



**RUPTURES ET DISCONTINUITES
DE LA VIE FAMILIALE**

Note N°1

Veuvage, séparations et isolement du père ou de la mère

Adoptée par le HCF lors de sa séance du 8 juillet 2010

SOMMAIRE

<u>CHAPITRE I - LES FAITS GENERATEURS DE L'ISOLEMENT DES PARENTS ET LES AIDES SPECIFIQUES S'Y RAPPORTANT</u>	p. 7
Section I – Le décès du ou des parents	p. 7
<u>Sous section I - Effectifs et caractéristiques des parents dont le conjoint/compagnon est décédé et des enfants orphelins</u>	
I-Effectifs	p. 7
A) Effectifs des décès	
B) Les orphelins	
C) Un risque variable selon la CSP des parents	
II- Principales caractéristiques des veufs et veuves	p. 10
A) Une population très féminisée	
B) Une population plus âgée que les autres foyers monoparentaux	
C) La moitié vivent encore seuls au bout de 4 à 5 ans après le décès de l'autre parent	
D) Le lieu de vie des orphelins	
<u>Sous section II - La prise en compte du décès</u>	
I -Les dispositifs immédiats	p. 11
A) Le capital décès	
B) L'actualisation de la base ressources pour le calcul des prestations	
C) Le traitement fiscal au titre de l'année du décès	
D) La garantie du maintien dans les lieux	
II - Deux aides temporaires : l'allocation de parent isolé et l'assurance veuvage	p. 17
A) L'API	
B) L'assurance veuvage	
III-Les aides pérennes	p. 20
A) L'annulation des dettes notamment en accession à la propriété	
B) Les pensions et rentes	
C) Le RMI/RSA	
D) L'allocation de soutien familial (ASF)	
E) Les mesures fiscales	
Section II – Les séparations	p. 26
I- Effectifs et caractéristiques	p. 26
A) Effectifs	
B) Caractéristiques des parents et enfants	
II-Divorces, résidence de l'enfant et pensions alimentaires	p. 29
A) Caractéristiques des divorces	
B) « L'après divorce »	
C) Les aides proposées en cas de divorce	

III- Les séparations de couples non mariés	p. 39
A) La fréquence de l'intervention judiciaire au moment de la séparation	
B) En cas de recours au juge	
IV- Les autres dispositifs en cas de divorce ou de séparation de parents pacsés ou concubins	p. 42
A) La fiscalité	
B) Les prestations familiales	
C) Les aides pour la prévention, le traitement des conflits et l'information des parents	
Section III - La naissance d'un enfant « sans vie en couple »	p. 52
I - Effectifs et caractéristiques de ces familles	p. 52
A) Effectifs	
B) Caractéristiques	
C) Les aides	
<u>CHAPITRE II - LES FOYERS MONOPARENTAUX ET LES AIDES TRANSVERSALES DONT ILS PEUVENT BENEFICIER</u>	p. 54
Section I - Définition, effectifs et caractéristiques	p. 54
I - Définition	p. 54
II- Effectifs et répartition géographique	p. 54
A) Le dénombrement des foyers monoparentaux et de leurs enfants	
B) Des effectifs en forte croissance	
C) De fortes variations régionales	
III - Caractéristiques des foyers monoparentaux	p. 56
A) Les causes de la monoparentalité	
B) Les caractéristiques des foyers monoparentaux	
C) Durée de l'isolement, remise en couple ou relations amoureuses	
Section II - Conditions et niveau de vie des foyers monoparentaux	p. 63
I - Conditions de vie	p. 63
II - Le revenu initial des familles monoparentales	p. 65
A) Niveau global et structure du revenu initial	
B) Les revenus d'activité	
C) Niveau de vie des foyers monoparentaux après transferts fiscaux et sociaux	
III - La pauvreté des familles parentales	p. 71
Section III - Les aides publiques accordées aux foyers monoparentaux quel que soit le fait générateur de l'isolement	p. 74
I- La prise en compte de la situation d'isolement pour le calcul des prestations légales	p. 74
A) L'actualisation des ressources	
B) Les prestations familiales de droit commun	

II- Les mesures fiscales	p. 77
A) L'actualisation des ressources pour la détermination des impôts	
B) Le calcul de l'impôt sur le revenu	
C) La taxe d'habitation	
III - L'allocation de parent isolé, le revenu minimum d'insertion, la prime pour l'emploi et le revenu de solidarité active	p. 81
A) Principaux éléments sur chacune des prestations	
B) Le nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques	
C) API-RMI - RSA et insertion professionnelle	
D) Les dépenses d'API, de RMI et de RSA et le bilan des transferts socio-fiscaux avec l'instauration du RSA	
E) L'Impact du RSA sur le taux de pauvreté	
IV- Une prestation spécifique : l'allocation de soutien familial	p. 96
A) Les conditions de versement, la subsidiarité et le montant de l'allocation	
B) Les effectifs des allocataires de l'ASF, faits générateurs et calendrier	
C) Les caractéristiques des bénéficiaires de l'ASF	
D) L'action des caisses d'allocations familiales	
E) Les dépenses au titre de l'ASF	
V- Problèmes de gestion et de fraude	p. 110
A) La lourdeur de la gestion des prestations versées aux familles monoparentales	
B) La fraude à l'isolement : un taux de fraude qui ne remet pas en cause l'existence de prestations accordées sous condition d'isolement	
VI - Logement et services	p. 108
A) Le logement	
B) Les services aux foyers monoparentaux	

Section IV– Comparaisons internationales

I. la fréquence des situations d'isolement	p.120
II. Les niveaux de vie relatifs	p.120
III. La générosité des politiques publiques	p.122

CHAPITRE III - LES RECOMPOSITIONS FAMILIALES

I - Les (re)mises en couple des familles monoparentales	p. 123
A) Les remariages	
B) Le nombre d'enfants concernés	
II - La prise en compte de la recomposition familiale	p. 125
A) Le statut du beau parent et les droits des tiers	
B) L'incidence de la (re)mise en couple	

ANNEXES

Annexe 1 : Données complémentaires sur les divorces	p.130
Annexe 2 : Composition des revenus annuels moyens avant impôt de quelques configurations familiales	p.131
Annexe 3 : Les bourses	p.132
Annexe 4 : La médiation familiale : historique et exemples étrangers	p.137
Annexe 5 : Suppléments de revenu disponible, niveau de vie et transferts avant et après RSA selon le type de foyer monoparental	p.139
Annexe 6 : La définition du débiteur « hors d'état » de faire face à son obligation alimentaire	p.144
Annexe 7 : Le travail social dans les Caisses d'allocations familiales	p. 145
Annexe 8 : Deux exemples de Caf qui mobilisent leurs travailleurs sociaux sur des cibles précises	p. 147
Annexe 9 : Les foyers monoparentaux et le logement	p.150

PREAMBULE

L'isolement du parent en charge d'enfants est lié à différents faits générateurs. Chacun d'entre eux a ses spécificités et des aides propres ont été mises en place pour les familles qui y sont confrontées (Chapitre I).

Des facteurs communs de problématique peuvent néanmoins être mis en évidence. On les analyse au Chapitre II autour du concept de monoparentalité.

Les comparaisons internationales concernant les politiques publiques relatives à l'isolement des parents sont intégrées à la section IV du Chapitre II. Cette analyse sera approfondie ultérieurement dans le cadre d'une note plus générale sur les comparaisons internationales.

Les recompositions familiales sont étudiées au Chapitre III.

*
* *

Dans cette note, l'âge des enfants à charge sera, dans la mesure du possible, celui de 20 ans qui est celui de l'âge limite de versement de l'allocation de soutien familial¹. Il pourra être fait référence aux limites d'âges de 18 ans ou 25 ans en fonction des sources statistiques disponibles.

Pour désigner un parent vivant seul avec un ou plusieurs enfants, il est plus cohérent de parler de foyers monoparentaux que de familles monoparentales. En effet, le plus souvent, l'autre parent (majoritairement le père) fait bien partie de sa famille et assume sa fonction parentale, que ce soit en termes affectifs, éducatifs ou financiers. Le terme de « famille monoparentale » sera néanmoins parfois utilisé dans cette note lorsqu'il est repris d'écrits déjà existants.

¹ Mois précédant les 20 ans de l'enfant, donc 19 ans révolus

CHAPITRE I
LES FAITS GENERATEURS DE L'ISOLEMENT DES PARENTS ET LES AIDES SPECIFIQUES S'Y RAPPORTANT

Pour avoir une juste appréciation des situations de monoparentalité et de leur diversité, il est utile d'indiquer que 75,4% des enfants de moins de 18 ans vivent avec leur père et leur mère, 16,4% vivent en foyer monoparental, 5,8% vivent en famille recomposée avec un beau-parent et 2,4% vivent chez un tiers, en habitat mobile ou en institution².

SECTION I
LE DECES DU OU DES PARENTS

Le décès peut frapper un parent marié ou un concubin/partenaire du PACS (sous-section I).
 - le veuvage au sens strict de l'Insee ne couvre que les personnes mariées dont le conjoint est décédé et qui ne sont pas remariées ;
 - au-delà du veuvage ainsi défini, nombre de parents qui ont perdu un époux forment ultérieurement un nouveau couple ; d'autres décèdent dans un couple non marié.

Le décès est pris en compte par des dispositifs immédiats, des aides temporaires et des aides pérennes (Sous-section II).

SOUS SECTION I
EFFECTIFS ET CARACTERISTIQUES DES PARENTS DONT LE CONJOINT/COMPAGNON EST DECEDE ET DES ENFANTS ORPHELINS

I. EFFECTIFS

A) Effectif des décès

Pour l'année 2006, 42 000 décès concerneraient des familles où le parent survivant a moins de 60 ans et a au moins un enfant de moins de vingt ans à charge.

Cette estimation est fragile³.

Plus des trois quarts (79%) concerneraient des couples mariés et moins d'un quart des couples non mariés (concubins/partenaires d'un PACS)⁴.

2 INSEE – Chardon O – Vivas E – Les familles recomposées entre familles traditionnelles et familles monoparentales – octobre 2009 – au 1er janvier 2006 – France métropolitaine - Combinaison du recensement de la population 2006 et des enquêtes emploi de 2004 à 2006 – Le recensement qui a tendance à surestimer le nombre de foyers monoparentaux indique que 18% des enfants vivant en famille de moins de 20 ans vivraient dans une famille monoparentale en 2006 (métropole et Dom)

3 Réalisée à partir des données de l'état civil de l'INSEE, sachant que tous les veufs et veuves n'ont pas des enfants mais que tous les parents qui décèdent ne sont pas mariés et donc pas considérés comme veufs au sens de l'Insee

4 Chiffre établi pour les veufs de moins de 55 ans à partir de INSEE – enquête étude de l'histoire familiale, 1999 exploitée par Delaunay-Berdaï I.

B) Les orphelins

L'INED estime qu'au 1^{er} janvier 2008, on compterait au minimum 270 000 orphelins de père et/ou de mère de moins de 20 ans⁵ vivant en ménages ordinaires, hors institutions :

- 164 000 orphelins de père avec une mère vivante
- 85 000 orphelins de mère avec un père vivant
- 17 000 orphelins de père et de mère.

Cet effectif est en nette diminution⁶. La baisse est liée à la chute de la mortalité précoce (celle qui affecte des familles ayant des enfants à charge) et à la diminution relative des familles nombreuses plus exposées au risque de décès d'un parent que les familles de taille plus réduite. Il y a en effet une corrélation entre la taille de la famille et sa catégorie socioprofessionnelle d'une part et entre la catégorie socioprofessionnelle et l'âge moyen du décès (voir D ci-après).

1) Les orphelins de père et de mère.

a) Le nombre

On peut estimer qu'il y aurait, en 2008, 17 000 orphelins de père et de mère (contre 23 000 à 27 000 en 1999 selon les sources). Il s'agit ici des orphelins vivant en « ménages ordinaires »⁷, donc hors foyers de l'aide sociale à l'enfance notamment.

b) La comparaison avec le nombre d'allocations de soutien familial (ASF)

Cet effectif est très supérieur au nombre – 3800- d'ASF à taux plein⁸.

Près du quart de ces orphelins sont accueillis par les services de l'aide sociale à l'enfance et ne bénéficient donc pas de l'ASF (24% selon la Drees⁹) mais ne vivent pas dans des ménages ordinaires, seuls comptabilisés par l'enquête ERCV.

Ainsi, le nombre d'orphelins de père et de mère bénéficiant de l'ASF paraît très faible au regard de l'estimation de l'INED (moins d'un sur quatre).

Cet écart appelle des travaux complémentaires.

2) Les orphelins de père ou de mère

On estime à 250 000 le nombre d'orphelins de père ou de mère (hors orphelins de père et de mère) vivant dans des « ménages ordinaires ». A la même date, les CAF attribuent 210 000 ASF pour des orphelins de père ou de mère.

5 A partir de l'enquête ERCV (enquête sur les revenus et les conditions de vie) 2004 actualisée à 2008 compte tenu d'une diminution de 12% en 4 ans de la probabilité de décéder entre 30 et 50 ans. L'enquête histoire familiale de 1999 conduit à un nombre d'orphelins de moins de 20 ans plus élevé : 434 000 orphelins contre 332 000 si l'on ramène les données de ERCV 2004 à 1999.

6 Population et Société N°396, « Trois pour cent des moins de 21 ans sont orphelins en France » - décembre 2003 (moins de 20 ans = 19 ans révolus)

7 Un « ménage ordinaire », au sens du recensement de la population de l'INSEE, désigne l'ensemble des personnes qui partagent la même résidence principale sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté (en cas de cohabitation, par exemple). Les personnes vivant dans des habitations mobiles (y compris les mariniers et les sans-abri) ou résidant en collectivité (foyers de l'ASE, foyers de travailleurs, maisons de retraite, résidences universitaires, maisons de détention...) sont considérées comme vivant « hors ménages ordinaires ».

8 Cnaf – Prestations légales au 31 décembre 2008 – Métropole et Dom

9 Etudes et résultats N°668 – Perdre un enfant pendant l'enfance – Drees, octobre 2008

Ce chiffre est cohérent avec l'estimation précitée si on tient compte du fait :

- qu'un nombre significatif de veufs reprennent une vie en couple (dans ce cas, l'ASF est supprimée).
- que certains veufs vivant seuls ne demandent pas l'ASF faute de savoir qu'ils y ont droit (mais cette situation devrait a priori être rare puisque l'attribution de l'ASF dans ce cas n'est assujettie à aucune condition).

Tous ces enfants ne vivent pas dans des foyers monoparentaux

C) Un risque variable selon la CSP des parents

1) Des risques de décès variant fortement selon la catégorie socioprofessionnelle des parents

A 35 ans, l'espérance de vie d'un homme cadre est de 46 ans contre 39 ans pour un ouvrier ; elle est de 50 ans pour une femme cadre contre 47 ans pour une ouvrière.

Les différences de mortalité selon la catégorie socioprofessionnelle sont plus importantes pour les hommes (7 ans) que pour les femmes (3 ans). De plus, elles s'accroissent chez les hommes alors qu'elles restent stables chez les femmes.

Les conditions de travail et les modes de vie expliquent largement ces écarts¹⁰.

2) Les risques de devenir orphelin avant l'âge de 20 ans

Parmi les orphelins de moins de 20 ans, on observe une surreprésentation des enfants dont les pères ou mères étaient inactifs au plan professionnel, ouvriers et employés pour les pères¹¹.

Perdre un parent avant 20 ans « concerne davantage les enfants d'origine sociale modeste (9,8% d'orphelins de père parmi les enfants d'ouvriers contre 5,1% parmi les enfants de cadres) ».

Proportion d'orphelins selon la catégorie socioprofessionnelle du parent décédé

	Orphelins	
	de mère	de père
Au foyer, inactifs	4,8	11,7
Ouvriers	3,0	9,8
Employés	1,6	8,6
Professions intermédiaires	2,1	5,2
Cadres	1,3	5,1

Source : Drees – Etudes et résultats N°668 – 2008

Sur la base de l'enquête histoire familiale – Insee-Ined, 1999

Les orphelins sont plus souvent issus d'une fratrie nombreuse¹² : pour 45% d'entre eux, contre 33% de l'ensemble des adultes, les orphelins sont issus de fratries de cinq enfants et plus (y compris les demi-frères et demi-sœurs)¹³.

10 Insee Première n°1025– Les différences sociales de mortalité : en augmentation chez les hommes, stables chez les femmes, juin 2005

11 Drees – Etudes et résultats N°668 – Perdre un parent pendant l'enfance : quels effets sur le parcours scolaire, professionnel, familial et sur la santé à l'âge adulte ? – octobre 2008

12 Drees – Etudes et résultats N°668 – Perdre un parent pendant l'enfance : quels effets sur le parcours scolaire, professionnel, familial et sur la santé à l'âge adulte ? – octobre 2008 ; page 1

II -PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES VEUFES ET VEUFES

A) Une population très féminisée

Huit personnes veuves sur dix sont des femmes¹⁴.

On ne connaît pas le chiffre homologue pour les parents qui étaient concubins ou engagés dans un PACS au moment du décès de l'autre parent mais on peut faire l'hypothèse que le taux de féminisation de 80% est du même ordre.

B) Une population plus âgée que les autres foyers monoparentaux

En cas de veuvage, parents et enfants sont en moyenne plus âgés que dans les autres foyers monoparentaux¹⁵. Pour les 42 000 veuvages survenant avant 60 ans, on a la répartition suivante : moins de 1% pour des veufs de moins de 30 ans ; 57% entre 30 et 55 ans et 42% entre 55 et 60 ans.

C) La moitié des parents vivent encore seuls 4 à 5 ans après le décès de l'autre parent

Par un décès	Ancienneté de constitution de la famille monoparentale (*)		
	Médiane	Premier quartile	Dernier quartile
Le parent vivait en union libre			
Le parent était marié	4 ans	2 ans	9 ans
	5 ans	3 ans	10 ans

(*) L'ancienneté est calculée à partir de l'événement ayant constitué la famille monoparentale. Il ne s'agit pas de durées moyennes mais de l'ancienneté mesurée de façon rétrospective parmi les familles monoparentales au moment de l'enquête.

Source : enquête Etude de l'histoire familiale INSEE/INED – 1999 in Etudes et résultats N°218 – février 2003 – Les familles monoparentales : des caractéristiques liées à leur histoire matrimoniale

L'étude est un peu ancienne et le taux comme le calendrier de remise en couple peuvent avoir évolué.

D) Le lieu de vie des orphelins

85% des orphelins de père et 62% des orphelins de mère passent leur enfance avec le parent survivant. 16% des orphelins de mère et 10% des orphelins de père ont passé une partie de leur enfance avec leur parent survivant et un beau-parent.

Près du tiers des orphelins de mère ont vécu plus ou moins longtemps avec d'autres membres de la famille, en particulier leurs grands-parents.

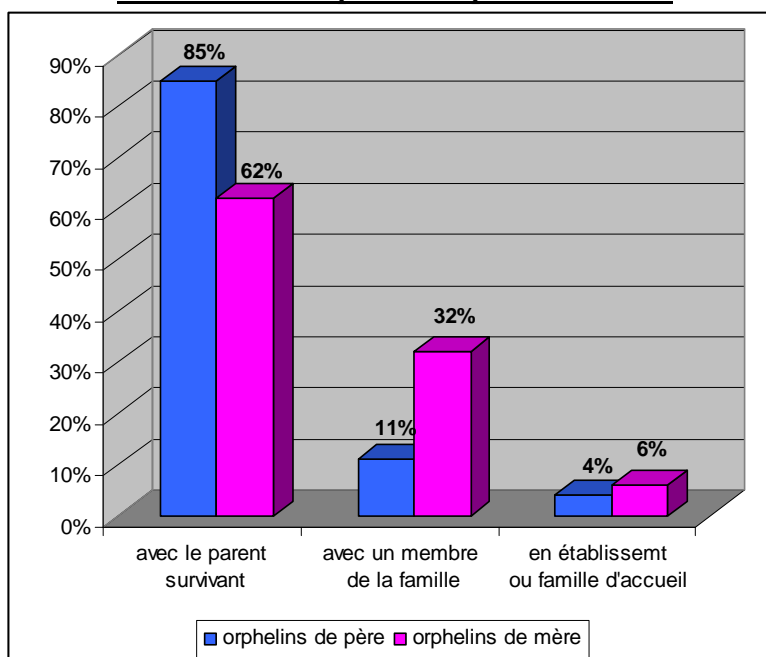
L'accueil en établissement collectif ne concerne qu'une minorité des orphelins de mère (6%) et des orphelins de père (4%). Par contre, 24% des orphelins de père et de mère ont été dans cette situation.

13 Trois facteurs jouent : l'effet de génération (qui concerne l'ensemble des adultes interrogés) car ils appartiennent à des générations où le nombre d'enfants était plus élevé qu'actuellement ; leur origine sociale modeste ; la recomposition familiale fréquente.

14 Delaunay-Berdai I. – Le veuvage précoce en France in Histoires de familles et histoires familiales, les cahiers de l'INED, 2005

15 Eydoux A, Letablier M.T. – Les familles monoparentales en France – CERC – rapport de recherche N°36 – juin 2007

Lieu de vie des orphelins de père ou de mère



Source : graphique réalisé par le secrétariat du HCF à partir de Etudes et résultats N°668
Perdre un parent pendant l'enfance – Drees, octobre 2008

SOUS SECTION II LA PRISE EN COMPTE DU DECES

On analyse les dispositifs selon leur calendrier de mise en œuvre : certains interviennent dès le décès ; d'autres apportent une aide temporaire ; d'autres enfin sont pérennes.

Par ailleurs la prise en compte du décès diffère selon le statut juridique du couple au moment du décès.

I - LES DISPOSITIFS IMMEDIATS

A- Le capital décès

1) Dans les régimes de sécurité sociale

a) Condition d'ouverture du droit

Le salarié décédé doit justifier de conditions minimales d'activité antérieure¹⁶ : avoir cotisé sur 60 fois le SMIC horaire (ou effectué 60 heures de travail salarié ou assimilé) pendant un mois civil ou 30 jours consécutifs ou encore avoir cotisé sur 120 fois le SMIC horaire (ou effectué 120 heures de travail salarié ou assimilé) pendant trois mois civils ou de date à date¹⁷.

¹⁶ Pôle emploi verse au conjoint d'un demandeur d'emploi décédé percevant l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) une allocation décès égale à 120 fois le montant journalier brut de l'allocation, + 45 fois le montant brut journalier par enfant à charge.

¹⁷ Les droits sont également ouverts lors du décès d'un assuré percevant une allocation de chômage ou une allocation de conversion, indemnisé au titre de l'assurance maladie, de l'assurance maternité, ou de l'incapacité

b) Les bénéficiaires

- Les bénéficiaires prioritaires sont les personnes qui étaient, au jour du décès, à la charge effective et totale du décédé ; par ordre de priorité : le conjoint (même séparé), le partenaire d'un Pacs, les enfants, les ascendants¹⁸.

- Si le concubin survivant vivait sous le même toit que le défunt et était à sa charge effective et totale, il bénéficie du capital décès¹⁹ si aucun bénéficiaire prioritaire ne s'est fait connaître dans un délai d'un mois. Si aucune autre priorité n'est invoquée dans le délai d'un mois, le capital est ensuite attribué, par ordre de préférence : « au conjoint survivant non séparé de droit ou de fait, au partenaire auquel le défunt était lié par un Pacs ou, à défaut, aux descendants, et dans le cas où le « de cujus » ne laisse ni conjoint survivant, ni partenaire d'un Pacs, ni descendants, aux ascendants »²⁰. Les concubins ne figurent donc pas dans les bénéficiaires non prioritaires.

c) Le montant

- Trois mois du salaire brut sous plafond dans le régime général, avec un minimum de 1% du plafond annuel de la sécurité sociale (soit 346 €) et un maximum de 8 650€.

2) Dans les fonctions publiques.

Les ayants droit de tout fonctionnaire décédé avant l'âge de soixante ans et se trouvant en activité au moment du décès ont droit au paiement d'un capital décès (versé en une fois) égal au dernier traitement annuel d'activité (excluant les primes attachées à l'exercice de la fonction) majoré de 3% du traitement brut calculé à l'indice 555 par enfant à charge soit 920€/enfant²¹.

Le capital décès moyen est de 22 131 € pour les agents relevant de l'IRCANTEC (hors titulaires de la fonction publique)²²

Après 60 ans, le capital décès est de trois mois du salaire brut (dans la limite du plafond de la sécurité sociale).

3) Le statut du capital décès

Le capital décès ne supporte pas de cotisations sociales, de CSG et de CRDS. Il ne rentre pas dans l'actif successoral. Il n'est pas imposable et n'est pas pris en compte dans la base ressources pour le calcul des prestations sous condition de ressources.

temporaire d'accident du travail ou encore titulaire d'une pension d'invalidité, d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle correspondant à une incapacité permanente d'au moins des 2/3.

18 article R 361-3 du code de la sécurité sociale

19 Mémento pratique Social – Francis Lefebvre – 2009 - &6045 – (Cass.soc 17-2-1988 n°85-17.043) mais aucune mention explicite n'est faite vis-à-vis du concubin dans le code de la sécurité sociale

20 article L 361-4 du code de la sécurité sociale

21 Au 1er octobre 2009 : 4,6072 €/point * 555 points * 3% = 76,7€ x12 mois

22 Ministère des finances – Direction du Budget – 6BSI - 2009

4) En prévoyance collective

a) La couverture du risque décès n'est pas généralisée

Globalement, le taux d'équipement des entreprises en couverture prévoyance est de 77% en 2010 (contre 70% en 2004). Toutes les entreprises de plus de 500 salariés sont couvertes mais seulement 69% des entreprises de 10 à 20 salariés.

Dans 69% des contrats le décès fait partie de la couverture collective²³.

b) Elle est très largement financée par l'entreprise

Dans la convention collective des cadres, la cotisation est intégralement à la charge de l'employeur.

Le taux de participation de l'entreprise pour les autres catégories de salariés se situe vraisemblablement à un niveau très élevé²⁴. Dans 70% des cas, les cotisations sont prises en charge à la fois par l'entreprise et le salarié²⁵.

c) Sa diffusion est encouragée par un statut social et fiscal favorable

c1) Les cotisations des employeurs aux régimes de prévoyance sont exonérées

- de cotisations sociales (sauf CSG/CRDS et taxe de 8% sur les cotisations de prévoyance collective) ;
- d'impôt sur les sociétés.

c2) La totalité de la cotisation est déductible du revenu imposable pour les salariés dans la limite d'un plafond

Le plafond est de 2423 € annuel, montant majoré de 3% du revenu annuel brut ; la cotisation déductible ne peut excéder 8 308 €²⁶.

d) Les personnes couvertes

d1) Les bénéficiaires d'un capital décès

Ce sont en priorité la ou les personnes désignées lors de l'affiliation. A défaut de désignation, les bénéficiaires sont, par ordre de priorité : le conjoint survivant (marié ou pacsé) non divorcé²⁷, les enfants, les père et mère, les autres héritiers.

d2) Le taux de couverture est élevé et augmente régulièrement

D'après l'enquête du Credoc pour le CTIP menée en 2009, 63 % des salariés du secteur privé déclarent être assurés au titre du décès, que ce soit sous la forme d'un capital ou de rentes pour le conjoint ou les enfants²⁸.

23 FFSA – Assurance de personnes : le taux d'équipement des entreprises en 2010 (mis en ligne sur le site de la FFSA le 06/05/2010)

24 CTIP, FFSA, autres

25 25 FFSA – Assurance de personnes : le taux d'équipement des entreprises en 2010 (mis en ligne sur le site de la FFSA le 06/05/2010)

26 3% de 8 fois la valeur du plafond annuel de sécurité sociale (34 620 € au 1/1/2010)

27 Certains assureurs placent également le concubin en tête des priorités, mais ce n'est pas systématique.

28 CTIP - CREDOC - Garanties et services : les attentes des salariés et des entreprises – mai 2009

d3) Le taux de couverture varie notamment selon la catégorie de salariés et la taille de l'entreprise.

- Les cadres bénéficient d'une couverture obligatoire en prévoyance (article 7 CCN des cadres du 14 mars 1947), à la charge de l'employeur, financée par une cotisation de 1,5% du salaire sous PSS ; le risque décès doit mobiliser la moitié de cette cotisation.

- Les non-cadres bénéficient souvent d'une couverture, notamment dans le cadre d'accords collectifs. Mais elle est fréquemment de moindre niveau.

- Seulement 4% des PME interrogées ne proposent aucune garantie de prévoyance à leurs salariés²⁹. Le taux de la couverture par la prévoyance en cas de décès est passé de 77% des PME en 2003 à 83% en 2009 : 71% couvrant tous les salariés et 12% n'en couvrant qu'une partie.

Parmi les entreprises de moins de 10 salariés, 10% ne proposent aucune couverture de prévoyance à leurs salariés (contre 16% en 2007).

d4) Autres caractéristiques

- Certains contrats prévoient une condition d'ancienneté dans l'entreprise, qui ne peut excéder 12 mois. Sous réserve de cette condition d'ancienneté, les salariés en CDD sont couverts.

A la sortie de l'entreprise, les anciens salariés demandeurs d'emploi couverts par l'assurance chômage bénéficient d'un maintien des garanties pour une durée maximale égale à la durée du dernier contrat de travail du salarié dans l'entreprise, dans la limite de neuf mois. L'ancien salarié continue donc à bénéficier des garanties sous réserve de cotiser dans les proportions et conditions applicables aux salariés toujours en place.

Un système de mutualisation peut toutefois être mis en place dans l'entreprise pour dispenser les anciens salariés devenus chômeurs de devoir cotiser.

- Le versement d'un capital aux ayants-droits est la formule la plus usitée et le versement d'une rente est plus rare.

- Les salariés interrogés sont 17% à ignorer s'ils sont couverts par la prévoyance en cas de décès. Ils en ignorent encore plus les modalités (19% ne savent pas s'ils bénéficient d'un capital pour les ayants droits, 26% ignorent si leur conjoint bénéficiera d'une rente, 31% ignorent s'ils bénéficieront d'une rente éducation pour leurs enfants)³⁰.

e) Le niveau de la couverture : une aide souvent importante

- Les contrats collectifs de prévoyance comprennent presque toujours une garantie décès avec un capital, généralement déterminé en fonction de la rémunération du salarié décédé (et qui peut par exemple représenter une à trois années de salaire selon les contrats - voir encadré ci-après).

Ces garanties décès se mettent en place au niveau d'une branche ou d'une entreprise. Le montant du capital décès varie le plus souvent en fonction de la situation familiale (avec des

29 Comprenant au moins une des quatre couvertures suivantes : IJ en cas d'incapacité de travail, couverture en cas de décès, rente en cas d'invalidité, épargne retraite

30 CTIP - CREDOC - Garanties et services : les attentes des salariés et des entreprises – mai 2009

majorations pour enfants à charge)³¹. Etabli au prorata du salaire antérieur du salarié décédé, il est généralement plus avantageux pour les cadres que pour les non cadres.

Capital décès versé dans le cadre de la prévoyance collective : quelques exemples

PRO-BTP

- pour les ouvriers mariés : selon les options, de 130 à 450% du salaire brut annuel + 33% à 40% de majoration par enfant
- pour les cadres mariés : selon les options, de 350 à 450 % du salaire brut annuel et 40% de majoration par enfant

Montants de capital décès proposés par Malakoff-Médéric

- non cadres : de 100 à 335% du salaire brut annuel et de 60 % à 250% de majorations familiales
- cadres : de 100% à 400% du salaire brut annuel et de 100 à 560% de majorations familiales

Convention collective du commerce de détail à prédominance alimentaire : 75% du salaire brut annuel pour un couple et majoration de 25% par enfant à charge

- Dans des cas plus rares, les contrats prévoient des rentes (pour le survivant et/ou les enfants). Elles seront étudiées infra sous la rubrique des aides pérennes.

f) Les sommes mobilisées sont importantes

- Le total des cotisations en contrats collectifs au titre du risque décès est de 2,2 Md€³² pour les institutions de prévoyance et de 1,9 Md€³³ pour les sociétés s'assurance.

- Le total des prestations (capitales et rentes) versées par les régimes de prévoyance collective est de 3,3 Md€ en 2007³⁴.

On ne connaît pas la part de ces prestations bénéficiant à des familles ayant des enfants à charge.

3) Dans les autres secteurs professionnels

a) Les fonctions publiques

Il n'y a pas de système collectif obligatoire de protection autre que le capital décès étudié ci-dessus et les pensions de réversion et pensions temporaires d'orphelin étudiées ci-dessous au III.

Toutefois, l'article 26 du décret du 19 septembre 2007 relatif à la participation de l'État et de ses établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs personnels prévoit que seuls pourront être référencés, et ouvrir droit à ce titre à une participation de l'Etat, les organismes proposant dans leurs contrats une « garantie relative à

31 Ce capital est parfois accompagné de garanties annexes : garantie obsèques, capital doublé en cas de décès accidentel, etc. En outre, l'invalidité absolue et définitive peut donner lieu au versement du capital décès par anticipation.

32 Source : rapport annuel 2008 du CTIP

33 Source : FFSA.

34 Source : Les comptes de la protection sociale en 2007, Document de travail n°134, DREES, mai 2009. Ce montant correspond aux prestations du risque survie.

la couverture du risque lié au décès [prévoyant] le versement d'un capital en cas de décès correspondant au minimum à 70 % du traitement indiciaire brut annuel ».

b) Les non-salariés non agricoles

77% ont souscrit un « contrat Madelin »³⁵. On ne connaît pas le nombre des contrats prévoyant une garantie décès.

4) En assurance individuelle

A côté des garanties offertes par la prévoyance collective, des contrats individuels peuvent fournir une aide importante en cas de décès :

- Les contrats d'assurance en cas de décès prévoient le versement d'un capital au bénéficiaire désigné : 17 millions de contrats en 2008, pour 2,7 Md€ de cotisations et 1,1 Md€ de prestations³⁶.
- Les contrats d'obsèques permettent de mieux assumer les frais de l'enterrement.
- Les contrats Garantie Accidents de la Vie (GAV) sont des contrats familiaux couvrant le souscripteur, son conjoint ou son concubin jusqu'à l'âge de 65 ans et leurs enfants fiscalement à charge. Ils permettent d'être assisté ou indemnisé à la suite d'un accident. On compte 3 millions de contrats en cours et 5 millions de personnes assurées en 2008.

B- L'actualisation de la base ressources pour le calcul des prestations

Au décès, on neutralise les revenus de la personne décédée et on recalcule les prestations familiales et de logement. Cette neutralisation conduit :

- à des ouvertures de droit (lorsque les ressources après neutralisation passent au dessous des plafonds d'exclusion des prestations) ;
- à l'augmentation des aides au logement.

Ce dispositif est analysé de façon plus approfondie au chapitre II.

C - Le traitement fiscal au titre de l'année du décès

Pour les ménages mariés ou partenaires d'un PACS on établit pour l'imposition des couples l'année qui suit le décès deux déclarations :

- la première pour les revenus du ménage pour la période comprise entre le 1^{er} janvier et la date du décès,
- la seconde au nom du survivant pour ses ressources propres de la date du décès jusqu'au 31 décembre.

D- La garantie du maintien dans les lieux

a) Pour les veufs

Le maintien dans les lieux du conjoint survivant et des enfants mineurs jusqu'à leur majorité est garanti.

³⁵ Depuis la loi du 11 février 1994, les travailleurs non salariés non agricoles peuvent bénéficier de compléments de pensions de retraite et de garanties de prévoyance personnelle. Leurs cotisations sont déductibles des bénéfices imposables.

³⁶ Source : FFSA..

En cas de propriété du logement, l'époux survivant peut continuer à habiter sa résidence principale gratuitement pendant un an après le décès (droit temporaire au logement) puis il peut prétendre à un droit viager d'occupation pendant toute sa vie.

b) Pour les couples non mariés

- Le maintien dans les lieux du survivant et des enfants mineurs jusqu'à leur majorité, est garanti en cas de décès du partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS)³⁷. Ce droit au maintien est applicable à condition que le locataire remplisse toutes ses obligations locatives et occupe son logement de façon continue.

- Lors du décès du locataire, le contrat de location peut être transféré au concubin notoire qui vivait avec lui depuis au moins un an à la date du décès³⁸.

- En cas de propriété de tout ou partie du logement par la personne décédée :

* Depuis janvier 2007, le partenaire pacsé survivant a, de plein droit, pendant une année la jouissance gratuite du logement ainsi que du mobilier compris dans la succession.

* Le concubin n'a pas de droit au logement mais un testament peut lui accorder un droit d'usage et d'habitation ou d'usufruit si le legs n'excède pas la quotité disponible³⁹.

II- DEUX AIDES TEMPORAIRES : L'ALLOCATION DE PARENT ISOLE ET L'ASSURANCE VEUVAGE

A- L'API

Pour les veufs qui ont un enfant à charge, elle est accordée, sous condition de ressources, pendant un an après le décès ou jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant.

Elle était servie au 31/12/2008 à 1 827 parents dont le conjoint/compagnon était décédé (dont 41% avec un enfant de moins de trois ans)⁴⁰.

Le taux de perception de l'API est faible (de l'ordre de 3% des parents dont le conjoint/compagnon est décédé). Ce taux s'explique par la forte participation du survivant au marché du travail et/ou par la détention de revenus non professionnels, facteurs qui situent son revenu total au dessus du plafond d'attribution de l'API.

Ses mécanismes sont étudiés au chapitre II. La prestation est désormais intégrée dans le RSA majoré.

37 Dans les logements soumis à la loi de 1948, pour les titulaires d'un bail loi de 1989 et dans les logements HLM. Ce droit au maintien dans les lieux s'applique également aux ascendants et aux personnes handicapées lorsqu'ils vivaient de façon effective avec le locataire depuis plus d'un an.

38 (article 14 de la loi du 6 juillet 1989), mais cette disposition ne peut être invoquée par le concubin qui vivait avec un locataire protégé par la loi du 1er septembre 1948 (situation désormais marginale).

39 Notaires et Familles – Le Mag – Edition 2010, page 15

40 Cnaf – Les prestations familiales au 31 décembre 2008 – Métropole et Dom

B - L'ASSURANCE VEUVAGE

Mise en place en 1981, l'assurance veuvage visait à apporter une aide temporaire aux veufs et veuves de moins de 55 ans, dans l'attente de leur (re)prise d'emploi ou de la perception d'une pension de réversion. L'obligation d'avoir ou d'avoir eu un enfant à charge a été supprimée depuis le 1er janvier 2001.

1) Le dispositif

- Le conjoint survivant peut bénéficier d'une assurance veuvage si l'assuré décédé a été affilié à l'assurance vieillesse pendant au moins trois mois au cours des 12 mois précédant le décès.

- Il doit remplir plusieurs conditions :

* n'avoir pas atteint l'âge requis pour la liquidation d'une pension de réversion⁴¹;

* ne pas être remarié, ne pas être pacsé et ne pas vivre en concubinage ;

* disposer de ressources personnelles inférieures à 3,75 fois le montant maximum de l'allocation (soit 2.119,23 € par trimestre en avril 2009). Lorsque les ressources ajoutées à l'allocation⁴² dépassent ce plafond, l'allocation est réduite à due concurrence. Une rémunération tirée d'une activité professionnelle ou d'un stage de formation commencé après le bénéfice de l'assurance veuvage peut être cumulée en totalité avec l'allocation pendant trois mois. Pendant les neuf mois suivants, seule la moitié de cette rémunération entre dans les ressources prises en compte pour le calcul de l'allocation.

* résider en France, dans un pays de l'espace économique européen ou un pays ayant signé une convention de sécurité sociale avec la France.

- L'allocation est versée pendant une durée maximale de deux ans. Les droits à l'assurance veuvage sont étudiés en priorité par rapport à ceux à l'API.

- Le montant plafond est de 565,13 € (avril 2009). Le montant moyen de l'allocation est de 478 €.

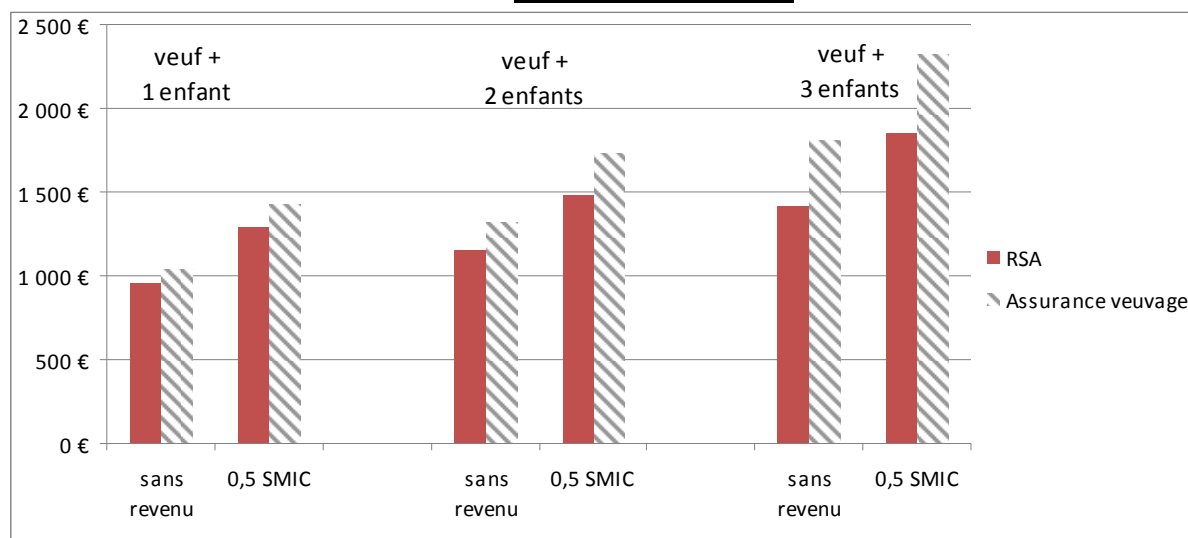
- L'assurance veuvage procure un revenu souvent supérieur au RSA.

* c'est le cas lorsque le RSA n'est pas majoré :

41 Avoir moins de 55 ans si le décès a eu lieu avant le 1er juillet 2005, moins de 52 ans si le décès a eu lieu entre le 1er juillet 2005 et le 30 juin 2007, moins de 51 ans si le décès a eu lieu entre le 1er juillet 2007 et le 31 décembre 2008, moins de 55 ans si le décès a eu lieu à compter du 1er janvier 2009.

42 Les ressources prises en compte sont notamment les revenus professionnels et assimilés ainsi que les avantages en nature mais les prestations familiales et les aides au logement ne sont pas intégrées dans ces ressources.

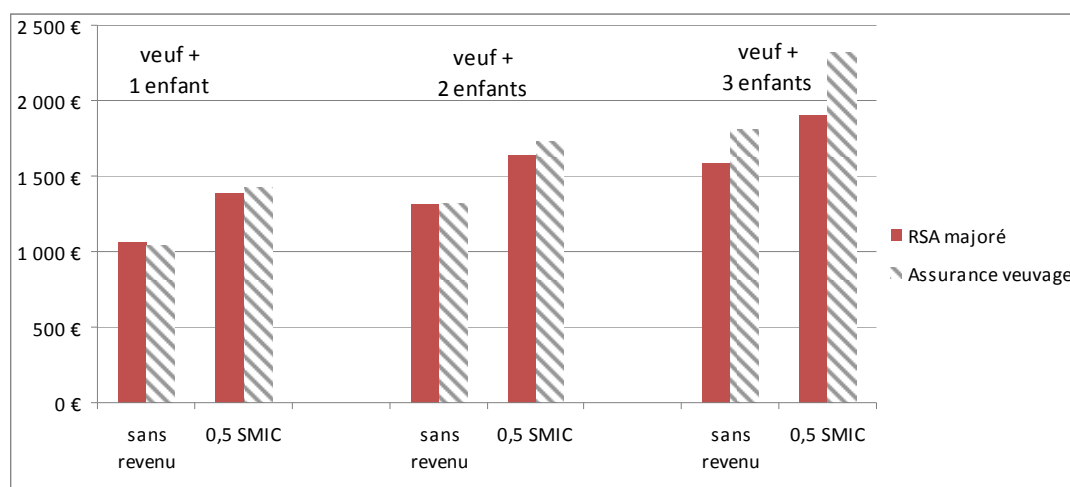
Comparaison des revenus pour un veuf percevant le RSA (non majoré) et l'allocation veuvage



Source HCF. Revenus considérés : RSA ou allocation veuvage, aide au logement (pour un locataire au plafond en zone II), allocations familiales, ARS, complément familial, PPE.

*pour les configurations familiales étudiées ci-dessous, l'écart est marginal avec le RSA majoré sauf pour les veufs avec trois enfants :

Comparaison des revenus pour un veuf percevant le RSA (majoré) et l'allocation veuvage



Source HCF. Revenus considérés : RSA ou allocation veuvage, aide au logement (pour un locataire au plafond en zone II), allocations familiales, ARS, complément familial, PPE.

2) Les effectifs

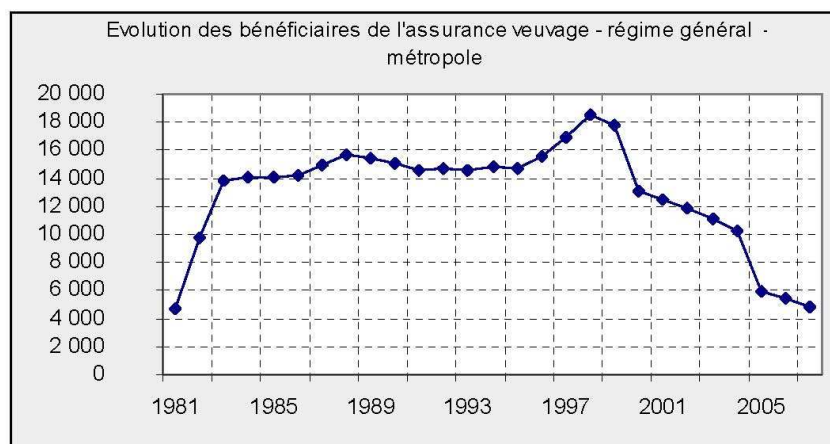
- Fin 2008, on comptait 4 536 bénéficiaires de l'assurance veuvage. 97% sont des femmes. L'âge moyen est de 44,3 ans en 2008.

- 9,3% ont moins de 35 ans
- 12,5% ont de 35 à 39 ans
- 24,4% ont de 40 à 44 ans
- 39,9% ont de 45 à 49 ans
- 13,9% ont de 50 à 54 ans⁴³.

43 Avant la réforme de 2005, 77% avaient entre 45 et 55 ans

Les effectifs de bénéficiaires avaient beaucoup baissé depuis la réforme de 2004 qui supprimait progressivement la condition d'âge pour l'accès aux pensions de réversion du régime général. La LFSS pour 2009 ayant mis fin à cette réforme, les effectifs remontent désormais. Un effectif de 15 000 allocataires est prévu pour 2010.

Plus d'un quart des allocataires résidaient à l'étranger au 31/12/2009. Ces conjoints survivants peuvent avoir quitté la France au décès de leur conjoint ou n'y avoir jamais résidé.



Source CNAV

L'obligation d'avoir un enfant à charge ayant été supprimée en 2001, la présence d'enfant au foyer de l'allocataire n'est plus enregistrée. Aucune statistique n'est donc disponible sur la proportion de bénéficiaires de l'assurance veuvage avec des enfants, et encore moins sur l'âge de ces derniers.

3) les dépenses

La dépense prévue pour 2010 est de 90 M€.

4) Dans l'état actuel du droit, le régime de l'assurance veuvage est supprimé au 31/12/2010.

Les allocataires « potentiels » de l'assurance veuvage seraient donc pour l'essentiel éligibles au revenu de solidarité active (RSA), avec un revenu garanti souvent inférieur à celui de l'assurance veuvage.

III- LES AIDES PERENNES

A - L'annulation des dettes notamment en accession à la propriété

- La couverture est quasiment généralisée : bien que ce ne soit pas une obligation légale, en France, les banques exigent toujours pour un prêt immobilier la couverture des risques décès - invalidité - incapacité⁴⁴.

44 Deux systèmes de calcul des cotisations existent:

- soit sur le capital initial : la cotisation est unique et identique sur toute la durée du crédit et représente entre 0,18% et 0,45% du montant du prêt suivant les établissements ;

- L'assurance peut prévoir l'annulation totale ou partielle de la dette en fonction du choix initial des conjoints. Les garanties liées à l'engagement de chaque intéressé dans le remboursement du prêt pouvant représenter des pourcentages divers, chaque personne peut être assurée de 0 à 100%.

- L'annulation de tout ou partie des dettes d'accession à la propriété dans le cas de décès soulage les ménages à hauteur de la mensualité, nette de l'aide au logement que le ménage monoparental aurait éventuellement perçue.

- Le nombre de décès chez les accédants ayant des enfants à charge n'est pas connu.

- A partir du moment où le couple pacsé ou en concubinage a acheté la propriété en commun et a contracté une assurance prévoyant la couverture en cas de décès, l'annulation de la dette est la même que pour les conjoints qui étaient mariés.

B - Les pensions et rentes

1) Les pensions de réversion et rentes versées dans le champ du régime général de sécurité sociale

a) Au titre de la sécurité sociale

a1) Les conditions d'ouverture des pensions de réversion

Les pensions de réversion sont peu fréquentes en raison :

- d'une condition d'âge rigoureuse : la pension n'est accordée qu'à partir du 55^{ème} anniversaire du survivant, ce qui élimine nombre des veufs ayant encore des enfants à charge de moins de vingt ans (âge limite des prestations familiales) qui sont seuls étudiés dans cette note ;
- de la condition de mariage : il n'y a donc pas de pension en cas de concubinage ou de PACS ;
- de la condition de revenus : la pension n'est accordée que si les revenus du parent survivant sont inférieurs à 18 428 € par an (soit 2080 Smic horaires).

a2) Les droits des conjoints⁴⁵

- La pension de réversion est ouverte au conjoint survivant même s'il est remarié. Elle est, le cas échéant, partagée avec d'autres conjoints antérieurs de la personne décédée.

a3) Le taux de la pension

Le taux de la pension est de 54% et la pension est le cas échéant portée au minimum de 263 € (au 1^{er} janvier 2009) lorsqu'elle correspond à 15 ans de durée d'assurance (au dessous de 15 ans, le minimum est proratisé).

La majoration de 11% instituée dans le PLFSS 2009 (qui porte le taux de 54 à 60%) n'est accordée que pour les personnes âgées de 65 ans et plus sans que le total mensuel des

- soit sur le capital restant du : le taux augmente chaque année en fonction de l'âge de l'assuré (entre 0,50% et 0,70% du montant du prêt suivant les établissements) mais il s'applique sur le capital restant dû.

45 Près du quart (23%) des bénéficiaires de pensions de réversion – régime général et fonction publique - résident à l'étranger⁴⁵

pensions de retraite de base et la pension de réversion ne puisse excéder 800€. Elle ne joue donc que de façon très marginale pour des veufs ayant des enfants à charge

La pension est majorée de :

- 89€/mois et par enfant de moins de seize ans.
- 10% si le pensionné a trois enfants à charge (ou a élevé trois enfants pendant neuf ans avant leur seizième anniversaire).

