

Les politiques publiques à destination des familles monoparentales : entre réformes et controverses depuis les années 1970

L'apparition d'interventions dédiées aux familles monoparentales est relativement récente dans l'histoire des politiques familiales. Elle débute au cours des années 1970 dans un contexte d'émergence du terme de monoparentalité et de progression du nombre de ces familles. Plusieurs réformes importantes ont alors contribué à structurer cette politique autour de trois piliers, encore d'actualité : prestations dédiées aux familles monoparentales, soutien au recouvrement des pensions alimentaires et prise en compte de la monoparentalité par le système socio-fiscal. Au cours de la deuxième moitié des années 1980 et des années 1990, l'activité réformatrice a été moins intense et le consensus autour de ces interventions s'est effrité, avec la montée de controverses. Une relance des politiques publiques à destination de ce public intervient dans les années 2010 et vient conforter ces trois piliers. Les débats les plus récents portent sur la nécessité de prendre en compte les conséquences des séparations conjugales de manière plus globale et plus équitable sur le plan socio-fiscal.

L'existence de dispositifs dédiés aux familles monoparentales au sein de la politique familiale apparaît dans les années 1970, au moment où l'on prend conscience de leurs difficultés sociales. Ces familles sont alors l'une des figures de la « nouvelle pauvreté » à laquelle les pouvoirs publics s'efforcent de remédier. Si les principaux piliers de l'action publique en direction de ces familles ont été instaurés à cette époque, différents cycles politiques peuvent être identifiés lors des décennies suivantes.

Cet *e-ssentiel* présente une synthèse du chapitre « Les politiques publiques en direction des familles monoparentales en France de 1970 à nos jours : entre solidarité et contreparties » de l'ouvrage *Les familles monoparentales. Conditions de vie, vécu et action publique. Un état des savoirs*, coordonné par Marie-Clémence Le Pape et Clémence Helfter, commandité par la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf).

L'émergence d'une politique de la monoparentalité, concomitante avec celle de sa catégorie

Dans les années 1960-1970, la notion de « familles monoparentales » émerge, en lien avec un certain nombre d'évolutions sociales et sociétales. D'une part, les trajectoires d'entrée en monoparentalité se diversifient avec la hausse des séparations : le nombre de personnes divorcées augmente par rapport aux figures traditionnelles du parent isolé (veufs, veuves et « filles mères »). Au total, le nombre de familles monoparentales passe de 685 000 en 1962 à 928 000 en 1981, soit une augmentation de plus d'un tiers.

Catherine Collombet
(Cnaf – MREIC)

D'autre part, un ensemble de réformes de société (autorité parentale, divorce, etc.) contribue à une plus grande acceptation de la diversité des familles.

Les familles monoparentales, caractérisées par leur vulnérabilité économique, sont identifiées par les pouvoirs publics comme l'une des populations-cibles de la lutte contre la « nouvelle pauvreté ». La politique se structure alors autour de trois piliers.

Le premier repose sur des prestations dédiées à la situation de monoparentalité. En 1970, une prestation familiale est créée en faveur des orphelins. En lien avec l'émergence de la catégorie de « familles monoparentales », cette prestation est d'abord étendue aux enfants « manifestement abandonnés » par l'un des deux parents (en 1975). À partir de 1984, elle est renommée allocation de soutien familial (ASF) et bénéficie désormais à l'ensemble des enfants privés du soutien de l'un des deux parents, quelles que soient les ressources de la famille. Une autre prestation dédiée aux familles monoparentales, l'allocation de parent isolé (API), est créée en 1976. Elle se situe à la frontière de l'assistance sociale et de la politique familiale. Différentielle, elle offre un revenu minimum garanti à ces familles et elle est en même temps une prestation familiale légale, versée par les Caisses d'allocations familiales (Caf) et financée par la branche Famille de la Sécurité sociale. Comme l'ASF, l'API est ouverte à l'ensemble des situations de monoparentalité. Elle est versée jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant le plus jeune ou pour une durée d'un an à compter du point de départ de l'isolement.

Le deuxième pilier est le soutien au recouvrement des pensions alimentaires mis en place en 1973 avec l'instauration de la procédure de paiement direct¹. Ainsi, le parent créancier (la mère la plupart du temps) peut se faire verser directement la pension par l'employeur ou l'organisme bancaire du débiteur sans nécessité de passer par une juridiction. Le Trésor public a également la possibilité d'intervenir, à partir de 1975, dans le recouvrement de la pension alimentaire.

