

# Familles monoparentales et pauvreté en Europe : quelles réponses politiques ?

L'exemple de la France, de la Norvège et du Royaume-Uni

Anne Eydoux

Marie-Thérèse Letablier

CRESS-Lessor – Université Rennes 2 et Centre d'études de l'emploi.

CNRS/CES MATISSE – Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et Institut national d'études démographiques.

**Mots-clés :** Pauvreté – Familles monoparentales – Comparaisons européennes.

*Cet article part des nouveaux contours de la monoparentalité en Europe, où le phénomène se développe de manière différenciée selon les pays, et analyse le renouvellement des politiques sociales en direction des parents qui élèvent seuls leurs enfants. Si la monoparentalité est presque partout associée à un plus grand risque de pauvreté et de précarité, ce risque varie en fonction de la diversité nationale des formes familiales et des politiques sociales. Prenant appui sur trois pays – France, Norvège, Royaume-Uni – qui ont développé, dans les années 1950 à 1970, des allocations de « parent isolé » afin de soustraire les parents (et surtout les mères) seuls à l'obligation de travailler, avant de mettre en œuvre, à la fin des années 1990, des programmes d'activation visant à les remettre au travail, l'article interroge les principes et les effets de ces transformations.*

En raison de leur augmentation et de leur forte exposition à la pauvreté et à la précarité, les familles dites « monoparentales » constituent un défi pour les politiques sociales : élever seul-e ses enfants est considéré comme participant des « nouveaux risques » familiaux et sociaux. Pourtant, ces familles qui se sont développées un peu partout en Europe ont changé. Traditionnellement, la monoparentalité résultait plutôt du décès de l'un des parents, souvent le père (« *breadwinner* ») qui gagnait le pain du ménage, laissant l'autre parent (la mère) et les enfants dans le dénuement. La monoparentalité survient désormais surtout à la suite d'un divorce ou d'une séparation, et concerne essentiellement des mères à qui les enfants sont plus fréquemment confiés ; mais elle continue, même lorsque les deux parents existent, à exposer la famille (la mère et les enfants dont elle a la « charge ») à la pauvreté.

L'analyse des politiques sociales à l'égard des mères qui élèvent seules leurs enfants, et par extension à l'égard des parents seuls, est révélatrice de la manière dont les États sociaux conçoivent la place des femmes dans la société, entre assignation aux tâches domestiques et participation à l'emploi. Si les politiques sociales ont d'abord identifié les familles monoparentales comme nécessitant une protection, et ont adopté une posture « maternaliste » consistant à permettre aux mères seules de ne pas travailler pour s'occuper de leurs jeunes enfants, leur point de vue sur ces familles s'est modifié depuis une dizaine d'années. Le recentrage de la stratégie européenne en matière d'emploi et de protection sociale sur le plein emploi (l'augmentation des taux d'emploi pour tous et toutes) et sur la réduction des dépenses sociales, au nom de la viabilité des systèmes de protection sociale, a joué un rôle essentiel dans ce changement d'approche. En particulier, le souci d'adapter les systèmes de protection sociale aux « nouveaux risques » sociaux – parmi lesquels figure la monoparentalité – a contribué à faire de l'« activation » des parents qui élèvent seuls leurs enfants l'instrument privilégié de la lutte contre leur pauvreté. L'exemple de trois pays, la France, la Norvège et le Royaume-Uni, illustre bien cette inflexion. Ces pays sont particulièrement intéressants car, bien que rattachés à des régimes d'emploi et de protection sociale différents, ils ont depuis longtemps développé pour les parents isolés des prestations relevant d'une approche maternaliste, avant de les réformer dans un sens plus favorable à l'emploi à partir de la fin des années 1990.

Dans cet article (1), sont d'abord esquissés, sur la base des données disponibles, les contours de la monoparentalité, phénomène qui se développe dans

Les auteurs remercient les rapporteurs anonymes ainsi que Linda Hantrais pour leurs précieuses remarques qui ont permis d'affiner les thèses soutenues dans cet article. Elles restent, bien entendu, seules responsables des erreurs restantes.

(1) Il trouve son origine dans – et prolonge – une recherche menée en 2006 pour la Commission européenne (DG V), coordonnée par la Fondation G. Brodolini (Eydoux et Letablier, 2007, pour la France, et Trifiletti, 2007, pour la comparaison européenne).

tous les pays européens selon des rythmes et des modalités variés. On verra qu'il est associé à une plus grande exposition à la pauvreté et à la précarité. Ensuite, en s'appuyant sur les cas français, norvégien et britannique, sera analysée l'inflexion des politiques sociales à l'égard des familles monoparentales avec de faibles ressources. Ces politiques sont passées d'une logique d'aide aux parents ou aux mères isolé-e-s visant à leur permettre de s'occuper de leurs enfants sans être contraint-e-s de travailler, à une logique « d'activation » qui encourage, de diverses manières, leur retour à (ou maintien dans) l'emploi. Pour conclure, on interrogera la citoyenneté sociale que cette logique d'activation tend à promouvoir pour les parents (les mères) qui élèvent seul(e)s leurs enfants.

## Les contours de la monoparentalité en Europe

Appréhender les contours des familles monoparentales en Europe n'est pas une entreprise aisée. Il existe une difficulté à définir et repérer ces familles, et les recherches comparatives, qui se sont développées depuis le début des années 1990, se révèlent dispersées. Elles reposent aujourd'hui sur des données issues de sources variées et qui remontent souvent à la fin des années 1990 ou au début des années 2000 (encadré). D'après les données disponibles, le nombre de ces familles croît en Europe, mais avec de fortes disparités nationales quant à leur part dans l'ensemble des familles ou aux formes qu'elles revêtent.

### Des difficultés à définir ces familles et à les repérer statistiquement

En raison de la diversité et de l'évolution des formes de la monoparentalité, celle-ci est difficile à définir et à repérer statistiquement. Au sein d'un même pays, on observe une gamme de situations de monoparentalité (veufs-veuves, mères célibataires, parents séparés ou divorcés) : si certains enfants n'ont plus aucun contact avec l'un de leurs parents, bon nombre d'entre eux ont encore leurs deux parents ; s'ils vivent à titre principal avec un seul, la contribution économique et éducative de l'autre parent peut être plus ou moins importante (Eydoux et Letablier, 2007). Les arrangements de vie familiale se diversifiant, le repérage de ces familles devient lui-même plus complexe. Par exemple, la diffusion de la résidence alternée tend à brouiller la caractérisation des structures familiales dans les enquêtes. Lorsque la définition du ménage est calée sur l'unité de résidence et que les enfants vivent alternativement chez l'un et l'autre parent, l'identification de celui (père ou mère) avec lequel ils vivent devient plus délicate, et celle de la situation de monoparentalité peut elle-même devenir incertaine quand

### Les données disponibles sur les familles monoparentales

Plusieurs enquêtes nationales fournissent des informations sur les familles monoparentales, mais les données dont on dispose sont souvent dispersées. Au niveau européen, de 1994 à 2001, la principale source de données sur les ménages était le Panel européen des ménages (*European Community Households Panel - ECHP*) qui informait sur les revenus et les conditions de vie des ménages dans l'Europe des quinze. Depuis 2004, cette source a été remplacée par la base de données EU-SILC (*Community Statistics on Income and Living Conditions*) qui inclut vingt-cinq pays d'Europe ; elle a vocation à renseigner, chaque année, sur les indicateurs de Laeken en matière de pauvreté et d'exclusion, et devrait fournir à partir de 2010 des données longitudinales sur la persistance du risque de pauvreté (Marlier *et al.*, 2006 ; Bradshaw *et al.*, 2007 ; Bradshaw et Mayhew, 2006). Si les données du Panel européen des ménages ont été largement mobilisées dans les travaux portant sur les familles monoparentales et sur leurs conditions de vie à la fin des années 1990 et au début des années 2000, il n'existe pas à notre connaissance de recherches récentes mobilisant cette base pour de telles comparaisons européennes. Une autre source sur les revenus des familles est la base de données LIS (*Luxembourg Income Study*) qui donne des informations plus précises sur les revenus des ménages monoparentaux (par exemple, sur les pensions alimentaires) dans trente pays. L'inconvénient de cette base de données est qu'elle n'est mise à jour que tous les cinq ans ; les données sont donc souvent datées (Skinner *et al.*, 2008).