Ces deux majorations sont cumulables.

a4) Une réforme avortée

La suppression progressive de la condition d'âge avait été retenue dans la loi du 21 août 2003. Mais comme la charge financière en résultant devait être gagée et que les gages envisagés n'ont pas fait l'objet d'un consensus suffisant, les pouvoirs publics ont renoncé à la réforme en 2009.

b) Au titre des régimes complémentaires

- La pension est réservée au veuf⁴⁶.
- La condition d'âge (de 55 ans à l'ARRCO) est supprimée lorsque le survivant a deux enfants à charge (21 ans ou 25 ans s'ils poursuivent des études).
- A l'AGIRC, l'âge d'ouverture est de 60 ans. Mais on peut demander la pension de réversion dès 55 ans avec un abattement (coefficient d'anticipation) qui n'est pas trop sévère. Au demeurant si l'allocataire a droit à une pension de réversion dans le régime de base, on n'applique pas le coefficient d'anticipation.
- Il n'y a pas de condition de revenu.
- Le taux est de 60% (sous réserve à l'AGIRC de l'application du coefficient d'anticipation).
- Chacun des enfants (de moins de 21 ans ou 25 ans s'ils poursuivent leurs études) ouvre droit à l'ARRCO à une allocation qui vient en sus de la pension du veuf (5% de cette pension).

*
* *

Au total lorsque la condition d'âge (55 ans) est remplie, le taux de remplacement (pension de réversion/salaire d'activité du défunt) varie de façon complexe :

- en fonction du revenu du veuf ; s'il dépasse 18 428 € par an (soit 2080 Smic horaires), il n'y a pas de réversion au titre du régime général et le veuf ne perçoit que les pensions des régimes complémentaires ;
- en fonction du revenu du décédé puisque le taux de réversion étant supérieur dans les régimes complémentaires, le taux pour l'ensemble des régimes de base et complémentaire augmente avec le poids relatif des pensions des régimes complémentaires.

c) Au titre de la prévoyance : les rentes accordées au parent survivant

Cette garantie est très rarement présente dans les entreprises de moins de 100 salariés (et alors essentiellement pour les cadres). Elle est plus fréquemment présente dans le cas des contrats « sur mesure » dans les entreprises de moyenne ou de grande taille, et souvent en réduction du capital décès : le choix de substituer une rente de conjoint à une fraction du capital est alors laissé, soit aux salariés à la souscription du contrat, soit aux bénéficiaires au moment du décès.

⁴⁶ Certains régimes de l'ARRCO admettaient l'ouverture de la pension aux concubins

La rente peut être viagère ou temporaire (dans l'attente de la pension de réversion des régimes complémentaires)⁴⁷.

Le bénéficiaire d'une rente de conjoint est par principe le conjoint survivant non remarié ; en l'absence de conjoint, le salarié peut désigner le bénéficiaire de son choix (elle peut donc bénéficier au concubin ou au partenaire Pacsé).

La rente est imposable et intégrée dans l'assiette de calcul des prestations sous condition de ressources.

2) Les pensions versées dans les fonctions publiques

a) Les pensions de réversion versées au veuf ou à la veuve

a1) Les conditions

- il n'y a ni condition d'âge du survivant ni condition de revenu ;
- une durée minimale de deux ans de mariage est requise ;
- le taux de réversion est de 50% sur la pension à laquelle le fonctionnaire décédé aurait eu droit ;
- la pension de réversion est supprimée en cas de remariage, de PACS ou de concubinage ;
- elle est le cas échéant partagée avec d'autres conjoints antérieurs.
- lorsque la pension de réversion ne peut être versée au survivant (parce qu'il ne vit plus seul ou parce qu'il n'était pas marié avec le décédé), elle est versée « par dérivation » aux enfants ;

a2) Nombre de bénéficiaires et dépenses

Dans les trois fonctions publiques, 39 300 veufs et veuves âgés de moins de 55 ans bénéficient de pensions de réversion pour une dépense totale de 229 M€ en 2009. La pension de réversion moyenne est donc de 485€ par mois⁴⁸.

b) Les pensions temporaires d'orphelin

b1) Les conditions

- les pensions temporaires d'orphelin (PTO) sont versées jusqu'au 21^{ème} anniversaire de l'enfant ;
 - elles s'élèvent par enfant à 10% de la pension à laquelle le fonctionnaire décédé aurait eu droit ;
 - elles ne sont versées que pour la partie qui excède les prestations familiales de l'allocataire.
- Le versement effectif va donc concerner :

- * surtout des familles de petite taille (pour les familles nombreuses, les prestations familiales seront souvent plus importantes que les PTO) ;
- * surtout pour les familles où le fonctionnaire décédé avait un traitement élevé (pour les autres les prestations familiales sont souvent supérieures aux PTO).

⁴⁷ En cas de décès du conjoint survivant, la rente de conjoint peut être reversée aux enfants à charge de l'assuré : c'est alors ce qu'on appelle la rente d'orphelin.

⁴⁸ Ministère des finances – Direction du budget – 6BSI - 2009

b2) Nombre de bénéficiaires et dépenses

Dans les trois fonctions publiques, 18 860 orphelins bénéficient de rentes temporaires d'orphelins pour un montant de dépenses de 75 M€. Le montant moyen de la rente est de 333€ par an⁴⁹.

C - Le RMI / RSA

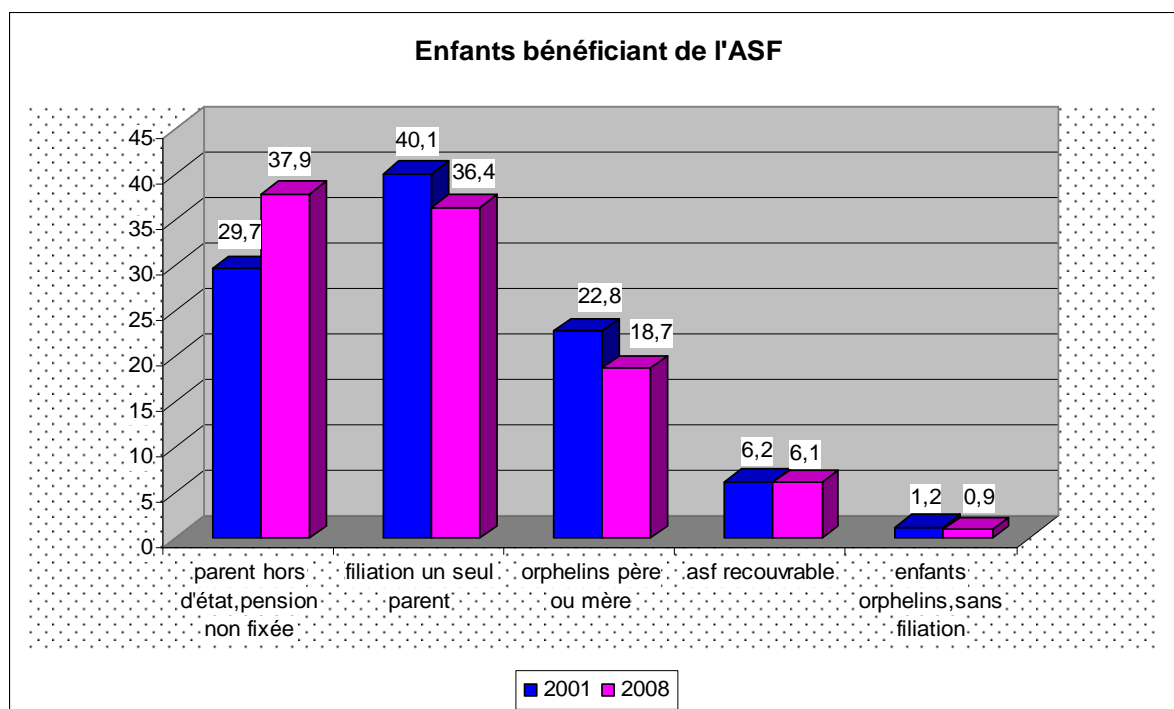
Au terme de l'API (ou de l'assurance veuvage), un veuf isolé a droit au RMI (RSA désormais). La prestation est servie sans limitation de durée pour autant que les ressources de l'allocataire soient inférieures, soit au RSA socle, soit au RSA chapeau.

Ce régime est étudié au chapitre II.

D - L'allocation de soutien familial (ASF)

L'ASF est ouverte à l'orphelin (87€/enfant) pour autant que le parent survivant soit isolé (c'est à dire ne vive pas en couple) et le reste. Elle peut néanmoins être ouverte si le parent survivant vit dans un ménage dit « complexe », notamment chez ses parents.

Elle est servie jusqu'au vingtième anniversaire de l'enfant. En 2008, 18,7% des bénéficiaires de l'ASF - soit près de 200 000 - sont des orphelins de père ou de mère.



Source : Cnaf – Prestations familiales – 2008 – données Cnaf métropole et Dom

Les autres caractéristiques de l'ASF sont précisées et analysées en section II.

E - Les mesures fiscales

Le veuf bénéficie de mesures fiscales qui allègent ses impôts dans une proportion supérieure à celle des autres familles monoparentales.

- Il bénéficie du même nombre de parts que le couple marié (les demi-parts des enfants venant en sus).
- Il est exonéré de la taxe d'habitation, quel que soit son âge, si le montant de son revenu fiscal de référence en 2009 n'excède pas 16 405 € pour 2,5 parts, 20 345 € pour 3 parts et 2627 € supplémentaires par demi part supplémentaire. Au dessus de ces revenus, les veufs bénéficient des abattements légaux ou facultatifs dont certains sont liés au nombre de parts (le régime des veufs est là encore plus favorable que celui des autres familles monoparentales puisque leur nombre de parts fiscales est plus élevé).

Ces dispositifs sont analysés dans le chapitre II

*

* * *

La protection sociale en cas de décès est originale à trois titres :

- elle assure des revenus parfois significatifs.
- elle varie de façon substantielle avec le statut du couple d'origine (elle est dans l'ensemble réservée aux couples mariés) ;
- elle est inégalitaire. Ainsi, à s'en tenir aux seuls veufs salariés, on a trois France :
 - * celle des salariés modestes, non ou mal couverts en prévoyance. L'essentiel de l'aide provient de l'ASF
 - * celle des fonctionnaires ;
 - * celle, parfois plus généreuse, d'une partie des salariés du privé, en particulier les cadres, grâce à la prévoyance.

SECTION II LES SEPARATIONS

I. EFFECTIFS ET CARACTERISTIQUES

A. Effectifs

1) Les flux

a) Les ruptures de couples avec enfants

Le nombre total de ruptures de couples avec enfant(s) est mal connu. Il serait de 145 000 par an (avec une incertitude de + ou - 20 000)⁵⁰. Cette estimation est cohérente avec le nombre de neutralisations⁵¹ en cas de rupture d'un couple enregistré dans les CAF.

b) Les statuts des couples avant la rupture

- Sur les 145 000 ruptures indiquées ci-dessus, on compte 75 000 divorces avec enfants par an. Le nombre annuel d'enfants concernés par le divorce de leurs parents est estimé à 132 000⁵² (1,76 enfants par couple divorcé avec enfants).

- On connaît mal l'effectif des ruptures de couples non mariés d'une part (concubins et partenaires d'un PACS), des séparations de fait de couples mariés d'autre part. Mais on peut l'estimer à 70 000⁵³.

Quelques éléments sur les PACS

-Entre 1999 (date de l'instauration du Pacs) et 2009, 705 440 Pacs ont été conclus et 108 373 Pacs ont été dissouts⁵⁴.

- Le flux de Pacs a connu une progression ininterrompue depuis 10 ans, avec un pic en 2005 compte tenu des nouveaux droits accordés aux Pacsés en matière fiscale : on a un flux 174 504 Pacs en 2009 Dans le même temps, le flux des mariages a été de 256 000 en 2009 (avec une diminution de 3,5% par rapport à 2008) : soit 2 Pacs pour 3 mariages au cours de l'année 2009⁵⁵.

- Les Pacs hétérosexuels ont connu une forte progression⁵⁶. Ils ont représenté 95% des Pacs conclus en 2009 (les Pacs conclus entre deux femmes représentant 3% et ceux conclus entre deux hommes 2%).

- En 2009, l'âge moyen à la conclusion d'un Pacs est de 33,3 ans. Cet âge moyen diminue depuis 1999 mais reste plus élevé que celui au mariage (31,5 ans pour les hommes et 29,5 ans pour les femmes).

- L'écart d'âge entre les partenaires est du même ordre qu'entre les concubins (2 ans) et plus faible qu'entre les conjoints mariés (3,7 ans)⁵⁷.

50 Estimation réalisée par l'Ined à la demande du secrétariat du HCF

51 En cas de séparation, on supprime les ressources du conjoint/compagnon de l'allocataire devenu isolé dans la base ressources de calcul des prestations familiales

52 56% de l'ensemble des divorces impliquent au moins un enfant mineur

53 Estimation de l'INED à la demande du secrétariat du HCF, avec la marge d'incertitude indiquée au a)

54 Ministère de la Justice, statistiques annuelles sur les Pacs

55 INSEE Première N°1276 – Bilan démographique 2009 – Deux Pacs pour trois mariages – janvier 2010

56 Pacs hétérosexuels : 58% en 1999, 76% en 2000, 95% en 2009

57 Ined – Diversité des formes d'unions et « ordre sexué » in Portraits de familles – 2009

- Les revenus des couples Pacsés sont plus élevés que ceux des couples mariés : 38,5% des Pacsés ont un revenu égal ou supérieur à 3 200 € contre un peu plus de 23% des mariés ou concubins.
- 31% des couples pacsés ont des enfants⁵⁸. On ne dispose pas de données détaillées sur les enfants des couples Pacsés (nombre et âges).
- Le flux de ruptures de Pacs progresse (+ 13% entre 2007 et 2009). Il est de 25 846 en 2009.
- Depuis 2005, le taux de rupture des Pacs après trois ans d'union se rapproche de celui des divorces après trois ans de mariage : 3,6% des Pacs entre un homme et une femme et 3,3% des mariages⁵⁹.
- En 2009 : 62% des Pacs ont été rompus d'un commun accord entre les partenaires, 3% par une demande unilatérale d'un des deux partenaires, 1% par décès et 33% par mariage. Le mariage a lieu généralement entre les deux personnes pacsées mais pas nécessairement.
- On ignore le nombre de ruptures de Pacs concernant des familles ayant des enfants à charge dans l'année. Il serait important de disposer de données statistiques sur ces ménages.

c) Les fréquences relatives

Le taux de ruptures est plus élevé en cas de concubinage. Selon l'INED, parmi les premières unions commencées en 1980, le taux de rupture avant cinq ans est de 11% pour les unions hors mariage et de 5% pour les autres. Avant dix ans, ce taux est respectivement de 22% et 12%⁶⁰.

2) Les stocks

a) Les foyers monoparentaux ayant des enfants à charge qui ont connu un divorce

On estime à 935 000 le nombre de parents divorcés vivant seuls avec un enfant de moins de 25 ans⁶¹.

b) Les séparations sans mariage antérieur

Les séparations regroupent les séparations de couples non mariés et les séparations de couples mariés non divorcés (dont une partie dans l'attente du jugement de divorce). On les estime à 477 000.

c) L'effectif des foyers monoparentaux ayant des enfants à charge et dont la monoparentalité résulte d'une rupture

On l'estime à 1,4 million.

58 Ined-Insee ; Erfi-GGS1 – 2005 in Ined – Portraits de familles, 2009, page 66

59 en 2005 – Infostat Justice N°97 – Le pacte civil de solidarité : une forme d'union qui se banalise – octobre 2007

60 Léonetti Jean – Intérêt de l'enfant, autorité parentale et droit des tiers – rapport pour le Premier Ministre, La Documentation Française, 2009

61 En appliquant, les pourcentages de faits générateurs aux effectifs issus du recensement de 2006, soit 1,908 millions de foyers monoparentaux. Il s'agit ici d'une approche très rudimentaire dans la mesure où elle ne prend pas en compte l'évolution intervenue entre 1999 et 2006 dans la répartition des motifs d'isolement

B. Caractéristiques des parents et des enfants

1) Age des parents et des enfants

a) Les parents divorcés

Près de la moitié des parents divorcés a entre 40 et 54 ans. Le divorce intervient en moyenne à l'âge de 40 ans pour la femme et de 43 ans pour l'homme, après 14 ans et demi de mariage (données 2003)⁶².

Au moment de la rupture des couples de parents mariés, les enfants avaient en moyenne huit ans et demi.

Comme on le verra dans la section IV consacrée aux « familles recomposées », la remise en couple est relativement fréquente : la moitié des parents divorcés ne vivent plus seuls au bout de cinq ans.

b) les concubins et partenaires du PACS

Les personnes séparées sont en moyenne plus jeunes que les divorcées ainsi que leurs enfants. Au moment de la rupture des couples de concubins, les enfants avaient en moyenne quatre ans et demi. La moitié des parents séparés ne sont plus seuls trois ans après une séparation⁶³.

2) Niveaux de formation et taux d'emploi

Sans pouvoir distinguer entre les mères divorcées ou séparées, il apparaît qu'elles ont un niveau de formation comparable à celui des femmes vivant en couple : 35% de ces femmes de plus de 35 ans ont en effet un niveau d'études égal ou supérieur au Bac⁶⁴.

Elles ont un taux d'emploi supérieur aux mères isolées n'ayant pas vécu en couple, en moyenne plus jeunes et moins qualifiées (74% contre 57%)⁶⁵.

3) Revenus

Dans les divorces contentieux, les revenus des mères sont beaucoup plus faibles que dans les autres divorces (en 2003 : 983 € contre 1251 €), ainsi que ceux des pères mais avec un moindre écart (1 788 € contre 1 850 €)⁶⁶.

On observe dans les divorces contentieux les écarts les plus forts entre les revenus des pères et des mères : revenus des pères supérieurs de 45% à ceux des mères (32% dans les autres divorces).

62 Les divorces par consentement mutuel interviennent en moyenne après 13 ans de mariage, les divorces pour altération définitive du lien conjugal après 19 ans et les divorces acceptés ainsi que les divorces pour faute après 16 ans de mariage. 69% des divorces intervenant avant 5 ans de mariage sont des divorces par consentement mutuel.

63 Enquête Etude de l'histoire familiale INSEE/INED – 1999 in Etudes et résultats N°218 – février 2003 – Les familles monoparentales : des caractéristiques liées à leur histoire matrimoniale

64 Drees – Etudes et résultats N°389 – Les familles monoparentales et leurs conditions de vie – avril 2005 - sur la base de l'enquête Insee, Ined, 1999, étude de l'histoire familiale

65 Milewski F., Meda D., Dauphin S ; Ponthieux S., Vouillot F., Kesteman N., Les inégalités entre les femmes et les hommes. Les facteurs de précarité. La Documentation Française - 2005

66 Chaussebourg Laure et Baux Dominique – L'exercice de l'autorité parentale après le divorce – Ministère de la Justice – 2007

4) Les relations entre les enfants et les parents ne résidant pas principalement avec eux⁶⁷

68% des enfants et jeunes de moins de 25 ans dont les parents sont séparés sont déclarés par leurs parents comme vivant avec leur mère, 17% vivant avec leur père et 15% ayant leur propre logement.

- Au total, 15% des enfants et jeunes ne rencontrent leur mère que quelques fois par an ou jamais et 40% pour ce qui concerne leur père.

- A contrario, 42% vivent avec leur père ou le rencontrent au moins une fois par semaine et 77% vivent avec leur mère ou la rencontrent au moins une fois par semaine.

	Mère	Père
Enfant faisant partie du ménage	68%	17%
Rencontre au moins une fois/semaine	9%	25%
Rencontre au moins une fois/mois	8%	18%
Quelques fois par an	9%	22%
Jamais	6%	18%
Total	100%	100%

Source : enquête ERFI – enfants de moins de 25 ans
In Insee Première – N°1195 – juin 2008 –
Champ : enfants de moins de 25 ans issus d'une union rompue

Il s'agit ci-dessus de données concernant aussi bien les enfants de parents divorcés que pacsés ou séparés sans être mariés.

5) Le recours au juge aux affaires familiales

Seules les séparations de couples mariés doivent être soumises au juge s'ils souhaitent dissoudre leur mariage ou liquider leurs intérêts patrimoniaux.

Ce n'est le cas ni pour le PACS ni pour le concubinage. Mais leur rupture nécessitera une intervention judiciaire s'il existe un désaccord entre les membres du couple sur l'exercice de l'autorité parentale sur un enfant mineur, sur la fixation de la contribution à son éducation et à son entretien ou sur le fonctionnement de l'indivision patrimoniale qui peut exister entre eux.

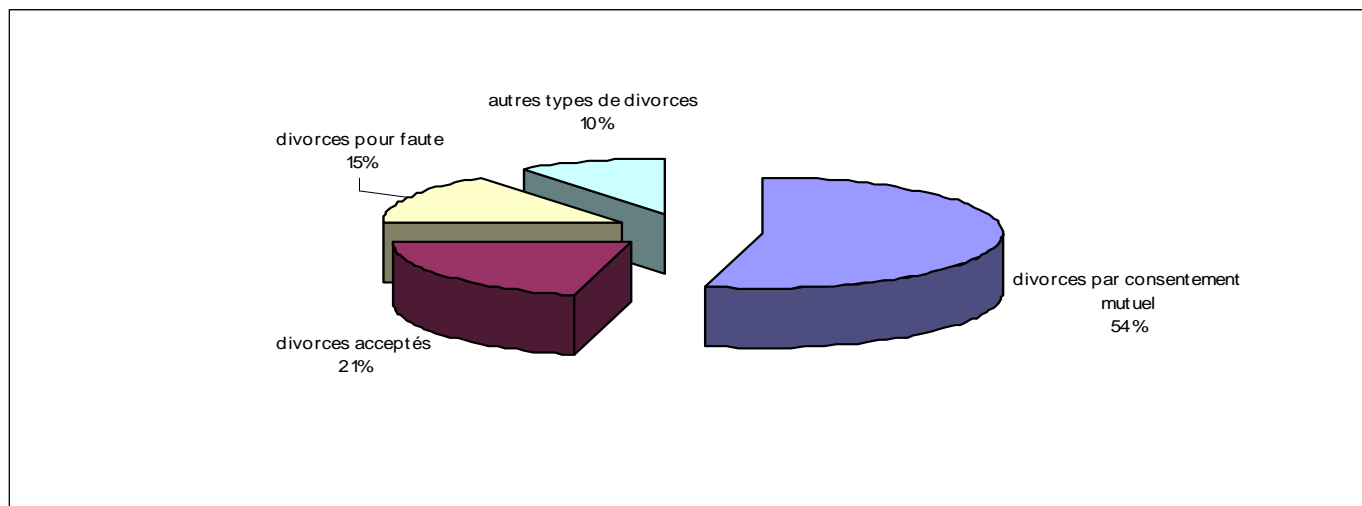
II) DIVORCES, RESIDENCE DE L'ENFANT ET PENSIONS ALIMENTAIRES

A. Caractéristiques des divorces

1) Les différents types de divorces

En 2007, les 134 477 divorces se répartissent comme suit :

⁶⁷ Ces données sont issues de l'enquête étude des relations familiales intergénérationnelles de 2005. Le contour du ménage est laissé à l'appréciation du répondant : il revient donc aux parents interrogés de répondre si l'enfant fait partie de leur ménage (ce qui inclut la garde alternée).



Source : Infostat Justice N°104 - divorces prononcés en 2007

- Les divorces pour faute ont diminué de moitié depuis la réforme du divorce tandis que les divorces par consentement mutuel (54% des divorces) et les divorces acceptés (21%) augmentent (voir annexe 1)⁶⁸.

- Dans la très grande majorité des divorces, le juge entérine un accord des parents (85%) mais il reste 10% des divorces où il doit trancher un désaccord persistant entre les parents en fin de procédure (sur la résidence et/ou le montant et les modalités de versement de la pension alimentaire) et 5% des situations où le juge a dû prendre une décision en l'absence de l'un des parents. Les désaccords portent avant tout sur le montant de la pension alimentaire ; ils concernent surtout les divorces pour faute (84% des cas de désaccords)⁶⁹.

- Le caractère conflictuel des divorces est d'autant plus élevé que la durée moyenne entre le dépôt de la demande et le jugement s'est accru et atteint actuellement une moyenne de 20 mois (alors que la durée des divorces par consentement mutuel est passée de 9 mois à moins de 4 mois depuis la réforme de 2004).

- Ainsi, les divorces pour faute sont plus conflictuels et plus longs.

2) Le coût des divorces

a) Les frais d'avocat

- Les avocats peuvent se faire rémunérer au forfait (dans le cas d'un divorce simple ne demandant pas plus de dix heures de travail) ou à l'heure. Les honoraires des avocats sont plus élevés à Paris qu'en province. En 2008, le tarif moyen d'un avocat parisien serait de 200 €/heure hors taxe + 19,6% de TVA⁷⁰.

68 Les autres types de divorces (conversion de séparation de corps, altération définitive du lien conjugal,...) représentent 10% des divorces et ont vu leur nombre multiplié par trois entre 2005 et 2007. Cette augmentation s'explique notamment par la réduction du délai de séparation (2 ans contre 6 ans) exigé avant la demande en divorce. Les couples séparés peuvent ainsi recourir plus rapidement à ce type de divorce ou le préférer à un divorce pour faute

69 Infostat Justice N°93 – La contribution à l'entretien et l'éducation des enfants mineurs dans les jugements de divorce – février 2007

70 le Point.fr - 2008

- Pour le divorce par consentement mutuel, dans 85% des cas, les couples choisissent le même avocat⁷¹. Lorsque les conjoints prennent deux avocats, les coûts ci-après s'entendent par avocat :

* Divorce par consentement mutuel (54% des divorces): la majorité des honoraires se situe entre 1500€⁷² et 4000 €⁷³ par avocat.

* Divorce accepté: les époux s'entendent sur le principe mais pas sur les conséquences (21% des divorces): le coût se situe entre 3 500 et 7000 €⁷⁴ ou 8 000 €⁷⁵.

* Divorce pour faute (15% des divorces) : le coût moyen se situe entre 4 000 €⁷⁶ et 15 000 €⁷⁷.

* Autres divorces, notamment pour altération du lien conjugal (10% des divorces) : le coût se situe entre 2 500 et 3 500 €⁷⁸.

Types de divorces	Fourchette d'honoraires de l'avocat	Proportion de divorces
Divorce par consentement mutuel	De 1500 à 4000 €	54%
Divorce accepté	De 3 500 à 8 000 €	21%
Divorce pour faute	De 4 000 à 15 000 €	15%
Autres divorces (altération lien conjugal,...)	De 2 500 à 3 500 €	10%

Sources : différents sites consultés sur Internet

Un certain nombre d'avocats avaient fixé un barème indicatif mais celui-ci a été refusé par le Conseil de la concurrence.

b) Les autres frais du divorce

Il faut généralement compter entre 100 € et 1 000 € de frais annexes (les « dépens »), frais d'huissier notamment.

Si une enquête est ordonnée par le Juge (pour évaluer le patrimoine par exemple), il faut y rajouter 1500 €.

*
* *

Le coût d'un divorce semble ainsi varier de 1600 € à plus de 15 000 €, hors aide juridictionnelle.

Une partie des divorces est couverte par l'aide juridictionnelle (étudiée ci-dessous).

3) La résidence de l'enfant⁷⁹

En cas de divorce, la garde de l'enfant est confiée à la mère dans 77% des cas et dans 84% des cas après une séparation.

71 Indication donnée par Mme Dekeuwer-Defossez lors de la séance du HCF du 8 avril 2010

72 Portail info-Toobusiness - 2009

73 Site de familles rurales – 2007. Elle divorce.com indique pour 2009 une fourchette de 2000 à 3000 €

74 Site elledivorce.com - 2009

75 Site de familles rurales - 2007

76 DivorcéouMonop : le site communautaire des séparés, divorcés et monoparentaux

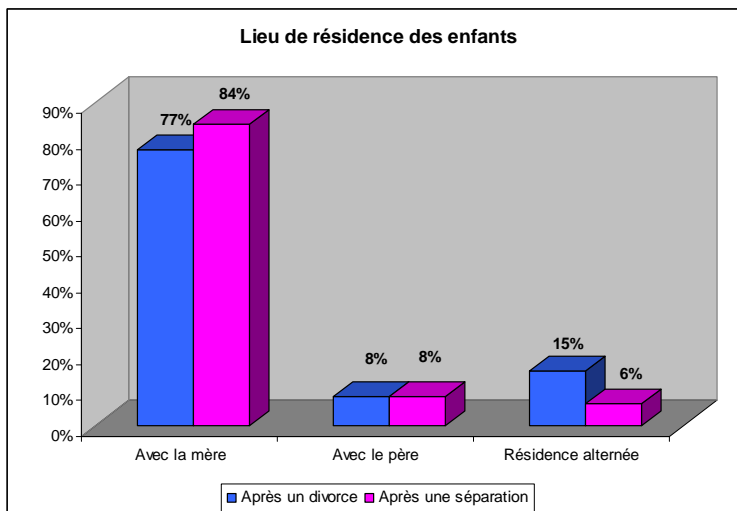
77 Les sites de Familles rurales et de « Elle divorce.com » indiquent une fourchette allant de 4 000 à 12 000 €. Le maximum constaté par « elledivorce.com » a été de 41 161 € pour un divorce pour faute.

78 Elle divorce.com – Divorcéoumonop indique un coût de 2 500 €.

79 Chaussebourg L et Baux D.- L'exercice de l'autorité parentale après le divorce ou la séparation de parents non mariés – Ministère de la justice – octobre 2007

La garde par le père (divorcé ou séparé) croît avec l'âge de l'enfant: 18% des enfants de 17 à 24 ans ; 10% des enfants de moins de six ans, 3% des enfants de moins de deux ans⁸⁰.

Les situations de résidence alternée sont plus de deux fois plus fréquentes après un divorce qu'après une séparation : elles sont prononcées dans 15% des cas après un divorce et dans 6% des cas après une séparation.



Source : Chaussebourg L et Baux D.- L'exercice de l'autorité parentale après le divorce ou la séparation de parents non mariés – Ministère de la justice – octobre 2007

4) Les pensions alimentaires

a) La fixation des pensions alimentaires

Une pension alimentaire est prévue dans 86% des divorces. Dans 14% des cas de divorce, aucune pension alimentaire n'est donc prévue. C'est notamment le cas pour $\frac{3}{4}$ des divorces avec résidence alternée⁸¹.

Remplaçant (57% des cas) ou complétant la pension alimentaire (43% des cas), la prise en charge directe de frais exposés au profit de l'enfant (frais de scolarité, de loisirs, ...) est prévue dans 5% des divorces, en particulier en cas de résidence en alternance⁸².

La fréquence d'attribution de la pension alimentaire dépend du parent chez qui la résidence de l'enfant est fixée :

- lorsque la résidence de l'enfant est chez sa mère, une pension alimentaire est versée par le père dans 84% des cas ;
- lorsque la résidence de l'enfant est chez le père, une pension alimentaire est versée par la mère dans 25% des cas;
- en cas de résidence alternée, une pension alimentaire est versée par le père dans 23% des situations et quasiment jamais par la mère (0,6%)⁸³.

80 14% des enfants de moins de 25 ans vivent avec leur père seul.

81 Ministère de la Justice, enquête Jurica , 2009

82 Infostat Justice N°93 – La contribution à l'entretien et l'éducation des enfants mineurs dans les jugements de divorce – février 2007

83 Infostat Justice N°104 – Les divorces prononcés de 1996 à 2007 – janvier 2009

b) Montant et indexation des pensions alimentaires

b1) Le montant des pensions alimentaires

- La pension alimentaire moyenne (divorcés ou séparés) est de 323€ en 2008⁸⁴, contribuant pour 17% au revenu initial des créanciers (qui était alors de 1863€/mois).

- A partir d'un échantillon de données représentatives en 2009 (ministère de la Justice, enquête JURICA), 14% des pensions alimentaires ont un montant inférieur à celui de l'ASF (87 €).

18% des pensions alimentaires fixées ont un montant inférieur à 100€ par mois et enfant, 76% se situent entre 100 et 500 € et 6% dépassent 500 €

Répartition des montants de pensions alimentaires

Montant PA fixée	%
1 à 49€	1,5%
50 - 87€*	15,0%
87 - 99€	1,5%
100 - 119€	13,6%
120 - 139€	10,0%
140 - 159€	13,9%
160 - 199€	6,6%
200 - 299€	18,8%
300 - 499€	12,0%
500 - 999€	4,9%
1000€ et +	1,1%
Total	100%

Par ailleurs, le ministère de la Justice a mené une enquête en 2007 sur un échantillon de 2300 divorces (jugements rendus en octobre 2003). Dans cet échantillon on observait que le montant moyen par enfant de la pension alimentaire pour le père représentait 59% de celui de la mère et que le montant de la pension de chacun des enfants diminuait avec le nombre d'enfants⁸⁵.

b2) La variation de la pension alimentaire.

Selon l'article 371-2 du code civil, « chacun des parents contribue à l'entretien et à l'éducation des enfants à proportion de ses ressources, de celles de l'autre parent, ainsi que des besoins de l'enfant ».

- On ne connaît pas la variation de la pension alimentaire en fonction des revenus du débiteur d'aliments. On peut penser que la corrélation est positive. Le Secrétariat du HCF a demandé à la Chancellerie si ses services pouvaient faire l'analyse sur l'échantillon précité ; les résultats ne seront disponibles qu'à la fin 2010.

84 Calcul Drees, modèle Inès, enquête revenus fiscaux et sociaux 2006 actualisée 2008

85 Source : Infostat Justice N°93, op. cit.

Le taux d'effort (pension alimentaire/revenu) moyen des débiteurs est de 16%. Mais là encore, la moyenne n'apporte qu'un éclairage très limité. Seule l'analyse de la dispersion du taux d'effort demandée à la Chancellerie a un sens.

- On ne sait pas si la pension alimentaire dépend, toutes choses égales par ailleurs, des revenus du créancier

- On ne pourra analyser la dispersion du ratio pension alimentaire/revenu du créancier qu'à la fin 2010 (rappelons qu'en moyenne les pensions alimentaires majorent de 17% leur revenu initial).

- On ne sait pas dans quelle mesure le montant de la pension alimentaire dépend de la nature du droit de visite du débiteur (hors les cas de résidence alternée où une pension alimentaire n'est versée par aucun des parents dans trois quarts des cas).

b3) Un barème indicatif de fixation des pensions alimentaires

Après expérimentation à Toulouse au premier semestre 2009, la Chancellerie a diffusé à l'ensemble des cours d'appel, par circulaire non publique du 12 avril 2010, une table de référence indicative permettant la fixation des pensions alimentaires.

Selon ce barème la pension alimentaire unitaire :

- varie sensiblement avec l'amplitude du droit de visite et d'hébergement : avec un enfant par exemple, 18% des revenus du débiteur en cas de garde « réduite », 13,5% en cas de garde « classique » et 9% en cas de garde alternée.

- diminue avec le nombre d'enfants à la charge du débiteur (on compte ici non seulement les enfants du couple divorçant mais aussi les autres enfants à charge du débiteur) : sur une base 100 pour un enfant unique, la pension alimentaire du second d'une famille de deux enfants est à 85 ; à 74 pour le troisième enfant d'une famille de trois enfants ; à 64 pour le dernier d'une famille de quatre enfants ;

- augmente proportionnellement au revenu du débiteur après un abattement à la base de 450€, ce qui rend le taux d'effort légèrement progressif : pour une famille de deux enfants « créanciers », la pension alimentaire totale – dans le cas d'une « amplitude classique » du droit de visite et d'hébergement - rapportée au revenu du débiteur est de 12,6% pour un revenu de 1000€ ; de 17,8% pour un revenu de 2000€, de 19,5% pour un revenu de 3000€ ; de 20,4% pour 4000€.

Ce barème tient compte de façon indirecte des revenus du créancier.

Il sera intéressant de comparer, le moment venu, les pensions fixées selon le barème proposé à l'ensemble des tribunaux et les pensions fixées dans l'étude précitée de la Chancellerie.

b4) L'indexation des pensions alimentaires

Il semblerait que l'indexation soit très généralement appliquée avec recours à l'indice des prix (situation « pénalisant » le créancier dans les périodes où l'écart prix/salaires est élevé).

B - « L'après divorce »

1) Le versement des pensions alimentaires

- Les données relatives au versement des pensions alimentaires remontent à 1985. Il est étonnant que sur un sujet concernant autant de personnes, aucune donnée plus récente n'ait été collectée. Selon cette étude, 60% des pensions étaient versées régulièrement et complètement,

10% partiellement et 30% pas du tout. Le taux de perception de la pension alimentaire était d'autant plus bas que son montant était faible⁸⁶.

- « les familles qui en ont le plus besoin financièrement sont celles qui perçoivent le moins régulièrement ou pas du tout des pensions déjà modestes »⁸⁷.

- Il n'existe pas d'évaluation précise récente des cas de non-paiement de pensions alimentaires. Mais selon le Conseil économique et social, « les juristes estiment entre 20 % et 40 % le nombre de pensions alimentaires non versées »⁸⁸, ce qui est crédible au regard des données de 1985.

- 23% des débiteurs qui ont un emploi stable et des revenus réguliers ne verseraient pas de pension alimentaire alors qu'ils sont 75% à ne rien payer lorsqu'ils sont au chômage ou inactifs⁸⁹.

2) Les contentieux judiciaires

a) Les saisines post divorces

En 2006, les juridictions ont été saisies de 68 400 demandes postérieures⁹⁰ au prononcé du divorce ou de la séparation de corps. Dans près de 90% des cas, ces contentieux concernent les enfants :

- * dans 34% des cas, il s'agissait d'une demande principale de modification de l'exercice de l'autorité parentale ou de la résidence habituelle des enfants ;
- * dans 42% des cas, il s'agissait d'une demande de fixation ou de modification de la contribution l'entretien des enfants⁹¹ ;
- * dans 14% des cas, le contentieux portait sur le droit de visite.

A ces contentieux traités par le juge aux affaires familiales, il faut y ajouter plus de 17 000 saisines dont plus de 30% concernent l'autorité parentale et près de 60% les obligations alimentaires entre membres de la famille (demandes de contribution aux charges du mariage, recours des tiers payeurs contre les débiteurs d'aliments - au nombre de 2 249 -, demandes d'entretien formées par un enfant majeur)⁹².

Par ailleurs, les tribunaux d'instance ont été saisis en 2008 de 944 contestations relatives au paiement direct ou au recouvrement public de pensions alimentaires. Ce nombre a baissé de moitié en dix ans.

Les données ci-dessus ne concernent que le contentieux des parents divorcés, celui des parents séparés mais non mariés sera traité au III ci-après.

86 Idem d'après Festy P et Valetas M.F – « Le divorce et après » - Population et Société N°215 - 1987

87 Kesteman N. L'allocation de parent isolé et les obligations alimentaires : les conséquences de la réforme de 2007 in Cnaf - Politiques sociales et familiales N°95 mars 2009 - . page 69

88 Conseil économique et social – Basset C. – L'obligation alimentaire : des formes de solidarité à réinventer, 2008.

89 Conseil économique et social – Basset C. – L'obligation alimentaire : des formes de solidarité à réinventer, 2008.

90 Une même famille peut émettre plusieurs saisines ; le nombre de familles saisissant le juge n'est pas connu.

91 Annuaire statistique de la justice – Edition 2008

92 Ministère de la Justice – RGC-SDSE-, 2008

b) Le recours à la justice pénale (données globalisées)

La justice pénale a prononcé plus de 10 000 condamnations ou mesures alternatives pour atteinte à la famille en 2008 (on ne dispose pas du nombre de saisines qui est, par définition, supérieur)⁹³ :

- 4753 condamnations pour abandon de famille, 1056 pour non présentation d'enfant, 214 pour abandon de foyer et autres ;
- 2 306 mesures alternatives traitées par des associations pour non présentation d'enfants et 2 312 pour non paiement de pensions alimentaires.

c) Ce sont donc au total près de 100 000 saisines de la Justice qui ont concerné des contentieux postérieurs à un divorce ou à une séparation de corps⁹⁴.

Mais comme le plaignant peut saisir le juge sur plusieurs objets, on ne connaît pas le nombre de divorcés qui sont « allés » en justice puisque l'on saisit non pas le nombre de requérants mais les objets de contestation.

On est donc hors d'état de qualifier la conflictualité post-divorce (probabilité qu'un parent divorcé saisisse la justice ; existence ou pas de contentieux successifs pour un même parent).

C- Les aides proposées en cas de divorce

1) L'aide juridictionnelle

a) Les règles de l'aide juridictionnelle (AJ), les plafonds et les montants

a1) Les règles de l'aide juridictionnelle

- L'État prend en charge tout ou partie des frais de procédure judiciaire, essentiellement les frais d'avocat en cas de divorce, de séparation ou de contentieux ultérieurs portant sur les incidents dans le service des pensions alimentaires ou l'éducation des enfants.

- Dans l'aide juridictionnelle totale, la prise en charge couvre l'intégralité des dépenses éligibles.

- Dans l'aide partielle, la contribution de l'AJ est forfaitaire et le demandeur assume les honoraires librement fixés entre le justiciable et l'avocat. Le recours à l'AJ partielle est peu fréquent. Les frais restant à la charge de la famille dans ce cas sont significatifs.

Le bénéficiaire de l'AJ peut choisir lui-même son avocat et les officiers publics. En cas d'absence de choix ou de refus des personnes choisies par le bénéficiaire, un avocat est « commis d'office ».

Quant aux autres ménages, ils assument la totalité de la charge de leurs avocats (voir fourchettes d'honoraires au B1b ci-dessus), sauf lorsqu'ils ont souscrit un contrat d'assurance de protection juridique couvrant les frais de divorce (contrats encore peu répandus).

93 Statistiques du Ministère de la Justice 2008 – en ligne sur le Portail du Ministère

94 sans compter les contentieux suite à une séparation de parents non mariés traités au III ci-après

a2) Les plafonds de ressources⁹⁵

L'AJ est accordée sous condition de ressources. Les ressources du foyer du demandeur ne doivent pas dépasser :

- 915 € pour l'aide totale ;
- 1372 €/mois⁹⁶ pour l'aide partielle. La part versée par l'Etat est inversement proportionnelle aux ressources du bénéficiaire, suivant le barème ci-après :

Plafonds de ressources	Taux de prise en charge par l'Etat
916-957 €	85%
958 – 1009 €	70%
1010 – 1082 €	55%
1083 – 1165 €	40%
1166 – 1269 €	25%
1270 – 1372 €	15%

Source : circulaire Ministère de la justice – décembre 2009

Ces plafonds sont majorés de 165 € pour les deux premières personnes à charge et de 104 € pour les personnes suivantes.

En cas de divergence d'intérêt ou si la procédure oppose entre eux les conjoints ou partenaires ou les personnes vivant habituellement au foyer, on ne prend en compte que les revenus propres du demandeur⁹⁷.

a3) Le montant de la rétribution de l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle

Le montant des honoraires couverts par l'AJ totale se calcule à partir d'unités de valeur, conçues à l'origine comme représentatives d'une demi-heure de travail d'un avocat.

Le montant de l'unité de valeur est de 22,50 €.

Pour un divorce par consentement mutuel, l'avocat de chaque époux perçoit une rétribution de base calculée à partir d'un coefficient de 30 UV. Si les conjoints choisissent le même avocat, la rétribution de ce dernier est calculée sur la base d'un coefficient de 50. Pour un divorce contentieux, l'avocat de chaque époux perçoit une rétribution fixée sur la base d'un coefficient de 34. En fonction de la complexité du dossier, des UV peuvent y être ajoutées dans une limite de 16.

Le nombre d'UV de base varie donc entre 30 et 50 et, si l'UV n'est pas majorée, le coût pris en charge par l'Etat varie de 675 € à 1125 € (ce qui paraît nettement en deçà des honoraires observés hors aide juridictionnelle : voir B-1 –b). Compte tenu des majorations, le montant de l'UV peut atteindre 25,90 €, et le coût pris en charge par l'Etat atteindre 1295 €.

En cas d'aide juridictionnelle partielle, l'avocat peut percevoir un honoraire complémentaire librement négocié avec le bénéficiaire de l'AJ et fixé par convention écrite préalable. Il est communiqué au bâtonnier qui en contrôle la régularité ainsi que le montant. Les officiers publics ou ministériels (huissiers, notaires) qui prêtent leur concours au bénéficiaire de l'aide partielle ont également droit à un émolument complémentaire.

95 Circulaire du Ministère de la Justice du 31 décembre 2009

96 Toutes les ressources qu'il a perçues directement ou indirectement sont prises en compte à l'exception des prestations familiales et de certaines prestations sociales à objet spécialisé.

97 Site du Ministère de la Justice au 4 janvier 2010

b) Nombre et caractéristiques des aides juridictionnelles dans les divorces

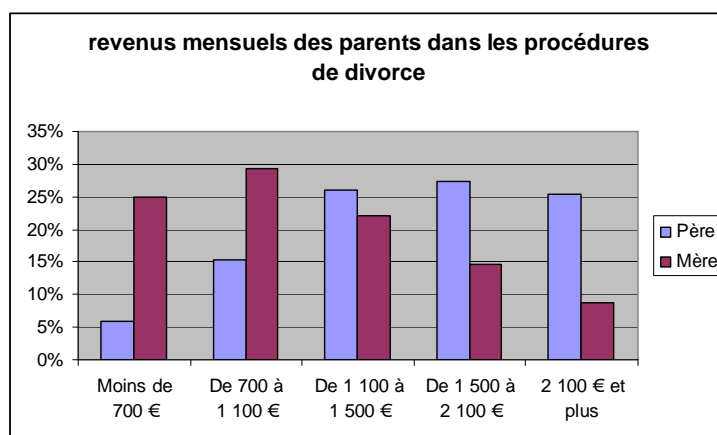
Les aides juridictionnelles en matière familiale représentent près du quart de l'ensemble des aides juridictionnelles. 80% sont des aides juridictionnelles totales et 20% des aides partielles. Sur 206 752 aides juridictionnelles en matière familiale, 52% sont accordées pour des divorces, 9% pour des procédures après divorce relevant du Juge aux affaires familiales et 39% pour d'autres procédures familiales (notamment les séparations hors divorces). La proportion d'AJ partielles est plus élevée dans les affaires liées au divorce et à l'après divorce que dans les autres cas (24% contre 17%)⁹⁸.

L'aide juridictionnelle est accordée deux fois plus fréquemment dans les divorces pour faute (15% des divorces en 2007) que dans les divorces par consentement mutuel (54% des divorces)⁹⁹ pour deux raisons cumulatives :

- les ressources des deux conjoints sont additionnées en cas de divorce par consentement mutuel (puisqu'il est considéré qu'il n'y a pas divergence d'intérêt) et les plafonds sont donc plus souvent atteints ;
- les divorces par consentement mutuel concernent davantage les ménages qui ont des revenus plus élevés que les divorces contentieux.

63% des procédures de divorce (où la représentation par un avocat est obligatoire) sont couvertes par une aide juridictionnelle, dont 77% par une AJ totale¹⁰⁰. Ce n'est le cas que pour 30% des procédures post-divorce et 59% des autres contentieux relevant du JAF.

L'AJ est beaucoup plus souvent accordée à la mère ou aux deux parents qu'au père. La différence de revenus entre les hommes et les femmes est le principal facteur explicatif de cet écart. En 2003, au moment du divorce, le revenu moyen des pères était de 1 809 €/mois et celui des mères de 1 163 €. Dans un quart des divorces, les mères disposaient de moins de 700 € par mois, ce qui n'était le cas que de 6% des pères¹⁰¹.



Source : Ministère de la Justice – Enquête sur l'autorité parentale menée en 2003

98 Pour 2008, statistiques du Ministère de la Justice

99 L'ambition raisonnée d'une justice apaisée – Commission sur la répartition des contentieux présidée par Serge Guinchard – 2009

100 Statistiques du Ministère de la justice, 2008 – SDSE Bureau d'aide juridictionnelle – DACS Pôle d'évaluation de la justice civile

101 Chaussebourg Laure, Baux Dominique – L'exercice de l'autorité parentale après le divorce ou la séparation des parents non mariés – Ministère de la justice, octobre 2007

c) Autres éléments sur l'aide juridictionnelle

En 2005, sur 47 800 avocats pour l'ensemble du territoire, 22 500 ont exercé au moins une mission d'aide juridictionnelle (toutes confondues et pas uniquement liées aux divorces et séparations), soit moins de un sur deux.

On observe de fortes variations d'un barreau à l'autre. 64% des missions d'AJ sont réalisées par 9,4% des avocats, certains avocats réalisant plus de 280 missions d'AJ par an¹⁰².

d) Les dépenses d'aide juridictionnelle

En 2010, le projet de loi de finance prévoit un budget de 298 M€ au titre de l'aide juridictionnelle. Près du quart des AJ concernent les affaires familiales

III - LES SEPARATIONS DE COUPLES NON MARIÉS

A - La fréquence de l'intervention judiciaire au moment de la séparation

Il n'existe pas à notre connaissance de données sur la fréquence du recours au juge en cas de séparation de parents non mariés.

B - En cas de recours au juge

En 2008, les juges aux affaires familiales ont été saisis de 110 972 demandes de parents d'enfants nés hors mariage : 17% pour la fixation d'une pension alimentaire et 83% pour un problème relatif à l'exercice de l'autorité parentale, à la fixation de la résidence des enfants ou au droit de visite.

En l'espace de dix ans ; le nombre de ces demandes a progressé de 66%.

Dans les procédures de fixation de pension alimentaire le juge est amené à trancher dans 41% des cas compte tenu du désaccord entre les parents (contre 10% en fin de procédure de divorce)¹⁰³. Mais tous les divorces font l'objet d'une décision de justice alors qu'on ne voit ici que la partie judiciairisée des séparations..

Ici encore il s'agit de saisines qui peuvent porter sur plusieurs objets et non de requérants.

1) La fixation de la résidence des enfants

Les enfants résident avec leur mère dans 84% des cas¹⁰⁴, plus fréquemment qu'en cas de divorce (voir le 1-c ci-dessus).

2) Les pensions alimentaires

102 Données 2006 – rapport d'information de Roland du Luart pour la Commission des finances du Sénat – octobre 2007, page 21

103 Chaussebourg Laure, Baux Dominique – L'exercice de l'autorité parentale après le divorce ou la séparation des parents non mariés – Ministère de la justice, octobre 2007

104 Infostat Justice N°104 – Les divorces prononcés de 1996 à 2007 – janvier 2009

a) Les créanciers de pensions alimentaires et la prise en charge directe des frais

Une pension alimentaire est fixée dans 75% des séparations faisant appel au juge des affaires familiales (contre 78% dans les cas de divorces) : dans 72% des cas à la mère et dans 3% des cas au père¹⁰⁵.

La prise en charge directe de certains frais concernant les enfants n'est prévue que dans 3% des décisions initiales relatives aux enfants de parents non mariés. Cette prise en charge résulte toujours d'un accord entre les parents et en particulier – comme dans les cas de divorces – lors de résidences en alternance.

b) La fixation des pensions alimentaires

On ne connaît pas la proportion de cas dans lesquels une pension alimentaire n'est pas fixée suite à une séparation de parents non mariés (concubins ou pacsés), le Ministère de la Justice ne connaissant que les requêtes qui lui sont adressées.

En cas de séparation de parents non mariés ayant recours au juge, l'attribution de la pension alimentaire dépend du parent chez qui la résidence de l'enfant est fixée :

- lorsque la résidence de l'enfant est chez sa mère, une pension alimentaire est versée par le père dans 84% des cas ;
- lorsque la résidence de l'enfant est chez le père, une pension alimentaire est versée par la mère dans un tiers des cas ;
- en cas de résidence alternée, une pension alimentaire est versée par le père dans 23% des situations et quasiment jamais (0,6%) par la mère¹⁰⁶.

c) Le montant des pensions alimentaires après une séparation

Les statistiques disponibles remontent à 2003¹⁰⁷ et non à 2009, année disponible pour les pensions alimentaires suite à un divorce.

Par rapport aux pensions alimentaires fixées suite à un divorce, les écarts entre la mère et le père sont moins prononcés et les montants sont plus faibles¹⁰⁸. Cette différence peut en partie s'expliquer par la plus grande jeunesse des parents en cas de séparation.

Plus la taille de la fratrie est importante, plus la somme totale des pensions alimentaires à payer est élevée et plus la pension alimentaire par enfant est faible.

