



Etude n° 01/2006

***Femmes monoparentales
et risque de pauvreté***

Hedwige Peemans-Poullet



Les femmes monoparentales en Belgique

Problèmes de sécurité sociale : risques de pauvreté

(mars 2006)

Hedwige Peemans-Poullet

Ce «document de travail» est une partie de la recherche

« Les Femmes monoparentales en Belgique».¹

Il a été réalisé à la demande et grâce au subside octroyé par

Rudy DEMOTTE, Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique.

L'Université des Femmes asbl est un Service d'Education permanente subsidié
par le Ministère de la Communauté française Wallonie-Bruxelles.

¹ réalisée en collaboration par :

-l'ULg (Panel Démographie Familiale) par Marjorie Nibona sous la direction de Marie-Thérèse Casman ;
- et l'Université des Femmes sous la direction d'Hedwige Peemans-Poullet ;

grâce à un financement de la Ministre-Présidente de la Communauté française Wallonie-Bruxelles et à
l'accompagnement de la Direction de l'Egalité des Chances du Ministère de la Communauté française.

Les femmes monoparentales et les risques de pauvreté.

Pourquoi les revenus des femmes monoparentales sont-ils insuffisants ?

Introduction

La plupart des travaux belges et européens sur la précarité et le risque de pauvreté montrent que les familles monoparentales figurent parmi les ménages les plus précarisés. Au sein de l'Union européenne, un tiers des ménages monoparentaux figurent dans la catégorie des bas revenus.²

Cependant en analysant le risque de pauvreté des enfants dans une série de pays membres de l'OCDE et la relation entre ce risque et la monoparentalité, S.B. Kamerman constate très justement que certains pays ont un taux élevé de femmes monoparentales mais un taux faible de pauvreté infantine (Suède, Danemark...), ou un taux faible de femmes monoparentales mais un taux élevé de pauvreté infantine (Italie) ou encore un taux élevé de femmes monoparentales et un taux élevé de pauvreté infantine (Etats-Unis, Royaume Uni, Canada...). Cet auteur en déduit que c'est moins la monoparentalité des femmes qui, en soi, déterminerait la pauvreté des enfants que la manière dont les politiques sociales traitent la monoparentalité ce qui permettrait d'expliquer les différences entre les pays.³

Il nous semble toutefois que, dans ce raisonnement, il est nécessaire de distinguer, d'une part les politiques sociales qui sont spécifiquement destinées à couvrir le «risque» de monoparentalité (par ex. des prestations d'assistance ou des majorations destinées à compenser la monoparentalité...), et d'autre part le niveau des prestations sociales générales destinées soit aux travailleurs (par ex. niveau des revenus de remplacement...), soit aux citoyens (par ex. le niveau du revenu garanti ou de l'*income support*) soit encore aux enfants (allocations familiales).

À l'étude citée ci-dessus, on opposera par exemple, le cas du Royaume-Uni où le taux de couverture du coût minimum du premier enfant par les allocations familiales est plus élevé qu'en Belgique, aux Pays-Bas et à fortiori en France... alors que les prestations de maternité y sont dérisoires et que les prestations de chômage y sont nettement inférieures à la moyenne européenne.

Ainsi, contrairement aux thèses si souvent développées, nous formulons l'hypothèse que les difficultés particulières des femmes monoparentales proviennent moins de l'insuffisance des mesures spécifiques à leur égard que d'un déficit des politiques sociales destinées à toutes les familles ou même plus généralement à tous les travailleurs ou encore à tous les citoyens.

² *The social situation in the European Union 2004*, Bruxelles, Commission..., p.70.

³ S.B.Kamerman, M. Neuman, J. Waldfogel, J. Brooks-Gunn, «Social Policies, Family Types and Child Outcomes in Selected OECD Countries, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, JT00144631, 2003, p.269 point 61.

§1. les types de revenus professionnels et sociaux

Parcourons rapidement les diverses situations de vie des femmes monoparentales et les types de revenus personnels qui y sont liés.

En fonction de l'âge, la première situation qui se présente est celle des jeunes femmes monoparentales encore aux études. Ces mères adolescentes, relativement peu nombreuses en Belgique, ne peuvent être «émancipées» par le seul fait de devenir mères et n'ont donc pas droit au minimex ou au revenu d'intégration sociale. Elles pourront cependant recevoir une aide sociale du CPAS. Cette lacune de notre système est d'autant plus regrettable que, dans cette situation difficile, ces jeunes femmes devraient pouvoir compter sur les conseils (obtention de leurs droits, allocations d'études, allocations familiales, etc...) et sur les autres aides (logement) que peut fournir le CPAS et ultérieurement, sur l'incitation à suivre une formation ou sur la mise au travail (application de l'article 60 § 7) dans le contexte de l'intégration sociale. Cette situation ne figure pas dans notre banque de données (enquêtes santé en Belgique de 1997 et 2001) par suite de la tranche d'âge retenue (20 à 60 ans).

Autre situation, celle de femmes qui se trouvent «au foyer» lorsque survient le divorce. Le cas le plus fréquent est celui de femmes au foyer qui dépendent complètement des revenus et de la sécurité sociale d'un partenaire. En cas de divorce, elles se trouvent en grande difficulté. Elles doivent entamer des procédures pour lesquelles elles n'ont pas de ressources personnelles. Dès le prononcé du divorce, elles se retrouvent sans couverture sociale. Des solutions urgentes doivent être trouvées (il faut continuer à nourrir les enfants, payer les factures, le loyer, etc...) alors que le plus souvent elles n'ont rien prévu à cet effet. C'est probablement la situation la plus difficile pour les femmes monoparentales. Il arrive qu'elles se retrouvent au CPAS où elles pourront obtenir un revenu d'intégration sociale comme "chef de famille". L'octroi de ce revenu est soumis à une enquête sur les besoins et les ressources. Lorsque le jugement aura défini les rentes alimentaires auxquelles elles ont droit pour leurs enfants et -probablement pour elles-mêmes-, elles pourront obtenir du Service des créances alimentaires une "avance" sur ces créances. Divers indices semblent indiquer que les femmes monoparentales «au foyer» sont plus fréquemment victimes du non paiement ou d'irrégularité du paiement des pensions alimentaires. Plus l'état de dépendance de la femme serait grand, plus l'ex-conjoint se montrerait rétif à payer. Le CPAS s'efforcera progressivement de les aider à se réinsérer sur le marché du travail

Si la femme monoparentale est en chômage, en principe elle doit percevoir les allocations de chômage de la catégorie la plus élevée, celle de "chef de ménage", aujourd'hui intitulée "cohabitant avec charges de famille" (60 % du revenu perdu plafonné). Mais elle sera continuellement victime de la suspicion de cohabiter avec un partenaire ayant des revenus, ce qui permettrait à l'administration du chômage de réduire ses allocations au niveau minimum, c'est-à-dire celui du cohabitant sans charge de famille. Cette décision sera prise sans savoir si ce partenaire participe, oui ou non, aux frais du ménage ou aux frais de l'éducation des enfants. La chômeuse monoparentale pourra recevoir une majoration des allocations familiales (art. 42 bis : enfants de chômeurs) si elle est considérée comme "chef de ménage". Financièrement, elle pourra ainsi se tirer d'affaire mais très difficilement. Elle reste titulaire de ses droits pour toutes les branches de la sécurité sociale y compris pour le calcul de sa pension. En général, les femmes monoparentales en chômage souhaitent retrouver du travail mais elles sont, plus que d'autres, victimes d'un «piège à l'emploi» car leurs revenus

professionnels seront souvent très modestes par rapport à la perte de temps disponible que représente le passage à l'emploi.

Les femmes monoparentales en incapacité de travail ou en invalidité disposent d'un revenu de remplacement plus élevé que celui des allocations de chômage. Elles ne subissent pas les pressions et suspicions que subissent les chômeuses. Elles ont le plus souvent conservé leur contrat de travail, qui est interrompu pendant la période d'incapacité/invalidité mais qui, à la fin de cette période, peut être remis en vigueur; elles conservent donc leur employeur et leurs droits (droit du travail et droits de la sécurité sociale). Le principal problème est souvent celui d'un surcroît de dépenses de santé (par ex. pour celles qui sont en dépression).

