

Les effets de la politique familiale en faveur des familles monoparentales

Camille Bonaiti

*Direction de la Sécurité sociale.
Sous-direction des études et des prévisions financières
Bureau études et évaluation.*

Mots clés : Familles monoparentales – Politiques familiales – Prestations familiales.

En 2007, d'après l'enquête de Recensement de la population de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 1,6 million de familles étaient composées d'un parent vivant sans conjoint avec au moins un enfant âgé de moins de 18 ans dans un même logement. Cet article a pour objet de caractériser le profil de ces familles monoparentales bénéficiaires des prestations familiales ; il repose sur l'exploitation des données de l'échantillon national des allocataires (ÉNA) de la Caisse nationale des Allocations familiales (CNAF) de 2000 et 2008. Les familles monoparentales sont éligibles aux prestations familiales versées par les caisses d'Allocations familiales (CAF) lorsqu'elles assument, seules, la charge d'un enfant âgé de moins de 20 ans (encadré 1). Ces familles représentent 14 % de l'ensemble des allocataires de la CNAF et 24 % de ceux ayant au moins un enfant à charge. Elles sont également plus exposées que les autres familles au risque de pauvreté et de précarité (Eydoux et Letablier, 2007) ; leur taux de pauvreté monétaire s'établit à 30 % en 2008, contre 13 % pour l'ensemble de la population (INSEE, 2011).

L'un des objectifs de la politique familiale est de contribuer à la solvabilisation de leurs dépenses primaires, de logement, d'entretien ou de scolarité des enfants. Les prestations familiales spécialement dédiées aux familles monoparentales sont peu nombreuses. Depuis le remplacement de l'allocation de parent isolé (API) par le revenu de solidarité active (RSA) en juin 2009, seule l'allocation de soutien familial (ASF) est versée exclusivement à ces familles. Néanmoins, plusieurs prestations leur sont octroyées avec majorations [cas du RSA majoré ou de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)] ou comportent des conditions d'éligibilité plus favorables par rapport aux couples (plafond plus élevé pour certaines prestations sous conditions de ressources) (encadré 2). L'isolement expose également davantage les familles monoparentales à la difficulté de concilier vie familiale et vie professionnelle. Elles sont de fait davantage concernées par les aides à la garde.

Les familles monoparentales recourent davantage aux allocations sous condition de ressources

Les caractéristiques socio-économiques des familles monoparentales sont particulières (Chardon et Daguet, 2008 a) : conditions de vie et de logement plus précaires que celles des couples avec enfants, taux d'emploi et revenus plus faibles en dépit d'une présence plus importante sur le marché

Encadré 1

Deux définitions légèrement différentes des familles monoparentales

Au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), les familles monoparentales sont identifiées dans les enquêtes ménages. Elles représentent les ménages pour lesquels le parent vit seul sans conjoint avec ses enfants âgés de moins de 18 ans dans un logement ordinaire, sans qu'il y ait d'autres personnes partageant le même logement. Ainsi, un parent isolé vivant sous le même toit que ses parents n'est pas pris en compte.

Pour les caisses d'allocations familiales (CAF), les familles monoparentales sont définies comme les personnes veuves, divorcées, séparées, abandonnées ou célibataires, qui n'ont pas de vie maritale et assument seules la charge d'un ou plusieurs enfants âgés de moins de 20 ans (moins de 21 ans pour le complément familial et les allocations logement, moins de 25 ans pour le revenu de solidarité active).

Par ces critères, l'objectif des CAF est d'appréhender les dépenses des familles liées à la présence des enfants, alors que les enquêtes de l'INSEE privilégient la coresidence. Par ailleurs, ces définitions ne couvrent pas tout à fait le même champ : logement ordinaire pour l'INSEE *versus* logement ordinaire ou collectif pour les CAF, enfants âgés de moins de 18 ans pour l'INSEE et de moins de 20 ans pour la branche Famille pour l'essentiel des prestations. Néanmoins, peu de familles monoparentales ne vivent pas dans un logement ordinaire et l'âge des enfants pris en compte n'est pas très éloigné.