La recherche comparative coordonnée par Rossana Trifiletti (2007) pour la Commission européenne (DG V pour l'Emploi, les Affaires sociales et l'Égalité des chances) présente l'intérêt de proposer un état des lieux de la situation des familles monoparentales et de leur exposition à la pauvreté et à l'exclusion sociale en Europe ; elle s'appuie sur une recension d'enquêtes nationales – qui présentent toutefois, dans certains cas, des problèmes de comparabilité des données. Des enquêtes portent plus précisément sur les jeunes ou sur les enfants, et informent sur la structure et les ressources de la famille dans laquelle ils vivent ; elles permettent d'évaluer le taux de pauvreté des enfants de familles monoparentales. Il s'agit de l'enquête PISA (*Programme for International Student Assessment*) de l'OCDE qui, depuis 2000 et tous les trois ans, fournit des données sur les connaissances des jeunes dans 43 pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), de la base de données sur les familles de l'OCDE et, surtout, de l'enquête HBSC (*Health Behaviour in School-age Children*) de l'Organisation mondiale de la santé qui porte sur la santé et le bien-être des enfants dans 35 pays (dont 21 de l'OCDE) depuis vingt ans (Chapple, 2009). Ces enquêtes sont reprises dans les rapports du Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF (en particulier 2000 et 2006).

-----  
NDLR : les références des bibliographies citées dans cet encadré sont situées en fin d'article, pp. 34-35.

l'enfant vit en partie avec un parent seul et en partie avec un parent en famille recomposée. Enfin, ces formes familiales sont plus ou moins transitoires, et si l'on se place du point de vue de l'enfant, il ressort que celui-ci est susceptible de connaître des situations familiales variées (2).

Au niveau international, les difficultés des démarches comparatives sont encore plus grandes. Tout d'abord, il n'y a pas de définition internationale ni européenne des familles monoparentales, en particulier parce que l'âge limite supérieur des enfants dits « à charge » varie selon les pays. Les régimes juridiques qui encadrent les séparations et les pratiques des juges ont également leur importance : ils définissent, dans chaque pays, les obligations alimentaires ainsi que les arrangements relatifs à la résidence des enfants. Ensuite, la fréquence et les formes de la monoparentalité varient selon les pays. La comparabilité des données sur ces familles dépend en définitive de leurs formes et de leurs caractéristiques sociodémographiques, mais aussi des sources utilisées (recensement ou autres enquêtes sociales) et du point de repère retenu, qui peut être l'enfant ou la famille (Chapple, 2009).

### La monoparentalité s'accroît, avec une ampleur et selon des formes variées

L'accroissement du nombre de familles monoparentales participe de la diversification des formes familiales observée dans tous les pays occidentaux. Celle-ci est d'abord liée à des changements dans les comportements démographiques : diminution de l'incidence du – et retardement de l'âge au – mariage avec, pour corollaire, une plus grande fréquence des naissances hors mariage que par le passé (3) ; augmentation du nombre des divorces et des séparations qui contribue pour beaucoup à celle du nombre de familles monoparentales. Le rythme et les formes de ces transformations varient selon les pays en

fonction des attitudes et des normes relatives au mariage et au divorce. Elles se sont amorcées plus tôt qu'ailleurs dans les pays d'Europe du Nord où le mariage a une faible incidence sur la formation de la famille, où les unions se terminent plus souvent par une séparation et où les recompositions familiales sont nombreuses ; dans les pays du Sud, bien qu'évoluant rapidement, la famille reste plus conventionnelle, fondée sur un couple parental marié et stable. Les formes et la place prises par les familles monoparentales reflètent ces transformations et sont très différentes selon les pays. Ces familles représentent une plus grande part des familles dans les pays d'Europe du Nord et d'Europe continentale que dans ceux du Sud. Toutefois, les mères seules sont les plus nombreuses au Royaume-Uni, tandis que les pères qui élèvent seuls des enfants restent l'exception. En revanche, ces derniers représentent une proportion plus élevée des parents seuls dans les pays d'Europe du Nord, au Danemark, en Norvège, ainsi qu'en France et en Slovénie (tableau 1).

En adoptant le point de vue des enfants plutôt que des familles, ce que permettent les données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) (4), on retrouve l'opposition entre les pays du sud de l'Europe auxquels

Tableau 1

#### Part des familles monoparentales dans les familles au début des années 2000 (en %)

	Familles monoparentales	Mères	Pères	Année et sources nationales
Allemagne	17,1	14,9	2,2	2003 (micro-recensement)
Allemagne de l'Ouest	16,2	14,0	2,2	<i>Idem.</i>
Allemagne de l'Est	21,4	18,9	2,5	<i>Idem.</i>
Danemark	20,5	17,6	2,9	2005 (registres)
Espagne	8,1	6,9	1,2	2004 (enquête Condition de vie)
France	17,4	14,9	2,5	1999 (recensement)
Italie	11,5	9,9	1,6	2003 (AVQ)
Irlande	18,7	16,8	1,9	2004 (enquêtes ménages)
Norvège	15,0	12,4	2,6	2001 (MMI Norsk Monitor)
Pays-Bas	15,0	13,3	1,7	Enquêtes ménages
Pologne	14,1	12,3	1,8	2002 (recensement)
Portugal	11,5	10,1	1,4	2001 (recensement)
Slovénie	17,0	14,7	2,3	2002 (recensement)
Royaume-Uni	24,9	23,8	1,1	2003 (enquête Familles et enfants)

Source : Trifiletti R. (dir.), 2007, «Study on poverty and social exclusion among lone parent households», final report, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Fondazione G. Brodolini

(2) La probabilité pour un enfant de vivre dans une famille monoparentale, et d'y vivre durablement, n'est pas la même partout ; elle reste de plus difficile à appréhender car cela supposerait de disposer d'enquêtes longitudinales comme celle réalisée par l'Institut national d'études démographiques (INED) à la fin des années 1990 (Lefèvre et Filhon, 2005).

(3) Elles représentent 65 % des naissances en Islande, plus de 50 % en Estonie, Norvège, Suède, Bulgarie et France, mais seulement 5 % des naissances en Grèce et à Chypre et environ 20 % en Italie – contre 8 % dix ans plus tôt (Eurostat, 2009).

(4) Enquêtes PISA (2000 et 2003) ou enquête sur la Santé des enfants d'âge scolaire (*Health Behaviour in School-aged Children, HBSC/OECD 2005-2006*).

s'ajoutent la Slovaquie et la Pologne, où la proportion d'enfants vivant avec un seul parent reste faible, et le Royaume-Uni (Écosse et Pays de Galles notamment), le Danemark et la Belgique wallonne, où elle est la plus élevée d'Europe. Cette proportion est plus faible mais relativement élevée en Finlande, Suède, Norvège, en République Tchèque, en Angleterre, en France, en Hongrie et en Allemagne ; elle est moindre aux Pays-Bas, en Autriche, en Irlande, au Luxembourg et dans les Flandres belges (tableau 2).

Une recherche comparative récente (Trifiletti, 2007) distingue quatre groupes de pays selon les formes prises par la monoparentalité. Un premier groupe rassemble les pays de l'Europe du Sud (Espagne, Portugal et Italie) où le veuvage reste une cause importante de monoparentalité (entre 15 % et 34 %) même si le divorce en est devenu la cause première ; les mères célibataires y représentent une faible part des familles monoparentales (moins de 13 % en Espagne et en Italie, et 22 % au Portugal). Un deuxième groupe est composé des pays d'Europe continentale (France, Allemagne) et des Pays-Bas, où divorces et séparations sont les causes majeures de la monoparentalité (au moins 52 % des mères seules sont divorcées ou séparées), où la proportion de mères célibataires se situe autour de 30 % et où l'inci-

dence du veuvage apparaît relativement faible. La Pologne et la Slovénie se situent entre ces deux premiers groupes de pays, avec une incidence relativement importante du veuvage, comme dans le premier groupe, mais avec des maternités célibataires plus fréquentes que dans les pays d'Europe du Sud.

Dans un dernier groupe, comprenant l'Allemagne de l'Est, le Danemark, la Norvège, l'Irlande et le Royaume-Uni, la maternité célibataire est une raison majeure de la monoparentalité (entre 37 % et 52 %), alors que le veuvage pèse peu. Au sein de ces groupes de pays, l'âge des parents seuls diffère. Les maternités précoces (avant 25 ans) parmi les mères célibataires ont une fréquence diverse ; elles sont particulièrement importantes au Royaume-Uni (36 %), en Pologne (34 %), en Irlande (28 %), en Allemagne de l'Est (24 %), en Norvège et au Portugal (20 %). La proportion de jeunes pères (moins de 35 ans) qui élèvent seuls des enfants est également variable ; elle est particulièrement élevée au Danemark (25 %), en Pologne et Allemagne de l'Est (entre 19 % et 22 %) et au Royaume-Uni (17 %), signalant peut-être un changement dans la représentation des rôles masculins et féminins et un déclin du modèle familial de l'homme Gagne-pain (« *male breadwinner model* »), quand bien même le fait d'élever seul un enfant (ou

d'en avoir la garde à titre principal) demeure très majoritairement le fait de mères. Ces différences dans la nature de la monoparentalité influent sur l'exposition de cette configuration familiale à la pauvreté : celle-ci est plus importante dans les pays où les parents célibataires et jeunes représentent une plus grande part des familles monoparentales, car les parents plus jeunes sont en moyenne moins qualifiés et plus précaires sur le marché du travail que les parents veufs ou séparés.

