



ETUDE SUR LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DES FAMILLES MONOPARENTALES

Commission européenne
Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances
Unité E2

Manuscrit terminé en Février 2007



Commission européenne

“ETUDE SUR LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DANS LES MENAGES MONOPARENTAUX”

Le présent rapport a été financé par la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances de la Commission européenne et établi pour être utilisé à ses propres fins. Il ne représente pas nécessairement la position officielle de la Commission européenne.

http://Ec.europa.eu/employment_social/spsi

Fondazione G. Brodolini

www.fondazionebodolini.it

coordonné par Prof. Rossana Trifiletti

Personne de Contact: Marilena Sacchetta sacchetta@fondazionebrodolini.it

Si vous souhaitez recevoir le bulletin d'information électronique "ESmail" de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances de la Commission européenne, envoyez un courrier électronique à l'adresse suivante: empl-esmail@ec.europa.eu — le bulletin d'information paraît régulièrement en allemand, anglais et français.

1. Aperçu théorique général

Dans la deuxième moitié du 20^e siècle, les sociétés de l'Europe occidentale ont connu d'importantes mutations socioéconomiques. Partout les familles et les marchés de l'emploi ont subi des modifications structurelles massives, bien qu'avec des temps différents et, parfois, pour des raisons différentes. Les Etats-providence européens de l'après-guerre étaient adaptés à un modèle de famille et à des structures du marché du travail qui ne sont plus ceux d'aujourd'hui. Le modèle familial stable et homogène de « Monsieur Gagnepain », propre aux sociétés de compromis du milieu du siècle (dans la mesure où il s'est entièrement réalisé), a été remplacé par toute une série de formes de famille plus pluraliste et diversifiée. En même temps, les emplois stables typiques des cols bleus mâles peu qualifiés des sociétés fordistes ont été remplacés par des emplois différenciés, hautement qualifiés, flexibles et peu sûrs, occupés par un nombre croissant de mères mariées. Les pays de l'Europe du Sud, dont les économies n'avaient jamais été entièrement fordistes et dont les politiques sociales n'étaient pas entièrement basées sur « Monsieur Gagnepain », ont connu ce bouleversement plus tard. En tout état de cause, de nombreuses modifications des structures familiales et de la nature de l'emploi ont commencé à apparaître là aussi dès les années 90, avec des conséquences encore plus graves car la protection assurée par les régimes d'aide sociale n'était pas suffisante. Il en est autrement des pays nordiques, où le modèle de « Monsieur Gagnepain » des politiques d'aide sociale a été abandonné plus tôt, car on y a pris conscience plus vite de la différenciation et fragilisation des familles, et où la flexibilisation du marché du travail a été introduite avant. Les pays de l'Europe de l'Est ont connu, eux aussi, des changements économiques, sociaux et politiques de grande ampleur qui se sont produits brusquement en 1989 : comme dans les pays nordiques, la famille du double gagne-pain s'était instaurée plus tôt, mais à la suite de ces mutations, de nouveaux risques pour le marché du travail sont apparus d'un seul coup, y compris celui du chômage de longue durée, tandis que les anciens régimes de protection sociale (vaste couverture/faible taux de remplacement) devenaient de plus en plus inadéquats. En même temps, l'urgence de réorganiser les Etats-providence se manifeste partout, en raison de conditions extérieures qui imposent de concilier les ressources décroissantes avec les besoins croissants.

En rapportant les pays européens à cette tendance convergente complexe *avec différentes vitesses* de changement, on peut contextualiser l'émergence du problème des familles monoparentales dans le débat public, en fonction d'une réalisation entière et d'une persistance culturelle du modèle de « Monsieur Gagnepain » : plus ce dernier persiste, comme dans les pays libéraux et continentaux, plus les familles monoparentales deviennent visibles dans la discussion des politiques, plus elles sont perçues comme un écart à la règle de « Monsieur Gagnepain » intégrée dans les régimes de protection sociale et dans le contrat de genre adopté par les familles. Par ailleurs, l'émergence du problème dans le débat public n'est pas liée simplement à l'existence d'un groupe plus ou moins nombreux de parents isolés et à l'introduction de mesures ad hoc, mais elle est aussi un indice révélateur de la maturité et de la largeur de vues avec lesquelles les pays font face au problème du réaménagement et de l'harmonisation de leurs régimes de protection sociale pour couvrir des risques nouveaux.

Il existe, en fait, plusieurs caractéristiques communes entre les divers pays sur le plan des mutations sociales et économiques en ce début de siècle ; mais les différences des structures économiques et démographiques correspondantes sont encore plus nombreuses et significatives. Ces différences doivent, bien sûr, être analysées et prises en compte avant d'examiner comment les politiques ont été adaptées aux mutations susmentionnées, la présence de sous-types de familles monoparentales dans l'électorat destinataire de ces politiques pouvant être une des raisons pour lesquelles elles ont été conçues. Néanmoins, ces différences permettent déjà de mieux comprendre quels sont les problèmes auxquels l'Europe sera confrontée dans un proche avenir et quelles sont les actions politiques les plus appropriées pour éviter l'exclusion sociale des familles monoparentales. Nous sommes bien conscients de ce que l'image produite par la division des familles monoparentales

en sous-catégories est trop statique et que ces catégories correspondent en réalité à des étapes qui évoluent et se succèdent dans la vie des individus. Il y a lieu de souligner, toutefois, les différences que cette approche permet de saisir, d'où son emploi systématique dans le rapport. Ceci étant, l'adoption systématique d'un point de vue de genre dans notre travail paraît nécessaire et souhaitable, vu que le modèle de « Monsieur Gagnepain » semble être à la base de toute classification.

2. Les statistiques démographiques de la monoparentalité dans treize pays européens

Comme on l'a dit plus haut, on est passé, dans la deuxième moitié du 20^e siècle, d'une prédominance de la famille de « Monsieur Gagnepain » à une fragmentation et diversification croissantes des organisations de vie. Dans les sociétés contemporaines, les mariages sont moins nombreux et plus tardifs, les divorces et les ruptures de cohabitation plus fréquents, les familles qui n'ont aucun membre intégré dans le marché du travail ne cessent d'augmenter, les naissances hors du mariage également, bien que dans l'ensemble la fécondité diminue. Ces changements ont fortement accru le nombre de familles monoparentales, en aggravant leurs conditions économiques et en modifiant considérablement leur composition : la cause principale de la monoparentalité n'est plus le veuvage, mais l'échec de mariage, suivi de la condition de mère seule et des ruptures de cohabitation. Bien entendu, non seulement le point de départ de ces transformations était très différent d'un pays à l'autre, mais la portée et la durée de cette transformation l'étaient également – en général suivant un axe nord-sud, les pays de l'Europe de l'Est se trouvant plus ou moins à mi-chemin entre les deux.

Dans un premier temps, nous avons exploré la dimension du phénomène dans les treize pays compris dans l'étude¹ en 2006, comme conséquence de ce processus de changement complexe et diversifié, en nous demandant dans quelle mesure la composition du groupe des familles monoparentales (en fonction du sexe du parent isolé et de l'état civil de la mère seule) varie dans les divers pays². Si on considère le nombre des familles monoparentales avec enfants à charge par rapport à toutes les familles qui ont des enfants à charge (cf. la définition de la note 2 en bas de page), on distingue clairement au moins deux groupes de pays différents : les pays de l'Europe du Sud (Italie, Espagne et Portugal) où ce pourcentage est assez faible (moins de 12%) et le groupe qui comprend les pays nordiques (le Danemark, mais pas la Norvège), les pays anglo-saxons libéraux (le Royaume-Uni et l'Irlande, du point de vue du régime de protection sociale) et un certain nombre de pays en transition (Slovénie, Allemagne de l'Est et Bulgarie), où le pourcentage des familles monoparentales est de l'ordre de 19% ou plus. La Pologne et la Norvège, pays continentaux, se situent plus ou moins entre les deux.