Les données disponibles pour 2009 portent sur les seuls divorces. Elles donnent une proportion de pensions alimentaires inférieures à 100 € de 14% (et non de 21% en 2003). Si l'on maintient le même écart qu'en 2003 entre divorces et autres séparations, on peut estimer à 17% les pensions alimentaires inférieures à 100€ suite à une séparation de couples non mariés (contre 24% en 2003).

105 Chaussebourg Laure, Baux Dominique – L'exercice de l'autorité parentale après le divorce ou la séparation des parents non mariés – Ministère de la justice, octobre 2007

106 Infostat Justice N°104 – Les divorces prononcés de 1996 à 2007 – janvier 2009

107 Le montant minimum de la pension alimentaire est de 5 € par enfant versé à la mère (10€ en montant global) et le montant maximum est de 1372 € par enfant (2 744 € de montant global).

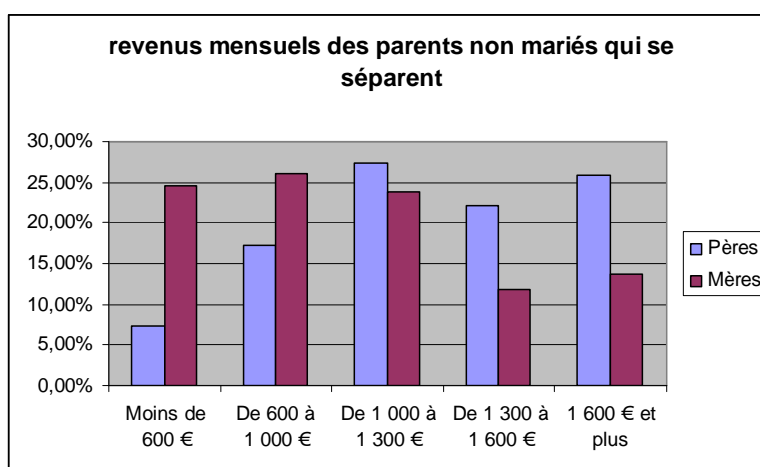
108 Les pensions alimentaires sont inférieures à 200 € par mois et par enfant dans 67% des divorces et dans 80% des séparations faisant appel au juge des affaires familiales

3) l'aide juridictionnelle

Elle est accordée aux couples non mariés dans les mêmes conditions de revenu qu'aux couples mariés.

L'attribution d'une aide juridictionnelle est moins fréquente que dans les divorces où le recours à un avocat est obligatoire¹⁰⁹.

L'aide juridictionnelle est accordée aux deux parents dans 6% des cas, à la mère seulement dans 22% des cas et au père seulement dans 3% des cas. Comme pour les divorces, cette différence entre les pères et les mères est principalement explicable par leurs écarts de revenus. Le revenu moyen des pères est de 1 454 € et celui des mères est de 1 155 €.



Source : Ministère de la Justice – Enquête sur l'autorité parentale menée en 2003

4) Les contentieux postérieurs à la séparation

Les statistiques disponibles ne permettent pas d'identifier les contentieux postérieurs à la séparation de parents non mariés¹¹⁰.

On observe que les contentieux, ou tout au moins les tensions, sont d'autant plus fréquents que les revenus du monoparent sont faibles. « Parmi les monoparents dont les revenus sont inférieurs à 1068 € par mois, 70% ont du mal à s'accorder au niveau financier avec leur ancien conjoint, contre la moitié des personnes qui perçoivent entre 1068 et 2287 € par mois. Ils ne sont plus que 19% à ne pas s'entendre lorsque le budget mensuel du monoparent est compris entre 2287 et 3049 € »¹¹¹.

IV. LES AUTRES DISPOSITIFS EN CAS DE DIVORCE OU DE SEPARATION DE PARENTS PACSES OU CONCUBINS¹¹²

109 Chaussebourg Laure, Baux Dominique – L'exercice de l'autorité parentale après le divorce ou la séparation des parents non mariés – Ministère de la justice, octobre 2007

110 Pour la justice civile, ils sont globalisés avec les contentieux relatifs aux séparations. Pour la justice pénale, ils sont globalisés avec l'ensemble des contentieux familiaux.

111 Union départementale des associations familiales de la Haute Saône – Observatoire des familles – « Etat des lieux et analyse des besoins : les familles monoparentales en Haute Saône »

112 Hors aide juridictionnelle

A. La fiscalité

1) L'impôt sur le revenu

a) En général, dans les cas de divorce ou de séparation

a1) L'imposition

La séparation n'entraîne pas ipso facto une imposition séparée, notamment lorsque l'épouse n'a pas de revenus personnels.

L'article 6 du Code général des impôts prévoit, pour les époux séparés, les possibilités d'imposition séparée dans les cas suivants :

- « lorsqu'ils sont séparés de biens et ne vivent pas sous le même toit ;
- lorsqu'étant en instance de séparation de corps ou de divorce, ils ont été autorisés à avoir des résidences séparées ;
- lorsqu'en cas d'abandon du domicile conjugal par l'un ou l'autre des époux, chacun dispose de revenus distincts ».

En revanche, l'imposition séparée est de droit dès la rupture du Pacs.

a2) Le calcul du quotient familial

Pour le calcul du Quotient Familial de l'impôt sur le revenu, avec une personne à charge :

- le contribuable divorcé vivant en concubinage bénéficie d'1,5 part ;
- le contribuable divorcé ne vivant pas en concubinage bénéficie de 2 parts : la première personne à charge compte pour une part entière à condition que le contribuable vive seul et assure l'entretien exclusif de cette personne. Le bénéfice de cette demi-part supplémentaire est maintenu si le contribuable perçoit une pension alimentaire dont le montant a été fixé par décision de justice. La demi-part est également maintenue si la pension est versée spontanément mais dans ce cas, cette pension doit être inférieure au plafond annuel de 3 296€.

L'avantage en impôt procuré par la demi-part supplémentaire des personnes divorcées ou séparées vivant seules et ayant un ou plusieurs enfants à charge est plafonné à 3 964 €.

b) En cas de résidence alternée

Si un enfant vit en alternance au domicile de l'un et l'autre de ses parents divorcés ou séparés et que le juge n'a pas fixé de résidence habituelle, chacun des parents peut bénéficier d'une majoration de parts égale à la moitié de celle attribuée en cas de résidence exclusive (si l'enfant ouvre droit à une 1/2 part, chacun des parents bénéficie d'1/4 de part).

Cette règle de partage est appliquée pour les réductions et crédits d'impôt au titre de l'enfant ainsi que pour les déclarations de revenus de l'enfant à charge (par exemple pour les réductions pour frais de garde, le plafond est de 1 150 € au lieu de 2 300 €).

Chacun des parents bénéficiant d'une majoration de parts, aucun ne peut déduire de pension alimentaire.

Quelques éléments sur la garde alternée¹¹³

Avec la loi du 4 mars 2002, la résidence alternée du parent au domicile de chacun des parents (dite également « garde partagée » ou « garde conjointe ») est reconnue officiellement et inscrite dans le code civil (L 373-2-9).

On estime à 15 000 le nombre de jugements prévoyant la garde alternée.

Cette solution implique généralement des frais supplémentaires, notamment en matière de logement.

Les deux tiers des enfants ont une chambre individuelle chez chacun des parents et dans plus de la moitié des cas, les parents résident à moins de 5 km l'un de l'autre.

La catégorie des employés est surreprésentée parmi les familles qui y ont recours (39% contre 29% de la population active) tandis que celle des ouvriers est sous-représentée (13% contre 24% de la population active).

10% des enfants concernés vivent dans des familles avec un seul enfant en résidence alternée, 66% avec deux enfants, 21% avec trois enfants et 3% avec quatre enfants ou plus en résidence alternée.

2) La taxe d'habitation

L'octroi d'une demi-part supplémentaire emporte parfois une baisse de la taxe d'habitation qui est étudiée au chapitre II.

En cas de résidence alternée, l'abattement pour charges de famille est divisé par deux pour chacun des parents.

B. Les prestations familiales

1) L'aménagement des prestations en cas de résidence alternée¹¹⁴

a) Le droit d'option

Depuis mai 2007, en cas de résidence alternée, les parents ont le choix entre :

- la désignation d'un allocataire unique pour toutes les prestations familiales ;
- le partage des seules allocations familiales et de la majoration pour âge avec la désignation d'un allocataire unique pour les autres prestations.
-

En cas de désaccord entre les parents et s'il y a mise en œuvre effective de la résidence alternée, le partage est la règle.

Fin 2008, 28 950 familles issues d'un divorce ou d'une séparation et gardant leur(s) enfant(s) en résidence alternée ont opté pour un partage des allocations familiales. 62% d'entre elles sont des foyers monoparentaux et 38% des familles recomposées.

Cet effectif est faible quand on le rapporte au nombre cumulé de gardes alternées prononcées depuis 2002. Mais comme on ne connaît pas le nombre de gardes alternées prononcées qui se

113 CNAF – E-essentiel N°78 « La résidence alternée : organisation des familles et partage des allocations familiales » - octobre 2008

114 Sur le plan fiscal, depuis 2002, les enfants sont réputés être à charge égale de l'un et l'autre des parents et comptent pour moitié dans le calcul du quotient familial pour chacun des parents. Ils comptent pour chacun des parents un quart de part pour les deux premiers, une demi-part à compter du troisième ou une demi-part pour chacun quand le contribuable assume par ailleurs la charge principale et exclusive d'au moins deux autres personnes.

transforment ultérieurement en autre modes de résidence de l'enfant, il est délicat d'établir la comparaison avec précision.

b) Le régime des aides au logement

En cas de garde alternée, seul l'un des deux parents peut faire entrer l'enfant ou les enfants dans le calcul de son aide au logement (ALF ou APL).

2) L'allocation de soutien familial

L'allocation de soutien familial (ASF) est servie aux parents qui ont divorcé ou se sont séparés d'un concubin ou de leur partenaire du PACS lorsque :

- l'enfant n'a pas été reconnu ;
- le débiteur est hors d'état de s'acquitter de sa dette alimentaire ;
- le débiteur se soustrait à sa dette alimentaire (dans ce cas on va faire jouer le principe de subsidiarité).

Elle est étudiée plus en détail au chapitre II – Section III-&IV).

C - Les aides pour la prévention, le traitement des conflits et l'information des parents

1. La structuration progressive d'une politique d'accompagnement

Compte tenu de l'augmentation des séparations de couples mariés ou non mariés avec enfants (même si le nombre d'enfants concernés tend à stagner¹¹⁵), les situations de conflits intrafamiliaux se multiplient mais sont de moins en moins régulées par une famille élargie ou le voisinage.

Différents services interviennent alors pour favoriser le maintien des liens entre enfants et parents¹¹⁶ mais sont encore quantitativement limités au regard des besoins, exprimés ou non. Ainsi, une enquête menée auprès des foyers monoparentaux dans les Pyrénées Orientales révèle que 80% des enquêtés mentionnaient de difficultés psychologiques et morales face à une rupture et 7% seulement disent avoir pu bénéficier d'un accompagnement, essentiellement par la famille et l'entourage¹¹⁷.

On peut estimer que leurs financements publics se situent autour d'une trentaine de millions d'Euros auxquels il faut ajouter une partie des 45 M€ consacrés aux Réseaux d'écoute d'accompagnement et d'accueil des parents (REAAP) qui ne sont pas ciblés sur un type de famille.

Des réflexions sont en cours afin d'unifier le pilotage national et départemental de différents dispositifs de soutien à la parentalité (médiation familiale, espaces rencontres, réseaux d'écoute et d'appui aux parents, etc.).

Dans la Cog 2008-2012 de la Cnaf, un appui renforcé à ces différents services est prévu.

115 Enquête ERFI

116 Dans la Cog 2009-2012 de la Cnaf, un appui renforcé à ces différents services est prévu (voir annexe 4).

117 Union départementale des associations familiales des Pyrénées Orientales – Les familles des Pyrénées Orientales face aux épreuves de la vie : pour qu'un événement fragilisant ne devienne pas une vulnérabilité. – 25 janvier 2006

**Extraits de la COG 2008-2012
entre la Cnaf et l'Etat**

« La Cnaf, en lien avec ses partenaires signataires du protocole national de développement de la médiation familiale, homogénéise le recours à la médiation familiale par un cadrage national actualisé. Elle ajuste par ailleurs la prestation de service pour mieux structurer l'offre ».

Dans le socle national d'interventions d'action sociale, Sur les 10 programmes définis par la COG, un concerne la prévention des conflits familiaux et la construction d'accords dans l'intérêt de l'enfant :

- poursuivre le pilotage national du dispositif de la médiation familiale
- adapter la prestation de service « médiation familiale » pour favoriser le développement d'une offre de qualité dans un cadre budgétaire maîtrisé
- favoriser le recours à la médiation familiale par une meilleure information des familles à partir de situations ciblées dans les fichiers allocataires
- inciter les Caf à soutenir les espaces-rencontres
- étudier l'opportunité d'intégrer le conseil conjugal et familial dans l'offre institutionnelle d'appui à la parentalité au titre de la prévention des difficultés familiales.

2) Le conseil conjugal

a) Définition du conseil conjugal et diversité de ces services

A côté d'autres activités¹¹⁸, « le conseiller conjugal soutient et accompagne l'individu ou le couple en crise et permet d'améliorer les relations et la communication. Il peut aussi dans certaines situations, permettre de faire mûrir une décision de séparation dans un contexte moins traumatisant »¹¹⁹.

Cette pratique professionnelle a vu le jour en 1961 et s'exerce dans différents lieux (comme, entre autres, les centres de planification et d'éducation familiale). Des référentiels et des chartes ont été élaborés par différentes associations mais on peut relever une grande diversité des activités de ces centres (allant du conseil à la thérapie) s'appuyant sur des philosophies parfois très différentes, ce qui conduit la Cour des Comptes, dans son rapport annuel 2009, à se montrer assez critiques vis à vis de ces services. Un groupe de travail piloté par la Direction générale de la cohésion sociale a été mis en place pour définir un référentiel d'activité et de compétence¹²⁰.

Par ailleurs, même si les instituts de formation sont agréés par l'Etat, les formations dispensées sont très hétérogènes et des questions se posent quant à un éventuel tronc commun de formation avec la médiation familiale.

118 Le conseil conjugal recouvre également d'autres activités : accueil, information et orientation de la population sur les questions relatives à la fécondité, la contraception, la sexualité et la prévention des maladies sexuellement transmissibles ; préparation des jeunes à leur vie de couple et à la fonction parentale (notamment à travers une information individuelle et collective en milieu scolaire) ; entretiens préalables à l'interruption volontaire de grossesse et accompagnement des femmes ayant subi une interruption volontaire de grossesse.

119 Définition figurant sur le site de l'association française des centres de conseil conjugal

120 Rapport de l'Igas sur le statut des conseillères conjugales et familiales - 2006

b) Le financement de ces services

Le financement des établissements de conseil conjugal et familial est du ressort de l'Etat (220 établissements de conseil conjugal et familial conventionnés) qui y a affecté 2,9M€ en 2009. Ces établissements peuvent également bénéficier de financement de la part des conseils généraux, les communes et des Caf sur leurs budgets d'action sociale.

En 2001, on comptait entre 2000 et 3000 conseillers conjugaux (beaucoup travaillant dans des centres de planning familial)¹²¹.

3) La médiation familiale

La médiation familiale vise à maintenir ou rétablir une communication entre des parents en conflit afin de parvenir à des accords élaborés en commun et garantissant le maintien du lien entre l'enfant et ses deux parents ainsi que ses grands-parents¹²².

Depuis une vingtaine d'années, et plus encore depuis dix ans¹²³, la médiation familiale a connu en France une reconnaissance rapide (voir annexe 4)¹²⁴.

Un diplôme d'Etat de médiation familiale obtenu au terme d'une formation théorique de 490 heures a été instauré en 2003.

a) Le déroulement et les résultats des médiations familiales

a1) Le déroulement des médiations familiales

Une médiation familiale aboutie se déroule en trois étapes :

*Première étape : lors d'un premier entretien d'information qui est gratuit, le médiateur présente les objectifs, le contenu et les thèmes qui peuvent être abordés au cours de la médiation familiale.

*Deuxième étape : lorsque les personnes concernées décident de donner suite, on compte en moyenne des séances d'une à deux heures se déroulant sur une période de trois mois renouvelable une fois (il est admis une moyenne de 7 entretiens pour une mesure de médiation familiale)¹²⁵. 57% des médiations familiales durent moins de 3 mois, 32% entre 3 et 6 mois durent 6 mois ou plus. Les médiations qui aboutissent à un accord durent en moyenne 3,9 mois¹²⁶. Les familles se focalisent sur les questions relatives aux enfants et aux difficultés matérielles, plus que sur leurs problèmes conjugaux.

121 L'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle et le conseil conjugal et familial – Rapport du groupe de travail piloté par la DGAS - 2002

122 La médiation familiale est « un processus de construction ou de reconstruction du lien familial axé sur l'autonomie et la responsabilité des personnes concernées par des situations de ruptures ou de séparations dans lequel un tiers impartial, indépendant, qualifié et sans pouvoir de décision, le médiateur familial, favorise à travers l'organisation d'entretiens confidentiels, leur communication, la gestion de leur conflit dans le domaine familial entendu dans sa diversité et dans son évolution » in La médiation familiale : un métier pour l'avenir (fiche 1) – Conseil national consultatif de la médiation familiale présidé par Monique Sassier, décembre 2004

123 Sassier Monique, Arguments et propositions pour un statut de la médiation familiale – 2001 - Dunod

124 Deux grandes associations-fédérations jouent un rôle complémentaire : l'association pour la promotion de la médiation familiale (l'APMF) et la Fédération nationale de la médiation familiale (FENAMEF).

125 Leonetti Jean – Intérêt de l'enfant, autorité parentale et droit des tiers – rapport remis au Premier ministre en 2009, La Documentation française, page 87

126 Cnaf – enquête auprès des services de médiation familiale, 2005

*Troisième étape : si les parties y parviennent, un accord écrit détaille les points d'entente. Les parents peuvent ensuite demander au Juge d'homologuer cet accord, ce qui lui donne force exécutoire.

a2) Les résultats des médiations familiales

- Les parents en cours de séparation donnent plus fréquemment suite à la séance d'information préalable (50%) que les parents déjà séparés (33%).

-Selon les médiateurs familiaux, 57% des médiations engagées ont permis un accord écrit ou oral et une résolution du conflit totale ou partielle. Parmi les médiations qui n'ont pas conduit à un accord, 18% ont permis une avancée significative dans la réduction du conflit¹²⁷.

-Plus des deux tiers des parents estiment que la médiation familiale a eu un impact relationnel positif avec une note moyenne globale de 4,3 sur 5¹²⁸.

- Les résultats des médiations judiciaires sont moins bons que ceux des médiations spontanées. Moins de la moitié des couples venant sur injonction judiciaire entament une médiation suite à la séance d'information et la moitié de ceux-ci (soit un quart) parviendront à un accord¹²⁹. De nombreuses médiations judiciaires interviennent en effet tardivement, lorsque la situation est devenue très conflictuelle. Les résultats sont bien meilleurs lorsque les tribunaux informent les parents de la possibilité de recourir à la médiation familiale au moment où ils déposent une requête au greffe. Ainsi au tribunal de Bobigny, 90% des personnes adressées à un médiateur s'engagent dans une médiation et la moitié parviennent à un accord¹³⁰.

b) Les caractéristiques des médiations familiales et des personnes qui y ont recours

b1) Les caractéristiques des médiations familiales

- Plus de 80% des médiations familiales concernent un divorce ou une séparation. Les autres concernent des conflits parentaux sans séparation ou des médiations intergénérationnelles.

- En 2009, les demandes spontanées (hors injonction ou ordonnance du juge) ont représenté les trois quart des entretiens d'information et 65% des mesures de médiation familiale¹³¹.

-En 2009, 266 services de médiation familiale sont conventionnés par les comités départementaux. Ils emploient 629 médiateurs, 260 en équivalent temps plein. Ils ont organisé 8 200 séances d'information collective et 40 600 entretiens individuels d'information. Au 31 décembre 2009, 17 360 mesures de médiation familiale (représentant 44 500 séances) étaient terminées ou en cours pour 29 500 bénéficiaires.

- La répartition géographique des services de médiation familiale est très inégale : cinq régions concentrent près de 60% des services pour 42% de la population (Ile de France (28%), PACA et Corse, Aquitaine, Rhône-Alpes)¹³².

127 Comité national de suivi de la médiation familiale – résultats du questionnaire d'activité 2009 des services de médiation familiale

128 Cnaf – E-essentiel N°54 – La médiation familiale dans les Caf : un service d'appui à la parentalité en cas de conflit, octobre 2006 - Des résultats complémentaires seront disponibles d'ici 2011

129 Enfants au cœur des séparations parentales conflictuelles – rapport thématique de la Défenseure des enfants, 2008, page 110 - enquête auprès de 120 services de médiation familiale,

130 Idem, page 113

131 Comité national de suivi de la médiation familiale – résultats du questionnaire d'activité 2009 des services de médiation familiale

- On observe de fortes disparités dans la taille des services : si cinq structures traitent plus de 100 mesures par an, une petite quarantaine en traite moins de dix par an¹³³.

- La plupart des services de médiation familiale sont associatifs mais 22 caisses d'allocations familiales en gèrent directement un.

b2) Les caractéristiques des personnes qui y ont recours

La population qui a recours à la médiation familiale n'est pas particulièrement aisée mais est plus diplômée que la moyenne.

Par rapport à la population française, les employés sont surreprésentés à près de 20% tandis que les ouvriers et les professions intermédiaires sont sous-représentés (de l'ordre de 7% à 11%). Les cadres et commerçants artisans sont représentatifs de la population française.

c) Le coût de la médiation familiale et ses financements

c1) Le coût de la mesure et le coût pour les parents

On estime le coût moyen d'une mesure de médiation familiale (ensemble du processus et des séances) à 1059 €¹³⁴.

c2) Le coût pour les parents

Les participations financières des familles sont déterminées selon un barème national qui est obligatoire pour les services conventionnés. Elles varient par personne et par séance entre 2 € pour un revenu au RSA, 5 € pour un revenu compris entre le RSA et le SMIC et 131 € (prix plafond) par personne pour les revenus les plus élevés¹³⁵.

c3) Les financements publics

- Un comité national des financeurs de la médiation familiale a été mis en place en 2006 et, en 2009, tous les départements avaient installé un comité départemental des financeurs¹³⁶.

- En 2008, 17,3 millions de fonds publics ont été versés aux services de médiation familiale (55% par la Cnaf et les Caf, 22% par les collectivités locales, 16% par les DDASS, 5% par le Ministère de la Justice et 2% par les Caisses de Msa).

-Les Caf versent une prestation de service (PS) aux services de médiation familiale dont les modalités de calcul sont les mêmes – depuis 2010 – que pour l'accueil des jeunes enfants : elle couvre 66% du prix de revient plafonné (proratisé au nombre d'équivalents temps plein ETP retenus par la Caf), incluant les participations versées par les familles (et celles qui sont consignées par le TGI)¹³⁷.

132 Annuaire de la Fédération nationale de la médiation familiale, au 30 juin 2009

133 Rapport public 2009 de la Cour des comptes

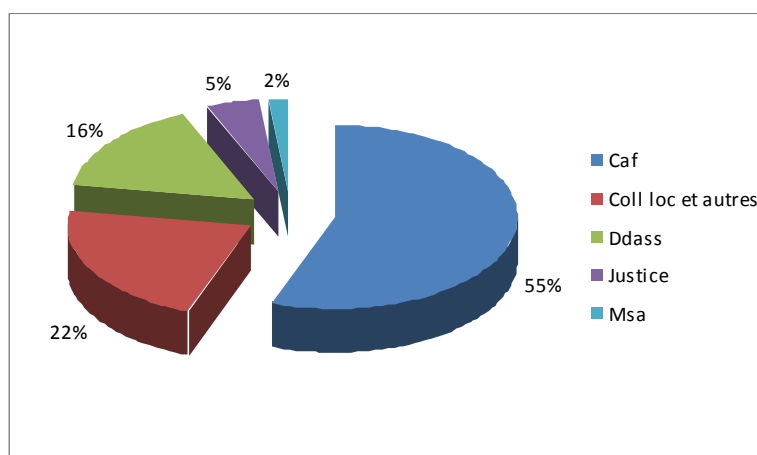
134 Leonetti Jean - Intérêt de l'enfant, autorité parentale et droit des tiers – rapport remis au Premier ministre en 2009, La Documentation française

135 Le calcul de la participation des parents pour chaque séance s'effectue en ajoutant à une base de 5€ un pourcentage des revenus de chacun des parents : entre 0,3% des revenus lorsqu'ils sont compris entre le Smic et 1200 € ; 0,8% entre 1200 € et 2200€ ; 1,2% entre 2200€ et 3800€ ; 1,5% entre 3800€ et 5300 € et 1,8% de revenus lorsque ces deniers dépassent 5300 €.

136 Cnaf – Etat des lieux des réformes mises en place dans le cadre de la Cog (médiation familiale, foyers jeunes travailleurs, aide à domicile), avril 2008 – Note d'information pour la commission d'action sociale

137 Le prix plafond est de 68 971 € par ETP. Le montant de la prestation de service est donc au maximum de 45 521 € par an et par ETP incluant la participation financière des familles.

Partage des financements de la médiation familiale entre acteurs publics en 2008



Source : Cnaf - DPFAS

- D'ici 2012, la Cnaf et la Caisse centrale de mutualité sociale agricole¹³⁸ prévoient de doubler les crédits qu'elles consacrent à la prestation de service médiation familiale¹³⁹. Les financements publics pourraient ainsi augmenter de 30%, passant à 22,6 M€ (pour autant que les autres financements ne diminuent pas au cours de la même période).

d) Deux projets de la chancellerie

La chancellerie a informé le secrétariat du Haut conseil de la famille qu'elle prévoyait d'expérimenter deux dispositifs dans cinq tribunaux de grande instance pendant une période de deux ans.

- Lorsque le juge aura déjà statué sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale ou sur la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, la saisine aux fins de modification de ces mesures devra être précédée d'une tentative de médiation, sauf motif légitime ou accord des parents sur les modifications envisagées.

- Le deuxième dispositif expérimental (projet de décret en cours d'examen par le Conseil d'Etat) permettrait au juge des affaires familiales d'enjoindre aux parties de rencontrer un médiateur familial dès lors qu'il est saisi d'un litige.

e) Un niveau de développement des services de médiation familiale en deçà des enjeux

e1) Un niveau de développement moindre que dans d'autres pays

Dans d'autres pays, la médiation familiale est plus développée qu'en France. Dans des pays comme le Québec ou la Norvège ou des Etats comme la Floride, au moins une séance d'information sur la médiation familiale est obligatoire avant de saisir le tribunal pour une procédure de divorce. La médiation est parfois gratuite pour les parents et est financée par les Gouvernements (au Québec et en Ecosse par exemple). Voir annexe N°4.

138 Sous réserve de la prochaine Cog de la MSA

139 Depuis 2010, Le nouveau mode de calcul de la PS (mise en place en 2006 et désormais inscrite dans une enveloppe limitative par Caf) est le même que pour l'accueil des jeunes enfants : financement de 66% du prix de revient plafonné à 68 971 € par ETP incluant les participations des familles.

e2) Un développement relativement rapide mais, a priori, en deçà des besoins

- En 2008, 12 600 familles ¹⁴⁰ ont bénéficié d'une médiation familiale, soit une augmentation de 40% depuis 2006.

- Si l'on estime à 145 000 le nombre annuel de divorces et de séparations de couples avec enfant, ce sont donc moins de 9% des familles qui ont recours à une médiation familiale (ce chiffre étant surestimé car la médiation familiale couvre d'autres motifs que les seuls divorces et séparations).

- En rapportant le nombre de familles en médiation à l'ensemble des 363 000 divorces (y compris sans enfant) et conflits sur l'autorité parentale, le taux de couverture est de 3,5% ¹⁴¹. Ainsi, même s'il est délicat d'évaluer précisément les besoins, on peut estimer que les services existants sont relativement loin d'y répondre.

- Pour 2012, l'objectif de la Cnaf est de passer à un taux de 4,5% avec 17 500 familles bénéficiaires et le financement de 250 emplois (ETP) (contre 200 aujourd'hui). Ce taux serait appelé à augmenter substantiellement si les expérimentations lancées par le Ministère de la Justice débouchaient sur la généralisation des dispositifs qu'elles prévoient.

4. Les espaces rencontres enfants-parents

a) Les fonctions remplies par ces lieux

- Les « espaces-rencontres » sont des lieux d'exercice du droit de visite. Pour une durée limitée dans le temps, ils permettent à un parent qui ne réside pas habituellement avec son enfant de le rencontrer dans un lieu neutre. Ils permettent le maintien des liens ou leur restauration entre enfants et parents, en particulier dans le cadre de divorces ou séparations conflictuels mais également pour les parents qui ont des difficultés personnelles, sociales ou médicales ¹⁴².

- Ces lieux permettent des rencontres enfants-parents sur place et, pour beaucoup d'entre eux, le passage des enfants d'un parent à l'autre. Peu d'entre eux proposent un hébergement sur place. Certains proposent sur le même lieu des services de médiation familiale et des groupes de parole ¹⁴³.

- Les premières initiatives sont apparues en 1986 et ont été mis en réseau avec le soutien de la Fondation de France en 1990 ¹⁴⁴. Un code de déontologie a été élaboré en 1998 mettant l'accent sur l'indépendance de ces lieux qui ne sont pas des lieux d'investigation ni d'expertise.

140 En 2009, d'après l'enquête réalisée par la Cnaf, 29 500 personnes en ont bénéficié

141 Indicateur retenu par le conseil national consultatif de la médiation familiale et par la Cnaf

142 CNAF – Etat des lieux sur les dispositifs relatifs à la parentalité – Note d'information pour la Commission d'action sociale, octobre 2008

143 Des lieux d'accueil pour le maintien des relations enfants-parents – Rapport remis à la Ministre délégué à la famille et à l'enfance par Benoit Bastard et Jean Gréchez, 2002

144 Des lieux d'accueil pour le maintien des relations enfants-parents – Rapport remis à la Ministre délégué à la famille et à l'enfance par Benoit Bastard et Jean Gréchez, 2002

b) Le nombre de lieux connus

- On dénombre actuellement 181 espaces rencontres enfants-parents (dont 148 soutenus par les Caf), soit près de deux fois plus qu'en 2000¹⁴⁵. Essentiellement gérés par des associations, ils ont des modes de fonctionnement diversifiés

- On peut globalement estimer qu'aujourd'hui plus de 20 000 enfants sont reçus et plus de 100 000 rencontres enfants-parents ont ainsi été permises.

c) Un recours souvent ordonné par les juges

Le recours à ces lieux neutres avec l'encadrement de professionnels (psychologue, travailleur social, éducateur,...) est, dans 81% des cas, ordonné par un juge aux affaires familiales ou la Cours d'appel. Dans 12% des cas, les demandes relèvent de la protection de l'enfance en danger (juges des enfants, aide sociale à l'enfant,...). Les demandes émanant des usagers eux-mêmes concernent 5% des situations¹⁴⁶.

Un projet de décret est en préparation par le Ministère de la Justice afin de préciser les modalités de recours à ces lieux par les juges aux affaires familiales. Un autre projet de décret est en phase de réflexion par la Direction générale de la cohésion sociale afin de prévoir un agrément de ces lieux.

d) Les financements

- Les financements par les Caf augmentent rapidement mais restent limités : 0,6 M € en 2006, 1,2 M€ en 2007¹⁴⁷, 2,5 M€ en 2009¹⁴⁸. 77 Caf soutiennent 82% des espaces rencontre, les autres relevant de l'aide sociale à l'enfance.

- Le Ministère de la Justice contribue également à leur financement, ainsi que les Ddass (sur l'enveloppe soutenant les actions de soutien à la parentalité, dont la médiation familiale), et certains conseils généraux et municipalités.

- Contrairement à la médiation familiale, les points rencontre enfants-parents ne disposent d'aucun financement stable.

Par ailleurs se mettent en place des lieux d'hébergement temporaires (pour le week end, les vacances) pour les parents qui bénéficient d'un droit de visite de leur enfant mais ne disposent pas d'un logement approprié pour l'exercer (éloignement, mauvaises conditions de logement, sans domicile fixe)¹⁴⁹.

145 Cnaf – Note pour la Commission d'action sociale du 20 avril 2010 (données communiquées à la Cnaf par la Fédération française des espaces rencontres)

146 Les 2% restants ont été guidés vers les espaces rencontres par d'autres acteurs

147 CNAF – Etat des lieux sur les dispositifs relatifs à la parentalité – Note d'information pour la Commission d'action sociale, octobre 2008

148 Cnaf, Note pour la commission d'action sociale du 20 avril 2010

149 Enfants au cœur des séparations parentales conflictuelles – rapport thématique de la Défenseure des enfants, 2008

SECTION III
LA NAISSANCE D'UN ENFANT « SANS VIE EN COUPLE »

I. EFFECTIFS ET CARACTERISTIQUES DE CES FAMILLES

A - Effectifs

1) Les naissances « sans vie en couple »

Dans certains cas, il peut s'agir d'un choix pour la femme : celui d'élever un enfant seule. Dans d'autres, il peut s'agir d'une situation non choisie (grossesse non désirée initialement puis acceptée, grossesse non désirée mais découverte tardivement, départ du père avant la naissance ou au moment de celle-ci,...).

a) Le flux annuel

On ne connaît de façon rigoureuse ni le flux annuel de naissances sans vie en couple préalable ni le nombre des séparations pendant la grossesse.

Selon l'INED, le nombre de naissances concernées se situerait entre 5 et 7% des naissances soit de 42 000 à 58 000

Une partie significative de ces naissances concerne des mères très pauvres puisqu'on compte 12 400 allocataires de l'API enceintes au 31/12/2008 (métropole et DOM), ce qui correspondrait à un nombre de naissances de l'ordre de 24 000/an.

Il ne s'agit que très marginalement de maternités précoces (mères de moins de 18 ans)¹⁵⁰.

b) L'ensemble des situations

En 1999¹⁵¹, sur l'ensemble des situations de monoparentalité (données en stock et non en flux), on estimait que 15% étaient dues à une naissance dans un foyer monoparental (« mères célibataires ») : 13% sans vie en couple préalable et 2% en couple avant la naissance.

On peut donc très grossièrement estimer à 210 000 le nombre de mères isolées sans vie de couple préalable (ayant un enfant de moins de vingt ans) et à 32 000 le nombre de mères qui se sont séparées du père pendant la grossesse¹⁵². Si on retient 25 ans comme âge limite, ces effectifs seraient respectivement de 250 000 et 40 000.

2) Les enfants non reconnus par le père

On estime qu'une partie importante des enfants non reconnus font partie des situations où l'enfant naît sans que sa mère vive en couple.

¹⁵⁰ Les maternités précoces ont rapidement diminué en France, passant de plus de 10 000 en 1980 à 4 000 à la fin des années 90 (1,2% jeunes filles de moins de 18 ans et environ 0,5% des maternités donnant lieu à une naissance). Une petite partie vit en couple au moment de la grossesse.

¹⁵¹ Dernières données connues à partir de l'enquête Histoire familiale de l'Ined et de l'Insee sur un échantillon de 380 000 personnes de plus de 18 ans

¹⁵² En appliquant, les pourcentages de faits générateurs aux effectifs issus du recensement de 2006, soit 1,908 million de foyers monoparentaux avec enfants de moins de 25 ans (1,6 million pour les enfants de moins de 20 ans). Il s'agit ici d'une approche très rudimentaire dans la mesure où elle ne prend pas en compte l'évolution intervenue entre 1999 et 2006 dans la répartition des motifs d'isolement

A l'âge de un an, l'Ined estime que le nombre d'enfants non reconnus par leur père est compris entre 25 000 et 30 000 par génération, soit entre 3% et 4% de l'ensemble des enfants¹⁵³ ; plus de 96% des enfants seraient reconnus par leur père, y compris lorsque celui-ci ne vivait pas avec la mère au moment de la naissance.

B - Caractéristiques

En cas de naissance sans vie en couple (« mères célibataires »), parents et enfants sont plus jeunes que dans les autres situations de foyers monoparentaux.

La moitié des parents sont dans cette situation depuis moins de 10 ans quand ils n'ont jamais vécu en couple et depuis moins de 6 ans quand ils ont déjà vécu en couple, ce qui est plus long qu'en cas de divorce ou veuvage.

Ancienneté de la constitution de la famille pour les mères ayant eu un enfant sans vivre en couple (« mères célibataires »)

	Ancienneté de constitution de la famille (*)		
	Médiane	Premier quartile	Dernier quartile
Par une naissance			
Le parent n'a jamais vécu en couple	10 ans	4 ans	17 ans
Le parent a vécu en couple	6 ans	2 ans	11 ans

Source : enquête Etude de l'histoire familiale INSEE/INED – 1999 in Etudes et résultats N°218 – février 2003 – Les familles monoparentales : des caractéristiques liées à leur histoire matrimoniale

Pour les mères isolées de moins de 35 ans, qui sont le plus fréquemment des « mères célibataires » n'ayant jamais vécu en couple, 24% ont un niveau de diplôme égal ou supérieur au Bac (contre 41% de celles qui vivent en couple). Pour ces mères seules de moins de 35 ans, il s'agit souvent de parcours où la naissance de l'enfant est intervenue précocement, parfois avant la fin des études¹⁵⁴.

Les mères de foyer monoparental n'ayant jamais vécu en couple, en moyenne plus jeunes et moins qualifiées, ont un taux d'emploi très inférieur à celui des femmes divorcées ou séparées à la tête d'un foyer monoparental (57% contre 74%)¹⁵⁵.

C - Les aides

L'API est versée aux femmes isolées qui attendent un enfant. Fin 2008, elle était ainsi versée à 12421 femmes enceintes, soit 6,2% des allocataires de l'API¹⁵⁶. Elle est par ailleurs ouverte aux « mères célibataires » ayant un ou des enfants à charge.

Les autres aides dont peuvent bénéficier ces familles sont les mêmes que tous les autres foyers monoparentaux et sont donc traitées en Sous-section 2.

153 A l'âge de 20 ans, leur nombre serait compris entre 15 et 20 000 soit entre 2 et 2,5% d'une génération – estimations pour le HCF à partir d'une extrapolation des statistiques de naissances et de reconnaissances publiées par l'Insee jusqu'en 2006 et de l'enquête sur le devenir des enfants nés hors mariage effectuée par l'Ined en 1997.

154 Drees – Etudes et résultats N°389 – Les familles monoparentales et leurs conditions de vie – avril 2005 ; Sur la base de l'enquête Insee, Ined, 1999, étude de l'histoire familiale

155 Milewski F., Meda D., Dauphin S ; Ponthieux S., Vouillot F., Kesteman N., Les inégalités entre les femmes et les hommes. Les facteurs de précarité. La Documentation Française - 2005

156 CNAF - décembre 2008, métropole et Dom

CHAPITRE II LES FOYERS MONOPARENTAUX ET LES AIDES TRANSVERSALES DONT ILS PEUVENT BENEFICIER

SECTION 1 DEFINITION, EFFECTIFS ET CARACTERISTIQUES

I. DEFINITION

Les « familles monoparentales » ont émergé comme catégorie de l'action publique au cours des années 70, à la faveur d'une prise de conscience de la vulnérabilité économique et sociale de ces familles »¹⁵⁷.

Ainsi qu'il a été rappelé au début de cette note, pour désigner un parent vivant seul avec un ou plusieurs enfants, il est plus cohérent de parler de foyers monoparentaux que de familles monoparentales¹⁵⁸.

Familles monoparentales – foyers monoparentaux : définitions

Pour l'Insee, une « famille monoparentale » est la partie d'un ménage comprenant au moins deux personnes et constituée d'un adulte avec son ou ses enfant(s) célibataire(s) de moins de 25 ans. Un ménage recouvre l'ensemble des personnes qui partagent la même résidence principale.

Pour les Caisses d'allocations familiales, sont considérées comme monoparentales les personnes veuves, divorcées, séparées ou célibataires qui n'ont pas de vie maritale et assument seules la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants de moins de 20 ans (moins de 21 ans pour le complément familial ou les allocations logement, moins de 25 ans pour le RSA).

Les Caf cherchent principalement à appréhender la situation budgétaire des familles alors que les enquêtes de l'Insee privilégient la co-résidence.

II – EFFECTIFS ET REPARTITION GEOGRAPHIQUE

A - Le dénombrement des foyers monoparentaux et de leurs enfants

Les données varient selon les sources, mais on estime qu'avec au moins un enfant de moins de 18 ans, 19,1% des familles sont monoparentales, 7,7% sont des familles recomposées et 73,2% sont des familles dites traditionnelles (dont plus des trois quart sont mariées et moins d'un quart est Pacsé ou en concubinage)¹⁵⁹.

157 Eydoux A, Letablier M.T. – Les familles monoparentales en France – CERC – rapport de recherche N°36 – Juin 2007, p 76

158 Souvent l'autre parent (majoritairement le père) fait bien partie de sa famille et assume sa fonction parentale, que ce soit en termes affectifs, éducatifs ou financiers.

159 INSEE – Cardon O – Vivas E – Les familles recomposées entre familles traditionnelles et familles monoparentales – Document de travail – Octobre 2009 – à partir d'une combinaison du Recensement 2006 et des enquêtes emploi 2004 à 2006 (au 1er janvier 2006 – Métropole).

On estime à 2,5 millions le nombre d'enfants de moins de 20 ans vivant en famille monoparentale auxquels il faut rajouter environ 200 000 enfants dans les Dom.

On estime à 1,6 millions le nombre de foyers monoparentaux avec des enfants de moins de 20 ans auxquels il faut rajouter environ 100 000 foyers dans les Dom¹⁶⁰.

- Comme on l'a indiqué dans le chapitre I, il est difficile d'évaluer le nombre des faits générateurs constitutifs d'un foyer monoparental (décès d'un parent, séparation d'un couple, maternité célibataire). On l'estime à environ 235 000.

B) Des effectifs en forte croissance

- Le nombre de foyers monoparentaux vivant avec un enfant de moins de 25 ans est 2,5 fois plus important qu'en 1968.

- « Cette croissance des familles monoparentales n'est d'ailleurs pas propre à la France, qui se situe dans la moyenne européenne en la matière »¹⁶¹. La part des foyers monoparentaux est la plus élevée au Royaume Uni (24,9%), devant le Danemark (20,5%), la Bulgarie (20%), l'Irlande (18,7%), la Pologne (18,5%), l'Allemagne (17,1%) et la Slovénie (17%). Les proportions les plus faibles s'observent dans les pays du Sud de l'Europe ; Espagne (8,1%), Italie et Portugal (11,5%) mais également en Norvège (11,4%).¹⁶²

C - De fortes variations régionales

1) La situation spécifique des Départements d'outre mer¹⁶³

- La proportion de foyers monoparentaux parmi les familles avec enfants de moins de 25 ans y est deux fois plus importante qu'en métropole : 39% contre 21%.

- Leur taille est plus élevée qu'en métropole :

* la proportion de foyers monoparentaux avec plus d'un enfant est plus élevée qu'en métropole (44% en métropole, 52% dans les Dom avec 62% en Guyane)

* les foyers monoparentaux avec quatre enfants ou plus représentent 3% des familles avec enfants en métropole, mais 21% en Guyane, 9% à la Réunion et 7% en Guadeloupe et en Martinique.

Proportion de foyers monoparentaux et répartition par nombre d'enfants dans les Dom et en métropole

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Métropole
% de foyers monoparentaux	44%	47%	42%	31%	20%
dont 1 enfant	50%	52%	38%	47%	56%
2 enfants	30%	30%	26%	31%	30%
3 enfants	13%	11%	15%	13%	10%
4 enfants et +	7%	7%	21%	9%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Insee, RP 2006

160 Chardon O et Vivas E – Les familles recomposées entre familles traditionnelles et familles monoparentales – document de travail – octobre 2009 – Combinaison du recensement 2006 et des enquêtes emploi 2004 à 2006 (pour la métropole) – estimation à partir des données du recensement pour les Dom.

161 Drees – Etudes et résultats N°389 – Les familles monoparentales et leurs conditions de vie –avril 2005

162 Anne Eydoux, Marie-Thérèse Letablier, Les familles monoparentales en France, rapport de recherche du Centre d'études de l'emploi, juillet 2007 : statistiques de 2001 à 2004 selon les pays ; en France : 17,4% en 1999

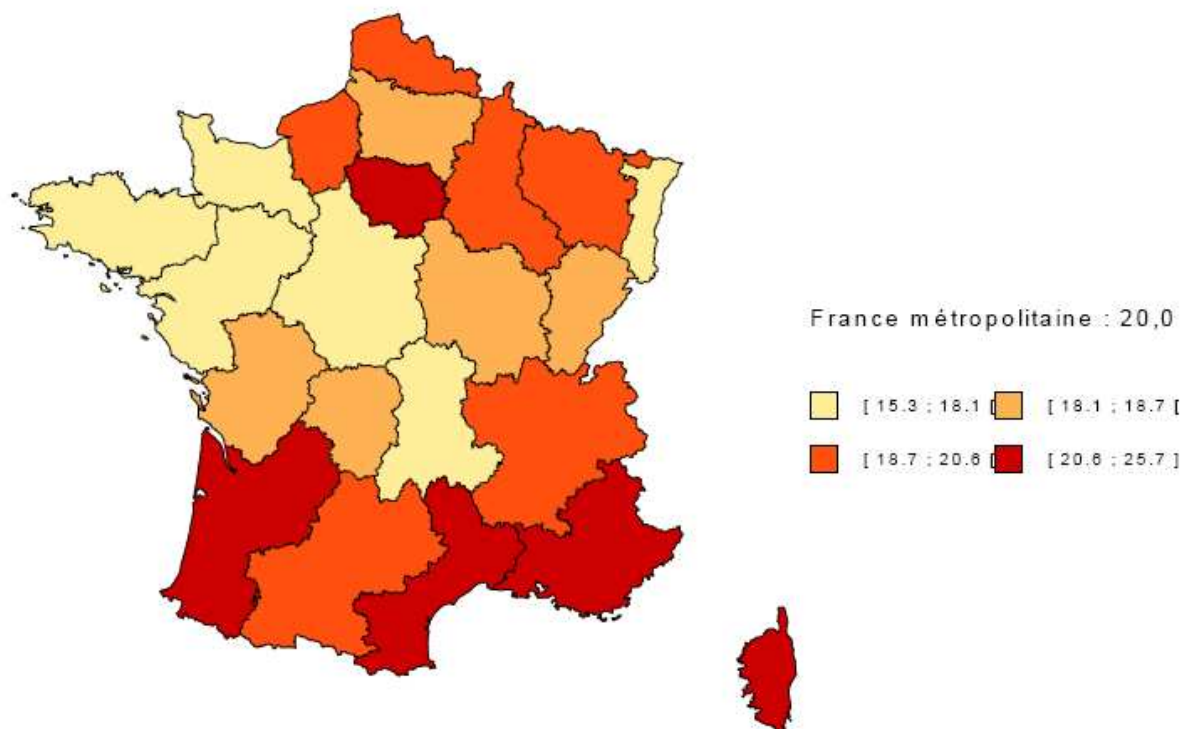
163 Ined – Population et société N°460 – Les départements d'Outre mer face aux défis du vieillissement démographique et des migrants – octobre 2009

2) De fortes variations en métropole

Les foyers monoparentaux représentent une plus grande proportion de familles dans les pôles urbains (24%) qu'en zone rurale (16%). Ils sont particulièrement surreprésentés dans les Zones urbaines sensibles : 30% des familles¹⁶⁴.

Au niveau de la région, aucune corrélation n'a pu être établie avec le taux de natalité, la proportion de naissances hors mariages ou la proportion de ménages imposés.

Proportion des familles monoparentales (%)



Source : INSEE – Enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2007 – Métropole

III – CARACTERISTIQUES DES FOYERS MONOPARENTAUX

On a vu au chapitre I que les caractéristiques des foyers monoparentaux n'étaient pas les mêmes selon le fait générateur de la monoparentalité. En particulier après un divorce ou une séparation, le père remplit le plus souvent sa fonction paternelle auprès de ses enfants, même s'il ne vit pas quotidiennement avec eux.

Mais les foyers monoparentaux ont également des caractéristiques communes.

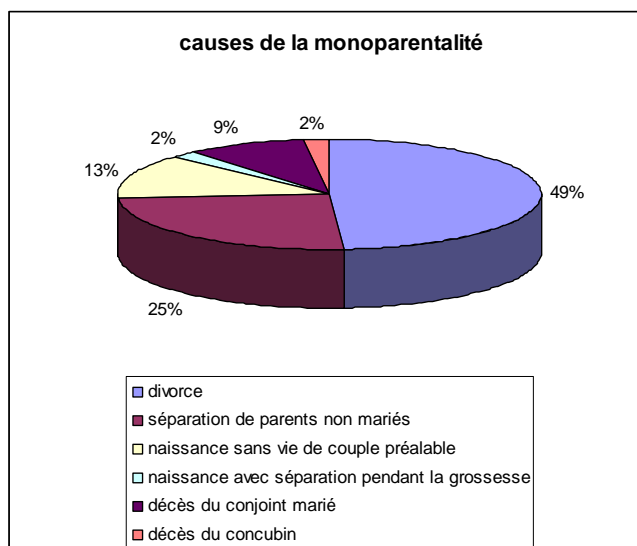
Nous disposons également de données sur l'ensemble des foyers monoparentaux qui ne font pas la distinction en fonction des faits générateurs ; on ignore donc les différences éventuelles qui pourraient exister entre les sous-populations concernées.

¹⁶⁴ /familles avec enfants de moins de 25 ans. DIV – Atlas des contrats de ville 2006 – 2007, cité in OFCE – Les inégalités entre les femmes et les hommes, 2003

A - Les causes de la monoparentalité

1) En France

Les trois quart des situations de monoparentalité étaient en 1999 dues aux divorces et aux séparations de parents non mariés.



source : enquête histoire familiale INSEE/INED - 1999¹⁶⁵

2) Variations selon les pays européens

- Dans les pays du Sud de l'Europe, la monoparentalité, globalement faible, est, plus fréquemment que dans les autres pays, le fait d'un veuvage.
- Le Royaume Uni, l'Irlande et la Pologne se caractérisent par l'importance des maternités célibataires, et notamment des maternités précoces.
- Dans les pays d'Europe de l'Est (excepté la Pologne), elle est davantage le fait de séparations et de divorces.
- Dans les pays d'Europe du Nord (ainsi qu'en France), elle est le fait de facteurs multiples, notamment les séparations et divorces (plus de la moitié) mais également les naissances sans vie de couple préalable¹⁶⁶.

La France ressemble de plus en plus aux pays nordiques quant aux causes de la monoparentalité, mais les ruptures d'unions et les recompositions familiales y sont moins fréquentes¹⁶⁷.

165 in Drees – Etudes et résultats

166 Idem

167 Population et société – N°442 – Prioux F. – Vivre en couple, se marier, se séparer : contrastes européens – avril 2006

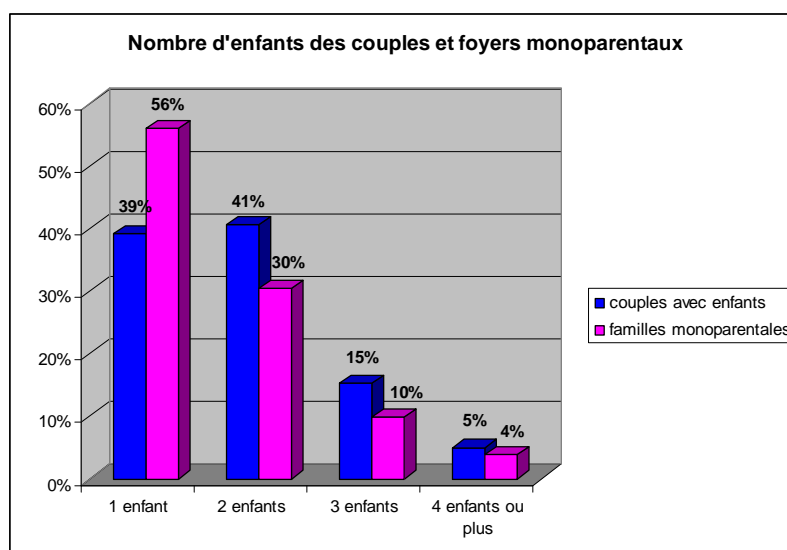
B – Les caractéristiques des foyers monoparentaux

1) Une population très féminisée

85% des foyers monoparentaux sont constitués d'une femme et d'un ou plusieurs enfants¹⁶⁸.