### Des familles exposées à la pauvreté et à la précarité

Partout en Europe les familles monoparentales sont plus exposées à la pauvreté et à la précarité que les autres familles.

Tableau 2

Dans quelles familles vivent les enfants d'âge scolaire ? (en %)

	Avec deux parents	Avec un seul parent	Avec un parent et un beau-parent	Autres situations
Italie	87	9	3	1
Grèce	86	11	2	1
Slovaquie	84	11	5	0
Espagne	84	11	4	1
Pologne	83	12	3	1
Portugal	82	10	6	2
Irlande	81	13	5	2
Pays-Bas	80	12	7	1
Autriche	76	14	8	1
Luxembourg	76	14	8	2
Belgique – Flandres	74	14	10	1
Allemagne	74	15	9	1
Hongrie	74	16	9	2
France	73	14	11	1
Norvège	73	16	10	2
Suède	73	14	12	1
Finlande	71	16	13	1
République tchèque	70	16	12	2
Royaume-Uni – Angleterre	70	16	12	1
Royaume-Uni – Écosse	68	19	12	1
Belgique – Wallonie	67	17	14	2
Danemark	66	19	12	3
Royaume-Uni – Pays de Galles	66	19	13	3

Source : HBSC 2005-2006 : Chapple S., 2009, « Child well-being and sole parent family structure in the OECD: an analysis », OECD unclassified working paper, n° 10.

La colonne « autres » inclut la vie dans des familles d'accueil ou avec des membres de la famille autres que les parents.

Les transferts sociaux contribuent directement à faire sortir une part d'entre elles de la pauvreté, mais les politiques sociales ont des effets contrastés en matière de réduction de la pauvreté des familles monoparentales, notamment parce qu'elles ne favorisent pas toujours la participation au marché du travail des parents qui élèvent seuls leurs enfants.

### Pauvreté des familles et des enfants

Les familles monoparentales combinent des caractéristiques qui les exposent plus que les autres aux risques de pauvreté et de précarité : la rupture familiale se traduit par une perte de ressources pour les parents, en particulier pour celui (en général la mère) à qui sont confiés les enfants, l'autre parent ne contribuant pas toujours à l'entretien de ces derniers. La monoparentalité accroît par ailleurs les difficultés de conciliation entre travail et vie familiale, ce qui peut rendre difficile le maintien dans l'emploi, surtout lorsque celui-ci est précaire, peu rémunéré et avec des horaires imposés (Milewski *et al*, 2005). Les parents seuls se trouvent d'ailleurs depuis longtemps en première ligne parmi les allocataires de minima sociaux (Mathern, 2009). Au milieu des années 1990 en Europe, le taux de pauvreté des familles monoparentales était deux fois supérieur à celui

des autres ménages (5) (Chambaz, 2000) ; dans les pays de l'OCDE, la probabilité d'être pauvre pour un enfant élevé par un parent seul était quatre fois plus élevée que pour un enfant vivant avec ses deux parents (UNICEF, 2000), avec un risque variable en fonction des politiques sociales menées dans les différents pays (tableau 3).

Le taux de pauvreté des enfants vivant avec un seul parent est nettement plus élevé au Luxembourg, en République tchèque et en Allemagne que dans les pays d'Europe du Sud ou en Pologne, Hongrie ou Finlande. À la fin des années 1990, il s'échelonnait de 6 % en Suède et 7 % en Finlande à 51 % en Allemagne, 46 % en Irlande et 45 % au Royaume-Uni ; il était de 26 % en France (UNICEF, 2000). Les enfants vivant dans une famille où un seul parent – ou bien aucun des parents ne – travaille sont davantage exposés à la pauvreté que ceux dont les deux parents sont en emploi. Leur taux de pauvreté semble surtout dépendre des caractéristiques des familles et des formes de soutien dont elles bénéficient. La Suède et le Royaume-Uni sont, à cet égard, significatifs : avec environ 20 % de familles monoparentales dans les deux pays, le taux de pauvreté des enfants vivant dans ces familles est de moins de 7 % en Suède et de plus de 45 % au Royaume-Uni. Dans ces pays, en effet, les mères

Tableau 3

#### Pauvreté des enfants selon le type de familles (en %)

	Part des enfants vivant dans des familles monoparentales	Taux de pauvreté des enfants		Taux de pauvreté des enfants vivant dans des familles monoparentales/avec deux parents (ratio)
		Dans familles monoparentales	Autres familles	
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
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
Norvège	15,0	13,1	2,2	6,0
Danemark	15,2	13,8	3,6	3,8
Royaume-Uni	20,0	45,6	13,3	3,4
Suède	21,3	6,7	1,5	4,5

Source : UNICEF, 2000, « Tableau de classement de la pauvreté des enfants parmi les nations riches », Innocenti Research Centre, Bilan Innocenti/UNICEF n° 1:10.

Seuil de pauvreté à 50 % du revenu national médian.

(5) Il s'agit du taux de pauvreté à 50 % du revenu médian d'après les données du Panel européen des ménages qui couvrait à cette période quatorze États membres sur quinze (pas de données sur la Suède).

seules ont des caractéristiques différentes : plus jeunes, moins qualifiées, moins encouragées à travailler, elles sont plus précaires au Royaume-Uni qu'en Suède. Enfin, l'impact de la part des familles monoparentales sur le taux global de pauvreté des enfants est relativement limité : si tous les pays comptaient la même proportion de ces familles, seul le Royaume-Uni verrait ce taux diminuer de plus d'un point. Toutefois, en particulier dans les pays où ces familles sont particulièrement nombreuses et précaires, la réduction de leur taux de pauvreté est d'une importance essentielle pour diminuer le risque de pauvreté des enfants.

### Les effets des transferts sociaux

Les prestations sociales en faveur des parents sans emploi ou « travailleurs pauvres » ont un effet direct sur leur taux de pauvreté et sur celui de leurs enfants. D'après le bilan du centre de recherches Innocenti réalisé pour l'UNICEF (2000), au milieu des années 1990, les pays d'Europe qui enregistraient le plus fort taux de pauvreté des enfants étaient ceux qui, comme les pays du Sud et l'Irlande, consacraient le moins de dépenses à leurs politiques sociales. Ceux qui, à l'inverse, leur consacraient le plus de dépenses (pays du Nord, France, République tchèque, Belgique, Hongrie) enregistraient un taux plus faible (6).

Classer les pays selon le taux de pauvreté (théorique) des enfants calculé avant impôts et transferts sociaux permet d'estimer les effets directs des politiques sociales. Un tel classement montre des différences nationales importantes et révèle que la pauvreté des enfants de familles monoparentales reste relativement élevée dans un grand nombre de pays affichant de bons résultats en matière de lutte contre la pauvreté des enfants. Par exemple, si la Suède et les autres pays du Nord, ainsi que la France ou encore la Pologne, réussissent par leurs prestations sociales à réduire sensiblement le taux de pauvreté des enfants, celui des enfants de familles monoparentales reste particulièrement élevé en France (26 %), mais aussi en Norvège (13 %), relativement au taux de pauvreté de l'ensemble des enfants dans ces pays. Le Royaume-Uni (du moins à la fin des années 1990), ou l'Italie et l'Espagne qui, par leurs prestations sociales, parviennent moins à réduire la pauvreté des enfants, ont aussi des taux de pauvreté des enfants de familles monoparentales particulièrement élevés (45 % au Royaume-Uni) (tableau 4).

