



LES RUPTURES FAMILIALES
ETAT DES LIEUX ET PROPOSITIONS

Rapport du 10 avril 2014

SOMMAIRE

AVIS DU HAUT CONSEIL DE LA FAMILLE	11
SYNTHESE.....	12
LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS	20
INTRODUCTION.....	24
PREMIERE PARTIE – EN AMONT DES RUPTURES.....	28
I. UNE PLURALITE DE FORMES D’UNION.....	28
A. <i>Trois formes d’union de couples coexistent : le mariage, le Pacs et le concubinage.....</i>	<i>28</i>
1. Les flux d’unions.....	28
2. Couples et formes d’unions.....	29
B. <i>Ces unions se distinguent sur plusieurs plans</i>	<i>30</i>
1. Le mariage comporte des droits et devoirs spécifiques	30
a) Les droits	30
b) Les devoirs	31
2. Le mariage et le Pacs emportent des droits équivalents en matière fiscale pour l’impôt sur le revenu mais pas pour les successions.....	32
3. Les prestations familiales, sociales et de logement sont pour l’essentiel identiques quels que soient les statuts des unions et la nature des liens de filiation.	32
4. L’obligation alimentaire vis-à-vis des enfants en cas de séparation est la même quelle que soit la forme de l’union des parents, à condition que l’enfant soit reconnu	32
II. LES SEPARATIONS SONT FACILITEES.....	32
A. <i>Allègement des procédures de divorce et forte progression du consentement mutuel</i>	<i>32</i>
1. L’extension des motifs de divorce	32
2. L’allègement des procédures	33
3. Si le divorce implique des dépenses significatives, elles sont prises en charge par l’aide juridictionnelle pour les ménages les plus modestes.	34
4. Les délais : une procédure à deux vitesses.....	35
5. A l’étranger	37
B. <i>Les ruptures de Pacs – y compris les ruptures unilatérales – sont aisées.</i>	<i>37</i>
C. <i>Par nature les ruptures de concubinage, même unilatérales, ne sont assujetties à aucune obligation..</i>	<i>37</i>
III. QUEL SOUTIEN AUX FAMILLES POUR SE PREPARER A LA VIE CONJUGALE OU FAMILIALE ET LES AIDER EN CAS DE DIFFICULTE ? ...	37
A. <i>Le conseil conjugal et familial : un dispositif peu développé et peu évalué</i>	<i>37</i>

1. Des initiatives disparates développées par les Eglises et des associations	37
2. Le conseil conjugal et familial peu développé.....	38
a) Historique.....	38
b) Une fonction mal reconnue et relativement peu développée	38
3. Le recours au psychologue.....	39
<i>B. Les dispositifs de soutien a la parentalité</i>	<i>39</i>
1. Peu de dispositifs préventifs et universalistes	39
2. Un faible maillage des dispositifs et de fortes disparités territoriales	40
3. Un manque de lisibilité, des difficultés d'accès, des financements incertains	41
DEUXIEME PARTIE - LES RUPTURES	43
I. LES RUPTURES D'UNIONS.....	43
A. En présence d'enfants mineurs, plus de ruptures de concubinage que de divorces en 2010	44
B. Les divorces.....	45
1. L'augmentation des divorces et de la divortialité	45
2. Eléments de calendrier	47
3. Qui est le demandeur ?	47
4. Environ 115 000 enfants concernés en 2012	48
a) 52% des divorces prononcés en 2012 impliquent au moins un enfant mineur	48
b) Répartition des divorces prononcés en fonction du nombre d'enfants mineurs	48
c) L'âge des enfants au moment du divorce.....	48
d) Les divorces sont plus fréquemment contentieux en présence d'enfants mineurs	49
C. Les ruptures de Pacs	49
D. Les ruptures de concubinage.....	51
1. Nombre de ruptures.....	51
a) D'après les calculs du SG du HCF, il y aurait eu 93 000 séparations hors divorces avec enfants mineurs (dissolutions de Pacs et fins de concubinage, hors conversion en Pacs ou en mariage) en 2010 qui auraient concerné un peu moins de 200 000 enfants mineurs (cf. <i>supra</i>)	51
b) Le taux de rupture est plus élevé en cas de concubinage qu'en cas de mariage.	51
c) L'âge des enfants mineurs au moment de la séparation des parents	51
2. Ces ruptures donnent-elles lieu à la saisine du juge ?.....	51
E. Maternité célibataire.....	52
F. Le décès d'un des membres du couple.....	52
1. Le décès « précoce », avant les 55 ans du conjoint survivant	52
a) Flux annuels.....	53

b) Nombre et caractéristiques de personnes qui ont été concernés par le décès d'un conjoint ou concubin (en stock).....	53
2. Le nombre d'enfants orphelins (données de stock).....	53
<i>G. Les ruptures conjugales : à l'origine d'une part importante des situations de monoparentalité</i>	<i>54</i>
1. Le dénombrement des foyers monoparentaux.....	54
2. Ruptures d'unions et monoparentalité	55
II. L'ACCOMPAGNEMENT DES RUPTURES CONJUGALES	56
<i>A. Le recours aux notaires et avocats</i>	<i>56</i>
1. Le recours à l'avocat.....	56
a) Pour le divorce	56
b) Pour la rupture de Pacs ou de concubinage.....	56
2. Le recours aux notaires	57
a) Pour le divorce	57
b) Pour la rupture de Pacs ou de concubinage.....	58
<i>B. La médiation familiale</i>	<i>59</i>
1. Principe et fonctionnement de la médiation familiale.....	59
2. Les caractéristiques de la médiation familiale et des familles qui y ont recours	59
a) Caractéristiques des médiations	59
b) Caractéristiques des familles bénéficiaires	60
3. Principaux résultats des processus de médiation familiale.....	60
a) La poursuite de la médiation suite aux entretiens préalables.....	60
b) Issue de la médiation	60
c) Coût d'une médiation.....	61
4. L'évolution de la médiation familiale en France.....	61
a) Une reconnaissance et une institutionnalisation rapides	61
b) La montée en charge du dispositif de médiation familiale	62
5. Le faible recours à la de médiation familiale.....	63
a) Un faible recours à la médiation familiale.....	63
b) Quelques explications du non recours.....	63
6. Les actions entreprises pour augmenter le recours à la médiation familiale.....	64
a) Les actions d'informations et de sensibilisation menées par la Cnaf	64
b) La prise en compte de la médiation familiale pour le droit à l'ASF et au RSA	65
c) Les expérimentations lancées par le Ministère de la Justice	65
7. Un objectif ambitieux de développement de la médiation.....	67

<i>C. L'accompagnement social</i>	67
1. Principe du socle nationale de travail social pour les CAF.....	68
2. Offre de services et définition de publics cibles.....	68
3. Bilan 2011 de la mise en œuvre du socle national dans les situations de « ruptures »	69
III. LES DECISIONS ORGANISANT LA VIE DES ENFANTS APRES LA RUPTURE	69
<i>A. Grands principes</i>	69
1. Les décisions appartiennent aux parents	69
2. La place centrale de l'intérêt de l'enfant dans les décisions judiciaires familiales.....	70
3. La nécessité d'une notification rapide des jugements pour faciliter la coparentalité et gérer certaines prestations ...	71
<i>B. L'attribution du logement familial après une rupture</i>	72
1. En cas de divorce.....	72
a) Logement locatif	72
b) Logement en propriété	73
2. En cas de rupture d'un concubinage	73
3. La situation en cas de décès : le droit au maintien dans les lieux après un décès	74
a) Pour les couples mariés.....	74
b) Pour les couples non mariés locataires	74
<i>C. La fixation initiale du mode de résidence des enfants après la séparation</i>	74
1. Les décisions concernant la résidence de l'enfant	74
a) Première conclusion : les accords entre les parents sont fréquents.....	75
b) Deuxième conclusion : la résidence de l'enfant est principalement fixée chez la mère	75
c) Troisième conclusion : on constate des écarts selon le type de divorces.....	76
d) Quatrième conclusion : la résidence chez l'un des parents avec droit de visite et d'hébergement (DVH) « classique » est le mode d'organisation dominant.	76
e) Cinquième conclusion : la résidence de l'enfant varie en fonction de son âge.....	77
f) Le partage des prestations familiales et de logement est limité.....	77
2. Un vif débat sur la résidence alternée (RA).....	78
a) Les conséquences concrètes du choix de la résidence alternée	78
b) Une forte valeur symbolique.....	79
c) Les termes du débat sur la place de la résidence alternée.....	79
<i>D. La fixation initiale de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE)</i>	83
1. Caractéristiques principales de la CEEE en France	83
a) La CEEE est définie par le code civil.....	83
b) La CEEE concerne tous les enfants reconnus	83
c) La durée d'attribution de la CEEE dépasse la majorité de l'enfant.....	83

d) La CEEE a une situation particulière au regard des autres créances et des règles d'insaisissabilité des revenus du débiteur.....	84
e) Les parents peuvent s'organiser librement et passer par le juge pour homologation ou pour qu'il tranche leur différend	84
f) Un barème indicatif a été introduit en avril 2010	85
g) Le statut socio-fiscal de la CEEE a une forte incidence sur la « valeur réelle » de la CEEE	85
h) Il est possible de verser la CEEE en nature	88
2. Principales statistiques.....	89
a) La conflictualité autour de la fixation initiale de la CEEE.....	89
b) En 2012, une CEEE est fixée pour sept enfants sur dix	90
c) Données financières	90
3. La mise en œuvre d'une table de référence indicative pour les pensions alimentaire	93
a) Les objectifs du barème	93
b) Les principes de construction du barème	94
c) Situation des débiteurs et créanciers dans l'hypothèse d'un recours au barème et d'une prise en compte du statut fiscal et social des CEEE.....	104
4. Débats sur le barème	109
a) Le barème est-il appliqué par les juges ?	109
b) Des incertitudes sur la façon dont les JAF utilisent le barème	110
c) Le barème suscite-t-il l'adhésion des parties ?.....	110
d) Comparaison entre le barème français et les barèmes de pays étrangers	111
e) Propositions de refonte.....	113
f) Des aménagements limités.....	114
g) Comment soulager le JAF dans la fixation de la CEEE ?.....	119
h) Une exigence préalable à une refonte éventuelle du barème de CEEE : mener des travaux d'évaluation du coût de l'enfant de parents séparés.....	119
<i>E. La fixation de la prestation compensatoire</i>	<i>120</i>
1. La prestation compensatoire (PC) n'existe en France qu'en cas de divorce	120
2. Les fondements de la prestation compensatoire	121
3. La prestation compensatoire est versée en principe sous forme de capital	121
4. Le statut fiscal	122
5. La mise en œuvre	122
6. Faut-il étendre la prestation compensatoire aux couples non mariés ?	123
7. Vers une barémisation de la prestation compensatoire ?	123
IV. COUTS ET CHARGES LORS DES RUPTURES	124
<i>A. Les frais des procédures de séparation.....</i>	<i>124</i>
1. Les dépenses exposées lors des interventions des professionnels dans les procédures de séparations diffèrent selon le type d'union préalable.	124
a) En cas de divorce.....	124
b) En cas de rupture d'un Pacs	125
c) En cas de rupture d'un concubinage, il n'y a aucune dépense obligatoire.....	125

d) En cas de médiation familiale dans les services conventionnés, les ménages sont appelés à couvrir une petite partie du coût du service, en fonction d'un barème de participation familiale fixé par la CNAF.....	125
2. La prise en charge des coûts par des dispositifs publics et privés.....	125
a) L'aide juridictionnelle (AJ).....	125
b) Les assurances privées.....	128
c) La prise en charge du coût de la médiation familiale.....	129
<i>B. Les frais exposés à l'occasion d'un décès font l'objet d'une prise en charge publique et privée importante.....</i>	<i>129</i>
1. Le capital décès des régimes publics de sécurité sociale.....	129
2. Le capital décès des assurances privées.....	130
<i>C. On tire les conséquences d'une rupture pour recalculer l'impôt sur le revenu et les prestations sociales</i>	<i>130</i>
a) La gestion de l'impôt sur le revenu (IR) dans l'année de rupture ou de décès.....	130
b) La neutralisation des revenus du conjoint ou compagnon pour le calcul des prestations familiales et de logement.....	130
<i>D. Les coûts et contraintes liés au changement de domicile pour l'un ou les deux parents.....</i>	<i>131</i>
1. Le déménagement est fréquent après les ruptures ou décès même si le droit au maintien dans les lieux permet à l'allocataire de garder le logement d'origine.....	131
2. L'accès des parents devenus seuls au logement social est fréquent sans être systématique.....	132
3. Les frais de déménagement ne sont pas pris en charge par la prime de déménagement.....	132
TROISIEME PARTIE.....	133
APRES LA RUPTURE.....	133
I. FAIRE FONCTIONNER LA COPARENTALITE.....	133
<i>A. Le maintien des liens entre les enfants et les parents.....</i>	<i>133</i>
1. La fréquence des relations entre les enfants et le parent non gardien.....	133
2. Facteurs ayant une incidence sur le maintien de contacts entre le père et son enfant.....	134
a) Le premier groupe de facteurs est lié aux conditions de la séparation des parents.....	134
b) Les caractéristiques individuelles du père constituent le deuxième groupe de facteurs.....	134
c) Enfin, on identifie un troisième groupe de facteurs liés aux modes de vie.....	135
<i>B. L'exercice de la coparentalité.....</i>	<i>135</i>
1. Les évolutions législatives conduisant à la règle du partage de l'autorité parentale.....	136
2. Propositions d'actions en vue d'un meilleur exercice de la coparentalité.....	137
a) Eviter la confusion entre exercice de l'autorité parentale et résidence habituelle de l'enfant.....	137
b) Mieux définir les règles de la coparentalité et des actes usuels et importants.....	138
c) L'amélioration de l'exécution des décisions de justice statuant sur l'exercice de l'autorité parentale et du système qui sanctionne leur irrespect.....	139
d) L'épineux problème du déménagement d'un des parents.....	142
e) La question des violences.....	144
f) Les actions et solutions permettant d'éviter la rupture des liens entre parent(s) et enfant(s).....	144