Encadré 2

Prise en charge de la monoparentalité en France

La législation des prestations familiales prend en compte la particularité des parents isolés à la fois grâce à des prestations qui leur sont exclusivement dédiées mais aussi en considérant leurs ressources de manière plus avantageuse par rapport aux couples, afin de tenir compte de leur plus grande précarité.

Les prestations dédiées aux familles monoparentales applicables en 2008

L'allocation de soutien familial (ASF), financée par la CAF, est versée par la CAF, lorsqu'un enfant est orphelin de père ou de mère, ou lorsqu'il n'est pas reconnu par l'un de ses parents, ou encore lorsque le parent qui n'a pas la charge de l'enfant est hors d'état de verser une pension alimentaire.

L'allocation de parent isolé (API), financée par l'État, a pour objectif de garantir un revenu minimum à toute personne seule, soit en état de grossesse, soit chargée de famille. Elle est versée pendant un an maximum ou jusqu'à ce que le plus jeune des enfants ait atteint l'âge de 3 ans.

En 2009, l'API a été remplacée par le revenu de solidarité active (RSA), accompagné d'une majoration pour les bénéficiaires qui assure le même montant que l'API en cas d'absence d'activité et un montant supérieur en cas de reprise d'activité. À la différence

de l'API, qui était une prestation différentielle (tout euro supplémentaire perçu venant réduire à due concurrence le montant de l'API servie), le RSA permet aux travailleurs pauvres de cumuler partiellement revenus d'activité et RSA.

Les plafonds de ressources

Certaines prestations familiales sous condition de ressources traitent différemment le fait d'être parent isolé par rapport à un couple qui n'aurait qu'un seul revenu. Ainsi, les plafonds de ressources pour le bénéfice de l'allocation de base de la PAJE, de la prime à la naissance et du complément familial, sont augmentés d'une majoration pour les parents isolés ou les couples biactifs. Il existe également un système d'abattement pour les allocations logement sur les ressources des parents isolés ou des deux membres du couple lorsqu'ils travaillent tous les deux.

Les montants spécifiques

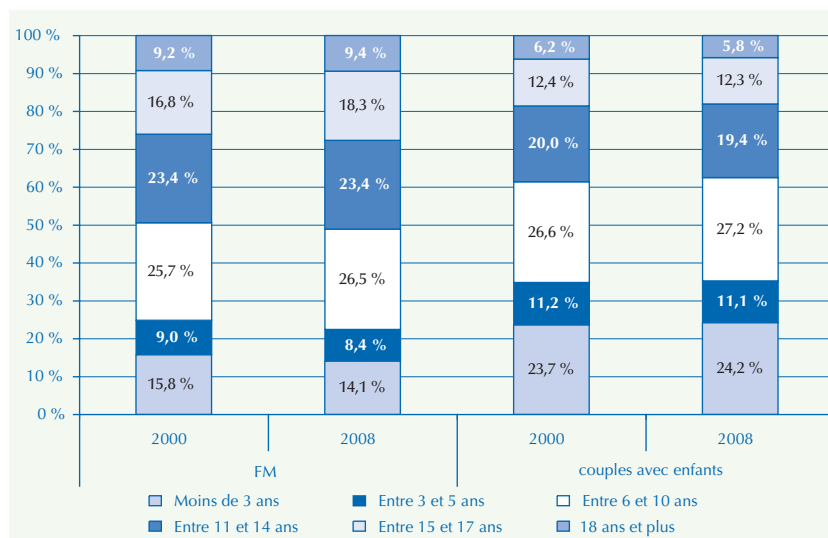
L'allocation journalière de présence parentale et l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé versées aux parents d'un enfant handicapé sont majorées pour les parents isolés. Les allocataires de ces prestations n'ont pas été pris en compte dans l'étude, ainsi que les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés.

du travail. Dans 85 % de ces familles, le parent est une femme. Elles sont plus nombreuses que les autres familles à n'avoir qu'un seul enfant, et leurs enfants sont plus âgés.