Les politiques sociales jouent un rôle complexe dans ces disparités nationales. Les mesures de soutien au revenu des parents seuls contribuent à réduire directement le taux de pauvreté des familles monoparentales, mais elles exposent certains parents

Tableau 4

### Taux de pauvreté des enfants par type de famille au milieu des années 1990 (en %)

	Taux de pauvreté (*) des enfants avant transferts et impôts	Taux de pauvreté (*) des enfants après transferts et impôts	Taux de pauvreté (*) des enfants vivant avec un seul parent après transferts et impôts	Proportion d'enfants de familles monoparentales
Norvège	15,9	3,9	13,1	15,0
Pays-Bas	16,0	7,7	23,6	7,4
Finlande	16,4	4,3	7,1	11,8
Allemagne	16,8	10,7	51,2	9,8
Danemark	17,4	5,1	13,8	15,2
Belgique	17,8	4,4	13,5	8,2
Espagne	21,4	12,3	31,6	2,3
Luxembourg	22,2	4,5	30,4	5,8
Suède	23,4	2,6	6,7	21,3
Italie	24,6	20,5	22,2	2,8
France	26,7	7,9	26,1	7,7
Royaume-Uni	36,1	19,8	45,6	20,0
Hongrie	38,1	10,3	10,4	7,4
Pologne	44,4	15,4	19,9	5,6

Source : UNICEF, 2000, « Tableau de classement de la pauvreté des enfants parmi les nations riches », Innocenti Research Centre, Bilan Innocenti/Unicef n° 1, d'après l'enquête LIS (Luxembourg Income Study).

(\*) Seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian.

(6) Le pourcentage d'enfants vivant en dessous du seuil de pauvreté (pauvreté relative au seuil de 50 % du revenu médian) variait de plus de 16 % en Italie à moins de 3 % en Finlande et au Danemark. Il a depuis évolué de manière contrastée jusqu'en 2005 (UNICEF, 2006) : s'il a été réduit dans quelques pays (notamment l'Italie, le Royaume-Uni, la France et les pays scandinaves), il a sensiblement augmenté dans un grand nombre d'autres (en particulier le Portugal et l'Espagne, certains pays d'Europe centrale, la Suède, la Belgique et les Pays-Bas).

(en particulier les mères célibataires jeunes et peu qualifiées) à de longs retraits du marché du travail qui fragilisent leur insertion dans l'emploi et leurs revenus futurs. De fait, les parents seuls apparaissent plus précaires que les autres parents en Europe, bien que leurs schémas de participation au marché du travail soient divers.

### *Participation au marché du travail et précarité*

Les parents qui élèvent seuls leurs enfants sont plus que les autres exposés à la précarité sur le marché du travail, mais leur situation apparaît contrastée, notamment pour les mères seules dont les taux d'emploi varient fortement d'un pays à l'autre. Au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Irlande, mais aussi dans les pays d'Europe méditerranéenne, ces mères ont traditionnellement des taux d'emploi plus bas que dans les pays d'Europe du Nord et dans certains pays d'Europe continentale. Les formes de la monoparentalité jouent un rôle : dans l'ensemble, les mères célibataires, jeunes et peu qualifiées, sont moins souvent en emploi et plus précaires que les mères séparées ou divorcées. Mais le traitement que les politiques sociales réservent aux différentes catégories de parents seuls (mères précaires, veuves) apparaît conforter certaines mères précaires dans un retrait du marché du travail. L'écart entre mères seules et en couple est contrasté : si dans les pays d'Europe du Sud (Italie, Espagne, Portugal), ainsi qu'en France et en Allemagne, les mères divorcées ou séparées sont plus souvent en emploi que les mères en couple, ce n'est pas le cas au Royaume-Uni, en Irlande ou en Norvège (Trifiletti, 2007). Les mères célibataires ont partout un taux de chômage très élevé, sauf en Irlande et au Royaume-Uni où il reste relativement modeste car plus d'une mère célibataire sur deux y est inactive en raison de l'effet désincitatif des prestations sociales ; aux Pays-Bas, cet effet se concentre plutôt sur les veuves (7).

Ces différences reflètent aussi pour partie les niveaux d'éducation et de formation des parents seuls. Les veuves (et veufs) ont souvent un niveau de formation plus faible que les parents séparés ou divorcés qui, combiné à une couverture sociale du risque de veuvage relativement généreuse dans certains pays, tend à éloigner de l'emploi les bénéficiaires des prestations. Les mères divorcées ou séparées sont quant à elles d'autant plus exposées au chômage que leur niveau de formation est faible, à l'exception toutefois de l'Italie et de l'Espagne où le divorce est plutôt le fait des catégories sociales élevées. Dans les pays où le divorce est fréquent

(Pays-Bas, Irlande ou Royaume-Uni), les jeunes mères divorcées (et donc mariées jeunes) ont plus souvent que les mères en couple un faible niveau de diplôme (8). De même, là où la maternité précoce et célibataire est relativement répandue (Royaume-Uni, Irlande, Allemagne de l'Est, Pologne), elle est corrélée à un faible niveau d'éducation (par rapport à celui des mères en couple du même âge). Ces mères célibataires cristallisent les débats sur la question de savoir s'il convient de les soutenir par des prestations sociales ou de les inciter à participer au marché au travail, quand leur faible niveau de formation et de qualification les assigne à des emplois souvent précaires et peu rémunérateurs, ne leur permettant pas de vivre décemment. De manière générale, depuis les années 1990, les recherches portant sur la question tendent à faire des mères seules un groupe emblématique du dilemme travail-famille et du caractère sexué des politiques sociales (Hobson, 1994). Cette question demeure d'actualité.

### **Les politiques sociales maternalistes et leurs limites**

L'étude de la manière dont les États sociaux appréhendent la protection sociale des mères seules et leur lien à l'emploi est un révélateur de la façon dont s'y construit la citoyenneté sociale des femmes (Jenson, 1990 ; Morel, 2002). Celle-ci peut être « spécialisée », enracinée dans l'assignation des femmes aux activités éducatives, domestiques et de soins aux personnes, ou bien « active », articulée à leur participation au marché du travail. En France, en Norvège et au Royaume-Uni, la monoparentalité se constitue d'abord comme une catégorie sexuée des politiques sociales : ces dernières cherchent de manière plus ou moins prononcée à préserver les mères seules de l'obligation de travail, mais peinent à les sortir de la pauvreté et de la précarité où, parfois même, elles les enferment.

### *Les familles monoparentales, une catégorie sexuée des politiques sociales*

Dans les années 1990, plusieurs recherches ont mis en évidence la diversité des positionnements des États sociaux au regard de la citoyenneté sociale des femmes et des mères qui élèvent seules leurs enfants. Comparant la situation de ces dernières dans différents pays de l'Union européenne, Jane Lewis et Barbara Hobson (1997) concluent à l'existence de deux régimes de « care » opposant

(7) La situation des veuves est également très contrastée : leur taux d'emploi est très élevé en Norvège et en France, moins élevé au Portugal, au Royaume-Uni, en Irlande et en Allemagne, et très faible en Espagne et aux Pays-Bas.

(8) Cette observation vaut aussi pour les jeunes pères qui élèvent seuls des enfants, et ne sont plus uniquement des veufs mais de plus en plus des pères séparés de leur partenaire.

le modèle du parent travailleur (*Parent worker model*) à celui du parent pourvoyeur de soin (*Care giving model*) dont le « travail parental » est rétribué par une allocation spécifique légitimant le statut de parent (de mère) au foyer. Les pays du nord de l'Europe, notamment la Suède, sont emblématiques du régime fondé sur le parent travailleur, tandis que ceux d'Europe continentale comme la France ou l'Allemagne, mais aussi les Pays-Bas, ont longtemps promu un modèle centré sur la protection de la mère au foyer. Les pays d'Europe du Sud se rapprochent par l'importance prise par des solidarités familiales (Duncan et Edwards, 1999) compensant pour une part la faiblesse du soutien public aux parents seuls. En raison d'une aide ciblée sur les mères seules qui ne peuvent travailler, le Royaume-Uni a un positionnement intermédiaire (Trifiletti, 1999).

La diversité des conceptions de la citoyenneté sociale des femmes se traduit par une variété des approches de la protection sociale des parents qui élèvent seuls leurs enfants. Dans plusieurs pays, les familles monoparentales sont devenues des cibles des politiques sociales en tant que « mères isolées » qu'il s'agissait, en vertu d'une approche maternaliste, de soustraire (pour des périodes plus ou moins longues et avec des aides plus ou moins généreuses) à la pauvreté et à l'urgence de l'insertion sur le marché du travail au nom des besoins des enfants. Les exemples de la France, de la Norvège et du Royaume-Uni sont, de ce point de vue, intéressants, car ces pays, qui relèvent de différents régimes de protection sociale, ont développé des prestations sociales dédiées aux parents isolés et obéissant à une logique maternaliste.