¹ Bulgarie, Danemark, France, Allemagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Slovénie, Espagne, Royaume-Uni.

² La principale difficulté, dans ce cas, est de définir ce que l'on entend par famille monoparentale. Faut-il considérer tous les parents isolés, indépendamment du fait qu'une autre personne – qui n'est pas en couple avec le parent seul – vit dans la même famille et indépendamment de l'âge du (des) enfant(s) ? Ou bien faut-il employer une définition plus stricte ? Dans notre étude, nous avons cherché à évaluer les dimensions du phénomène en demandant à tous nos correspondants nationaux de ne prendre en compte que les familles monoparentales avec au moins un enfant de moins de 18 ans ou encore en scolarité obligatoire et, pour autant que les données le permettaient, de prendre également en considération les parents isolés vivant avec d'autres personnes. Comme l'indique le rapport intégral, ces critères n'ont pas toujours pu être respectés car de nombreuses séries de données nationales contiennent une définition bien précise de la famille monoparentale (différente de celle proposée plus haut) en fonction de la manière dont les données sont recueillies. Qui pis est, le pourcentage des familles monoparentales, intégrées dans des familles complexes, qui ne se dégage pas des données collectées varie d'un pays à l'autre (par ex., de 39% au Portugal à 6% en Norvège). Une recommandation méthodologique issue de cette étude est qu'il y a lieu d'attirer l'attention d'Eurostat sur l'exigence d'établir une série de critères communs à adopter pour définir de manière opérationnelle les familles monoparentales et pour la publication des données sur ce type de famille particulier.

“ETUDE SUR LA PAUVRETE ET L’EXCLUSION SOCIALE DANS LES MENAGES
MONOPARENTAUX”

Tableau 1. Pourcentages des familles monoparentales avec enfants à charge sur les familles avec enfants à charge.

	Mères seules	Pères seuls	Parents isolés	Sources
Bulgarie ³	16.7	3.3	20.0	Recensement 2001
Danemark	17.6	2.9	20.5	Données de registre 2005
Pologne	12.3	1.8	14.1	Recensement de la population et des logements 2002
Espagne	6.9	1.2	8.1	Enquête sur les conditions de vie 2004
Portugal	10.1	1.4	11.5	Recensement 2001
Pays-Bas	13.3	1.7	15.0	Statistiques municipales des ménages
Slovénie	14.7	2.3	17.0	Recensement 2002
RU FACS	23.8	1.1	24.9	Etude sur la famille et les enfants 2003
Irlande	16,8	1,9	18.7	Enquête nationale trimestrielle sur les ménages 2004
Norvège	12.4	2.6	15.0	MMI Norsk Monitor 2001
France	14.9	2.5	17.4	Recensement 1999
Allemagne	14.9	2.2	17.1	Microrecensement 2003
Allemagne de l’Est (mikro<18)	14.0	2.2	16.2	Microrecensement 2003
Allemagne de l’Est (mikro<18)	18.9	2.5	21.4	Microrecensement 2003
Italie AVQ	9.9	1.6	11.5	AVQ – 2003

Si, par contre, on examine de plus près la composition du groupe des familles monoparentales, on constate qu’on distingue plus clairement quatre groupes de pays. Dans le premier groupe, une fois encore celui des pays méditerranéens⁴, formé en grande partie aujourd’hui par les mères divorcées, un nombre important de parents isolés sont cependant encore des veuves (de 15 à 34%), alors que le pourcentage des mères seules célibataires est très faible (moins de 13% en Italie et en Espagne et 22% uniquement au Portugal). Dans les pays continentaux, par contre, le pourcentage des mères divorcées

³ Les données de la Bulgarie ne sont pas comparables pour les raisons amplement exposées dans le rapport : voir le texte ci-après.

⁴ Le Portugal est un cas particulier parmi les pays méditerranéens, tandis que les résultats les plus cohérents sont ceux de l’Italie et de l’Espagne (qui seraient très semblables à ceux de la Grèce si celle-ci avait été incluse dans l’échantillon).

est le plus élevé (52% ou plus), celui des mères seules célibataires va de 28 à 32% et celui des veuves est très faible. Ce deuxième groupe de pays comprend la France, l'Allemagne et les Pays-Bas. La Pologne et la Slovénie se situent entre les deux groupes : elles ont encore un nombre élevé de veuves, comme le premier, mais le pourcentage des mères seules célibataires est beaucoup plus élevé qu'en Italie et en Espagne. La Bulgarie peut être associée à ce troisième groupe, mais seulement par inférence : en effet, dans les seules données disponibles (qui ne sont pas parfaitement comparables car les familles n'ont pas été choisies en fonction de l'âge des enfants), les veuves sont surreprésentées et les mères seules sous-représentées. Toutefois, le nombre de ces dernières est si élevé qu'il ressort de toute façon (ce qui confirme l'idée que leur présence est encore plus importante dans ce pays que dans d'autres pays du troisième groupe). Enfin, dans le quatrième groupe – qui comprend l'Allemagne de l'Est, le Danemark, la Norvège, l'Irlande et le Royaume-Uni –, le pourcentage des mères seules célibataires est le plus élevé (de 37% à 52%⁵), alors que le nombre des veuves est le plus bas. Ces différences importantes des caractéristiques démographiques du phénomène de la monoparentalité entre les divers pays s'expliquent et se réduisent, dans un certain sens, si on considère le profil d'âge des différents types de parents isolés. De manière générale, l'âge des mères divorcées est très semblable à celui des mères mariées, alors que les mères veuves et les pères seuls (parmi lesquels il y a probablement un nombre élevé de veufs) sont plus âgés et les mères seules célibataires plus jeunes que les mères mariées. Il existe cependant des variations nationales intéressantes par rapport à ce modèle commun. En particulier, les très jeunes mères (de moins de 25 ans) représentent une part élevée des mères seules célibataires au Royaume-Uni (36%), en Pologne (34%), Irlande (28%), Allemagne de l'Est (24%), Norvège et Portugal (20%). En outre, résultat inattendu, nous avons relevé dans certains pays nordiques, anglo-saxons et en transition un pourcentage petit, mais non insignifiant, de pères seuls très jeunes, un groupe virtuellement absent dans d'autres pays. La part des pères seuls très jeunes (de moins de 25 ans) est ainsi de 7% en Allemagne de l'Est, 4% en Bulgarie, Irlande et Norvège, 2% au Royaume-Uni. On relève une situation semblable lorsqu'on considère le pourcentage des pères seuls de moins de 35 ans : 25% au Danemark, de 19 à 22% en Pologne et Allemagne de l'Est, 17% au Royaume-Uni. Bien entendu, quand on parvient à ce niveau analytique, les chiffres des échantillons deviennent très petits et instables, mais le fait même que cette situation se répète dans divers pays mérite d'être souligné et approfondi.

Les statistiques démographiques des familles monoparentales en Europe semblent donc indiquer qu'en Europe du Sud, leur pourcentage par rapport aux familles en couple est très faible et le nombre des parents isolés « ancien type » (tels que les veuves) encore assez significatif, alors que dans les pays continentaux et, plus encore, dans les pays anglo-saxons et nordiques, le phénomène de la monoparentalité est beaucoup plus important dans l'ensemble et compte tenu aussi du pourcentage plus élevé des mères seules célibataires. En outre, dans certains de ces pays, la composition du groupe des pères seuls se modifie sans doute, elle aussi, en raison du déclin du modèle de « Monsieur Gagnepain », avec un nombre croissant de pères seuls célibataires et divorcés.