Les prestations versées aux familles monoparentales sont ainsi différentes de celles dont bénéficient les couples. Les familles monoparentales perçoivent plus souvent que les couples avec enfant des prestations sous condition de ressources, en particulier celles pour lesquelles les plafonds de ressources sont bas telles que l'allocation de rentrée scolaire (ARS – plafond de 21 991 euros par an pour un enfant en 2008), les allocations logement ou les minima sociaux. Le fort recours à l'ARS s'explique aussi par le fait que l'âge moyen des enfants élevés par un seul parent est plus élevé (graphique 1) et rend de ce fait les familles

monoparentales plus fréquemment éligibles à cette prestation. Les familles monoparentales représentent 44 % des familles bénéficiaires d'aides au logement (1) et 38 % des bénéficiaires de l'ARS (tableaux 1 et 2, p. 98). Les familles monoparentales sont également particulièrement nombreuses parmi les familles percevant des minima sociaux (API et RMI, et RSA après juin 2009). En 2008,

Graphique 1 – Nombre et âge des enfants des familles allocataires en 2000 et 2008



Source : CNAF – ÉNA 2000 et 2008.

Champ : France métropolitaine, allocataires avec enfants, régime général.

(1) Dans cette étude, on considère comme familles allocataires les allocataires qui ont des enfants à charge et les femmes enceintes sans enfant.

Tableau 1 – Allocataires avec enfants percevant des prestations logement en 2008

	En milliers	Part	2008/2000
Couples avec enfants	1 320	56 %	- 20 %
1 enfant	324	14 %	- 18 %
2 enfants	470	20 %	- 25 %
3 enfants et plus	526	22 %	- 16 %
Familles monoparentales	1 024	44 %	21 %
1 enfant	527	22 %	20 %
2 enfants	327	14 %	25 %
3 enfants et plus	170	7 %	18 %
Total	2 345	100 %	- 6 %

Source : CNAF – ÉNA 2000 et 2008.

Champ : France métropolitaine, allocataires avec enfants, régime général.

Les résultats sont issus des données publiées par la Caisse nationale des Allocations familiales (CNAF) grâce aux données de FILEAS, et de l'ÉNA (échantillon national des allocataires) pour la répartition des allocataires.

elles représentent un peu plus de sept familles allocataires sur dix (tableau 2).

En revanche, les ruptures d'union se réalisant fréquemment au-delà des 3 ans de l'enfant (Chardon et Daguët, 2008 b), les familles monoparentales sont moins nombreuses que les couples à avoir de jeunes enfants à charge, et bénéficient par conséquent beaucoup moins souvent de l'allocation de base (AB) et de la prime à la naissance (tableau 2) constituantes de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

Une part croissante parmi les allocataires de l'allocation de rentrée scolaire et des allocations logement

Alors même que le nombre de couples avec enfant(s) a augmenté de 1,4 % entre 1999 et 2007, le nombre de parents isolés a fortement progressé

(28,4 %), sur la même période (selon l'INSEE, tableau 3). La part des familles monoparentales passe ainsi de 16 % de l'ensemble des familles à 20 % en 2007. Selon les données de l'ÉNA, le nombre de familles monoparentales a particulièrement augmenté entre 2000 et 2008 parmi les familles bénéficiaires d'allocations logement, de l'ARS ainsi que parmi les bénéficiaires du complément familial : respectivement + 21 %, + 26,4 % et + 22 % (tableau 1 et 2), progressions proches de la forte augmentation de l'effectif des familles monoparentales.