### Genèse du maternalisme à l'égard des parents isolés

Les familles monoparentales sont devenues des catégories de l'action publique dans plusieurs pays européens entre les années 1950 et les années 1970, sous la figure des « mères isolées » désignant les mères seules et précaires. Durant cette période, leur nombre augmente en raison de la hausse des ruptures familiales, et on découvre leur exposition à la pauvreté consécutive à ces ruptures (divorce, séparation, veuvage). Le traitement dont elles sont l'objet est alors largement inspiré d'une approche maternaliste, qui en fait, de manière plus ou moins prononcée, des « citoyennes spécialisées » dans des activités reproductrices et domestiques (plutôt que de production) : elles bénéficient d'allocations qui rémunèrent ces activités au nom du bien-être de l'enfant et leur permettent de l'élever sans travailler, du moins pendant ses premières années. Les mères isolées, et par extension les parents isolés, se voient ainsi proposer des prestations sociales ou familiales (coexistant avec d'autres prestations destinées aux pauvres ou aux parents) leur assurant un revenu

après une naissance ou une rupture familiale, afin de compenser ce « risque social ». Cette approche n'est pas spécifique aux régimes bismarckiens (« corporatistes » ou « conservateurs ») d'État social, qui fondent la protection sociale sur le modèle du *male (main) breadwinner* – homme (principal) gagne-pain. Elle est également présente dans des régimes socio-démocrates, comme la Norvège, ou libéraux, comme le Royaume-Uni, où la protection sociale garantit des revenus aux mères seules sans emploi pour des durées plus longues, privilégiant leur rôle maternel au détriment de leur intégration professionnelle.

L'exemple de la France illustre bien la manière dont a émergé la catégorie des familles monoparentales : dans les années 1970, ces dernières ont acquis simultanément une représentation au sein de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ainsi qu'une visibilité comme objet de recherche et comme catégorie de l'action publique (Eydoux et Letablier, 2007). À partir de 1976, les parents isolés pauvres ou précaires ont bénéficié d'une allocation de parent isolé (API) sous condition de ressources, versée par les caisses d'Allocations familiales (CAF), qui complète l'allocation de soutien familial (ASF) réservée à l'origine aux enfants orphelins et étendue à ceux dont le parent absent ne s'acquitte pas du versement de la pension alimentaire. Conçue comme un minimum social, l'API visait à assurer un risque familial en compensant la perte de revenu subie par les mères seules qui attendent un enfant ou ont un enfant âgé de moins de 3 ans (API dite « longue » qui peut durer jusqu'aux 3 ans de l'enfant) ou par celles qui ont des enfants de plus de 3 ans et viennent de connaître une rupture familiale (API dite « courte » d'un an maximum).

La Norvège, qui se range parmi les régimes socio-démocrates de protection sociale avec un niveau relativement élevé de prestations sociales universelles destinées à soutenir l'indépendance économique et l'emploi des citoyen-ne-s, a très tôt réservé un traitement particulier aux parents seuls, contrairement aux autres pays du nord de l'Europe. En 1957, une allocation de pourvoyeur a été créée pour faire face aux nouveaux risques de rupture familiale, assortie d'une aide au recouvrement des pensions alimentaires (Trifiletti, 2007). Jusqu'en 1998, les parents seuls ont ainsi bénéficié, dans ce pays, d'un traitement particulièrement et durablement protecteur : une allocation dite « transitionnelle » leur permettant de rester à la maison pour s'occuper de leurs enfants âgés de moins de 10 ans tout en se préparant (en principe) à l'emploi (Mogstad et Pronzato, 2008). Au Royaume-Uni où le système de protection sociale, minimaliste et ciblé, tend à maintenir les individus sur le marché du travail, une allocation sous condition de ressources a été mise en place

en 1975 pour les parents isolés, leur permettant de s'occuper à plein temps de leurs enfants, et ce presque jusqu'à leur majorité, dans un contexte où les modes d'accueil publics étaient encore rares (Trifiletti, 2007). Jusqu'à récemment, les parents élevant seuls des enfants âgés de moins de 16 ans étaient ainsi éligibles à l'*Income Support* (allocation d'assistance sociale, de soutien au revenu) sous condition de ressources et sans obligation de travail ou de recherche d'emploi.

Dans ces pays qui ont développé des programmes permettant aux mères seules de se soustraire au marché du travail pour s'occuper de leurs enfants, le maternalisme a donc pris des formes différentes : transitoire et relativement généreux en France où l'API ne pouvait excéder trois ans [mais était souvent relayée ensuite par le revenu minimum d'insertion (RMI)], long et minimaliste au Royaume-Uni où l'*Income Support* durait jusqu'aux 16 ans de l'enfant, intermédiaire en Norvège où l'allocation était plutôt généreuse et longue mais plus courte qu'au Royaume-Uni. Les pères ont été, de leur côté, renvoyés à leur responsabilité de subvenir financièrement aux besoins des enfants, les politiques sociales confortant ainsi les unes et les autres dans leurs rôles traditionnels (dispensatrice de soins-pourvoyeur de revenus). La politique menée par les gouvernements conservateurs britanniques est révélatrice de l'insistance sur les obligations alimentaires suite à un divorce : au début des années 1990, après le relèvement des fourchettes encadrant le montant des pensions alimentaires, une nouvelle administration, la *Child Support Agency* (agence de soutien aux enfants) a été créée afin de collecter ces pensions et d'en contrôler le versement. Conduite au nom du bien-être des enfants (et de la lutte contre leur pauvreté), cette politique s'est heurtée cependant à un double écueil, celui de l'insuffisance fréquente des ressources des pères et celui du maintien des mères dans une situation de dépendance (Delautre, 2008).

### Les limites du maternalisme

Dans les années 1990, l'approche maternaliste du traitement des familles monoparentales commence à poser problème. En France, l'API contribue à réduire leur taux de pauvreté, mais elle est victime de son succès et des ambiguïtés de ses objectifs qui visent à concilier la protection du rôle de mère au foyer et une transition (différée) vers l'emploi. Si l'objectif initial était de permettre une insertion en douceur, l'API a rapidement joué le rôle d'un revenu d'assistance aux mères isolées les plus précaires sur le marché du travail, et en dépit d'efforts pour améliorer l'accès des allocataires à la formation professionnelle à partir des années 1980, elle apparaît constituer un dispositif

de relégation (Eydoux et Letablier, 2007) qui enferme certaines mères dans une pauvreté administrative durable – les allocataires de l'API basculant fréquemment vers le RMI lorsqu'elles arrivent en fin de droits. En Norvège également, l'allocation transitionnelle joue vraisemblablement un rôle dans le positionnement singulier de ce pays : si dans les années 1990 le taux d'emploi des femmes et des mères est élevé, celui des mères isolées est nettement plus faible qu'en Suède ou au Danemark (Mogstad et Pronzato, 2008). Au Royaume-Uni où les prestations sont d'un faible montant, la pauvreté des familles monoparentales préoccupe les pouvoirs publics : lorsque les travaillistes arrivent au pouvoir en 1997, plus de la moitié (55 %) de ces familles sont considérées comme pauvres et la plupart des parents seuls ne sont pas insérés dans l'emploi (seuls 45 % le sont) (Delautre, 2008). Le constat des limites de ces approches maternalistes de la protection sociale des parents isolés dans les années 1990 explique en partie le succès d'une approche renouvelée, qui tend à promouvoir en Europe la « citoyenneté active » des femmes, en particulier des mères seules, c'est-à-dire leur participation à l'emploi, considérée comme un rempart contre la pauvreté.

### Les parents isolés, de l'assignation domestique à l'activation

L'attention renouvelée aux familles monoparentales depuis une dizaine d'années est contemporaine de l'émergence d'une nouvelle conception de l'État social en Europe, celle d'un « État social actif » (Vandenbroucke, 1999 ; Jenson, 2008) faisant des parents seuls, en raison de leur exposition à la pauvreté et à la précarité, l'une des cibles des politiques d'activation plutôt qu'une catégorie renvoyant aux contraintes domestiques du soin aux enfants. Cette conception de l'État social conduit à une remise en question, au moins partielle, du maternalisme vis-à-vis des parents isolés, qui prend en France, en Norvège et au Royaume-Uni, une ampleur et des formes diverses.

### « État social actif » et citoyenneté active pour tous

La conception de l'État social actif s'enracine dans la critique néolibérale des politiques sociales considérées comme trop coûteuses, menaçant la viabilité des systèmes de protection sociale, et tenues pour peu efficaces dans la réduction de la pauvreté car génératrices de situations de dépendance vis-à-vis de l'assistance sociale. D'abord promue par l'OCDE au milieu des années 1990, cette conception a été reprise dans la Stratégie européenne pour l'emploi depuis mars 2000 (Conseil européen extraordinaire de Lisbonne).