Enfin, le troisième pilier concerne la prise en compte de la situation de monoparentalité par le système socio-fiscal. En 1977, les conditions et plafonds de prestations sont aménagés pour la première fois pour ces familles à l'occasion de la création du complément familial, versé aux ménages ayant trois enfants à charge et sous conditions de ressources : un plafond spécifique de ressources (plus élevé) est alors défini pour les familles monoparentales. Par ailleurs, en 1984, une demi-part supplémentaire de quotient familial leur est attribuée pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

Face aux controverses, une politique dédiée à la monoparentalité remise en cause

Les années 1985 à 2010 sont marquées par l'essor des controverses sur l'API et une pression pour le développement de contreparties à l'octroi de cette prestation. En effet, le nombre d'allocataires de l'API progresse bien au-delà des prévisions et suscite des critiques multiples quant aux effets pervers de ce dispositif. D'une part, l'allocation ferait l'objet de fraudes, sous forme de travail dissimulé ou de fausses déclarations de situation d'isolement. D'autre part, elle serait un dispositif de relégation, ne favorisant pas la réinsertion des bénéficiaires sur le marché du travail : elle en accentuerait l'éloignement, du fait du soutien matériel apporté.

Ces critiques sur les effets de désincitation au travail s'amplifient avec la création du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988. Si l'API est alors conservée, le RMI couvre aussi un grand nombre de familles monoparentales : une partie importante des bénéficiaires de l'API y bascule après expiration de leurs droits.

Dans un souci de responsabilisation², la loi de finances pour 2007 renforce les obligations des bénéficiaires de l'API de faire valoir leurs droits aux pensions alimentaires dues par l'autre parent (le père dans la majorité des cas). La Caf les accompagne dans leurs démarches en ce sens. Cependant, si les bénéficiaires de l'API ne font pas valoir leurs droits à cette pension, l'allocation est alors réduite à hauteur du montant de l'ASF pour un enfant. L'API est par ailleurs soumise à une logique dite d'activation (visant à inciter ou à contraindre les bénéficiaires à reprendre un emploi, ce qui la rapproche progressivement du RMI qui connaît la même évolution).

Cette convergence trouve son point d'achèvement avec la création du revenu de solidarité active (RSA) en 2008. Cette nouvelle allocation fusionne le RMI et l'API. Si les parents isolés continuent à bénéficier de conditions plus favorables dans le cadre du « RSA majoré », ils sont désormais soumis aux mêmes obligations de recherche d'emploi et d'insertion que les autres allocataires (la loi reconnaît seulement leurs « sujétions particulières, notamment en matière de garde d'enfants »).

La relance du soutien aux familles monoparentales et l'émergence de nouveaux débats

À partir de 2010, ces politiques sont marquées par le renforcement de la solidarité envers les familles monoparentales et par une consolidation de l'aide au recouvrement des pensions alimentaires. Plusieurs mesures sont mises en place au cours de cette période, en lien avec l'augmentation rapide du nombre des familles monoparentales.

⁽¹⁾ La demande de paiement direct est faite par l'intermédiaire d'un huissier de justice.

⁽²⁾ Il s'agit de faire jouer la solidarité privée avant la solidarité publique.

Tableau – Aménagements des prestations familiales et sociales pour les familles monoparentales

	Prestation dédiée	Majoration des plafonds	Majoration des montants	Majoration de durée (ou de l'âge maximal) de versement
Les allocations spécifiques pour les familles monoparentales				
Allocation de soutien familial	x			
Les allocations à l'éducation des enfants				
Allocations familiales				
Complément familial		x		
Allocation de rentrée scolaire				
Les prestations qui favorisent l'accès à la garde d'enfant ou l'arrivée d'un jeune enfant				
Primes à la naissance et à l'adoption		x		
Allocation de base		x		
Complément mode de garde		x	x	x
Prestation partagée d'éducation de l'enfant				x
Les prestations dans le cas de précarités économiques				
Revenu de solidarité active		x	x	
Prime d'activité		x	x	
Les prestations dans le cas de situation de handicap				
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé			x	
Allocation journalière de présence parentale		x	x	

Source : législation.

Lecture : les allocations familiales, attribuées en fonction du nombre d'enfant(s) à charge, ne tiennent pas compte de l'éventuelle situation de monoparentalité du parent ; le complément familial, attribué sous conditions de ressources, l'est avec un plafond plus élevé pour les parents isolés. Le Complément mode de garde tient compte, tant dans les montants attribués que dans les conditions d'attribution (plafond de ressources), de la situation du parent isolé.

rentales et suite à la « mission Fragonard » chargée de proposer une amélioration des aides aux familles monoparentales et aux familles nombreuses confrontées à la pauvreté, réalisée dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et l'inclusion sociale 2013-2017 (Fragonard *et al.* 2013). Ainsi, en 2014, un complément familial majoré est créé et porté progressivement à 150 % du complément familial, ce qui bénéficie notamment aux familles monoparentales les plus modestes. L'ASF est par ailleurs revalorisée de 25 % entre 2014 et 2017, puis de 50 % au 1^{er} novembre 2022.