La répartition par âge des enfants ainsi que le nombre d'enfants par famille a peu évolué entre 2000 et 2008, tant pour les couples avec enfants que pour les familles monoparentales (graphique 1, p. 97). C'est donc la progression des familles monoparentales dans la population générale, sous l'effet de la fréquence plus importante des ruptures d'unions, qui explique l'accroissement de leur part parmi les bénéficiaires des allocations logement et de l'ARS. La diminution importante des couples avec enfants parmi les allocataires de l'ARS et du complément familial (CF) (tableau 2) s'explique, d'une part, par la très faible hausse du nombre de couples avec enfants dans la population générale, mais aussi par l'augmentation moins rapide des plafonds des ressources – qui conditionnent le droit à ces prestations – que les salaires des couples sur cette période.

En revanche, le nombre de familles monoparentales bénéficiant des minima sociaux a progressé de moins de 10 % au cours de la même période. Depuis janvier 2007, les bénéficiaires de l'API ont l'obligation de faire valoir leurs droits à l'ensemble des créances alimentaires et des avantages sociaux, notamment à l'allocation de soutien familial (ASF).

Tableau 2 – Prestations familiales versées sous condition de ressources aux familles, suivant les prestations et les profils familiaux

		Couples avec enfants		Familles monoparentales		Ensemble des familles		
		2008	2008/2000	2008	2008/2000	2008	2008/2000	Part des familles monoparentales
Allocation de rentrée scolaire	Allocataires (en milliers)	1 727	- 10,1 %	1 040	26,4 %	2 767	0,8 %	38 %
	En millions d'euros 2008	888	- 10,9 %	449	26,0 %	1 337	- 1,2 %	34 %
Complément familial	Allocataires	615	- 9,7 %	172	22,0 %	787	- 4,2 %	22 %
	En millions d'euros 2008	1 153	- 8,7 %	325	23,1 %	1 478	- 3,2 %	22 %
Allocations pour enfants âgés de moins de 3 ans (*)	Allocataires	1 548	51,4 %	251	13,3 %	1 799	44,6 %	14 %
	En millions d'euros 2008	3 791	66,9 %	970	98,7 %	4 762	72,5 %	20 %
RMI + API	Allocataires	148	5,5 %	381	8,9 %	528	6,2 %	72 %
	En millions d'euros 2008	843	14,8 %	1 817	9,9 %	2 660	11,4 %	68 %
Dépenses totales (en millions d'euros)		6 676	26,8 %	3 561	29,0 %	10 237	27,5 %	35 %

Source : CNAF – ÉNA 2000 et 2008.

Champ : France métropolitaine – allocataires avec enfants, régime général.

Les résultats sont issus des données publiées par la Caisse nationale des Allocations familiales grâce aux données de FILEAS, et de l'ÉNA (échantillon national des allocataires) pour la répartition des allocataires. Les dépenses en 2000 ont été estimées en euros 2008 à partir de l'évolution de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) ; pour le RMI (revenu minimum d'insertion) et l'API (allocation de parent isolé), à partir de l'évolution des prix.

(*) Il s'agit, en 2000, de l'allocation pour jeune enfant courte et longue, et en 2008, de l'allocation de base et de la prime à la naissance.

Tableau 3 – Nombre (en milliers) et part (en %) des familles avec enfants âgés de 18 ans ou moins en 1999 et 2007

Nombre d'enfants	Familles monoparentales			Couples avec enfants			Ensemble			
	1999	2007	%	1999	2007	%	1999	2007	%	Part des familles monoparentales en 2007
1 enfant	730	910	24,6	2 587	2 587	0,0	3 317	3 497	5,4	26,0
2 enfants	341	465	36,2	2 431	2 546	4,7	2 772	3 011	8,6	15,4
3 enfants ou plus	141	181	28,9	1 188	1 162	-2,2	1 329	1 343	1,1	13,5
Total	1 212	1 555	28,4	6 206	6 295	1,4	7 418	7 850	5,8	19,8

Source : INSEE – Recensements de la population.
Champ : France métropolitaine.