Elle consiste à « activer » les chômeurs et les bénéficiaires de minima sociaux en reliant leur protection sociale à des dispositifs de politiques de l'emploi. Il s'agit d'agir sur l'offre de travail par une redéfinition des droits et devoirs et par des incitations monétaires afin de faire en sorte que le travail soit plus attractif économiquement que l'assistance (*to make work pay*). Cette conception de l'État social est par ailleurs jugée plus cohérente avec l'objectif européen d'égalité entre les femmes et les hommes, la participation des femmes au marché du travail ayant contribué à façonner une norme sociale différente de celle des années d'après-guerre centrée sur le plein emploi des « chefs de famille » (Knijn, *et al* 2008). En affaiblissant la spécialisation des rôles au fondement des solidarités familiales traditionnelles, cette conception appelle à un renforcement des solidarités collectives et des politiques de soutien à l'accueil des enfants (Lewis, 2004).

Dans ce cadre, l'approche de la citoyenneté sociale des mères seules se trouve modifiée ; elle est davantage liée à l'emploi et moins liée au *care*. La promotion de leur citoyenneté sociale active emprunte toutefois des voies spécifiques en Europe : contrairement au *workfare* américain qui tend à assortir l'assistance aux mères seules d'une obligation de travail (Morel, 2002 ; Orloff, 2006), elle prend la forme d'une activation plus douce, qui continue à soustraire bon nombre de parents isolés à l'obligation de travail. Elle s'inscrit également dans des contextes nationaux différenciés, en ce qui concerne tant les politiques d'activation que les politiques familiales. S'agissant des politiques d'activation, la littérature distingue deux formes polaires en Europe (Barbier, 2002) : une politique libérale au Royaume-Uni qui privilégie l'action sur l'offre de travail (dispositifs d'incitations monétaires et de sanctions, assortis de prestations d'un faible niveau) et la responsabilisation des chômeurs ou des bénéficiaires de minima sociaux, et une politique universaliste en Norvège où prédominent des dispositifs d'engagement réciproque (responsabilité publique en matière d'emploi et prestations universelles d'un niveau élevé sont la contrepartie du dispositif d'incitations et de sanctions). La France, qui mêle dispositifs d'incitations monétaires et programmes actifs de l'emploi relativement soutenues, occupe une position intermédiaire. Ces positionnements contrastés au regard de l'activation sont atténués dans le cas des familles monoparentales pour lesquelles, au Royaume-Uni comme ailleurs, la responsabilité publique en matière de protection sociale reste de mise, plaçant les parents seuls entre assignation domestique et activation. S'agissant des politiques familiales et du développement des services

d'accueil des jeunes enfants, la littérature oppose encore deux modèles (Gadrey, 2003) : le modèle scandinave de l'accès universel à un service public étendu, professionnalisé et régulé par l'État, assurant la qualité des services et des emplois, et le modèle libéral de développement des services marchands faiblement régulés et professionnalisés, soutenus par des mesures publiques visant à solvabiliser les familles. Ces différents contextes de l'activation et du soutien public aux parents permettent d'identifier diverses manières de remettre en question le maternalisme.

### *Au Royaume-Uni, une activation libérale soft ?*

Au Royaume-Uni, la mise en place en 1997 d'une politique d'activation des parents isolés vise à apporter une solution à la pauvreté des familles monoparentales, en particulier celle des enfants qui, depuis l'arrivée des travaillistes au gouvernement, constitue une préoccupation centrale des politiques sociales (9). La politique d'activation cherche à permettre aux parents seuls de subvenir aux besoins de la famille par leur travail (10) ; elle combine des crédits d'impôts, un programme de développement de l'accueil des enfants et un dispositif d'accompagnement spécifique des parents seuls, essentiellement des mères (Delautre, 2008). Les crédits d'impôts, réformés en 1999 et 2003, ont pour objectif de rendre le travail plus attractif dans les ménages actifs (où l'un au moins des adultes travaille) ; leur montant, qui dépend de la composition du ménage, inclut un dispositif de prise en charge des coûts de garde des enfants. La mise en place à partir de 1998 d'un plan de développement des modes d'accueil pour les jeunes enfants (*National Childcare Strategy* - stratégie nationale d'accueil des enfants) cherche à offrir aux parents qui travaillent des places plus nombreuses, de qualité et accessibles financièrement (Fagan et Teasdale, 2008 ; Daune-Richard et Letablier, 2009). Un programme d'accompagnement des parents isolés vers l'emploi, le *New Deal for Lone Parents* (*NDLP*, - nouveau départ pour les parents isolés), propose de les aider à retrouver un emploi. Mais si les bénéficiaires de l'*Income Support* sont tenus de se rendre à des entretiens réguliers et obligatoires avec les conseillers des services de l'emploi, la participation à des programmes de formation ou d'emploi se fait sur la base du volontariat (tout comme pour les personnes handicapées, les plus de 50 ans ou les conjoint-e-s de chômeur-se-s). Ce critère du volontariat est révélateur du traitement particulier réservé aux mères seules (comme d'ailleurs aux femmes en couple), qui les soustrait à cette dimension de l'activation

(9) L'objectif affiché est d'en finir avec la pauvreté des enfants avant 2020.

(10) 70 % des parents seuls doivent être en emploi d'ici 2010 (Delautre, 2008).

libérale qu'est l'obligation de travailler à laquelle les autres chômeurs (jeunes, chômeurs de longue durée) sont soumis. Le revenu d'assistance qu'elles perçoivent, l'*Income Support*, n'est donc pas conditionné à la recherche d'un emploi ou à la participation aux programmes actifs du marché du travail. Toutefois, ce revenu initialement destiné aux parents isolés d'enfants âgés de moins de 16 ans voit peu à peu son accès se restreindre : la condition d'âge des enfants est passée à 12 ans en 2008 (11), soumettant les parents isolés d'enfants plus âgés au régime de l'indemnisation du chômage (*Job Seeker's Allowance* - allocation de recherche d'emploi) et, ainsi, à l'obligation d'emploi (Delautre, 2008).

Selon Guillaume Delautre (2008), le bilan du *NDLP*, souvent cité en exemple, est contrasté. Entre 1997 et 2006, les taux de pauvreté administrative et monétaire des familles monoparentales (au seuil de 60 % du revenu médian) ont nettement diminué (12), mais les résultats sont décevants en matière d'emploi (13). Les études statistiques et les enquêtes qualitatives montrent que la participation des parents isolés au marché du travail continue à rencontrer des obstacles : si la part de ceux qui n'envisagent pas de travailler est très faible (12 %), ils sont néanmoins nombreux à différer leur entrée sur le marché du travail en raison de problèmes de santé, de garde d'enfants, ou parce qu'ils peinent à trouver un emploi dont les horaires s'accordent à leurs responsabilités parentales. En définitive, la conditionnalité renforcée de l'*Income Support* risque de faire porter l'obligation d'emploi sur des parents isolés particulièrement contraints ou faiblement employables (mères peu qualifiées, en mauvaise santé ou longtemps éloignées du marché du travail) sans que les moyens consacrés aux mesures actives de l'emploi et au développement des modes d'accueil suffisent à lever ces contraintes.

### En Norvège et en France, une inversion des transitions ?

En Norvège et en France, pays dont on a vu qu'ils proposent des allocations généreuses aux parents isolés afin de leur permettre une transition plus ou moins longue vers l'emploi, le constat, à la fin des années 1990, est que ces transitions enferment leurs allocataires dans une précarité durable. Ces pays connaissent donc également depuis quelques années une inflexion de leurs politiques sociales en direction des mères seules, consistant à inverser les

transitions en encourageant l'emploi plutôt que le retrait du marché du travail. Les politiques d'activation mises en place empruntent pour une part aux dispositifs britanniques, mais dans un contexte tout autre en matière de politiques familiales et de politiques de l'emploi.