Les mères veuves se trouvent dans un tout autre contexte. Les veuves des salariés et des agents des services publics ont en général droit à une pension de survie d'un montant nettement supérieur à celui de tous les autres revenus de remplacement. Les veuves des travailleurs indépendants ont une pension de survie modeste comme l'est la pension de retraite des indépendants. A cette pension de survie s'ajoutent des allocations familiales d'orphelins qui représentent plus du double des allocations familiales ordinaires. Enfin, les veuves peuvent exercer une activité professionnelle jusqu'à concurrence d'un certain montant de revenus (18.553,93 €/an travail salarié ou service public⁴). Ces revenus autorisés sont nettement plus élevés pour les veuves que pour les autres pensionnés. En principe, du point de vue financier tout au moins, les femmes monoparentales veuves doivent se tirer d'affaire assez facilement. Cependant, la perte du conjoint, qu'elle soit brutale ou fasse suite à une maladie ayant accaparé beaucoup de soins et d'attention, crée le plus souvent une situation de désarroi très différente de celle qui affecte les divorcées. Ici encore, il convient de distinguer le veuvage d'une «femme au foyer» de celui d'une femme active. Indépendamment de la tristesse et du deuil, la seconde pourra poursuivre son activité professionnelle, quitte à ajuster son temps de travail sur les critères limitant le «travail autorisé», tandis que la première devra raisonnablement, si elle est encore jeune, chercher une forme de réinsertion socioprofessionnelle.

Les femmes monoparentales handicapées rencontreront probablement une accumulation de difficultés. Leurs revenus dépendent de l'aide sociale et sont donc soumis à l'enquête sur les besoins et les ressources. Le cumul d'une activité professionnelle et de l'octroi des allocations fait l'objet de procédures de contrôle. L'octroi des allocations familiales est garanti mais soumis également à des formalités administratives. Les femmes handicapées peuvent exercer une activité professionnelle dans une entreprise de travail adapté ou dans une entreprise normale. Les services publics ou assimilés sont tenus d'engager un certain pourcentage de personnes handicapées mais il n'y a pas d'obligation de quotas entre hommes et femmes. Les handicaps physiques et les handicaps mentaux ont des conséquences différentes sur la vie des femmes monoparentales. On s'est trop peu interrogé, en Belgique, sur les difficultés que connaissent les mères monoparentales handicapées dans l'éducation de leurs enfants, ni sur les problèmes spécifiques, tels que le harcèlement moral et sexuel, dont elles peuvent être victimes dans leur lieu de travail et/ou dans leurs relations avec les institutions et services adéquats.

Du point de vue économique et social, la situation qui devrait être la plus satisfaisante pour les femmes monoparentales est celle des actives occupées. Cependant, ici encore, il faut soulever

⁴ Actuellement. En vertu du pacte entre les générations, le système sera modifié à partir de 2007.

quelques questions. Dans notre banque de données (enquêtes santé en Belgique, 1997 et 2001), le taux d'emploi des femmes monoparentales est un peu moins élevé que celui des mères vivant en couple, par contre les femmes monoparentales sont plus nombreuses à travailler à temps plein. Naturellement, celles qui travaillent à temps partiel⁵ disposent seulement d'un revenu partiel et d'une autonomie socio-économique partielle. Or, l'emploi partiel est souvent combiné avec des horaires irréguliers, du travail en équipes, du travail pendant les week-ends, est ce qui particulièrement difficile à concilier avec les charges de l'éducation des enfants, tandis que l'insuffisance des revenus ne permet guère de faire appel à des solutions d'appoint (baby-sitting, étude dirigée, etc...).

Cette approche typologique des femmes monoparentales en fonction de la nature de leurs revenus socioprofessionnels montre que les femmes monoparentales ne forment pas un ensemble homogène.

La création fictive de cet ensemble de femmes se fait uniquement par référence à l'absence de mari/partenaire. Les raisons qui expliquent cette absence déterminent assez sensiblement non seulement l'attitude des pouvoirs publics et sociaux à leur égard mais aussi leur propre «état d'âme» face à cette situation.

§ 2 L'insuffisance du salaire minimum garanti : l'histoire permet d'expliquer les origines de cette insuffisance.

En effectuant un retour en arrière qui mène entre les deux guerres, nous pouvons rappeler comment et pourquoi le salaire minimum garanti (-et à fortiori les revenus de remplacement de celui-ci-) est nettement insuffisant.

Dès la fin du XIX^{ème} siècle l'observation du décalage croissant entre le coût de la vie et le niveau des salaires avait émerger la question du «salaire minimum garanti». Après la première guerre, des vagues d'inflation suscitent des troubles sociaux et relancent cette problématique. Pour éviter les troubles sociaux, les patrons, soit accordaient de modestes suppléments de rémunérations aux travailleurs ayant des charges familiales, soit, plus cyniquement, engageaient de préférence des travailleurs n'ayant pas de charges familiales.

Face à cette évolution, les autorités sociales chrétiennes, se référant à l'encyclique *Rerum Novarum*, s'employaient à définir ce que devrait être un salaire *juste*, un salaire *minimum*, un salaire *familial* et un salaire *féminin*...

Ainsi, en 1920, Mgr Pottier⁶ fournit une explication de ce que la doctrine chrétienne entend par «salaire familial»⁷ : «*Le salaire minimum doit permettre à l'ouvrier une teneur de vie*

⁵ Selon les données du PSBH, 30% des femmes monoparentales occupées, travaillent à temps partiel.

⁶ Antoine Pottier, professeur de théologie, fondateur de la démocratie chrétienne à Liège, très influent auprès des organisations sociales chrétiennes.

⁷ La théorie du salaire familial est présentée, par la doctrine sociale chrétienne comme fondamentalement anti-socialiste : «*La doctrine du salaire familial est essentiellement antisocialiste et conservatrice de l'ordre fondamental sur lequel la nature a fondé la société*» : une telle déclaration de guerre rendait impossible toute discussion sereine entre les démocrates chrétiens et les socialistes.

*conforme à celle des gens de sa condition...en lui assurant une participation au progrès du bien-être général...». Il affirme aussi que le salaire de l'ouvrier doit comporter la souscription aux assurances sociales et doit comprendre l'entretien de la famille de l'ouvrier. Il considère comme absurde l'idée que l'on puisse réclamer, pour un même travail, un salaire d'autant plus élevé que le serait le nombre des enfants. Au contraire, une fois fixé le montant d'un *salaire minimum familial*, ce montant doit rester le même pour un même travail, que l'ouvrier soit célibataire, marié, père de un ou de sept enfants...Les ouvriers célibataires en profiteront pour épargner en prévision des dépenses futures.*

Ainsi à ses yeux, le salaire familial n'est autre chose que le salaire minimum ou autrement dit, le salaire minimum doit permettre d'entretenir une famille.

Cette définition du salaire minimum familial perturbe la discussion sur le *juste salaire* des femmes. Après avoir formulé les idées les plus traditionnelles sur le rôle naturel des femmes, il dit que le *salaire minimum de la femme mariée* doit correspondre, au moins, à ce que coûterait une servante, nourrie, logée, rémunérée et ayant la possibilité d'épargner pour les cas de maladie ou pour sa vieillesse. «*Le bon sens et l'estimation commune comprennent que l'évaluation du travail féminin n'a pas le même point de départ que celle de l'homme chargé, par l'ordination naturelle des choses, de pourvoir aux besoins de la famille*». Mais une femme seule doit pouvoir vivre honorablement de son propre travail.⁸

En 1920 au Congrès d'Economie Sociale Catholique de Liège, on discute également du salaire familial et du salaire féminin. Le dominicain Perquy⁹ fait le rapport sur ce thème. Celui-ci réaffirme que le salaire familial est un salaire minimum dû à tout ouvrier adulte qu'il soit célibataire ou marié et père de plusieurs enfants. Si ce salaire de base n'était pas familial, il faudrait établir un sur-salaire familial sous forme d'allocations. Or «*si les pères de famille, grâce aux allocations dont ils sont bénéficiaires reçoivent en supplément ce qui manque à leur salaire pour qu'il soit juste, ils cessent d'être victimes d'une injustice, mais les célibataires continuent à être injustement traités...*».

En ce qui concerne le salaire des femmes, Perquy commence par dire que pour un travail exécuté indifféremment par un homme ou par une femme, le salaire minimal de la femme doit être le même que celui de l'homme.

Par contre, pour un travail spécifiquement féminin, il suffit que le salaire minimal d'une femme soit suffisant pour couvrir toute sa vie durant les besoins d'une femme vivant seule. La femme ne peut pas prétendre à un salaire familial parce que normalement elle n'a pas de charge de famille : si elle est veuve ou célibataire avec enfants à charge, ce n'est pas un état normal ; si elle est mariée son salaire n'est qu'un salaire d'appoint.

La discussion qui suit ce débat aboutit à une sorte de consensus : si le versement d'allocations familiales était rendu obligatoire «*le salaire minimum, autrefois dit familial, n'aura plus à tenir compte de l'augmentation des charges familiales*».¹⁰

⁸ Pour tout ce passage : Mrg Pottier, *La Morale Catholique et les Questions Sociales d'Aujourd'hui*, T.1., ..., Charleroi, 1920.