g) Améliorer les conditions de logement chez le parent chez lequel l'enfant ne réside pas à titre principal ...	145
II. ACTUALISATION ET REVISIONS DES DECISIONS INITIALES SUR LES CEEE ET LA RESIDENCE DES ENFANTS	151
<i>A. Actualisation et/ou indexation des CEEE</i>	151
1. Les CEEE ne font pas l'objet d'une actualisation régulière alors que les éléments qui en ont fondé la définition évoluent	151
2. L'indexation des CEEE	152
a) L'indexation de la CEEE est de droit et la pension évolue comme les prix	153
b) Faut-il revoir cette règle ?	153
<i>B. Les révisions judiciaires actuelles</i>	154
1. Les saisines civiles	154
a) Un dénombrement incertain des saisines judiciaires post-désunion	154
b) Origine des saisines et qualité du demandeur	157
c) Motifs de la saisine	157
2. Les saisines pénales.....	158
a) Les dispositions juridiques actuelles	158
b) Fréquence des procédures et nature des sanctions pénales	159
c) Le problème difficile du changement de domicile	159
d) La mise en place de nouvelles infractions pénales semble écartée	159
3. Le nombre des procédures cité ci-dessus est très inférieur aux infractions révélées par l'action des services de gendarmerie et de police	159
4. La proposition de loi de Mme Valérie Boyer	160
5. Les interventions non judiciaires.....	160
<i>C. Les défaillances dans le paiement des CEEE</i>	161
1. Le problème existe dans tous les pays	161
2. Les enjeux pour la France.....	161
a) Primo : mesurer paiement et non-paiement	161
b) Secundo : mesurer les éventuelles sous-déclarations des pensions alimentaires par les créanciers et/ou les sur-déclarations par les débiteurs.....	163
c) Tertio : connaître le comportement des créanciers	164
3. Les actions en vue de la fixation de la pension alimentaire et du règlement des PA non versées.....	167
a) Les aides à l'établissement des créances	167
b) Les procédures de recouvrement peuvent être analysées autour de sept éléments	168
4. Les voies de progrès du taux de paiement	171
a) Les termes du débat	171
b) Si l'on reste dans le système de paiement direct, comment l'améliorer ?	173
c) Arguments pour envisager ou refuser le basculement vers un système avec un intermédiaire	175
d) Problèmes principaux de mise en œuvre d'un système intermédiaire	176
e) Les mécanismes d'avances en cas de défaillance des débiteurs.....	177

III. LA RUPTURE OU LE DECES SOUMET LES MENAGES A DE FORTES PRESSIONS ECONOMIQUES UNE FOIS PASSE L'EPISODE DE RUPTURE OU DE DECES	180
<i>A. Constats</i>	180
1. En cas de rupture, c'est l'ensemble du ménage initial qui s'appauvrit.	180
2. En cas de décès, le survivant – le plus souvent une femme – doit faire face à ses dépenses et celles de ses enfants à charge avec un revenu professionnel parfois modeste.	181
3. La remise en couple qui améliore le plus souvent le niveau de vie n'intervient pas au même horizon selon le sexe et l'origine de l'isolement.....	181
4. Le rôle des politiques publiques pour soutenir les niveaux de vie post-rupture.....	183
<i>B. Consolider le revenu professionnel</i>	184
1. Le taux d'activité	184
1. Les aides à l'accueil des jeunes enfants	185
2. Les aides pour le retour à l'emploi.....	186
a) L'allocation personnalisée de retour à l'emploi (APRE)	186
b) L'aide à la garde d'enfants pour les parents isolés (AGEPI)	186
3. L'amélioration des conditions de vie et de travail en cas d'emploi à temps partiel.	187
4. L'accès aux dispositifs d'emploi/formation.....	187
<i>C. S'assurer que les créanciers perçoivent les pensions auxquelles elles ont droit</i>	187
<i>D. Compléter le revenu par des prestations sociales et fiscales</i>	188
1. Le système fiscal n'a qu'un apport limité.....	188
a) Le système de quotient familial	188
b) La prime pour l'emploi (PPE).....	191
c) La prise en compte des charges de famille pour le calcul de la taxe d'habitation.....	191
2. Les prestations familiales et les aides au logement	192
a) Les allocataires qui ont connu une rupture de leur couple ou le décès de leur conjoint ou compagnon ont droit aux prestations familiales et de logement comme l'ensemble des ménages.	192
b) Il existe toutefois des prestations ou dispositifs conditionnés par l'isolement.....	192
c) L'abattement pour isolement en APL/AL des allocataires accédant à la propriété.....	195
3. Le RSA.....	196
a) Deux distinctions	196
b) Un taux élevé de non-recours : 30% pour le RSA socle ; près de 70% pour le RSA activité	197
c) Des montants qui s'étaient sensiblement dégradés.....	197
d) Vers une revalorisation de la situation financière des allocataires du RSA	197
e) Principaux éléments statistiques.....	198
f) L'aide à l'insertion dans une logique de contractualisation.....	199
g) L'importance des effectifs et de la dépense de RSA (et de l'ASF) justifie qu'on porte une attention soutenue au contrôle de l'isolement	200
h) Le problème des allocataires du RSA créanciers d'aliments	200

4. Vers un complément garanti aux CEEE de petit niveau ?.....	201
a) Lorsque la CEEE est inférieure à l'ASF, on se trouve devant des situations dont la cohérence peut être discutée.....	201
b) Ces créanciers de CEEE de petit montant sont souvent de revenu modeste (il y a une relative corrélation entre les revenus du débiteur et du créancier).....	202
c) Ce constat avait été étudié par la mission de recherche « droit et justice » dans son rapport de juin 2001 sur la problématique d'un barème de CEEE (pages 243 à 247) et lors de la mise en place du barème en 2010 la chancellerie a sensibilisé les JAF sur le problème.....	202
d) Cette recommandation pourrait avoir amené de nombreux JAF à ne pas fixer de CEEE inférieure à l'ASF (ou à ne pas en fixer pour les débiteurs ayant un revenu inférieur à 700€/mois).	202
e) L'augmentation prévue de l'ASF (+25% sur cinq ans) conduirait à accroître le nombre de débiteurs sans CEEE.....	202
f) Pour sortir de cette situation et le faire en améliorant le revenu de parents très généralement modestes, il est envisagé d'étendre la différentielle d'ASF aux situations où la CEEE, inférieure à l'ASF, est payée par le débiteur.....	203
g) Conséquences financières.....	203
h) Si la réforme est retenue, il serait logique d'en étendre le bénéfice aux créanciers qui vivent en couple... ..	204
i) La couverture financière de cette charge est étudiée ci-dessous au IV.	204
5. L'amélioration de l'aide au logement des créanciers.....	204
6. Les prestations et aides destinées aux veufs	206
a) L'allocation veuvage.....	206
b) Les pensions de réversion.....	207
c) Les rentes d'accident du travail ou de maladie professionnelle.....	207
d) La prévoyance collective.....	208
e) La prévoyance individuelle.....	209
IV. SYNTHÈSE DES MESURES AFFECTANT LE REVENU DISPONIBLE DES PARENTS QUI SE SEparent.....	210
V. MESURES DE FINANCEMENT	213
1. Les dépenses envisagées.....	213
a) la généralisation de l'attribution d'une ASF différentielle	213
b) amélioration des aides au logement.....	213
2. Les mesures de financement.....	214
a) Des économies qui ne soulèvent pas de problème de doctrine.....	214
b) Des économies qui posent au Haut Conseil des problèmes de fond.	214
LISTE DES CONTRIBUTEURS ET PERSONNES AUDITIONNEES.....	216



AVIS DU HAUT CONSEIL DE LA FAMILLE

SUR LE RAPPORT

LES RUPTURES FAMILIALES : ETAT DES LIEUX ET PROPOSITIONS

Le rapport est adopté par consensus¹ le 10 avril 2014

¹ La délégation du MEDEF a fait part de sa réserve sur le financement des mesures proposées qui pèseraient sur la branche famille. Elle juge inopportun d'engager des dépenses supplémentaires ; et si des marges de financement par redéploiement existent, le MEDEF préférerait qu'elles soient utilisées pour faire des économies.

La délégation FO s'est abstenue parce qu'elle conteste les propositions portant sur la place de la médiation dans la COG 2013/2017 de la CNAF et sur l'extension envisagée du rôle des CAF dont elle craint qu'il ne soit pas associé à des moyens supplémentaires.

SYNTHESE

La rupture conjugale -le plus souvent un divorce ou une séparation, plus rarement le décès de l'un des conjoints ou concubins- est désormais un événement fréquent de la vie des familles. Chaque année près de 350 000 couples se séparent. La moitié a des enfants à charge. Et 10 000 unions se défont du fait du décès du conjoint ou compagnon en présence d'enfants mineurs.

Comme dans les autres pays, il n'existe plus guère de barrières institutionnelles à la désunion, bien que certaines procédures de divorce restent longues.

Les ruptures sont désormais intégrées comme un fait pouvant intervenir dans les parcours conjugaux.

Des couples se défont, d'autres se forment : en 2011, 75% des enfants mineurs vivent avec leurs deux parents (dont 4% en famille recomposée, avec des demi-frères et sœurs²), 18% au sein d'une famille monoparentale et 7% avec un de leurs parents et un beau-parent.

1. Comment organiser la vie familiale après la rupture ?

1.1 Favoriser la coparentalité

Le principe est aujourd'hui admis de la nécessité que le couple parental perdure même après la dissolution du couple conjugal. En pratique, l'exercice conjoint de l'autorité parentale, pourtant affirmé dans la loi, rencontre de nombreux obstacles dans la vie quotidienne. Et ce sont le plus souvent les pères qui voient se distendre leurs liens avec leurs enfants. La résidence des enfants est en effet attribuée principalement à la mère dans sept décisions de justice sur dix, les deux parents étant d'accord dans la majorité des cas (pour plus de huit enfants sur dix). La confusion entre l'attribution de la résidence de l'enfant et celle de l'autorité parentale constitue d'ailleurs un des obstacles à l'exercice conjoint de l'autorité parentale. Il serait aussi utile de revoir le vocabulaire utilisé, qui reflète mal l'égalité de droit entre les deux parents (« droit de visite et d'hébergement ») ou peut être perçu comme vexatoire (« condamner » à verser une pension alimentaire).

La co-éducation de l'enfant par ses deux parents peut aussi être mise à mal du fait d'un haut niveau de conflit entre les parents ou d'un éloignement géographique des domiciles parentaux, qui, même avec les progrès permis par les nouvelles technologies de communication, rendent difficile le partage par les deux parents du quotidien de leur enfant.

Par ailleurs si la résidence alternée se développe, elle n'est décidée que dans un jugement sur six.

Le HCF considère que les deux parents doivent pouvoir, dans la mesure du possible, assurer conjointement l'éducation au quotidien de leurs enfants. Plutôt que de faire de la résidence alternée un droit absolu inscrit dans la loi, il est souhaitable d'affirmer que le juge doit

² La recomposition n'est pas traitée dans ce rapport, puisque ce sujet est traité dans le cadre du rapport du groupe de travail dont la Ministre chargée de la famille a confié le pilotage à Mme Théry.

prioritairement rechercher les conditions d'une résidence alternée, et motiver l'impossibilité éventuelle de la mettre en œuvre. Par ailleurs, il serait utile de reconsidérer et préciser les notions de résidence alternée (dans toutes ses modalités possibles), de droits de visite et d'hébergement, droits de visite et hébergement étendus.

1.2. Le regard du juge

Les parents mariés qui se séparent passent forcément devant le juge aux affaires familiales, dans le cadre de la procédure de divorce. Ce n'est pas nécessairement le cas pour les enfants de parents non mariés, qui n'ont recours au juge que lorsqu'il existe un différend relatif à l'exercice de l'autorité parentale ou une nécessité de clarifier ses modalités d'exercice et la pension alimentaire (contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant ou CEEE). Désormais, les séparations des couples non mariés avec enfants sont plus nombreuses que les divorces.

Du fait de la fréquence des désunions, les procédures de divorce et celles qui concernent les enfants de parents non mariés sont devenues un contentieux de masse. Certes, dans une large partie de ces procédures, les parents sont d'accord sur l'organisation de la vie de leurs enfants. Mais les acteurs de la justice familiale apparaissent surchargés, ce qui peut nuire à la qualité de leur travail.