2) Moins d'enfants que les couples ; des enfants plus âgés ; beaucoup de familles nombreuses

- Les foyers monoparentaux ont 1,65 enfant en moyenne contre plus de 1,9 pour les couples.
- 56% des foyers monoparentaux n'ont qu'un enfant contre 39% des couples avec enfants.



Source : Insee – RP 2006- enfants de moins de 25 ans

- La présence d'un jeune enfant (moins de trois ans) est moins fréquente (11%) dans les foyers monoparentaux que dans les couples avec enfants (25%)¹⁶⁹

- La forte majorité des familles de un enfant ne doit pas occulter le fait que 30% environ des enfants appartiennent à des familles nombreuses (trois enfants et plus). « Au sein des familles monoparentales, la part des familles nombreuses est deux fois plus importante parmi les familles immigrées »¹⁷⁰.

3) un niveau de formation globalement inférieur à celui des mères en couple mais qui est le fait des seules mères célibataires

Ainsi en 2007 :

- 23% des mères seules ont un diplôme du supérieur contre 30% des femmes en couple avec enfants ;
- 26% ont au plus le BEPC contre 20% des femmes en couple avec enfants.

Il en est de même pour les pères de foyers monoparentaux mais de façon moins marquée¹⁷¹.

168 Insee Première – N°1195.

169 Insee – RP 2006, Enfants des familles par âge et type de famille (FAM6)

170 INSEE Première N°1042 – Les immigrés en France : une situation qui évolue – septembre 2005

171 Insee – enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2007

Cet écart est dû à la situation très particulière des mères élevant seules un enfant sans vie en couple préalable. Elles sont en effet nettement moins diplômées que celles vivant en couple. Par contre les autres mères d'un foyer monoparental ont un niveau de diplôme comparable aux mères en couple.

4) Situation dans l'emploi¹⁷²

a) Des femmes plus souvent présentes sur le marché du travail que les femmes en couple

- 80% des femmes seules avec enfants sont sur le marché du travail contre 74% des femmes ayant des enfants et vivant en couple. Elles se maintiennent sur le marché du travail lorsqu'elles y étaient avant leur isolement ou elles y entrent après un divorce ou une séparation : ainsi avoir connu une rupture l'année précédente multiplie presque par deux la probabilité de se présenter sur le marché du travail¹⁷³.

- Pour les femmes qui n'exerçaient pas d'activité professionnelle avant la séparation¹⁷⁴ : 56% restent sans activité professionnelle l'année qui suit la séparation ; 44% se portent sur le marché du travail et 37% exercent effectivement une activité professionnelle l'année suivant la séparation.

b) Plus souvent au chômage que les femmes en couple

Elles sont plus souvent au chômage que les mères en couple : 15% sont au chômage (dont 57% au chômage de longue durée), avec une durée moyenne de chômage de 22 mois contre 8% des mères en couple (dont 38,3% au chômage de longue durée)¹⁷⁵. Une des explications de cet écart est que les mères isolées à la recherche d'un emploi s'inscrivent plus souvent auprès de Pôle emploi que les mères de famille en couple.

c) Un taux d'emploi variant avec l'âge de l'enfant

- « Des analyses « toutes choses égales par ailleurs » confirment que la présence d'enfants en bas âge réduit particulièrement la probabilité d'emploi des femmes de famille monoparentale et ce, bien davantage que celle des femmes en couple »¹⁷⁶. Ainsi lorsqu'ils ont moins de trois ans, seuls 41% des enfants de foyers monoparentaux ont une mère occupant un emploi contre 63% des enfants vivant avec des parents en couple. Au-delà de 10 ans, la proportion des enfants dont la mère occupe un emploi est du même ordre que celle-ci soit isolée ou en couple (autour de 70%)¹⁷⁷.

172 Les données concernant la situation dans l'emploi proviennent de différentes sources datant essentiellement de 2002 à 2007:

- enquêtes Jeunes et carrière 1997 et Familles et employeurs de 2005 regroupées traitées par l'Ined
- enquête emploi 2004 traitée par le Cerc
- enquête emploi 2002 traitée par la Drees
- enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2007

173 Bonnet C, Solaz A, Algava E.- La séparation conjugale affecte-t-elle l'activité professionnelle – INED, Document de travail N°164, 2009 –

174 Bonnet C, Solaz A, Algava E.- La séparation conjugale affecte-t-elle l'activité professionnelle – INED, Document de travail N°164, 2009 – (page 24) sur la base des enquêtes Jeunes et carrière 1997 et Familles et employeurs de 2005 regroupées

175 Insee, enquête emploi 2004 in Eydoux et Letablier – Op cit.

176 Drees - Etudes et résultats N°389 – Les familles monoparentales et leurs conditions de vie » - avril 2005 sur la base de l'enquête emploi 2002

177 Insee – Enquêtes annuelles de recensement 2004 – 2007, Métropole

- Les facteurs explicatifs du faible taux d'emploi des femmes isolées avec un jeune enfant sont notamment : leur jeunesse alliée à une plus faible qualification que les femmes en couple, le manque de modes d'accueil adaptés à leurs besoins, l'existence de l'allocation de parent isolé qui peut aider certaines femmes isolées à se consacrer plus exclusivement à leur jeune enfant¹⁷⁸.

d) Un moindre recours que les femmes en couple au travail à temps partiel, plus souvent subi

- Quand elles ont un emploi, les mères isolées sont moins souvent à temps partiel : 26% contre 34%¹⁷⁹.

- Le taux de temps partiel décroît fortement avec la qualification des emplois chez les mères de famille (39% pour les ouvrières ou employées non qualifiées contre 16% pour les cadres).

- Parmi celles qui ont un emploi à temps partiel, 47% souhaiteraient travailler davantage (contre un quart des mères en couple)¹⁸⁰.

e) Des emplois précaires et des rythmes de travail atypiques fréquents

Si les femmes sont surreprésentées dans les emplois précaires, les mères seules sont plus exposées à ces types d'emploi que les mères en couple : 15,8 contre 10,2 sont en CDD, stages, apprentissage et contrats aidés (4,9% des pères)¹⁸¹.

Les horaires atypiques ne concernent pas davantage les femmes seules avec enfants que les femmes en couple mais «des rythmes de travail atypiques peuvent soulever davantage de difficultés d'organisation pour les mères de famille monoparentales : elles sont ainsi 8% à travailler au moins certaines nuits, 26% au moins certains soirs, 27% certains dimanches, 48% au moins certains samedis¹⁸².

Elles sont aussi 7% à travailler en horaires alternés (brigades 3/8, 2/8) et 28% à avoir des horaires variables d'un jour à l'autre »¹⁸³.

Ces horaires atypiques peuvent résulter d'un choix d'organisation quand le père et la mère – même séparés – s'organisent pour la garde des enfants.

Mais, vraisemblablement dans la plupart des cas, ces horaires sont contraints et compliquent d'autant plus l'organisation de la vie familiale que les mères sont seules pour y faire face et que peu de services d'accueil des enfants fonctionnent en dehors des horaires de travail traditionnels.

178 Bonnet C, Solaz A, Algava E.- La séparation conjugale affecte-t-elle l'activité professionnelle – INED, Document de travail N°164, 2009

179 Insee Première N°1195 – Les familles monoparentales : des difficultés à travailler et à se loger – juin 2008, sur la base des enquêtes du recensement de 2004 à 2007

180 Drees – Etudes et résultats N°389 – Les familles monoparentales et leurs conditions de vie » - avril 2005

181 Insee, enquête emploi 2004 in Les familles monoparentales en France, CERC, juin 2007.

182 Au total, 50% des femmes travaillent parfois ou régulièrement le samedi et 28% parfois ou régulièrement le dimanche : ces proportions sont du même ordre que pour les mères seules avec enfants.

183 Drees – Etudes et résultats N°389 – Les familles monoparentales et leurs conditions de vie » - avril 2005, p.4.

f) Des actives moins souvent cadres ou professions intermédiaires

-Les mères seules sont moins souvent cadres, professions intellectuelles supérieures ou professions intermédiaires : 30% contre 35% des mères en couple.

-Elles sont plus souvent ouvrières ou employées : 64% contre 59%¹⁸⁴.

*

* *

En synthèse, la situation dans l'emploi des mères isolées et des mères en couple connaît des différences conséquentes présentées dans le tableau ci-après :

Comparaison entre femmes en foyer monoparental et femmes en couple avec enfant(s)¹⁸⁵ *les valeurs supérieures sont en gras*

	Femmes en foyer monoparental	Femmes en couple avec enfant(s)
Diplômées du supérieur	23%	30%
Sur le marché du travail	80%	74%
Au chômage	15%	8%
<i>dont chômage longue durée</i>	57%	38%
A temps partiel	26%	34%
<i>dont souhaitant travailler davantage</i>	47%	25%
Emplois précaires (*)	16%	10%
Cadres, prof intellec sup ou intermédiaires	30%	35%
Ouvrières ou employées	64%	59%

(*) CDD, stages, apprentissage, emplois aidés

C – Durée de l'isolement, remise en couple ou relations amoureuses

1) Probabilité pour un parent de vivre au moins une fois en situation d'isolement

« Une analyse rétrospective des trajectoires familiales dans l'enquête « Etude de l'histoire familiale » permet d'estimer qu'à comportements inchangés¹⁸⁶, entre un quart et un tiers des femmes des générations ayant aujourd'hui entre 35 et 40 ans se trouverait au moins une fois dans leur vie en situation d'élever seule un ou des enfants de moins de 25 ans »¹⁸⁷.

2) Un statut transitoire¹⁸⁸

Le « statut » de foyer monoparental est par définition transitoire, du fait de la remise en couple éventuelle ou du départ des enfants (qui peuvent être déjà âgés au moment de la

184 Insee, emploi 2004 – ménages avec enfants de moins de 18 ans in Les familles monoparentales en France, Cerc, 2007.

185 enquêtes Jeunes et carrière 1997 et Familles et employeurs de 2005 regroupées traitées par l'Ined ; enquête emploi 2004 traitée par le Cerc ; enquête emploi 2002 traitée par la Drees ; enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2007 (voir les sources exactes dans les points précédents).

186 L'évaluation a été faite en partant de l'hypothèse que les comportements matrimoniaux et de fécondité à chaque âge se maintiendraient tels qu'ils sont observés en 1999.

187 Milewski F., Meda D., Dauphin S ; Ponthieux S., Vouillot F., Kesteman N., Les inégalités entre les femmes et les hommes. Les facteurs de précarité. La Documentation Française - 20032005

188 Insee Première N°901 – 1,6 million d'enfants vivent dans une famille recomposée – Juin 2003

séparation). «Etre parent d'une famille monoparentale n'est donc qu'une étape, plus ou moins durable, dans la trajectoire des personnes, alors que les enquêtes saisissent une situation « photographiée » à un moment donné »¹⁸⁹.

D'après l'enquête Ined-Insee de 1999, la moitié des foyers monoparentaux ayant des enfants à charge de moins de 25 ans se sont constitués depuis moins de cinq ans.

Les écarts les plus importants s'observent entre les naissances sans vie en couple préalable (la moitié des foyers monoparentaux se sont constitués depuis 10 ans) et les séparations de parents vivant en union libre (la moitié s'est constituée depuis 3 ans)¹⁹⁰.

	Ancienneté de constitution de la famille (*)		
	Médiane	Premier quartile	Dernier quartile
Par une naissance			
le parent n'a jamais vécu en couple	10 ans	4 ans	17 ans
Le parent a vécu en couple	6 ans	2 ans	11 ans
Par une séparation			
Le parent vivait en union libre	3 ans	1 an	7 ans
Le parent était marié	5 ans	2 ans	10 ans
Par un décès			
Le parent vivait en union libre	4 ans	2 ans	9 ans
Le parent était marié	5 ans	3 ans	10 ans
Ensemble	5 ans	2 ans	10 ans

(*) L'ancienneté est calculée à partir de l'évènement ayant constitué la famille monoparentale. Il ne s'agit pas de durées moyennes mais de l'ancienneté mesurée de façon rétrospective parmi les familles monoparentales au moment de l'enquête

Source : enquête Etude de l'histoire familiale INSEE/INED – 1999 in Etudes et résultats N°218 – février 2003 – Les familles monoparentales : des caractéristiques liées à leur histoire matrimoniale

3) Isolement et relations amoureuses

-Plus des trois quarts (77%) des femmes et des hommes vivant seul(e)s avec des enfants déclarent ne pas avoir de relation amoureuse stable ;

-10% (190 000 si on applique ce taux au nombre de foyers monoparentaux) déclarent avoir une relation amoureuse stable sans souhaiter vivre avec la personne concernée ;

-13% déclarent avoir une relation amoureuse stable mais être contraints de vivre séparés (pour des raisons professionnelles, financières,...)¹⁹¹.

189 Drees – Etudes et résultats N°389 – Les familles monoparentales et leurs conditions de vie – avril 2005

190 Drees – Etudes et résultats N°218 – Les familles monoparentales : des caractéristiques liées à leur histoire matrimoniale » - février 2003

191 Insee, enquête étude des relations familiales intergénérationnelles, 2005, in Insee Première, N°1195 – juin 2008.

SECTION II

CONDITIONS ET NIVEAU DE VIE DES FOYERS MONOPARENTAUX

Les foyers monoparentaux doivent souvent – mais pas toujours – faire face à des conditions de vie plus difficiles que les autres ménages (I).

Leur niveau de vie initial est bas (II) ; il reste faible même après les aides mises en œuvre (qui sont étudiées dans la section suivante).

Le taux de pauvreté reste élevé (III).

Le fait pour un enfant d’avoir vécu dans un foyer monoparental peut constituer un handicap pour son insertion (IV).

I) CONDITIONS DE VIE

1) Des conditions de vie souvent difficiles

« Pour la plupart des monoparents, vivre seul au quotidien avec ses enfants implique de prendre en charge ce que l’autre parent assumait »¹⁹².

Par ailleurs, « la monoparentalité est souvent associée à des conditions de vie plus difficiles, aussi bien d’un point de vue matériel (ressources de la famille, habitat, etc.) que d’un point de vue social ou même psychologique (isolement, assumer seul le rôle parental, etc.) »¹⁹³. Ces foyers, notamment les mères, sont « particulièrement concernés par les différentes formes de pauvreté et de précarité »¹⁹⁴.

2) Une plus grande précarité en termes de niveau de vie et de réseau relationnel

Les foyers monoparentaux « s’exposent en effet à une plus grande précarité économique, à voir leur réseau de relations personnelles s’effiloche, à connaître des antagonismes conjugaux et à voir le bien-être de leurs enfants altéré par de telles réorganisations familiales »(...).

« Les situations rencontrées par le Secours Catholique confirment amplement cette fragilité et son évolution : la proportion de parents isolés est passée de 22,8% en 1989 à 29,4% en 2008 ; leur part est donc aujourd’hui 3,4 fois plus élevée dans la population rencontrée que dans l’ensemble de la population française »¹⁹⁵.

Pour autant, « il ne s’agit pas de penser abusivement que la monoparentalité génère indubitablement des « problèmes » puisque pour beaucoup, elle en résout aussi quand le climat familial n’était plus vivable »¹⁹⁶.

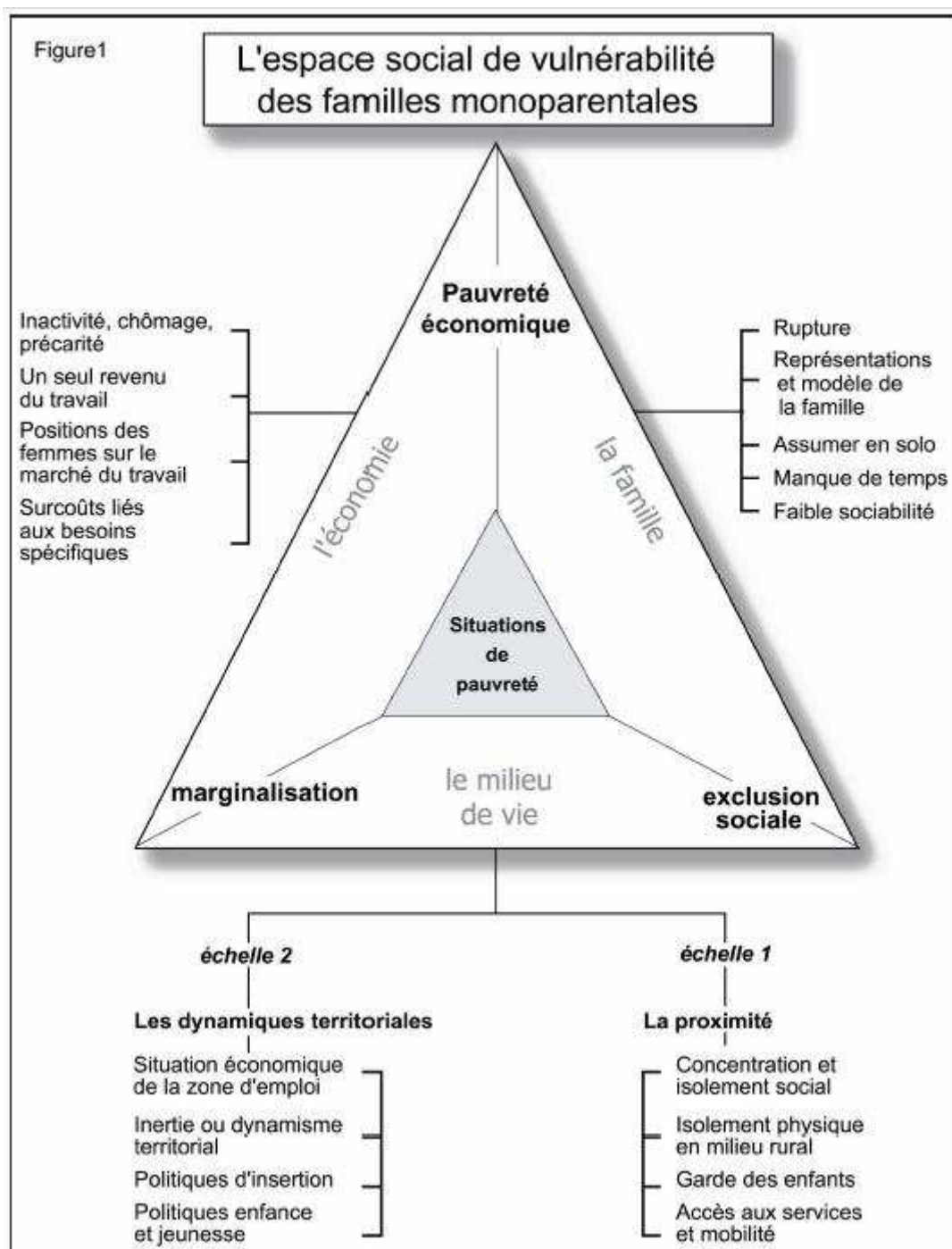
192 Union départementale des associations familiales de la Haute Saone – Observatoire des familles – « Etat des lieux et analyse des besoins : les familles monoparentales en Haute Saône »

193 Drees – Etudes et résultats N°389 – Les familles monoparentales et leurs conditions de vie » - avril 2005.

194 Anne Eydoux, Marie-Thérèse Letablier, Les familles monoparentales en France, rapport de recherche du Centre d’études de l’emploi, juillet 2007.

195 Secours catholique – statistiques d’accueil 2008

196 Union départementale des associations familiales de la Vienne « Les familles monoparentales de la Vienne : état des lieux et analyse des besoins » - 2003-2004



source : David O et Séchet R – « Les familles monoparentales, des familles comme les autres mais des parents plus vulnérables » - Colloque femmes et insertion professionnelle – Le Mans, Mai 2004

3) Des risques en termes de santé

Dans sa recommandation R-97-4, le Conseil de l'Europe observe que « de fait, on remarque chez de nombreux monoparents, une fatigue physique et morale qui s'est progressivement installée »(...) « les problèmes spécifiques aux familles monoparentales pourraient avoir des conséquences qui constituent un problème de santé publique majeur dont l'importance va

croissant » et prend note que « le stress psychologique dont souffrent beaucoup de familles monoparentales a des effets sur leur santé physique »¹⁹⁷.

Il est vraisemblable que ce constat établi par le Conseil de l'Europe en 1997 soit toujours valable plus de dix ans plus tard.

II - LE REVENU INITIAL DES FAMILLES MONOPARENTALES

A - Niveau global et structure du revenu initial

1) Définition du revenu initial

On compte dans le revenu initial, le revenu d'activité, les indemnisations de chômage, les pensions alimentaires et les pensions et rentes de retraite.

On exploite dans cette note deux études de la DREES ; la première qui porte sur les revenus de 2001 est présentée dans Etudes et Résultats n°389 d'avril 2005 ; la seconde a été réalisée en mars 2010 et porte sur les revenus de 2008.

2) Les résultats globaux

a) Le revenu initial moyen

- Il est de 1 480€/mois en 2001 et de 1 675€ en 2008. En euros constants, il est de 1697 € et est donc en très légère diminution. Celui des couples bi-actifs est de 4 210 € en 2008.

- Pour comparer la situation relative de ces foyers, il convient de raisonner en revenu par unités de consommation (uc) puisque les foyers monoparentaux sont de taille plus réduite (1,67 unités de consommation par foyer contre 2,18 pour les couples et 2,31 pour les couples mono-actifs)

Dans cette approche, le revenu par uc des foyers monoparentaux est inférieur de 45% à celui des couples avec enfants (moins 25% par rapport aux couples mono-actifs et moins 54% par rapport aux couples bi-actifs).

b) Les revenus médians par uc diminuent avec la taille de la famille

Le PQE famille¹⁹⁸ donne (pour les revenus 2006 actualisés pour 2008) les revenus médians par uc (avant impôts et prestations).

Sur une base 100 pour le couple avec un enfant on a les indices suivants :

* couple avec deux enfants :	91
* famille monoparentale avec un enfant :	82
* famille monoparentale avec deux enfants :	57
* famille monoparentale avec trois enfants et plus :	34

Rappelons que les enfants concernés appartiennent pour un tiers à des familles de trois enfants et plus.

197 Idem

198 Indicateur 1-1, Niveau de vie des ménages.

3) La structure du revenu et sa dispersion

a) les types de revenus

93,2 % des foyers monoparentaux ont déclaré des revenus au titre de l'année 2008 (les 7% restants bénéficient uniquement de l'API ou du RMI, prestations non comptées dans le revenu initial).

Parmi ceux-ci¹⁹⁹ :

- 85,2% ont déclaré des revenus d'activité professionnelle (traitements ou salaires et revenus d'activité indépendante) ;
- 16,5 % ont perçu des allocations chômage (allocations chômage ou préretraites) ;
- 32,2% ont déclaré percevoir des pensions alimentaires ; dans ce cas, la pension alimentaire moyenne est de 200€/mois et représente 18% du revenu initial des familles concernée ;
- 9,9% des pensions de retraite/de réversion ou des rentes ; dans ce cas, ces prestations s'élèvent en moyenne à 328€ et représentent 29% du revenu initial des familles concernées.

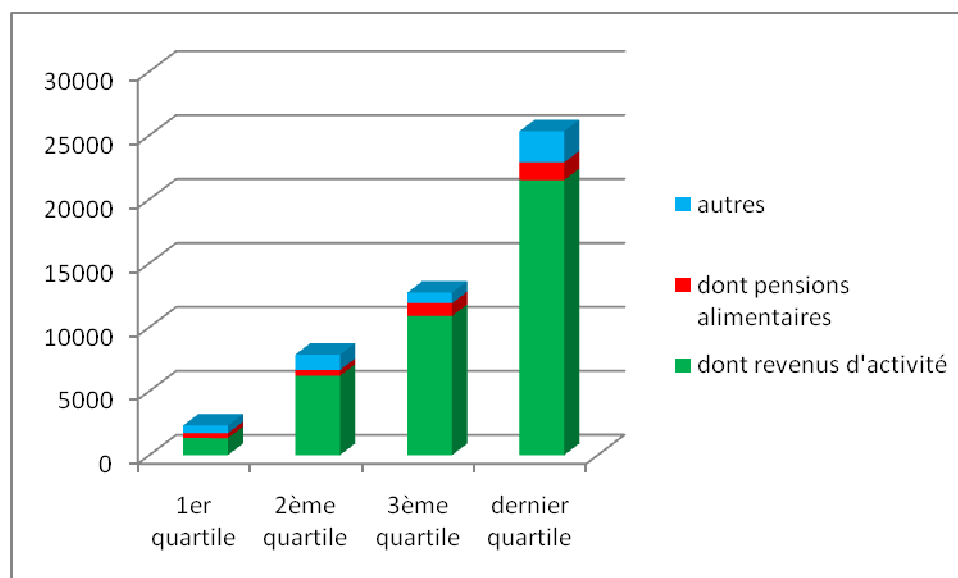
b) la dispersion

Un quart des foyers monoparentaux ont des ressources initiales moyennes de 2 310 € par an.

A l'opposé, un quart ont des ressources de 25 310 € soit 11 fois plus (voir tableau ci-après). Les revenus d'activités constituent 58% des ressources initiales du premier quartile et 85% du dernier quartile. Le quart des foyers monoparentaux qui ont les ressources initiales les plus faibles a des revenus d'activité 16 fois inférieurs à ceux du quart qui a les ressources les plus élevées.

Les pensions alimentaires constituent 16% des ressources initiales du premier quartile et 5% du dernier quartile. Pour autant, celles du dernier quartile sont près de quatre fois plus élevées que celles du premier quartile.

Composition des ressources initiales des foyers monoparentaux par quartile



Source : graphique réalisé par le Hcf à partir des calculs Drees sur la base de l'enquête revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines,

199 On peut avoir un cumul de situations

Montants moyens des ressources des foyers monoparentaux par uc

Foyers monoparentaux	ressources initiales (/uc) en €	dont revenus d'activité		dont pensions alimentaires	
		en €	en % des ressources	en €	en % des ressources
1er quartile	2 310	1 330	58%	380	16%
2ème quartile	7 850	6 200	79%	450	6%
3ème quartile	12 700	10 880	86%	990	8%
dernier quartile	25 310	21 500	85%	1 380	5%

(1) revenus d'activité + revenus de remplacement + pensions alimentaires

Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines, Calculs Drees

c) Des différences importantes entre les familles monoparentales qui ont des enfants de moins de trois ans et les autres

- Les familles monoparentales avec un enfant de moins de trois ans sont moins nombreuses que les autres familles monoparentales à déclarer des ressources initiales et seulement 67% déclarent des revenus d'activité. Le montant des revenus d'activité qu'elles déclarent est moitié moindre que celui des foyers monoparentaux sans enfant de moins de trois ans.

- Elles perçoivent moins fréquemment des pensions alimentaires (23% contre 34% de celles qui ont des enfants de plus de trois ans) et des pensions de retraite ou de réversion (1,9% contre 11,5%). Le montant moyen de leur pension alimentaire est inférieur de plus de moitié à celui des foyers monoparentaux sans enfant de moins de trois ans.

Au total, leur revenu initial par uc n'est que de 46% de celui des familles monoparentales sans enfant de moins de trois ans (5 590€/12 040 €).

d) Comparaison des revenus des familles monoparentales par rapport aux couples

Les familles monoparentales :

- perçoivent moins fréquemment des revenus d'activité et des allocations chômage ;
- déclarent, très logiquement, beaucoup plus fréquemment des pensions alimentaires (32% contre 4%) et des pensions de retraite (9,9% contre 5,9%²⁰⁰).

200 Les pensions de retraite des couples avec enfants doivent comprendre un nombre élevé de « retraitées » de la fonction publique (départ en retraite après 15 ans de service)

Types de ressources initiales détenues par les familles monoparentales en 2008

	Type de ressources (en %)				
	ressources initiales (*)	revenus d'activité	allocations chômage	pensions alimentaires	pensions de retraite
Familles monoparentales	93,2	85,2	16,5	32,2	9,9
avec enfant(s) âgé(s) de moins de 3 ans	79,4	67,6	16,9	23,5	1,9
sans enfant(s) âgé(s) de moins de 3 ans	96,1	88,8	16,5	34	11,5
Pour comparaison : couples avec enfant(s)	99,5	98,3	19,5	4,4	5,9

(*) Les ressources initiales sont constituées de l'ensemble des revenus déclarés par le ménage : revenus d'activité professionnelle (salarisée ou indépendante), revenus de remplacement (allocations de chômage et préretraites, pensions de retraite), pensions alimentaires et revenus du patrimoine.

Champ : Ménages ordinaires dont le revenu déclaré est positif ou nul, hors ménages dont la personne de référence est étudiante. Les enfants sont âgés de moins de 21 ans et sont célibataires, conformément à la définition des familles retenue (au sens de la Cnaf).

Source : *Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines, calculs Drees.*

e) Les variations

e1) au sein des familles monoparentales

Environ un cinquième de ces familles est au RSA « socle » (ex API/RMI). Au dessus de ces plafonds, la dispersion est forte.

Comme on l'a vu supra, le revenu initial des familles monoparentales varie en fonction du fait générateur de l'isolement :

- les familles qui disposent de pensions de retraite (le fait générateur le plus fréquent est alors le décès) ont les revenus les plus élevés par uc : 13 560€ ;
- les familles qui perçoivent une pension alimentaire ont un revenu légèrement inférieur : 13 240€. Le fait générateur est ici la rupture du couple ou la reconnaissance de l'enfant chez une mère célibataire pour les ménages où le débiteur d'aliments paye sa pension ;
- les familles qui ne perçoivent ni pensions de retraite ni pensions alimentaires ont le revenu le plus faible (11 100€).

e2) en fonction de l'âge des enfants

Voir ci dessus

B- Les revenus d'activité

Ces revenus sont beaucoup plus faibles lorsque la famille a au moins un enfant de moins de trois ans : 51% sont inférieurs à un Smic contre 27% avec un ou plusieurs enfant(s) de plus de trois ans.

Mais la répartition des revenus d'activité pour les familles qui n'ont plus d'enfant de moins de trois ans à charge est assez voisine : les familles monoparentales ont un revenu un peu plus élevé (c'est lié, comme on l'a indiqué ci-dessus, à la moindre diffusion du temps partiel dans ces familles).

Le niveau des revenus d'activité professionnelle des parents de familles monoparentales en emploi (2008)

	Distribution des revenus d'activité des parents ayant eu au moins un emploi rémunéré en 2008					ensemble
	<= ½ Smic(*)	de ½ à 1 Smic	de 1 à 1,5 Smic	de 1,5 à 2 Smic	>= 2 Smic	
Familles monoparentales	15,6	15,1	26,5	18,3	24,5	100,0
avec enfant(s) âgé(s) de moins de 3 ans	31,3	20,1	25,3	12,7	10,5	100,0
sans enfant(s) âgé(s) de moins de 3 ans	13,1	14,3	26,7	19,2	26,7	100,0
Pour comparaison : mères vivant en couple	15,4	15,9	27,7	20,6	20,4	100,0
Pour comparaison : revenu moyen d'activité des parents vivant en couple (**)	5,4	17,8	26,3	22,6	27,9	100,0

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines, calculs Drees.

(*) Les revenus d'activité considérés sont les revenus annuels imposables ; ils sont comparés au smic imposable annuel (smic imposable horaire moyen en 2008 que l'on suppose perçu 35 heures par semaine durant un an).

(**) Le revenu moyen est la demi-somme des revenus d'activité des deux conjoints.

(***) Pour les parents vivant en couple, il s'agit du nombre de couples en emploi, c'est-à-dire dont au moins un des deux membres a déclaré des revenus d'activité en 2008.

Champ : Ménages ordinaires dont le revenu déclaré est positif ou nul, hors ménages dont la personne de référence est étudiante. Les enfants sont âgés de moins de 21 ans et sont célibataires conformément à la définition de la famille retenue.

Lecture : Les parents isolés ayant déclaré des revenus d'activité en 2008 ont dans 15,6 % des cas déclaré des revenus d'activité d'un montant global inférieur à ½ SMIC. Les mères vivant en couple ayant déclaré des revenus d'activité en 2008 sont 15,4 % à avoir un revenu d'activité professionnel inférieur à ½ SMIC. Le revenu moyen d'activité des couples, dont au moins un des deux a déclaré des revenus d'activité en 2008, est dans 5,4 % des cas inférieur à ½ SMIC.

C- Niveau de vie des foyers monoparentaux après transferts fiscaux et sociaux

Les analyses qui suivent portent sur les revenus de l'année 2008 et ne tiennent donc compte,

- ni du RSA dont on explique à la section III qu'il améliore sensiblement la situation des familles monoparentales,**
- ni de la crise économique qui peut peser sur le revenu initial de ces familles.**

1) Ressources initiales et niveaux de vie disponibles après impôts et transferts

a) Une comparaison globale des revenus entre les différents types de ménages

Après impôts et transferts sociaux :

- le niveau de vie des familles monoparentales s'améliore :

- * de 10% et 175€/uc/mois pour les familles de un enfant,
- * de 23% et 405 €/uc/mois pour les familles de deux enfants,
- * de 85% et 508€/uc/mois pour les familles de trois enfants et plus.

- les écarts de niveaux de vie par UC entre les différentes configurations familiales se resserrent sensiblement au bénéfice des foyers monoparentaux (surtout pour les familles de deux enfants et plus).

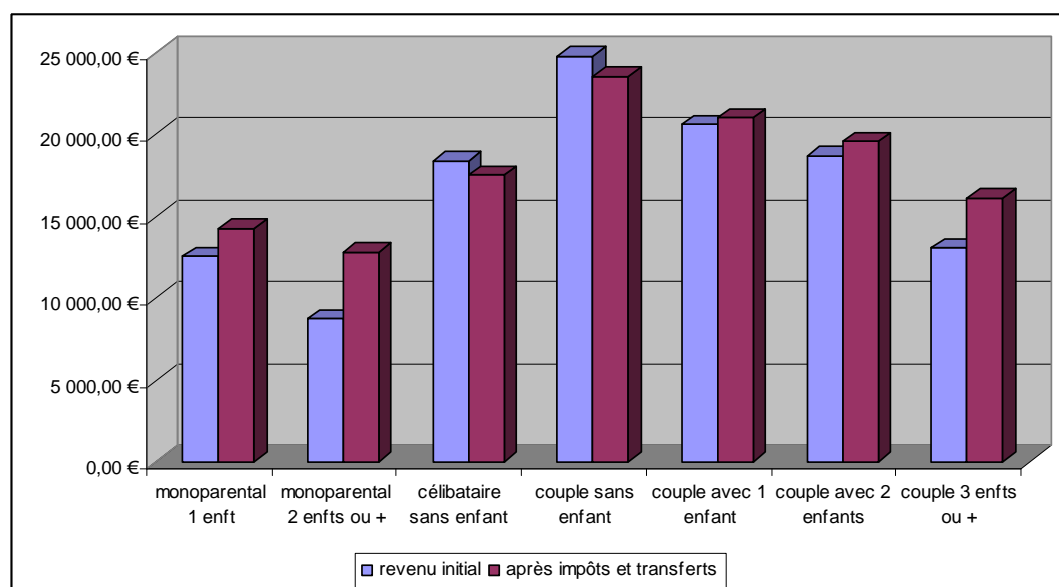
Mais la hiérarchie des niveaux de vie reste la même et les revenus par unité de consommation des foyers monoparentaux sont toujours les plus faibles, en particulier lorsqu'ils ont deux enfants ou plus.

Revenus annuels par UC initiaux et après impôts et transferts selon les configurations familiales

	revenu initial	Base 100	après impôts et transferts	Base 100
couple sans enfant	24 758,00 €	100	23 539,00 €	100
couple avec 1 enfant	20 612,00 €	83	21 003,00 €	89
couple avec 2 enfants	18 692,00 €	75	19 553,00 €	83
célibataire sans enfant	18 368,00 €	74	17 501,00 €	74
couple 3 enfts ou +	13 046,00 €	53	16 088,00 €	68
monoparental 1 enft	12 569,00 €	51	14 244,00 €	61
monoparental 2 enfts ou +	8 762,00 €	35	12 797,00 €	54

Source : tableau réalisé à partir du PQE famille 2010

Base 100 : couple sans enfant



b) Ressources initiales et niveaux de vie disponibles des foyers monoparentaux

Au sein des familles monoparentales, le revenu disponible par uc varie de 1 à 2,9 entre les 1^{er} et 4^{ème} quartiles (contre 1 à 11 pour les ressources initiales).

L'écart entre le revenu disponible par uc et les ressources initiales passe de + 6280€ à - 430 entre ces quartiles.

2) La contribution respective des dispositifs à l'augmentation du revenu initial

a) Le rôle des prestations monétaires dans le revenu par UC des familles.

Le tableau ci-après situe le rôle des prestations monétaires dans le revenu par uc des familles.

Le rôle des prestations monétaires dans le niveau de vie des familles monoparentales en 2008

	Niveau de vie avant transferts ⁽¹⁾	supplément de niveau de vie apporté par chaque transfert				Niveau de vie disponible
		impôt sur le revenu et taxe d'habitation	Prestations familiales	Minima sociaux	Aides au logement	
Familles monoparentales	988	-34	160	49	94	1 257
avec 1enfant	1 182	-43	57	55	88	1 338
avec 2 enfants	996	-41	155	46	93	1 250
avec 3 enfants et plus	597	-5	367	44	107	1 111
avec au moins un enfant de moins de 3 ans	511	1	295	107	152	1 065
sans enfant de moins de 3 ans	1 097	-42	129	36	81	1 301
Couples avec enfants	1 806	-105	125	9	20	1 855

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines, calculs Drees.

(1) le niveau de vie avant transferts, ou niveau de vie net, représente la somme des ressources initiales du ménage diminuées des prélèvements à la source (CSG et CRDS) et rapportée au nombre d'UC du ménage. La notion de revenu avant transferts est donc différente de la notion de ressources initiales.

Champ : personnes vivant en ménage ordinaire dont le revenu déclaré est positif ou nul, hors ménages dont la personne de référence est étudiante. Les enfants sont âgés de moins de 21 ans et sont célibataires, conformément à la définition des familles retenue (au sens de la Cnaf).

NB : S'agissant des revenus 2006, sont intégrés le RMI et l'API mais pas le RSA «activité» mis en place depuis

Pour l'ensemble des foyers monoparentaux, le supplément de niveau de vie apporté par la fiscalité et les transferts sociaux s'élève à 21% du revenu disponible (les prestations familiales représentent en moyenne 13% du revenu disponible après transferts, les aides au logement 7% et les minima sociaux 4%).

Pour les foyers monoparentaux avec un enfant de moins de trois ans, le supplément de niveau de vie apporté par la fiscalité et les transferts sociaux s'élève à plus de la moitié du revenu disponible après transferts (28% par les prestations familiales, 10% par les minima sociaux et 14% pour les aides au logement).

L'impact total de la fiscalité et des transferts sociaux ne représente en moyenne que 2,6% du revenu disponible (après transferts) des couples avec enfants mais leur revenu disponible par uc reste supérieur à celui des foyers monoparentaux : 1 855 € contre 1 257 €.

III- La pauvreté des familles monoparentales

1) - Les indicateurs de suivi

a) Le taux de pauvreté (60% du revenu médian par UC)

Un changement de série en 2005 augmente le taux de pauvreté. Il est donc nécessaire d'en tenir compte lorsqu'on veut analyser l'évolution de moyen terme.

Le seuil de pauvreté est pour 2007 de 908 € pour une personne seule.

b) L'intensité de la pauvreté

Il s'agit de mesurer l'écart entre le revenu des familles pauvres et le seuil de pauvreté.

On suit par ailleurs la concentration des familles entre le seuil de pauvreté à 50% du revenu médian et le seuil à 60% de ce revenu.

c) La durée de la situation de pauvreté

Voir ci-dessous au 2c.

d) La précarité ressentie

Sont comptabilisées les personnes qui estiment que leurs fins de mois sont difficiles ou très difficiles.

2)- Les résultats

a) Le taux de pauvreté avant transferts est élevé

Pour 2008 (étude DREES précitée), le taux de pauvreté est de 57% pour les familles monoparentales et l'intensité de leur pauvreté de 51%. Les taux homologues pour les couples avec enfants sont de 22% et 31% (55% et 36% pour les couples mono actifs avec enfants); ils sont de 20% et 32% pour l'ensemble de la population :

- le taux – nettement - et l'intensité - modérément - croissent avec le nombre d'enfants ;
- taux et intensité sont nettement plus forts lorsque la famille monoparentale a un enfant de moins de trois ans.

b) Taux et intensité de la pauvreté diminuent très sensiblement après transferts

- Un cinquième des foyers monoparentaux bénéficient de minima sociaux.

- Après impôt, prestations familiales, prestations de logement et minima sociaux, le taux de pauvreté des enfants de moins de 18 ans vivant en foyer monoparental (nouvelle série) est en 2008, selon le PQE 2010²⁰¹, de :

- * 28% pour les foyers avec un seul enfant,
- * 40% pour les foyers avec deux enfants ou plus.

- Dans l'étude DREES précitée, le taux de pauvreté des enfants de moins de 21 ans dans les familles monoparentales est de 34% en 2008. Il est inférieur de 40% au taux initial (mesuré après PPE, IR et taxe d'habitation mais avant transferts).

- L'intensité de la pauvreté passe de 51% sur le revenu primaire à 21% après prestations familiales, minima sociaux et aides au logement²⁰² mais elle reste supérieure à celle des couples avec enfants (de moins de 21 ans) qui est de 15%.

- Le taux de pauvreté des foyers monoparentaux (34%) reste encore trois fois plus élevé que celui des couples ayant des enfants à charge de moins de 21 ans (11%).

201 PQE famille 2010 – indicateur 2.3

202 Calculs Drees, modèle Inès, enquête revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008)

c) La durée de la situation de pauvreté

« Les personnes vivant dans des familles monoparentales restent plus souvent pauvres » (pendant 3 à 4 ans sur les quatre années étudiées). Elles représentent près de 16% des personnes qui restent pauvres alors qu'elles représentent une proportion moitié moindre de l'ensemble de la population.

Les familles monoparentales sont également sur-représentées parmi les personnes qui entrent (12%) ou sortent (17%) de la pauvreté²⁰³.

d) Une précarité ressentie plus forte que pour les autres types de familles

La séparation provoque un appauvrissement mécanique. Elle s'accompagne d'une croissance immédiate des « frais fixes » des deux membres du couple qui n'est pas financée par une augmentation proportionnelle de leurs ressources²⁰⁴.

« Après la séparation, l'INED a montré que six femmes sur dix ont dû restreindre leur train de vie, la moitié d'entre elles déclarent même qu'elles avaient juste de quoi vivre »²⁰⁵. Dans le cadre de l'enquête Etude des relations familiales et intergénérationnelles menée par l'Ined et l'Insee en 2005, la « précarité ressentie » est beaucoup plus forte pour les familles monoparentales que pour les autres types de familles :

41,5% des foyers monoparentaux estiment que les fins de mois sont difficiles ou très difficiles. C'est le cas pour :

*34,3% des hommes,

* 43,8% des femmes (51% des femmes de 30 à 39 ans) contre 23,1% des couples avec enfants (24,9% des hommes et 21,5% des femmes²⁰⁶).

La fréquence de la précarité ressentie est plus forte parmi les foyers monoparentaux qui ont connu une séparation (47%) que parmi ceux qui n'en ont pas connue (35%).

En 2007, 12,2% des ménages sont soumis à au moins huit privations matérielles parmi un ensemble de 27 privations ou difficultés pris comme référence et sont considérés à ce titre comme « pauvres en conditions de vie ». Les familles monoparentales sont les plus touchées : 26,7% sont dans ce cas²⁰⁷.

203 INSEE – Fall M., Lorgnet J.P. ; Missègue N. – Trajectoires individuelles et pauvreté in Les revenus et patrimoines des ménages ; avril 2010

204 Rapport d'activité de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur « les familles monoparentales et les familles recomposées » déposé au Sénat par Gisèle Gautier, Rapport N°388, juin 2006

205 33 Anne Eydoux, Marie-Thérèse Letablier, Les familles monoparentales en France, rapport de recherche du Centre d'études de l'emploi, juillet 2007

206 Cordazzo Ph. – « Les liens entre structures familiales et précarité » in Portraits de Familles– Editions de l'INED, 2009, page 172

207 INSEE - Fiche 1.12 « Pauvreté en conditions de vie » in Inégalités de niveaux de vie et pauvreté in Les revenus et patrimoines des ménages ; avril 2010

SECTION III **LES AIDES PUBLIQUES ACCORDEES AUX FOYERS MONOPARENTAUX QUEL QUE SOIT LE FAIT GENERATEUR DE L'ISOLEMENT**

Ne sont traitées ici que les aides publiques transversales à toutes les situations d'isolement avec enfant(s). Les aides spécifiques à tel ou tel fait générateur ont été traitées au chapitre I.

On peut distinguer :

- * des aides immédiates intervenant au moment du fait générateur,
- * des aides temporaires, « le temps que le ménage (re)trouve un meilleur équilibre »,
- * des aides durables versées tant que dure l'isolement.

Les aides sont de nature diverse :

- * des aides légales (prestations familiales et « dépenses fiscales » notamment),
- * des aides résultant de la prévoyance collective,
- * des aides résultant de la prévoyance individuelle,
- * les services (ou l'action sociale).

Cette distinction est importante : la prévoyance est par nature « inégalitaire » puisqu'elle dépend de la politique sociale des employeurs et du comportement des ménages en matière d'assurance. Les aides résultant de la prévoyance ont été présentée en section 1, à la sous-section traitant du veuvage (c'est ce risque qui est principalement couvert par la prévoyance). Ci-après sont présentées les aides légales et les services dont peuvent bénéficier l'ensemble des foyers monoparentaux, quel que soit le fait générateur de la monoparentalité.

I -LA PRISE EN COMPTE DE LA SITUATION D'ISOLEMENT POUR LE CALCUL DES PRESTATIONS LEGALES

La situation d'isolement est prise en compte dès qu'elle intervient pour les prestations familiales, les aides au logement et dans une moindre mesure pour le calcul de certaines bourses.

A- L'actualisation des ressources

Comme le calcul des prestations sous condition de revenus se réfère à une situation où le ménage est en couple, on « actualise » les ressources pour tenir compte de l'appauvrissement de l'allocataire.

1) Pour les prestations familiales et les aides au logement

a) Le principe

On « neutralise » les revenus de l'ex conjoint/compagnon en cas d'isolement à compter du premier jour du mois civil suivant la séparation. Ce mécanisme profite aux deux membres du couple initial (si les deux sont allocataires). On compte 195 000 changements de situation de ce type selon la CNAF, toutes ne donnant pas forcément lieu à neutralisation (cas où le conjoint n'avait pas de ressources par exemple).

Les revenus communs aux deux membres du couple (exemple : revenus de capitaux mobiliers) sont divisés par deux et affectés pour moitié à chaque allocataire.

b) L'incidence

- Le parent devenu seul peut bénéficier immédiatement des prestations sous condition de ressources si ses revenus sont inférieurs au plafond (alors que selon le principe de l'exercice décalé il aurait fallu attendre en moyenne 18 mois pour que les revenus du conjoint/compagnon de l'allocataire disparaissent de la base ressources de l'année de référence). L'avantage procuré ainsi de façon précoce n'est pas négligeable (entre 282 et 308 €/an d'ARS selon l'âge de l'enfant, 178€/mois d'allocation de base de la PAJE, 162€ de complément familial, accès à un taux supérieur du CMG ; ouverture d'une aide au logement).

- L'aide au logement du ménage est immédiatement ouverte ou accrue (comme la variation de l'aide avec le revenu est forte, l'augmentation est importante).

Le tableau ci-dessous analyse l'effet de la neutralisation sur l'AL et le RSA pour un parent qui en bénéficie.

Effet de la neutralisation après séparation
(Famille monoparentale + 2 enfants, loyer au plafond en zone 2)

Revenus avant séparation (€/mois)	1700	2200	2700
Dont revenu du parent isolé	500	1000	1200
AL sans neutralisation	123	0	0
AL avec neutralisation	416	326	267
RSA sans neutralisation	0	0	0
RSA majoré avec neutralisation	360	170	94
Ressources totales avec neutralisation	1417	1637	1765

Le nombre des allocataires pour lesquels la « neutralisation » a un effet concret (perception d'une allocation nouvelle, type PAJE/ARS/CF d'une part ; augmentation d'une prestation déjà perçue par le foyer d'origine) est en cours d'évaluation.

Les crédits de prestations mobilisés sur ces neutralisations sont en cours d'évaluation

2) Pour les bourses

Un mécanisme du même type – mais moins perfectionné – existe dans certains cas pour les bourses. Mais on observe deux façons différentes de prendre en compte l'isolement des parents :

- pour le calcul des bourses de collèges et des bourses étudiantes, la situation d'isolement des parents n'est pas prise en compte mais il est tenu compte de la diminution des revenus suite à la séparation ;

- pour le calcul des bourses de lycées, la situation d'isolement des parents est prise en compte mais pas la diminution des revenus suite à la séparation.

(voir annexe N°3).

B- Les prestations familiales de droit commun

La modestie des ressources des allocataires explique que les prestations en cause contribuent de façon importante à la diminution du taux de pauvreté des familles monoparentales (voir ci-dessus en section II) et à la nette amélioration du revenu initial (idem), même si ces prestations ne sont modifiées qu'à la marge en leur faveur.

1) L'augmentation du plafond d'exclusion en cas d'isolement

En cas d'isolement (et de bi-activité), le plafond est majoré pour l'attribution de la PAJE et du complément familial. Il ne l'est pas pour les aides au logement ni pour l'Allocation de Rentrée Scolaire (ARS).

Plafond de la prime naissance et de l'allocation de base de la Paje		
Nombre d'enfants à charge	Couples avec un seul revenu	Parent isolé ou couples avec deux revenus
1 enfant	33 731 €	44 576 €
2 enfants	40 477 €	51 322 €
3 enfants	48 573 €	59 418 €
par enfant en plus	8 096 €	8 096 €
Complément familial		
Nombre d'enfants à charge	Couples avec un seul revenu	Parents isolés ou couple avec 2 revenus
3 enfants	35 457 €	43 375 €
4 enfants	41 366 €	49 284 €
par enfant en plus	5 909 €	5 909 €

Source : Cnaf – 2010

a) La majoration du plafond en cas d'isolement

Lorsque le plafond est majoré en cas d'isolement, ce mécanisme procure un supplément de revenu appréciable :

* pour la PAJE, le montant - 178€ - rapporté au plafond est de 5,75%

* pour le CF, le montant - 161 € - rapporté au plafond avec trois enfants est de 5,5%.

Ce mécanisme de double plafond permet à certaines familles de percevoir les prestations en cause. L'effectif concerné est faible puisque le plafond de base est peu sélectif et que les foyers monoparentaux dont les ressources se situent entre le plafond de base et le plafond majoré sont rares.

* Ainsi, sur 256 600 foyers monoparentaux qui perçoivent l'allocation de base de la Prestation d'accueil du jeune enfant, seuls 0,65% ont une assiette ressource qui se situait entre le plafond majoré qui leur est appliqué et le plafond non majoré appliqué aux familles qui ne sont ni isolées, ni biactives²⁰⁸.