Tableau 4 – Prestations familiales versées sans condition de ressources aux familles

		Couples avec enfants		Familles monoparentales		Ensemble		
		2008	2008/2000	2008	2008/2000	2008	2008/2000	Part des familles monoparentales
Allocations familiales	Allocataires (en milliers)	3 645	9,0 %	740	31,5 %	4 385	12,3 %	17 %
	En millions d'euros 2008	9 337	3,6 %	1 901	24,4 %	11 238	6,6 %	17 %
Allocation de soutien familial	Allocataires	-	-	705	36,4 %	705	36,4 %	100 %
	En millions d'euros 2008	-	-	1 152	45,2 %	1 152	45,2 %	100 %
Dépenses totales (en millions d'euros)		9 337	3,6 %	3 052	31,5 %	12 389	9,3 %	25 %

Source : CNAF – ÉNA 2000 et 2008.

Champ : France métropolitaine, allocataires avec enfants, régime général.

Les résultats sont issus des données publiées par la Caisse nationale des Allocations familiales (CNAF) grâce aux données de FILEAS, et de l'ÉNA (échantillon national des allocataires) pour la répartition des allocataires.

Les dépenses en 2000 ont été estimées en euros 2008 à partir de l'évolution de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF).

Avant cette date, l'absence d'obligation ou de sanction en cas de refus de faire valoir son droit à créance alimentaire conduisait à une suspension du versement de l'ASF au bout de 4 mois, mais le montant de l'API était automatiquement majoré du montant de l'ASF perçue. Dès lors, la plupart des bénéficiaires de l'API ne réalisaient pas les démarches pour l'obtention de l'ASF. Ceci n'est désormais plus possible. La nouvelle procédure explique ainsi l'accroissement du nombre de bénéficiaires de l'ASF et pourrait, en partie, expliquer la hausse très modérée des bénéficiaires de l'API (tableaux 2 et 4). Par ailleurs, la période 2006-2008, plutôt favorable à la reprise d'emploi, a permis une baisse du nombre d'allocataires des minima sociaux.

La PAJE est favorable aux familles monoparentales seulement sous l'angle du recours à la garde individuelle

La mise en place progressive de la PAJE, à compter du 1^{er} janvier 2004, s'est accompagnée d'un relèvement du plafond de ressources de l'allocation de base (AB) [ancienne allocation pour jeune

enfant (APJE)] afin d'élargir le champ des bénéficiaires, et de l'ouverture du bénéfice de l'AB aux titulaires du complément de libre choix d'activité (CLCA). Les couples avec enfant(s) âgé(s) de moins de 3 ans bénéficiaires de l'AB sont plus fortement concernés par la première mesure que les familles monoparentales, les couples étant, en moyenne, plus aisés. À l'inverse, ces dernières ont davantage été concernées par la seconde mesure. Si cette disposition a automatiquement entraîné une augmentation des dépenses d'AB en faveur des parents isolés, elle a cependant été, en pratique, sans incidence sur leur niveau de vie (2).

En revanche, la mise en place de la PAJE a permis un recours plus important à la garde d'enfant individuelle par rapport à 2000 parmi les familles monoparentales que parmi les couples avec enfant : entre 2000 et 2008, 45,7 % de familles monoparentales en plus perçoivent un complément de mode de garde (CMG) [soit pour le recours à une garde individuelle (3) (tableau 5, p. 100)]. Les montants des prestations ont en effet été relevés depuis 2004, permettant de réduire la part

(2) Avant 2004, le bénéficiaire percevait soit l'APE, soit l'APJE. Depuis 2004, les deux prestations sont cumulables (CLCA et AB), le montant du CLCA qui remplace l'APE étant minoré à due proportion de l'AB si la personne bénéficie de cette dernière. Cette évolution législative, sans incidence financière sur les bénéficiaires, a mécaniquement augmenté les effectifs des bénéficiaires de l'allocation de base.

(3) AFEAMA et AGED en 2000 et CMG en 2008.