J.-L.Jadoulle, *La pensée de l'Abbé Pottier (1849-1923). Contribution...* UCL ; Louvain-la Neuve, 1991.

⁹ J.L.Perquy, dominicain, directeur de l'école supérieure pour travailleurs chrétiens à Heverlee, exerce une grande influence sur les œuvres sociales chrétiennes féminines.

¹⁰ Pour ce passage : *Congrès d'Economie Sociale Catholique (Liège – Xhovémont) septembre 1920*, éd. Secrétariat des Œuvres Sociales, Liège, 1921.

Au cours des années 1920, le débat sur le salaire familial cède progressivement le pas aux discussions sur l'instauration des allocations familiales¹¹.

Les organisations syndicales sont au début peu favorables à l'attribution de ces allocations familiales mais si modestes soient-elles, les travailleurs qui les perçoivent sont contents. Parmi les arguments marquant l'opposition des centrales socialistes figure l'idée que les allocations familiales menacent les revendications en vue d'un salaire minimum suffisant. La CSC est, elle aussi, hostile à une initiative patronale utilisée pour réduire le salaire minimum. Pour elle ce salaire minimum doit correspondre aux besoins d'une famille moyenne de trois enfants. Elle propose que le «salaire familial absolu» corresponde à cette famille moyenne et que des allocations familiales soient attribuées pour les enfants supplémentaires.

Après une succession de projets et propositions de loi autour de l'instauration d'un régime obligatoire d'allocations familiales, la loi du 4 Août 1930 généralisant les allocations familiales pour tous les salariés est finalement adoptée.

A partir du moment où l'idée assez vague de «charges familiales», concerne strictement la charge des enfants, comme l'exprime clairement le terme néerlandais *kinderbijslag* et que cette charge est théoriquement couverte par un «revenu de complément», le salaire minimum est devenu la rémunération d'une personne «sans charges familiales». En fait, selon la théorie du salaire familial, ce salaire minimum se confond presque avec un salaire de femme...

Les «revenus de remplacement», devenus plus tard proportionnels à la rémunération perdue remplacent donc seulement un revenu individuel d'un travailleur sans charges de famille.

Si le revenu de complément ne couvre pas réellement le coût des enfants, seuls peuvent se tirer d'affaire, ceux qui ont une rémunération supérieure à ce salaire minimum garanti individuel. Or, la grande majorité des femmes salariées perçoivent seulement ce salaire minimum.

Aujourd'hui près de 40 % d'entre elles ne disposent que d'un emploi partiel, elles n'ont même pas la garantie de pouvoir vivre seules.

De plus, les allocations familiales n'ont jamais couvert le coût réel des enfants de telle sorte qu'un salaire minimum individuel augmenté de ces allocations familiales ne permet pas d'entretenir un ménage avec enfants.

Le but que poursuivait [en termes maladroits et provocants] la revendication de *salaire minimum familial* n'a donc pas été rencontré par le droit aux allocations familiales.

De plus, les allocations familiales, séparées du contrat salarial, font dès le début l'objet de politiques étrangères à celui-ci. Ainsi en est-il de l'interférence d'une politique nataliste. Si c'est bien le salaire individuel qui est insuffisant pour élever des enfants, comment peut-on accepter que ce revenu de complément varie en fonction du rang des enfants ?

Les allocations familiales étaient-elles réellement destinées à couvrir le coût des enfants ? Dans son histoire des allocations familiales, Margo De Koster dit que les discours sur les allocations familiales se sont déplacés de la justification économique (salaire) et sociale (risque de pauvreté), celle de l'intérêt de l'enfant puis vers une conception normative de la

¹¹ Sur l'histoire de l'instauration des allocations familiales, voir Margo De Koster, *Chers enfants. Les allocations familiales en Belgique, 1921-1945*, éd. Lannoo/ACAF, Tielt, 2001.

famille s'inspirant du modèle bourgeois de la famille ayant un «chef soutien de famille» et une «épouse au foyer».¹²

§ 3. *Les allocations familiales et le «coût de l'enfant».*

Ainsi les allocations familiales se sont de plus en plus détachées de leur objectif initial qui était de compléter l'insuffisance du salaire minimum de telle sorte qu'il soit possible d'élever des enfants. Autrement dit, ces allocations auraient du couvrir le coût minimum ou coût de base des enfants. Ce qui n'a pour ainsi dire jamais été le cas.

En Europe, la prise en compte de la charge financière de l'éducation des enfants varie sensiblement de pays à pays. Les prestations familiales traduisent des philosophies sociales différentes souvent propres à la sécurité sociale de chacun des pays.

Des prestations familiales de type universel et forfaitaire auraient pour objectifs de couvrir, plus ou moins, le coût de base de l'enfant ; tandis que des prestations familiales socioprofessionnelles viseraient plutôt à compenser l'insuffisance des revenus professionnels des parents. Mais plupart des pays adoptent des solutions hybrides qui entremêlent ces types de raisonnements et la confrontation précise entre le coût de base des enfants et le taux de couverture de ce coût par les allocations familiales est rarement présenté.

Toutefois, divers ajustements des allocations familiales répondent partiellement à cette *philosophie du «coût de l'enfant»* ; ainsi en est-il des majorations en fonction de l'âge de l'enfant ou en fonction de son état physique (majorations pour enfants handicapés) ou de l'octroi de suppléments pour la rentrée scolaire...

A contrario, alors que la naissance du premier enfant est nettement plus coûteuse que celle des enfants suivants, rares sont cependant les pays qui, comme le Danemark ou le Royaume-Uni, octroient des allocations plus importantes pour ce premier enfant. Bien au contraire, souvent le premier enfant ne bénéficie pas (France) ou bénéficie de moins d'allocations familiales (Belgique).

La philosophie de la *compensation de l'insuffisance des revenus des parents*, se manifeste si des majorations d'allocations sont liées au statut social des parents (majorations pour les enfants d'invalides, de chômeurs, de pensionnés ou pour les enfants des familles monoparentales). Certains statuts sont considérés, comme prédicteurs à priori, de revenus modestes et l'octroi de majorations sur base de ces statuts permet de ne pas procéder à une enquête sur les besoins et ressources.

Certaines prestations familiales restent manifestement marquées par des préoccupations «natalistes» ; ainsi en est-il des majorations en fonction du rang ou du nombre d'enfants tout comme de la suppression ou réduction des allocations familiales pour le premier enfant.

En Belgique, l'évolution des allocations familiales a abouti à un mélange assez arbitraire de ces diverses conceptions.

¹² Margo De Koster, *op. cit.*, p.114

A leur origine, nous l'avons dit, ces allocations avaient manifestement un statut socioprofessionnel. Le débat était né au cœur des tensions salariales qui ont suivi la première guerre. Le patronat voyait dans l'instauration des allocations familiales une manière d'éviter une revendication en vue d'augmenter tous les salaires et une manière d'éviter une concurrence déloyale dans le recrutement du personnel.

Mais les initiatives patronales ne visaient pas réellement à rencontrer le «coût de l'enfant».

Il est vrai que, dans les débats des années trente, la référence au «coût de l'enfant», tel que nous l'entendons aujourd'hui, n'était guère présente alors que ce coût est déterminant lorsque les recettes et les dépenses des ménages sont presque totalement monétaires.

Aujourd'hui, par contre, la question du «coût de l'enfant» fait l'objet de recherches systématiques. Elle permet de mesurer mieux l'écart entre ce coût et les prestations familiales, autrement dit d'évaluer le taux de couverture de ces prestations. A partir d'une récente évaluation de ce coût faite en Belgique, nous pourrions établir des comparaisons pour les divers pays de l'Europe des 15. On peut établir le «*coût moyen*» d'un enfant par niveaux de revenus des parents ou, au contraire, le «*coût de base*» d'un enfant, coût estimé incontournable quel que soit le revenu des parents.

Ici, nous suivrons les estimations récemment présentées par le Gezinsbond aux Etats Généraux des Familles. Elles définissent un «*coût de base*» de l'enfant en fonction de son âge et présentent le *taux de couverture* de ce coût par les allocations familiales en fonction du *rang* de l'enfant.