* Sur 165 400 foyers monoparentaux qui perçoivent le complément familial, seuls 1,2% des foyers monoparentaux avec trois enfants ou plus avaient une assiette ressource qui se situait entre le plafond majoré qui leur est appliqué et le plafond non majoré appliqué aux familles

qui ne sont ni isolées, ni biactives²⁰⁹. De plus, 0,8% se situent au dessus du plafond non majoré à taux différentiel.

b) L'hypothèse d'un double plafond pour l'Allocation de rentrée scolaire

Si un double plafond était appliqué pour l'allocation de rentrée scolaire, à hauteur de 40% au dessus du plafond actuel et uniquement en cas d'isolement, environ 48 000 foyers monoparentaux supplémentaires pourraient bénéficier de cette allocation, avec un montant moyen de 349 € et près de 5000 familles qui bénéficient actuellement d'une ARS partielle bénéficieraient alors d'une ARS à taux plein. Le coût est estimé à 18 M€²¹⁰.

2) L'abattement pour le calcul de l'APL

Il existe, pour le calcul de l'APL en accession à la propriété, un abattement pratiqué sur la base ressources. Il est de 901 € pour un ou deux enfants et de 1 350 € pour au moins trois enfants.

Le supplément d'aide est de l'ordre de 25 à 30 € par mois.

Un abattement de même nature existait en ALF locative. Il a été supprimé lors de la fusion des barèmes en 2001.

II - LES MESURES FISCALES

A-L'actualisation des ressources pour la détermination des impôts

Dès l'année où l'isolement intervient, on en tire les conséquences avec l'établissement, le cas échéant, de trois déclarations d'impôt : une commune pour la période de vie commune, une pour chacun des deux parents dont le couple a été rompu à partir du fait générateur de l'isolement, une pour le parent survivant.

B) Le calcul de l'impôt sur le revenu (IR)²¹¹

1) la demi part (ou quart de part supplémentaire en cas de garde alternée) accordée aux parents isolés améliore leur situation pour le calcul de l'IR

a) Les condition d'octroi des demi parts supplémentaires

Le premier enfant à charge des contribuables célibataires, divorcés ou veufs qui vivent seuls et supportent effectivement la charge d'un ou plusieurs enfants ouvre droit à une part de quotient familial au lieu d'une demi part. La perception d'une pension alimentaire ne fait pas tomber cette demi-part. Cet avantage fait l'objet d'un plafonnement spécifique (3 980€ pour l'imposition des revenus de 2009).

b) Les effets de ces demi-parts sur l'IR

209 Cnaf – Dser - chiffres réalisés à la demande du Hcf – ENA au 31 décembre 2008

210 Cnaf – Estimations réalisées à la demande du secrétariat du HCF sur la base des données 2008

211 On n'analyse pas ici l'avantage différé que constitue la demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls et qui ont eu un ou plusieurs enfants à charge

Ce régime fiscal dérogatoire a deux effets :

- Il relève le seuil d'imposition et diminue le nombre de contribuables acquittant l'IR.

Les ménages avec un seul enfant commencent à payer un impôt sur le revenu à partir de 1,56 Smic, abaissé à 1,36 en l'absence de la majoration pour isolement. Les ménages avec deux enfants commencent à payer un impôt sur le revenu à partir de 1,8 Smic, abaissé à 1,56 en l'absence de la majoration pour isolement.

- Il diminue l'impôt dû et ce, de façon croissante avec le revenu.

Point d'entrée dans l'impôt des familles monoparentales

	Avec ½ part isolement	Sans ½ part isolement
1 enfant	1,56	1,36
2 enfants	1,8	1,56

- Source : maquette Paris, législation 2010, DG Trésor.

c) Les bénéficiaires de ces demi-parts et leur coût

- La dépense fiscale est de 415M€ en 2009.

- Elle bénéficie à près de 600 000 familles pour un gain moyen de 700€.

- Le quart de cette dépense bénéficie au décile des familles les plus aisées (pour un gain moyen de 1 750€).

2) Le maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs leur accorde une aide supplémentaire

Corrélativement, la majoration du quotient familial octroyée aux parents isolés ne leur est pas applicable. Le concubinage d'un veuf ne fait pas tomber son avantage fiscal.

La dépense fiscale correspondante est de 83M€ en 2009 pour 75 000 ménages et un gain moyen de 1 100€ (2470€ pour le dernier décile).

Tableau récapitulatif

Nombre de personnes à charge	Célibataire ou divorcé vivant en concubinage	Célibataire ou divorcé ne vivant pas en concubinage	Veufs ou veuves	Couples mariés ou pacsés
1	1,5	2	2,5	2,5
2	2	2,5	3	3
3	3	3,5	4	4
4	4	4,5	5	5
5	5	5,5	6	6

3) La rétroaction de ces demi-parts sur la CSG et la taxe d'habitation

Les demi parts accordées rétroagissent sur :

- la CSG portant sur :

* les pensions de réversion ; l'application du droit commun (par la suppression des demi parts) augmenterait le revenu fiscal de référence du veuf. Pour les veufs les plus

modestes actuellement exonérés, la pension de réversion serait assujettie à la CSG au taux réduit de 3,8% si le revenu fiscal de référence (REF) est inférieur à 23 300€ pour la première part de quotient familial, somme majorée de 5 405€ pour la première demi-part supplémentaire et de 4 253€ à compter de la deuxième demi part et si le montant de l'impôt sur le revenu est inférieur à 61€. Si du fait de la suppression des demi-parts, l'impôt dépasse 61€, la CSG est appliquée au taux de 6,6%.

* les indemnités de chômage ; l'exonération est supprimée²¹² lorsque le titulaire dépasse la limite de revenu fiscal de référence (RFR) précitée et les indemnités sont assujetties au taux réduit de 3,8%. Si du fait de la suppression des demi-parts, l'impôt dépasse 61€, la CSG est appliquée au taux de 6,2%.

- la taxe d'habitation

* si l'assujettissement à la CSG amène le revenu du parent isolé au dessus de 9 387€ pour la première part de quotient familial et 2 627€ par demi part supplémentaire, la personne veuve perd le bénéfice de l'exonération de la taxe d'habitation mais peut bénéficier du régime de plafonnement ;

* la réduction du nombre de parts (à 3,44% du revenu) dépendant du nombre de parts, l'incidence du plafonnement serait moindre en cas de suppression des demi-parts.

C) La taxe d'habitation

1) Un abattement pour charges de famille

La taxe d'habitation est obligatoirement diminuée d'un abattement pour charges de famille pour les enfants²¹³ pris en compte dans l'avis d'imposition sur le revenu. Les enfants pour lesquels une pension alimentaire est déduite du revenu pour le calcul de l'IR ne sont pas considérés à charge pour le calcul de la taxe d'habitation du débiteur d'aliments.

Le montant de l'abattement est :

- de 10 % au minimum pour chacune des deux premières personnes à charge (chaque collectivité pouvant l'augmenter, il peut atteindre 15 ou 20 %) ;
- au minimum de 15% pour chacune des personnes à charge à partir de la troisième (ce taux peut être porté à 20 ou 25 % par décision de la collectivité concernée).

Cet abattement ne comporte pas de régime préférentiel pour les foyers monoparentaux.

2) Un abattement spécial pour les personnes de condition modeste

Pour le calcul de la taxe d'habitation, les collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent instituer un abattement spécial à la base en faveur des personnes de condition modeste à condition qu'un certain nombre de critères soient remplis²¹⁴.

212 Sauf si l'application de la CSG réduit le montant net de l'allocation au dessous du SMIC brut

213 Enfants mineurs ou majeurs ayant demandé leur rattachement

214 Pour bénéficier de cet abattement, les contribuables doivent remplir deux conditions :

- disposer d'un revenu fiscal de référence de l'année précédant celle de l'imposition à la taxe d'habitation qui n'excède pas la limite de : 9837 € pour la première part de quotient familial, majorée de 2627 € pour chaque demi-part supplémentaire (ou de 1314 € en cas de quart de part supplémentaire) ;
- avoir une habitation principale dont la valeur locative est inférieure à 130 % de la valeur locative moyenne des habitations de la collectivité intéressée, ce pourcentage étant augmenté de 10 points par personne à charge exclusive et de 5 points par enfant en résidence alternée.

L'octroi de demi-parts supplémentaires pour les familles monoparentales accroît la probabilité de bénéficier de cet abattement qui est indépendant de l'abattement général précité (a) avec lequel il peut se cumuler.

Il ne s'applique pas dans les départements d'outre-mer. Son taux peut être fixé selon la décision des collectivités territoriales et EPCI qui décident l'application de cet abattement, à 5%, 10 % ou 15 % de la valeur locative moyenne des habitations.

3) Le plafonnement de la taxe d'habitation (TH) en fonction du revenu

La taxe d'habitation est plafonnée en fonction des revenus et du nombre de parts du foyer²¹⁵. L'attribution de demi-parts supplémentaires comme indiqué supra a donc pour conséquence d'augmenter le nombre des ménages qui bénéficient du plafonnement et le montant de l'écrêtement.

4) Incidence

La taxe d'habitation moyenne des foyers monoparentaux représente un peu plus de la moitié de celle des couples avec enfants et deux tiers de celle de l'ensemble des ménages.

Leur taux d'effort²¹⁶ est légèrement inférieur à celui des couples avec enfants et à celui de l'ensemble des ménages (1,1% contre 1,3%). Il est de 1,3% avec un enfant, 1% avec deux enfants, 0,7% avec trois enfants ou plus.

Types de ménages	Taxe d'habitation moyenne/an	Taux d'effort*
Foyers monoparentaux	293€	1,1%
Couples avec enfant(s)	551€	1,3%
Ensemble des ménages	446€	1,3%

Source : DGTPE – législation 2008 – modèle Saphir basé sur l'ERFS 2006 vieillie 2008

* Montant de la taxe d'habitation/revenu disponible

- Pour le quart des foyers monoparentaux qui acquittent les TH les plus faibles, le montant moyen est de 32 € (143 € pour le premier quartile de l'ensemble des configurations familiales ; 272 € pour le premier quartile des couples).

- Pour l'autre quart des foyers monoparentaux qui acquittent les TH les plus élevées, le montant moyen annuel est de 437 € (622 € pour l'ensemble des configurations familiales et 733 € pour les couples).

- Trois facteurs expliquent que les montants de TH des foyers monoparentaux soient plus faibles que ceux acquittés par l'ensemble des ménages, et plus encore par les couples :

- la plus faible valeur locative des logements occupés par les foyers monoparentaux ;
- le niveau de revenu moyen plus faible de ces familles ;
- les mécanismes mis en œuvre en leur faveur (voir points a) à c) ci-dessus).

215 (1) En 2009, ce plafonnement est accordé aux contribuables dont les revenus 2008 n'excèdent pas la somme de 23 133€ pour la première part de QF majoré de 5405 € pour la première demi-part supplémentaire et de 4 253 € par demi part au-delà ;

(2) Ce plafonnement est égal à la fraction de la TH qui excède 3,4% du revenu de 2008 diminué d'un abattement de 5 018€ pour la première part de QF, 1455 € pour les quatre demi parts supplémentaires puis 2 565€ par demi part au-delà.

216 Montant de la taxe d'habitation rapporté au revenu disponible

III - L'ALLOCATION DE PARENT ISOLE, LE REVENU MINIMUM D'INSERTION, LA PRIME POUR L'EMPLOI ET LE REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE

Bien que le Revenu de solidarité active (RSA) ait absorbé l'Allocation de parent isolé (API) et le RMI²¹⁷, il est nécessaire de décrire les prestations supprimées pour lesquelles on dispose d'éléments chiffrés d'analyse qui ne sont pas encore disponibles ou stabilisés pour le RSA.

A- Principaux éléments sur chacune des prestations

1) L'allocation de parent isolé (API)

L'API a été créée en 1976. Elle est désormais intégrée dans le RSA.

- L'API « longue » est versée au parent isolé jusqu'aux trois ans du plus jeune enfant à charge (la demande devant être faite dans les 18 mois suivant le fait générateur²¹⁸) et l'« API courte » pendant douze mois si les enfants sont âgés de plus de trois ans (la demande devant être faite dans les 6 mois du fait générateur).

- L'API est une prestation différentielle : elle complète les ressources de l'allocataire jusqu'au plafond réglementaire qui croît avec la taille de la famille²¹⁹. Le montant moyen de l'allocation différentielle est de 413 € par mois (les autres revenus sont principalement des prestations sociales et des revenus du travail).

- L'allocation de logement est versée en sus du revenu garanti.

- Depuis 1998²²⁰, les bénéficiaires de l'API relèvent du même dispositif d'intéressement que les bénéficiaires du RMI et de l'ASS.

- L'allocation est subsidiaire par rapport aux prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles ainsi que par rapport aux créances alimentaires dont le parent isolé peut disposer pour lui-même et pour ses enfants à charge. Depuis 2007²²¹, ce principe est appliqué de façon plus stricte. L'allocataire doit pouvoir justifier des démarches entreprises pour faire valoir ses droits dans un délai de deux mois à compter de la demande d'API pour les droits aux prestations sociales et dans un délai de quatre mois s'agissant des créances d'aliments. Dans le cas contraire, le montant de l'API est diminué dans la limite d'une ASF (87€).

- On ne met pas en jeu l'obligation alimentaire dont l'allocataire peut disposer à l'encontre de ses ascendants/descendants.

217 L'API et le RMI demeurent en vigueur dans les Départements d'Outre Mer jusqu'au 31 décembre 2010, date à laquelle le RSA sera appliqué dans ces départements.

218 Sont considérées comme parents isolés « les personnes veuves, divorcées, séparées, abandonnées ou célibataires qui assument seules la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants résidant en France, ainsi que les femmes seules en état de grossesse(...) ».

219 Pour inciter l'allocataire à travailler, l'API permettait un cumul limité entre l'allocation et les rémunérations d'activité ; le dispositif a été revu dans le cadre du RSA.

220 Loi de lutte contre les exclusions (art.9) et décret N°98-1070 du 27 novembre 1998 relatif aux modalités de cumul de certains minima sociaux avec des revenus d'activité puis Loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux

221 Article 136 de la loi de finances 2007 et décret d'application N°2007-76 du 14 mai 2007

2) Le revenu minimum d'insertion (RMI)

- Le RMI est une prestation différentielle qui vient compléter les revenus de l'allocataire pour atteindre un plafond variant avec la taille de la famille.
- Elle est accordée sans limitation de durée.
- Elle n'est accordée qu'à partir de 25 ans, sauf si l'allocataire a au moins un enfant à charge²²².

L'effectif des foyers monoparentaux au RMI au 21/12/2008 était de 300 000 (dont 16% dans les Dom), soit un quart des allocataires du RMI (35% dans les Dom)²²³. Ces foyers comprenaient :

- les ménages qui passaient de l'API au RMI au terme de la durée réglementaire de l'API.
- les ménages qui accédaient au RMI sans être « passés » par l'API.

3) La prime pour l'emploi (PPE)

La fréquence des petits revenus d'activité avait conduit en 2001 à créer la PPE. Il s'agit d'une prestation générale et non d'une prestation propre aux foyers monoparentaux ; mais elle apportait un supplément de revenu, certes faible, précieux pour les actifs modestes.

La création en 2009 du RSA englobe partiellement la PPE dans un ensemble plus cohérent et généreux.

4) Le RSA

a) L'architecture du RSA²²⁴

a1) le champ personnel du RSA

C'est actuellement le même que celui des ex API/RMI. Mais on peut également bénéficier du RSA sans avoir « transité » par le « socle » des ex-API/RMI dès lors que les revenus sont au dessous d'un certain niveau.

Le RSA doit être étendu en septembre 2010 aux jeunes de moins de 25 ans disposant de références minimales d'activité.

a2) la prestation est accordée sans limitation de durée tant que les ressources de l'allocataire sont inférieures au point de sortie.

a3) le RSA est une prestation dégressive qui vient compléter l'ensemble des ressources de l'allocataire dans la limite d'un revenu garanti.

Toutefois, comme c'était le cas pour le RMI et l'API, les aides au logement viennent en sus du RSA, après déduction d'un forfait logement pour le calcul du RSA. Cette exception à la logique de différentielle est importante compte tenu du montant des aides au logement.

222 Pas de limite d'âge lorsque l'allocataire a des enfants à charge

223 Cnaf – Prestations familiales au 31/12/2008 – Métropole et Dom

224 Pour une présentation détaillée du RSA, on pourra se reporter à Bourgeois C. et Tavan C., Le revenu de Solidarité active : principes de construction et effets attendus, Trésor-Eco n°61, juillet 2009.

a4) On distingue :

- le RSA socle qui garantit un minimum de ressources aux allocataires qui ne travaillent pas (dont le montant est égal à ceux de l'API et au RMI pour les allocataires qui auraient été éligibles à ces prestations) ;

- le RSA activité (également dit RSA «activité») : lorsque le foyer perçoit des revenus d'activité, ils sont complétés de manière à atteindre un revenu garanti dont le montant est calculé en fonction de sa composition familiale et du niveau de ses revenus d'activité. Il s'agit des « travailleurs pauvres » dont font partie de nombreuses familles monoparentales (dont on a souligné plus haut la fréquence des revenus du travail et leur fréquente modestie).

- Le mode de calcul du RSA est ainsi le suivant : plafond du socle (diminué dans la plupart des cas du « forfait logement ») + 62 % des revenus d'activité du foyer – ressources du foyer (dont les revenus d'activité) y compris les prestations familiales²²⁵.

a5) Comme pour l'API et le RMI, la prestation de RSA est subsidiaire par rapport aux créances d'alimentsa6) Le RSA s'inscrit dans une logique de contractualisation.

L'allocataire est aidé dans son insertion sociale et professionnelle ; il doit respecter les termes de son contrat. C'était déjà le cas pour le RMI. Ce ne l'était pas pour l'API.

b)Le plafond du RSA socle

Il varie en fonction du nombre de personnes de moins de 25 ans à la charge de l'allocataire (les limites d'âge des prestations antérieures étaient de 25 ans pour le RMI et 20 ans pour l'API).

Pour que le RSA ne soit pas en retrait par rapport à l'API, il est majoré pour les familles monoparentales qui auraient été éligibles à l'API.²²⁶ :

En euros	Plafond du RSA socle après abattement forfait logement	Plafond du RSA socle majoré (ex-API) après abattement forfait logement	Aide au logement au plafond en zone 2
Isolé + 1 enfant	579	677	361
Isolé + 2 enfants	691	848	416
Isolé + 3 enfants	875	1044	471

Barème au 01/01/2010

c) Les points de sortie du RSA

- Avant prise en compte de la PPE, le point de sortie du RSA est de :

- * 1,2 Smic pour un foyer monoparental avec un enfant,
- * 1 Smic pour un foyer monoparental avec deux enfants.

225 Le RSA s'impute sur la PPE versée l'année suivante : s'il est supérieur à la PPE, la PPE n'est pas versée ; s'il est inférieur, seul le montant différentiel de PPE est versé.

226 De ce fait, lorsque l'allocataire dépasse le délai d'attribution de l'API, son revenu diminue puisqu'on retient alors le socle du RSA « de droit commun ».

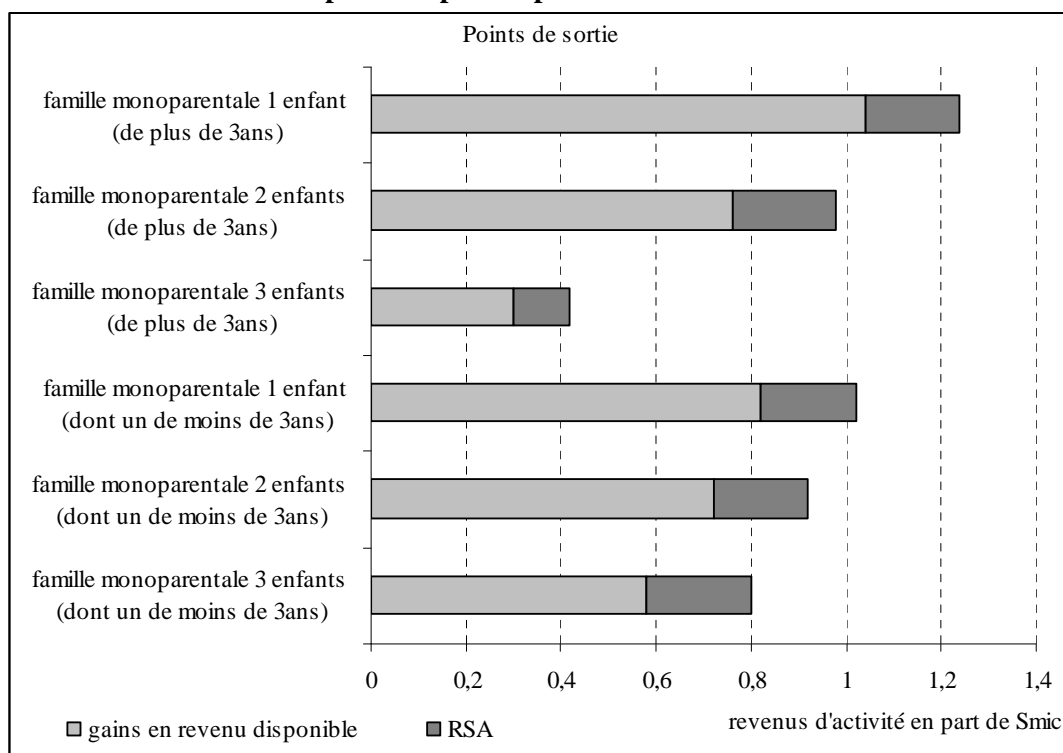
- Après prise en compte de la PPE, le niveau de revenu d'activité en dessous duquel la création du RSA a apporté un gain de ressources est de :

- *1 Smic pour un foyer monoparental avec un enfant ;
- * 0,8 Smic avec deux enfants.

Ce niveau est plus bas quand le nombre d'enfants augmente car le ménage perçoit des prestations sociales supérieures : une ASF supplémentaire par enfant, des allocations familiales à partir du 2^e enfant, le complément familial à partir du 3^e enfant....(voir annexe N°5).

Le graphique ci-après indique, pour différentes configurations familiales, les niveaux de revenu d'activité en dessous desquels la création du RSA a apporté un gain, et les points de sortie.

Points de sortie de la prestation du RSA, et niveau de revenu pour lequel il existe un gain de revenu disponible après imputation du RSA sur la PPE



Source : maquette Paris, législation 2009 (moyenne annuelle), DGTPE.

B - Le nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques

Près de 500 000 foyers monoparentaux avec plus de 850 000 enfants bénéficiaient de l'API et du RMI en 2008.

1) Nombre et caractéristiques des bénéficiaires de l'API

a) Les effectifs

- En 2008, 199 500 ménages (comprenant 345 000 enfants) bénéficient de l'API ; dont 14% dans les Dom²²⁷. Leur nombre a augmenté de 19% entre 1999 et 2008²²⁸.

- 84% des allocataires de l'API perçoivent une API dite « longue », au titre d'un enfant de moins de trois ans (92% dans les Dom).

L'importance de l'API longue (enfants de moins de trois ans) est vraisemblablement liée au fait que les allocataires ne remplissent pas la condition d'activité antérieure requise pour l'octroi du CLCA (voir sur ce point la note HCF de décembre 2009 sur la prise en charge des jeunes enfants).

b) Les caractéristiques de ces allocataires

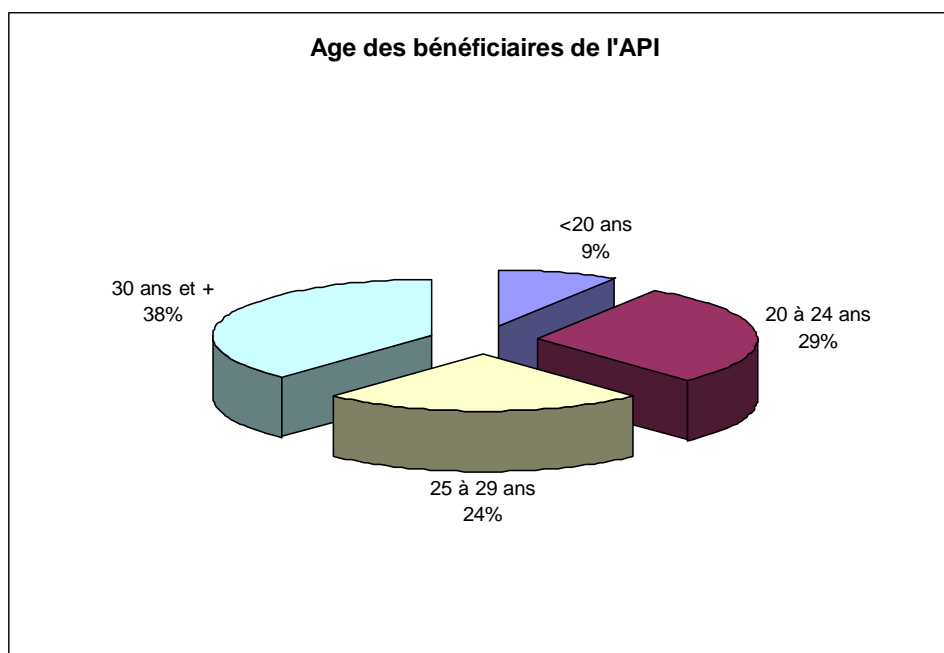
b1) Une population fortement féminisée

98,3% des allocataires de l'API sont des femmes.

b2) Des femmes jeunes

Au total, 38% ont moins de 25 ans et la moitié des allocataires de l'API longue (mères de jeunes enfants) ont moins de 26 ans. Seulement 10% sont âgées de 40 ans ou plus.

L'âge moyen des bénéficiaires de l'API est de 28 ans et leur structure par âge est la suivante :



Source : Cnaf – 2008 – métropole et Dom

227 Cnaf – prestations familiales 2008 – Tous régimes – métropole et Dom

228 . « Après une hausse au début des années 1990, l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'API longue marque une pause entre 1995 et 1998 pour reprendre à nouveau (...). L'influence variable dans le temps de ces deux facteurs (conjoncture de l'emploi des femmes et dynamique du taux de natalité) ne permet pas d'établir une relation linéaire entre, d'une part, le taux d'évolution du nombre de bénéficiaires de l'API longue et d'autre part, la croissance du taux de chômage des femmes et des naissances ». Cnaf, Les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé – Note pour la CPL du 22 octobre 2008

A partir d'un échantillon longitudinal, il est observé que 40% des femmes qui sont entrées en API entre 1991 et 1999 étaient enceintes au moment du fait générateur. Parmi elles, 12,6% étaient âgées de moins de 18 ans dont 43% encore scolarisées ou en formation.

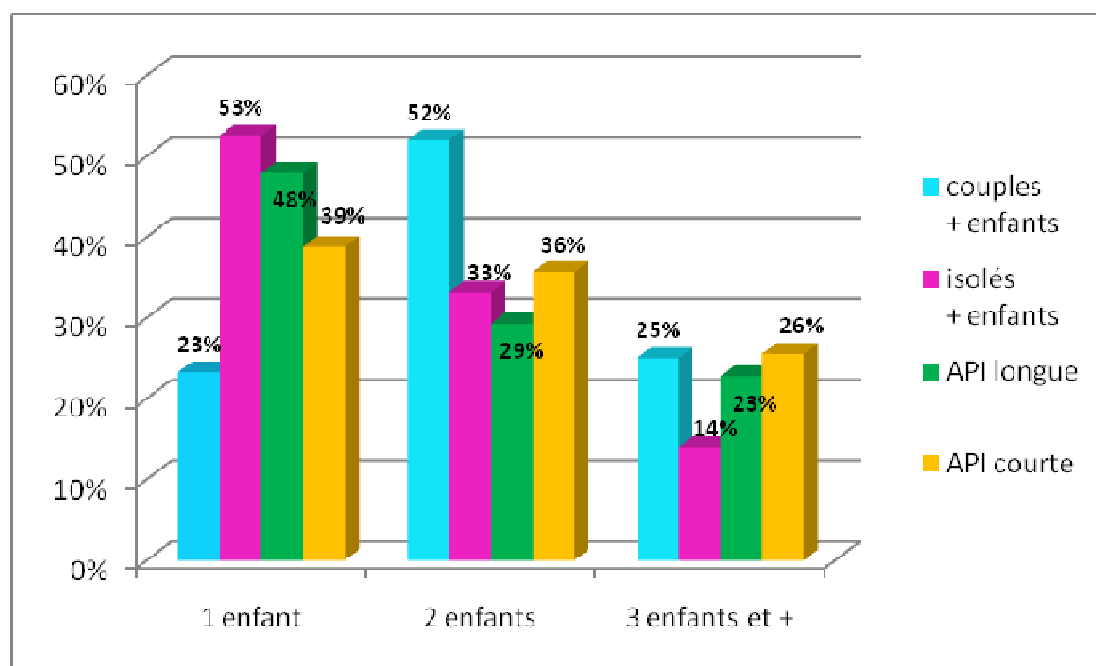
Pour un tiers d'entre elles le RMI prendra directement le relai de l'API et plus de la moitié de ces très jeunes mères se verront accorder le RMI à un moment ou à un autre au cours des 24 mois suivant la fin de leur perception de l'API (contre 37% des allocataires de 20 ans et plus)²²⁹.

b3) Avec plus d'enfants que la moyenne des foyers monoparentaux

Les bénéficiaires de l'API ont plus d'enfants que la moyenne des foyers monoparentaux allocataires des Caf²³⁰ :

- 26% des bénéficiaires de l'API courte et 23% des bénéficiaires de l'API longue ont au moins trois enfants contre
- 14% de l'ensemble des foyers monoparentaux.²³¹

Nombre d'enfants des allocataires de l'API (/ensemble couples et isolés allocataires)



Graphique réalisé par le Hcf à partir de Cnaf – Prestations légales, aides au logement et minima sociaux au 31/12/2008

b4) Moins d'une allocataire sur dix est enceinte avant le troisième anniversaire de l'enfant au titre duquel l'API a été ouverte

Ce taux est très inférieur à celui des couples (un tiers de naissances intervient avant le troisième anniversaire de l'enfant précédent).

229 Chaupain-Guillot S. et Guillot O.- Le devenir des mineures bénéficiaires de l'Allocation de parent isolé – Adepts – Recherches et Prévision N°78 – décembre 2004

230 Champ qui exclut de fait les foyers monoparentaux avec un seul enfant de plus de trois ans, dont la pension alimentaire est versée et dont les revenus dépassent les plafonds des prestations versées par les Caf (ce qui exclut de fait peu de foyers)

231 Calculé à partir du nombre d'enfants par allocataire de l'API (Cnaf – prestations légales, aides au logement et minima sociaux, au 31/12/2008 – Métropole et Dom), donc avec une approximation pour les allocataires qui ont 4 enfants et plus (application de 4,25 enfants arrondi à la hausse).

b5) Des allocataires qui bénéficient d'autres prestations

- Près des deux tiers des bénéficiaires de l'API perçoivent une aide au logement (67% en métropole et 48% dans les Dom).
- 77% perçoivent la PAJE
- 51% perçoivent le Complément familial et/ou les allocations familiales
- La moitié perçoit une ASF (voir ci-après IV-A-2).

En Bretagne, les ressources autres que la prestation d'API proprement dite des bénéficiaires comprennent à 90% des prestations familiales et des aides sociales. Pour 94% de ces allocataires, les prestations représentent plus de la moitié de leurs revenus, ce qui n'est le cas que pour 29% des foyers monoparentaux²³².

b6) La quasi totalité se voient appliquer un abattement forfaitaire au titre du logement

94% se voient appliquer un abattement forfaitaire au titre du logement : 63% avec une aide au logement et 31% sans aide au logement.

ASF et abattement forfaitaire logement

	Métrop	Dom	Ensemble
abattement forfaitaire sans AL	28%	50%	31%
Abattement forfaitaire avec AL	66%	47%	63%
Pas de forfait logement	6%	3%	6%

Source : à partir de Cnaf – prestations familiales, aides au logement et minima sociaux au 31/12/2008

b7) Des motifs différents d'entrée entre l'API longue et l'API courte

La séparation est le motif principal qui déclenche l'entrée en API courte (pour 8 bénéficiaires sur 10).

Pour l'API longue, les deux principaux motifs sont la grossesse et la séparation (près de 4 bénéficiaires sur 10 pour chacun de ces motifs)²³³. Moins de 1% des allocataires de l'API sont veuves.

b8) Une répartition géographique qui suit celle des foyers monoparentaux

De même que les foyers monoparentaux, les allocataires de l'API sont proportionnellement plus nombreux dans le Nord et le Sud-Est de la France²³⁴. Ils le sont aussi dans les DOM.

2) Nombre de bénéficiaires monoparentaux du RMI

En 2008, les foyers monoparentaux représentaient 26% des allocataires du RMI, soit 286 854 allocataires, 93% étant des femmes avec un ou plusieurs enfants²³⁵.

232 Cahier social des Caf de Bretagne - 2009

233 Tomasini Magda – L'allocation de parent isolé : caractéristiques des allocataires et déterminants de leur insertion professionnelle – Les travaux de l'ONpes – 2007-2008 – sur la base de l'enquête de la Drees menée auprès des bénéficiaires de minima sociaux en 2006

234 Tomasini M. Op cit.

235 Dans les Dom, les foyers monoparentaux représentent 35% des allocataires du RMI, soit 47 439 allocataires. Comme en métropole, 93% sont des femmes mais la part de celles qui ont deux enfants ou plus est plus élevée (52% contre 46% en métropole).

Foyers monoparentaux allocataires du RMI – 2008

Femme + 1 enfant	133 342	47%
Femme + 2 enfants	78 436	27%
Femme + 3 enfants ou +	53 786	19%
Homme + 1 enfant	12 326	4%
Homme + 2 enfants ou +	8 964	3%
Total Familles monoparentales	286 854	100%

Source : Cnaf – 2008 – allocataires Caf Métropole et Dom

On compte au total 520 500 personnes – essentiellement des enfants de moins de 25 ans - à charge des allocataires isolés du RMI²³⁶.

3) Nombre de bénéficiaires monoparentaux du RSA et montant des prestations perçues

a) Nombre de bénéficiaires prévus

- L'ensemble des foyers monoparentaux allocataires éligibles à l'API et au RMI dans la législation antérieure a vocation à intégrer le RSA.

- Le RSA « activité ou chapeau » est en phase de montée en charge : il y avait 418 000 allocataires (tous ménages) ne percevant que du RSA activité et 182 000 ménages percevant du RSA socle et du RSA activité à fin mars 2010²³⁷, sur un objectif estimé un peu supérieur à 1,8 million²³⁸

- La DGTPE estime, à partir des données 2008, qu'au total, 40% des familles monoparentales seraient éligibles au RSA (« socle » et « activité ») contre 25% au titre de l'API et du RMI.

Elle estime également que 27% des familles monoparentales (soit près de 500 000 familles en France métropolitaine) verraient leur revenu disponible augmenter grâce au RSA.

b) Premières données²³⁹ (hors caisses de MSA)

- 573 888 foyers monoparentaux sont allocataires du RSA en métropole soit un tiers des allocataires du RSA)²⁴⁰ ;

- On peut les classer comme suit

* 373 348 allocataires du RSA socle (dont 193 000 bénéficiaires du RSA socle majoré et de l'ancienne API, soit plus de la moitié des monoparents relevant du RSA socle)

* 57 975 allocataires RSA socle + activité

* 142 565 allocataires activité ou « chapeau » (36% des allocataires du RSA chapeau sont des monoparents).

- Le montant moyen du RSA majoré est de 992 € ; celui du RSA non majoré étant de 622 €.

236 Cnaf – données détaillées sur le RMI au 31 décembre 2008, métropole et Dom

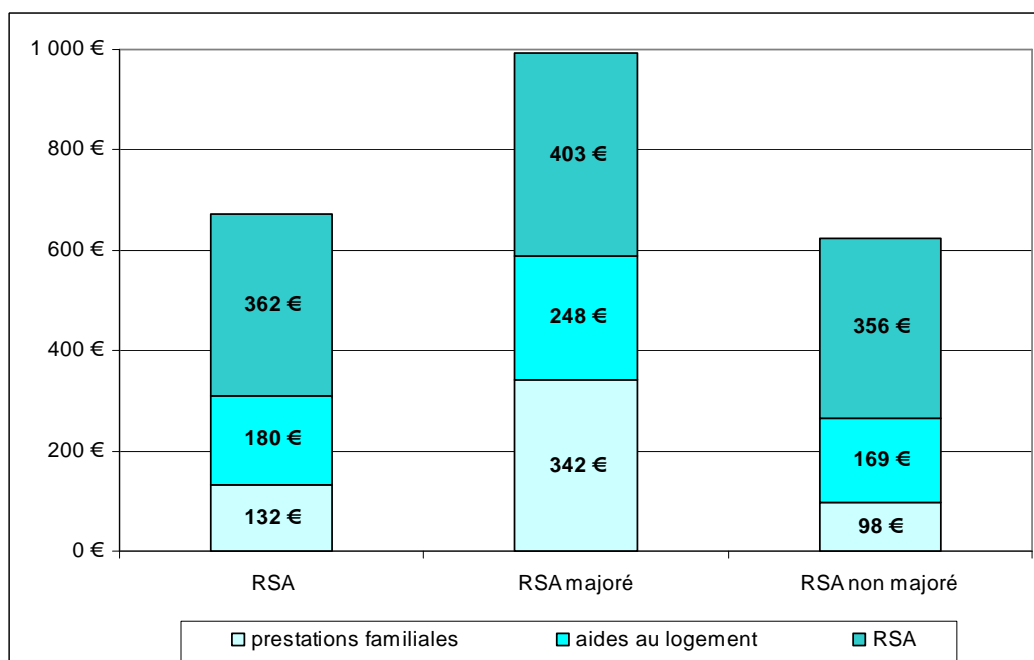
237 Cnaf – L'essentiel – Le nombre d'allocataires du revenu de solidarité active au 31 mars 2010. N°99 – juin 2010

238 Estimation DGTPE

239 Cnaf – données consolidées de décembre 2009, hors MSA

240 au 31 décembre 2009 – source Cnaf 2010 cités in Le Monde du 2 juin 2010

Montants moyens des prestations perçues par les allocataires du RSA, RSA majoré et RSA non majoré, au 31 mars 2010, en France métropolitaine



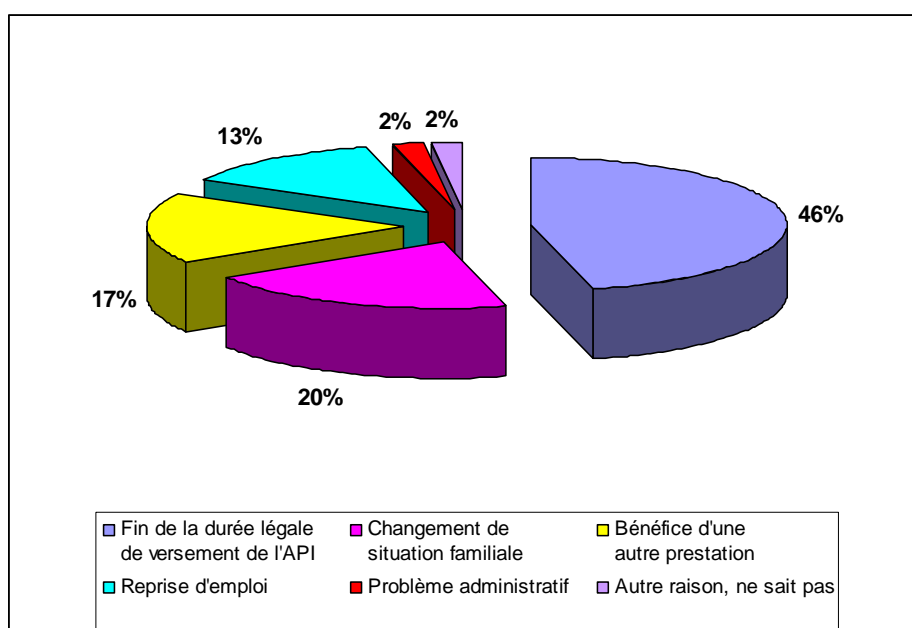
source : Cnaf – DSER – juin 2010

C - API-RMI-RSA ET INSERTION PROFESSIONNELLE

1) L'API

a)- Les motifs de sortie de l'API

Le principal motif de sortie de l'API est la fin de la durée légale de la prestation.



Source : Drees – Enquête sur les sortants des minima sociaux 2006

a1) Une proportion importante de sorties vers le RMI

- Pour près de la moitié des allocataires de l'API (longue et courte), le motif de sortie est la fin de la durée légale de la prestation (un ou trois ans) suivie généralement d'une inscription au RMI.

- Les allocataires de l'API longue qui s'inscrivent au RMI en sortent ensuite très progressivement : 37% sont encore inscrits au RMI fin 2005, 45% fin 2004, 48% fin 2003²⁴¹.

a2) La remise en couple : un motif de sortie pour un allocataire sur cinq

Le changement de situation familiale, pour l'essentiel une mise en couple, concerne 20% des sortants.

a3) Un faible nombre de sorties de l'API vers l'emploi

- La reprise d'emploi n'est un motif de sortie que pour 13% des allocataires²⁴².

- Fin 2008, 8,6% des allocataires de l'API bénéficiaient d'une mesure d'intéressement ou de retour à l'emploi²⁴³.

- Parmi les allocataires de l'API en 2001, on observe que, deux ans plus tard :

* 21% de ceux qui percevaient en 2001 une API longue et 28% de ceux qui percevaient une API courte occupaient un emploi (dont 69% à temps partiel pour les API longues et 37% pour les API courtes);

* 36% des API longues et 56% des API courtes en recherchaient un ;

* 43% des API longues et 16% des API courtes ne recherchaient pas d'emploi (à 81% pour des raisons familiales).

b) Comment s'explique le faible taux de sortie par l'emploi ?

On peut avancer quatre raisons principales au faible taux de sortie de l'API par l'emploi :

- *la faible qualification des allocataires*, facteur particulièrement pénalisant sur un marché du travail déprimé ;

- *l'imperfection des procédures d'accompagnement social et professionnel*. Le suivi social est lacunaire. Plus de la moitié des allocataires de l'API déclarent avoir rencontré des difficultés dans leurs démarches de recherche d'emploi ;

- *une défaillance dans la mise en œuvre de la loi créant le RMI* qui prévoyait que les mesures d'insertion (notamment l'accès aux emplois aidés) prévues pour les allocataires du RMI étaient de plein droit ouvertes aux allocataires de l'API. Encore aurait-il fallu qu'on s'occupe de ces allocataires de façon active ;

- *la difficulté de faire garder son enfant*. C'est le motif le plus fréquemment évoqué pour les bénéficiaires de l'API longue (65%). Pour les bénéficiaires de l'API courte, ce motif arrive en

241 Drees – Etudes et résultats N°567 – Sortie des minima sociaux et accès à l'emploi, premiers résultats de l'enquête de 2006 – Avril 2007

242 Drees – Etudes et résultats N°567 – Sortie des minima sociaux et accès à l'emploi, premiers résultats de l'enquête de 2006 – Avril 2007

243 Cnaf, Prestations familiales 2008 - statistiques nationales – Dom et métropole

troisième position (42%) après l'absence de moyens de transport (51%) et le coût des transports (43%)^{244 245} :

*84% des bénéficiaires de l'API longue et 43% des bénéficiaires de l'API courte citent la question de la garde d'enfants parmi les raisons qui les contraignent à ne pas chercher d'emploi ;

*64% des bénéficiaires de l'API longue et 41% des bénéficiaires de l'API courte se sentent limités dans leur recherche d'emploi par ce problème.

*39% des bénéficiaires de l'API longue et 32% des bénéficiaires de l'API courte ont été amenées à refuser un emploi en raison de problèmes liés à la garde de leur enfant ;

Cette motivation avancée par les allocataires de l'API mériterait néanmoins approfondissement : s'agit-il d'un problème d'accès à un mode d'accueil pour leur enfant, par manque de place ? S'agit-il de la crainte que le coût en soit trop élevé ? S'agit-il d'une difficulté, plus difficile à formuler, à confier son enfant et à se détacher de lui ? Seule une enquête permettrait d'affiner cette question.

En tout état de cause, il serait important de disposer d'un bilan des mesures qui visaient à accorder une priorité d'accès aux modes d'accueil des jeunes enfants aux allocataires de minima sociaux.

c) Les types d'emplois sur lesquels sont embauchés les sortants de l'API

- Lorsque les allocataires trouvent un emploi, il s'agit le plus souvent d'emplois faiblement qualifiés : 78% des anciens allocataires de l'API sont embauchés sur des postes d'employés et 18% sur des postes d'ouvriers.

- Plus de la moitié (54%) sont embauchés sur des emplois à temps partiel ; un temps partiel subi dans 81% des cas : 62% souhaiteraient travailler à temps plein et 19% souhaiteraient travailler davantage²⁴⁶.

- A la sortie de l'API longue vers l'emploi, 39% étaient en CDI hors emploi aidé et 30% en emploi aidé.

- A la sortie de l'API courte vers l'emploi, la proportion des personnes occupant un emploi aidé est moindre (25%) mais 38% occupent des emplois sans contrat (stages rémunérés, travail chez un particulier, vacances,...).

Emplois occupés en mars 2003 par les allocataires de l'API fin 2001 (en %)

	API longue	API courte
Emploi aidé	30	25
Intérim	10	6
CDI hors contrat aidé	39	12
CDD hors contrat aidé	15	17
Indépendants	1	2
Sans contrat (*) et NSP	5	38
TOTAL	100%	100%

Source : Drees – Etudes et résultats n°389 – Les familles monoparentales et leurs conditions de vie – avril 2005

244 Drees – enquête sur les sortants des minima sociaux – 2004-2006

245 Nicolas M, Tomasini M.- Conciliation des vies familiale, professionnelle et sociale des allocataires de minima sociaux in Recherches et Prévisions, N°91, mars 2008 – (à partir de l'enquête Drees sur les sortants des minima sociaux, 2006)

246 Tomasini Magda. Op.cit.

2) Les résultats de la politique d'insertion professionnelle des allocataires monoparentaux du RMI

a) La situation des allocataires monoparentaux du RMI par rapport à l'emploi

Les données disponibles remontent à 2003²⁴⁷. Le secrétariat du HCF n'a trouvé aucune étude plus récente sur l'insertion professionnelle des monoparents allocataires du RMI.

- Parmi les parents isolés allocataires du RMI en décembre 2001 :

* les deux tiers bénéficiaient encore d'un minima social (essentiellement le RMI) deux ans plus tard ;

* toujours deux ans plus tard (au 31/12/2003), 33% occupaient un emploi, 38% en recherchaient un et 29% ne recherchaient pas d'emploi.

- Les raisons avancées pour expliquer la non recherche d'emploi étaient à 42% des problèmes de santé et à 34% des raisons familiales (essentiellement des problèmes concernant la garde de leur enfant). Les autres motifs cités sont l'absence d'emploi adéquat, les propositions de salaire jugées non attractives, l'absence de moyen de transport.

- Les emplois occupés fin 2003 par les parents isolés qui étaient allocataires du RMI fin 2001 étaient pour :

* 36% des emplois aidés ;

* 12% un intérim ;

* 26% un CDI hors emploi aidé ;

* 16% un CDD hors emploi aidé

* 10% sans contrat (stage rémunéré, travail chez un particulier, vacances, ne sait pas).

- 80% des emplois occupés l'étaient à temps partiel massivement contraint comme pour les sortants de l'API.

b) Les allocataires monoparentaux bénéficiant d'une mesure d'incitation ou d'accompagnement vers l'emploi

- En 2008, 6,9% des familles monoparentales bénéficiaient d'une mesure d'intéressement (contre 6,5% pour l'ensemble des allocataires du RMI)²⁴⁸.

- Les foyers monoparentaux sont les allocataires qui ont la probabilité la plus forte de bénéficier d'un accompagnement vers l'insertion. 85% bénéficient d'au moins une des trois modalités d'accompagnement figurant dans le graphique ci-après (contre 68% des femmes en couple et 77% de l'ensemble des allocataires).

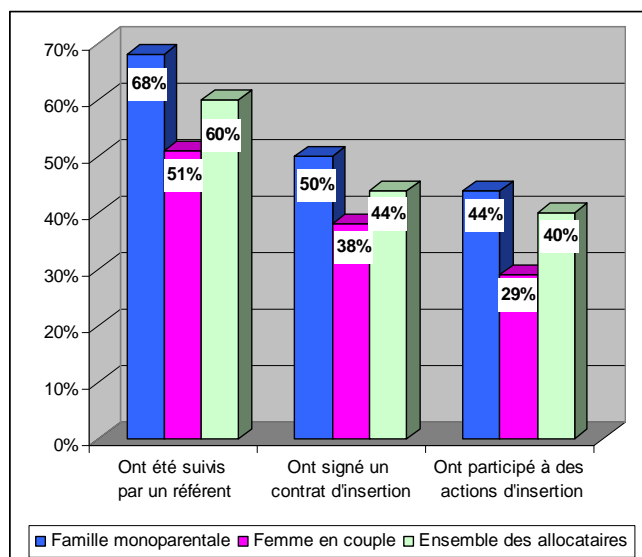
« Une partie des parents isolés sollicitent sans doute d'eux-mêmes ce suivi. En effet, ces familles sont celles qui déclarent le plus souvent demander des aides, notamment pour payer le logement, les gardes d'enfants, les vacances, la cantine, l'habillement, les transports, etc. Les familles monoparentales sont également les plus nombreuses à avoir des contacts

247 Drees, Etudes et résultats N° 389 – Les familles monoparentales et leurs conditions de vie – avril 2005

248 Cnaf – prestations familiales, aides au logement et RMI au 31/12/2008 – Métropole et Dom

réguliers avec les organismes proposant un accompagnement social (Caf, mairies, CCAS, etc.) ».²⁴⁹

Accompagnement vers l'insertion des monoparents allocataires du RMI



Source : graphique réalisé d'après Drees – Etudes et résultats N°599 – L'accompagnement des allocataires du RMI dans leur parcours d'insertion. Septembre 2007

3) le RSA et l'accompagnement des foyers monoparentaux bénéficiaires du RSA

a) L'accompagnement social et professionnel

La loi instaurant le RSA prévoit des droits et devoirs renforcés en matière d'accompagnement social et professionnel.

- Un Contrat Unique d'Insertion (CUI) est mis en place depuis janvier 2010 et intègre tous les anciens contrats d'insertion (contrat d'avenir, contrat d'insertion du revenu minimum d'insertion, contrat d'accompagnement dans l'emploi et contrat initiative emploi).

- En fonction de la situation de l'allocataire, celui-ci –après une évaluation globale de sa situation– est orienté par la Commission d'Orientation vers Pôle emploi lorsque l'objectif premier est d'améliorer sa situation professionnelle ou vers un organisme ou service d'insertion sociale lorsque l'objectif est de lever les freins sociaux à la recherche d'emploi. Un référent unique élabore alors un contrat d'engagements réciproques avec l'allocataire du RSA. L'organisation de cette orientation et de cet accompagnement relève d'une convention multipartite entre différents acteurs locaux²⁵⁰.

- Tous les départements font appel à Pôle emploi pour l'accompagnement vers l'emploi.

249 Drees – Etudes et résultats N°599 – L'accompagnement des allocataires du RMI dans leur parcours d'insertion. septembre 2007, page 2

250 Département, Pôle emploi (le cas échéant les maisons de l'emploi ou les gestionnaires des plans locaux pour l'insertion et l'emploi), Caisses d'allocations familiales et Caisses de mutualité agricole et un représentant des Centres communaux d'action sociale (CCAS).