3. L'exclusion sociale des parents isolés

Comme on sait, l'exclusion sociale est une notion multidimensionnelle. La difficulté de cerner le phénomène de l'exclusion sociale est donc étroitement liée à cette notion en soi. Dans une étude telle que celle-ci, basée sur l'analyse des données secondaires, on ne peut qu'essayer de combiner un certain nombre de mesures auxquelles les désavantages économiques des parents isolés sont rattachés. L'étude a pu atteindre, notamment, un niveau acceptable de couverture géographique et de comparabilité des données autour de cinq indicateurs de l'exclusion sociale différents : niveau d'éducation, participation au marché du travail, pauvreté monétaire, risque de faibles revenus et droit au logement. On peut ainsi utiliser tant les indicateurs des facteurs causaux de l'exclusion sociale (âge

⁵ Ce dernier chiffre relatif à l'Irlande est néanmoins lié au seuil d'âge particulièrement bas des enfants.

“ETUDE SUR LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DANS LES MENAGES MONOPARENTAUX”

et études) que les mesures de ses conséquences, telles que la participation au marché du travail, la pauvreté, le risque de faibles revenus et les conditions de logement.

Pour ce qui concerne les désavantages éducatifs des familles monoparentales, on peut dire en général qu'ils varient considérablement en fonction du parcours qui conduit à la monoparentalité. Dans l'ensemble, les veuves sont plus sujettes que les mères mariées au risque d'avoir de faibles niveaux d'éducation. Toutefois, cet effet négatif s'atténue beaucoup si on tient compte de l'âge. Par contre, le désavantage éducatif des mères divorcées augmente en fonction de leur âge. Plus le divorce est un phénomène « démocratique », plus le retard éducatif est grand. Il est ainsi plus probable que les mères seules divorcées néerlandaises, irlandaises et britanniques n'aient que les premiers niveaux d'éducation ou aient quitté le système éducatif avant d'avoir obtenu un diplôme universitaire. A première vue, le désavantage éducatif ne semble pas affecter les mères célibataires, étant donné l'effet de cohorte. Toutefois, la situation change considérablement en fonction de l'âge : dans les pays où le phénomène, plus marqué et en croissance, est essentiellement lié aux mères seules adolescentes (Royaume-Uni, Irlande, Allemagne de l'Est, Bulgarie et Pologne), les mères célibataires risquent davantage d'avoir des acquis éducatifs inférieurs à ceux des mères mariées de leur âge. Ce type de corrélation entre la parentalité précoce, la rupture de l'union et le faible niveau d'éducation semble concerner également le groupe des « nouveaux » pères seuls. Dans les pays où il semble que la composition du groupe des pères seuls commence à changer (des veufs âgés aux jeunes divorcés et aux pères seuls célibataires)⁶, les pourcentages de ceux qui ont un faible niveau d'éducation augmentent en conséquence. Par exemple, en Irlande, Norvège et Allemagne de l'Est, le risque que ce groupe n'ait qu'un certificat de l'école primaire est de deux à huit fois celui que courent les mères mariées.

Dans quelle mesure ce désavantage éducatif se reflète-t-il sur le marché du travail rémunéré ? Dans quelle mesure l'aide sociale modère-t-elle cette relation, avec entre autres le risque « d'inactiver » les parents isolés en favorisant leur dépendance des prestations d'assistance ? Dans le cas des veuves, bien que dans quelques pays (Irlande, Royaume-Uni et Italie) leur taux de chômage soit supérieur à celui des mères mariées, il semble – par contre – que la prise en compte et la couverture des risques liés au décès du conjoint, intervenues promptement, leur ont assuré des prestations sociales généreuses et ont entraîné leur « inactivation » sur le marché du travail.

La situation des mères divorcées est différente. Leur niveau d'éducation étant inférieur à celui des mères mariées, elles sont en général plus exposées au risque de chômage. C'est moins le cas de l'Italie et de l'Espagne où, en effet, le divorce est encore aujourd'hui plus fréquent dans les classes sociales plus élevées et n'est pas lié au désavantage éducatif. Contrairement à ce qui est arrivé dans le cas des veuves, l'intervention de l'Etat ne semble pas avoir eu un « effet d'inactivation ». Autrement dit, de manière générale, le pourcentage des mères seules divorcées dans la population inactive est très inférieur à celui des mères mariées, à deux exceptions près, la Norvège et le Royaume-Uni, où l'individualisation des droits sociaux et les mesures généreuses adoptées en faveur des parents isolés ont eu un effet d'inactivation assez considérable en termes relatifs.

Quant aux mères seules célibataires, le débat est souvent centré sur le problème que les mesures sociales généreuses, jointes à des acquis éducatifs de faible niveau, peuvent avoir un effet important d'inactivation. Nos résultats semblent fournir un nouvel éclairage sur cette éternelle discussion et semblent mieux la contextualiser. En particulier, s'il est vrai – d'une part – que le taux de chômage des mères seules célibataires est partout le plus élevé de l'ensemble de la population, il est vrai aussi – d'autre part – que leur taux d'activité est souvent supérieur à celui des mères mariées. Les seules exceptions sont la Norvège, le Royaume-Uni et l'Irlande – alors qu'aux Pays-Bas, le taux est plus ou moins le même que celui des mères en couple. Comme dans le cas des mères divorcées, il

⁶ Toutefois, dans certains cas, les chiffres de notre échantillon sont très petits.

“ETUDE SUR LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DANS LES MENAGES MONOPARENTAUX”

semble que les caractéristiques particulières des familles monoparentales et les politiques mises en œuvre par les régimes de protection sociale ont un effet d'inactivation au Royaume-Uni, en Norvège et (pour les mères seules uniquement) en Irlande. Les raisons de cette particularité doivent être approfondies. Notre étude a montré, toutefois, que les politiques d'activation (et les mesures de *workfare*⁷) semblent avoir un impact dans ces pays, alors qu'elles n'en ont pratiquement aucun dans d'autres pays européens.

La situation des pères seuls est, par contre, assez diversifiée en Europe à cause, sans doute, de différences marquées dans la composition de ce groupe. Dans trois des pays à l'étude – Royaume-Uni, Irlande et Pays-Bas – le taux de chômage des pères seuls est supérieur à celui des mères mariées, à l'opposé de ce qu'on observe en Norvège et dans les pays méditerranéens. De plus en plus, là où de nouveaux types de pères seuls apparaissent, ce groupe est confronté aux mêmes problèmes que les mères seules. Dans ce cas aussi, il n'y a que deux pays où le taux d'activité des pères seuls est inférieur à celui des mères en couple : le Royaume-Uni et l'Irlande.

L'inactivation semble être essentiellement un problème britannique et irlandais, qui n'affecte qu'un sous-groupe de parents isolés aux Pays-Bas, alors que le vrai problème dans la plupart des pays européens n'est pas l'activation, mais le chômage (qui n'est pas toujours lié à des acquis éducatifs de faible niveau) : l'attention doit donc se déplacer de la dépendance des prestations d'assistance aux politiques actives du marché du travail, aux politiques anti-discriminatoires et aux politiques favorisant l'équilibre travail-famille qui ne considèrent pas comme acquise la présence des deux parents dans la famille. Par ailleurs, la situation des familles monoparentales, en évolution constante du fait des modifications de leur composition, mérite d'être suivie de plus près et d'être approfondie.