Tableau n° 1

Estimation du coût minimum d'un enfant en fonction de son âge et taux de couverture par les allocations familiales en fonction du rang de l'enfant (Belgique, 2004)

| Tranches d'âge | Coût mensuel minimum de l'enfant | Rang de l'enfant | Montant mensuel des allocations familiales ordinaires | Taux de couverture par les allocations familiales |
|-----------------------|---|-------------------------|--|--|
| 0 à 5 ans | 258,12 € | 1 ^{er} rang | 75,54 € | 29,27 % |
| | | 2 ^{ème} rang | 139,78 € | 54,15 % |
| | | 3 ^{ème} rang | 208,70 € | 80,85 % |
| 6 à 11 ans | 333,61 € | 1 ^{er} rang | 88,70 € | 26,59 % |
| | | 2 ^{ème} rang | 166,02 € | 49,76 % |
| | | 3 ^{ème} rang | 234,95 € | 70,43 % |
| 12 à 17 ans | 409,09 € | 1 ^{er} rang | 101,78 € | 24,88 % |
| | | 2 ^{ème} rang | 179,88 € | 43,97 % |
| | | 3 ^{ème} rang | 248,80 € | 60,82 % |
| 18 à 24 ans | 490,84 € | 1 ^{er} rang | 103,75 € | 21,13 % |
| | | 2 ^{ème} rang | 190,77 € | 38,87 % |
| | | 3 ^{ème} rang | 259,69 € | 52,91 % |

(Source : Gezinsbond, *Mijn kind. Duur kind ?!*, Gezinsbeleid in Vlaanderen, nr 4, 2004)

Un fossé sépare le *coût minimum* d'un enfant et le montant des prestations familiales. Le taux de couverture est particulièrement faible pour les enfants des deux premiers rangs. Or -nous le verrons plus loin- plus de 80 % des familles monoparentales ont moins de trois enfants ; elles sont donc particulièrement victimes de ce faible taux de couverture.

Les autres pays membres de l'Union européenne n'ont pas un meilleur taux de couverture et cela quelle que soit la philosophie de leurs prestations familiales. Cependant, les différences entre eux sont très importantes.

Rappelons pour commencer quel est, grosso modo¹³, le montant normal des allocations familiales ordinaires pour les enfants des 1^{er} et 2^{ème} rangs dans ces anciens Etats membres.

Tableau 2. Montants (simplifiés) des allocations familiales pour les enfants de 1^{er} et 2^{ème} rangs dans les Etats membres de l'UE des 15 (en euros, par mois)

| rang/enfant | B | DK | All | Gr | Es | Fr | Ir | It | Lx | PB | At | P | Fi | S | RU |
|-------------------------|--------|--------------|-----|------|-------|------|-------|----------|-------|---------------|---------------|------------|-------|-----|----|
| 1 ^{er} enfant | 75,54 | 148 | 154 | 5,87 | 24,25 | -- | 117,6 | variable | 176,6 | 58,87 | 105,4 | max 120 | 100 | 105 | 99 |
| 2 ^{ème} enfant | 139,78 | + âgé 134 | 154 | 18 | 24,25 | 56,5 | 117,6 | variable | 209,7 | + âgé 71,4 | +âgé 112,7 | max 150 | 110,5 | 105 | 66 |

Source : MISSOC/2004

Si nous faisons l'hypothèse que le coût minimum d'un enfant de premier rang, âgé de 0 à 5 ans était dans ces divers pays le même que celui qui a été estimé par le Gezinsbond pour la Belgique, à savoir 258,12 € par mois, le *taux de couverture* de ce coût par les allocations habituellement octroyées dans ces pays pour un premier enfant s'établirait de la manière suivante.

Tableau 3. Taux de couverture des allocations familiales pour un enfant, âgé de 0 à 5 ans et de premier rang, si le *coût de base* de cet enfant était partout le même qu'en Belgique (Europe des 15, 2004)

¹³ Parce que la réglementation est trop complexe et qu'il faut opter pour le montant le plus habituel.

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|------------------------|--------|--------|--------|-------|-------|----|--------|----------|--------|--------|--------|---------------|--------|--------|--------|
| | B | DK | All | Gr | Es | Fr | Ir | It | Lx | PB | At | P | Fi | S | RU |
| 1 ^{er} enfant | 29,2 % | 55,4 % | 51,9 % | 2,2 % | 9,3 % | — | 45,5 % | variable | 68,4 % | 22,8 % | 40,8 % | max 46,4 % | 38,7 % | 40,6 % | 38,3 % |

Malgré une forte diversité, tous ces Etats, sauf le Luxembourg, octroient des allocations familiales qui couvrent moins de 60 % du coût d'un premier enfant âgé de moins de 5 ans.

Pour les femmes monoparentales, un si faible taux de couverture du coût de base d'un premier enfant entraîne, à priori, un appauvrissement auquel elles n'échapperaient que si la pension alimentaire du père, fixée à un montant suffisant et réellement versée, compensait cet appauvrissement.

Dans la majorité des pays, le montant des allocations familiales est forfaitaire ou, tout au moins, indépendant du *revenu des parents*. Toutefois, en Italie le montant de l'«allocation de foyer» est proportionnel au nombre d'enfants et inversement proportionnel au niveau des revenus des parents. En Espagne les allocations ne sont plus versées au-dessus d'un certain plafond de revenus. En Autriche, le supplément pour famille nombreuse n'est versé qu'en dessous d'un certain plafond de revenus. Au Portugal, les montants des allocations familiales sont liés à des tranches de revenus et ne sont plus versés au-delà de la 5^{ème} tranche. En France, le *Complément familial* qui, comme son nom l'indique, peut s'ajouter aux allocations familiales est attribué en dessous d'un certain plafond de revenus qui tient compte de la composition du ménage. En Irlande, un supplément au revenu familial (FIS : Family Income Supplements) est accordé aux travailleurs (minimum 19 heures de travail par semaine) ayant au moins un enfant et ne disposant que d'une rémunération inférieure à un certain plafond.

Par ailleurs, les majorations pour charges familiales, qui sont attribuées sur base d'un *statut socioprofessionnel des parents*, peuvent être considérées, elles aussi, comme une référence indirecte à l'état de besoin/ressources. Ainsi, au Danemark, il existe une majoration qui est différente selon qu'un ou les deux parents sont pensionnés. En Belgique, les allocations familiales sont majorées pour les enfants de chômeurs, d'invalides, de pensionnés... Par contre, pour le premier enfant, le montant des allocations familiales est nettement inférieur dans le régime des indépendants. Il faudrait en outre, tenir compte des majorations de certains revenus de remplacement lorsqu'il y a des charges familiales.

Plus loin, nous aborderons le cas particulier des enfants orphelins.

Toutes ces majorations s'inscrivent dans la philosophie de l'octroi d'allocations familiales pour compenser *l'insuffisance du revenu* professionnel ou social pour faire face à la charge des enfants.

Par contre, l'octroi de majorations des allocations lorsque l'enfant coûte plus cher en raison de son âge, de sa scolarité, de son mode de garde et surtout d'un handicap ou de problèmes de maladies chroniques part d'une autre philosophie, celle de *couvrir le coût de l'enfant*.

La plupart des 15 anciens Etats membres accordent des allocations majorées ou spéciales pour les enfants handicapés ou pour les enfants atteints d'une maladie chronique, ce qui signifie qu'ils tiennent compte du fait que le coût minimum de l'enfant est alors nettement plus élevé.

Mais l'adaptation des allocations familiales à l'augmentation de ce coût est observable dans d'autres mesures encore. Ainsi, divers pays octroient des majorations d'allocations par *tranches d'âge*.

Bien que le coût de l'enfant soit dégressif en fonction de *l'augmentation de son rang*, la plupart des pays, encore imprégnés de conceptions natalistes, ne tiennent pas compte de cette dégressivité, bien au contraire¹⁴.

Par ailleurs, certaines dépenses spécifiques peuvent donner lieu à des majorations. Ainsi, certains pays octroient des majorations d'allocations pour la *rentrée scolaire*.

Reste le problème des *frais d'accueil* des enfants avant l'âge scolaire et du coût de *l'encadrement parascolaire*. Ces coûts supplémentaires sont traités de manière très différente de pays à pays tant au point de vue quantitatif que qualitatif.

En Suède, au Danemark et en Finlande plus de la moitié des prestations familiales sont des prestations en nature (accueil des enfants et services).

La France et la Finlande accordent des allocations ou des subsides assez élevés aux parents qui gardent eux-mêmes leur jeune enfant à domicile ou qui financent une garde privée à domicile.