- Pour l'accompagnement social, ils mobilisent leurs propres services ainsi que les CCAS-CIAS (65 départements), les Caf et CMSA (43 départements) et d'autres organismes (40 départements). L'accompagnement social des familles monoparentales semble être très souvent confié aux Caf²⁵¹.

b) L'aide personnalisée au retour à l'emploi

L'aide personnalisée au retour à l'emploi (APRE)²⁵² permet de prendre en charge les dépenses immédiates occasionnées par un nouvel emploi : dépenses de garde d'enfant, de transport, de logement, etc.

Financée par le Fonds national des solidarités actives (FNSA), l'APRE s'appuie sur une enveloppe nationale confiée à Pôle Emploi (15 M€ en 2009) et sur une enveloppe déconcentrée relevant du Préfet de chaque Département qui délègue au Conseil Général (60 M€ en 2009).

En 2010, la Loi de Finances Initiales prévoit d'y consacrer 150 M€ : 30 M€ confiés à Pôle emploi et 120 € confiés aux Préfets.

L'opportunité de mettre en place l'APRE à un niveau cohérent est d'autant plus nécessaire que depuis 2004, la réforme du RMI s'était accompagnée de la suppression de l'enveloppe de 17% (l'ex-20% de la loi initiale de 1988) dont une partie était consacrée aux aides sur lesquelles l'APRE va intervenir.

c) Les aides de Pôle Emploi

L'aide à la garde d'enfants pour les parents isolés (AGEPI) est une aide financée et attribuée par Pôle emploi.

Elle concerne toute personne en difficulté et ayant une problématique de garde d'enfant(s) lors de la reprise d'un emploi ou d'une formation.

L'aide est d'un montant forfaitaire de 400 € + 60 € par enfant supplémentaire, dans la limite de 520 € par an et par bénéficiaire.

D - Les dépenses d'API, de RMI et de RSA et le bilan des transferts socio-fiscaux avec l'instauration du RSA

1) Les dépenses d'API, de RMI et de RSA

- Les dépenses d'API s'élèvent à 1 Md€ en 2008 (dont 144 M€ dans les Dom)²⁵³.
- Les dépenses de RMI pour les foyers monoparentaux s'élèvent en 2008 à 30% des dépenses de RMI, soit 1,6 Md€.
- Le RSA représenterait une enveloppe annuelle supplémentaire de 460 M€²⁵⁴ environ pour les seuls foyers monoparentaux.

251 Comité national d'évaluation du RSA – Rapport intermédiaire 2009

252 Art 8 de la loi instituant le RSA – article 11 du décret du 15/04/2009 et circulaire interministérielle de Mai 2009

253 Cnaf – prestations familiales 2008 – Tous régimes – métropole et Dom

254 Source : Modèle Saphir, DGTPE.

2) Bilan des transferts socio-fiscaux avec l'instauration du RSA

Le tableau et le jeu de graphiques qui suivent illustrent l'impact de la réforme créant le RSA sur le montant des transferts socio-fiscaux selon le niveau des revenus d'activité et la configuration familiale.

Plus précisément, ils présentent, pour quelques configurations familiales, le bilan des transferts socio-fiscaux (aides – impôts) selon les revenus d'activité²⁵⁵ du ménage sans et avec RSA.

Le bilan socio-fiscal étudié ici comprend les aides suivantes :

- les allocations logement²⁵⁶,
- les allocations familiales²⁵⁷,
- l'allocation de soutien familial,
- le complément familial,
- l'allocation de rentrée scolaire,
- le RMI / RSA,

desquelles sont déduits l'impôt sur le revenu, y compris la PPE, la taxe d'habitation et la redevance audiovisuelle. Les aides à la garde d'enfant (complément mode de garde ou crédit d'impôt pour garde d'enfants) ne sont pas prises en compte.

On constate que le RSA apporte un supplément de revenu supérieur à 100 € pour plusieurs configurations familiales, essentiellement avec un enfant, lorsque les revenus d'activité sont situés autour de 0,5 SMIC.

En complément, on trouvera en annexe N°5 un tableau et des graphiques illustrant l'écart de transferts perçus avant et après RSA, le revenu disponible des familles en fonction du revenu d'activité perçu ainsi que le supplément de revenu lié à chaque enfant supplémentaire.

E – L'impact du RSA sur le taux de pauvreté

L'un des effets du RSA sera, toutes choses égales par ailleurs (donc en particulier à situation macroéconomique donnée), de faire baisser le taux de pauvreté des ménages d'âge actif. La DGTPE estime ainsi que le nombre de foyers monoparentaux pauvres pourrait baisser de 9% : cette baisse serait particulièrement marquée pour les foyers monoparentaux ayant un seul enfant (-13%).

Les travailleurs pauvres

On appelle travailleurs pauvres les personnes qui, tout en ayant travaillé une partie de l'année, vivent dans des ménages dont les ressources par unité de consommation sont inférieures au seuil de pauvreté. Ils étaient environ 1,9 million en 2007²⁵⁸.

Une étude de l'Observatoire de la pauvreté²⁵⁹ montre que les foyers monoparentaux sont surreprésentés parmi les travailleurs pauvres. Alors qu'ils représentent 6% de l'ensemble des travailleurs, ils représentent 13% des travailleurs pauvres (avant la mise en place du RSA), soit environ 220 000 personnes en 2005.

255 On fait l'hypothèse que le ménage ne perçoit pas d'autres revenus que les revenus d'activité.

256 Les ménages sont supposés être locataires en zone 2 et sont au loyer plafond.

257 Les enfants de plus de trois ans sont supposés avoir entre 6 et 10 ans.

258 Rapport 2009-2010 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

259 Ponthieux S., Raynaud E., Une figure particulière de la pauvreté : les travailleurs pauvres, Cahier 3, Les travaux de l'Observatoire, 2007-2008

IV - UNE PRESTATION SPECIFIQUE : L'ALLOCATION DE SOUTIEN FAMILIAL

A –Les conditions de versement, la subsidiarité et le montant de l'allocation

1) Les conditions de versement

- L'allocation de soutien familial (ASF) est versée, sans condition de ressource, aux parents isolés qui ont à leur charge un ou plusieurs enfants de moins de 20 ans qui ne sont pas financièrement aidés par un autre parent²⁶⁰.

- Elle est subsidiaire par rapport à la contribution que le parent débiteur doit apporter au titre de l'obligation alimentaire. Ce principe a trois conséquences principales :

* Elle est versée sans condition s'il n'y a pas d'obligation alimentaire (l'enfant est orphelin ; il n'a pas été reconnu par un de ses parents) ou si la mise en œuvre de cette obligation n'est pas possible (c'est la situation, qu'on étudie infra, du « parent hors d'état »). L'ASF est dite alors « non récupérable » (ASFNR).

* Si la mise en œuvre de l'obligation alimentaire est envisageable et que le débiteur ne s'en acquitte pas, on ouvre l'ASF à titre provisoire pendant quatre mois ; mais le créancier doit engager des procédures tendant à faire établir et recouvrer sa créance. L'ASF (dite « récupérable ») n'est donc maintenue qu'au vu de l'engagement de ces procédures.

* Comme il est souvent difficile à l'allocataire de faire établir et de se faire payer la pension alimentaire, on a confié aux CAF la mission de l'aider.

- L'ASF est supprimée en cas de (re)mariage, concubinage ou Pacs²⁶¹ même si le parent débiteur ne s'acquitte pas de son obligation qui n'est pas, elle, supprimée. La CAF peut aider le créancier à faire valoir ses droits. Dans les faits, cette disposition est mal connue de la part des personnes qui pourraient y avoir recours et est très rarement exercée par les CAF.

- Si le juge a fixé une pension alimentaire d'un montant très faible et que celle-ci est payée, il n'y a aucun droit à l'ASF, même par une allocation différentielle.²⁶²

- Si l'un des parents se soustrait partiellement à son obligation, une ASF différentielle est versée au parent qui a la charge de l'enfant. Elle complète le versement partiel effectué par le débiteur, à hauteur de la créance alimentaire, sans toutefois pouvoir excéder le montant de l'allocation de soutien familial²⁶³.

2) La subsidiarité de l'ASF dans le régime API/RSA

En l'absence d'engagement de procédure ou de demande de dispense, le montant de l'API, et maintenant du RSA, est réduit au terme du quatrième mois du montant d'une ASF (87 € quel que soit le nombre d'enfants bénéficiaires). Depuis la mise en œuvre du RSA, cette mesure de réduction s'applique automatiquement sauf dérogation par le Président du conseil général.

260 Situation de très faible fréquence : 10 000 enfants, orphelins de père et de mère ou non reconnus

261 Article L 523-2 et R 523-5 du code de la sécurité sociale

262 Pour mémoire, une pension alimentaire sur cinq lors d'un divorce et près d'une sur quatre lors d'une séparation ayant recours au Juge des affaires familiales était inférieure à 100 € par enfant et par mois en 2003.

263 Ainsi, si le montant de la pension alimentaire est inférieur à celui de l'ASF, le créancier sera désavantagé si la pension n'est que partiellement payée car en cas d'absence totale de paiement par le débiteur, il aurait perçu le montant total de l'ASF.

La mise en œuvre de ce principe de subsidiarité a débouché - pour l'API, seule prestation pour laquelle on dispose de statistiques - sur des dépenses supplémentaires d'ASF (33 M€) et des économies au titre de l'API (- 110 M€).

RSA, ASF et recouvrement des pensions alimentaires

Comme pour l'API, le versement du RSA est subordonné « à la condition que le foyer fasse valoir ses droits aux (...) pensions alimentaires accordées par le tribunal au conjoint ayant obtenu le divorce » (...)²⁶⁴ ».

Les organismes chargés de l'instruction des demandes et du service du revenu de solidarité active (...) assistent le demandeur dans les démarches rendues nécessaires pour la réalisation » de ces obligations (...).

« Une fois ces démarches engagées, l'organisme chargé du service sert, à titre d'avance, le revenu de solidarité active au bénéficiaire et, dans la limite des montants alloués, est subrogé, pour le compte du département, dans les droits du foyer vis-à-vis des organismes sociaux et ou de ses débiteurs »²⁶⁵.

« Le foyer peut demander à être dispensé de satisfaire aux obligations mentionnées au deux derniers alinéas de l'article L 262-10. Le président du conseil général statue sur cette demande compte tenu de la situation du débiteur défaillant et après que le demandeur, assisté le cas échéant de la personne de son choix, a été mis en mesure de faire connaître ses observations.

Il peut mettre fin au versement de solidarité active ou le réduire d'un montant au plus égal à celui de la créance alimentaire, lorsqu'elle est fixée, ou à celui de l'allocation de soutien familial »²⁶⁶.

3) Le montant de l'allocation et son indexation

- L'ASF a deux montants différents en fonction de la situation de l'enfant :

* 87,14 € par mois pour l'enfant privé de l'aide de l'un de ses parents ; ASF dite « à taux partiel » ;

* 116,18 € si l'enfant est privé de l'aide de ses deux parents ; ASF dite « à taux plein ».

- En 1978, l'ASF à « taux partiel » a été fortement revalorisée, passant de 15% à 22% de la BMAF, soit une augmentation de près de 50%.

- Ensuite, indexée sur la base mensuelle des allocations familiales, l'ASF a suivi à peu près l'évolution des prix entre 1978 et 2008 (- 4,6%). Ainsi le décrochage est significatif par rapport aux salaires :

* par rapport au SMIC net, la valeur de l'ASF a diminué de 38 % entre 1978 (juste après sa forte revalorisation) et 2008 ;

* par rapport au salaire net moyen par tête des salariés à temps complet, la diminution est un peu plus faible (25%).

264 Article L 262-10 du code de la famille et de l'aide sociale.

265 Article L 262-11 du code de la famille et de l'aide sociale

266 Article L 262-12 du code de la famille et de l'aide sociale

B – Les effectifs des allocataires de l’ASF, les faits générateurs et le calendrier

1) Les effectifs : un peu moins de la moitié des familles monoparentales

En 2009,

- Environ la moitié des familles monoparentales (735 000) perçoivent l’ASF pour 1,16 millions d’enfants²⁶⁷.

- Un tiers perçoivent des pensions alimentaires (et de ce fait ne peuvent bénéficier de l’ASF)²⁶⁸.

- Un quart ne perçoivent ni pension alimentaire ni ASF, situation qui résulte de motifs multiples :

* le jugement ne prévoit pas de pension alimentaire (ce qui est fréquemment le cas pour les gardes alternées) ;

* Le créancier ne perçoit pas de pension alimentaire mais ne mène pas à leur terme les procédures à l’encontre du débiteur d’aliments qui sont requises pour le bénéfice de l’ASF. Il les trouve trop compliquées au regard de la valeur de la prestation (87€/enfant) ou il ne veut pas rentrer dans une phase contentieuse avec le débiteur d’aliments²⁶⁹ ;

* il ignore que le débiteur « potentiel » peut être considéré comme « hors d’état » de payer la pension alimentaire ;

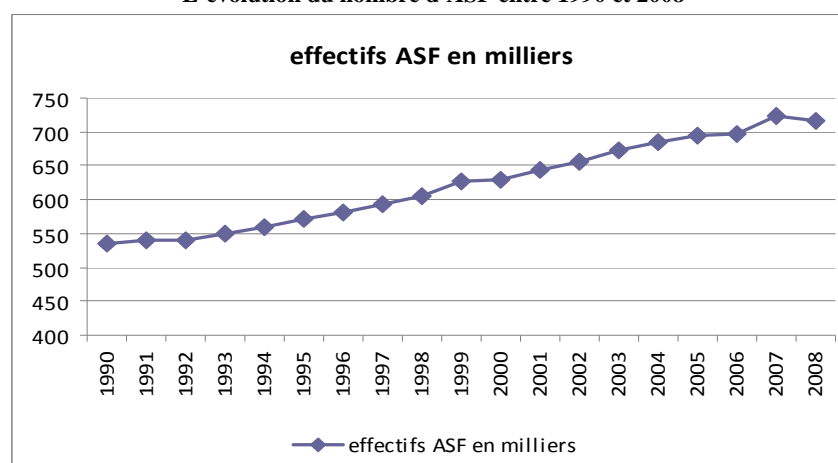
* il ignore l’existence de l’ASF ;

* il perçoit sa pension alimentaire de la main à la main, situation possible lorsque le débiteur accepte de ne pas déclarer la pension versée (il n’est pas imposable ou son taux marginal d’imposition est faible) et que le créancier y trouve avantage²⁷⁰ (puisque l’intégration de la pension dans la base ressources – notamment de son aide au logement – fait baisser ses prestations).

2) L’évolution des effectifs de l’ASF

De 1990 à 2008, le nombre d’ASF est passé de 536 000 à 717 000, soit une progression de 34%.

L’évolution du nombre d’ASF entre 1990 et 2008



Source : Cnaf – prestations légales – Métropole et Dom – Tous régimes

267 Cnaf – Métropole et Dom – Tous régimes

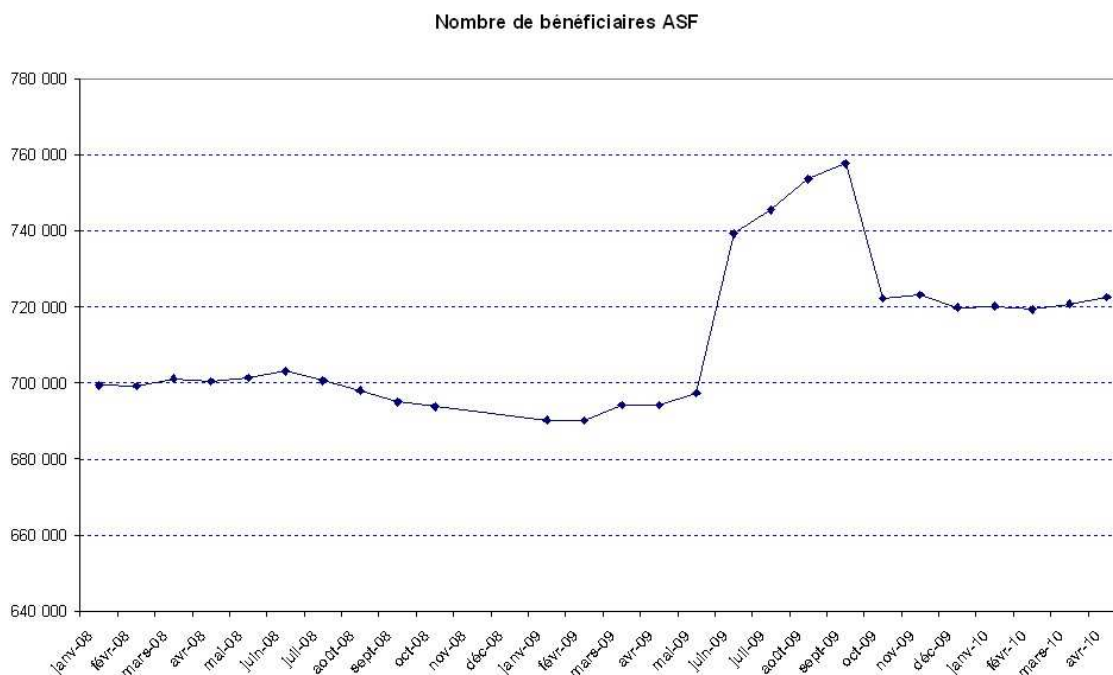
268 Cnaf – prestations familiales 2008, Tous régimes, Métropole et Dom

269 On a trace de ce phénomène dans la gestion de l’API où on a constaté en 2008 que 56 000 titulaires ne faisaient pas valoir leur créance et perdaient 87€/mois somme très conséquente au regard de leur revenu.

270 C’est une situation de fraude

L'évolution récente du nombre de bénéficiaires fait apparaître l'impact de l'automatisme de son versement avec la mise en place du RSA en juin 2009.

On constate également une chute du nombre des premiers allocataires du RSA bénéficiant automatiquement de l'ASF au terme de quatre mois de versement ; un certain nombre n'entamant pas les démarches requises auprès du débiteur de pensions alimentaires. Ensuite, le nombre d'ASF se stabilise à un niveau supérieur à ce qu'il était avant le RSA.



Source : Cnaf – Métropole et Dom (Caf , hors autres régimes)

3) Des différences dans le ratio allocataires avec ASF/familles monoparentales selon le fait générateur de l'isolement

- le taux est élevé

- * en cas de décès d'un parent ;
- * lorsque l'enfant n'est reconnu que par un seul parent.

- le taux est nettement plus faible en cas de séparation d'un couple.

Ainsi une exploitation particulière réalisée par la Caf de Bordeaux montre que, en mars 2010, parmi les allocataires avec enfants qui se sont séparés au cours du premier semestre 2009, 48% n'ont pas fait de demande d'ASF, en particulier parce qu'ils perçoivent une pension alimentaire :

- * 12% ont fait une demande après 3 mois de séparation
- * 5% entre 3 et 6 mois après la séparation
- * 4% au-delà de 6 mois de séparation
- * 3% n'ont pas fait de demande d'ASF pour cause de remise en couple dans les 3 mois
- * 28% n'ont pas fait de demande explicite d'ASF mais ont perçu un droit ASF dans les 3 mois (notamment du fait d'un droit au RSA).

4) Les motifs de versement de l'ASF et de l'ASFR

a) Constats²⁷¹

a1) Près de 20% des ASF sont versées à des orphelins.

a2) Pour 74% des enfants bénéficiant de l'ASF, il n'y a pas de créance alimentaire fixée ou récupérable

Trois motifs expliquent cette situation :

- * la filiation de l'enfant n'est établie qu'avec un seul parent : 34% ;
 - * la pension alimentaire n'a pas été fixée ;
 - * le débiteur est « hors d'état » (voir la définition du débiteur « hors d'état » en Annexe N°6).
- Ces deux derniers motifs concernent 36% des enfants allocataires

Une analyse particulière a été conduite en Bretagne et Normandie. Sur les 92% d'ASF versées aux mères, les situations des enfants sont les suivantes :

- * père hors d'état : 26%
- * enfant non reconnu : 25% des ASF
- * père décédé : 22%
- * abandon sans jugement : 7%
- * abandon mais pension fixée : 5% (75% des ASFR)
- * autres situations, dont une faible part de pensions non fixée : 7%.

a3) L'ASF récupérable

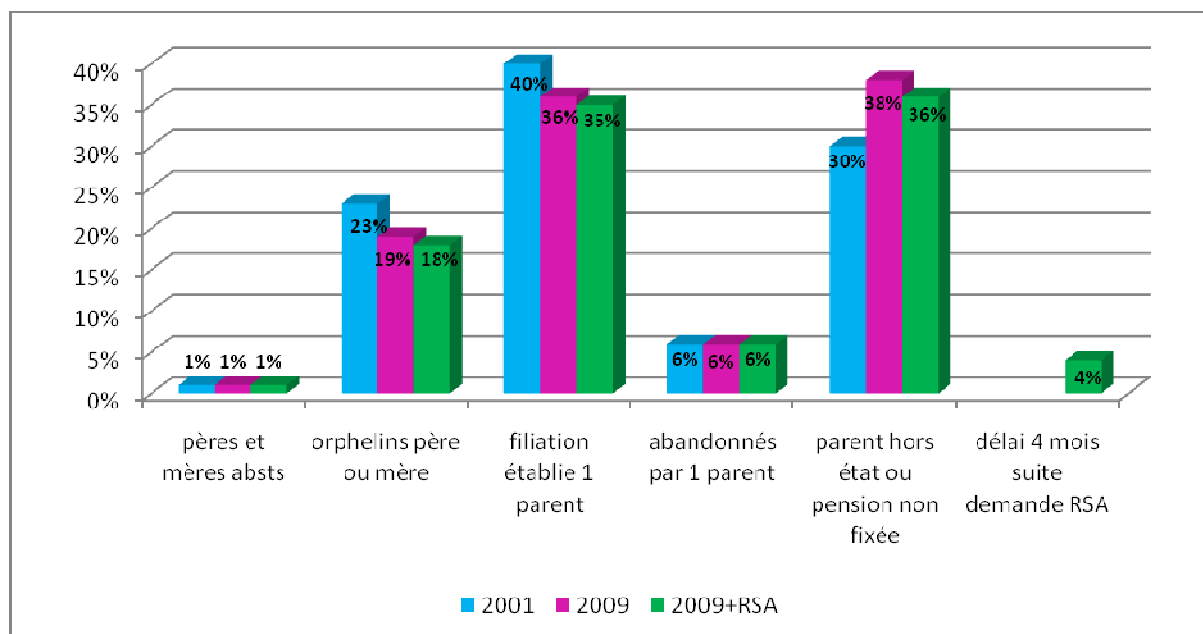
C'est donc seulement pour 6% des enfants que la CAF ouvre une ASF qui devrait être recouvrée sur le débiteur.

a4) Schéma récapitulatif

Dans le schéma ci-après, deux colonnes ont été inscrites pour l'année 2009 afin de préserver la continuité des séries.

- La première comprend les mêmes rubriques que l'année 2001.
- La seconde comprend une nouvelle rubrique : le délai de 4 mois suite à une demande de RSA. Dans ce cas en effet, l'ASF est systématiquement ouverte en cas d'isolement avec enfant(s) à charge et absence de versement de pension alimentaire mais est suspendue au bout de quatre mois si l'allocataire n'a pas accepté que la Caf fasse valoir ses droits.

Evolution des motifs de versement de l'ASF – 2001 – 2009



Source : Cnaf – Prestations familiales – 2001 – données Cnaf métropole et Dom et FILEAS 2009

b) Commentaires

Cette situation appelle trois commentaires.

b1) les évolutions sont différentes selon les motifs d'ouverture de l'ASF

Entre 2001 et 2009,

- la part des enfants dont la filiation n'est pas établie ou n'est établie que vis à vis d'un seul parent, qui sont orphelins de père et/ou de mère a diminué (de 64% à 56%) ;
- la part des enfants dont le parent est hors d'état et/ou dont la pension n'est pas fixée a augmenté (passant de 30% à 38%) ;
- la part des enfants bénéficiant d'une ASF récupérable (« abandonnés par un parent ») est restée stable (6%).

b2) il est regrettable qu'on classe dans une rubrique unique les hors d'état et les pensions alimentaires non fixées.

La CNAF pourrait envisager de les distinguer dans ses statistiques pour 2011.

b3) il faudrait disposer d'éléments d'explication plus fournis sur les pensions alimentaires

En particulier sur les deux situations suivantes :

- les situations où la pension alimentaire n'est pas fixée. On sait que c'est fréquemment le cas pour les gardes partagées ;
- les situations de « hors d'état » pour lesquelles on observe des différences de taux de reconnaissance selon les CAF.

5) Entrées et sorties de l'ASF : un taux de rotation élevé

a) Entrées, sorties et stock

Deux précautions préalables sont nécessaires pour interpréter les données d'entrées et de sorties de l'ASF recensées sur une année :

- les entrées et sorties sont sous-estimées car les nouvelles immatriculations suite à un déménagement ou à un changement de situation familiale ne peuvent pas être pris en compte ;
- les entrées et sorties en cours d'années ne sont pas prises en compte. Or elles sont nombreuses puisqu'une partie des droits ouverts tombe après les quatre premiers mois de perception.

Sous ces réserves, on compte, en 2009, 242 661 entrées et 243 947 sorties²⁷²

	stock 2009	entrants	sortants
Parent hors d'état, pension non fixée	38,0%	42,0%	50,4%
Filiation un seul parent	36,3%	38,6%	23,0%
Orphelins père ou mère	18,7%	14,4%	16,3%
ASF recouvrable	6,1%	3,3%	9,3%
orphelins, sans filiation	0,9%	1,7%	1,0%
total	100,0%	100,0%	100,0%
effectifs	1 106 366	242 661	243 947
avec 4 mois RSA	1 158 313		

Source : Cnaf, Filéas 2008-2009

b) Les entrées

Le taux d'entrée (entrées/stock) est de l'ordre d'un quart. Le ratio stock d'ASF/flux d'entrées est de 4,6. La durée moyenne de versement serait ainsi de 4,6 années

c) Les sorties

Le taux de sortie est de l'ordre du quart. On ne connaît pas de façon précise les motifs de sortie.

Des premières analyses menées (CNAF, CAF de Bordeaux, étude sur les allocataires de Normandie/Bretagne) on peut avancer - mais avec beaucoup de prudence - quelques conclusions provisoires :

- Le taux de sortie liée à la (re)mise en couple du parent isolé est significatif : 14% de motifs recensés mais la prise en compte des mutations pourrait se traduire par une augmentation de ce taux, qui semble plus faible que celui qui résulte des enquêtes citées au chapitre I sur la probabilité et le calendrier des (re)mises en couple ;

- La proportion de parents « hors d'état/pensions non fixées » est plus importante parmi les sortants (50,4%) que dans le « stock » des bénéficiaires (38%), il n'est pas de même des filiations avec un seul parent (23% des sortants et 36,3% du stock) ;

* Pour ce qui concerne les parents hors d'état ou dont la pension n'a pas été fixée, on peut penser que les démarches entreprises par l'allocataire aboutissent à la fixation

²⁷² La CNAF souligne que l'année 2009 est « perturbée » par l'ouverture automatique de l'ASF mise en œuvre dans le RSA. Les calculs pour 2008 sont en cours

d'une pension alimentaire d'une part, que la situation financière de certains débiteurs d'aliments s'améliore d'autre part.

* En revanche, le fait que les enfants dont la filiation n'est établie que vis-à-vis de l'un de leurs parents sortent moins fréquemment que les autres de l'ASF s'explique sans doute par une remise en couple moins fréquente de ces ménages (voir section III du chapitre I), un âge plus jeune des enfants qui restent plus longtemps à l'ASF que les autres et une probabilité très faible d'enregistrer une reconnaissance avec paiement d'une contribution alimentaire.

- Il y a une chute importante du taux de perception de l'ASF après les quatre mois de versement initial automatique dans le cadre du RSA majoré.

*A la CAF de Bordeaux, parmi les allocataires qui ont perçu continuellement les quatre premières mensualités d'ASF avant son éventuelle consolidation, le taux de chute est de 92%. Les mois qui suivent, le taux de perception remonte régulièrement pour atteindre 15,4% au 8ème mois.

*Il est nécessaire de compléter cette première étude pour vérifier si ce premier constat est confirmé sur d'autres CAF et pour analyser les motifs de cette situation.

6) Calendrier et durée de perception de l'ASF

a) Une estimation de la durée moyenne de perception de l'ASF

En Bretagne et en Normandie, 59% des dossiers d'ASF par allocataire ont moins de cinq ans (44% ont moins de trois ans) et 17% sont antérieurs à 2000 (hors situations de veuvage pour lesquelles la date n'est pas mentionnée dans le dossier).

Dates des dossiers d'ASF en Bretagne et Normandie

Dates de demandes	/allocataire	/enfant
avant le 1/01/2000	17%	20%
de janvier 2000 à fin 2004	23%	24%
de 2005 à fin 2006	15%	15%
2007	12%	12%
2008	13%	12%
2009	18%	16%
début 2010	1%	1%
total	100%	100%

¹ Renaudat Evelyne – Les monoparents des régions Bretagne-Normandie bénéficiaires de l'ASF
Synthèse mai 2010

b) Des profils de calendrier différents selon les faits générateurs de l'isolement

En Bretagne et Normandie, les célibataires avec enfants sont ceux qui ont les durées de versement les plus longues : 45% ont des demandes antérieures à 2000 (contre 17% de l'ensemble des allocataires de l'ASF) et 15% ont des demandes datant de moins d'un an (contre 19% de l'ensemble des allocataires de l'ASF).

Les parents séparés de fait ou isolés après une vie maritale sont ceux qui ont les proportions de dossiers récents les plus élevées (respectivement 23% et 21% ont été ouverts après janvier 2009).

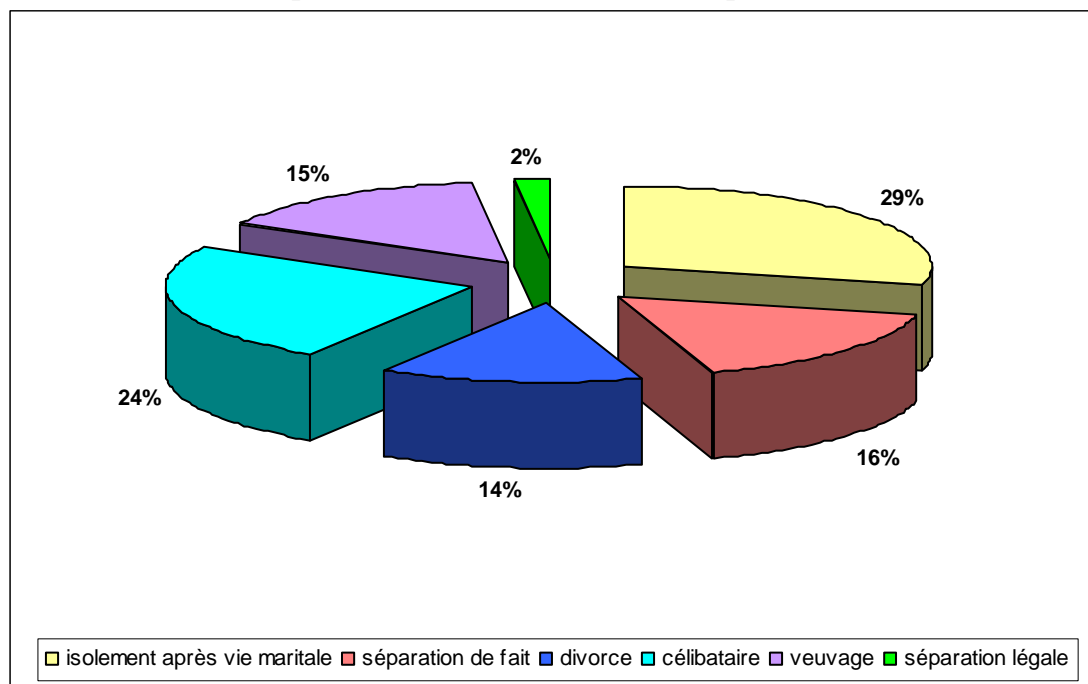
C) Les caractéristiques des bénéficiaires de l'ASF

1) La situation familiale des bénéficiaires de l'ASF

a) Le statut conjugal

Les données détaillées concernant le statut conjugal des bénéficiaires de l'ASF ne sont pas disponibles au plan national. Une analyse spécifique a été réalisée sur les régions Bretagne et Normandie²⁷³.

Répartition des allocataires de l'ASF par statut familial



Source : Renaudat Evelyne – Les monoparents des régions Bretagne-Normandie bénéficiaires de l'ASF – Synthèse mai 2010

- Dans six cas sur dix, les allocataires de l'ASF ont connu la rupture de leur couple : 29% suite à une vie maritale, 16% suite à une séparation de fait (après un mariage, un concubinage ou un Pacs), 14% suite à un divorce et 2% suite à une séparation légale.

- Près du quart des allocataires de l'ASF sont des célibataires sans vie en couple au moment de la naissance de leur enfant.

- 15% sont des veufs ou des veuves.

- La plupart des allocataires sont des femmes mais les hommes se caractérisent par le fait qu'un tiers d'entre eux sont veufs.

- Si l'on compare les monoparents allocataires des Caf à ceux qui perçoivent l'ASF (38%), on observe que les veufs et les célibataires avec enfants en bénéficient dans leur grande majorité :

* 91% des veufs,

* 65% des célibataires avec enfants

* 35% des allocataires isolés après une vie maritale,

273 Sur les données des CAF 2009-2010 par Evelyne Renaudat – chargée d'études Pôle régional mutualisé Bretagne et Normandie

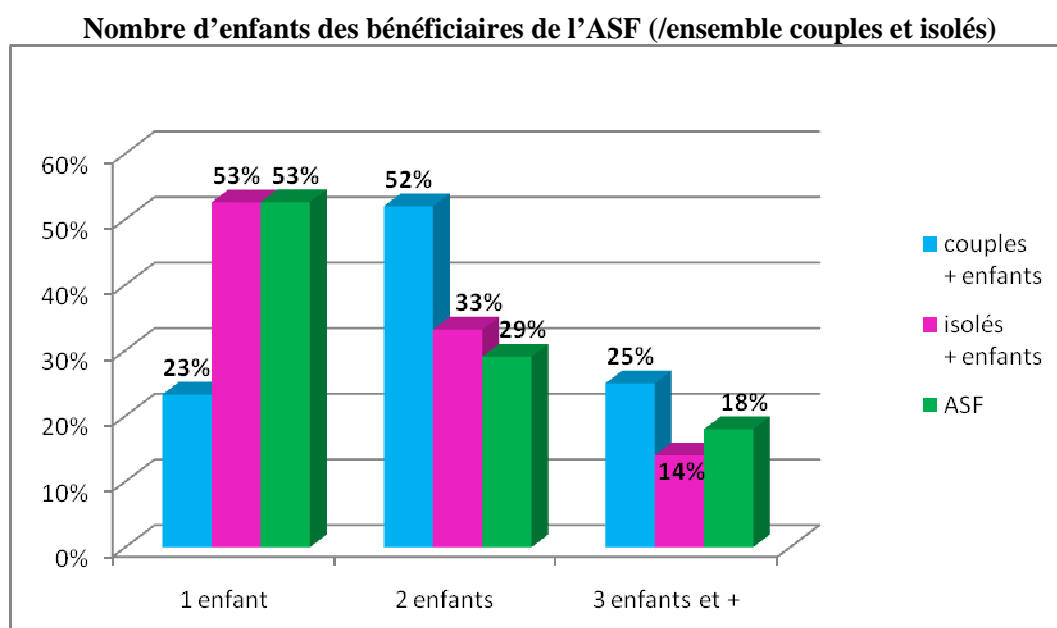
* 27% des divorcés
et respectivement 22 et 24% des séparations de fait et séparations légales.

b) Le nombre d'enfants

Plus de la moitié des bénéficiaires de l'ASF n'ont qu'un seul enfant, tout comme les ménages isolés avec enfants allocataires des Caf.

En revanche, la proportion familles avec trois enfants ou plus est plus importantes parmi les bénéficiaires de l'ASF (18%) que parmi l'ensemble des allocataires isolés avec enfants (14%).

L'étude menée sur la Bretagne et la Normandie montre que ces familles avec trois enfants ou plus perçoivent plus fréquemment que les autres familles une ASF recouvrable (26% en bénéficient alors qu'elles représentent 14% des allocataires des Caf).



Graphique réalisé par le Hcf à partir de Cnaf –
Prestations légales, aides au logement et minima sociaux au 31/12/2008

2) Situation socio-économique des bénéficiaires de l'ASF

Depuis sa création, l'ASF bénéficie de fait à des allocataires précarisés avec de faibles niveaux de revenus. Seuls 6% ne perçoivent pas de prestations sous condition de ressource²⁷⁴

a) Plus d'un tiers relèvent également de l'API, du RMI ou plus marginalement de l'AAH

38% perçoivent un minima social : 20% le RMI, 15% l'API et 3% l'AAH (37% en métropole et 56% dans les Dom)²⁷⁵.

Les statistiques disponibles portant sur l'API et le RMI, il ne sera pas fait référence ci-après au RSA qui a remplacé ces deux minima sociaux.

²⁷⁴ Cnaf – Dser – Note interne sur les familles monoparentales – décembre 2008

²⁷⁵ Cnaf, au 31/12/2008

a1) ASF et API

- En métropole, la moitié des allocataires de l'API perçoivent l'ASF (près des ¾ dans les Dom dont 99% l'ASF non récupérable). Elle s'impute sur l'API.

- L'autre moitié n'en bénéficie pas pour trois motifs (qui peuvent se cumuler pour un même allocataire mais pour des enfants différents) :

* 11 % des allocataires métropolitains (3% dans les Dom) perçoivent une pension alimentaire qui s'impute sur la prestation²⁷⁶.

* 23% ont effectué leur demande d'API depuis moins de six mois, sont enceintes ou la naissance de leur enfant eu lieu au cours du mois. Pour ces allocataires, la demande ou la non demande d'ASF n'a pas encore été constatée. Une partie ne déposera pas de demande d'ASF, ne percevront pas de pension alimentaire et verront leur API minorée.

* 33% ne déposent pas de demande d'ASF ; le montant garanti subit alors un abattement égal à l'ASF.

a2) ASF et RMI

11,5% des allocataires du RMI (112 836) perçoivent l'ASF en métropole (23% dans les Dom). Comme pour l'API, elle s'impute sur le RMI.

b) Une majorité de bénéficiaires en deçà du seuil de bas revenus

56% des bénéficiaires de l'ASF sont en deçà du seuil de pauvreté (contre 21% pour l'ensemble des foyers monoparentaux²⁷⁷).

c) Des allocataires plus souvent éloignés de l'emploi que les autres foyers monoparentaux

En Bretagne, et on peut penser que ce constat serait le même au plan national, les bénéficiaires de l'ASF sont plus éloignés de l'emploi que les autres monoparents. En 2008²⁷⁸ :

- 56,5% sont actifs occupés (contre 65,4% des parents de foyers monoparentaux) ;

- 31,7% sont inactifs (contre 23,5% des parents de foyers monoparentaux) ;

- 11,3% sont chômeurs et 0,5% sont étudiants.

3) ASF et pensions alimentaires

On dispose de deux sources d'analyse

- Selon les études précitées de la chancellerie, 15% environ des pensions alimentaires - des familles monoparentales et non les seuls allocataires de l'ASF - auraient un montant inférieur à l'ASF.

- En Bretagne et Normandie, pour les allocataires de l'ASF, lorsqu'une pension alimentaire est fixée elle est inférieure à l'ASF dans 38% des cas.²⁷⁹

276 Cnaf – prestations légales, aides au logement, revenu minimum d'insertion au 31 décembre 2008

277 Après prestations familiales, minima sociaux et aides au logement

278 Renaudat E. Actualisation des données sur les familles monoparentales en Bretagne pour l'année 2008.

279 Renaudat Evelyne – Les monoparents bénéficiaires de l'ASF en Bretagne-Normandie – Note de synthèse - Mai 2010

D - L'action des caisses d'allocations familiales

1) Le classement en ASF recouvrable ou non recouvrable

En Bretagne-Normandie, une analyse approfondie a été réalisée²⁸⁰. On constate que le classement entre ASFR et ASFNR varie selon la situation familiale mais il varie également entre les Caf pour les mêmes situations familiales.

- Seuls 2% des ASF des « mères célibataires » sont recouvrables et on observe peu de variations d'une Caf à l'autre ;
- Pour les isolés après vie maritale, la moyenne générale est de 6% de dossiers recouvrables, avec une variation de 2% à 9% entre les 13 Caf observées ;
- Pour les séparés de fait après mariage, la moyenne est de 7% de dossiers recouvrables, avec une variation de 3% à 13% entre les Caf ;
- Pour les divorcées et les séparées légales (12% et 13% des dossiers d'ASF sont recouvrables), la variation entre Caf est de 5% à 17%.

Même si les dossiers d'ASF recouvrable ne sont pas majoritaires, il convient de souligner la forte disparité entre Caf, témoignant vraisemblablement de politiques différentes, en particulier pour ce qui concerne le classement en débiteurs « hors d'état ».

2) Faire établir et payer la pension alimentaire

- Il s'agit en premier lieu d'aider le demandeur d'ASF et de faire établir et payer la pension alimentaire. Comme les procédures sont complexes, l'option a été prise que ce soit la CAF qui les mette en œuvre sur mandat de l'allocataire.

- On ne dispose pas d'un bilan national sur cette fonction mais les Caf de Bordeaux et de Paris ont étudié cette question à la demande du secrétariat du HCF.

* En 2009, la Caf de Bordeaux a mis en recouvrement 903 créances concernant 409 débiteurs. Début 2010, 53% étaient soldées, 11% étaient en cours de recouvrement et 35% en retard de recouvrement.

* En 2009, la Caf de Paris a récupéré 17% des sommes payées au titre de l'ASF récupérable versée en 2009. 27% des débiteurs de pensions alimentaires avaient procédé à un premier remboursement suite au versement de l'ASF récupérable à leur créancier. Les principales difficultés rencontrées tiennent à la localisation du débiteur (en particulier lorsqu'il réside à l'étranger), à sa capacité financière de s'acquitter de sa dette et à sa volonté de s'en acquitter compte tenu des conditions de la séparation.

- En 1995 (dernière enquête réalisée), 34% des créances alimentaires étaient recouvrées par les Caf de façon amiable, 34% par paiement direct, 9% par saisie et 12% par recouvrement public²⁸¹.

280 Renaudat Evelyne – Les monoparents des régions Bretagne-Normandie bénéficiaires de l' ASF – Synthèse mai 2010

281 D. Eglin, Le recouvrement de l'ASF par les CAF, 1995, cité in : Kesteman N. – L'allocation de parent isolé et les obligations alimentaires : les conséquences de la réforme de 2007 – Politiques sociales et familiales N°95 – mars 2009

3) Aider l'allocataire dans ses démarches

Il s'agit en second lieu d'aider l'allocataire dans ses démarches, même s'il n'y a pas de droit à l'ASF (par exemple dans le cas où le parent a repris une vie de couple).

Dans les faits, cette possibilité n'est que très marginalement mise en œuvre. Elle ne concerne que quelques unités pour les Caf de Bordeaux et de Paris. Les foyers monoparentaux qui se sont remis en couple et, de ce fait, ne perçoivent plus l'ASF ne souhaitent peut être pas faire appel à la Caf. L'explication la plus vraisemblable semble cependant que les personnes qui pourraient avoir besoin de l'aide de la Caf pour recouvrer leur pension alimentaire ignorent cette possibilité.

E - Les dépenses au titre de l'ASF

- Les dépenses d'ASF s'élèvent à 1,17 Md € en 2008²⁸² (dont 170 M€ dans les Dom).
- A Bmaf constante, elles ont progressé de 8,8% entre 2003 et 2008 (et de 17% depuis 1999).

V - PROBLEMES DE GESTION ET DE FRAUDE

A - La lourdeur de la gestion des prestations versées aux familles monoparentales

- Les procédures tendant à faire respecter le caractère subsidiaire des prestations (ASF et RSA) sont complexes.
- Le contrôle de l'isolement – qu'il s'agisse de la gestion de l'ASF ou du RSA – mobilise une part importante des agents affectés à la lutte contre la fraude. Les contrôles sont difficiles puisqu'il n'est pas aisé de caractériser l'isolement de façon suffisamment précise et objective pour qu'il n'y ait pas place au doute dans nombre de dossiers.

B – La fraude à l'isolement : un taux de fraude qui ne remet pas en cause l'existence de prestations accordées sous condition d'isolement.

Dans les contrôles « ciblés » effectués par les CAF, la fraude à l'isolement est un motif fréquent.

Mais on ne peut en tirer aucune appréciation globale puisqu'il s'agit de contrôles ciblés. Seule une analyse sur un échantillon aléatoire d'allocataires (en nombre suffisant) permet d'évaluer grossièrement le niveau de la fraude par motif et le montant des indus frauduleux qui ne serait pas recouvré à la suite des redressements et contrôles.

La CNAF a mené cette étude en 2009.

- le taux de fraude est plus élevé pour le RMI et l'API que pour les autres prestations servies par les CAF : 3,1 % pour l'API et 3,6 % pour le RMI²⁸³ ;
- une grande partie de ces versements frauduleux fera l'objet de détection par les processus « ordinaires » de contrôle (par exemple la collecte des revenus à partir des fichiers fiscaux) puis de mise en recouvrement. La charge indue qui restera in fine à la charge de la branche famille reste ainsi modérée.

282 Cnaf – prestations familiales 2008 – Tous régimes – métropole et Dom

283 Contre 1,14% pour l'ensemble des prestations

Ce constat conduit à deux conclusions :

- il convient de poursuivre les efforts de lutte contre la fraude ;
- le niveau de la charge induite n'est pas tel qu'on soit conduit à mettre en cause l'existence même de prestations attribuées sous condition d'isolement.

VI - LOGEMENT ET SERVICES

Le logement représente un poste de dépenses plus important dans le budget des familles monoparentales que dans celui des couples avec enfants : un tiers contre un quart. « La rupture des couples s'accompagne souvent d'une régression résidentielle »²⁸⁴.

A- Le logement

1) La résidence principale des foyers monoparentaux

a) Données globales

a1) Résidence principale des foyers monoparentaux comparée à celle de l'ensemble des ménages

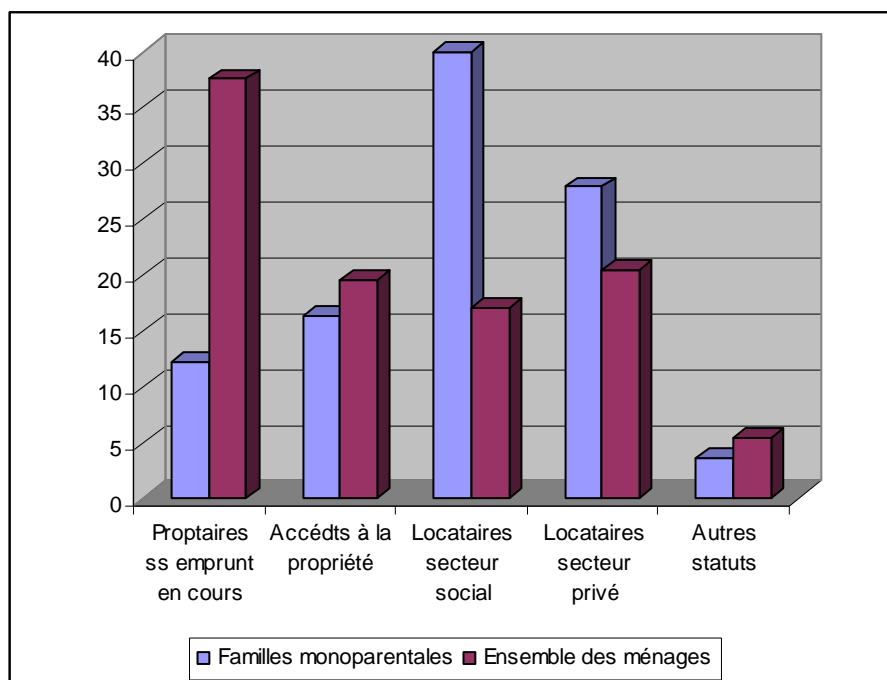
En 2006, plus des deux tiers des foyers monoparentaux sont locataires, en particulier dans le parc social.

Entre 1984 et 2006 :

- les proportions de foyers monoparentaux propriétaires ou hébergés dans une diversité de solutions (meublés, sous-locations, hébergement gratuit,...) ont diminué tandis que la proportion de locataires dans le secteur social a nettement augmenté (de 34,4% à 40% entre 1984 et 2006) ;
- l'ensemble des ménages a connu l'évolution inverse : la proportion de propriétaires s'est accrue tandis que les locataires du secteur privé et les hébergés dans d'autres statuts diminuaient (les locataires du secteur social restant quasiment stables).

On voit clairement sur le graphique ci-après que la majorité des foyers monoparentaux sont locataires, essentiellement dans le secteur social, tandis que la majorité des ménages sont propriétaires, essentiellement sans emprunt en cours (données détaillées en Annexe N°7)

Résidence principale des foyers monoparentaux comparée à celle de l'ensemble des ménages



Source : Insee, enquête logement 2006

a2) Résidence principale des ménages monoparentaux à bas revenus

Sur la base de l'enquête logement de 2002, l'INSEE compare la résidence principale des ménages à bas revenus²⁸⁵ en fonction de différentes configurations familiales, dont les familles monoparentales où la personne de référence a moins de 50 ans²⁸⁶ (Données détaillées en Annexe N°7).

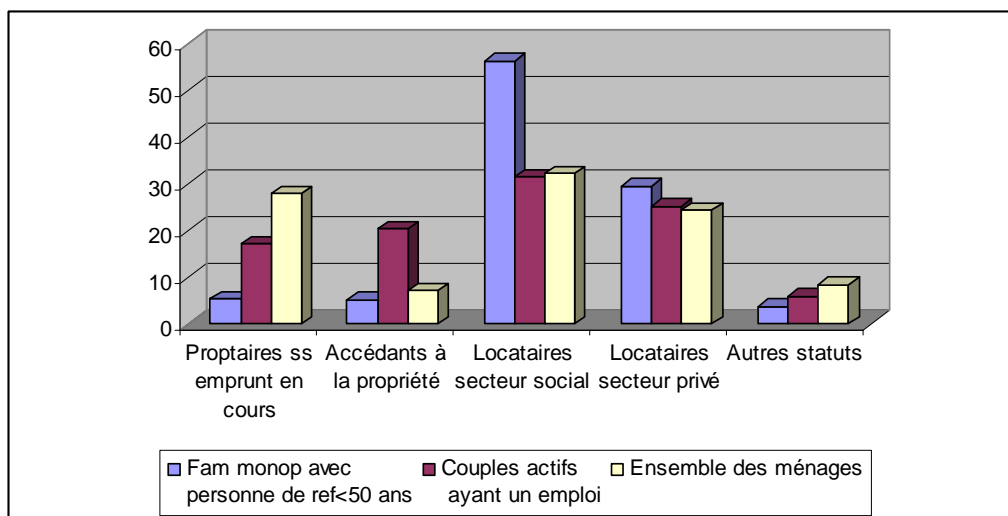
- Au sein de l'ensemble des ménages à bas revenus (incluant les retraités), les familles monoparentales sont massivement locataires (85,6% contre 56,4%)²⁸⁷.
- Lorsque l'on compare leur situation à celle des couples actifs ayant un emploi, le constat est le même bien que la différence soit légèrement moins marquée.
- La surreprésentation des familles monoparentales à bas revenus dans le logement social traduit également la prise en compte prioritaire de cette situation. Reste à savoir dans quelle proportion les familles monoparentales résidaient déjà dans le secteur social avant leur séparation par rapport à celles qui y sont venues en raison de celle-ci.