De plus, d'autres prestations tiennent davantage compte de la situation de monoparentalité dans leurs calculs, notamment celles qui concernent les jeunes enfants. Les plafonds de ressources ouvrant droit au complément mode de garde (CMG) sont majorés de 40 % en juin 2012 pour les familles monoparentales et le montant maximal du CMG « emploi direct » et du CMG « structure » majoré de 30 % en octobre 2018 pour les familles dont la charge de l'un ou des enfants est assurée par un seul parent. La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023 prévoit par ailleurs que, d'ici 2025, l'âge maximal de l'enfant ouvrant droit au CMG serait porté à 12 ans (contre 6 ans pour les autres types

de familles). Les plafonds de ressources pour l'allocation de base et la prime de naissance de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) font également l'objet de majorations. Enfin, la réforme de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepaje) d'août 2014 prend en compte les situations de monoparentalité. La prestation demeure de trois ans pour les parents isolés à partir du deuxième enfant (contre un raccourcissement de trois à deux ans lorsque la prestation est utilisée par un seul parent pour les ménages en couple).

La situation du parent isolé est ainsi mieux prise en compte dans la plupart des prestations familiales et sociales (tableau), à l'exception notable des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire (ARS).

En parallèle, alors que le système d'aide au recouvrement des pensions alimentaires impayées n'avait connu quasiment aucun changement depuis sa mise en place en 1984, des modifications structurelles sont apportées au dispositif. Il est élargi bien au-delà de la seule prise en charge des impayés. À partir de 2014, si le montant fixé pour la pension alimentaire est inférieur au montant de l'ASF (alors de 95,52 euros), l'État verse une allocation dite « complémentaire » dans la pratique des Caf.

En 2017, un dispositif d'intermédiation est mis en place pour les séparations avec violences conjugales : il intervient *a priori*, c'est-à-dire avant tout constat d'impayé (sur le modèle du Québec) dans un souci de protection des victimes. Ce système est ensuite étendu hors situation de violences conjugales à partir de 2020 pour les cas où l'un des deux parents en fait la demande, puis à l'ensemble des situations de séparation à compter de 2022 (sauf si les deux parents sont d'accord pour l'écarter). Ce dispositif est géré par l'agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires (Aripa), rattachée à la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) appuyée par la Mutualité sociale agricole (MSA).

De nouveaux débats apparaissent pendant cette période de relance des politiques publiques dédiées à la monoparentalité. L'appauvrissement des deux parents suite à la séparation est pointé par un rapport du Haut Conseil de la Famille (2014). Cela donne lieu à des controverses sur la baisse comparée de revenus entre les mères et les pères, une fois séparés. Des travaux mettent en évidence l'inadéquation des échelles d'équivalence utilisées pour prendre en compte la situation du foyer monoparental (Martin et Périvier 2018), ce qui se traduit par une sous-estimation des situations de pauvreté de ces familles. Par ailleurs, le coût des enfants séparés pour chacun de ses parents, que l'enfant soit en garde alternée ou en garde classique, reste largement méconnu.

La question de l'équité de la prise en compte des séparations par le système socio-fiscal est aussi posée par plusieurs travaux (HCFEA 2020, Périvier et Pucci 2021), avec deux sources principales d'incohérences mises en exergue. La première relève de l'appréhension de la pension alimentaire par le système fiscal comme un transfert de revenu du parent non-gardien (le plus souvent, le père) vers le parent gardien (le plus souvent, la mère) : elle est donc soumise à imposition sur le revenu pour ce dernier alors que le parent non-gardien peut, au contraire, déduire la pension qu'il verse. La seconde difficulté concerne la pension qui est considérée comme un revenu supplémentaire pour le parent gardien (la mère), prise en compte pour l'octroi (ou non) des prestations sociales sous conditions de revenus. Pour le parent gardien, le fait de la percevoir se traduit donc, éventuellement, par une diminution du montant des prestations reçues à hauteur de la pension versée par l'ex-conjoint.

Par ailleurs, des études récentes interrogent l'équité du traitement de la remise en couple par le système socio-fiscal (Périvier et Pucci 2021). Cette situation entraîne ainsi automatiquement la suppression du versement de l'ASF, alors même que le nouveau partenaire ne contribue pas nécessairement à la prise en charge de l'enfant d'un point de vue financier. Du côté du calcul de l'impôt, la remise en couple s'accompagne aussi de la perte de la demi-part de quotient familial liée à l'isolement pour le parent jusqu'ici considéré comme isolé.

Pour en savoir plus

Fragonard B., Le Hot É., Leprince F. et Bonnevide P., 2013, *Les aides aux familles, rapport du Haut Conseil de la famille*.

Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Âge (HCFEA), 2020, *Les ruptures de couples avec enfants mineurs*.

Haut Conseil de la Famille (HCF), 2014, *Les ruptures familiales - Etats des lieux et propositions*.

Le Pape M.-C., Helfter C. (dir.), 2023, [Les familles monoparentales. Conditions de vie, vécu et action publique. Un état des savoirs](#), La Documentation française.

Martin H., Périvier, H., 2018, « Les échelles d'équivalence à l'épreuve des nouvelles configurations familiales », *Revue économique*, 2018, Vol. 69, p. 303-334.

Périvier H., Pucci M., 2021, « Soutenir le niveau de vie des parents isolés ou séparés en adaptant le système socio-fiscal », *OFCE Policy Brief*, n° 91, 14 juin.