Les désavantages au niveau éducatif et de l'emploi sont sûrement deux excellents prédicteurs de l'exclusion sociale des parents isolés. Toutefois, sur le plan du bien-être économique individuel, on peut dire aussi qu'il nous reste encore à vérifier quel est le résultat négatif lié à ces conditions négatives. On peut se demander dans quelle mesure ces difficultés d'accès aux ressources culturelles et économiques se répercutent sur les conditions économiques. Nous pouvons essayer de répondre à cette question en analysant comment la pauvreté et le risque de faibles revenus affectent les familles monoparentales en Europe.

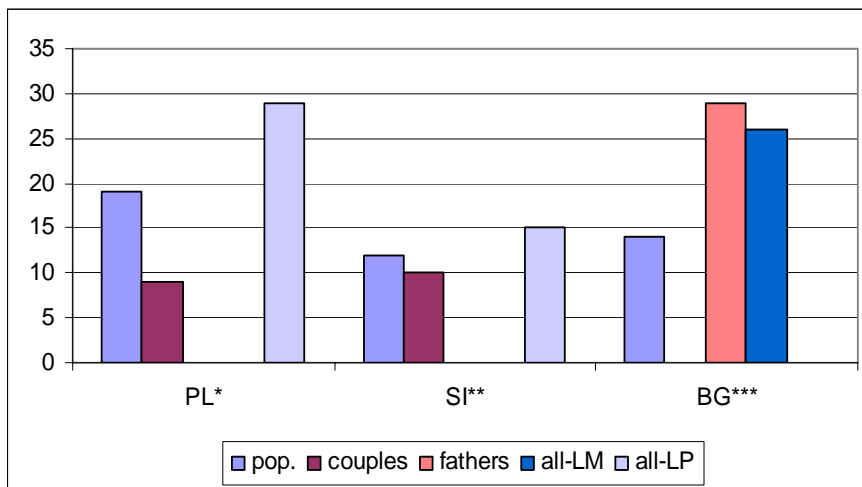
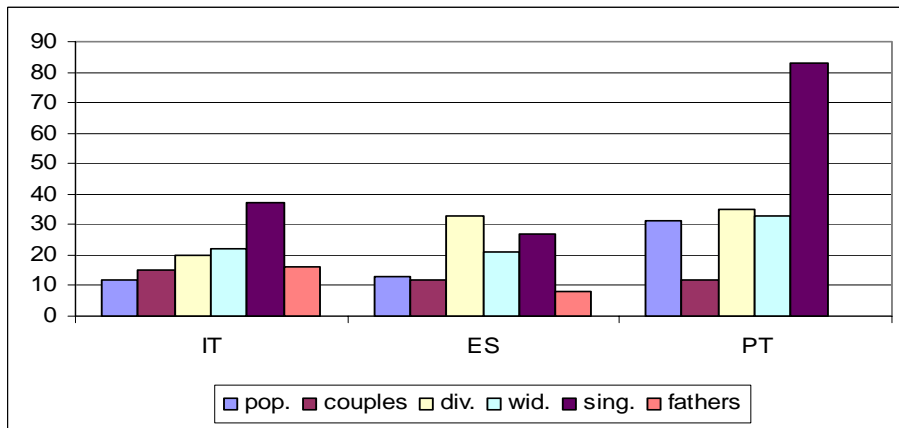
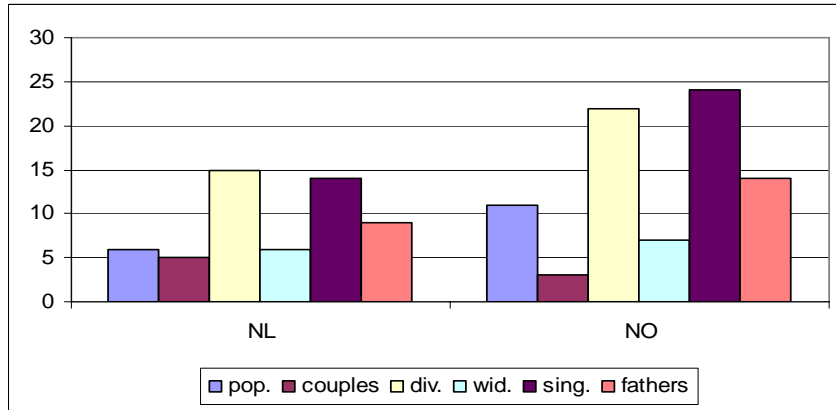
Examinons maintenant de plus près la question de l'exclusion sociale. Nos résultats⁸ indiquent, en premier lieu, que l'accès au marché du travail rémunéré et les prestations sociales ont une importance, et même une grande importance. Malgré des acquis éducatifs inférieurs et une inactivation marquée sur le marché de l'emploi rémunéré, la situation des veuves est meilleure que celle d'autres parents isolés. Les désavantages mentionnés plus haut n'augmentent pas les risques de pauvreté. Ceci vaut moins pour les pays méditerranéens que pour les Pays-Bas et la Norvège, indépendamment du fait que les pensions de veuvage semblent être plus généreuses chez les premiers.

⁷ NDT : Allocation conditionnelle (par opposition à *welfare* qui ne suppose pas de contrepartie à l'aide). Aide publique fournie sous la condition, d'une part, que le bénéficiaire ait un comportement actif de recherche d'emploi ou, à défaut, suive une formation, et, d'autre part, qu'il ne refuse pas les propositions d'embauche qui lui sont faites.

⁸ Un compte rendu complet des risques de pauvreté qui affectent les différents types de familles monoparentales n'est possible que pour l'Italie, l'Espagne, le Portugal, les Pays-Bas et la Norvège.

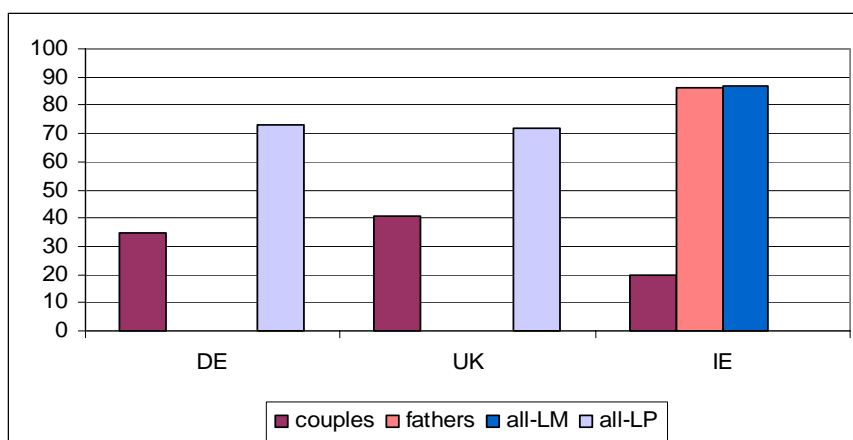
“ETUDE SUR LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DANS LES MENAGES MONOPARENTAUX”

Figure 1 - Risque de pauvreté des divers types de parents isolés, des couples et de la population dans différents groupes de pays faisant partie de l'échantillon⁹



⁹ Tous les types de données ne sont pas disponibles pour tous les pays.