285 Les ménages à bas revenus retenus ci-après sont les ménages dont l'ensemble des revenus est inférieur à la demi-médiane des niveaux de vie (par unité de consommation)

286 INSEE Première N°950 – Les conditions de logement des ménages à bas revenus – Février 2004

287 L'effet de l'âge constitue néanmoins un facteur explicatif à prendre en compte : dans l'ensemble des ménages à bas revenus, figurent les retraités qui ont déjà pu se constituer ou hériter d'un patrimoine, alors que seules figurent ici les familles monoparentales dont la personne de référence a moins de 50 ans.

Résidence principale des ménages à bas revenus
(foyers monoparentaux/ensemble ménages et couples actifs)



Source : Insee, enquête logement 2002

b) Des femmes isolées moins fréquemment propriétaires que les pères isolés et les couples

- Moins de 28% des mères de foyers monoparentaux sont propriétaires de leur logement (ou en accession à la propriété) contre 48% des pères de foyers monoparentaux et 63% des couples avec enfants.

- Elles sont moins nombreuses à vivre dans une maison (36%) que les couples avec enfants (68%)²⁸⁸.

c) Des foyers monoparentaux plus fréquemment logés en HLM

c1) Une situation qui concerne plus fréquemment les mères que les pères

- 38% des mères à la tête d'un foyer monoparental et 24% des pères dans la même situation déclarent vivre en HLM contre 14% des couples avec enfant²⁸⁹.

- On ne sait pas si la famille d'origine vivait déjà dans un logement HLM ou si l'accès à ce parc est postérieur à l'isolement (ce qui pourrait traduire la volonté des gestionnaires d'aider les familles de l'espèce).

- Ainsi par exemple, dans le cadre des attributions par la Commission de désignation du Maire de Paris pour les logements sociaux, les familles monoparentales représentent 34,5% des relogés alors qu'elles ne représentent que 23,4% des demandeurs²⁹⁰.

- A la Caf de Bordeaux,

* 63% des femmes isolées avec enfants qui ont déménagé dans l'année ne percevaient pas d'aide au logement avant la séparation.

288 Insee, enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2007

289 Insee, enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2007

290 Atelier Parisien de l'Urbanisme (APUR), Préfecture de Paris et Mairie de Paris – « L'accès au logement social à Paris » - septembre 2009

* Après leur déménagement, 62% perçoivent une aide au logement : 70% en ALF (donc pas en HLM) et 30% en APL. A priori, le relogement en HLM n'a donc pas concerné la majorité de ces femmes.

- Sans étude au plan national, il est difficile d'en tirer des conclusions, tant la situation du logement est diversifiée selon les territoires.

c2) Une situation qui concerne particulièrement les « mères célibataires »

Ce sont les « mères célibataires » qui sont le plus souvent logées dans des logements sociaux et accèdent le moins fréquemment à la propriété alors que les mères divorcées, et plus encore les veuves et les pères seuls, sont plus fréquemment locataires du parc locatif privé ou propriétaires.

c3) Des difficultés de logement pour le parent qui n'a pas la garde des enfants

Les difficultés de logement se manifestent pour le parent qui a la garde des enfants mais également pour celui qui ne dispose que d'un droit de visite et d'hébergement et qui ne déclare pas d'enfants à charge au titre de l'accès en HLM.

d) Près d'un foyer monoparental sur dix est hébergé, notamment chez ses parents

- 178 000 foyers monoparentaux (9% de ces foyers) vivent dans des ménages qualifiés de « complexes » par l'Insee, le plus souvent avec leurs propres parents²⁹¹. Parmi ces foyers monoparentaux :

- * 46% vivent dans un logement dont le ménage est propriétaire,
- * 30% vivent dans un logement dont le ménage est locataire HLM²⁹².

Cette situation concerne une femme sur cinq de moins de 30 ans vivant sans le père de son enfant²⁹³. Elle concerne plus fréquemment des mères qui n'ont jamais vécu en couple avant la naissance de leur(s) enfant(s).

- Les allocataires de l'API longue et du RSA majoré sont particulièrement concernées par cette situation :

- * Parmi les allocataires de la Caf d'Aquitaine, 19,5% vivent à titre gratuit chez un tiers et 3,7% vivent à titre onéreux chez un tiers.
- * A Paris, 33,8% des bénéficiaires de l'API longue et du RMI vivent chez un tiers à titre gratuit (et se voient donc appliquer un forfait logement).

2) La mobilité suite à la séparation

Par définition, le passage de la situation de couple avec enfant(s) à celle de foyer monoparental induit une mobilité géographique puisque l'un des parents quitte le logement.

- Suite à une séparation, 38% des ménages propriétaires sont devenus locataires et 28% ont quitté une maison pour un appartement (« mobilité descendante »)²⁹⁴.

291 INSEE – enquêtes recensement 2004-2007. Le champ n'est pas le même que celui de l'enquête logement, une partie de ces ménages complexes sont hébergés chez leurs parents mais déclarent que leur résidence principale est dans le parc locatif ou propriétaires et ne se déclarent pas comme « autres statuts ».

292 INSEE – enquêtes annuelles de Recensement 2004 à 2007

293 Drees, Etudes et résultats N°218, Les familles monoparentales : des caractéristiques liées à leur histoire matrimoniale – février 2003 (source : enquête Etude de l'histoire familiale, Insee/Ined ; 1999).

294 Minodier C. – Changer de logement dans le même environnement – Données sociales – 2006, page 522

- Dans le Nord-Pas de Calais, on observe que les familles monoparentales qui étaient propriétaires avant leur séparation se dirigent vers le locatif en parc privé (44%) mais aussi vers les HLM (25%)²⁹⁵.

- Outre une différence de revenus entre hommes et femmes qui permettrait plus facilement aux hommes de garder la propriété du logement, une explication serait peut-être que ce sont plus généralement les femmes qui quittent le domicile conjugal que les hommes. Une étude conduite par l'Observatoire de l'Udaf de la Vienne en 2004 indique en effet « Parmi les personnes rencontrées, nous remarquerons pourtant que les hommes (veufs, séparés ou divorcés) ont tous continué à vivre dans le même logement avec leurs enfants. En revanche, les femmes rencontrées ont quasiment toutes été amenées à trouver un autre logement »²⁹⁶.

- L'étude menée par la Caf de Bordeaux à la demande du secrétariat du HCF apporte une série d'éléments intéressants :

* Suite à une séparation au cours de l'année 2008, 54% des femmes isolées avec enfants ont déménagé moins d'un an après leur séparation. 30% ont déménagé dans le même mois que la déclaration de séparation.

*Lorsqu'elles ont déménagé, le nouveau logement se situe à proximité – au moins relative – de l'ancien logement puisque, 12 mois après leur séparation, seules 4,7% des femmes isolées avec enfant relèvent d'une autre Caisse d'allocations familiales.

*Parmi les femmes qui ont déménagé dans l'année :

- on note une forte augmentation du taux de perception d'une aide au logement : de 38 à 62% (19% en APL et 43% en ALF) ;

- parmi les bénéficiaires de l'APL, moins d'1/4 percevaient déjà l'APL avant leur séparation : 15% au moins ont donc vraisemblablement eu accès à un logement HLM après leur séparation ;

- pour celles dont on connaît le loyer avant/après, 16% ont eu un loyer en baisse et 17% un loyer en hausse.

3) Taux d'effort et caractéristiques des logements

a) Un taux d'effort médian après aide au logement d'environ 18% (cf. POE famille)

- Le taux d'effort des foyers monoparentaux est légèrement inférieur à celui des couples avec enfants. Cette situation résulte

* de la modestie du loyer (liée notamment à la forte présence dans le parc HLM)

* de la puissance de l'aide au logement.

Mais le « reste à vivre » après charges de logement reste très faible, notamment dans le secteur privé.

- Comme pour les couples, il est beaucoup plus élevé dans le secteur privé que dans le parc HLM parce que le loyer effectif dans le secteur privé dépasse le plafond retenu dans le barème des aides au logement à une fréquence et pour un montant très supérieurs à ce qu'on constate dans le parc HLM

295 Observatoire Régional de l'Habitat et de l'Aménagement (ORHA) du Nord-Pas de Calais – Les cahiers de l'ORHA d'avril 2004 « La mobilité résidentielle : parcours dominants de tendances nouvelles »

296 Union départementale des associations familiales de la Vienne – « Les familles monoparentales de la Vienne : état des lieux et analyse des besoins », 2003-2004

b) Un taux de surpeuplement élevé

Le taux de surpeuplement²⁹⁷ qui caractérise le logement de foyers monoparentaux est de 20% pour les mères (pour 15% d'entre elles, il manque une pièce et pour 5%, il manque deux pièces). Il est de 18% pour les pères, contre 8% pour les couples avec enfants²⁹⁸.

Le taux de surpeuplement est particulièrement élevé lorsque les foyers monoparentaux sont hébergés par un autre ménage (42%). Dans ces cas, la part de ces familles vivant dans un logement où il manque une pièce est de 25% et où il manque deux pièces, de 17%.

c) Des logements parfois éloignés des centres ville et des difficultés de déplacement

Par ailleurs, seulement 72% des femmes en foyer monoparental ont une voiture contre 95% des couples avec enfants²⁹⁹, ce qui peut constituer un frein à leur mobilité en fonction de la situation géographique de leur logement, d'autant que les familles monoparentales les plus vulnérables sont souvent hébergées dans des zones d'habitat social éloignées des centres ville.

B- Les services aux foyers monoparentaux

1) Les engagements de la Cog de la Cnaf

La COG de la Cnaf prévoit un renforcement de l'implication des Caf dans l'accompagnement des familles monoparentales pour la période 2009-2012.

L'accompagnement des familles monoparentales dans la COG de la Cnaf 2009-2012

Dans le socle national d'interventions d'action sociale, deux programmes sur dix concernent l'accompagnement des familles monoparentales :

* Systématiser une offre de service de travail social (information, accès aux droits, conseil, orientation, accompagnement) aux familles confrontées à des changements familiaux (naissances multiples, première naissance, maladie, handicap, décès, séparation, divorce, etc.).

* Proposer un accompagnement social aux familles monoparentales ayant de jeunes enfants pour concilier vie familiale et insertion sociale ou professionnelle :

- Dans la continuité de la Cog 2005-2008, poursuivre la mise en œuvre du socle minimum d'accompagnement : information et /conseil sur la prestation RSA et sur les offres de services et actions collectives des Caf ;

- En fonction des partenariats locaux et des ressources des Caf :

- mobiliser les ressources et les leviers de l'action sociale Caf, en appui de l'accompagnement mis en œuvre par le référent du service public de l'emploi, pour aider à la résolution des difficultés familiales et sociales qui constituent un frein aux démarches d'insertion

297 L'indice de peuplement caractérise le degré d'occupation du logement, par comparaison entre le nombre de pièces qu'il comporte et un nombre de pièces considérées comme nécessaires au ménage. Ce dernier nombre attribue à chaque ménage : une pièce de séjour pour le ménage, une pièce pour chaque couple et pour les célibataires de 19 ans ou plus. Pour les célibataires de moins de 19 ans, il attribue une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou s'ils ont moins de sept ans, sinon une pièce par enfant. Un logement auquel il manque une pièce est dit en situation de « surpeuplement modéré ». S'il manque deux pièces ou plus, il est dit en « surpeuplement accentué ».

298 Insee, enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2007

299 Dumartin S et Tache C – Modes de transports utilisés par les ménages, Insee – 2001 cité in Eydoux – Letablier Op cit.

professionnelle engagées par le bénéficiaire ;

- prendre en charge, par délégation du conseil général, l'insertion sociale des familles, de manière contractualisée et en qualité de référent unique : élaboration du contrat d'accompagnement, suivi régulier de la personne, orientation vers les acteurs de l'emploi ayant la charge du volet formation ou professionnel.

En 2009, la Cnaf a diffusé aux Caf une circulaire d'orientation (voir annexe 7) dans laquelle est défini un socle national de travail social. S'il y est indiqué que l'emploi direct de travailleurs sociaux par les Caf doit être privilégié pour mettre en œuvre de socle de services, il est également précisé qu'il appartient aux Caf de choisir le mode d'organisation adapté à leur contexte local. Le nombre de travailleurs sociaux par Caf est très hétérogène : une douzaine de Caf n'emploient aucun travailleur social tandis que d'autres en ont plusieurs dizaines.

L'exemple de la Caf des Bouches du Rhône est intéressant dans la mesure où elle a mis en place un processus global d'instruction, liquidation et orientation avec une offre de service de travail social pour les allocataires monoparentaux du RSA avec des enfants de moins de trois ans (voir annexe). Cette Caisse d'allocations familiales est néanmoins dans une situation spécifique dans la mesure où elle dispose de plus de 120 travailleurs sociaux. D'autres Caf (par exemple Vannes, Bordeaux, etc.) ont également mis en place des accompagnements spécifiques dans le cadre d'une offre intégrée (ou globale) de services (voir annexe 8).

On remarquera que les politiques sociales pour lesquelles est prévue une intervention de travail social des CAF concernent un nombre élevé de ménages.

- Ainsi, au titre du 1) de l'encadré ci-dessus sur la COG, les « changements familiaux » représentent plusieurs centaines de milliers d'allocataires.
- Une partie des 260 000 familles monoparentales ayant un enfant jeune relèvent d'une insertion sociale sur laquelle les CAF, en fonction des ressources des caisses, peuvent être sollicitées.

Rappelons par ailleurs que le HCF a souhaité qu'un effort d'accompagnement soit mis en œuvre en faveur des parents non couverts par le congé parental à l'approche de son terme réglementaire pour préparer son éventuel retour sur le marché du travail.

Il conviendra donc de vérifier si les moyens des CAF sont cohérents avec ces ambitions.

2) L'accueil des enfants

a) L'accueil des jeunes enfants

- En Haute-Saône, « lorsque les parents ont à charge des enfants de moins de 6 ans, 60% estiment que la garde est un obstacle à l'emploi. Les raisons pour lesquelles la garde est qualifiée ainsi sont : la lourdeur des frais et le manque de structures d'accueil. 82% des monoparents qui ne travaillent pas pour garder leurs enfants ont choisi cette solution pour éviter ces dépenses et 33% pour répondre au manque de structures d'accueil »³⁰⁰.

- Mais dans de nombreux cas, les problèmes de coûts des modes d'accueil des jeunes enfants ou du manque de structures d'accueil mis en avant par les mères isolées traduisent également les difficultés que ces mères peuvent éprouver à se séparer de leur enfant, en particulier

300 Union départementale des associations familiales de la Haute Saône – Observatoire de la famille – Etat des lieux et analyse des besoins : les familles monoparentales en Haute Saône »

lorsqu'il n'est pas encore scolarisé. Dans ces cas, un accompagnement particulier peut être opportun, en particulier en ayant recours à des lieux d'accueil comme les multi accueil avec un accueil occasionnel ou à temps partiel, les halte garderies ou les lieux d'accueil enfants-parents.

- Les mères seules qui ont un emploi accèdent surtout aux modes d'accueil collectifs ou à des arrangements informels avec leur famille ou leur voisinage.

- Celles qui travaillent avec des horaires atypiques se heurtent à des obstacles importants dans ce domaine.

Aussi serait-il important de disposer d'un bilan des mesures qui accordaient une priorité d'accès aux modes d'accueil des jeunes enfants et réservaient des places aux bénéficiaires de minima sociaux.

Des aides spécifiques sont prévues dans le cadre de l'APRE pour l'accompagnement des bénéficiaires du RSA et par Pôle Emploi pour les foyers monoparentaux avec de jeunes enfants. Il sera important d'en dresser le bilan dès que possible.

b) La prise en charge des enfants scolarisés

Lorsque leur(s) enfant(s) est (sont) scolarisé(s), les mères de foyers monoparentaux ont davantage recours à un mode de garde informel et gratuit que les mères vivant en couple (62% contre 45%). Elles ont également davantage recours à la garderie périscolaire ou à l'étude (54% contre 38%) ou au centre de loisirs (42% contre 31%)³⁰¹.

Après une séparation, « le recentrage autour de l'enfant ou des enfants est une constante (...). Les enfants prennent toute la place (...). C'est au moment de l'adolescence que les monoparents ont le plus de difficultés éducatives (...). Le besoin d'un relais au moment de l'adolescence est fréquemment évoqué »³⁰².

3) Les services liés aux séparations et aux divorces

Les services de conseil conjugal, de médiation familiale ainsi que les espaces rencontres enfants-parents ont été traités en section I concernant les divorces et séparations. Rappelons ici que le montant total qui y est consacré peut être estimé autour d'une trentaine de millions d'€ (hors financement des REAAP³⁰³ et en l'absence de connaissances assez précises sur les financements des collectivités locales).

Les centres d'information sur les droits des femmes et des familles, les points information familles et les associations familiales contribuent à l'information des familles monoparentales ainsi qu'à l'organisation de rencontres et groupes de paroles aidant celles qui le souhaitent et en éprouvent le besoin à sortir de leur isolement éventuel.

Différents lieux d'information et de rencontre existent donc mais ils ne sont pas implantés de façon homogène sur l'ensemble du territoire et les personnes concernées n'en connaissent pas

301 Drees, enquête modes de garde, 2002

302 Udaf 77 – Enquête sur la monoparentalité en Seine et Marne – juillet 2007

303 qui ne couvrent pas une population ciblée mais une partie des 45 M€ qui y sont consacrés concernent de fait les foyers monoparentaux -

nécessairement l'existence. Ainsi, une enquête menée auprès des foyers monoparentaux dans les Pyrénées Orientales révèle que 70% des enquêtés mentionnaient un besoin d'information et 28% seulement disent avoir pu en bénéficier³⁰⁴

a) Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)

Mis en place en 1999, REAAP visent à permettre le développement et la mise en réseau d'actions locales qui s'adressent à l'ensemble des parents et leur proposent un appui et un accompagnement lorsqu'ils sont en situation de questionnement, de fragilité ou de difficulté.

a1) Le fonctionnement des REAAP

En 2008, plus de 11 000 actions ont été développées au sein des REAAP³⁰⁵ concernant près de 800 000 parents³⁰⁶..

- 28% des actions ont consisté en un appui aux familles « fragiles »
- 5% en une aide aux parents en conflit ou en voie de séparation,
- 18% étaient destinées aux futurs et jeunes parents,
- 12% aux parents d'adolescents,
- 7% concernaient les relations entre les familles et l'école,
- d'autres actions portant notamment sur l'information des familles, les enfants porteurs de handicap, l'appui lors de l'incarcération d'un des parents, etc.³⁰⁷.

-Les groupes de paroles et surtout les lieux d'accueil et/ou d'activités parents-enfants sont prépondérants dans les modalités d'action, tandis que les lieux d'accueil individuel, les services d'écoute téléphonique et les conférences et débats ont tendance à diminuer.

-17% des actions s'intégrant dans les REAAP ont été mises en place à l'initiative des parents et dans 18% d'entre elles, les parents en sont les animateurs.

a2) Le pilotage et l'animation

La majorité des Reaap sont pilotés ou copilotés par les Caf : dans 12 départements par les Caf seules, dans 24 départements, par la Ddass et la Caf, dans 31 départements, par la Caf, la Ddas principalement mais également d'autres partenaires tels que les conseils généraux, la MSA et les associations, dans les autres départements, ils sont vraisemblablement pilotés par la Ddass, le conseil général ou une association³⁰⁸.

- Leur animation est essentiellement assurée par les Caf et les Ddass³⁰⁹.
 - 37 départements par les Caf
 - 24 départements par la Ddas
 - 9 départements par une association
 - un département par la CMsa

304 Union départementale des associations familiales des Pyrénées Orientales – Les familles des Pyrénées Orientales face aux épreuves de la vie : pour qu'un événement fragilisant ne devienne pas une vulnérabilité. – 25 janvier 2006

305 Résultats d'un questionnaire administré par la Délégation interministérielle à la famille et la Direction Générale de l'action sociale – Réponses de 74 départements

306 Statistiques DGAS pour 2008 - Par ailleurs, 18% des actions étaient destinées aux futurs et jeunes parents, 12% aux parents d'adolescents, 7% concernaient les relations entre les familles et l'école, d'autres actions portant notamment sur l'information des familles, les enfants porteurs de handicap, l'appui lors de l'incarcération d'un des parents, etc.

307 Enquête relative aux actions menées en 2007

308 Cnaf – Note présentée à la Commission d'action sociale du 20 avril 2010 sur la base d'un questionnaire adressé aux Caf en janvier 2010

309 77 Caf sont copilotes du dispositif et 62 Caf sont chargées de son animation

- un département, par le conseil général
- 17 départements, il s'agit d'une coanimation entre la Caf et un ou plusieurs partenaires (Ddass, conseils généraux, Ccmsa, communes, associations) ;
- 6 départements, l'éducation nationale et/ou la DDJS

a3) L'évaluation des actions

Les évaluations relatives aux REAAP (IGAS, Cour des Comptes, Cabinet ASDO) soulignent le rôle de levier que jouent les REAAP, tant pour le développement des actions d'accompagnement de la parentalité que pour leur coordination. Ils relèvent également l'hétérogénéité des réseaux et de leur fonctionnement et les difficultés de pilotage national, voire local.

a5) Les financements mobilisés

Le montant total du financement des REAAP (animation et actions) s'élève à 45 M€ :

*33% par l'Etat (plus des $\frac{3}{4}$ par les DDASS, 17% par la politique de la ville et le reste par le Fasild, le Ministère de la Justice et très marginalement, l'Education nationale) ;

*21% par les Caf et les CMsa

*33% par les collectivités locales (Conseils général, communes et Conseils régionaux) ;

*13% par d'autres acteurs.

D'ici 2010, il est prévu que l'enveloppe destinée aux REAAP par les DDASS passe à 6 M€ (soit une diminution de plus de la moitié des crédits en trois ans) et que les financements des Caf passent à 14 M€ (soit un triplement des dépenses en trois ans).

b) Les Points d'information familles (PIF)

490 «Point Info Famille» sont équipés d'un site internet permettant de délivrer à la fois aux familles une information généraliste et une information fine adaptée au contexte local. D'autres structures remplissent des rôles similaires (par exemple les relais d'information familles parisiens) sans pour autant être comptabilisés parmi les PIF. Les structures porteuses sont principalement des associations ou des communes.

c) Les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF)

Coordonnés par le Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF), les CIDFF sont constitués de 115 associations et de 980 points d'information.

Une grande partie des demandes qu'ils reçoivent sont liées aux divorces et séparations et en particulier aux difficultés de pensions alimentaires non versées ou versées irrégulièrement³¹⁰.

d) Différentes initiatives associatives

Les associations familiales contribuent à l'information des familles monoparentales ainsi qu'à l'organisation de rencontres et groupes de paroles aidant celles qui le souhaitent et en éprouvent le besoin à sortir de leur isolement éventuel.

D'autres associations contribuent également à cette information et à ces échanges entre personnes se heurtant aux mêmes types de questionnements ou de difficultés.

310 Rapport d'activité de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur « les familles monoparentales et les familles recomposées » déposé au Sénat par Gisèle Gautier, Rapport N°388, juin 2006

Des Caf et des collectivités locales (communes et conseils généraux) informent les familles de l'existence de ces associations, que ce soit par des brochures ou la mise en ligne sur des sites d'information. L'Uniopss ouvrira prochainement un site sur les modes d'accueil des jeunes enfants et les actions d'appui aux parents.

SECTION IV COMPARAISONS INTERNATIONALES

I. LA FREQUENCE DES SITUATIONS D'ISOLEMENT

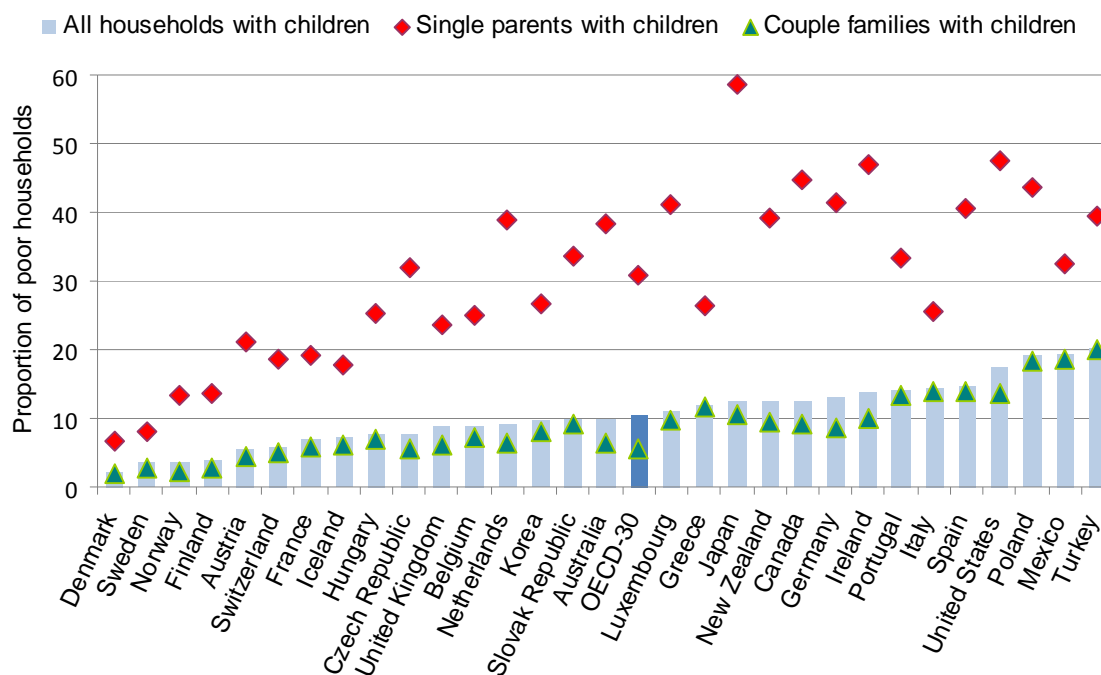
Voir ci-dessus à la section I.

II. LES NIVEAUX DE VIE RELATIFS

Partout, en Europe, les enfants qui vivent avec un seul parent sont plus exposés à la pauvreté que s'ils vivent dans d'autres configurations familiales.

En comparaison avec d'autres pays, la France se situerait dans une position médiane concernant le taux de pauvreté des enfants vivant avec un seul parent, après transferts sociaux et impôts.

Taux de pauvreté dans les pays de l'OCDE par type de famille dans les années 2000



Source OCDE 2008. Taux de pauvreté au seuil de 50%. Rappelons que la référence maintenant retenue à l'échelle européenne est de 60% du revenu médian

Lorsque l'on compare le taux de pauvreté des enfants vivant avec un seul parent avec celui des enfants vivant dans d'autres configurations familiales (essentiellement avec un couple parental), leur taux de pauvreté est trois fois plus important en France, qui se situe là dans une position relativement favorable ; ce ratio est de 4 au Royaume Uni et de 5 en Allemagne ; il est plus faible en Italie mais avec un taux de pauvreté « générale » nettement plus élevé. Mais l'étude analysée ci-dessus est ancienne³¹¹.

La proportion d'enfants vivant au dessous du seuil de pauvreté (pauvreté relative au seuil de 50% du revenu médian) a évolué de façon contrastée. Entre le milieu des années 1990 et

311 OCDE – 2008 sur la base d'une enquête menée en 2010

2005, il a été réduit dans quelques pays (notamment l'Italie, le Royaume Uni, la France et les pays scandinaves), il a sensiblement augmenté dans un grand nombre d'autres pays (en particulier le Portugal, l'Espagne, certains pays d'Europe centrale, la Suède, la Belgique et les Pays-Bas)³¹².

Une étude³¹³ analyse l'indice de concentration de la pauvreté (part d'une catégorie de population parmi la population pauvre, rapportée à sa part dans la population totale) sur un échantillon de six pays de l'Union européenne. Elle fait apparaître trois éléments marquants :

- le risque de pauvreté des enfants est plus élevé que celui de l'ensemble de la population dans tous les pays, sauf en Allemagne (seul pays où l'indice de concentration est inférieur à 1) ;
- dans les six pays, ce risque est plus élevé pour les enfants des familles monoparentales, tout particulièrement lorsque le parent n'est pas en emploi ;
- la France est, avec le Royaume-Uni, le pays qui protège le mieux les enfants des familles monoparentales ayant un emploi (indice de concentration égal à celui de l'ensemble des enfants) ; en revanche, c'est celui où les enfants vivant dans une famille monoparentale sans emploi sont le plus surreprésentés dans la pauvreté (indice de 4,8, contre 3 à 3,5 dans les autres pays).

Distribution des enfants dépendants et risque de pauvreté selon la situation familiale

	Allemagne	Espagne	France	Italie	Suède	Royaume-Uni
Distribution (% de l'ensemble de la population)						
Ensemble	33,8	35,7	40,3	34,7	38,7	36,3
<i>Famille monoparentale</i>						
Le parent occupe un emploi	4,4	1,2	3,5	2,1	5,5	4,1
Autre cas	1,5	0,4	1,4	0,6	1,2	3,6
<i>Parents en couple</i>						
Les deux parents occupent un emploi	13,2	13,8	21,7	12,3	21,9	15,2
Autre cas	11,1	13,3	11,4	13,7	7,1	9,0
Autre type de ménage	3,7	6,9	2,1	5,9	3,0	4,4
Indice de concentration de la pauvreté						
Ensemble	0,9	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2
<i>Famille monoparentale</i>						
Le parent occupe un emploi	1,4	1,5	1,1	1,2	2,2	1,0
Autre cas	3,4	3,0	4,8	3,4	3,6	3,5
<i>Parents en couple</i>						
Les deux parents occupent un emploi	0,3	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3
Autre cas	1,2	1,8	1,8	1,9	1,5	1,7
Autre type de ménage	0,7	1,0	1,4	1,2	2,3	1,0

Source : EU-SILC UDB 2006.

Champ : population des ménages ordinaires.

ns : non significatif.

Lecture du tableau : en Allemagne, les enfants dépendants représentent 33,8 % de la population, dont 4,4 % vivent dans une famille monoparentale dont le parent est en emploi. Ces enfants sont surreprésentés dans la pauvreté (indice de concentration de 1,4).

312 Eydoux A – Letablier M.T. – Familles monoparentales et pauvreté en Europe : quelles réponses politiques ? in Politiques sociales et familiales N°98, décembre 2009

313 Ponthieux S – La pauvreté des familles : comparaisons européennes in Politiques sociales et familiales N°98 – décembre 2009

III. LA GENEROSITE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Il s'agit ici non d'apprécier l'importance des aides apportées aux différentes familles mais de chiffrer « l'avantage enfant ».

Deux études soutenues par la CNAF³¹⁴ analysent les aides apportées aux familles sur une panoplie de cas-types, en estimant un « avantage enfant » pour différentes configurations familiales et différents niveaux de revenus.

La méthode des cas-types est riche d'enseignements pour expliciter comment s'articulent les différents dispositifs dans chaque pays et comprendre quels dispositifs jouent un rôle majeur selon la configuration familiale et le revenu, mais elle doit être considérée avec prudence dès lors que l'on cherche à en tirer des enseignements synthétiques sur la « générosité » des systèmes sociaux, car une batterie de cas-types ne couvre pas toujours un spectre de situations suffisamment large pour faire ressortir toutes les particularités de chaque pays.

S'agissant des familles monoparentales, l'étude de 2009 comporte ainsi des limites qui doivent conduire à en relativiser très largement les résultats :

- les cas-types de familles monoparentales, pour simplifier les calculs, sont constitués d'un parent divorcé avec un enfant (alors que l'étude de 2003 comportait également des cas-types de familles monoparentales avec deux enfants – mais pas avec trois enfants) ; or les deux-tiers des enfants vivant en famille monoparentale vivent dans des familles comportant au moins deux enfants ; le choix effectué dans cette étude sous-estime « l'avantage enfant » du système fiscal-social français qui est fortement progressif avec la taille de la famille ;
- l'étude ne retient pas l'ASF dans les prestations perçues par les familles monoparentales car il ne s'agit pas d'une garantie pérenne et sans restriction pour tous les parents divorcés ;
- les coûts pour la garde d'enfants sont un peu anciens et ne tiennent pas compte des évolutions les plus récentes qui ont diminué les restes à charge des familles ;
- enfin, il n'y a pas lieu de le déplorer mais il faut le souligner, l'étude a été réalisée sur la législation précédant la mise en œuvre du RSA.

Au-delà de ces limites, l'étude montre que, pour les cas type étudiés, de nombreux pays fournissent aux familles monoparentales un « avantage enfant » supérieur à celui mis en œuvre en France.

Mais le nombre d'enfants de ces familles type est trop faible (de l'ordre quart des enfants des familles monoparentales) pour qu'on porte une appréciation globale sur la situation relative de la France et des autres pays.

Nous reprendrons cette étude dans le cadre de la note générale sur les comparaisons internationales prévue d'ici fin 2010.

314 A. Math, Les politiques publiques d'aide aux familles en Europe occidentale et leurs évolutions depuis le début des années 1990, IRES, juin 2003 et J. Fagnani., A. Math, C. Meilland, Comparaison européenne des aides aux familles, Dossier d'études n°112, janvier 2009.

CHAPITRE III LES RECOMPOSITIONS FAMILIALES

I- LES (RE)MISES EN COUPLE DES FAMILLES MONOPARENTALES

La probabilité de (re)mise en couple (mariage, PACS ou concubinage) de parents isolés est non négligeable : quatre ans après la rupture, 44% des pères et 28% des mères ont constitué un nouveau couple. Mais on ne connaît pas le taux de remise en couple au vingt cinquième anniversaire du dernier enfant ni le « taux final » de remise en couple.

Le rapport du COR (« retraites : droits familiaux et conjugaux) mentionne une étude tirée de l'enquête « Etude de l'histoire familiale ». La proportion de remises en union est de 48% pour les femmes de 55 à 59 ans ayant connu un divorce (en augmentation légère sur 1989) et de 20% pour les veuves.

La mise en couple, plus rapide et sans doute plus fréquente, chez les hommes, contribue à expliquer en partie leur faible place dans l'ensemble des foyers monoparentaux.

On ne connaît pas le nombre annuel de remises en couple sans mariage car les Pacs et le concubinage ne font pas partie des catégories prises en compte par l'Insee jusqu'à 2010³¹⁵.

A- Les remariages

En 2008, la proportion de remariages sur l'ensemble des mariages est de 20%. 93% des remariages font suite à un divorce et 7% font suite à un veuvage.

mariages	hommes			femmes		
	célibataires	divorcés	veufs	célibataires	divorcées	veuves
265404	210339	51285	3780	213799	47933	3672
	79,3%	19,3%	1,4%	80,6%	18,1%	1,4%

Source : Insee – données de l'état civil - 2008

1) Les remariages après un veuvage

On compte près de trois fois plus de remises en couple pour les veufs que pour les veuves de moins de 55 ans³¹⁶.

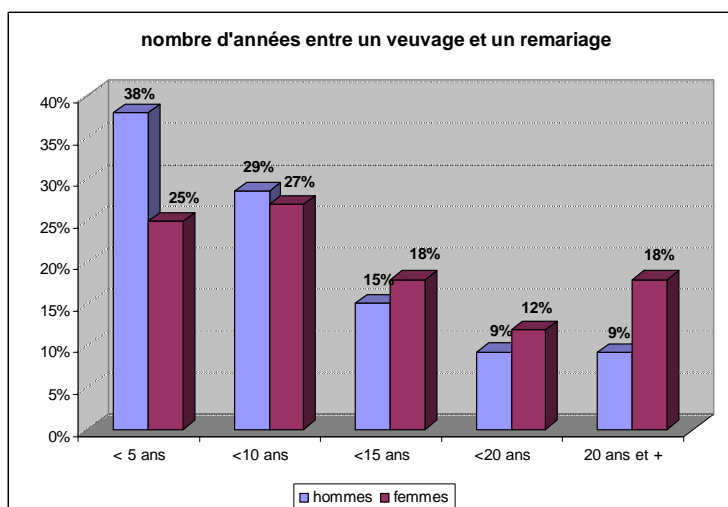
- En 1999, 49% des veufs de moins de 55 ans s'étaient remis en couple après le décès de leur conjointe, ce qui n'était le cas que de 17% des jeunes veuves. Leur remise en couple est d'autant plus difficile qu'elles ont des enfants.

- Pour ceux qui se remarient après un veuvage (3 800 hommes et 3 700 femmes en 2008),
*38% des hommes et 25% des femmes le font dans les cinq ans suivant le veuvage ;
*29% des hommes et 27% des femmes le font entre 5 et 10 ans après le veuvage.

315 Le Pacs vient d'être intégré dans les données du Recensement mais elles ne sont pas encore disponibles

316 Delaunay-Berdaï I. – Le veuvage précoce et différences de genre – Recherches et Prévisions N°85 – 2006 et Delaunay-Berdaï I. – Le veuvage précoce en France » in Histoires de familles, histoires familiales, les résultats de l'enquête famille de 1999, les cahiers de l'Ined N°156.

Le remariage des femmes est plus tardif que celui des hommes et coïncide sans doute plus fréquemment avec le moment où elles n'ont plus d'enfants à charge.



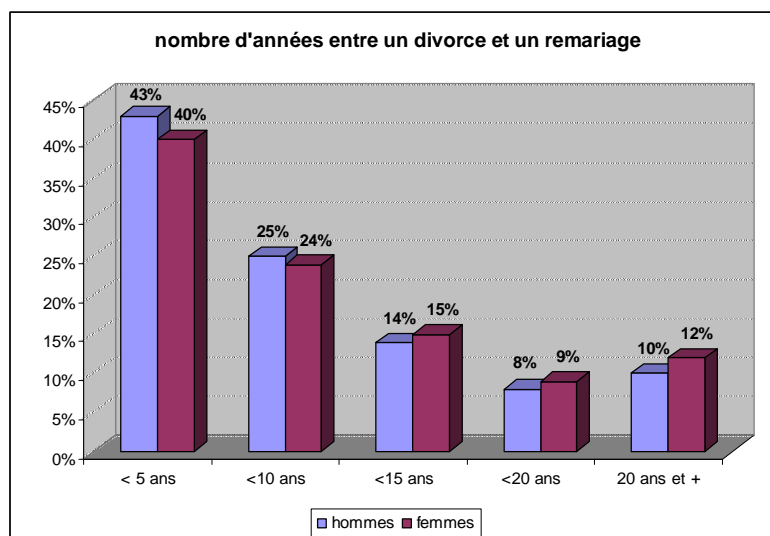
Source : graphique réalisé à partir des données d'état civil de l'Insee, 2008

2) Les remariages après un divorce

En 2008, 51 300 hommes et 48 000 femmes se sont remariés après un divorce. En moyenne 43% des hommes et 40% des femmes qui se remarient après un divorce le font dans les cinq ans suivant le divorce et 25% entre cinq et dix ans après le divorce.

- Les pères qui ont la garde de l'enfant se remettent plus rapidement en couple que ceux qui n'en ont pas la garde : 54% sont de nouveau en couple 4 ans après la rupture contre 39% de ceux qui n'en ont pas la garde.

- Les mères connaissent la situation inverse mais l'écart est moins prononcé que pour les pères. Elles se remettent plus rapidement en couple lorsqu'elles n'ont pas la garde de l'enfant : 33% sont de nouveau en couple quatre ans après la rupture contre 27% de celles qui en ont la garde.



Source : graphique réalisé à partir des données d'état civil de l'Insee, 2008

B- Le nombre d'enfants concernés³¹⁷

- En 2006, 1,2 millions d'enfants de moins de 18 ans, soit près de 9%, vivent dans une famille « recomposée ». La moitié vit avec leur mère et un beau-père, 15% avec leur père et une belle-mère. Plus du tiers vivent avec leurs deux parents mais aussi avec une demi-sœur ou un demi-frère³¹⁸.

- Il s'agit souvent d'enfants âgés (compte tenu du calendrier des recompositions familiales) comme le confirme l'écart entre les estimations des deux enquêtes INSEE.

II – LA PRISE EN COMPTE DE LA RECOMPOSITION FAMILIALE

A- Le statut du beau parent et les droits des tiers

1) Les dispositions existantes

La Loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale consacre, sur le plan législatif, la notion de coparentalité. Elle a :

- étendu le droit pour l'enfant d'avoir des relations personnelles avec ses ascendants et des tiers qui ont ou non un lien familial avec lui.
- instauré une possibilité pour les parents ou l'un d'entre eux de partager tout ou partie de l'exercice de l'autorité parentale avec un tiers, sur décision du juge (article 377-1 du code civil).
- institué une présomption d'accord pour les actes usuels en disposant que « à l'égard des tiers de bonne foi, chacun des parents est réputé agir avec l'accord de l'autre, quand il fait seul un acte usuel de l'autorité parentale relativement à la personne de l'enfant » (article 372-2 du code civil).

Les articles 373-3³¹⁹ et 371-4 alinéa 2³²⁰ du code civil prévoient la possibilité pour le juge de confier l'enfant à un tiers et lui permettent de fixer les modalités des relations entre un enfant et un tiers.

2) Les positions et propositions gouvernementales depuis 2006

- En 2006, la défenseure des enfants préconisait des mesures allant dans le sens d'une plus grande reconnaissance du rôle du tiers dans la vie quotidienne de l'enfant et proposait d'instituer « une convention de partage de l'exercice d'autorité parentale avec un tiers ».

317 INSEE première : 901 de juin 2003 « 1,6M d'enfants vivent dans une famille recomposée » et 1259 d'octobre 2009 « 1,2M d'enfants de moins de 18 ans vivent dans une famille recomposée »

318 INSEE - Première 1259 d'octobre 2009 « 1,2M d'enfants de moins de 18 ans vivent dans une famille recomposée »

319 Dans des circonstances exceptionnelles, le juge aux affaires familiales qui statue sur les modalités de l'exercice de l'autorité parentale après séparation des parents peut décider, du vivant même des parents, qu'en cas de décès de celui d'entre eux qui exerce cette autorité, l'enfant n'est pas confié au survivant. Il peut, dans ce cas, désigner la personne à laquelle l'enfant est provisoirement confié.

320 L'enfant a le droit d'entretenir des relations personnelles avec ses ascendants. Seul l'intérêt de l'enfant peut faire obstacle à l'exercice de ce droit. Si tel est l'intérêt de l'enfant, le juge aux affaires familiales fixe les modalités des relations entre l'enfant et un tiers, parent ou non.

- A l'été 2007, le Président de la République demandait au ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité de mettre en œuvre, avec la ministre de la justice, garde des sceaux, un statut du beau-parent³²¹.

- En 2008, la Garde des Sceaux, déclarait : « il est essentiel de faire évoluer les conditions d'exercice de l'autorité parentale. Le parent tiers doit pouvoir accomplir des actes de la vie quotidienne sans autorisation préalable. Il doit pouvoir exercer une partie de l'autorité parentale pour les actes les plus simples de la vie courante ».

- Afin d'étendre ces possibilités, mais sans pour autant conduire à la création d'un réel statut du beau-parent, la Secrétaire d'Etat à la famille préparait au printemps 2009 un avant-projet de loi relatif à l'autorité parentale et aux droits des tiers.

Cet avant projet de loi prévoyait de :

- * donner une base légale aux actes usuels effectués par un tiers autorisé par un des parents ;
- * préciser la notion d'actes « importants » pour lesquels l'accord des deux parents est nécessaire (ceux qui engagent l'avenir de l'enfant, touchent ses droits fondamentaux ainsi que l'établissement de papiers d'identité ou de voyage), sur la base d'une convention homologuée par le JAF ;
- * élargir les pouvoirs du juge aux affaires familiales pour favoriser le maintien de la coparentalité après la séparation et pouvoir ordonner une mesure d'interdiction de sortie du territoire sans l'accord des deux parents ;
- * permettre, dans certains cas précis, de confier l'enfant à un tiers et non au parent survivant en cas de décès de l'un des parents ;
- * distinguer clairement la délégation et le partage de l'autorité parentale ;
- * consacrer le droit de l'enfant à maintenir des relations avec les tiers avec lesquels ils avait résidé.

3) La mission confiée à Jean Léonetti et ses conclusions

Pour parvenir à un consensus, le Premier Ministre a confié une mission d'évaluation et de propositions à Jean Léonetti qui a remis son rapport au Premier ministre octobre 2009.

Il indiquait que, bien que dans la quasi-totalité des divorces (98%) et des séparations de parents non mariés (93%), l'exercice de l'autorité parentale reste commun aux deux parents, certaines dispositions du projet de loi posaient question. Elles portaient notamment sur deux points :

- La difficulté de définir par la loi ce qui relevait d'un acte usuel pouvant être effectué par un tiers sans autorisation du parent qui n'avait pas la garde de l'enfant et ce qui relevait d'actes importants et requérait son accord. Cette appréciation varie selon les parents et les tensions existant ou non entre eux.
- L'opportunité de donner à l'enfant le droit de maintenir des relations avec le tiers avec lequel il a résidé. Le rapport indique que l'assimilation entre le beau-parent, dont le

321 « L'objectif est de permettre aux adultes qui vivent avec des enfants dont ils ne sont pas les parents biologiques de pouvoir procéder pour eux aux démarches habituelles de la vie quotidienne, et de protéger juridiquement, dans l'intérêt de tous, les liens affectifs incontestables qui se nouent entre ces enfants et ces adultes »

rôle peut être transitoire, et les grands-parents qui présentent une stabilité en raison du lien de filiation peut être contestée.³²²

Par ailleurs, les parents se séparant de plus en plus jeunes, l'enfant peut être appelé à cohabiter avec plusieurs « tiers » ou beaux-parents dans son existence. La conciliation entre le droit de visite du parent non gardien et du ou des tiers peut s'avérer alors problématique, que ce soit en termes d'organisation ou de stabilité pour l'enfant. Il ne s'agit pas par ailleurs d'empiéter sur les droits du parent non gardien.

Cette analyse conduit Jean Léonetti à préconiser, pour la clarification du statut du tiers – beau-parent notamment – le développement d'un dispositif public de médiation familiale qui permettrait l'élaboration d'accords entre parents et favoriserait la résolution d'éventuels conflits en amont de l'intervention du juge aux affaires familiales.

La question de mettre en place ou non un statut du beau-parent et de tiers ou tout au moins de leur reconnaître une place plus effective vis-à-vis de l'enfant qu'ils contribuent à élever, reste donc ouverte aujourd'hui.

4) La situation dans d'autres pays³²³

Les comparaisons internationales sont extrêmement délicates dans la mesure où les législations relatives à la filiation et aux droits parentaux ne sont pas les mêmes selon les pays. Quelques éléments de connaissance sur le sujet peuvent néanmoins être apportés.

L'Allemagne, le Danemark, les Pays Bas, le Royaume Uni, et la Suisse reconnaissent à des degrés divers le beau-parent. Ce n'est pas le cas de l'Espagne (sauf en Aragon), de l'Italie, de la Suède et de la Belgique (où de nombreuses propositions de loi ont été déposées sur le sujet).

Le Royaume Uni permet au beau-parent de partager l'autorité parentale avec les parents. Il peut, comme tout autre tiers, s'adresser au tribunal pour demander qu'une décision relative à la résidence de l'enfant soit prise en sa faveur et dispose alors automatiquement de l'autorité parentale sur l'enfant. Le beau-parent peut aussi acquérir l'autorité parentale sur l'enfant de son conjoint à qui il est lié par un partenariat enregistré. Il doit conclure un accord avec les personnes qui détiennent l'autorité parentale ou saisir le juge. L'autorité parentale peut donc être partagée entre trois personnes.

En Allemagne, au Danemark et aux Pays Bas, la participation du beau parent à l'exercice de l'autorité parentale est subordonnée au fait que celle-ci est exercée par un seul des deux parents. Aux Pays Bas, à côté de l'autorité parentale, on a créé un nouveau concept : « l'autorité commune », autorité conjointe exercée par l'un des parents et la personne avec laquelle ce parent élève l'enfant depuis au moins un an.

En Suisse, le beau-parent est considéré comme un « auxiliaire » du parent biologique. Il n'a ni droit ni devoir envers l'enfant de son conjoint ou compagnon mais le code civil l'oblige à « assister son conjoint de façon appropriée dans l'exercice de l'autorité parentale ».

322 Leonetti Jean – Intérêt de l'enfant, autorité parentale et droits des tiers – Rapport remis au Premier Ministre, 20089 – page 80

323 Documents de travail du Sénat – législation comparée – « Le statut du Beau-Parent », avril 2009

B- L'incidence de la (re)mise en couple

1) La prise en compte en tant que famille allocataire

L'ensemble des enfants des lits différents forment une famille allocataire, ce qui est avantageux compte tenu de la forte progressivité de notre système social et fiscal (pour les couples mariés et PACSES en imposition commune) avec le nombre d'enfants.

L'actualisation des ressources conduit également à prendre en compte l'ensemble des ressources des deux conjoints pour le calcul des prestations sous conditions de ressources, ce qui peut conduire à une diminution voire à une perte de certaines prestations.

2) La perte de certaines prestations lors de la (re)mise en couple

La fin de l'isolement fait perdre des prestations aux familles lors de la (re)mise en couple :

- l'API, et désormais la majoration du RSA, est supprimée ;
- l'ASF est supprimée, bien que le beau parent n'ait pas de dette alimentaire vis-à-vis des enfants de son conjoint/compagnon ;
- dans certains régimes, la fin de l'isolement fait tomber la pension de réversion.

3) La perte de la demi-part fiscale

Le remariage ou le Pacs fait tomber la demi-part fiscale de l'Impôt sur le revenu, spécifique aux veufs et veuves.

ANNEXES

ANNEXE 1

DONNEES COMPLEMENTAIRES SUR LES DIVORCES

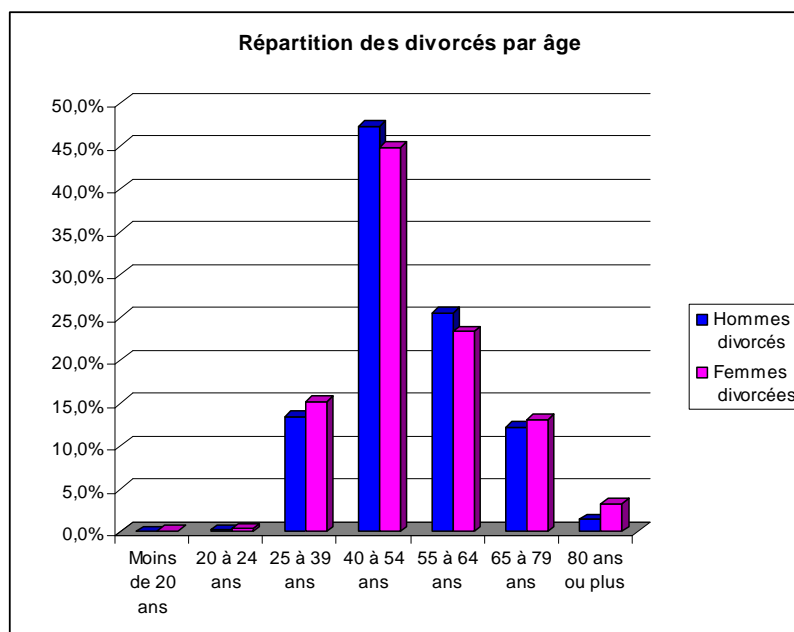
En 2007, les 134 477 divorces se répartissent comme suit :

- 72 757 divorces par consentement mutuel (54% des divorces) : ils augmentent de 19% depuis 2003 ;
- 28 468 divorces acceptés (21% des divorces) : ils stagnent jusqu'en 2005 et augmentent ensuite ;
- 20 395 divorces pour faute (15% des divorces) : ils sont stables jusqu'en 2004 et diminuent de moitié ensuite) ;
- 12 857 autres types de divorces (10% des divorces) : leur nombre est multiplié par trois entre 2005 et 2007³²⁴.

Parmi les divorces impliquant au moins un enfant mineur, la moitié sont « gracieux » et dans 76% des cas l'épouse est l'auteur de la demande (hors divorce sur requête conjointe).³²⁵

La loi du 26 mai 2004 relative au divorce, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005 a apporté des changements importants en matière de divorce.