En Belgique, le FESC (Fonds des Equipements et des Services Collectifs) qui participait à la subside des institutions d'accueil et des aides familiales dépendait de la sécurité sociale. Il avait été créé (en 1971) au vu des surplus disponibles dans les caisses d'allocations familiales par suite des doubles cotisations des parents salariés qui ne perçoivent cependant qu'une fois les prestations familiales. A cette époque, il apparaissait comme juste que ces services collectifs compensent l'effort social fourni par les mères travailleuses. Cependant, le nombre de places disponibles est toujours resté insuffisant et la contribution financière des parents, bien que dépendant de leurs revenus et partiellement déductible fiscalement, est toujours restée trop élevée. Actuellement, le FESC est sur une voie de garage. Le financement de l'accueil de la petite enfance dépend de la politique sociale et familiale des Communautés et Régions. Comme l'accueil de la petite enfance n'a jamais pu s'installer de plein pied dans la sécurité sociale, il n'est pas devenu un droit social et échappe aux mécanismes de solidarité socioprofessionnelle ; il reste soumis aux aléas des orientations politiques des gouvernements successifs.

¹⁴ Remarquons toutefois que certaines études établissent une relation entre ces majorations en fonction du rang et la diminution du revenu professionnel de la mère qui est obligée de restreindre son temps de travail en fonction du nombre d'enfants. R. Renard, *Budgets et conditions de vie des familles en milieu urbain*, Centre d'Etude de la Population et de la Famille, Bruxelles, 1972.

Dans le budget d'une femme monoparentale, le prix à payer pour l'accueil d'un enfant de moins de trois ans reste excessif quelle que soit la formule de l'accueil. Actuellement le tarif officiel de la Communauté française va d'un minimum absolu de 1,94 € par jour (1,94 € x 21 jours = 40,74 € pour un mois) si les revenus mensuels du ménage se situent entre 749,23 € et 795,39 € et passent à 27,42 € par jour (27,42 € x 21 jours = 575,82 € pour un mois) si les revenus du ménage dépassent 4.888,06 € par mois. Pour un travail à temps plein payé au niveau du salaire minimum garanti, il en coûtera entre 6 et 7 € par jour, soit ± 145 € par mois ce qui représente ± 11,5 % de la rémunération de la travailleuse.

Il est politiquement inadmissible que les trois premières années de chaque enfant d'une mère travailleuse puissent être aussi coûteuses alors qu'une cotisation sociale¹⁵ part réservée de son salaire est destinée à financer les prestations familiales. Bien sûr, elle pourra déduire, jusqu'à un certain montant, le coût de cet accueil mais cela ne réduira ses impôts seulement deux ans après avoir payé la crèche ou la garderie...

Dans toute l'Europe, le nombre de places d'accueil et le coût de cet accueil posent d'insurmontables problèmes aux parents comme le soulignait encore récemment Hélène Périvier : *«La pénurie des modes de garde est généralisée : la demande de prise en charge des jeunes enfants par les parents est plus importante que l'offre de places dans tous les pays (OCDE, 2001a),¹⁶ mais les disparités entre les Etats membres sont très marquées»*.

Les pays européens tiennent-ils compte de la monoparentalité (divorce ou séparation, veuvage, célibat) dans l'attribution des allocations familiales ?

Peu nombreux sont les pays qui, comme le Danemark, l'Irlande, l'Italie et la Finlande, accordent des majorations d'allocations familiales aux parents isolés. Plus rares encore sont ceux qui, comme le Danemark, la France (API¹⁷) et l'Irlande (OPFP¹⁸) accordent une allocation spéciale au parent isolé.

En France l'API a initialement été conçue pour les mères isolées afin de leur assurer le «libre choix» entre activité professionnelle et vie au foyer. Proposée par la ministre de la santé, Simone Veil, elle a été facilement adoptée par les parlementaires. Elle sera ultérieurement fort critiquée tant par la droite qui y voit une redistribution sociale au sein de la politique familiale que par les féministes qui y voient une nouvelle manière d'écarter les femmes du marché du travail et de retarder la création d'équipements collectifs. En 2000, elle était octroyée à 12 % des familles monoparentales, soit 169.000 bénéficiaires parmi lesquels 61 % avaient moins de trente ans.

Par contre, bien que les enfants orphelins de père ou de mère fassent partie de la catégorie des enfants de familles monoparentales, ils sont rarement traités comme tels dans la littérature scientifique et la politique sociale. Partout, ils font l'objet de traitements sociaux plus favorables que ceux des autres familles monoparentales. Tous les pays ou presque octroient,

¹⁵ Elle était de 7 % pour les seules allocations familiales avant que l'on ne décide de globaliser les cotisations à prélever.

¹⁶ Hélène Périvier, «Emploi des mères et garde des jeunes enfants en Europe», dans la *Revue de l'OFCE*, juillet 2004, p.225-258 ; OCDE, *Petite enfance, grands défis : éducation et structures d'accueil*, Paris, 2001.

¹⁷ Allocation de Parent Isolé.

¹⁸ One Parent Family Payment

selon des modalités diverses non seulement une allocation ou des prestations au conjoint/cohabitant survivant mais aussi des allocations/pensions aux orphelins. Toutes ces allocations sont sensiblement supérieures aux allocations familiales ordinaires.

Tableau 4. Octroi d'allocations ou de pensions d'orphelins aux enfants survivants

| B | DK | All | Gr | Es | Fr | Ir | It | Lx | PB | At | P | Fi | S | RU |
|------------|------------------------------|---|---|---|------------------------------------|-------------------------------------|---|--------------------------|--|---|--|--|---|--------------------|
| oui | oui | oui | oui | oui | oui | oui | oui | oui | oui | oui | oui | oui | oui | oui |
| 290,2 € | 134 € + alloc. unique/ATP | en % de la pension des parents décédés | en % de la pension des parents décédés | en % de la pension des parents décédés | 106,8 € ou 79,5 € + ARRCO/AGIRC | majoration de 86,4 € ou de 428 € | en % de la pension des parents décédés | majorations forfaitaires | 223,73 € (1 parent) 315,2 à 630,39 € (2 par.) | 40% (1 parent) ou 60% (2 parents) de la pension de survie | en % de la pension de survie (1 parent) ou le double (2 parents) | 50,08 € + % de la pension (double si 2 par. décédés.) | en % pension de base + en % de la pensions proportionnelle (de chaque par. décédé) | majoration de 64 € |

Source : MISSOC 2004

Pourquoi traiter si différemment les enfants orphelins (d'un parent) et les enfants d'un parent isolé non veuf ? Seule, la référence à une idéologie moralisatrice et compatissante fournit une explication plausible. Les survivants, conjoint ou enfants, sont «victimes» d'un événement qui a échappé à leur volonté, qui s'est imposé à eux. Le soutien social aux survivants –outre le geste de commisération¹⁹. vient conforter l'idée que la structure familiale normale comporte la présence des deux parents au sein du ménage.

L'objectif n'est pas nécessairement de compenser l'absence d'un parent/gagne-pain. En Belgique, les enfants orphelins d'une mère sans activité professionnelle, qui ne contribuait donc pas aux coûts de l'éducation des enfants, bénéficient cependant des allocations d'orphelins. Dans le cas du décès du parent/pourvoyeur, le seul octroi de la pension de survie au conjoint survivant mettrait la famille survivante sur le même pied économique que les ménages de deux parents avec un seul revenu ou qu'une partie des autres types de familles monoparentales, notamment celles de mères célibataires avec enfants dont le père n'est pas

¹⁹ Les enfants orphelins héritent et ne sont donc pas nécessairement en difficulté matérielle.

connu ou reconnu et donc pas susceptible d'assumer ses responsabilités économiques dans l'éducation des enfants.

L'idéologie sociopolitique dominante semble considérer qu'il est possible, *sauf dans le cas des orphelins*, d'élever des enfants avec les revenus d'un seul parent et les allocations familiales ordinaires. Ce qui nous intéresse ici, c'est de montrer que dans le cas des orphelins, les pouvoirs politiques et sociaux considèrent que les revenus d'un seul parent ne sont pas suffisants pour élever leur(s) enfant(s), et qu'ils octroient alors des allocations familiales qui, au premier âge, couvrent plus que complètement le coût minimum de l'enfant et aux âges suivants couvrent assez largement ce coût minimum comme le montre, pour la Belgique, le tableau qui suit.

Tableau 5. Estimation du taux de couverture du coût de l'enfant par les allocations d'orphelin (Belgique, 2005)

| Tranches d'âge | Coût mensuel minimum de l'enfant | Montant mensuel des allocations d'orphelins | Suppléments d'âge (mensuels) | Taux de couverture par les allocations d'orphelins |
|----------------|----------------------------------|---|--|--|
| 0 à 5 ans | 258,12 € | 290,20 € | | 112,4 % |
| 6 à 11 ans | 333,61 € | 290,20 € | 13,16 € (1 ^{er} r) ou 26,24 € | 90,9 % ou 94,8 % |
| 12 à 17 ans | 409,09 € | 290,20 € | 20,04 € (1 ^{er} r) ou 40,10 € | 75,8 % ou 80,7 % |
| 18 à 24 ans | 490,84 € | 290,20 € | [en 2009] 22,64 € (1 ^{er} r) ou 49,99 € | 63,7 % ou 69,3 % |

Source : tableau n° 1 et Aperçu de la sécurité sociale en Belgique, 2004.