“ETUDE SUR LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DANS LES MENAGES MONOPARENTAUX”



Presque partout, les mères seules se trouvent dans la position la plus désavantagée – sauf aux Pays-Bas¹⁰, où il existe un groupe nombreux de mères d’âge mûr célibataires « par choix ». Les risques de pauvreté associés à ce type de monoparentalité sont particulièrement élevés dans les pays où il est moins répandu, à savoir en Europe du Sud exception faite de l’Espagne. Les mères divorcées se trouvent, elles aussi, dans une mauvaise situation, plus proche de celle des mères célibataires que des veuves. Ceci est particulièrement frappant en Europe du Sud, où nous avons relevé qu’il s’agit souvent de femmes qui ont un bon niveau d’éducation. On voit donc que des politiques sociales trop ciblées sur les groupes défavorisés numériquement plus importants peuvent laisser d’énormes lacunes dans la couverture de groupes encore petits, mais en développement (et sujets, probablement, à une monoparentalité de plus longue durée¹¹) : les politiques familiales ne réagissent pas toujours immédiatement aux mutations culturelles, mais souvent après un temps très long.

La découverte peut-être la plus inattendue et innovante sur un sujet aussi investigué que la pauvreté chez les parents isolés, ce sont les résultats concernant les pères seuls. En Europe du Sud, où ce groupe est essentiellement formé par des hommes d’âge mûr, ayant un emploi et un assez bon niveau d’éducation, les pères seuls sont moins (Espagne et Portugal) ou aussi (Italie) sujets au risque de pauvreté monétaire que les couples. Ce risque s’accroît, par contre, là où la composition du groupe se modifie, les problèmes étant plus semblables à ceux des mères divorcées et célibataires qu’à ceux des veuves.

La culture et la protection sociale influent donc considérablement sur la situation économique des parents isolés. En fait, si pour les veuves l’inactivation et le faible niveau d’éducation ne comportent pas immédiatement des risques de pauvreté élevés, il semble par contre que l’activation d’autres mères seules en Europe du Sud ne suffit pas à leur éviter de tomber dans la pauvreté. Les difficultés d’accès au marché du travail rémunéré et la marginalisation de ces femmes dans des emplois peu qualifiés, instables et mal rémunérés – voire même dans le marché noir – expliquent bien ce résultat différent et pénalisant ; mais l’affaiblissement des réseaux sociaux a sans doute aussi son importance. Ceci étant, il faut considérer le fait que, dans de nombreux cas, la solution du problème n’est pas l’intégration dans le marché du travail à n’importe quelle condition, mais uniquement grâce à un emploi rémunérateur et fournissant une garantie durable contre l’exclusion sociale.

Une analyse des risques de faibles revenus – à savoir le risque de se retrouver dans les deux derniers quintiles de la distribution des revenus – confirme largement les résultats précédents : les

¹⁰ Et sans doute aussi au Danemark, mais nous n’avons pas de données comparables pour le documenter.

¹¹ C’est une question qui devrait être approfondie en utilisant différents instruments de recherche.

mères seules sont également très exposées au risque de faibles revenus et les différences entre les divers types de mères seules reflètent largement celles qui ont déjà été relevées au sujet de la pauvreté. D’autre part, l’analyse de la situation des pères seuls révèle une situation encore plus dichotomique : il y a une part plus ou moins importante de pères seuls pauvres et une part semblable, légèrement plus grande, de pères seuls assez « riches » qui figurent dans les premiers quintiles de la distribution des revenus. Ceci explique probablement en partie pourquoi la situation économique des pères seuls n’est pas si connue. Ces données jointes à l’évolution alarmante de la composition et des conditions socio-économiques de ce groupe montrent, toutefois, qu’il y a lieu de suivre de plus près les changements concernant ce groupe de la population.

Un autre indicateur de la privation économique à laquelle les familles monoparentales sont confrontées est leur surreprésentation dans le groupe des familles qui paient un loyer (au prix de marché) pour leur logement. Nos données montrent¹² que, partout en Europe, les parents isolés sont surreprésentés parmi les locataires, à la seule exception des pères seuls en Espagne et des veuves en Irlande. Dans presque tous nos pays, ils ont aussi plus facilement accès aux logements locatifs publics et gratuits ; cependant, ces politiques du logement ne compensent qu’en moindre partie le désavantage économique des parents isolés. Les seuls pays où les politiques de logement public ont vraiment influé sur les conditions des parents isolés sont ceux qui ont, traditionnellement, une politique du logement solide (laquelle n’a pas été spécifiquement conçue pour les parents isolés, mais leur donnait la priorité), à savoir le Royaume-Uni et l’Irlande. Dans le premier, ce privilège a été aboli dernièrement. Dans une certaine mesure en Allemagne et au Portugal aussi, un pourcentage important de parents isolés a accès aux logements publics, alors que dans tous les autres pays ce pourcentage est inférieur à 15%. C’est pourquoi le problème du logement est un aspect si important de l’exclusion sociale des parents isolés et – comme on verra – un problème fréquent auquel font face de nombreuses bonnes pratiques.

4. L’évolution des Etats-providence européens face à l’urgence de la monoparentalité

Pour formuler des recommandations en vue de prévenir l’exclusion sociale des familles monoparentales, il est bon de commencer par l’émergence de « nouveaux risques sociaux » pour l’ensemble de la population : le risque de ne pas avoir accès au marché du travail, le risque de ne pas trouver un équilibre entre le travail rémunéré et les responsabilités familiales, le risque de ne pas avoir les compétences nécessaires pour avoir accès à des emplois sûrs et gagner sa vie, le risque de ne pas conserver un emploi dans un marché du travail flexible, le risque d’appartenir à une famille monoparentale ou avec un seul salaire¹³. Mais il est également intéressant, à notre avis, d’analyser comment les nouveaux risques sociaux affectent les « nouvelles » familles de manière disproportionnée.

Les régimes de protection sociale nationaux doivent aujourd’hui faire face à des besoins entièrement différents de ceux des décennies passées : si les « anciens risques sociaux » du compromis fordiste étaient virtuellement couverts pour tous les membres de la société, en vertu de la correspondance entre critères du droit à la sécurité sociale et forme familiale prédominante, les nouveaux risques sociaux laissent de plus en plus sans aucune protection des groupes sociaux déterminés à des moments particuliers de leur vie, ce qui les rend moins « visibles ». En même temps, sous la pression croissante de la durabilité financière, il faut que les anciens et les nouveaux risques soient couverts aussi bien les uns que les autres. En fait, les risques traditionnels tels que le chômage, la maladie, l’handicap et la dépendance liée à l’âge n’ont pas disparu, mais de nouveaux risques ont

¹² Nous disposons de données comparables par sous-types de parents isolés pour le Royaume-Uni, l’Irlande, la Norvège, l’Italie, l’Espagne et, en partie, pour le Danemark et la Pologne.

¹³ Nous nous référons à la définition du projet WRAMSOC financé par l’UE ; pour plus d’informations, consulter le site : <http://www.kent.ac.uk/wramsoc/>

surgi : mauvais emplois, familles avec un seul salaire, chômage de longue durée des travailleurs peu qualifiés, la difficulté pour les femmes et les jeunes d'entrer dans le marché du travail, le chômage qui affecte de plus en plus les adultes d'âge moyen. Ce sont là les principaux facteurs explicatifs du risque de pauvreté des familles et les familles monoparentales sont souvent au centre d'une boucle, d'un cercle vicieux de tous ces facteurs. C'est pourquoi de nombreuses études incluent les familles monoparentales confrontées à des risques d'exclusion des enfants qui vont au-delà de ceux liés aux faibles revenus.