Pour autant, la « déjudiciarisation » des séparations, fréquemment proposée et débattue, n'apparaît pas être la bonne solution. Le regard et l'autorité du juge apparaissent indispensables pour garantir l'intérêt des enfants et des parents, même en cas d'accord de ces derniers.

Pour décharger juges et greffiers, d'autres pistes semblent plus pertinentes : développer des outils d'aide à la décision, à l'instar de la table de référence indicative pour la fixation de la pension alimentaire ; mieux préparer le travail du juge, notamment en obligeant les parents à préparer les éléments nécessaires à la détermination de la pension alimentaire et en créant dans les Caf ou les communes un service d'aide aux parents pour la mise en l'état des dossiers avant le passage devant le juge ; développer la médiation familiale, afin de favoriser les accords entre les parents et la bonne exécution des décisions prises par le juge ou convenues entre les parents à titre privé, ce qui permettrait de réduire donc les demandes de révision ; au-delà et si nécessaire, il conviendra de renforcer les effectifs de la justice familiale.

L'intervention du juge marque un moment-clé dans le processus de séparation des parents et d'organisation de la vie familiale après la rupture ; si la souveraineté de la décision du juge est indispensable, l'effort de pédagogie l'est tout autant pour favoriser l'adhésion des parents et la bonne exécution de la décision. A ce titre, il semble utile de rappeler les enjeux cruciaux de la motivation de la décision de justice – qui est une obligation- pour une bonne compréhension et appropriation par les parents.

Faute de données précises sur le contenu des saisines civiles post-divorces et les demandes de révision des décisions concernant les enfants de parents séparés et qui n'étaient pas mariés, il n'est pas possible d'évaluer si la forte proportion des cas d'accord entre parents ne masque pas des situations où le consentement n'est pas réel, ni de mesurer l'adhésion des parents aux décisions prises par les juges aux affaires familiales ou le degré de persistance de la conflictualité des séparations.

1.3 Quels services publics pour soutenir les couples en difficulté et les parents qui se séparent ?

Pour accompagner les familles dans leur vie conjugale et familiale, il existe de nombreux dispositifs : conseil conjugal, médiation familiale, dispositifs de soutien à la parentalité. Mais ces services manquent de visibilité, ils sont très disparates sur le territoire et ne sont pas accessibles facilement à tous les couples et parents. Il faut se donner les moyens d'une vraie politique de soutien face aux difficultés familiales qui privilégie les interventions préventives. Cela passe par la promotion d'un « service public », qui garantisse une accessibilité financière raisonnable aux familles, un maillage géographique équilibré, et qui assure les financements des services de façon pérenne avec une garantie de personnels qualifiés.

Il faut aussi renforcer la visibilité des services existants proposant des solutions juridiques, sociales ou psychologiques et mettre à disposition des familles des informations sur l'autorité parentale, les modalités d'accueil des enfants après la séparation, la pension alimentaire, les prestations sociales et familiales...Par exemple, il serait utile de développer une information publique (site en ligne) pour les parents qui se séparent, sous une forme la plus simple et pédagogique possible pour favoriser sa légitimité et l'adhésion des parents, à l'instar de ce qui existe par exemple au Canada et au Royaume-Uni.

2. Comment limiter l'appauvrissement des couples qui se séparent ?

2.1. Les ruptures entraînent le plus souvent une diminution du niveau de vie du ou des deux parents

Décès ou séparation, la rupture conjugale conduit le plus souvent à un appauvrissement des personnes concernées, conséquence notamment à l'obligation d'avoir deux logements (pour les séparations) et à la perte des économies d'échelle liées à la cohabitation.

Comme une partie de ces ménages a des revenus professionnels limités et des charges significatives résultant de la séparation (ou du décès), nombre d'entre eux vivent très modestement, voire sont au dessous du seuil de pauvreté, c'est-à-dire qu'ils ont - tous revenus et prestations sociales et fiscales compris - moins de 977 euros par unité de consommation pour vivre. Ainsi près d'un tiers des familles monoparentales sont pauvres.

Et cet appauvrissement est souvent durable puisque la durée de l'isolement de ces parents est parfois longue : quatre ans après la rupture, moins de la moitié des pères et seulement 28% des mères ont constitué un nouveau couple -qui sera pérenne ou pas.

Il est donc logique que ces ménages bénéficient de prestations sociales et fiscales qui réduisent cette pauvreté.

2.2 La situation des parents veuves et veufs

Leur protection est d'un niveau consistant, qu'il s'agisse de l'attribution des pensions de réversion ou d'orphelin, des fruits de la protection sociale en entreprise, du bénéfice de demi-parts additionnelles pour le calcul de l'impôt sur le revenu ou de l'octroi de l'Allocation de soutien familial.

Le Conseil s'est félicité du développement progressif de la protection complémentaire en entreprise d'une part, du projet d'augmentation de 25% à horizon 2018 de l'allocation de soutien familial accordé aux orphelins d'autre part. Mais, dans le contexte actuel de fortes contraintes financières, il n'a pas jugé pertinent de proposer de mesures supplémentaires.

2.3. La situation des parents séparés

Leur appauvrissement et leurs niveaux de vie relatifs dépendent des pensions alimentaires et des aides publiques.

a) Le rôle de la Contribution à l'éducation et à l'entretien des enfants versée après le divorce ou la séparation

Après le divorce ou la séparation, l'obligation d'entretien des parents envers leurs enfants (lorsqu'ils ont été reconnus) continue d'être assurée « en nature » par le parent chez qui l'enfant réside à titre principal. L'autre parent doit alors lui verser une « contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant » (CEEE) pour remplir son obligation alimentaire. Cette contribution qui concerne les enfants n'a pas pour objet de rééquilibrer les niveaux de vie des deux parents (c'est le but des prestations compensatoires qui n'existent qu'en cas de divorce).

Cette contribution est d'un apport important au revenu du créancier. On estime que la pension alimentaire représente en moyenne 14% du revenu disponible du ménage créancier lorsque le parent est isolé et 6% lorsqu'il vit en couple.

Il faut veiller à ce que cette contribution soit équitable, correctement indexée et régulièrement révisée. Il faut s'assurer qu'elle est régulièrement payée et, à défaut, que le créancier dispose de procédures efficaces pour obtenir le recouvrement des pensions impayées.

La situation actuelle n'est pas satisfaisante. Le HCF propose de l'améliorer.

Il convient de revoir la table de référence pour la fixation des CEEE, diffusée à titre indicatif par le Ministère de la Justice. D'abord pour faire apparaître de façon explicite la prise en compte des revenus du créancier. Pour assurer ensuite une meilleure cohérence entre la pension et les prestations sociales et fiscales tant des créanciers que des débiteurs – la pension alimentaire étant notamment déductible des revenus de celui qui la verse et imposable entre les mains de celui qui la reçoit. Enfin pour tenir compte de l'âge des enfants dans la détermination du montant de la pension.

Sans attendre cette refonte, on devrait procéder à des aménagements limités pour diminuer les pensions alimentaires des débiteurs qui ont des revenus modestes, surtout lorsqu'ils ont plusieurs enfants à charge. On peut y parvenir en augmentant de façon croissante avec le nombre d'enfants l'abattement à la base qui est appliqué au revenu du débiteur pour le calcul de la pension.

La pension alimentaire une fois liquidée devrait être indexée sur les salaires et non sur les prix (la référence au salaire, plus dynamique sur moyenne période que l'indice des prix généralement retenu, est plus cohérente avec le code civil qui indique que les parents doivent contribuer en fonction de leurs ressources), rejoignant la proposition du Conseil économique, social et environnemental dans son rapport sur les évolutions contemporaines de la famille.

Il faut réfléchir à une amélioration de la procédure de révision des pensions alimentaires.

Il faut enfin améliorer le taux de paiement des pensions alimentaires. Bien qu'on ignore l'étendue du non-paiement, les défaillances sont certainement de fréquence et d'étendue

importantes. Même si la pension alimentaire est une dette privée, la puissance publique intervient pour aider les créanciers à ce qu'elle soit honorée. Mais elle le fait à la marge. Et pour l'essentiel, c'est aux créanciers de gérer les procédures de recouvrement pour autant qu'ils en maîtrisent la mise en œuvre et ne soient pas dissuadés de les engager par peur de conflits avec leurs débiteurs. Il est frappant de constater que 14% des foyers monoparentaux au revenu de solidarité active renoncent au taux plein du RSA parce qu'ils refusent d'engager des poursuites contre le débiteur défaillant.

D'autres pays ont fait le choix inverse en prévoyant que le débiteur paye la pension à une agence publique, l'agence la versant au créancier, ainsi garanti, et se retournant contre le débiteur en cas de défaut. Faute d'un bilan solide sur l'étendue des défaillances des débiteurs, sur les procédures diligentées par les créanciers auprès des huissiers et des CAF et sur le taux de succès de ces procédures, le débat sur l'efficacité du système actuel, les moyens de l'améliorer ou sur l'opportunité de renforcer l'intervention de l'Etat en basculant vers une gestion avec une agence administrative servant d'intermédiaire entre les deux parents ne peut recevoir de réponse en l'état. Le Haut Conseil a donc jugé qu'il ne pouvait pas faire de proposition sur ces points. Mais il souhaite que l'on dispose au plus vite des éléments permettant de garantir un taux élevé de paiement des pensions alimentaires.

b) La nécessité de renforcer l'aide publique pour les parents séparés

Même si nous ne disposons pas d'études sur données françaises permettant de documenter l'écart, l'enfant de parents séparés a un coût plus élevé du fait des coûts fixes liés notamment à sa double résidence : coûts de logement des deux parents et le cas échéant de transport entre les deux domiciles parentaux.

La séparation des parents et leur appauvrissement pèsent lourdement et directement sur les conditions de vie des enfants, dans des moments souvent difficiles. S'il n'appartient pas aux aides publiques de compenser de façon générale cet appauvrissement, il est par contre légitime de le contenir pour les ménages les plus modestes.

Le HCF, qui a pris acte des progrès annoncés dans le plan de lutte contre la pauvreté en faveur des familles (notamment l'augmentation de 50% du complément familial et celle de 25% de l'allocation de soutien familial), propose trois mesures supplémentaires. La faiblesse des marges financières qu'il est envisageable de dégager par redéploiement dans l'enveloppe actuelle des ressources de la branche famille a amené le Haut Conseil à calibrer ces mesures au plus juste et à les étaler par étapes.

La première mesure vise à augmenter l'aide au logement du débiteur en comptant à sa charge les enfants qui ne résident pas avec lui à titre principal et en procédant ensuite à un abattement sur l'aide reçue - en première étape. Cette mesure permettrait, par exemple, à un débiteur gagnant 1500€ par mois qui ne perçoit aucune aide au logement dans le système actuel, de percevoir autour de 100€ par mois s'il accueille régulièrement un de ses enfants, 190€ pour deux enfants et 260€ pour trois. Le recours à cette prestation est pertinent à la fois parce que les conditions de logement apparaissent comme un facteur important favorisant l'exercice de la coparentalité et parce que cette allocation a un ciblage très concentré sur les ménages modestes. Cette réforme aurait par ailleurs l'avantage de consolider la capacité du débiteur à payer sa pension alimentaire.

Pour les créanciers d'aliments, le Conseil propose là aussi d'augmenter leur aide au logement en appliquant sur le revenu pris en compte pour le calcul des prestations un abattement égal à l'allocation de soutien familial (ASF).

Le Conseil propose enfin d'allouer aux créanciers d'aliments qui reçoivent des pensions alimentaires de faible montant un complément pour les amener au montant de l'ASF (113 euros par enfant à horizon 2018), ce qui existe déjà dans certains pays (Suède, Danemark) à des niveaux nettement plus élevés. Comme ce sont généralement des créanciers eux-mêmes assez modestes, la réforme reste ciblée et d'un coût admissible pour les finances publiques. Cette option est retenue à titre expérimental dans le projet de loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes en cours de discussion au Parlement.

Ces propositions forment un ensemble équilibré et cohérent de mesures, où l'aide publique vise à soutenir les parents (et leurs enfants) les plus fragilisés par le divorce ou la séparation.

Comme on voit dans le tableau à la fin de cette Synthèse, la grande majorité des parents concernés voit leur revenu disponible augmenter, surtout lorsqu'ils sont modestes, dès la mise en œuvre des premières étapes des mesures proposées.

Par exemple, à un niveau de revenu d'activité de 1 000€ par mois pour le débiteur et 760€ pour la créancière, les mesures proposées permettent d'augmenter le revenu disponible du débiteur de 15% avec un enfant à 35% avec quatre enfants (soit respectivement 165€ et 360€ par mois) ; le revenu disponible de la créancière s'accroît aussi, de 5% avec un enfant à 12% avec quatre enfants (soit entre +80€ et 296€ par mois).

Pour un revenu d'activité de 1 500€ pour le débiteur et 1 140€ pour la créancière, l'augmentation du revenu disponible du débiteur va de 9% (+116€) avec un enfant à 31% (+361€) avec quatre enfants ; elle varie pour la créancière de presque 6% (+96€) avec un enfant à 9% (+233€) avec quatre enfants.

