveness of Work Incentives », *Social policy and Administration*, 32-1, pp. 14-27.
- Festy P. (1986), « Le paiement des pensions alimentaires aux femmes divorcées », in *Recherches et prévisions*, n°4, avril.
- Fragonard B. (1985), « L'intervention des caisses d'allocations familiales dans l'aide aux créancières de pensions alimentaires impayées : un regard rétrospectif », *Droit social*, n°5, mai.
- Fragonard B. (dir) (1993), *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion*, Rapport dans le cadre de la préparation du 11^{ème} Plan, Paris, La Documentation Française.
- Friot B (1998), *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Paris, La Dispute.
- Gillot D. (1998), *Pour une politique familiale rénovée*, Rapport à Mr Lionel Jospin, Premier Ministre et à Mme Martine Aubry, Ministre de l'Emploi et de la solidarité, juin 1998.
- Glendinning C. & Millar J. (1992), *Women and Poverty in Britain. The 1990s*, London, Harvester Wheatsheaf.

- Gornick, J., Meyers, M. and Ross, K. (1997) 'Supporting the Employment of Mothers: Policy Variation Across Fourteen Welfare States', *Journal of European Social Policy*, 7(1) pp. 45-70.
- Gray, A. (2001), "Making Work Pay" – Devising the Best Strategy for Lone Parents in Britain", *Journal of Social Policy*, 30-2, pp. 189-207.
- Guibert H., Renaudat E. (1987), « L'intervention de l'Etat dans l'obligation alimentaire (premières leçons de la loi du 22 décembre 1984) », *Annales de Vaucresson*, n°27.
- Hantrais L. (ed) (2000), *Gendered policies in Europe. Reconciling Employment and family Life*, Palgrave.
- HM Treasury (2002) *Spending Review Report 2002*, London: HMT.
- Inland Revenue (2003) *Working Families Tax Credit, quarterly statistics*, London: Inland Revenue.
- INSEE (1994), *Les familles monoparentales. Portrait social*, Collection « Contours et caractères ».
- INSEE (1995), *Les femmes. Portrait social*, Collection « Contours et caractères ». Avec le Service des droits des femmes.
- Inter-Departmental Childcare Review (2003) *Delivering for families and children*, London: The Cabinet Office Strategy Unit.
- Join-Lambert M-T. (dir) (1998), *Chômage : Mesures d'urgence et minima sociaux*, Paris, La Documentation Française.
- Kamerman S.B., Neuman M., Waldfogel J., Brooks-Gunn J. (2003), « Social Policies, Family Types and Child Outcomes in Selected OECD Countries », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, JT00144631.
- Kasparova, D., Marsh, A., Vegeris S., and Perry J. (2003) *Families and Children 2001: Work and Childcare*, Department for Work and Pensions Research Report number 191, Leeds: Corporate Document Services.
- Kilkey, M. (2000) *Lone Mothers Between Paid Work and Care: The Policy Regime in Twenty Countries*, Aldershot: Ashgate.
- Kilkey M. and Bradshaw J (2001) 'Making work pay policies for lone parents' in J. Millar and K. Rowlingson (eds.) *Lone Parents and Employment: Cross-National Comparisons*, Bristol: Policy Press, p 211-232.
- Kjeldstad R. (2000), « Employment Strategy Policies and Lone Parenthood : The Case of Norway », *Social Politics*, 7-3, pp. 343-371.
- Knijn T and Van Berkel R. (2003) 'Again revisited: employment and activation policies for lone parents in the Netherlands, Forthcoming in Millar J and Evans M (eds) *Lone parents' employment: international comparisons of what works*, London: DWP
- Knijn T. and van Wel F. (2001) 'Does it work? Employment policies for lone parents in the Netherlands' in J. Millar and K. Rowlingson (eds.) *Lone Parents and Employment: Cross-National Comparisons*, Bristol: Policy Press, p. 153-168.
- La Valle, I., Finch, S., Nove, A., and Lewin, C. (2000) *Parents Demand for Childcare*, Department of Education and Employment Research Report No. 176. Norwich. DfEE: The Stationery Office.
- Lafore R (1997), « Exclusion, insertion, intégration, fracture sociale, cohésion sociale : le poids des maux », *Revue de droit sanitaire et social*, vol 32, n°4.
- Lefaucheur N. (1997), « Qui doit nourrir l'enfant de parents non mariés ou démariés ? » n *Recherches et prévisions*, n°47, pp. 5-14.
- Lefaucheur N. & Martin C. (1993), « Lone Parent Families in France : Situation and Research », in J. Hudson & B. Galloway (Eds), *Lone Parent Families. Perspectives on Research and Policy*, Toronto, Thompson Educational Publishing.