Tableau 5 – Prestations familiales relevant d'un choix réalisé par l'allocataire

		Couples avec enfants		Familles monoparentales		Ensemble		
		2008	2008/2000	2008	2008/2000	2008	2008/2000	Part des familles monoparentales
Garde d'enfants	Allocataires (en milliers)	697	22,8 %	53	45,7 %	750	24,2 %	7 %
	En millions d'euros 2008	4 022	110,3 %	358	234,5 %	4 381	116,9 %	8 %
Congé parental	Allocataires (en milliers)	529	14,0 %	33	41,9 %	562	15,3 %	6 %
	En millions d'euros 2008	2 024	- 26,1 %	132	- 6,9 %	2 156	- 25,2 %	6 %
Dépenses totales (en millions d'euros)		6 047	29,9 %	490	97,0 %	6 537	33,3 %	7 %

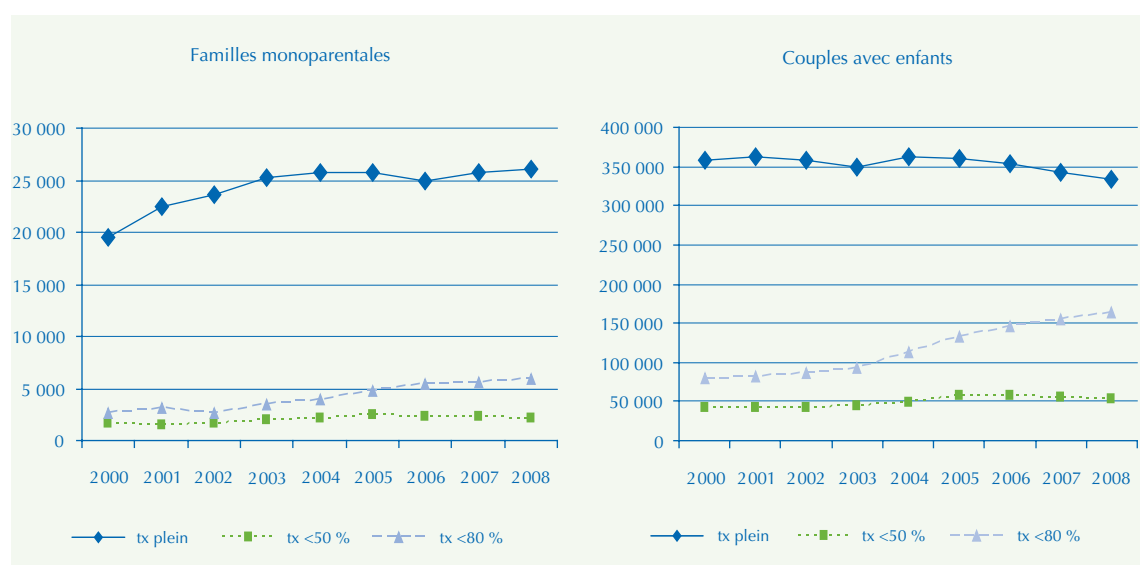
Source : CNAF – ÉNA 2000 et 2008.

Champ : France métropolitaine, allocataires avec enfants, régime général.

Les résultats sont issus des données publiées par la Caisse nationale des Allocations familiales (CNAF) grâce aux données de FILEAS, et de l'ÉNA (échantillon national des allocataires) pour la répartition des allocataires.

Les dépenses en 2000 ont été estimées en euros 2008 à partir de l'évolution de la BMAF.

Graphique 2 – Nombre de bénéficiaires du congé parental rémunéré pour un enfant âgé de moins de 3 ans entre 2000 et 2008 en fonction du taux choisi



Source : CNAF – ÉNA 2000 et 2008.

Champ : France métropolitaine, régime général.

financière restant à la charge des familles pour la garde de leurs enfants par une assistante maternelle ou une garde à domicile. Par ailleurs, en 2008, le montant maximum du CMG, accordé aux ménages dont les revenus sont les plus faibles, est augmenté de 50 euros pour les enfants âgés de moins de 3 ans (et de 25 euros pour ceux âgés de 3 ans à 6 ans).