En Norvège, l'allocation transitionnelle a été reformulée en 1998 afin d'en restreindre l'accès et de stimuler la participation des mères au marché du travail de manière à favoriser leur indépendance économique et à faire reculer leur pauvreté. La durée de cette allocation est réduite à trois ans (comme en France), son usage est réservé aux parents d'enfants âgés de moins de 8 ans et soumis, lorsque l'enfant a plus de 3 ans, à des conditions d'activité (formation, emploi au moins à mi-temps ou recherche active d'emploi). L'allocation est, par ailleurs, assortie de subventions à l'accueil des jeunes enfants dans une structure collective afin d'en faciliter l'accès aux parents isolés (Duncan et Strell, 2004 ; Mogstad et Pronzato, 2008). D'après une estimation, cette réforme se serait traduite par une diminution du recours à l'allocation pour les mères d'enfants âgés de 3 ans à 9 ans et aurait, comme au Royaume-Uni, significativement augmenté les revenus des mères isolées et réduit leur taux de pauvreté, diminuant ainsi l'écart avec les mères mariées (Mogstad et Pronzato, 2008). La réforme a été ensuite complétée, en 2003, par un programme d'activation mis en place dans le cadre d'un plan d'action pour combattre la pauvreté (Rønsen et Skarðhamar, 2009). Ce plan d'action qui comporte des mesures ciblées sur des publics vulnérables, parmi lesquels les parents isolés lorsque leurs principaux revenus sont des allocations d'assistance, repose comme au Royaume-Uni sur une participation volontaire et sur une forte coopération entre les services sociaux et les services de l'emploi. Mais les estimations montrent que ce plan n'a pas eu d'effet significatif à court terme sur l'insertion des parents isolés (14). Non seulement il est intervenu peu après le resserrement de l'allocation transitionnelle qui a déjà incité les mères seules à rester ou retourner sur le marché du travail mais, surtout, les participant-e-s au dispositif qui, dans la moitié des cas, ont des d'enfants d'âge préscolaire, continuent à faire face à des coûts de garde parfois dissuasifs (Rønsen et Skarðhamar, 2009).

En France où l'allocation de parent isolé était de courte durée (trois ans maximum) comparativement à la Norvège ou au Royaume-Uni, les parents isolés

(11) Il est aujourd'hui question de l'abaisser à l'âge de 7 ans.

(12) On observe une réduction de 25 % du nombre des parents isolés bénéficiaires de l'*Income Support* et une baisse de 18 points de leur taux de pauvreté monétaire (de 55 % à 37 %).

(13) Si le taux d'emploi des parents seuls a sensiblement augmenté dans la période (+ 11 points), il reste bien en deçà de l'objectif fixé pour 2010 (56 % au lieu de 70 %).

(14) Les effets à plus long terme sur l'emploi et sur la pauvreté ne sont pas connus.

ont fait l'objet d'une politique d'activation qui associe aux minima sociaux des dispositifs d'incitation monétaire au retour à l'emploi ainsi que des programmes d'accompagnement dédiés (15). À partir de 1998, il devient possible de cumuler l'API, tout comme le RMI (16), avec un revenu d'activité de faible niveau pendant une période limitée (de trois à douze mois). En 2002, un impôt négatif, la prime pour l'emploi (PPE), vise à rendre le travail plus attractif pour les travailleurs à bas salaire. Ces dispositifs sont renforcés dans la période récente : en 2006 pour les bénéficiaires de l'API, puis en 2008 dans le cadre des expérimentations du revenu de solidarité active (RSA) destiné à supprimer les incitations au retrait du marché du travail qui subsistent pour les travailleurs pauvres et les bénéficiaires de minima sociaux. Depuis le premier juillet 2009, le RSA a remplacé le RMI et l'API, incluant les parents isolés et les Rmistes dans la même dynamique d'activation qui combine incitations monétaires et accompagnement renforcés. Les évaluations disponibles montrent que l'intéressement des bénéficiaires de l'API a eu peu d'effet : au plus 7 % des allocataires en ont bénéficié en 2004. Quant aux bilans des expérimentations du RSA, ils restent décevants et controversés en matière d'insertion dans l'emploi (Gomel et Serverin, 2009). Ils montrent en particulier que l'insertion des parents isolés se fait surtout dans des emplois faiblement qualifiés et à temps partiel, souvent dans les collectivités publiques locales (agent de service ou d'entretien), dans les services directs aux particuliers (employé-e-s de maison, hôtellerie et restauration), ou encore dans le commerce (caissier-ère) (Avenel, 2009). Face aux contraintes familiales de ces parents à l'emploi précaire, les incitations monétaires pèsent peu. De plus, en dehors d'expérimentations menées dans quelques départements, il n'existe pas (encore) de dispositif intégré d'insertion leur permettant d'accéder à la fois à des formations ou à des emplois aidés et à des modes d'accueil pour leurs enfants (17) (Sénat, 2006).

En définitive, « l'adieu au maternalisme », pour reprendre la formule d'Ann Orloff (2006), prend en Europe des formes variées et reste inachevé. Au Royaume-Uni, dans un contexte de rareté des services publics, la durée de l'allocation de parent isolé est réduite mais reste plus longue qu'ailleurs ; parallèlement, on observe un effort public accru pour encourager la création de services d'accueil des jeunes enfants et pour accompagner les parents isolés qui le souhaitent. En Norvège où les services

d'accueil des enfants sont plus nombreux et où l'allocation est plus généreuse, on assiste à une nette réduction de la durée de l'allocation de parent isolé (proche désormais de l'allocation française) et au développement de programmes d'accompagnement. En France, où les services d'accueil sont relativement nombreux et où la durée de l'API était relativement courte, un dispositif d'incitations monétaires a été privilégié, aux côtés d'un renforcement de l'accompagnement des parents isolés.



## Quelle citoyenneté sociale pour les parents (les mères) seul(e)s ?

La monoparentalité constitue bien un « nouveau risque » et un défi pour les politiques sociales en Europe : elle renvoie à une forme familiale dont l'incidence augmente partout (selon des rythmes et des formes variés) et qui se révèle plus que les autres exposée à la précarité et à la pauvreté, surtout lorsque les familles où les deux parents travaillent tendent à devenir la norme. Certains pays dans lesquels les transformations familiales ont été précoces ou rapides ont développé des dispositifs protecteurs, selon une logique maternaliste destinée à permettre aux parents seuls (essentiellement des mères) de s'occuper pendant une période plus ou moins longue de leurs enfants, sans être confrontés à la nécessité de travailler. Ces politiques ont montré leurs limites car, sans parvenir à sortir les familles monoparentales de la pauvreté, elles les ont souvent enfermées dans une précarité durable.

Les politiques d'activation conduites depuis la fin des années 1990 dans plusieurs pays européens qui avaient développé des allocations dédiées aux parents isolés marquent bien une inflexion par rapport à cette logique qui confortait les mères (en particulier les mères seules) dans leur rôle de pourvoyeuses de soins tout en enjoignant aux pères de subvenir financièrement aux besoins des enfants. Cette inflexion ne constitue pas pour autant une rupture complète avec le maternalisme : si, dans les trois pays considérés, les parents isolés ont été encouragés à reprendre un emploi et si les durées de recours aux prestations ont été réduites dans certains cas (Royaume-Uni, Norvège), les allocations dédiées n'ont pas disparu, continuant à soustraire

(15) En tant que bénéficiaires de minima sociaux (API, mais aussi RMI), les parents isolés sont éligibles aux dispositifs d'emploi aidés ciblés sur les demandeurs d'emploi en difficulté.

(16) Les familles monoparentales représentent une part importante (environ le quart) des allocataires du RMI.

(17) L'accès prioritaire des enfants de parents les plus démunis (allocataires de minima sociaux), qu'ils vivent en couple ou élèvent seuls leurs enfants, est inclus dans la loi du 23 mars 2006 (article 8) qui prévoit un mécanisme de places garanties dans les crèches.

certains parents (mais de moins en moins longtemps) à l'obligation de travail ou de recherche d'emploi. La tendance à l'activation soulève, quant à elle, de nouvelles questions sur la manière de promouvoir la citoyenneté sociale active (par leur participation au marché du travail) des parents qui élèvent seuls leurs enfants, et de les extraire des « pièges de l'assistance sociale » (Morel, 2002). Dans la mesure où les parents (les mères) isolé-e-s sont confronté-e-s à de fortes contraintes familiales liées au fait qu'ils ou elles élèvent seul-e-s leurs enfants, les soumettre à une politique d'activation suppose de leur permettre de combiner travail et famille, en s'assurant d'une part de la qualité des emplois qui leur sont proposés (emplois compatibles avec leurs responsabilités familiales) et d'autre part de leur accès à des modes d'accueil des enfants (crèches, accueil périscolaire, etc.) abordables (18).

Le défi des politiques publiques demeure celui d'un passage en douceur d'une conception maternaliste à une approche plus active de la citoyenneté des mères isolées, qui favorise leur maintien ou leur retour à l'emploi. Un simple reformatage de l'assistance sociale ne peut y suffire. Les inflexions de la protection sociale des parents isolés

sont susceptibles de transformer la logique des prestations en les faisant passer de leur forme de « salaire maternel » répondant à un risque familial à un « revenu de citoyenneté » (19) plus favorable à l'emploi, mais elles peinent à insérer les mères seules les plus précaires. Les obstacles à la participation au marché du travail des parents qui élèvent seuls leurs enfants ne sont pas principalement monétaires : ils résident surtout dans la faible attractivité ou qualité de certains emplois (particulièrement ceux auxquels ont accès les moins qualifiés) et dans l'insuffisance des services d'accueil pour les enfants (Eydoux *et al.*, 2006). La question est posée des formes de solidarités publiques pertinentes en la matière : s'agit-il de se contenter de responsabiliser les individus par des incitations individuelles mieux formatées et par des dispositifs d'accompagnement ? ou convient-il de promouvoir des emplois de meilleure qualité ainsi qu'un droit effectif à un mode d'accueil des enfants ? Les recommandations communautaires vont dans ce sens, qui aux côtés de l'objectif du plein emploi pour tous inscrivent ceux de l'amélioration de la qualité des emplois et du développement des services d'accueil (Sommet européen de Barcelone en 2002) (20), mais leurs effets peinent à se faire sentir.