Du fait de l'ajustement du barème des pensions alimentaires pour le rendre un peu moins progressif avec le nombre d'enfants, les créancières ayant des revenus d'activité assez élevés (généralement supérieurs à 2 500€) voient leur revenu disponible diminuer, mais de façon assez modérée, puisque la baisse reste inférieure à 3% du revenu disponible, même avec quatre enfants.

3. Organiser un programme pluriannuel d'enquêtes et d'études pour éclaircir les zones d'ombre qui subsistent

3.1 Après la « crise » : des zones d'ombre...

Si le contenu des décisions de justice et la situation des parents au moment de la séparation sont assez bien étudiées, il y a peu d'information disponible sur la façon dont les familles s'organisent concrètement (temps d'accueil de l'enfant par chacun des parents, versement de la pension alimentaire et répartition des dépenses liées à l'enfant...) et sur les évolutions qui peuvent intervenir, liées aux changements dans les situations financières, personnelles ou familiales des uns ou des autres. L'âge moyen de l'enfant au moment du divorce ou de la séparation de ses parents étant d'environ neuf ans, c'est pendant une douzaine d'années en moyenne que les deux ex-conjoints ou compagnons doivent donc trouver un *modus vivendi* pour élever au mieux conjointement leur enfant jusqu'à ce qu'il soit financièrement autonome.

En particulier, nous disposons de peu d'information sur l'exécution des décisions de justice, notamment sur le paiement intégral et à bonne date des pensions alimentaires – la dernière étude sur ce point étant trop ancienne (1985) pour servir de référence. Ces zones d'ombre sur la période « post-rupture » - notamment sur le paiement des pensions alimentaires, l'exercice

du droit de visite et d'hébergement et le respect de l'autorité parentale conjointe- empêchent d'avoir une vision claire de la situation et donc de formuler des propositions d'amélioration pertinentes. Il semble en particulier prématuré, comme on l'a dit plus haut, examiner s'il faut envisager de mettre en place une agence pour les pensions alimentaires, comme cela existe par exemple au Royaume-Uni, en Australie, en Suède ou au Canada.

De façon assez étonnante, la focalisation sur le moment de « crise » se retrouve d'ailleurs dans les débats sur la fixation de la pension alimentaire : on observe une certaine « crispation » autour du calcul initial du montant de la pension alimentaire et un relatif désintérêt – signe d'un accommodement ou de la crainte de relancer une procédure conflictuelle ? – pour les possibilités de révision, qui peuvent apparaître au fil des changements qui interviennent dans les vies professionnelles et personnelles des ex-conjoints ou concubins. En témoigne l'absence de débat sur la mise en place d'un système de révision régulière et systématique, qui n'existe d'ailleurs en Europe qu'au Royaume-Uni, et la faiblesse numérique des demandes de révision des pensions alimentaires, du moins tel que nous pouvons le supposer d'après les données disponibles.

3.2 Nécessité d'un programme d'enquêtes et d'études conséquent sur les ruptures conjugales, leurs conséquences et les dynamiques de vie des personnes concernées

Faute de données suffisantes sur certains aspects, le HCF a ouvert certaines pistes de réflexion sans toujours pouvoir aboutir à des conclusions fermes. Afin d'éclairer l'action publique pour soutenir les familles en ruptures familiales, ruptures qui concernent plusieurs millions de personnes et impactent sensiblement et de façon durable leurs conditions de vie, il semble impératif d'élaborer au plus vite un programme d'études et de recherche.

Ce programme devrait développer au moins les quatre axes suivants :

- Mesurer de façon régulière les trajectoires individuelles de mises en couples, ruptures d'unions, remises en couple et leurs conséquences, y compris pour les formes non officielles d'unions ;
- Disposer de davantage d'information sur le coût des enfants de parents séparés et la façon dont les dépenses sont réparties entre les parents, en mesurant notamment les dépenses liées aux enfants ne qui ne vivent pas à titre principal dans le ménage ;
- Développer une approche longitudinale de l'après-divorce ou l'après-séparation, à la fois pour évaluer l'exécution des décisions de justice pour les couples qui y ont eu recours et aux juges et pour décrire la façon dont l'ensemble des parents (y compris ceux qui ne passent pas devant le juge) s'organisent après leur séparation (temps d'accueil de l'enfant par chacun de ses parents ; prise en charge des dépenses liées à l'enfant) et la dynamique de cette organisation au fil des années ;
- Développer des travaux de comparaisons internationales sur les pensions alimentaires

Le Gouvernement pourrait confier à un expert du domaine social la présidence d'un groupe de travail rassemblant statisticiens et chercheurs spécialistes de ces thématiques. Il aurait pour mission de finaliser un programme de recherche (enquêtes, études quantitatives et qualitatives, intervenants, calendrier, financement) et rendrait compte de ses travaux devant le Conseil national de l'information statistique et le HCF fin 2014.

Synthèse des mesures pour les parents séparés et leurs enfants à l'horizon 2018

Débiteur 1 enfant													
Revenu d'activité	0	500	1000	1500	2000	2500	3000	3500	4000	5000	6000	7000	8000
Total revenu disponible	791	1099	1281	1427	1693	2070	2413	2728	3043	3673	4303	4933	5516
Ecart Revenu disponible Après/Avant (%)	+13,6%	+12,4%	+14,8%	+8,8%	+0,8%	+0,6%	+0,5%	+0,4%	+0,4%	+0,3%	+0,3%	+0,2%	+0,2%
Ecart Revenu disponible Après - Avant (€)	+95	+121	+165	+116	+14	+13	+12	+11	+12	+12	+11	+11	+11
Créancière 1 enfant													
Revenu d'activité	0	380	760	1140	1520	1900	2280	2660	3040	3800	4560	5320	6080
Total revenu disponible	1090	1324	1598	1777	1954	2225	2497	2889	3279	4002	4654	5306	5903
Ecart Revenu disponible Après/Avant (%)	+7,2%	+5,8%	+5,3%	+5,7%	+3,1%	+2,5%	-0,6%	-0,4%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,2%
Ecart Revenu disponible Après - Avant (€)	+73	+72	+80	+96	+58	+55	-14	-13	-14	-12	-12	-12	-10
Débiteur 2 enfants													
Revenu d'activité	0	500	1000	1500	2000	2500	3000	3500	4000	5000	6000	7000	8000
Total revenu disponible	817	1126	1304	1444	1659	1928	2259	2540	2820	3381	3941	4502	5063
Ecart Revenu disponible Après/Avant (%)	+17,4%	+15,1%	+20,5%	+17,1%	+6,8%	+2,1%	+1,5%	+1,3%	+1,1%	+1,0%	+0,8%	+0,7%	+0,7%
Ecart Revenu disponible Après - Avant (€)	+121	+148	+222	+211	+106	+39	+33	+33	+32	+33	+32	+32	+33
Créancière 2 enfants													
Revenu d'activité	0	380	760	1140	1520	1900	2280	2660	3040	3800	4560	5320	6080
Total revenu disponible	1309	1543	1844	2065	2274	2586	2931	3299	3731	4590	5311	6007	6630
Ecart Revenu disponible Après/Avant (%)	+7,1%	+6,0%	+4,4%	+4,5%	+2,2%	+1,8%	+0,9%	-1,1%	-1,0%	-0,7%	-0,6%	-0,5%	-0,4%
Ecart Revenu disponible Après - Avant (€)	+87	+87	+77	+88	+50	+46	+26	-38	-39	-32	-32	-28	-28
Débiteur 3 enfants													
Revenu d'activité	0	500	1000	1500	2000	2500	3000	3500	4000	5000	6000	7000	8000
Total revenu disponible	845	1154	1348	1484	1687	1908	2143	2413	2668	3178	3687	4197	4706
Ecart Revenu disponible Après/Avant (%)	+21,4%	+18,0%	+27,3%	+26,3%	+15,5%	+8,0%	+3,4%	+2,5%	+2,3%	+1,9%	+1,7%	+1,5%	+1,3%
Ecart Revenu disponible Après - Avant (€)	+149	+176	+289	+309	+226	+142	+71	+60	+60	+60	+60	+60	+59
Créancière 3 enfants													
Revenu d'activité	0	380	760	1140	1520	1900	2280	2660	3040	3800	4560	5320	6080
Total revenu disponible	1608	1917	2322	2559	2776	3091	3478	3874	4356	5114	6040	6768	7435
Ecart Revenu disponible Après/Avant (%)	+7,1%	+8,6%	+11,2%	+6,9%	+1,8%	-1,1%	-2,1%	-1,8%	-1,6%	-1,4%	-1,2%	-0,7%	-0,7%
Ecart Revenu disponible Après - Avant (€)	+106	+152	+234	+166	+50	-33	-76	-70	-72	-72	-71	-51	-51
Débiteur 4 enfants													
Revenu d'activité	0	500	1000	1500	2000	2500	3000	3500	4000	5000	6000	7000	8000
Total revenu disponible	872	1181	1401	1522	1717	1925	2132	2334	2570	3041	3513	3984	4456
Ecart Revenu disponible Après/Avant (%)	+25,3%	+20,8%	+34,6%	+31,1%	+23,2%	+15,0%	+8,9%	+4,2%	+3,9%	+3,2%	+2,8%	+2,4%	+2,2%
Ecart Revenu disponible Après - Avant (€)	+176	+203	+360	+361	+323	+251	+175	+95	+96	+95	+95	+95	+95
Créancière 4 enfants													
Revenu d'activité	0	380	760	1140	1520	1900	2280	2660	3040	3800	4560	5320	6080
Total revenu disponible	1908	2287	2694	2940	3126	3505	3849	4306	4696	5554	6525	7449	8149
Ecart Revenu disponible Après/Avant (%)	+7,0%	+8,2%	+12,3%	+8,6%	+1,9%	+0,3%	-1,6%	-2,7%	-2,6%	-2,0%	-1,7%	-1,1%	-1,0%
Ecart Revenu disponible Après - Avant (€)	+124	+174	+296	+233	+57	+9	-63	-121	-123	-114	-114	-82	-82

Source : Cas types SG HCF - voir le détail en Annexe 28

Hypothèses : Parents séparés avec un droit de visite et d'hébergement « classique », Table de référence 2013 pour fixer les CEEE, Ecart par rapport à l'année de référence 2013 pour les prestations et impôt sur le revenu

Note de lecture : Avec l'ensemble des mesures, un père séparé ayant un droit de visite et d'hébergement « classique » et versant une pension alimentaire pour 4 enfants fixée au barème et qui a un revenu d'activité de 1500€ voit son revenu disponible augmenter de +31,1%, soit +361€ par mois par rapport à sa situation actuelle. La mère, qui a de son côté 1140€ par mois de revenu d'activité et reçoit la pension alimentaire pour ses 4 enfants, voit son revenu disponible augmenter de 8,6%, soit 233€ par mois.

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

- Elaborer un projet global de recherches et d'analyses statistiques (y compris son financement) qui serait présenté au CNIS et au HCF avant la fin de l'année 2014. 24
- Etudier la dispersion des durées des procédures de divorce selon le type de procédure et par tribunal de grande instance. 35
- Développer des services de conseil conjugal et familial ainsi que le soutien à la parentalité dans une démarche préventive ; mailler le territoire et réduire les inégalités d'accès pour les familles, se fixer des objectifs et évaluer annuellement les dispositifs ; atteindre les objectifs de développement prévus par la convention d'objectifs et de gestion 2013/2017 qui définit le rôle des CAF. 42
- Développer l'étude de la diversité des familles monoparentales et des faits générateurs de l'isolement, et de la place de la monoparentalité dans les trajectoires individuelles, en fonction notamment des positions sociales. 55
- Affiner l'indicateur de recours à la médiation familiale en rapportant le nombre de mesures terminées ou en cours sur l'année au nombre de séparations avec enfants mineurs sur une année qui sont soumises au JAF. 64
- Etudier les causes de non-recours à la médiation familiale : faible demande sociale, manque d'information ou déficit d'offre sur le territoire ? 64
- Prévoir un amendement à la COG sur la médiation familiale garantissant l'existence de crédits cohérents avec l'objectif d'un doublement des mesures de médiation, à enveloppe constante du FNAS. 67
- Pour prévenir et accompagner précocement les familles confrontées à des situations de « ruptures » (séparation ou divorce), il faudrait que les Caf proposent une offre de service de travail social systématique dès que l'allocataire déclare une séparation ou un divorce (sans se restreindre aux bénéficiaires de l'ASF). 69
- Afin de favoriser l'adhésion des parents aux décisions judiciaires relatives à l'organisation de la vie de leurs enfants après leur divorce ou séparation, les juges aux affaires familiales doivent apporter un soin particulier à la motivation de leur décision en appréciant concrètement « l'intérêt de l'enfant » au regard des éléments particuliers de la situation. La seule référence à « l'intérêt de l'enfant » sans autre développement devrait être évitée. 71
- Afin de pouvoir transmettre à des tiers, qui demandaient jusque-là une copie du jugement (école, Caf, mairie...), un document préservant la confidentialité des motifs de la décision du juge, il est proposé d'annexer au jugement de divorce ou concernant les enfants de parents non mariés une partie détachable destinée à être communiquée à ces tiers ne contenant que les noms des parties et la décision (le « dispositif » introduit par la formule « Par ces motifs, »). 71
- Analyser le processus, les coûts et le calendrier des notifications des jugements afin que les justiciables obtiennent plus rapidement un titre exécutoire. 72
- Les membres du Haut conseil soulignent la nécessité que les deux parents puissent, dans la mesure du possible, assurer conjointement l'éducation au quotidien de leurs enfants. Pour certains, le

développement de la résidence alternée peut y contribuer. Le Haut conseil considère qu'il n'y a pas lieu, pour autant, d'inscrire dans la loi la résidence alternée comme une référence, qui ne pourrait être écartée qu'en invoquant des motifs dirimants. Il est peu probable qu'on parvienne à définir ces motifs de façon claire et opposable. Et, surtout, le juge doit rester souverain et trancher en fonction des situations concrètes. Ceci étant, compte tenu des évolutions de l'organisation de la vie des familles et des demandes qui se sont exprimées, il serait utile que la Chancellerie diffuse une circulaire visant à sensibiliser les JAF sur l'intérêt de considérer de façon prioritaire les possibilités de mise en place d'une résidence alternée et d'en motiver l'impossibilité, le cas échéant. Il serait par ailleurs utile que la Chancellerie reconsidère et précise les notions de résidence alternée et de droits de visite et d'hébergement (dans toutes leurs modalités possibles). 80