Ces allocations d'orphelins prouvent que les décideurs sociopolitiques apprécient parfaitement le coût minimum d'un enfant mais qu'ils prétendent n'en faire bénéficier qu'un nombre restreint d'allocataires. En effet, les bénéficiaires d'allocations d'orphelins représentent seulement 2,3 % de tous les bénéficiaires d'allocations familiales.

Bien sûr, la question se pose tout autrement dans le cas où les enfants sont orphelins de père et de mère mais alors il ne s'agit plus de la catégorie des «familles monoparentales». Les enfants, orphelins de père et de mère, ne pourraient certes pas vivre avec les seules allocations d'orphelins mais ils seront probablement accueillis dans leur famille ou dans une institution et ils auront hérité, s'il y a lieu, des biens et assurances de leurs défunts parents.

Cette confrontation entre les taux de couverture du coût de l'enfant par les allocations familiales ordinaires et par les allocations d'orphelins fait apparaître des disparités qui ne reposent ni sur les revenus des parents, ni sur le coût réel minimum de l'enfant, ni sur la monoparentalité ou la biparentalité.

Elle invite à recommander que le *coût minimum de l'enfant* soit uniformément couvert par les allocations familiales de telle sorte que la charge économique de leur éducation ne soit pas discriminante pour le(s) parent(s) en fonction de leurs situations socio-économique ou familiale.

Bien que la plupart des Etats européens déclarent ne plus mener aujourd'hui de politique nataliste par le biais des allocations familiales, plusieurs d'entre eux ont encore toujours des mesures qui relèvent spécifiquement d'une telle politique comme le sont les allocations d'un montant progressif en fonction du rang de l'enfant (Belgique) ou d'un montant différent en fonction du nombre d'enfants (Italie) ou l'attribution d'une allocation spécifique pour famille nombreuse (Suède) ou, a contrario, le refus de payer des allocations familiales pour le premier enfant (France).

Toutes les mesures cherchant à stimuler l'accroissement du nombre d'enfants, se montrent indifférentes aux difficultés économiques des ménages qui accueillent un premier enfant, ménages généralement assez jeunes, avec des rémunérations de début de carrière. Or précisément, c'est le premier enfant qui coûte le plus cher puisqu'il nécessite l'achat de l'ensemble du premier équipement durable : berceau et petit lit, literie, maxi cosy, chaise, parc, table à langer, bain, petit pot, carry cot, poussette, chaise d'auto, biberons, chauffe-biberons, vêtements ..., ensemble d'articles dont le montant dépasse de loin celui de l'allocation de naissance. C'est l'arrivée du premier enfant qui provoque généralement un premier raz-de-marée dans le budget d'un ménage, ce dont se préoccupent fort peu les mesures natalistes évoquées ci-dessus. Et, comme nous l'avons dit, la majorité des familles monoparentales n'a qu'un seul enfant à charge. Les familles monoparentales ont, en moyenne, moins d'enfants que les autres configurations familiales.

En 1997, les parents vivant en couple avaient en moyenne 1,92 enfant et les *familles* monoparentales 1,57.²⁰ Selon les travaux du CBGS²¹ qui utilise le Registre National, en 2000, le nombre d'enfants chez les *femmes* monoparentales se répartissait, selon les Régions, de la manière suivante :

Tableau 6. Le nombre d'enfants des femmes monoparentales, ventilation par Régions. (Belgique, 2000)

| Femmes monoparentales | Région fl. | Région w. | Région br. | Belgique |
|------------------------------|------------|-----------|------------|----------|
| 1 enfant | 61,9 | 61,2 | 60,4 | 61,4 |
| 2 enfants | 27,9 | 27,4 | 27,1 | 27,6 |
| 3 enfants | 7,7 | 8,4 | 8,7 | 8,1 |
| 4 enfants et + | 2,5 | 2,9 | 3,9 | 2,8 |

²⁰ Source : Panel socioéconomique, UFSIA, 1997.

²¹ W. Van Dongen et E. Lodewijckx, *Les parents isolés en Belgique. Tableaux...et graphiques. Registre national, 1990,1995,2000* [Note de travail], Centrum voor Bevolkings-en Gezinsstudie, Bruxelles, juillet, 2003.

| | | | | |
|--------------|------------|------------|------------|------------|
| <i>Total</i> | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>100</i> |
|--------------|------------|------------|------------|------------|

Source : W. Van Dongen et E. Lodewijckx, *Les parents isolés en Belgique*, voir note n°19.

Comme les majorations en fonction du rang se sont montrées incapables de relever ou sauvegarder le taux de natalité, leur maintien a seulement permis de réduire progressivement la part des allocations familiales dans l'ensemble des prestations de sécurité sociale. En effet, les enfants des rangs trois et suivants, auxquels sont attribuées les allocations familiales les plus élevées, représentent seulement quelque 13 % de l'ensemble des enfants bénéficiaires (régime général) alors que plus de 56 % des familles attributaires n'ont qu'un enfant ou n'ont plus qu'un enfant à charge. Ainsi les allocations plus généreuses sont versées de moins en moins fréquemment tandis que les allocations les moins favorables sont versées à la grande majorité des familles.

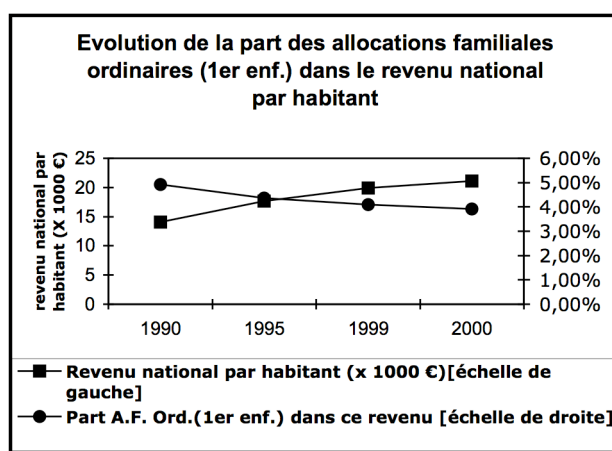
Après avoir constaté que le montant des allocations familiales ordinaires couvrait beaucoup moins le coût du premier enfant, et montré que la majorité des femmes monoparentales avaient à leur charge un seul enfant, nous pouvons en déduire que les responsabilités familiales des femmes monoparentales sont ainsi très mal couvertes.

Par contre, la part de l'apport des allocations familiales dans le revenu disponible est d'autant plus importante que les revenus du ménage sont modestes. Ce qui signifie qu'un relèvement de ce transfert aurait un impact très important pour les femmes monoparentales.

Malheureusement, il faut rappeler qu'au fil des années, cette part s'est dégradée par suite de la diminution constante du rapport entre les allocations familiales et le revenu national par habitant. Le graphique qui suit représente cette dégradation pour les allocations familiales ordinaires de l'enfant de 1^{er} rang. En effet, il s'avère qu'au cours de la dernière décennie, la part de ces allocations dans le revenu national par tête s'est dégradée, passant de plus de 5% à moins de 4%.

Graphique 1.

Dix ans de dégradation des allocations familiales [Belgique, 1990-2000]



Source : SPFSS, Annuaire statistiques.

Cette évolution n'est pas propre aux allocations familiales, elle est le reflet de la dégradation générale des prestations sociales par rapport au revenu national. Celles-ci sont passées de 18,48 % du R.N. en 1990 à 17,74 % de ce R.N. en 2000 ²² par suite des diverses mesures ayant eu pour effet de décrocher partiellement l'indexation des prestations par rapport au coût de la vie (sauts d'index, lissage, création de l'index-santé...).

Mais cette dégradation n'est pas linéaire. Dans certains pays elle est plus marquée pour les prestations familiales, dans d'autres au contraire, les prestations familiales sont un peu plus préservées. Ces différences se marquent dans la part qu'occupent les prestations familiales dans l'ensemble des prestations sociales.

Ainsi, au Royaume-Uni, bien qu'au cours des dix dernières années (1992-2002), la part des prestations familiales dans l'ensemble des prestations sociales ait diminué et que le rapport entre les prestations familiales et le P.I.B. se soit également dégradé, malgré tout, les prestations familiales (espèces + nature), mesurées en référence au P.I.B., y sont encore plus élevées que dans des pays comme la Belgique, Grèce, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal....