C'est la raison pour laquelle la deuxième partie du rapport, entièrement basée sur notre collecte de données originale (rapports flash et vignettes) vise à situer chaque pays de l'échantillon et les cinq grandes familles de régimes de protection sociale que nous distinguons¹⁴ suivant une progression qui va d'un bon à un insuffisant réaménagement de l'Etat-providence pour couvrir les nouveaux risques sociaux. Ceci concerne principalement les politiques familiales, les politiques actives du marché du travail, l'aide à l'apprentissage tout au long de la vie et au recyclage, la socialisation du travail d'assistance, les services d'assistance, le soutien des coûts des enfants et les politiques de conciliation.

Grâce à la technique des vignettes, on peut en fait avoir un cadre contextualisé de chaque pays pour mesurer le degré du changement. En se concentrant tout particulièrement sur les politiques d'aide aux parents isolés, on obtient un certain nombre d'indicateurs : par exemple, dans quelle mesure les pensions de veuvage et les allocations d'orphelin ont été limitées ou abolies et remplacées ou accompagnées par des mesures visant expressément les parents isolés – toutes formes de monoparentalité confondues – et leurs enfants. Le réaménagement des politiques sociales est toujours favorisé par l'émergence du problème dans le débat public, tant dans le cas d'une perception accrue des parents isolés comme menace sociale (pays anglo-saxons) que dans celui d'une plus grande prise en compte de leurs problèmes et de leurs risques d'exclusion sociale. Ceci permet de pallier en partie la fragmentation des nouveaux risques sociaux.

Le meilleur indicateur, que nous avons pu identifier, d'un tournant dans ces mutations au sein de nombreux pays – propre à tous les régimes de protection sociale – est qu'une prise de conscience se développe très tôt sur le fait que chaque enfant qui ne vit pas avec un de ses parents est exposé aux mêmes risques qu'un orphelin, que l'autre parent soit encore en vie ou pas et indépendamment du fait que cet enfant devrait jouir des mêmes droits à l'aide sociale. Cette *conquête culturelle* ouvre la voie à un changement qualitatif, qui comporte souvent un passage graduel de la sécurité sociale liée au travail à des mesures – du moins en puissance – universalistes.

Notre analyse des politiques existantes directement ou indirectement ciblées sur les parents isolés dans les treize pays à l'étude confirme fondamentalement notre hypothèse, suivant plus ou moins l'ordre des cinq régimes de protection sociale. Cependant, plus qu'une simple question de systèmes de protection sociale plus ou moins généreux et avancés, il s'agit d'une mutation culturelle – que tous nos pays n'ont pas encore connue – où le clivage historique entre veuves « méritantes » et mères seules et divorcées « non méritantes » est dépassé : ainsi, tout en tenant compte des origines de chaque politique sociale, les conséquences du divorce, de l'abandon, de la rupture de cohabitation ne sont plus considérées comme des risques individuels, mais sortent de la sphère privée et obtiennent la protection de la société. Cette démarche apparaît, d'autre part, comme étant parfaitement européenne, en ligne avec les recommandations qui ont déjà été formulées sur l'égalité de traitement des couples concubins et mariés.

Si cette évolution est encore très insuffisante dans les pays où le contenu des obligations familiales, considéré comme un fait acquis, donne lieu à des hypothèses culturelles qui s'opposent à

¹⁴ 1. Pays scandinaves et France, 2. Pays anglo-saxons libéraux et Pays-Bas, 3. Allemagne, 4. Pays de transition, 5. Pays méditerranéens et Bulgarie.

elle, la leçon qu’on peut tirer de l’ensemble des bonnes pratiques qui concernent les parents isolés est tout à fait opposée : dans tous les cas, les bonnes pratiques les plus innovantes contiennent une série d’éléments récurrents qui rappellent de très près les trois piliers de l’Inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail : la formation pour de meilleures possibilités d’emploi, un meilleur accès aux services et – en moindre mesure – l’aide au revenu¹⁵. Plusieurs d’entre elles expriment également l’exigence d’une relance de la politique du logement.

Nous avons pu vérifier, à ce propos, que les familles monoparentales sont un élément indicateur non seulement de la cohérence du système de protection sociale et de sa sensibilité aux politiques familiales et aux politiques sociales en général, mais aussi de sa capacité d’intervenir de manière efficace sur les problèmes que l’équilibre travail/vie privée pose aujourd’hui à toutes les familles.

5. Recommandations finales

Premières partie : mesures et recherches nécessaires

La première recommandation, tout à fait essentielle, est une meilleure coordination au niveau européen du seuil d’âge des enfants à charge choisi pour mesurer le groupe des familles monoparentales dans des statistiques nationales réellement comparables. On peut soit demander à tous les pays d’appliquer un seuil uniforme de 18 ans, le plus couramment utilisé, soit d’accepter le fait que l’état d’enfant à charge dure plus ou moins longtemps dans les divers pays : la dernière solution pourrait aboutir à la recommandation d’utiliser le seuil d’âge légal de chaque pays (avec les prolongations éventuelles prévues par la loi) ou une marge de tolérance raisonnable (par exemple, 18-25 ans). En tout état de cause, cette marge ne devrait plus être aussi grande qu’elle l’est aujourd’hui : de 15 ans à un âge quel qu’il soit.

Il faut également des règles claires pour identifier les familles monoparentales, même lorsque celles-ci sont intégrées dans des unités de cohabitation plus grandes ; les données que nous avons recueillies montrent clairement que, lorsque ces règles ne sont pas respectées, le biais sera très différent d’un pays à l’autre. Des règles communes sont également nécessaires pour ce qui concerne les parents temporairement absents, notamment dans les pays où les flux migratoires sont importants.

Enfin, il a été impossible d’obtenir des données comparables pour une analyse secondaire de la richesse du réseau dans lequel les familles monoparentales sont intégrées. Toutefois, une comparaison approximative entre deux pays aussi différents que l’Italie et les Pays-Bas, où un nombre suffisant de données semblables était disponible, montre clairement qu’on aurait tort de croire que ces réseaux ne fonctionnent que dans les pays du Sud ou « familistes ». Cet aspect mérite sûrement d’être approfondi avec des outils différents, tels que les sondages ou les histoires de vie.

De même, seule une étude approfondie peut permettre de surmonter les limites liées au fait que les données, disponibles sur de trop petits nombres de pères seuls, sont insuffisantes pour une décomposition de la condition de ces derniers en fonction des différents parcours qui les ont conduits à la monoparentalité ; nous avons pu le faire pour les mères seules, mais pour les pères seuls nous n’avons pu que formuler des hypothèses.

En effet, la principale leçon que nous avons tirée de nos nombreuses tentatives de mesurer les dimensions de l’exclusion des parents isolés est, peut-être, que si on ne prend pas en compte les jeunes veuves (mères d’enfants à charge) et les pères seuls, on peut aboutir à des résultats très trompeurs. En

¹⁵ Commission européenne 2006

“ETUDE SUR LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DANS LES MENAGES MONOPARENTAUX”

particulier, l'hypothèse très répandue que la situation économique de ces derniers serait partout meilleure s'est heurtée aux preuves convergentes du contraire.

Deuxième partie: recommandations en matière de politique et de bonnes pratiques

Il y a lieu de souligner, en premier lieu, que les politiques que nous recommandons en faveur des familles monoparentales ne peuvent en aucune façon être contraignantes et standardisées pour tous les pays. Quoi qu'il en soit, les preuves recueillies au sujet d'un « fil rouge » qui sous-tendrait en Europe les mutations politiques vers une meilleure couverture des « nouveaux risques sociaux », décrits plus haut, sont convaincantes ; elles témoignent de l'exigence d'une prise de conscience partagée, plus pleine et nette, de la bonne direction dans laquelle chaque pays devrait essayer d'avancer.