Lorsqu'une CEEE en nature (intégralement ou en partie) est décidée par le juge, le jugement devrait comprendre systématiquement un équivalent monétaire (par exemple en s'appuyant sur la table de référence) sur la base duquel des procédures de recouvrement forcée pourraient être mises en œuvre par le créancier en cas de défaillance du débiteur. 89

Une étude sur l'application par les juges aux affaires familiales de la table de référence pour le montant de la CEEE diffusée par le Ministère de la Justice est nécessaire pour avoir une idée de son utilité pour les juges et de la plus ou moins grande homogénéité des pratiques..... 110

Il serait utile que la Chancellerie diffuse une circulaire pour préciser aux juges à quel type de ressources le taux du barème des CEEE doit être appliqué et sur quels types de documents ils doivent s'appuyer. 110

Etudier une réforme du barème de fixation des CEEE qui s'inspire du barème québécois. Mettre à la disposition des parents (et des JAF) des documents pédagogiques sur le rôle de la CEEE et le fonctionnement du barème. 111

Mener de façon systématique et sur un nombre élevé de pays une analyse sur les pensions alimentaires pour enfants en les situant dans leur environnement de prestations sociales et de statut fiscal pour différents niveaux de revenus des parents..... 113

Analyser l'opportunité de tenir compte dans la table de référence pour la fixation de la CEEE de la variation du coût des enfants avec leur âge. 114

Etudier une refonte du barème de fixation des CEEE, ce qui passe par un préalable, celui de disposer d'études sur le coût de l'enfant. 114

Il conviendrait de mieux documenter dans la notice explicative de la table de référence pour la fixation de la CEEE la question de l'utilisation du barème pour la résidence alternée, puisque la fixation systématique d'une CEEE dans le cas d'une résidence alternée apparaît discutable..... 114

Ajuster le barème en accroissant sa dégressivité avec la taille (en modifiant directement ses taux ou en augmentant l'abattement à la base). 117

Subordonner l'audience judiciaire à l'établissement par les parents de l'état des revenus et charges nécessaire à la fixation de la CEEE. Etudier à quelles conditions on pourrait confier aux Caf l'assistance aux parents dans l'établissement de l'état précité et leur indiquer la CEEE qui en résulterait par application du barème. 119

Evaluer le coût spécifique des enfants de parents séparés (à partir des budgets constatés de familles ou en construisant des budgets-types) et le partage des dépenses entre les deux parents, en fonction

de l'organisation de la résidence de l'enfant et des situations d'isolement ou de vie en couple de chaque parent.....	120
Appuyer l'idée d'étudier un barème des prestations compensatoires.....	123
Etudier les conditions dans lesquelles les enfants pourraient être comptés à charge pour les deux parents dans l'attribution de l'aide juridictionnelle.....	126
A ce stade, le HCF ne juge pas utile de prendre position sur la mesure d'accompagnement à la décision et à la restauration des liens (ADRL) tant que ses modalités pratiques ne sont pas étudiées. Par ailleurs, il souhaiterait disposer d'une évaluation des stages de coparentalité.....	140
Le Haut conseil estime qu'il n'y a pas lieu de soustraire au regard du juge les divorces ou séparations et les décisions relatives à l'organisation de la vie des enfants concernés. Il est par contre favorable à tout ce qui pourrait alléger le travail du juge.....	142
Concernant la question du déménagement d'un parent lorsqu'il modifie les conditions de l'exercice conjoint de l'autorité parentale, il apparaît a minima nécessaire de rendre cohérents les deux articles du code civil et du code pénal qui traitent de sujet, en rendant l'information de l'autre parent obligatoire avant le déménagement, le délit n'étant constitué que si le déménagement intervient de façon effective.....	Erreur ! Signet non défini.
La question des violences mériterait de faire l'objet d'un groupe de travail particulier, qui pourrait étudier notamment l'opportunité de créer une juridiction spécialisée, dotée de compétences spécifiques permettant de trancher en cas d'allégation de violence.....	144
Comptabiliser pour l'ouverture du droit à l'allocation logement d'un parent les enfants ne résidant pas à plein temps dans son logement, dès que sa part du temps d'accueil atteint 25%, pour les débiteurs respectant leur obligation alimentaire. Pour limiter la dépense, on pourrait, d'une part, pratiquer un abattement sur le montant de l'aide calculée en comptant ses enfants à sa charge et d'autre part, n'étendre la mesure au débiteur qui se remet en couple que lorsque la branche famille sera revenue à l'équilibre financier.....	151
Etudier à quelles conditions une actualisation systématique des CEEE est envisageable.....	152
Etudier l'opportunité d'une indexation des CEEE sur un index salarial.....	153
Mesurer les éventuelles sous- et sur-déclarations des pensions alimentaires pour l'imposition sur le revenu.....	163
Pour améliorer les procédures de recouvrement des CAF, il est nécessaire que la stratégie de recouvrement soit plus clairement établie avec un calendrier précis de phase amiable et de phase contentieuse.....	166
Il conviendrait d'évaluer la pertinence du recours préalable à l'huissier avant l'accès à l'aide de la Caf pour le recouvrement de la CEEE introduite pour les personnes remise en couple. Si nécessaire cette condition pourrait être supprimée en permettant aux créanciers qui vivent en couple d'avoir un recours direct aux CAF.....	173
Etudier les conditions d'une meilleure intervention des huissiers.....	174

Il apparaît prématuré de trancher le débat du maintien du paiement direct entre les parents ou du passage vers un paiement des CEEE par l'intermédiaire d'une agence, tant qu'on n'en connaît pas les termes.....	177
Etudier l'opportunité d'étendre à terme l'avance du montant de l'ASF au créancier d'une CEEE dont le débiteur est défaillant et qui vit en couple, éventuellement avec une condition de ressources.	179
Suivre et mettre en œuvre rapidement l'objectif minimum de 10% d'enfants sous le seuil de pauvreté accueillis en EAJE, ainsi que l'accès prioritaire aux parents isolés, en insertion professionnelle ou en difficulté sociale. Cela nécessite notamment l'adoption d'une définition précise de la qualification de « parents en insertion sociale ou professionnelle ».....	186
Le Conseil devrait souligner l'urgence de sortir de la situation actuelle – très pénalisante pour les ménages modestes – résultant du non recours au RSA activité et du gel de la PPE, la question restant ouverte de déterminer le degré de familialisation à retenir pour le nouveau dispositif.....	191
Analyser les écarts entre le nombre d'orphelins de père et de mère et le nombre d'ASF versées pour ces enfants. Si cette analyse met en évidence un non recours important à l'ASF, il serait important de mettre en œuvre des actions d'information ciblées sur cette population.....	195
Etudier les raisons qui amènent des allocataires du RSA créanciers d'aliments à assumer une baisse de leur allocation de RSA car ils n'engagent pas de poursuites aux fins de recouvrement d'une CEEE impayée, et les pratiques des présidents de conseil général en matière de dispense.....	201
Généraliser à tous les créanciers de CEEE isolés le versement par les Caf d'une différentielle du montant de l'ASF pour les CEEE qui sont de montant inférieur. Etudier son extension aux créanciers en couple. Les JAF devraient être alors invités fermement à fixer des CEEE de montant inférieur à l'ASF. Une circulaire de la chancellerie devrait rapporter sur ce point la circulaire d'avril 2010.	204
Introduire un abattement forfaitaire du montant de l'ASF sur l'assiette des ressources pour le calcul des prestations des créanciers d'aliments.....	205
Il conviendrait d'étudier les termes financiers d'un accord sur la prévoyance (prévoyance décès dans un premier temps) du type de celui prévu par l'ANI pour la généralisation de la couverture santé.	209
Pour financer les dépenses proposées, le HCF a envisagé diverses pistes de réforme : 1) lutter contre la sur- et la sous-déclaration des pensions alimentaires pour l'impôt sur le revenu ; 2) intégrer de façon immédiate dans l'assiette des prestations sous conditions de ressources des revenus des créanciers d'aliments qui ne sont actuellement pris en compte qu'au terme qu'en N+2 ; ajuster l'abattement de 30% pratiqué sur l'assiette ressources en cas de chômage et lors du départ à la retraite ; 3) arrondir les prestations versées par les Caf à l'euro inférieur.	215

INTRODUCTION

La fréquence des séparations est un fait majeur de la vie familiale. Près de 350 000 couples se séparent chaque année dont la moitié avec des enfants mineurs ; 210 000 unions se défont du fait du décès du conjoint ou compagnon, dont 10 000 en présence d'enfants de moins de dix-huit ans. Le droit et les politiques publiques doivent désormais s'inscrire dans ce contexte d'une forte mobilité de la vie des personnes et des couples.

Ces séparations sont souvent conflictuelles, à leur survenance comme dans les années qui les suivent. Elles appauvrissent les ménages concernés, requérant des aides publiques conséquentes. La gestion de ces conflits pèse lourdement sur la Justice.

On est donc devant des problèmes lourds, par le nombre des ménages en cause d'une part, par les répercussions humaines, judiciaires, sociales et économiques liées à ces séparations d'autre part.

Or les données disponibles – en termes de statistiques et de recherche – sont très insuffisantes sur certains aspects. La note présentée au HCF s'en ressent : beaucoup de données sont incertaines et, de ce fait, on ouvre souvent des pistes de réflexion sans pouvoir faire des propositions fermes.

Il nous semble impératif qu'on change résolument cette situation et qu'on élabore au plus vite un cadre cohérent de recherches et d'études statistiques. L'encadré ci-dessous en fait une première définition.

***Proposition**

Elaborer un projet global de recherches et d'analyses statistiques (y compris son financement) qui serait présenté au CNIS et au HCF avant la fin de l'année 2014.

Deux remarques préalables :

- 1) Nous nous concentrerons dans cette note sur les ruptures familiales impliquant des enfants mineurs.
- 2) Un regard sur les expériences étrangères nous a semblé utile pour alimenter la réflexion sur la situation en France³. Nous avons étudié cinq pays qui nous semblaient intéressants, notamment sur la question de la fixation et de l'organisation du paiement des pensions alimentaires : Allemagne, Danemark, Royaume-Uni, Québec, Suède.

³ Voir en Annexe 1 la note de la CNAF (DRI) « Les politiques en matière de ruptures et recompositions Familiales - Eléments de comparaison en Europe ».

Encadré - Principaux axes du Programme de recherche pluriannuel à mettre en place sur les ruptures et les recompositions familiales

Devant les lacunes du système d'information constatées lors de la rédaction de ce rapport, nous proposons de mettre en place au plus vite un programme de recherche pluriannuel conséquent pour les combler.

1) Pilotage et calendrier

Il serait utile de s'appuyer sur le Conseil national de l'information statistique (CNIS) qui est l'instance de concertation entre les producteurs et les utilisateurs de la statistique publique et joue un rôle central dans l'établissement des programmes quinquennaux et annuels de travaux et d'enquêtes. Dans le cadre de ses travaux de réflexion pour l'élaboration des orientations du Moyen terme 2014-2018, le CNIS a d'ailleurs déjà noté le besoin de « statistiques de séparation qui concernent tous les couples, y compris non mariés et accompagnées d'éléments sur les conséquences de ces ruptures pour les enfants (résidence alternée, partage de l'autorité parentale...) et pour les parents (montants des pensions alimentaires, contentieux pour le recouvrement...) »⁴ et encourage le développement d'enquêtes et d'études sur les parcours de vie, notamment les parcours familiaux⁵.

Le Gouvernement pourrait confier à un expert du domaine social la présidence d'un groupe de travail constitué de statisticiens et de spécialistes des questions démographiques et sociales visant à définir précisément le contenu du programme de recherche (enquêtes, études, intervenants, calendrier, financement).