Ci-dessous, dans un premier tableau, nous montrons comment s'établit en 2001, dans chacun des 15 Etats membres, le rapport entre les prestations familiales et le P.I.B. Dans un second tableau, nous montrons l'évolution de la part des prestations familiales dans l'ensemble des prestations sociales, au cours des années récentes.

Tableau 7. Les prestations familiales en % du P.I.B. dans l'UE/15 [2001]

| | B | DK | All | Gr | Es | Fr | Ir | It | Lx | PB | At | P | Fi | S | RU |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|---|-----|-----|-----|
| en % du P.I.B | 2,1 | 3,7 | 3 | 1,9 | 0,4 | 2,8 | 1,8 | 0,9 | 3,3 | 1,1 | 2,9 | 1 | 3,3 | 3,4 | 2,3 |

Source : La protection sociale en Europe, 2001, Commission..., Emploi & affaires sociales, 2002, p.59

Tableau 8. Evolution de la part (en %) des prestations familiales dans l'ensemble des prestations sociales [1992-2002] dans l'UE/15

| | B | DK | All | Gr | Es | Fr | Ir | It | Lx | PB | At | P | Fi | S | RU |
|------|------------|------|------|----------|-----|------------|------|-----|------|------------|-------------|------------|-------------|------------|------------|
| 1992 | 8,7 | 11,8 | 8,2 | 8 | 1,9 | 9,7 | 11,3 | 3,3 | 10,8 | 5 | 10,8 | 6,2 | 12,9 | 11,3 | 8,7 |
| 2002 | <u>8,5</u> | 13,4 | 10,7 | <u>7</u> | 2,6 | <u>9,3</u> | 19 | 3,9 | 16,7 | <u>4,5</u> | <u>10,5</u> | <u>4,8</u> | <u>11,7</u> | <u>9,7</u> | <u>6,7</u> |

Source : Eurostat, ESSPROS database, p.93

²² Source : Annuaire statistique de la Sécurité sociale, SPFSS, Bruxelles.

On observe ainsi que 9 des 15 Etats membres de l'Union européenne ont réduit la part des prestations familiales dans l'ensemble de leurs prestations sociales.

Mais les prestations familiales doivent être rapportées au nombre d'enfants «éligibles». Et selon le rapport sur la protection sociale de 2001, les dépenses en prestations familiales *par enfant* par rapport au P.I.B. seraient plus élevées dans la grande majorité de ces pays qu'au début de la décennie, ce qui ne semble pas le cas pour la Belgique, les Pays-Bas, la Suède.

Pour terminer ce passage, revenons à la part des allocations familiales dans les revenus du ménage. Selon les données de 1997 du Panel Socio-économique de l'UFSIA, les *familles* monoparentales disposaient d'un revenu global mensuel moyen de 1550 euros alors que les *couples* avec enfants disposaient en moyenne d'un revenu mensuel moyen de 2540 euros et les *familles recomposées* d'un revenu mensuel moyen de 2840 euros. Si on ne tient compte que des seuls revenus du travail professionnel, on obtient les mêmes écarts : les *familles* monoparentales disposaient en moyenne de 1140 euros par mois, les *couples* avec enfants de 2170 euros par mois et les *familles recomposées* de 2350 euros par mois. Le CSB (Centrum voor Sociaal Beleid) a également calculé la part des allocations familiales dans le revenu des *familles* monoparentales ayant deux enfants à charge. En 2003, cette part représentait 14,5 % du revenu brut si le parent isolé avait un emploi au salaire minimum garanti, 25,7% s'il disposait d'allocations de chômage ou d'indemnités d'invalidité et 27,3 % s'il disposait seulement de l'aide sociale.²³

Des allocations familiales notoirement insuffisantes pour couvrir le coût de ces enfants alors qu'elles représentent une part si importante des revenus modestes indiquent à suffisance que les familles monoparentales, et à fortiori les femmes monoparentales, vivent le plus souvent au seuil de la pauvreté.

C'est pourquoi la *Plateforme pour les Familles Monoparentales*, qui ne souhaite pas que l'on adopte des mesures «ciblées» sur les seules familles monoparentales, demande des mesures politiques générales destinées à tous les ménages avec enfants mais qui, indirectement, auraient un impact plus important pour les femmes monoparentales. Dans cette perspective, elle demande au moins d'aligner les allocations familiales et les déductions fiscales pour les enfants du premier rang sur celles des enfants du deuxième rang.²⁴ Les Etats Généraux des Familles se prononcent dans le même sens.

§ 3 les créances alimentaires : responsabilité civile ou responsabilité sociale ?

Nous avons analysé deux des principales raisons de l'insuffisance des revenus des femmes monoparentales : le niveau trop bas du salaire minimum garanti et la faiblesse du taux de couverture du coût de l'éducation des enfants par les allocations familiales ordinaires surtout pour les enfants des premiers rangs.

²³ Note de travail du CSB, présentée en juin 2003, au groupe de travail «Plateforme pour les familles monoparentales», p.72, 111 et 113

²⁴ Le financement de cette mesure pose de réels problèmes en ce qui concerne le régime des indépendants.

Ici, nous analysons le troisième facteur de l'insuffisance de ces revenus avec la problématique des créances alimentaires. En cas de divorce, les parents sont tenus de partager la responsabilité financière de l'éducation de leurs enfants au prorata de leurs revenus. La fixation du montant à payer par le parent débiteur est laissée à l'appréciation du juge. Mais comme il n'y a pas de méthode de calcul uniformisée, la fixation de ces créances est variable selon les tribunaux, voire selon les juges. En moyenne, les montants fixés sont plutôt faibles et tiennent trop peu compte de l'évolution du coût de la vie, de la croissance des dépenses liées à l'avancement en âge des enfants et des modifications des revenus des parents. En outre, dans un nombre de cas non négligeable, le suivi de ces décisions judiciaires est aléatoire (non versement, versements incomplets, versements irréguliers, modification unilatérale du partage de la «garde»...) et crée une insuffisance ou une instabilité des revenus du parent créancier d'aliments pour ses enfants.

La relation entre le niveau des créances alimentaires et la régularité de leur versement à la créancière n'a été analysé que de manière indirecte. Il n'y a aucune raison de tenir compte de l'état de besoin des ayants-droit pour en garantir l'application. Cependant malgré cela, le loi belge actuelle, toujours complexe et restrictive fait cette référence pour l'octroi d'avances sur les pensions dues et limite les montants ainsi octroyés.

Les travaux scientifiques qui mettent en relation le «risque de pauvreté» du débiteur d'aliments et le montant des pensions alimentaires à verser pour les enfants appuient cette vision des choses qui n'est pas posée dans le cas des parents vivant sous le même toit. Ainsi, les résultats de l'étude réalisée par le CSB pour la *Plateforme pour les familles monoparentales* se préoccupent plus du risque de pauvreté du débiteur d'aliments que de celui de la créancière. Ils présentent la différence de risques de pauvreté en cas de versement ou de non versement des pensions alimentaires.

En 1997, la pensions alimentaire moyenne pour tous les ménages (tous les types de pensions, pas seulement celles dues pour les enfants en cas de divorce) qui y ont droit aurait été de 260 € par mois. Elle représenterait pour les créanciers qui la perçoivent ± 14 % de leur revenu disponible. Pour tous ces ménages ayants-droit, le risque de pauvreté avant pension alimentaire serait de 11,4 % et tomberait à 5 % après réception de celle-ci. Pour les seules familles monoparentales ayants-droit ce risque de pauvreté passerait de 4,9 % avant versement à 0 % après versement.

Par ailleurs, on remarque que les familles monoparentales les plus pauvres sont plus souvent identifiées comme n'ayant pas droit à une pension alimentaire et sont plus souvent victimes de non application du droit lorsqu'il leur est reconnu. Il semble que, dans la pratique, un certain nombre de femmes monoparentales ne réclament pas de pension alimentaire pour leurs enfants soit par peur des représailles de la part de leur ex-conjoint soit par suite d'un processus d'exclusion sociale qui entraîne le non recours au droit.

Cette obligation alimentaire est une matière qui, dans tous les pays de l'Union européenne, relève de leur code civil. En 1990, dans son étude d'ensemble sur les famille monoparentales, l'OCDE reconnaissait que dans les pays passés en revue, le droit privé n'avait pas réussi à exiger du parent non gardien plus qu'une faible contribution pour l'entretien d'un enfant

laissé au parent qui en a la garde.²⁵ Cette constatation faite dans des termes feutrés voile la collusion informelle qui existe entre les pouvoirs politiques ou judiciaires et les débiteurs d'aliments. Le montant des créances alimentaires établies par la justice sont non seulement très modestes mais ces créances demeurent souvent non payées, payées partiellement ou payées irrégulièrement. Cette situation perdure dans tous les pays de l'Union européenne.