Il ne faut pas oublier, en effet, que la ligne d'évolution que nous avons identifiée s'est déroulée historiquement en plusieurs étapes. Aucune n'est en soi une progression vers la suivante, mais chacune se réalise toujours pour des raisons propres à un pays déterminé, en fonction de choix qui restent politiques et qui ont toujours en toile de fond la pénurie de ressources.

En proposant cette vue d'ensemble à chaque pays, on peut cependant obtenir du matériel commun pour une modernisation réflexive et renforcer les bases communes sur lesquelles chaque pays devrait bâtir les siennes dans l'optique d'une réalisation à l'échelle européenne. Pour ce faire, il faut rappeler à l'ordre les pays qui restent à la traîne et indiquer clairement que les mesures de protection sociale existantes dans les pays en transition ne doivent pas être démantelées.

Entre-temps, la prise de conscience des similitudes entre les différentes conditions de monoparentalité – prise de conscience qui existe, depuis quelque temps déjà, dans de nombreux pays – est un premier pas très important. Ceci peut paraître un moindre résultat, mais, pour être réaliste, il faut probablement faire un pas à la fois.

Ce serait une erreur, par exemple, d'espérer que les pays de l'Europe du Sud, qui n'arrivent pas encore à « voir » les parents isolés comme une catégorie unitaire, soient capables d'atteindre d'un seul coup le degré de maturité des pays du Nord qui ont appris – après des décennies de politiques familiales ciblées, généreuses et consolidées – à éviter toute sorte de catégorisation pouvant entraîner une forme de stigmatisation. Dans ce cas, il est absolument impossible de sauter les étapes.

De même, il serait vain de choisir la meilleure recette parmi celles qui ont été adoptées dans nos pays, en coordonnant les volets de la politique les plus appropriés pour une mesure en faveur des familles monoparentales qui ne soit pas trop sectorielle, d'un point de vue théorique, et de proposer ensuite cette mesure en bloc.

S'agissant du passage, éventuel ou réel, d'un volet de la politique à l'autre dans chaque pays (de l'aide au revenu aux politiques d'activation, de la politique familiale à l'aide au revenu, etc.), c'est le critère de la dépendance qui compte et c'est un critère que chaque pays devrait pouvoir suivre. Toutefois, dans le cas des nouveaux pays membres dont les systèmes sont les moins généreux, on peut sans aucun doute recommander une certaine marge d'action au niveau des politiques d'activation et du marché actif du travail pour ceux où les politiques en faveur des familles monoparentales n'ont trouvé place que maintenant.

On peut considérer que ceci n'équivaut pas à la convergence qui peut déjà être observée, dans la mesure où presque tous les pays ont accompagné leurs mesures d'aide au revenu d'une invitation « chaleureuse » à entrer dans le marché du travail ou à suivre des cours de recyclage.

“ETUDE SUR LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DANS LES MENAGES MONOPARENTAUX”

L'approche du *welfare-to-work* (passage de l'assistance à l'emploi) est née dans les pays avec une faible participation des mères seules au marché du travail et des modèles de solidarité familiale particuliers. Il ne serait pas très logique de proposer une approche de *workfare* rigoureuse aux pays qui ont une tradition des obligations familiales entièrement différente et des causes de paupérisation très dissemblables. Dans les pays méditerranéens, par exemple, le pourcentage des familles monoparentales qui travaillent a déjà dépassé les taux d'activité des femmes. Les pays en transition ont des problèmes semblables, mais peut-être des priorités différentes. Les mesures n'ont en aucun cas besoin d'être modelées en fonction d'une « éthique du travail » renouvelée et le problème de la dépendance de l'assistance sociale ne s'est jamais posé.

Dans ce cas, par contre, il serait contre-productif d'adopter une approche de *workfare* rigoureuse, désormais dépassée dans les pays qui l'ont conçue : cette étape pourrait sans doute être évitée.

Pour favoriser l'accès au marché du travail des gagne-pain des familles monoparentales – hommes ou femmes –, il ne faudrait pas avoir recours à la contrainte ou au chantage, mais améliorer surtout la qualité du travail auquel ils peuvent avoir accès. Le problème d'être piégés dans des emplois de mauvaise qualité est une réalité pour les mères seules et en même temps, soulignons-le, pour les pères absents de leurs enfants.

Il y a également des enseignements, basés sur une optique différente en ligne avec la Méthode ouverte de coordination, qui ont déjà été diffusés dans les pays avec des politiques familiales de plus longue date et plus généreuses : l'atténuation du système de protection sociale (présente déjà dans les pays anglo-saxons libéraux) ; le principe de la valorisation du travail (« make work pay »), autrement dit faire en sorte que le retour à l'emploi soit plus rémunérateur pour les personnes inactives et adoucir, en même temps, le passage des périodes de travail aux périodes de non-travail et d'un secteur à l'autre de l'aide sociale. Ces enseignements ne peuvent plus être négligés, même dans les pays qui sont confrontés à des problèmes plus urgents, tels que la mise en place d'une structure de protection sociale des familles plus rationnelle qui prenne en compte, dès le départ, les nouveaux risques liés à la pluralisation des formes familiales. Dans les pays où les politiques familiales sont moins énergiques ou inexistantes, les parents isolés ont déjà accès à l'emploi, mais il s'agit le plus souvent d'emplois insatisfaisants, avec des possibilités d'avancement limitées. Le problème est de favoriser l'accès à des emplois permettant de mieux concilier le travail et la famille et d'assurer une meilleure qualité de vie aux enfants. Ce biais pourrait également avoir un effet, dans d'autres pays, sur les parents isolés qui préfèrent toucher l'aide sociale. Les mesures ciblées sur les familles monoparentales adoptées dans le cadre des politiques d'activation devraient, bien sûr, faire l'objet d'une recommandation européenne : en fait, elles existent presque partout, mais là où elles ne sont pas encore appliquées, le fait de mentionner les parents isolés aurait une grande force symbolique et mettrait en relief ce problème dans le cadre d'une relance de la stratégie de Lisbonne. Par ailleurs, les pays où les mesures visant à favoriser l'équilibre famille-travail s'appliquent déjà à tous les parents montrent bien que le fait d'assurer une bonne qualité de vie aux familles monoparentales ouvre en général la voie aux mesures de politique familiale pour tous les parents.

Par contre, la Commission ne peut malheureusement pas recommander à certains pays, tels que l'Espagne, l'Italie ou la Grèce, de réduire les pensions de veuvage sans aucun plafond et de mettre en place le filet de sécurité de dernier recours, dont ils ne disposent pas encore, dans le domaine de la protection sociale. Elle peut cependant recommander à tous d'analyser en même temps ce qui a été réalisé dans chaque pays dans les deux domaines et la manière dont s'est effectuée la transition. La transformation mentionnée plus haut deviendrait ainsi transparente. Cela mettrait également en évidence le passage des fonds des pensions de réversion sans conditions de ressources liées au travail

“ETUDE SUR LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DANS LES MENAGES MONOPARENTAUX”

aux mesures de protection sociale pour les nouveaux types de famille, un changement réalisé avec succès dans de nombreux pays. En effet, comme on l'a vu dans la première partie de ce document, dans les pays qui limitent rigoureusement les pensions de réversion au survivant, les veuves ne sont pas pauvres, leur condition étant prise en compte par les politiques conçues pour les nouveaux types de familles. Il y a lieu de souligner également que ce passage permet de mieux répondre aux risques sociaux émergents.