Ce groupe pourrait inclure des représentants de l'INSEE, de l'INED, de la DREES, de la CNAF, du Ministère de la Justice, de la DGFIP, des chercheurs étudiant ces thématiques... Il rendra compte de ses travaux devant le CNIS et le HCF avant la fin de l'année 2014.

2) Principaux axes de recherche à développer

Ce programme pluriannuel d'enquêtes et d'études –quantitatives et qualitatives–, de grande ampleur, se justifie par la fréquence des divorces et séparations et le taux de pauvreté marqué des familles monoparentales.

a) *Mesurer de façon régulière les trajectoires de mises en couples, de ruptures d'unions, de remises en couple et leurs conséquences, y compris pour les formes non officielles d'unions*

- Quantifier et décrire régulièrement les mises en couples et les séparations, notamment pour les couples en union libre, avec et sans enfants
- Etudier la place de la monoparentalité dans les trajectoires individuelles, en distinguant notamment les trajectoires selon le fait générateur de cette monoparentalité (décès du conjoint ou concubin, maternité célibataire, rupture conjugale).
- Décliner plus régulièrement les statistiques socioéconomiques (revenus, emploi...) en fonction de structures familiales détaillées, prenant notamment en compte le statut du couple, identifiant les familles recomposées, distinguant les parents isolés selon le fait générateur de l'isolement, indiquant le nombre d'enfants à charge complète ou partagée avec l'autre parent qui vit dans un autre ménage le cas échéant.

b) *Disposer d'information sur les enfants ne vivant pas à titre principal dans le ménage, notamment leur coût*

⁴ Projet d'avis de la Commission Démographie et questions sociales du 4 juin 2013.

⁵ Une Rencontre de moyen terme 2014-2018 consacrée au thème « Parcours de vie, Apports de la statistique et défis à venir » a été organisée en octobre 2013 :

http://www.cnis.fr/cms/accueil/activites/Organisation/Rencontres/liste_rencontres?reunion=112166

- Dans les enquêtes « Ménages » classiques du système statistique, des règles précises sont définies pour rattacher chaque personne à un ménage et un seul, dans le souci d'éviter les doubles-comptes (ce qui revient à décrire chaque personne dans la situation où elle passe le plus de temps). Il serait utile de disposer d'enquêtes où sont aussi identifiés les enfants issus d'une union antérieure habitant le logement à titre principal ou non (ménage du parent « non gardien principal») ainsi que des informations sur les dépenses et les revenus pour remplir les deux objectifs suivants :
 - o évaluer le nombre des foyers en situation de monoparentalité dans une conception extensive qui inclurait les parents vivant seuls, hébergeant leurs enfants de temps en temps et contribuant aussi éventuellement à leur entretien sous forme monétaire ; décrire les structures familiales et revenus associés en tenant compte des enfants présents seulement une partie du temps dans le logement ;
 - o mener une évaluation des coûts de l'enfant pour les familles monoparentales et les ménages qui ont un ou plusieurs enfants issus d'une union antérieure habitant le logement à titre principal ou non. L'intégration des informations sur les parents « gardiens », « non gardiens » et leurs enfants pourraient être intégrées dans les enquêtes Budgets de famille (approche empirique du coût de l'enfant) ou dans la constitution de budgets-types (approche dite normative du coût de l'enfant). L'idéal serait de mesurer le coût de l'enfant sur le champ des deux ménages concernés, et pour différentes répartition du temps d'accueil des enfants, pour différents niveaux de revenus des parents et différentes situations d'éloignement des domiciles des parents.
- c) Développer une approche longitudinale de l'après-divorce ou l'après-séparation**
 - Disposer de données de suivi longitudinal (rétrospectif ou prospectif) des couples avec enfants à charge après le divorce et la séparation sur différentes dimensions : combien de couples se séparent sous l'œil du juge, modalités de résidence des enfants, paiement de la pension alimentaire, remises en couple et recompositions familiales, mobilité résidentielle et statut d'occupation du logement (locataire, accédant à la propriété, propriétaire), trajectoire sur le marché du travail, niveau de vie.
 - Pour ce qui concerne l'organisation de la vie des enfants après le divorce ou la séparation, il serait utile d'analyser...
 - o pour les parents ayant eu recours à la justice : les motifs des décisions des JAF, l'exécution de ces décisions de justice ; le nombre d'enfants porteurs d'une créance alimentaire ; les accords informels entre les parents ; l'utilisation du barème par les juges, la fixation de CEEE au montant inférieur à l'ASF ;
 - o l'évolution au fil du temps de l'organisation mise en place juste après la rupture et les facteurs qui expliquent ces évolutions ; l'effectivité de l'indexation des CEEE, son actualisation et la fréquence des demandes de révision de son montant ;
 - o l'effectivité du paiement des pensions alimentaires et de l'exercice du droit de visite, et leurs facteurs explicatifs (conflictualité de la séparation, remise en couple, défaut d'actualisation du montant de la CEEE...) ; l'impact du paiement de la pensions alimentaire (ou du non-paiement, partiel ou total) sur le niveau de vie du parent qui doit la verser et du parent qui doit la recevoir ;
 - o les démarches entreprises en cas de non-paiement de la CEEE, de non-exercice du droit de visite ou de non-représentation d'enfant ; le taux de succès et la durée de ces démarches, notamment lorsque l'huissier⁶ ou la Caf sont saisis.
 - Sur ce thème au moins deux angles d'attaque sont possibles, qui renvoient à des objectifs et probablement des outils différents :
 - o l'analyse de l'exécution des décisions de justice, qui ne concerne que les couples qui ont eu recours aux juges ;

⁶ La chambre nationale des huissiers de justice prévoit de mettre en place un observatoire de l'activité de sa profession en 2014, qui pourrait étudier la question des saisines d'huissier pour le recouvrement des pensions alimentaires.

- la description de la façon dont l'ensemble des parents (y compris ceux qui ne passent pas devant le juge) s'organisent après leur séparation (temps d'accueil de l'enfant par chacun de ses parents ; prise en charge des dépenses liées à l'enfant) et la dynamique de cette organisation au fil des années.
- Sur de nombreux aspects, il serait pertinent de disposer du double point de vue de la mère et du père (et donc de pouvoir relier les données concernant les deux ex-membres du couple), des discordances pouvant apparaître, ainsi que d'informations « objectives » (lorsqu'elles existent), notamment des données administratives, auxquelles confronter les déclarations des parents par exemple concernant le paiement de la CEEE.

d) Développer des travaux de comparaisons internationales sur les pensions alimentaires

- Il serait utile de mener des travaux approfondis de comparaisons internationales sur les barèmes de fixation des CEEE et les hypothèses sous-jacentes concernant le coût des enfants, les montants effectivement fixés, le paiement de ces pensions, l'impact sur les niveaux de vie des ménages concernés du fait de l'interaction avec le système socio-fiscal, les coûts de gestion de ces pensions alimentaires selon l'organisation choisie dans le pays (paiement de gré à gré entre les parents ; paiement par l'intermédiaire d'une agence...).

PREMIERE PARTIE – EN AMONT DES RUPTURES

I. UNE PLURALITE DE FORMES D'UNION

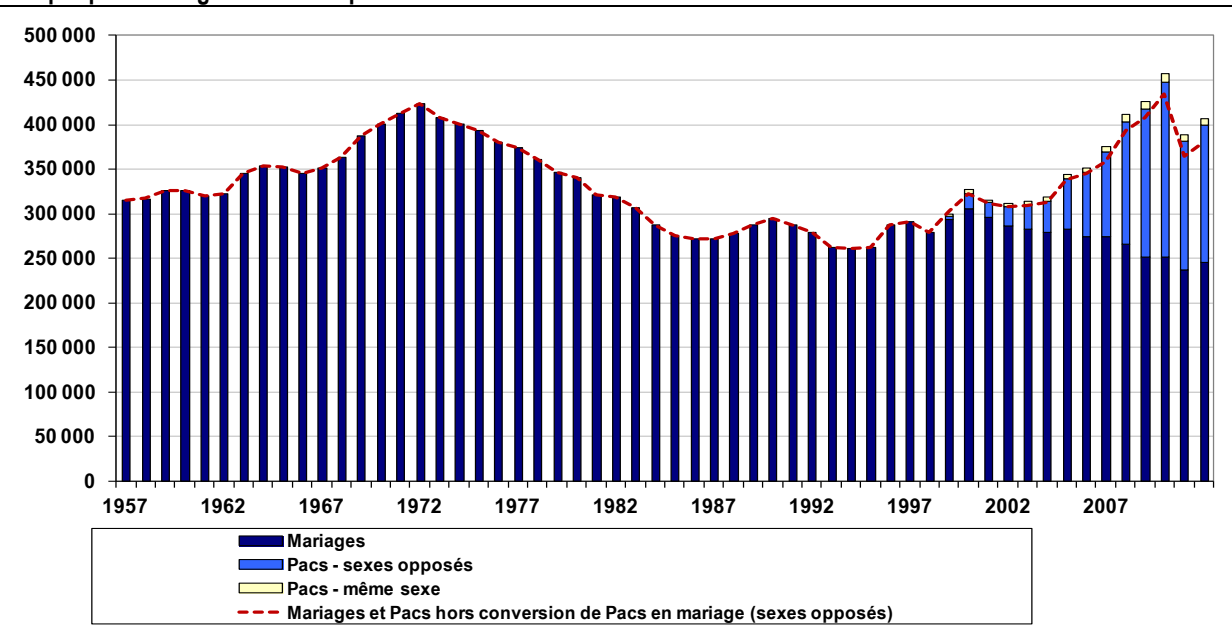
A. TROIS FORMES D'UNION DE COUPLES COEXISTENT : LE MARIAGE, LE PACS ET LE CONCUBINAGE

Deux sont formalisées (le mariage et le Pacs) ; la troisième, le concubinage, a des contours plus flous.

1. Les flux d'unions

En flux annuel, le nombre total d'unions officialisées (entre personnes de sexes opposés) a régressé de 316 000 en 1957 à 276 000 (mariages seuls) en 1985 pour remonter ensuite à 380 000 en 2012 (mariages et Pacs, hors conversion de Pacs en mariage), soit une progression de près de 40% depuis le point bas de 1985 (voir graphique ci-dessous). « Au total, les unions entre personnes de sexe opposé - mariage et Pacs - ont augmenté (...) en grande partie grâce à la généralisation du Pacs. Pour autant, on ne peut pas en conclure que les couples préfèrent désormais se pacser plutôt que se marier, puisque de nombreux Pacs restent des préalables au mariage »⁷.

Graphique - Mariages et Pacs depuis 1957



Champ : France, territoire au 31 décembre 2010.

Source : Insee, statistiques de l'état civil ; Ministère de la Justice.

⁷ Ministère de la Justice (février 2012)- Note sur « Evolution statistique des mariages et des Pacs ». <http://www.justice.gouv.fr/justice-civile-11861/evolution-statistique-des-mariages-et-des-divorces-23682.html>

2. Couples et formes d'unions

Selon les dernières données de l'INSEE, 32 millions de personnes déclarent vivre en couple début 2011 en France métropolitaine. 73% sont mariées, 4% pacsées et 23% vivent en concubinage⁸. La quasi-totalité des couples mariés et pacsés cohabite.

La part des concubins dans les couples a augmenté depuis le début des années 1980 : en 1982, 94% des couples étaient mariés (le Pacs n'existait pas encore)⁹.

	Total		Cohabitant		Non cohabitant	
	Effectifs	Part (%)	Effectifs	Part (%)	Effectifs	Part (%)
Marié	23 202 000	73,1	23 001 000	72,4	201 000	0,6
Pacsé	1 377 000	4,3	1 354 000	4,3	23 000	0,1
Union libre	7 169 000	22,6	6 079 000	19,2	1 090 000	3,4
Total	31 748 000	100,0	30 434 000	95,9	1 314 000	4,1

Lecture : Parmi les adultes déclarant être en couple, 73 % indiquent être mariés avec leur conjoint.
 Champ : France métropolitaine, population des ménages ordinaires, personnes de 18 ans ou plus déclarant être en couple actuellement
 Source : Insee, enquête Famille et logements 2011.

Remarque de vocabulaire

Au sens strict, le terme « conjoint » ne s'emploie que dans le cadre du mariage ; il peut aussi désigner le concubin dans l'usage courant. Dans la suite du texte, nous conservons l'usage du mot « conjoint » pour le mariage et utiliserons « compagnon » ou « concubin » pour les couples non mariés.

Si on considère l'ensemble des familles avec enfants, en 1982, 87% des enfants vivaient au sein d'un couple marié¹⁰, 3% dans un couple non marié¹¹ et 8% dans une famille monoparentale ; en 2010, la proportion d'enfants vivant avec un couple marié a reculé (58%) tandis que celles des enfants vivant avec un couple non marié (22%) ou en famille monoparentale (18%) ont progressé.