Certains pays ont compensé leur incapacité à faire appliquer leurs propres principes de code civil et le déficit de leur pouvoir judiciaire en «socialisant» cet aspect financier de la responsabilité parentale qui est traditionnellement imputée au père.²⁶

Actuellement, Danemark fait une avance forfaitaire de 118,6 € par mois correspondant à une pension alimentaire «normale».

L'Allemagne dispose d'une loi sur l'avance des pensions alimentaires en vertu de laquelle elle attribue une allocation forfaitaire (164 € dans les anciens *Länder* et 145 € dans les nouveaux *Länder*) qui reste acquise aux enfants jusqu'à l'âge de 12 ans mais pendant une durée de 6 ans au maximum si l'autre parent ne verse pas de pension.

La France verse à titre d'avance l'Allocation de Soutien Familial (ASF) qu'elle récupère théoriquement auprès du parent débiteur. Mais ce pays a largement intégré l'idée que, dans la majorité des cas, le débiteur d'aliments était dans l'incapacité économique et sociale de s'acquitter de son obligation. Il oublie de se demander comment il s'en acquittait avant la séparation ou le divorce et comment il se fait que la mère restée seule avec les enfants soit obligée de se débrouiller pour les entretenir...En 2000, l'ASF était versée à 593.000 bénéficiaires pour un montant moyen de 118 € par mois...

Le Luxembourg opère les avances et récupérations par l'intermédiaire d'un Fonds national de solidarité.

La Finlande octroie une allocation alimentaire forfaitaire (118,15 € par mois) si le deuxième parent n'est pas connu ou reconnu ou si le parent débiteur n'exécute pas ses obligations.

La Suède prévoit également une allocation forfaitaire (130 € par mois) s'il n'y a pas de deuxième parent ou pas de pension à récupérer.

Le Royaume-Uni a confié à une Agence (*Child Support Agency*) le soin de verser une petite avance (56 € par mois) à certains parents qui relèvent de l'un ou l'autre régime d'assistance.

En Belgique, les premières propositions de loi (1974) visant à régler le cas des créances non payées avaient envisagé de charger l'ONAFS (Office national des allocations familiales des travailleurs salariés) de procéder à l'avance et à la récupération des avances dues. Aujourd'hui cette piste est abandonnée. Il existe toutefois des dispositions qui, indirectement, mettent à charge de la protection sociale la rente alimentaire due par un parent. En effet, la réglementation du chômage permet de porter l'allocation d'un chômeur isolé du montant «isolé» au montant «avec charge de famille», ce qui représente une différence assez sensible

²⁵ OCDE, Les familles monoparentales. Les enjeux économiques, Paris, 1990, p.107-108.

²⁶ Nous renvoyons au passage de notre étude qui compare la «socialisation» des responsabilités imputées au père et la «non-socialisation» des responsabilités imputées à la mère.

qui peut dépasser la pension réellement due. De même, dans la pratique, le Minimex (aujourd'hui : Revenu d'Intégration Sociale) de l'isolé est majoré lorsqu'il est débiteur d'une pension alimentaire.²⁷ Depuis 2004, le Ministère des Finances a mis sur pied un service des créances alimentaires (SECAL) qui peut récupérer des pensions alimentaires dues et, depuis octobre 2005, pourrait dans certaines circonstances faire des avances sur les pensions alimentaires dues. L'évaluation du fonctionnement du SECAL permettra de mieux connaître cette réalité.

Si ces dispositions sont compréhensibles du point de vue social, elles sont néanmoins fort contestables du point de vue des responsabilités parentales. On ne peut pas admettre que l'Etat se montre incapable de faire respecter à tous moments de la vie familiale (aussi bien pendant la vie commune qu'après la rupture de celle-ci) les obligations des parents vis-à-vis de leurs enfants et qu'en cas de défaillance de ces responsabilités, défaillance presque toujours paternelle, il soit disposé à assumer la responsabilité financière de ces pères. Il encourage ainsi les pères «défaillants» à attendre l'intervention d'un service de l'Etat, ou à se reposer sur l'Etat ou sur la protection sociale pour que soient assumées leurs responsabilités économiques dans l'éducation des enfants, tandis que les mères qui, le plus souvent, assument concrètement la charge de travail et de soin de l'éducation des enfants sont obligées se débrouiller et se débrouillent toutes seules pour assumer cette part de la responsabilité parentale.

Comment les pouvoirs publics réagiraient-ils si, en cas de divorce, les deux parents se soustrayaient simultanément à leurs obligations parentales? Il convient donc de stigmatiser toutes ces pratiques publiques et sociales qui non seulement constituent des «pièges à la responsabilité paternelle» mais contribuent aussi à transformer le divorce en un «risque social» au même titre que le chômage ou que l'invalidité. Or en cas du divorce, il n'y a pas «perte involontaire du revenu professionnel» mais bien une nouvelle répartition des revenus familiaux qui réduit partiellement le niveau de vie de chacun des ménages séparés. Autrement dit, la séparation physique des membres de la famille fait perdre à celle-ci les économies d'échelle qu'elle avait réalisées par la vie en commun.

Enfin, rappelons qu'une des hypothèses soulevées dans cette recherche –mais non encore avérée- à propos de la violence que subissent les femmes monoparentales est précisément à mettre en corrélation cette violence avec la question de l'obligation alimentaire : soit que les hommes qui étaient violents avant la séparation continuent à manifester cette violence à propos de leurs obligations alimentaires, soit que cette violence découle explicitement du refus de l'assumer.

De toutes manières, en n'instaurant pas un système automatique, obligatoire et généralisé de versement des pensions alimentaires, l'Etat se rend indirectement complice de l'entretien de cette forme de violence subie par les femmes.

Conclusions

²⁷ Toutes ces pensions alimentaires sont, en outre, largement (80 % du montant) déductibles fiscalement •

Pour conclure, nous résumons les principales constatations de notre recherche en nous référant aux trois sources de revenus des femmes monoparentales, les revenus professionnels et leurs revenus de remplacement, les revenus des allocations familiales, les revenus des créances alimentaires.

En ce qui concerne les revenus professionnels et leurs revenus de remplacement, nous avons montré, à partir de l'histoire, que le salaire minimum garanti avait été défini comme un salaire pour une personne isolée sans charges familiales, en supposant que ces charges familiales seraient couvertes par les allocations familiales. Ce salaire minimum garanti est devenu nettement insuffisant pour assurer un niveau de vie décent à une personne isolée : par suite de mécanismes institutionnels (indexations freinées, loi et accords tenant compte de la compétitivité des entreprises) et de marché (taux de chômage élevé...) il se dégrade par rapport au niveau de vie général. Les revenus de remplacement subissent en outre une dégradation propre. Les femmes en général et les femmes monoparentales en particulier sont surreprésentées parmi les travailleurs à salaire minimum garanti ou à bas salaires. Par ce seul fait elles sont majoritaires dans la catégorie des «travailleurs pauvres».

En ce qui concerne les allocations familiales, nous avons montré qu'elles n'ont jamais réellement couvert le «coût de l'enfant» particulièrement pour les enfants des deux premiers rangs et surtout du premier rang. Or les femmes monoparentales ont le plus souvent un ou deux enfants. On peut donc dire que le coût de l'éducation des enfants est moins bien couvert encore pour cette catégorie de familles. Le relèvement des allocations familiales des enfants des deux premiers rangs (particulièrement celles des enfants de 1^{er} rang) permettrait à ces ménages et notamment aux femmes monoparentales de ne pas s'appauvrir d'autant plus que leurs enfants sont peu nombreux. Pour les familles à bas revenus et avec des enfants peu nombreux, le relèvement des allocations familiales est plus intéressant et plus sécurisant que les formes de déductions fiscales pour enfants à charge.

En ce qui concerne les créances alimentaires, nous ne disposons toujours pas de travaux permettant d'avoir une vue claire sur l'impact de l'obligation alimentaire, responsabilité civile du père, dans l'appauvrissement des femmes monoparentales. Des évaluations sur les montants attribués par les juges, le rapport entre ces montants et les revenus antérieurs du ménage et puis les revenus actuels de la mère, ainsi que l'exécution de cette obligation y compris les déductions fiscales qu'elle procure au débiteur sont toujours nécessaires. La réforme actuelle reste toujours insuffisante et l'évolution des conditions de divorce et de partage des responsabilités parentales risquent d'induire encore plus d'incertitudes et d'inégalités dans un partage des charges financières de l'éducation des enfants qui soit proportionnel à la capacité financière de chacun des parents.