- Lefaucheur N., Martin C. (dir) (1995), *Qui doit nourrir l'enfant dont le père est absent ? Rapport de recherche sur les fondements des politiques familiales européennes*, pour la CNAF, TRASS.
- Lefaucheur N., Martin C. (1997), « Single Mothers in France : Supported Mothers Who Works », in S. Duncan & R. Edwards (eds), *Single Mothers in an International Context : Mothers or Workers ?*, London and Bristol, UCL Press, pp. 217-240.
- Le Gall D., Martin C. (1987), *Les familles monoparentales. Evolution et traitement social*. Paris, Edition sociale française ESF.
- Leira A (2002) *Working Parents and the Welfare State*, Cambridge: CUP.
- Lesnard L. 2003. *Disponibilité parentale et activités familiales*. Rapport pour le Haut Conseil de la Population et de la Famille, publié sur le site de la Documentation Française.
- Lewis J. (1995), « Le problème des familles avec mère seule en Grande-Bretagne au 20^{ème} siècle », in N. Lefaucheur et C. Martin, *Qui doit nourrir l'enfant dont le père est absent ? Rapport de recherche sur les fondements des politiques familiales européennes*, pour la CNAF, TRASS, pp. 163-186.

- Lewis J. (Eds) (1997), *Lone Mothers in European Welfare Regimes. Shifting Policy Logics*, Jessica Kingsley Publishers.
- Lewis, J. (2001) 'Orientations to Work and the Issue of Care' in J. Millar and K. Rowlingson (eds.) *Lone Parents, Employment and Social Policy: Cross-National Comparisons*, Bristol: Policy Press, p 153-168.
- Lewis J. (2003) 'Developing Early Years Childcare in England, 1997-2002: the Choices for (Working) Mothers', *Social Policy and Administration*, 37, 3, 219-238.
- Lødemel, I. and Trickey, H. (2001) *An Offer you can't Refuse: Workfare in International Perspective*, Bristol: Policy Press.
- Maclean M. (1991), *Surviving Divorce. Women's resources after Separation*, London, Macmillan.
- Maclean M. (1994), « Delegalizing Child Support », in M. Maclean & J. Kurczewski (Eds) *Families, Politics and the Law*, Oxford, Clarendon Press.
- Martin C. (1994), « Diversité des trajectoires post-désunion. Entre le risque de solitude, la défense de son autonomie et la recomposition familiale », *Population*, n°6.
- Martin C. (1995), « Father, Mother and the Welfare State : Family and Social Transfer after Marital Breakdown », *Journal of European Social Policy*, 5-1, pp. 43-63.
- Martin C. (1997a), *L'après-divorce. Lien familial et vulnérabilité*, Presses universitaires de Rennes et Presses de l'Université Laval, Québec.
- Martin C. (1997b), « L'action publique en direction des ménages monoparentaux. Une comparaison France/Royaume-Uni », *Recherches et Prévisions*, n°47 – mars, p. 25-50.
- Martin-Papineau N. (2003), « La construction paradoxale d'un problème politique : l'exemple des familles monoparentales (1968-1988) », *Recherches et prévisions*, n°72, pp. 7-20.
- Maruani M. (2003a), *Les mécomptes du chômage*, Paris:Bayard.
- Maruani M. (2003b), « Les *working poor*, version française : travailleurs pauvres et/ou salarié(e)s peuvres ? », *Droit social*, n°7/8, pp. 696-702.
- Millar J. (1992), « Lone Mothers and Poverty », in Glendinning C. & Millar J. (1992), *Women and Poverty in Britain. The 1990s*, London, Harvester Wheatsheaf.
- Millar J. (1997), « State, family and Personal Responsibility : The Changing Balance for Lone Mothers in the UK », in C. Ungerson & M. Kember (Eds), *Women and Social Policy. A reader*, London, Macmillan, p. 146-162.
- Millar J. (1998), « Policy and Changing Family Forms : Placing Lone Parenthood in Context », Paper presented for seminar 'Current European Research on Lone Mothers', Göteborg University, April.
- Millar J. and Ridge T. (2001) *Families, poverty, work and care: a review of the literature*, Department for Work and Pensions Research Report number 153, Leeds: Corporate Document Services.
- Millar J. and Ridge T., (2002) 'Parents, children, families and New Labour: developing family policy?' in M. Powell (ed) *Evaluating New Labour's welfare reforms*, Bristol: Policy Press. pp 85-106.
- Millar, J and Rowlingson, K (eds) (2001) *Lone parents, employment and social policy: cross-national comparisons*, Bristol: The Policy Press in Bristol.
- Millar J. and Evans M (eds), (2003), *Lone parents' employment: international comparisons of what works*, London: DWP.