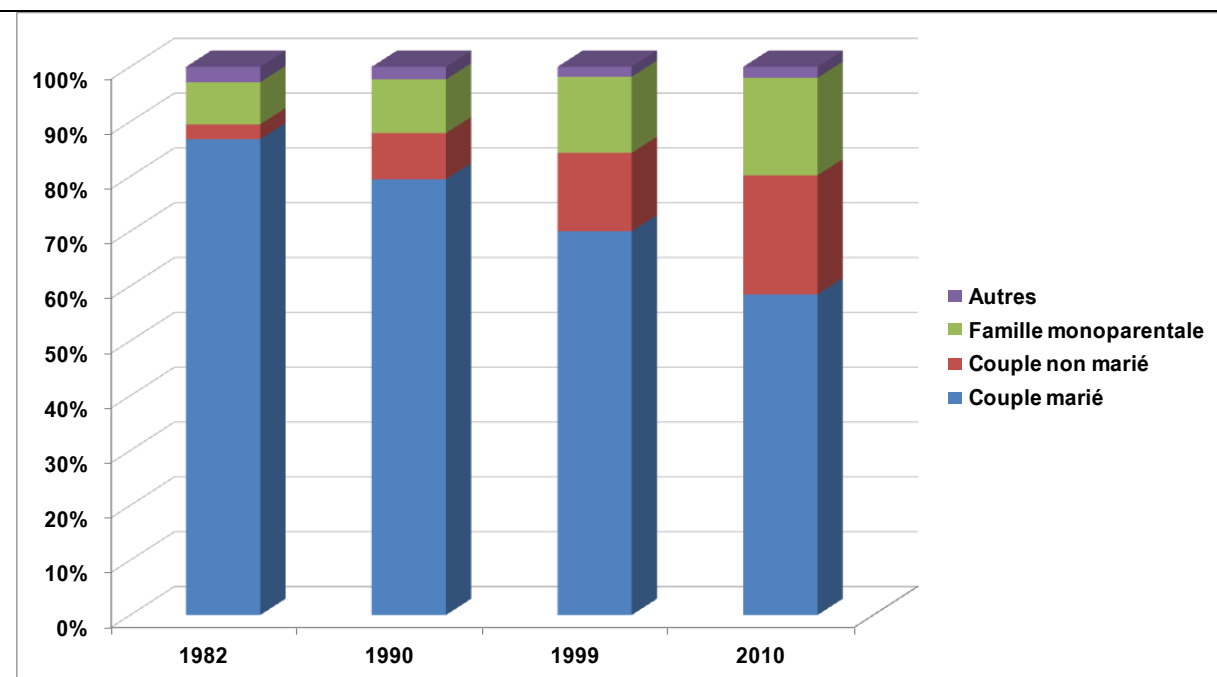
⁸ G. Buisson, A. Lapinte, (2013), « Le couple dans tous ses états – Non cohabitation, conjoints de même sexe, Pacs... », *Insee Première*, n°1435, février 2013.

⁹ Fiche 1.3 « Ménages, familles, couples », *Trente ans de vie économique et sociale*, INSEE Références, édition 2014. Source : INSEE, Recensement de la population, estimations pour 1982. Champ : France métropolitaine, population âgée de moins de 18 ans en âge révolu.

¹⁰ Leurs père et mère ou un parent et un beau-parent. Le détail selon qu'il s'agisse ou non d'une famille recomposée figure dans la *Deuxième partie*, au I. G).

¹¹ Leurs père et mère ou un parent et un beau-parent.

Répartition des enfants de moins de 18 ans selon le type de famille (1982-2010)



Champ : France métropolitaine, population âgée de moins de 18 ans en âge révolu

Source : Insee, RP1982 sondage au 1/20 et estimations - RP1990 sondage au 1/4 - RP1999 et RP2010 exploitations complémentaires

B. CES UNIONS SE DISTINGUENT SUR PLUSIEURS PLANS

On ne sait pas si les personnes qui se mettent en couple connaissent les droits et les devoirs attachés à chaque forme d'union et si ces éléments peuvent dans leurs choix de la forme de leur union. En tout état de cause, les types d'union choisis reflètent des systèmes de valeurs différents.

1. Le mariage comporte des droits et devoirs spécifiques

a) Les droits

- Le droit à la pension de réversion dans les régimes de base¹² pour le conjoint ou l'ex-conjoint survivant

¹² Mais la pension de réversion pour les concubins est ouverte dans les régimes complémentaires de retraite.

Le débat actuel

Le Conseil constitutionnel et la Cour de Cassation¹³ ont jugé que le refus d'accorder une pension de réversion n'était pas une discrimination en considérant que « la protection du mariage constitue une raison importante et légitime pouvant justifier une différence de traitement entre couples mariés et couples non mariés, l'option entre mariage et Pacs procédant, en l'espèce, du libre choix des intéressés ».

Certains trouvent contestable qu'un mariage bref ou rompu il y a longtemps ouvre droit à pension de réversion alors que les autres unions, même durables, n'ouvrent aucun droit à pension.

- Le droit à prestation compensatoire en cas de divorce

Elle n'est accordée que dans moins de 15% des divorces.

Le débat actuel

Le Centre d'analyse stratégique (voir *Deuxième partie – III. E.6.*) a proposé qu'on étudie d'étendre la prestation compensatoire aux autres formes d'union pour autant qu'elles aient été durables et que l'éducation des enfants ait créé, au détriment de celui des deux parents qui a interrompu en tout ou partie sa vie professionnelle, une différence substantielle de moyens économiques.

- Le droit à une « protection judiciaire » en cas de rupture.

Si les conditions de divorce ont été étendues et ses procédures allégées, le divorce implique le regard du juge sur les conséquences de la séparation et la répudiation est proscrite.

b) Les devoirs

- Le devoir de fidélité ;

- le devoir de secours ;

- le devoir conjugal.

Le manquement à ces devoirs constitue une faute qui ouvre droit au divorce.

Enfin les personnes mariées sont tenues à obligation alimentaire au bénéfice des ascendants et descendants de leur conjoint.

¹³ Mais la Halde avait estimé que le refus de pension de réversion à des partenaires de même sexe, pour lesquels le mariage était impossible était une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Le problème est désormais réglé puisque les couples homosexuels peuvent se marier.

2. Le mariage et le Pacs emportent des droits équivalents en matière fiscale pour l'impôt sur le revenu mais pas pour les successions

Le quotient conjugal diminue dans la plupart des situations les impôts des couples mariés et pacsés par rapport au système d'impôt séparé des concubins¹⁴.

En matière d'héritage, dans le cadre d'un mariage, le conjoint survivant a toujours vocation à recevoir une partie de la succession de son époux décédé, en plus des droits qu'il tire de son régime matrimonial.

Pour les partenaires d'un Pacs, la rédaction d'un testament est indispensable pour que le survivant puisse hériter de son partenaire. Mais même dans ce cas, la marge de manœuvre est plus réduite que pour les couples mariés.

La loi permet, en effet, aux mariés de transmettre au conjoint survivant une part supérieure à la quotité disponible ordinaire, appelée "quotité disponible spéciale entre époux" et qui peut porter soit sur la totalité de la succession en usufruit, même en présence d'enfants d'un premier lit, soit sur un quart en pleine propriété et les trois quarts en usufruit.

Dans le cadre du Pacs, il n'existe pas de "quotité disponible spéciale" entre partenaire. En présence d'enfants – qu'ils soient communs ou nés d'une union précédente – il n'est possible de léguer à son partenaire que la "quotité disponible ordinaire" de sa succession.

3. Les prestations familiales, sociales et de logement sont pour l'essentiel identiques quels que soient les statuts des unions et la nature des liens de filiation.

Ce sont les situations de fait qui sont prises en compte.

4. L'obligation alimentaire vis-à-vis des enfants en cas de séparation est la même quelle que soit la forme de l'union des parents, à condition que l'enfant soit reconnu

II. LES SEPARATIONS SONT FACILITEES

A. ALLEGEMENT DES PROCEDURES DE DIVORCE ET FORTE PROGRESSION DU CONSENTEMENT MUTUEL

1. L'extension des motifs de divorce

Le divorce a été admis très provisoirement sous la Révolution : une loi l'autorisant a été adoptée le 20 septembre 1792 par l'Assemblée nationale et modifiée par des décrets de 1793 et 1794. Le divorce fut conservé par les rédacteurs du Code civil, puis abrogé sous la Restauration par la loi du 8 mai 1816. Il fallut attendre la Troisième République, avec la loi du 27 juillet 1884 dite loi Naquet, pour que le divorce soit rétabli.

¹⁴ cf. Alexis Eidelman, (2013), « L'imposition communes des couples mariés ou pacsés : un avantage qui n'est pas systématique », *Insee Analyses*, n°9, mai 2013 et le rapport du HCF adopté en avril 2011 : *Architecture des aides aux familles : Quelles évolutions pour les 15 prochaines années ?*.

Le consentement mutuel n'était pas possible, le divorce étant fondé sur des fautes précises (adultère, condamnation à une peine afflictive et infamante, excès, sévices et injures graves) qui constituaient un manquement aux obligations conjugales et rendaient intolérable le maintien du lien conjugal¹⁵.

Sous le régime de Vichy, la loi du 2 avril 1941 interdit aux époux mariés depuis moins de trois ans de divorcer.

La loi du 11 juillet 1975 portant réforme du divorce constitue une refonte totale de la législation, modifiant les conditions du divorce en substituant à un divorce fondé uniquement sur la faute une pluralité de cas de divorce, dont le divorce par consentement mutuel. Elle poursuit ainsi l'évolution historique qui favorise les accords entre époux

Une nouvelle réforme du divorce intervient trente ans plus tard avec la loi du 26 mai 2004. Elle traduit le souci du législateur de simplifier les procédures tout en maintenant leur caractère judiciaire aux divorces et d'apaiser les relations entre époux qui y recourent.

Depuis cette loi ¹⁶ (entrée en vigueur début 2005), l'article 229 du code civil reconnaît quatre cas de divorce : le divorce par consentement mutuel ; le divorce par acceptation du principe de la rupture du mariage (divorce accepté) ; le divorce par altération définitive du lien conjugal (après deux ans de séparation) ; le divorce pour faute¹⁷.

En 2012, les divorces par consentement mutuel représentent plus de la moitié des divorces (54%), les divorces acceptés 24%, ceux pour altération du lien conjugal 12% et les divorces pour faute 8%¹⁸.

On observe une redistribution des types de divorce prononcés depuis 2005 : le divorce par consentement mutuel progresse, puisqu'il représentait 47% des divorce avant 2005 ; au sein des divorces contentieux, le divorce accepté progresse (sa part dans l'ensemble des divorce était de 13% avant la réforme) comme celui par altération définitive du lien conjugal, tandis que celle du divorce pour faute recule (37% des divorces avant la réforme).

Avec le recul progressif du divorce pour faute, l'objet de la décision du juge glisse donc lentement de la cause du divorce à ses conséquences. Depuis la loi de 1974, le divorce pour faute présente d'ailleurs moins d'intérêt, puisque les conséquences du divorce (attribution de la résidence de l'enfant, versement de la contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant - et celui de la prestation compensatoire depuis la loi de 2004-, partage de la communauté) sont dissociées des torts des époux. Seul le paiement des frais de procès fait exception ; ils apparaissent cependant peu importants relativement aux autres frais engagés (*voir IV.*). Le divorce pour faute a cependant été conservé dans la loi de 2004, afin notamment de tenir compte des cas de violence conjugale.

2. L'allègement des procédures

¹⁵ Plusieurs autres lois sont à l'actif de la III^{ème} République : la loi de 1886 sur la procédure de divorce ; la loi de 1893 qui donne à la femme séparée de corps pleine capacité ; la loi du 15 décembre 1904 qui abroge l'art. 298 qui interdisait le mariage avec le complice adultère ; la loi du 6 juin 1908 qui rend obligatoire pour le juge la demande de conversion de séparation de corps en divorce présentée par l'un des époux trois ans après le jugement.

¹⁶ Cf l'Annexe 5 pour des détails sur cette loi.

¹⁷ Cf. l'Annexe 6 pour les articles du code civil sur les cas de divorce.

¹⁸ Le tribunal de grande instance de Paris occupe une place spécifique concernant les divorces par consentement mutuel : il est l'un des deux TGI où le taux de divorce par consentement mutuel dépasse 75%, et l'un des cinq où il dépasse 70%.

La possibilité d'avoir un avocat commun et le raccourcissement de la procédure pour les divorces par consentement mutuel (où le divorce peut être prononcé en une seule audience depuis la réforme), ainsi que les passerelles entre les types de divorce ouvertes avec la loi de 2004 ont contribué à l'allégement des procédures.

Les étapes d'une procédure de divorce

Une procédure de divorce peut se dérouler sur plusieurs mois, et comporte plusieurs étapes.

1) La procédure de divorce par consentement mutuel est extrêmement simplifiée.

Elle débute avec le dépôt d'une requête unique de la part des époux, accompagnée d'une proposition de convention pour régler les conséquences du divorce. Un juge aux affaires familiales examine ensuite ce projet, homologue la convention, et prononce le divorce au cours d'une audience réunissant les époux et leur(s) avocat. . S'il considère que la convention n'est pas conforme à l'intérêt de l'un des époux ou des enfants, il peut demander aux époux de présenter une nouvelle convention.