- Le divorce par consentement mutuel se substitue au divorce sur requête conjointe. Lorsque les époux sont d'accord sur le principe et les conséquences du divorce, il est prononcé au cours d'une seule audience (au lieu de deux auparavant).
- Lors d'une audience de conciliation, le juge aux affaires familiales incite les époux à régler les conséquences du divorce à l'amiable. En cas de refus, une ordonnance de non conciliation est établie et débouche sur trois types de divorce :
 - o Le divorce pour acceptation du principe de la rupture du mariage quand les époux s'entendent sur le principe mais pas sur les conséquences ;
 - o Le divorce pour altération définitive du lien conjugal qui peut être prononcé quand les époux sont séparés depuis deux ans (au lieu de six ans auparavant). Il remplace le divorce pour rupture de vie commune.
 - o Le divorce pour faute en cas de violation grave ou renouvelée des obligations du mariage rendant intolérable le maintien de la vie commune.



Source : Insee, RP 2006

324 Cette forte augmentation des autres formes de divorce (conversion de séparation de corps, altération définitive du lien conjugal,...) s'explique notamment par la réduction du délai de séparation (2 ans contre 6 ans) exigé avant la demande en divorce. Les couples séparés peuvent ainsi recourir plus rapidement à ce type de divorce ou le préférer à un divorce pour faute.

325 Chaussebourg Laure, Baux Dominique – L'exercice de l'autorité parentale après le divorce ou la séparation des parents non mariés – Ministère de la justice, octobre 2007

ANNEXE 2

COMPOSITION DES REVENUS ANNUELS MOYENS AVANT IMPOT DE
QUELQUES CONFIGURATIONS FAMILIALES

Type de ménage	En % du revenu avant impôt					En € - 2004
	Revenu d'activité	pensions	Revenu du patrimoine	Prestations familiales et logement	Minima sociaux	Revenu avant impôt
Famille monoparentale	71,5	9,1	1,6	13,6	3,7	24 673
Mère isolée active avec un ou plusieurs enfants	76,0	7,6	0,9	12,7	2,2	24 835
Couple bi-actif avec un enfant	96,3	0,2	1,6	1,2	0,2	43 541
Couple bi-actif avec trois enfants ou plus	86,2	0,4	1,7	11,0	0,2	50 711
Ensemble des ménages de moins de 65 ans	85,0	6,7	2,3	4,4	1,1	34 987

Source : Insee-Dgi, Enquêtes revenus fiscaux 2004 à partir d'un tableau in Eydoux A, Letablier M.T. – les familles monoparentales en France – Ined – juin 2007

ANNEXE 3

LES BOURSES

L'isolement peut être pris en compte selon différentes modalités pour l'accès aux bourses des collèges, lycées et universités.

a) Bourses de collèges

a1) Une prise en compte de la diminution de ressources due à une rupture du couple parental
En cas de modification de la situation familiale ayant entraîné une diminution de ressources depuis l'année de référence n-2, les revenus de l'année n-1 pourront être pris en considération mais pas ceux de l'année n.

a2) Une non prise en compte de la situation d'isolement pour le calcul du montant de la bourse

Le fait d'être en couple ou parent isolé n'est pas pris en compte.

Le montant annuel, calculé selon trois taux en fonction du nombre d'enfants et des ressources des familles, est de 79,71 €, 220,80 € et 344,85 € à la rentrée 2009 (par des plafonds de revenus annuels avec trois enfants respectivement de 19 195€, 10 375 € et 3 661 €).

a3) des possibilités d'aides par les fonds sociaux

Le fonds social collégien et le fonds social pour les cantines peuvent également aider les collégiens qui connaissent des situations économiques difficiles (dont des situations de monoparentalité avec de faibles revenus font partie mais sans que ce critère soit explicitement mentionné).

b) Bourses des lycées

b1) Pas de prise en compte de la diminution de ressources due à une rupture du couple parental

b2) Une prise en compte de la situation de parent isolé

Les charges familiales sont évaluées en « points de charge » et la situation du père ou de la mère élevant seuls un ou plusieurs enfants est comptée pour 3 points³²⁶. A chaque total de points correspond un plafond de ressources qui détermine le droit à la bourse.

Ainsi, par exemple, pour l'année scolaire 2009-2010 :

- Un parent élevant seul trois enfants, aura 17 « points de charge » et le plafond de ressources sera de 21 064 € (revenus 2007). Il bénéficiera d'un nombre de parts variant en fonction de ses revenus : 10 parts, soit une bourse de 425 € par an³²⁷, si ses revenus annuels se situent entre 10 254 € et 11 411 € et 3 parts, soit 127 € si ses revenus se situent entre 19 710 € et 21 064 €.

³²⁶ Une famille avec un enfant à charge est comptée pour 9 points, le 2ème enfant à charge compte pour 1 point, les 3ème et 4ème enfants à charge comptent pour 2 points chacun et le candidat boursier scolarisés en 2d cycle ou y accédant à la rentrée suivante pour 2 points.

³²⁷ Chaque part étant d'un montant de 42,57 € par an en 2009-2010.

- Un couple élevant trois enfants, avec le père et la mère tous deux salariés (+1 points) aura 14 points et le plafond de ressources sera de 17 346 €. Il bénéficiera de 10 parts, soit 425 € par an, si ses revenus annuels se situent entre 8 445 € et 9 398 € et de 3 parts, soit 127 €, si ses revenus annuels se situent entre 16 231 € et 17 346€.

En plus de la bourse de base, les boursiers pourront bénéficier d'une prime d'équipement de 341 € s'ils sont en CAP, BEP ou Bac Professionnel, d'une prime à la qualification de 435 € s'ils sont en CAP ou BEP, d'une prime d'entrée en 2^{de}, 1^{ère} et Terminale de 217 € et d'une bourse au mérite (ou complément de bourse) de 800 € (par exemple s'ils ont eu leur Brevet avec mention bien ou très bien).

La détermination du montant de la bourse est très complexe, pour des montants variant entre 127 € et 425 € par an (pour mémoire, les allocations logement ne sont plus versées si leur montant est inférieur à 15 € par mois, soit 264 € par an). Les compléments de bourses - dont le montant est généralement plus élevé que le montant même de la bourse de base - sont forfaitaires et ne varient pas en fonction de la situation familiale.

b3) Comparaison des bourses de collèges et de lycées pour les foyers monoparentaux

Si l'on compare les montants respectifs des bourses des collèges et des lycées pour une famille avec 3 enfants selon qu'il s'agit d'un couple ou d'un foyer monoparental, on arrive à des divergences importantes (même s'il faut les relativiser au regard de leur montant annuel).

Montants des bourses de collège et lycée pour une famille avec 3 enfants

Revenu fiscal annuel	Bourse de Collège		Bourse de Lycée	
	Monoparentale	Couple	Monoparentale	Couple *
20 000 €	0 €	0 €	127 €	0 €
19 000 €	79 €	79 €	212 €	0 €
10 000 €	220 €	220 €	425 €	340 €
5 000 €	344 €	344 €	425 €	425 €

*dans ce cas-type, le montant de la bourse est le même que le couple soit bi-actif (14 points) ou monoactif (13 points)

b4) Des critères d'isolement différents de ceux des Caisses d'allocations familiales

La situation des foyers monoparentaux, des séparations, divorces et remise en couple est prise en compte mais selon des modalités qui sont différentes de celles définies pour le versement des prestations familiales et de logement.

Pour l'attribution des bourses de lycée :
une réglementation particulière concernant la charge de l'enfant en cas de divorce ou séparation

« Le fait de constituer une famille ne peut être reconnu sur le seul fondement de la communauté de vie. La situation de concubinage ne sera prise en compte que si la demande de bourse est formulée pour un enfant commun ou si la mère de l'enfant ne dispose pas de ressources propres.

En ce qui concerne les personnes qui ont contracté un pacte civil de solidarité (PACS), les demandes de bourses sont traitées comme dans les situations de concubinage tant que les intéressés ne font pas l'objet d'une imposition commune. Toutefois, les personnes vivant en concubinage ou ayant contracté un pacte civil de solidarité ne pourront pas se voir attribuer les trois points de charge « père ou mère élevant seul un ou plusieurs enfants ».

« En cas de divorce, de rupture du PACS ou de toute séparation de fait de parents non mariés, l'enfant est considéré, jusqu'à preuve du contraire, comme étant à la charge du parent chez lequel il réside à titre principal. »

Dans le cas de résidence exclusive, le foyer fiscal du parent ayant la résidence exclusive sera pris en considération ainsi que le montant de la pension alimentaire. Il bénéficiera pour le candidat boursier des points de charge pour père ou mère élevant seul son enfant.

Dans la situation de résidence alternée, même si l'un des parents ne bénéficie pas des allocations familiales, il partage la charge permanente et effective de l'enfant dans le cadre de la résidence alternée. Il conviendra alors de prendre en compte les revenus des deux parents. Les points de charge pour père ou mère élevant seul son enfant ne seront pas accordés.

En cas de remariage, l'examen de la demande de bourse doit être fait au vu des ressources du couple reformé prenant en charge fiscalement le candidat boursier.

Dans les cas particulièrement complexes ou qui ne répondent pas à l'un des cas particuliers cités ci-dessus, il convient de prendre en compte le revenu fiscal de référence de la (ou des) personne(s) qui déclare(nt) l'enfant fiscalement à charge.

c) Bourses universitaires

Les bourses universitaires sont d'un montant beaucoup plus élevé que celle des lycées. En fonction du niveau de ressources des parents de l'étudiant, le montant annuel de la bourse universitaire varie entre 1445 € (revenus maximum variant entre 22060 :€ et 58 830 € en fonction des points de charge) et 4140 € (revenus maximum variant entre 7 390 € et 19 710 € en fonction du nombre de points de charge). Lorsque les parents ont des revenus compris entre 32 440 et 86 510 € en fonction des points de charge, l'étudiant peut être exonéré de droits d'inscription et du paiement de la redevance à la sécurité sociale étudiante.

c1) Une prise en compte de la diminution de ressources due à une rupture du couple parental
 Les ressources prises en compte sont, dans la majorité des cas, le revenu brut global figurant sur l'avis d'imposition de la famille ou du tuteur légal de l'étudiant.

Les ressources prises en compte sont celles de N-2. Les revenus de l'année N-1 et même N peuvent être retenus en cas de diminution durable et notable des ressources familiales suite notamment à un décès, à un divorce ou à une séparation dûment constatée.

c2) Les revenus pris en compte en fonction de la situation d'isolement et de la charge d'enfant

Si sur la déclaration fiscale, la lettre « T », correspondant à la situation de parent isolé est mentionnée, les revenus du seul parent concerné sont pris en compte.

Il en est de même si le parent qui a la charge de l'étudiant peut justifier du bénéfice de l'allocation parent isolé ou du revenu de solidarité active au titre de la situation de parent isolé.

Par ailleurs, dans les situations attestées par une évaluation sociale révélant l'incapacité de l'un des parents à remplir son obligation alimentaire, une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux pourra être accordée sur la base du seul revenu du foyer fiscal concerné

En cas de séparation des parents, contrairement à la réglementation pour l'attribution des bourses de lycées, la résidence principale de l'enfant n'est pas un critère, ce qui est logique s'agissant d'étudiants. Le critère premier est celui de la charge fiscale de l'étudiant avec des clauses particulières concernant le versement d'une pension alimentaire fixée en justice.

**Pour l'attribution des bourses universitaires,
une réglementation particulière concernant la charge de l'enfant en cas de divorce ou séparation**

En cas de séparation ou de divorce

- En cas de séparation ou de divorce, les revenus pris en compte sont ceux du parent ayant à charge le candidat, sous réserve qu'un jugement prévoie pour l'autre parent l'obligation du versement d'une pension alimentaire. En l'absence d'un tel jugement, les ressources des deux parents sont prises en compte. Dans le cas du versement volontaire d'une pension alimentaire, cette dernière doit être déduite du revenu brut global du conjoint qui la verse.

- Dans le cas de l'étudiant majeur ne figurant pas sur le jugement de divorce, il convient de retenir les ressources du parent qui a la charge fiscale de l'étudiant ou de celui ou ceux qui lui versent directement une pension alimentaire.

- En l'absence de la mention du versement d'une pension alimentaire dans le jugement de divorce, les ex-conjoints peuvent attester du fait, dûment constaté et fiscalement reconnu, que chacun d'entre eux a la charge d'un de leurs enfants au moins, il conviendra alors d'examiner le droit à bourse sur la base du seul revenu du foyer fiscal concerné.

En cas de remariage

Lorsque le nouveau conjoint prend fiscalement à charge un ou des enfants étudiants issus du premier mariage de son conjoint, le droit à bourse de ces étudiants doit être examiné en fonction des ressources du nouveau couple constitué.

En cas de Pacte civil de solidarité

Lorsque le pacte civil de solidarité concerne les deux parents de l'étudiant, les revenus des deux parents sont pris en compte.

Si l'un des deux membres du couple n'est pas un parent de l'étudiant, le droit à bourse doit être apprécié, selon les cas, en fonction des dispositions du point ci-dessus.

Source : circulaire N°2009-1018 du 2 juillet 2008

L'étudiant ayant un ou plusieurs enfants à charge fiscalement et qui ne figure plus sur la déclaration de revenus de ses parents n'est pas soumis à la condition de ressource de ses parents.

c3) La situation de parent isolé n'est plus prise en compte pour le calcul du montant de la bourse

Les « points de charge » pris en compte pour l'attribution de la bourse sont l'éloignement du domicile parental pour l'étudiant ainsi que le nombre d'enfants à charge de la famille. Contrairement au calcul des points de charge pour les bourses des lycées, la situation d'isolement du parent n'est plus prise en compte depuis 2008.

ANNEXE N°4

LA MEDIATION FAMILIALE : HISTORIQUE ET EXEMPLES ETRANGERS

Historique de la reconnaissance de la médiation familiale en France

En février 1993, la commission cohésion sociale et prévention de l'exclusion du Commissariat général du plan soulignait l'intérêt de soutenir différentes initiatives de médiation familiale qui se développaient en France depuis une dizaine d'années³²⁸.

En 1994, le plan famille lancé par Simone Veil demandait aux Caf de soutenir la médiation familiale. A partir de cette date, les Caf ont développé leurs soutiens à la médiation familiale, tout particulièrement depuis 1998-1999 avec les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap).

En 2001 le rapport de Monique Sassier « Arguments et propositions pour un statut de la médiation familiale » débouche sur la création du Conseil national consultatif de la médiation familiale (présidé par M.Sassier) qui a pour objectif de favoriser l'organisation de la médiation familiale et de promouvoir son développement.

Les lois du 4 mars 2002 sur l'autorité parentale et du 26 mai 2004 sur le divorce prévoient que le juge peut proposer aux couples une mesure de médiation familiale ou les enjoindre de rencontrer un médiateur qui les informera sur l'objet et le déroulement de la médiation familiale.

Le 2 décembre 2003, est créé un diplôme de médiateur familial³²⁹ et en 2004 l'agrément des établissements de formation.

Un protocole national de développement de la médiation familiale a été signé en 2006 par le Ministère de la famille, le Ministère de la justice, la Caisse nationale des allocations familiales et la Caisse centrale de mutualité sociale agricole. La même année, la Cnaf a institué une prestation de service afin d'apporter un financement stable aux actions de médiation familiale.

La médiation familiale dans d'autres pays (*)

Au Québec, depuis 1997, une première séance d'information est obligatoire avant de saisir le tribunal pour une procédure de divorce. Les parents avec au moins un enfant à charge bénéficient de six premières séances gratuites (avec un plafond de prise en charge). S'il s'agit d'une demande en révision de jugement, le nombre de séances prises en charge par l'Etat est de trois. Le Québec dispose d'un réseau de médiateurs accrédités répartis sur l'ensemble du territoire. Depuis 1997, 115 000 couples ont fait appel à la médiation familiale dont les deux tiers en dehors de toute procédure judiciaire, avec un taux de satisfaction des usagers de 82% (**).

Au Royaume Uni, la médiation familiale est encouragée mais volontaire. Une aide financière sous condition de ressources peut être accordée aux parents.

En Ecosse, les services de médiation familiale sont accessibles gratuitement ou sur la base d'un don volontaire à une organisation bénévole (Family mediation scotland) subventionnée par le Gouvernement.

328 Commissariat général du Plan – Cohésion sociale et prévention de l'exclusion – rapport de la Commission présidée par Bertrand Fragonard, La documentation Française, 1993

329 avec une formation théorique de 490 heures

En Allemagne, l'ordre des avocats propose des médiations familiales et des conciliations en cas de conflits familiaux ; la loi préconisant de trouver un accord entre les parties dès que les droits de l'enfant sont en jeu.

En Belgique, la médiation est proposée par le Juge qui ne peut refuser d'homologuer l'accord sauf s'il est contraire à l'ordre public ou à l'intérêt de l'enfant.

En Norvège, la médiation est obligatoire pour les parents qui ont des enfants de moins de 16 ans et souhaitent obtenir une séparation ou un divorce. Lorsque l'accord est écrit, il peut avoir force légale contraignante quand il est validé par le gouverneur du Comté qui vérifie que l'intérêt de l'enfant est respecté.

Au Canada, la médiation repose sur le volontariat et constitue souvent l'étape préalable au divorce à l'amiable.

Aux Etats-Unis, la médiation est obligatoire dans certains Etats comme la Floride.

En Australie, des centres de médiation aident les parents à résoudre leurs conflits avant de saisir le tribunal..

(*) Synthèse des éléments figurant dans le rapport thématique de 2008 de la Défenseure des enfants, pp 114-115

(**) Synthèse des éléments figurant dans le rapport de la Commission présidée par Serge Guinchard – L'ambition raisonnée d'une justice apaisée, p 164 à 166

ANNEXE 5

**SUPPLEMENTS DE REVENU DISPONIBLE, NIVEAU DE VIE ET TRANSFERTS
AVANT ET APRES RSA
SELON LE TYPE DE FOYER MONOPARENTAL**

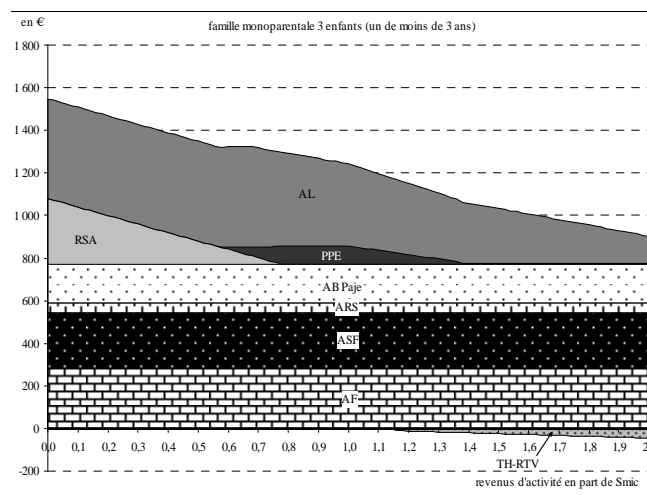
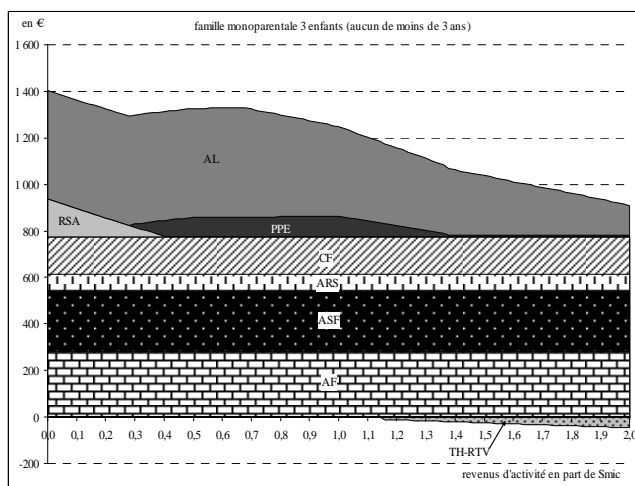
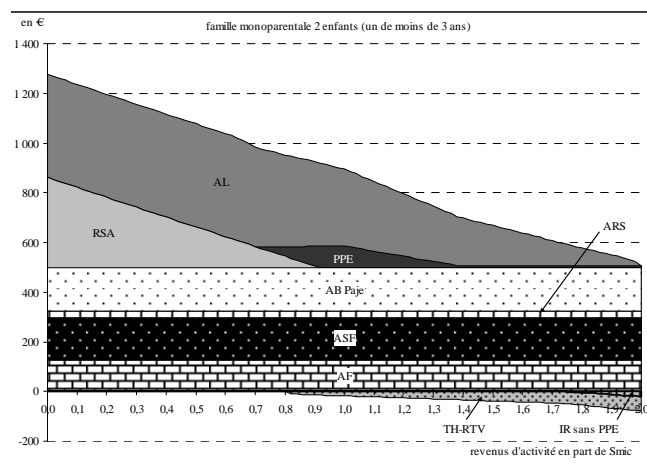
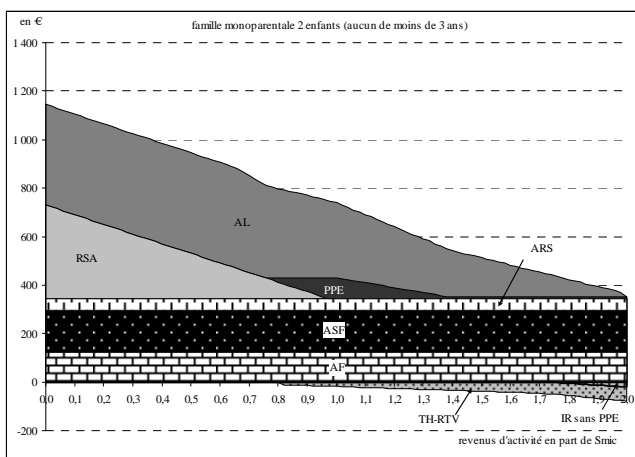
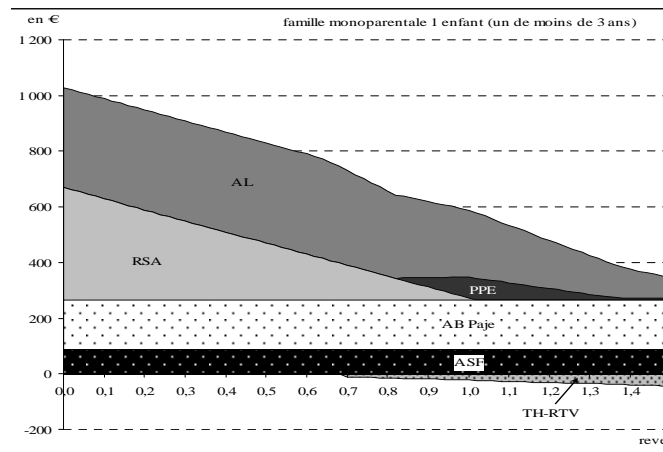
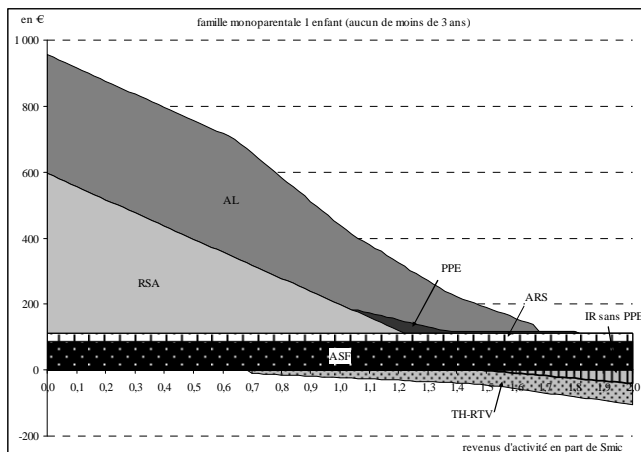
en € / mois

	à 0,2 Smic		à 0,4 Smic		à 0,6 Smic		à 0,8 Smic	
	revenu disponible	niveau de vie	revenu disponible	niveau de vie	revenu disponible	niveau de vie	revenu disponible	niveau de vie
famille monoparentale 1 enfant (de plus de 3ans)	129	99	195	150	168	130	87	67
famille monoparentale 2 enfants (de plus de 3ans)	129	81	160	100	65	41	0	0
famille monoparentale 3 enfants (de plus de 3ans)	80	42	0	0	0	0	0	0
famille monoparentale 1 enfant (dont un de moins de 3ans)	129	99	182	140	87	67	6	5
famille monoparentale 2 enfants (dont un de moins de 3ans)	129	81	136	85	42	26	0	0
famille monoparentale 3 enfants (dont un de moins de 3ans)	129	68	82	43	0	0	0	0

Note : Le niveau de vie d'un ménage correspond à son revenu disponible rapporté à son nombre d'unités de consommation. Le premier adulte compte pour une unité, les autres individus âgés de 14 ans ou plus pour 0,5 unité, les enfants de moins de 14 ans pour 0,3.

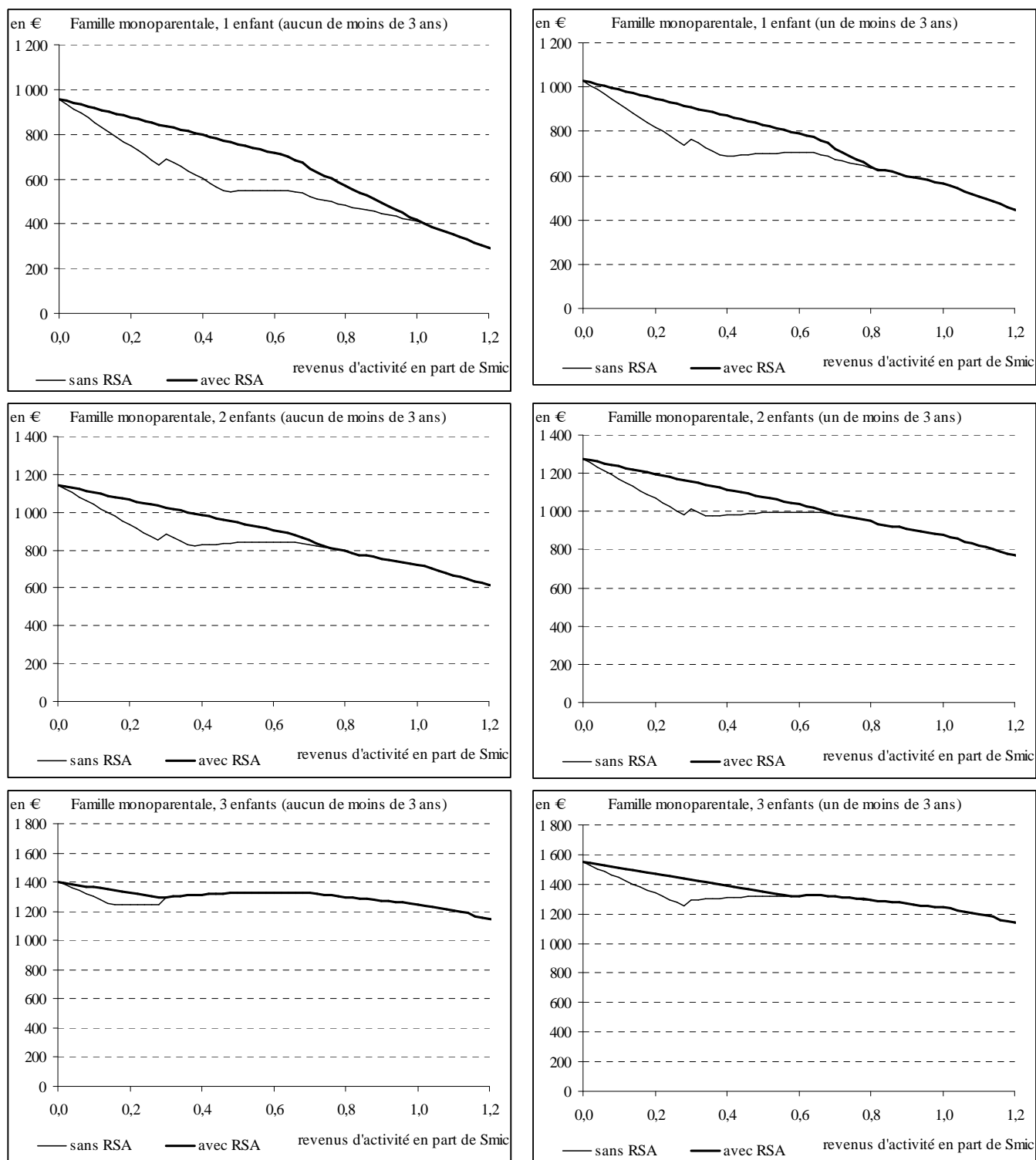
Source : maquette Paris, législation 2009 (moyenne annuelle), DGTPE.

TRANSFERTS (AIDES – IMPOT) APRES RSA SELON LE TYPE DE FAMILLE MONOPARENTALE



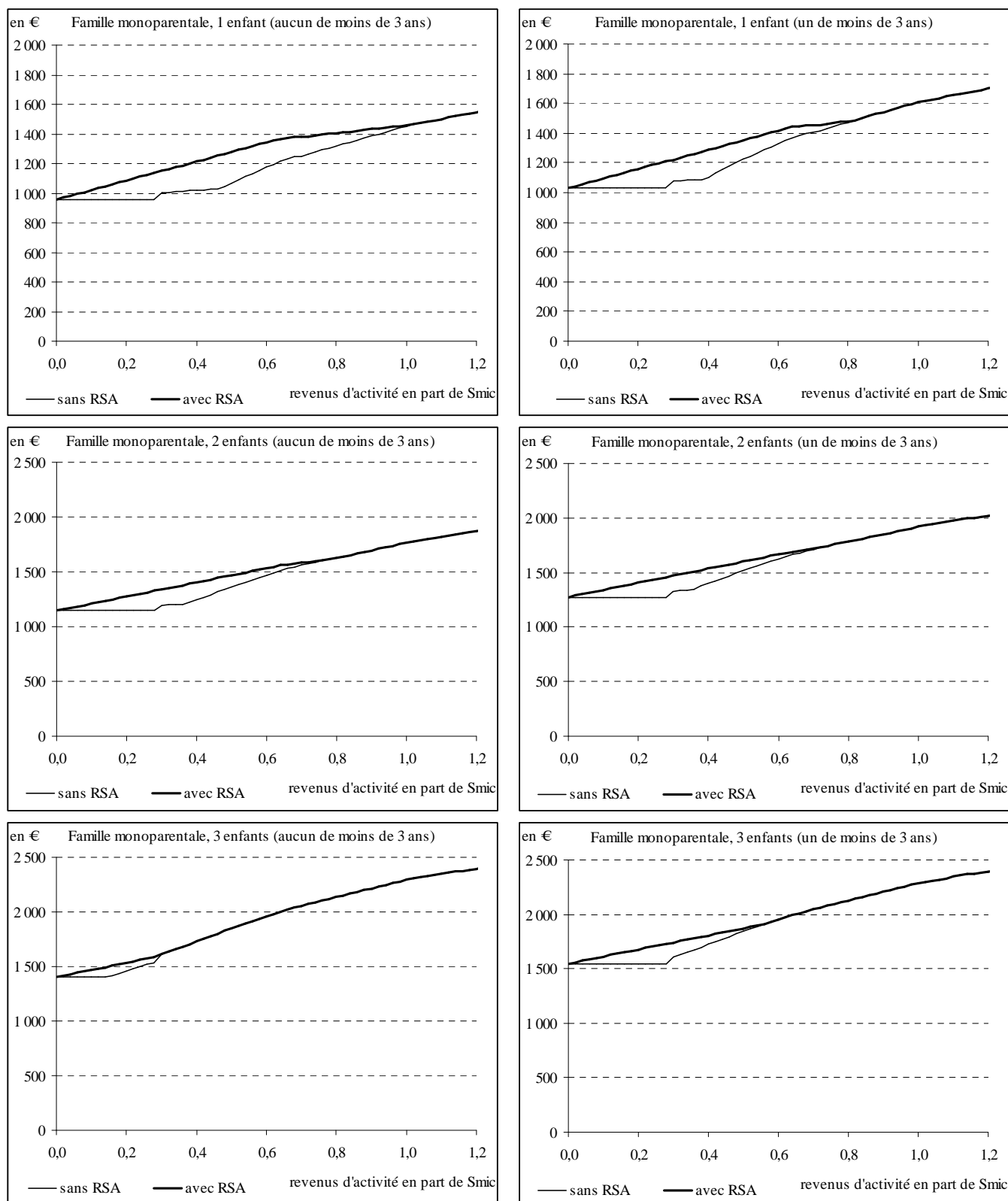
Source : maquette Paris, législation 2009 (moyenne annuelle), DGTPE.

TRANSFERTS (AIDES – IMPOT) AVANT ET APRES RSA SELON LE TYPE DE FAMILLE MONOPARENTALE



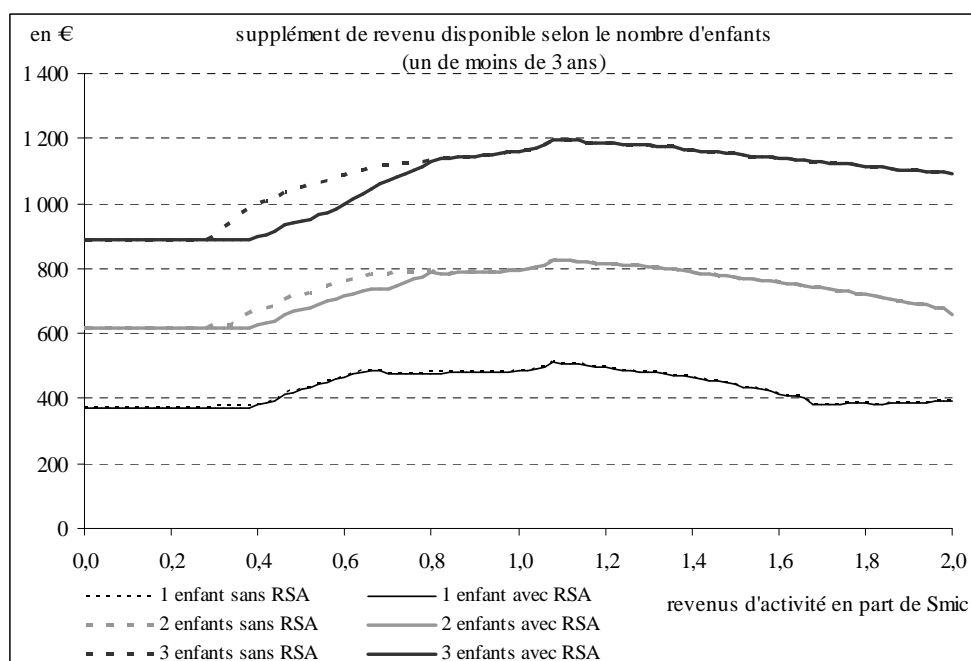
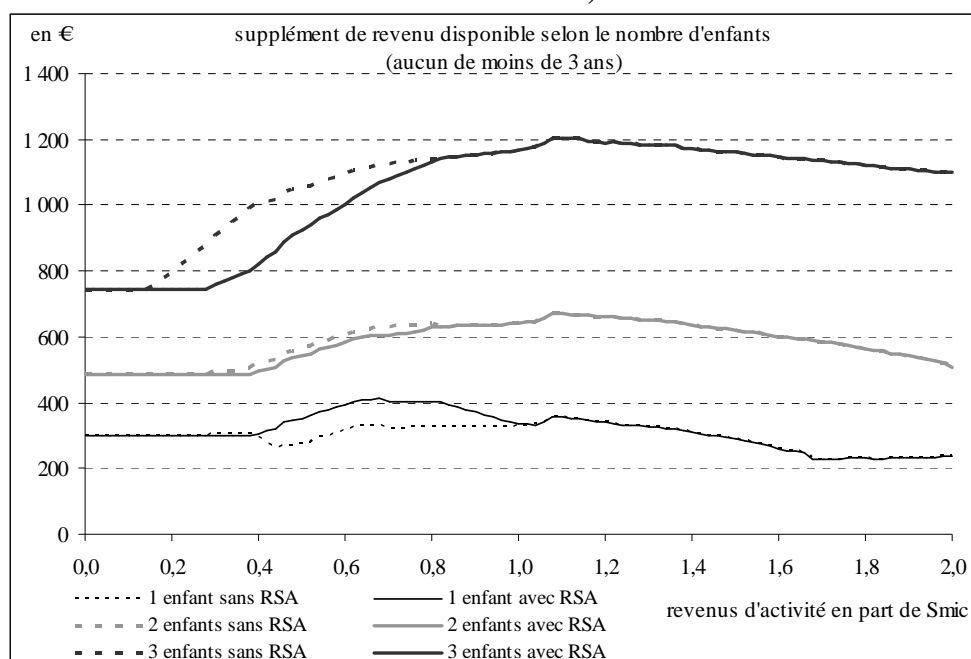
Source : maquette Paris, législation 2009 (moyenne annuelle), DGTPE.

REVENU DISPONIBLE AVANT ET APRES RSA SELON LE TYPE DE FAMILLE MONOPARENTALE



Source : maquette Paris, législation 2009 (moyenne annuelle), DGTPE.

SUPPLEMENTS DE REVENU DISPONIBLE DES FAMILLES MONOPARENTALES SELON LE NOMBRE D'ENFANTS, SANS ET AVEC RSA



Lecture : une famille monoparentale avec 3 enfants (dont aucun de moins de 3 ans) ayant des revenus d'activité de 0,4 Smic, percevait, en l'absence de RSA, 1 008 € de plus par mois par rapport à une personne seulesans enfant ; avec le RSA, elle ne perçoit plus que 824 € / mois de plus.

Source : maquette Paris, législation 2009 (moyenne annuelle), DGTPE.

ANNEXE N°6

LA DEFINITION DU DEBITEUR « HORS D'ETAT » DE FAIRE FACE A SON OBLIGATION ALIMENTAIRE

La notion de débiteur hors d'état de faire face à son obligation alimentaire a été rappelée et précisée par la circulaire de la Cnaf du 21 août 2001 face à l'hétérogénéité des pratiques des Caf.

Peut être considéré hors d'état, le débiteur se trouvant dans une des situations suivantes :

- Incarcéré
- Vagabond disposant de ressources nulles ou inférieures au Rmi de base
- Chômeur non indemnisé ou bénéficiaire de l'allocation unique dégressive (AUD) [*qui n'existe plus*] au taux plancher, de l'allocation de solidarité spécifique, de l'allocation d'insertion, stagiaire percevant l'allocation formation reclassement après l'AUD au taux plancher ;
- Malade, invalide non indemnisé ;
- Mineur ;
- Atteint de débilité mentale (« il semble toutefois impossible de justifier de cette situation, cette notion n'ayant pas une acception médicale précise ») ;
- Privé de l'autorité parentale pour raison de sévices sur enfant ;
- Violent, cette situation pouvant être attestée par toute mention dans une décision de justice, par une plainte, une condamnation pénale ;
- Faisant l'objet d'une procédure de contestation en filiation tant que le jugement n'est pas définitif ;
- Bénéficiaire de l'allocation de parent isolé, l'allocation aux adultes handicapés, bénéficiaires du RMI ou disposant de ressources – hors prestations légales – nulles ou inférieures au montant du RMI de base ;
- Disposant de revenus supérieurs au RMI mais tous totalement insaisissables ;
- Dont l'obligation alimentaire n'a pas été fixée en raison de l'absence ou de la faiblesse de ses ressources, de l'absence d'éléments connus sur sa situation.

La qualité de « hors d'état » s'apprécie au moment de la demande d'ASF et se vérifie régulièrement, au moins annuellement.

Si l'allocataire ne peut fournir aucun justificatif attestant de la situation de « hors d'état » du débiteur, un contrôle sur pièce ou sur place doit être réalisé.

Si la situation du débiteur ne peut être vérifiée (après que la Caf ait notamment vérifié que le débiteur n'était pas bénéficiaire du RMI, de l'AAH ou de l'API), l'allocataire doit engager une demande de fixation de pension dans un délai de quatre mois. Au vu de la décision du Juge, le débiteur pourra alors être considéré comme « hors d'état ».

En l'absence d'éléments connus sur le débiteur, la situation peut être soumise à l'appréciation de la CRA.

ANNEXE 7

LE TRAVAIL SOCIAL DANS LES CAF

COG 2009 - 2012

Article 1

« La Branche famille met en œuvre une offre globale de service associant prestations légales et interventions d'action sociale ».

Article 5 de la COG

« En fonction de leurs partenariats locaux et de leurs ressources, les Caf assurent une offre de service pour l'accompagnement des familles monoparentales ayant des jeunes enfants. Elles soutiennent les projets d'insertion sociale de ces familles et contribuent à lever les obstacles familiaux et sociaux (par exemple, la garde des enfants) permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle. Un dispositif est mis en place pour évaluer les interventions des Caf réalisées au titre de l'accompagnement social de ces familles ».

Mission 4 – Programme 2 - Action 1 : « Aider temporairement les familles confrontées à des changements familiaux »

«- Systématiser une offre de service de travail social (information, accès aux droits, conseil, orientation, accompagnement) aux familles confrontées à des changements familiaux (naissances multiples, première naissance, maladie, handicap ou décès d'un enfant, d'un parent, séparation, divorce, etc.). » (*intégré dans le socle national d'interventions d'action sociale*)

Mission 4 – Programme 3 – Action 2 : « Proposer un accompagnement social aux familles monoparentales ayant de jeunes enfants pour concilier vie familiale et insertion sociale ou professionnelle »

- « dans la continuité de la COG 2005-2008, poursuivre la mise en œuvre du socle minimum d'accompagnement : information et conseil sur la prestation RSA et sur les offres de services et actions collectives des Caf ». (*intégré dans le socle national d'interventions d'action sociale*)
- « en fonction des partenariats locaux et des ressources des Caf :
 - mobiliser les ressources et les leviers de l'action sociale Caf, en appui de l'accompagnement mis en œuvre par le référent du service public de l'emploi, pour aider à la résolution des difficultés familiales et sociales qui constituent un frein aux démarches d'insertion professionnelle engagées par le bénéficiaire ;
 - prendre en charge, par délégation du conseil général, l'insertion sociale des familles, de manière contractualisée et en qualité de référent unique (élaboration du contrat d'accompagnement, suivi régulier de la personne, orientation vers les acteurs de l'emploi ayant la charge du volet formation ou professionnel ».

Circulaire d'orientation relative au travail social – Cnaf - 1^{er} octobre 2009

Le socle national de travail social, à partir duquel chaque conseil d'administration peut définir les modalités de sa mise en œuvre, est centré sur trois axes :

- « Faire de la vie familiale un espace d'épanouissement des parents et des enfants en prenant en compte les mutations de la famille et en étant présents pour l'aider à surmonter un événement déstabilisant » (naissance, adoption, maladie ou handicap d'un enfant, décès de l'enfant ou du parent, séparation des parents) ;

- socle national d'engagements de service : proposer systématiquement une rencontre avec les familles confrontées à des changements familiaux.
- « Aider la famille dans son logement, espace de cohésion familiale, et son environnement, espace de cohésion sociale, pour lui permettre d'accéder ou de se maintenir dans un logement et un cadre de vie adaptés à ses besoins » (impayés de loyers, logement indécemment, ...) ;
 - socle national d'engagements de service : proposer systématiquement une rencontre aux familles confrontées à des difficultés de maintien dans un logement décent
- « Porter une attention particulière aux familles vulnérables, confrontées à des difficultés d'insertion sociale et professionnelle pour lever les freins à cette insertion » (familles monoparentales avec de jeunes enfants ou attendant un enfant, RSA) ;
 - socle national d'engagements de service : en priorité pour les familles monoparentales ayant de jeunes enfants et bénéficiaires du RSA.

« Pour ce faire, les travailleurs sociaux mettent en œuvre des méthodologies d'intervention qui conjuguent : accompagnement individuel des personnes et des familles (ou intervention sociale d'aide à la personne) et accompagnement et animation de groupes, élaboration et conduite de projet (ou intervention sociale d'intérêt collectif) ».

Au regard de ce socle national de travail social, les Caf « choisiront un mode d'organisation adapté au contexte local

- « L'emploi direct de travailleurs sociaux par les Caf doit être privilégié ». (...) « Toutefois, les Caf pourront opter pour une autre organisation, en collaborant avec un partenaire local (ex. Conseil général) ou en s'appuyant, si nécessaire, sur des associations disposant d'une pratique professionnelle pertinente eu égard aux missions de travail social des Caf. Des conventions avec ces partenaires, Conseil général ou associations spécialisées, formaliseront ces collaborations ».

« Quel que soit le mode d'organisation retenu, les Caf sont invitées à définir la complémentarité des missions et les modalités de coopération entre les services administratifs et d'action sociale, en particulier entre les techniciens conseil et les travailleurs sociaux, dans le respect des règles éthiques d'exercice des professionnels et de la vie privée des familles ».

ANNEXE 8

DEUX EXEMPLES DE CAF QUI MOBILISENT LEURS TRAVAILLEURS SOCIAUX SUR DES CIBLES PRECISES

LA CAF DE VANNES

La mise en œuvre d'une offre globale de service

- *111 616 allocataires
 - dont 19 201 bénéficiaires d'un minima social (soit 17% des allocataires, contre 19% au plan national)
- *348 agents
 - dont 69 techniciens-conseil territoriaux, 11 conseillers en économie sociale et familiale (cofinancés pour moitié par le conseil général sur la base d'une convention) et 17 assistants sociaux et 7 secrétaires en territoire

L'offre de service : globale et territorialisée

Les 2/3 des allocataires sont reçus en dehors du siège de la Caf. Plusieurs équipes sont mobilisées sur chaque territoire et associent techniciens conseil, secrétaires sociales, travailleurs sociaux et cadres. Les techniciens conseil et travailleurs sociaux travaillent ensemble afin d'apporter une offre de service globale à l'allocataire. En fonction de sa problématique, le premier entretien de l'allocataire peut avoir lieu avec un technicien conseil ou un travailleur social. Des co-interventions ou des passages de relais sont organisés en fonction des besoins. Il a généralement lieu avec un technicien conseil qui l'oriente, si besoin, vers un travailleur social.

Les publics cibles de l'accompagnement social

Les travailleurs sociaux proposent aux familles un accompagnement individuel dans les événements suivants : première demande de RSA majoré avec un enfant de moins de trois ans (150 familles), séparation, grossesse d'allocataire de moins de 20 ans ; mutation d'une famille de trois enfants et plus ; surendettement, impayé de loyer, indécence du logement, maladie ou handicap d'un enfant, décès d'un enfant ou d'un parent, arrivée d'un premier enfant. Ils proposent des accompagnements collectifs dans le cadre d'un partenariat avec la Cnam (30 réunions collectives par an puis proposition d'un entretien individuel avec un travailleur social).

L'accompagnement par les travailleurs sociaux de la Caf

En 2008, un accompagnement individualisé a été proposé à 360 allocataires monoparentaux avec de jeunes enfants en situation de précarité (sur 1120 allocataires de l'API en 2008). Par ailleurs, les assistants sociaux de territoire ont contribué à l'accompagnement social à leur domicile et à l'orientation de 180 familles monoparentales bénéficiaires du RSA.

Le principal besoin repéré à cette occasion était celui de pouvoir lever les freins à l'emploi tout en conciliant vie familiale et vie professionnelle sur différents axes : garde d'enfant,

santé, logement, lien social, gestion du budget familial, mobilité (lors du parcours professionnel ou d'une formation), parentalité.

LA CAF DES BOUCHES DU RHONE **L'offre de services aux bénéficiaires du RSA majoré**

*382 000 allocataires (soit 3,5% de l'ensemble des allocataires des Caf)
 - dont 23% de bénéficiaire d'au moins un minima social (19% au plan national).
 *1212 postes budgétaires
 - dont 120 travailleurs sociaux.

La mise en place d'une démarche intégrée avant la création du RSA

Depuis 2003, la Caf a mis en place une offre de service travail social pour les bénéficiaires de l'API ; en moyenne 1/3 des bénéficiaires y répondaient favorablement.

La convention avec le conseil général pour le RMI (signée en 2004 et renouvelée en 2008) agréait la Caf pour l'instruction des demandes de RMI (90% de l'ensemble) et leur traitement. A cette occasion, la CAF a mis en place un processus global d'instruction, liquidation et orientation qui permet aux techniciens conseils de voir leur métier diversifié et enrichi.

Le RSA s'est inscrit dans cette dynamique, avec une orientation dès l'ouverture du droit qui permet un parcours d'insertion accéléré pour le demandeur (obligation de prendre contact dans les 10 jours avec l'organisme vers lequel il est orienté).

42% des allocataires sont orientés vers un parcours emploi; 27,5% vers un parcours accompagnement à l'emploi et 30,5% vers un parcours social : 30,5% (dont ¼ par la Caf). L'orientation vers un emploi est ainsi passé de 65% des allocataires du RMI à 69% de deux du RSA/

Les familles relevant de l'offre de service de travail social de la Caf

Les familles qui relèvent de l'offre de service de travail social de la Caf sont notamment les allocataires du RSA monoparentaux avec enfants de moins de 3 ans qui sont soumis aux droits et devoirs.

Orientées par le techniciens conseil de la Caf vers le service social de la Caf, ces allocataires sont convoqués dans un délai de 10 jours et un contrat d'engagements réciproques est établi dans un délai de deux mois. Chaque travailleur social a une file active de 35 bénéficiaires.

Leur accompagnement social porte sur :

- l'accompagnement de la fonction parentale, (préparer l'arrivée de l'enfant, préparer la séparation mère/enfant, orienter vers les lieux ressources,...) ;

- les conditions de vie et la vulnérabilité (maintien dans le logement, lutte contre le logement indécents, gestion du budget, aide à la mobilité,...) ;
- la conciliation vie familiale/vie sociale/vie professionnelle (travail sur l'estime de soi, élaboration d'un projet professionnel ou de formation, accès aux modes d'accueil ; recours aux offres d'insertion mises en place dans le cadre du PDI,...).

ANNEXE 9

LES FOYERS MONOPARENTAUX ET LE LOGEMENT

Statut d'occupation des résidences principales des familles monoparentales et de l'ensemble des ménages

	Familles monoparentales				Ensemble des ménages			
	1984	1996	2006	2006/1984	1984	1996	2006	2006/1984
Propriétaires	30,6	30,5	28,5	-2,1	50,7	54,3	57,2	6,5
<i>Dont sans emprunt en cours</i>	14,5	13,2	12,2	-2,3	26,3	32,1	37,6	11,3
<i>Dont accédants</i>	16,1	17,3	16,3	0,2	24,4	22,1	19,6	-4,8
Locataires local loué vide	63,7	64,4	67,9	-4,2	39,0	38,1	37,5	-1,5
<i>Dont secteur social</i>	34,4	39,2	40	+ 5,6	16,5	17,6	17,1	0,6
<i>Dont secteur privé (*)</i>	29,3	25,2	27,9	-1,4	22,4	20,6	20,4	-2
Autres statuts	5,8	5,1	3,6	-2,2	10,4	7,6	5,3	-5,1
Total	100%	100	100%	0	100%	100%	100%	0

(*) ou secteur libre, dont loi 1948

Source : Insee, enquêtes logement

Résidence principale des ménages à bas revenus

	Fam monop avec personne de ref<50 ans	Couples actifs ayant un emploi	Ensemble des ménages
Propriétaires	10,5	37,6	
Propriétaires sans emprunt en cours	5,4	17,2	27,9
Accédants à la propriété	5,1	20,4	7,2
Locataires	85,6	56,5	56,4
Locataires secteur social	56,2	31,4	32,1
Locataires secteur privé	29,4	25,1	24,3
Autres statuts	3,9	5,9	8,5
TOTAL	100%	100%	100%

Source : Insee, enquête logement 2002