---

(18) Faute de quoi certaines mères seules peuvent se trouver confrontées à un dilemme impossible, celui d'avoir à choisir entre un revenu ou un travail qui les contraint à laisser leurs enfants livrés à eux-mêmes – le documentaire de Michael Moore *Bowling for Columbine* en 2002 fournit un exemple extrême de l'effet d'un programme américain de *workfare* pour les mères isolées.

(19) C'est ce que préconisait en France le rapport Thélot-Villac (1998) à propos de l'API. Le RSA qui fusionne l'API et le RMI fait un pas dans cette direction pour les parents isolés, mais il reste un dispositif qui fait dépendre les revenus des allocataires de la composition de leur ménage.

(20) Ces derniers objectifs sont également promus par l'OCDE (Dang et Zajdela, 2007).

## Références bibliographiques

- Avenel C., 2009, « L'accompagnement social des bénéficiaires du RSA au titre de l'API. Evaluation des expérimentations conduites par les CAF », Dossiers d'Études, CNAF, n° 117.
- Barbier J.-C., 2002, *Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ?*, *Revue française de sociologie*, n° 43-2:307-332.
- Bradshaw J., Hoelscher P. et Richardson D., 2007, *An index of child well-being in the european Union*, *Journal of social indicators research*, vol. 80, n° 1:133-177.
- Bradshaw J. et Mayhew E., 2006, *Family benefit packages, in Social policy, employment and family change in comparative perspective* (sous la dir. de Bradshaw J. et Hatland A.), Edwar Elgar:97-117.
- Chambaz C., 2000, « Les familles monoparentales en Europe : des réalités multiples », *Études et résultats*, n° 66.
- Chapple S., 2009, « Child well-being and sole parent family structure in the OECD: an analysis », OECD unclassified working paper, n° 10/2009.
- Dang A.-T. et Zajdela H., 2007, « Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice », Document de travail, Centre d'études de l'emploi. n° 87.
- Daune-Richard A.-M. et Letablier M.-T. (dir.), 2009, « Concilier travail et famille : l'engagement des entreprises dans la prise en charge des enfants (Allemagne - France - Italie et Royaume-Uni) », Dossiers d'Études, la CNAF n° 120.
- David O., Eydoux L., Ouallet A., Sechet R., Martin C. et Millar J., 2004, « Les familles monoparentales en Europe », Dossiers d'Études, CNAF, n° 54.
- Delautre G., 2008, *Dix ans de « new deal for lone parents » au Royaume-Uni*, *Revue française des affaires sociales*, n° 1:167-189.
- Duncan S. et Edwards R. (dir.), 1999, *Lone mothers: Paid work and gendered moral rationalities*, Basingstoke, MacMillan.
- Duncan S. et Strell M., 2004, *Combining lone motherhood and paid work: the rationality mistake and Norwegian social policy*, *Journal of European Social Policy*, vol. 14, n° 1:41-54.
- Eydoux A. et Letablier M.-T. (avec la coll. de Georges N.), 2007, « Les familles monoparentales en France », rapport de recherche, Centre d'études de l'emploi, n° 36.
- Eydoux A., Letablier M.-T. et Sylla S., 2006, *La conciliation vie professionnelle et vie familiale des personnes pauvres ou précaires*, in *Les travaux 2005-2006 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale* (sous la dir. d'Espinasse M.-T. et Zara J.), Paris, La Documentation française (cahier 2).
- Fagan C. et Teasdale N., 2008, « The provision of child care services in the UK », external report, European community, DG Employment and Social Affairs, Unit G1'Equality between Women and Men', EWERC, The University of Manchester, UK.
- Gadrey J., 2003, *Modèle nordique versus modèle anglo-saxon*, *L'économie politique*, n° 19: 72-89.
- Gomel B. et Serverin E., 2009, « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat », Document de travail, Centre d'études de l'emploi, n° 119.
- Hobson B., 1994, *Solo mothers, social policy regimes and the logics of gender*, in *Gendering welfare states* (sous la dir. de Sainsbury D.), London, Sage: 331-46.
- Jenson J., 2008, *Writing women out, folding gender in: the european Union 'modernises' social policy*, *Social Politics, International Studies in Gender, State and Society*, vol. 15, n° 2:131-53.
- Jenson J., 1990, *Representations of gender: Policies to 'protect' women workers and infants in France and the United States before 1914*, in *Women, the state, and welfare* (sous la dir. de Gordon, L.), Madison, The University of Wisconsin Press:152-177.

- Knijn T., Martin C. et Millar J., 2008, *Activation as a framework for social policies towards lone parents*, in **Reforming the Bismarckian Welfare Systems** (sous la dir. de Palier B. et Martin C.), Blackwell publishing:102-116.
- Lefèvre C. et Filhon A. (dir.), 2005, **Histoires de familles, histoires familiales : les résultats de l'enquête Étude de l'histoire familiale de 1999**, Paris, les Cahiers de l'INED, n° 156.
- Lewis J., 2004, *Individualization and the need for new forms of family in Solidarity between Europe* (sous la dir. de Knijn T. et Komter A.), *Cheltenham solidarity*, in (sous la dir. de Knijn T. et Komter A.), **Solidarity between the Sexes and the Generations. Transformations in Europe**, Cheltenham: Edward Elgar:51-67.
- Lewis J. et Hobson B., 1997, *Introduction*, in **Lone mothers in european welfare regimes: Shifting policy logics** (sous la dir. de Lewis J., ed.), London, Jessica Kingsley: 1-20.
- Marlier E., Atkinson A. B. et Cantillon B., 2006, **The EU and social inclusion: Facing the challenge**, Policy Press, Bristol.
- Mathern (avec la coll. de Micheaux S. et Augris N.), 2009, « **Les allocataires de minima sociaux en 2007** », **Études et recherches**, DREES, n° 680.
- Milewski F., Dauphin S., Kesteman N., Méda D., Ponthieux S. et Vouillot F., 2005, **Inégalités entre femmes et hommes : les facteurs de précarité**, Paris, La Documentation française, collection des rapports officiels.
- Mogstad M. et Pronzato C., 2008, « Are lone mothers responsive to policy changes? The effects of a Norwegian workfare reform on earnings, education and poverty », Statistics Norway, Research Department, Discussion paper, n° 533.
- Morel S., 2002, *La transformation des obligations de travail pour les mères touchant l'assistance sociale : quels enseignements tirer pour les féministes ?*, **Lien social et politiques**, n° 47:172-186.
- Orloff A. S., 2006, *L'adieu au maternalisme ? Politiques de l'État et emploi des mères en Suède et aux États-Unis*, **Recherches et Prévisions**, n° 83:9-28.
- Rønsen M. et Skarðhamar T., 2009, *Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway*, **Journal of European Social Policy**, vol. 19, n° 1:61-77.
- Sénat, 2006, Rapport d'activité 2005-2006, par Mme Gisèle Gautier, n° 388.
- Skinner C., Bradshaw J. et Davidson J., 2008, « Child support policy, an international perspective », Social policy research unit, University of York, Research report n° 405 for the Department for Work and Pensions, United Kingdom.
- Thélot C. et Villac M., 1998, « Politiques familiales, bilans 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.
- Trifiletti R. (dir.), 2007, « Study on poverty and social exclusion among lone parent households » final report, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Fondazione G. Brodolini.
- Trifiletti R., 1999, *Southern european welfare regimes and the worsening position of women*, **Journal of European Social Policy**, vol. 9, n°1:49-64.
- UNICEF, 2006, « La pauvreté des enfants dans les pays riches », Innocenti Research Centre, Bilan Innocenti/UNICEF, n° 6.
- UNICEF, 2000, « Tableau de classement de la pauvreté des enfants parmi les nations riches », Innocenti Research Centre, Bilan Innocenti/UNICEF, n° 1.
- Vandenbroucke F., 1999, « L'État social actif : une ambition européenne », exposé Den Uyl, Amsterdam, 13 décembre (<http://socialsecurity.fgov.be>).