Notre travail, par ailleurs, montre clairement qu'une politique pour les familles monoparentales, même si elle démarre par des mesures ciblées et spécifiques, ne peut ensuite évoluer que si elle est intégrée dans le cadre plus vaste et multiforme des politiques d'aide aux familles. L'introduction de mesures ad hoc (ou de conditions plus favorables) pour les familles monoparentales devrait toujours s'appuyer sur un ensemble solide de mesures destinées à l'ensemble des parents. Cette évolution vers des mesures universelles répond de manière plus flexible aux nouveaux risques démographiques et sociaux liés à la modification du cycle de vie des familles, dans la mesure où elle facilite le passage d'une étape à l'autre et ne favorise pas un type de famille particulier.

De ce point de vue, le fait de prendre le changement démographique comme point de départ est sûrement une bonne stratégie, au moins pour deux raisons. Premièrement, cette perspective suggère qu'aborder la question des familles monoparentales en les regroupant sous une même définition peut aider à se concentrer sur un nouveau type de risque commun, en rendant certaines approches de politique sociale inadéquates.

Deuxièmement, comme on le verra, aborder la question du changement démographique signifie comprendre vraiment la transition actuelle, déjà en cours, des parents seuls réellement isolés aux familles monoparentales entrelacées avec d'autres fragments de familles et qui ont besoin d'entretenir ces relations complexes. Les politiques sociales devraient prendre en compte l'existence de réseaux familiaux concomitants et superposés, et le fait que les familles typiques conventionnelles définies dans les lois existent de moins en moins dans la vie réelle.

Ceci n'a rien à voir avec les avancées ambitieuses réalisées par certains pays anglo-saxons pour donner aux parents biologiques leurs pleines responsabilités sociales. Il s'agit plutôt d'une approche modeste, mais constructive, en vertu de laquelle chaque Etat dispose d'un certain nombre de possibilités pour contribuer à rendre ces relations inévitablement complexes plus « civilisées ». Il est bon d'évoquer ici le résultat d'une autre étude comparative européenne sur les familles : SOCCARE (Commission européenne 2004, p. 15)¹⁶. La partie consacrée aux familles monoparentales, aussi petit que fût l'échantillon, montrait qu'un réseau de support, y compris l'ex-femme qui s'occupe des enfants, était plus facile à organiser dans les pays dotés d'une politique familiale bien établie et de mesures sociales généreuses que dans les pays de l'Europe du Sud. Mais surtout, l'étude montrait que, d'un point de vue subjectif, les mères seules étaient plus satisfaites de ce genre de solution que d'une proximité forcée et non désirée avec la famille élargie.

Une fois encore, nous ne croyons pas pouvoir modifier, par ces remarques, les coutumes ou les attitudes culturelles : ce que nous voudrions, c'est que des ressources soient alloués pour que les solutions adaptées qui s'avèrent préférables soient également viables.

Nous pensons pouvoir résumer ces indications en deux recommandations politiques également importantes qui, dans une certaine mesure, s'équilibrent l'une l'autre.

¹⁶ Pour plus d'informations, consulter le site : <http://www.uta.fi/laitokset/sospol/soccare>

“ETUDE SUR LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DANS LES MENAGES MONOPARENTAUX”

En premier lieu, on pourrait recommander aux pays qui n'ont pas encore été publiquement investis par le problème d'établir à l'échelle nationale des dispositifs uniformes pour garantir à l'avance, aux mères seules et divorcées d'enfants reconnus et non reconnus, une pension alimentaire que les pères ne donnent pas l'assurance de verser. L'agence ne devrait pas avoir la responsabilité de recouvrer les fonds publics, assignés parfois par erreur à ces organismes ; elle devrait plutôt être une alternative plus praticable et simple aux tribunaux pour régler les différends entre le parent isolé et le parent absent. L'impact principal serait, évidemment, sur la pauvreté infantile, à condition que la mesure en question soit convenablement financée. Ceci est d'une très grande importance pour les pays qui n'ont pas encore prévu de revenu minimum d'insertion et introduit l'esprit et la logique de l'inclusion active. L'efficacité de la mesure consiste, en fait, à reconnaître un risque social qui mérite une protection dans le cas des nombreux parents absents qui ne sont pas en mesure de rembourser, pendant longtemps ou même jamais, les pensions alimentaires avancées par l'Etat. En outre, à un niveau moins ambitieux, une agence de ce genre pourrait jouer au moins un rôle symbolique en établissant des barèmes nationaux, en standardisant l'évaluation du coût d'un enfant et en réduisant les litiges entre les ex-époux ou les parents naturels : ceci réaffirmerait – par une action concrète – le fait que les enfants sont un capital social d'intérêt national. Cela ouvrirait également la voie à une convergence sur la garde partagée des enfants après le divorce, une pratique désormais courante dans certains pays européens, mais qui n'est peut-être pas à la portée de pays où il n'existe pas encore un contexte culturel approprié et une politique d'aide aux familles. Ceci est particulièrement important pour pouvoir rattraper le retard de pays où l'effet sur la pauvreté infantile et l'effet de la transmission intergénérationnelle de l'exclusion sociale sont très sous-estimés, tandis que la durée des périodes de monoparentalité peut entraîner plus de risques que n'en détermine le nombre de cas.

Notre analyse a montré qu'une mesure de ce genre témoigne de la maturité d'un régime de protection sociale ; mais elle peut, à juste titre, être considérée comme une vraie mesure de politique sociale européenne car elle s'est déjà développée spontanément, dans de nombreux pays, dans tous les types de régime de protection sociale. Il faudrait, bien sûr, créer une agence ad hoc à partir de zéro ; mais suivant l'exemple de la CAF française, cette responsabilité pourrait être attribuée à un organisme déjà actif dans le domaine des politiques familiales – à condition qu'il s'agisse d'un organisme public – du *Jugendämter* allemand aux *Centri per la famiglia* italiens, aux Antennes jeunes néerlandaises, aux *Programas de apoyo a familias en situaciones especiales* espagnols.

En deuxième lieu, il serait bon d'établir une mesure qui étend la reconnaissance sociale et l'aide économique aux réseaux de solidarité créés spontanément dans de nombreux pays dans le cadre de la famille élargie et qui permettent aux parents seuls de s'occuper de leur travail, des enfants et des problèmes de sécurité. La richesse de ces réseaux et les liens de solidarité qui les sous-tendent sont un antidote bien connu contre les dangers de l'exclusion sociale des parents isolés : elle compenserait le désavantage de tous les enfants des familles à parent unique par rapport à ceux des familles à deux parents dans l'accès aux ressources de la collectivité.

La reconnaissance publique et l'aide ciblée peuvent affranchir ces ressources de certains aspects qui risquent de devenir trop contraignants en l'absence de toute alternative et peuvent accroître le degré de liberté et de réciprocité de ces choix. On pourrait penser que cette recommandation est destinée aux pays de l'Europe du Sud, mais notre but dans cette étude était de souligner les grandes similitudes de comportement de nombreux pays en transition. Des situations de ce genre peuvent également exister dans des pays qui ont fait beaucoup de progrès sur le plan de l'individualisation des droits sociaux, bien qu'il n'existe pas de preuves à ce sujet. Ces situations, on les trouve sans doute aussi dans le groupe petit, mais en croissance, des pères seuls « nouveau type » dont nous avons vu en passant les désavantages dans la plupart des pays avancés, et sûrement dans les groupes défavorisés, parmi les

“ETUDE SUR LA PAUVRETE ET L’EXCLUSION SOCIALE DANS LES MENAGES
MONOPARENTAUX”

immigrés ou les minorités ethniques qui ont en général des pourcentages plus élevés de familles monoparentales à risque d’exclusion sociale.