- Morgan K.J., Zippel K. (2003), « Paid to Care : The Origins and Effects of Care leaves Policies », *Social Politics*, 10-1, pp. 1-22.
- Munoz-Perez B. (1991), « Evolution récente du divorce : Aspects démographiques et juridiques », in T. Hibert & L. Roussel (Eds), *La nuptialité. Evolution récente en France et dans les pays développés*, Paris, INED, PUF, collection « Congrès et colloques », n°7.
- National Employment Panel (NEP) (2003) *Work works: final report*, London: DWP.
- OECD (2001) 'Balancing work and family life: helping parents into paid employment', *Employment Outlook*, June 2001, Paris: OECD, p. 129- 156.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (1993) *Breadwinners or Child Rearers: The Dilemma for Lone Mothers*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 12 Paris: OECD.
- Paull G. and Taylor, J. with Duncan A. (2002) *Mothers' employment and childcare use in Britain*, London: Institute for Fiscal Studies.
- Pedersen, L., Weise, H., Jacobs, S. and White, M. (2000) 'Lone mothers' poverty and employment' in Duncan Gallie and Serge Paugum (eds.) *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment*, Oxford: Oxford University Press, p. 175-199.
- Reese E. (2001), "The Politics of Motherhood: The Restriction of poor Mothers' Welfare Rights in the United States, 1949-1960", *Social politics*, 8-1, pp. 65-112.

- Renaudat E. (1985), « Etude sur les bénéficiaires de l'allocation d'orphelin pour abandon manifeste », *Droit social*, n°5, mai
- Renaudat E., Villac M. (1991), « L'allocation de soutien familial: L'intervention de l'Etat dans la gestion privée de l'après-divorce », in F. Schultheis, F. De Singly (Eds), *Affaires de familles, affaires d'Etat*, IFRAS, Editions de l'Est.
- Saraceno C. (2002), « Deconstructing the Myth of Welfare Dependence », in C. Saraceno (ed), *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*, Bristol, Policy Press, pp. 265-258.
- Sarfati, H. and Bonoli, G. (2002), *Labour market and social protection in international perspective: parallel or converging tracks?* Aldershot: Ashgate.
- Singly (de) F. 2000. « La place de l'enfant dans la famille contemporaine », dans J.P. Pourtois et H. Desmet, eds., *Le parent éducateur*. Paris. Puf : 67-83.
- Silvera R. (2002), *Articuler vie familiale et vie professionnelle en Europe. Un enjeu pour l'égalité*. Paris, La Documentation Française, collection "Droits des femmes".
- Skevik A (2001) 'Lone parents and employment in Norway' in J. Millar and K. Rowlingson (eds.) *Lone Parents and Employment: Cross-National Comparisons*, Bristol: Policy Press, p. 87-106.
- Strobel P. 1999. « Irresponsables, donc coupables. Un discours idéologique », *Informations sociales*, n°73-74 : 24-41.
- Sullerot E. (1984) *Pour le meilleur et sans le pire*. Paris, Fayard.
- Syltevik J (2003) 'Creating a work/welfare divide', Forthcoming in Millar J. and Evans M. (eds) *Lone parents' Employment: International Comparisons of What Works*, London: DWP.
- Thélot C., Villac M. (1998), *Politique familiale. Bilan et perspectives*, Rapport à la ministre de l'emploi et de la solidarité et au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, mai 98, à paraître à la Documentation française.
- Théry I. (1998), *Couple, filiation et parenté aujourd'hui. Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée*, Paris, Editions Odile Jacob et Documentation Française.
- van Berkel R. and Møller I. H. (2002) *Active Labour Market Policies in the EU*, Bristol: Policy Press.
- van Dreth A., Kinjn T., Lewis J. (1999), "Sources of Income for Lone Mother families: Policy Changes in Britain and the Netherlands and the Experiences of Divorced Women", *Journal of Social Policy*, 28-4, pp. 619-641.
- Villac M. (1992), « Politique familiale et redistribution en direction des familles », *Recherches et prévisions*, CNAF, n°28.
- Waddan A. (2003), "Redesigning the Welfare Contract in Theory and practice: Just What Is Going on in the USA?", *Journal of Social policy*, 32-1, pp. 19-35.
- Wall K, Lobo C. (1999), « Famílias monoparentais em Portugal », *Análise Social*, Vol. 34., 150, pp. 123-145.
- Woodland, S., Miller M. and Tipping S (2002) *Repeat Study of Parents' Demand for Childcare* London: Department of Education and Skills.
- Zoyem J-P. (2001), « Contrats d'insertion et sortie du RMI », *Economie et statistique*, n°346-347.