En 2004, le montant du CLCA proposé aux parents continuant à travailler à temps partiel a été revalorisé. Cette hausse profite plus aux couples, dont le recours au CLCA à taux partiel (activité entre 50 % et 80 % d'un temps plein) se développe, au détriment du recours au taux plein (graphique 2). Les mères de familles monoparentales ayant un enfant âgé de moins de 3 ans sont moins souvent en emploi que les mères en couple (Chardon et Daguët, 2009). Ainsi, parmi les allocataires du CLCA, la part des familles bénéficiaires ayant recours au

taux plein est plus importante pour les familles monoparentales.

Les prestations versées aux familles monoparentales : un exemple de redistribution

Les prestations familiales opèrent une redistribution « horizontale » des foyers sans enfant vers ceux avec enfant(s) ainsi qu'une redistribution « verticale » des ménages les plus riches vers les ménages les plus pauvres. Ainsi, les familles composées de trois enfants et plus et les parents isolés bénéficient le plus fortement de l'effet redistributif des aides à la famille (Vanovermeir, 2010). Pour les familles monoparentales, la redistribution joue essentiellement son rôle verticalement, en particulier grâce aux allocations logement. À titre illustratif, parmi les familles monoparentales avec

un enfant, les 10 % des ménages les plus aisés ont un niveau de vie initial 12,3 fois plus important que les 10 % des ménages les plus modestes. Après intervention de l'impôt sur le revenu, y compris le quotient familial (4), ce rapport diminue à 11. Lorsque les prestations familiales, les minima sociaux et les aides au logement sont également pris en compte, ce rapport s'établit à 2,7. Ainsi, 95 % de la redistribution réalisée relève des prestations servies par la branche Famille (48 % au titre des prestations familiales, 4 % au titre des minima sociaux et 47 % au titre des aides au logement) (DSS, 2010). En comparaison, pour les couples avec un enfant, le même rapport passe de 3,5 à 2,9 et seulement 66 % de la redistribution opérée entre déciles relèvent des prestations familiales, des allocations logement ou des minima sociaux.

La forte redistribution en faveur des familles monoparentales s'explique certes par le fait qu'elles sont surreprésentées dans le bas de la distribution des revenus, bénéficiant ainsi largement des minima sociaux et des aides au logement, mais également par les transferts importants induits par les prestations familiales.

Bibliographie

Chardon O. et Daguet F., 2009, « **Enfants des couples, enfants des familles monoparentales. Des différences marquées pour les jeunes enfants** », *Insee Première*, n° 1216.

Chardon O. et Daguet F., 2008 a, *Les familles monoparentales, des difficultés à travailler et à se loger*, *Insee Première*, n° 1195.

Chardon O. et Daguet F., 2008 b, « **Enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2007. L'activité des femmes est toujours sensible au nombre d'enfants** », *Insee Première*, n° 1171.

Direction de la Sécurité sociale (DSS), 2010, *Indicateur n° 2.1. Impact redistributif du quotient familial, des prestations familiales, des minima sociaux et des allocations logement pour des ménages de même composition familiale*, « Programme de qualité et d'efficacité Famille », Annexe 1 du PLFSS pour 2011.

Eydoux A. et Letablier M.-T., avec la collaboration de Georges N., 2007, « Les familles monoparentales en France », rapport de recherche du Centre d'études de l'emploi, n° 36.

INSEE, 2011, *Les revenus et le patrimoine des ménages*, collection Insee Références, Édition 2011.

Vanovermeir S., 2010, « **Prestations familiales et de logement en 2008 : davantage de bénéficiaires d'aide à la garde d'enfant et d'aides au logement** », *Études et résultats*, n° 725.

(4) Impôt sur le revenu, quotient familial, prime pour l'emploi et taxe d'habitation.