2) Les procédures de divorce contentieux comportent davantage d'étapes

Ces étapes ont été homogénéisées afin de **simplifier le passage d'un type de divorce à un autre** (par exemple d'un divorce pour faute à un divorce pour altération définitive du lien conjugal).

La première étape d'une procédure de divorce contentieux correspond au **dépôt de la requête initiale**. L'époux demandeur passe par un avocat pour adresser une requête au juge aux affaires familiales, où sont notamment demandées des mesures provisoires. Le motif du divorce ne doit en aucun cas figurer dans la requête, afin de ne pas exacerber d'éventuelles hostilités entre les époux.

Deuxième étape, la **conciliation** est destinée à favoriser les accords amiables entre époux. Le juge aux affaires familiales met alors en place des **mesures provisoires** (jouissance du domicile conjugal, versement d'une pension alimentaire temporaire, et le cas échéant mesure quant aux modalités d'exercice de l'autorité parentale.

L'**introduction de l'instance** permet aux époux de déclarer pour quel type de divorce ils souhaitent opter. Enfin **l'instance**, avec présentation de preuves, constitue le dernier jalon d'une procédure de divorce, et se conclut par le jugement du juge aux affaires familiales, qui peut fixer notamment les modalités séparation du couple (attribution préférentielle, versement d'une prestation compensatoire..) et, les modalités d'exercice de l'autorité parentale le cas échéant.

On distingue ainsi trois phases :

- * la **phase de conciliation**, entre la date de saisine de la juridiction (même si elle peut avoir commencé avant) et le date d'ordonnance de non-conciliation ;
- * la **phase de réflexion**, de la date de l'ordonnance de non-conciliation à celle de l'assignation (seule durée imputable au justiciable)
- * la **phase de jugement**, entre la date d'assignation et celle où le divorce est prononcé.

3. Si le divorce implique des dépenses significatives, elles sont prises en charge par l'aide juridictionnelle pour les ménages les plus modestes.

4. Les délais : une procédure à deux vitesses¹⁹

Depuis la réforme du divorce de 2004, la durée moyenne des affaires de divorce a globalement diminué, passant de 13,3 mois en 2004 à 11,6 mois en 2010. 40% des demandes en divorce se terminent dans l'année depuis 2005 contre 25% auparavant.

L'écart se creuse cependant entre deux types de procédures (*graphique*) :

- d'un côté une forte accélération de la procédure du divorce par consentement mutuel, la durée moyenne passant de 8,8 mois en 2004 à 2,6 mois en 2010. Elle s'explique par la suppression de la deuxième audience, le divorce pouvant être prononcé à l'issue d'une seule audience, après homologation par le juge de l'accord conclu entre les époux ;
- de l'autre, un allongement de la durée moyenne des divorces contentieux (de 17,3 mois en 2004 à 22,1 mois en 2010 et 26,1 mois pour les divorces pour faute²⁰). Il provient notamment de l'allongement de six à trente mois du délai de réflexion réservé aux conjoints après l'ordonnance de non-conciliation pour introduire l'instance (*voir l'encadré sur les étapes des procédures de divorce*). Un tiers de la durée des divorces contentieux est imputable à ce délai de réflexion laissé aux époux (qui est de 8,2 mois en moyenne), durée imputable aux justiciables²¹ (*graphique*). Cette phase est particulièrement longue en cas de divorce par altération définitive du lien conjugal, dont la part a progressé depuis la réforme de 2004, passant de 2% des procédures avant la réforme à 11% aujourd'hui. L'introduction de la possibilité pour le juge dans l'ordonnance de non conciliation d'ordonner des mesures provisoires relatives au règlement pécuniaire des époux et à la liquidation du régime matrimonial²² peut également être à l'origine de l'augmentation de la durée de la procédure. En effet, ces mesures d'instruction peuvent être complexes et prendre du temps.

Dans ce cadre général, il faut souligner les écarts de durée selon les ressorts des TGI.

***Proposition**

Etudier la dispersion des durées des procédures de divorce selon le type de procédure et par tribunal de grande instance.

*
* *

Au total les barrières institutionnelles au divorce ne sont pas majeures même si la procédure est souvent longue.

Il n'en demeure pas moins que le divorce ne peut être rompu sans l'accord du conjoint qu'en cas d'altération définitive du lien conjugal (et au bout de deux ans de séparation).

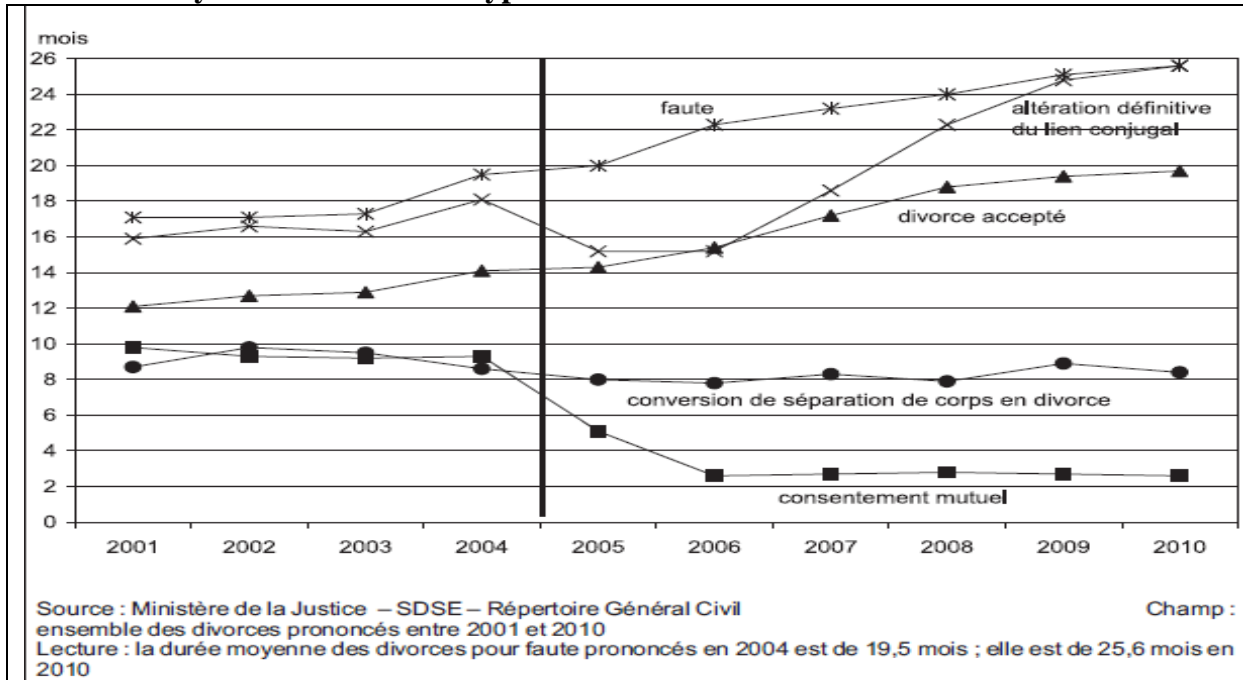
¹⁹ Zakia Belmokhtar (2012), « Divorces : une procédure à deux vitesses », *Infostat Justice*, n°117, Ministère de la Justice, mai 2012.

²⁰ Ministère de la Justice (2012) *Annuaire statistique de la Justice*. Edition 2011-2012.

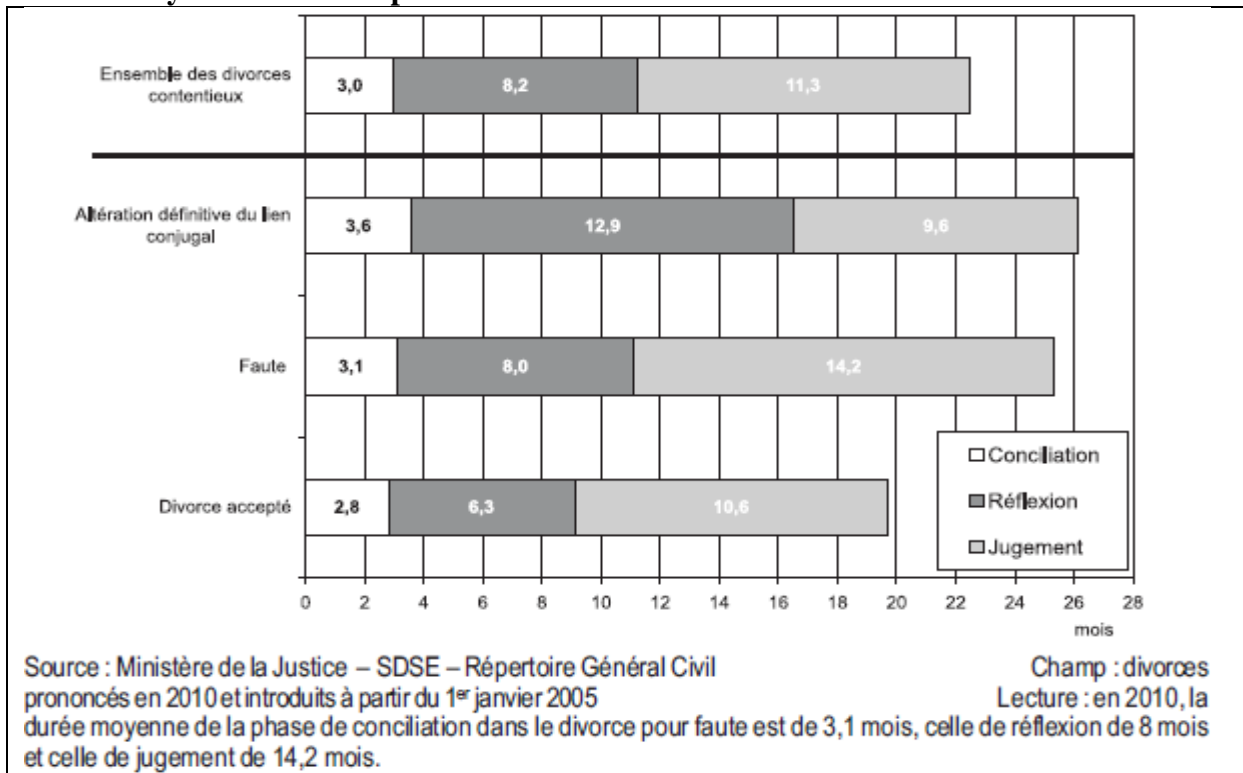
²¹ Un autre délai est imputable aux justiciables, celui de la mise en l'état du dossier après l'assignation en divorce, phase qui peut comporter de nombreux échanges entre les parties

²² Aux termes de l'article 255 du code civil, le juge peut désigner un professionnel qualifié en vue de dresser un inventaire estimatif ou de faire des propositions quant au règlement des intérêts pécuniaires des époux ou de désigner un notaire en vue d'élaborer un projet de liquidation du régime matrimonial et de formation des lots à partager.

La durée moyenne des différents types de divorces de 2001 à 2010



Durées moyennes des trois phases des divorces contentieux en 2010



5. A l'étranger

Dans l'ensemble des pays étrangers, les législations sur le divorce ont connu une évolution semblable à la nôtre. Et pour la plupart des pays on peut divorcer sans l'accord de son conjoint pour autant que des délais minimaux soient respectés (délais de durée de mariage ou délais de séparation). Le motif du divorce n'a que rarement une incidence sur les conséquences du divorce (modes d'organisation de la vie des enfants, pension alimentaire).

B. LES RUPTURES DE PACS – Y COMPRIS LES RUPTURES UNILATERALES – SONT AISEES.

Le Pacs peut être dissous à l'initiative d'un seul des partenaires. Cette possibilité est en pratique peu utilisée (3%).

C. PAR NATURE LES RUPTURES DE CONCUBINAGE, MEME UNILATERALES, NE SONT ASSUJETTIES A AUCUNE OBLIGATION.

Mais lorsque le couple de concubins a des enfants à charge, un désaccord entre eux sur l'organisation de la vie de l'enfant, l'exercice de l'autorité parentale et l'application des règles de contributions respectives des parents à la prise en charge des besoins de l'enfant sera tranché par le juge.

III. QUEL SOUTIEN AUX FAMILLES POUR SE PREPARER A LA VIE CONJUGALE OU FAMILIALE ET LES AIDER EN CAS DE DIFFICULTE ?

De nombreux dispositifs existent pour préparer les familles à leur vie conjugale et familiale., Mais ils sont très disparates et ne sont pas accessibles facilement à tous les couples et parents.

A. LE CONSEIL CONJUGAL ET FAMILIAL : UN DISPOSITIF PEU DEVELOPPE ET PEU EVALUE

Le conseil conjugal et familial est initialement développé par des institutions religieuses notamment avec les préparations au mariage et par des structures laïques notamment avec des consultations au sein des plannings familiaux.

1. Des initiatives disparates développées par les Eglises et des associations.

L'église catholique a créé dans les années 50 des Centres de préparation au mariage²³ qui avaient comme but l'éducation à la vie familiales et la prévention du divorce. Des prêtres et des bénévoles organisent des réflexions sur le couple, la famille, les enfants et sur l'engagement humain et spirituel qu'implique le mariage.

Il existe aussi des associations apolitiques et non confessionnelles comme « cap mariage »²⁴ qui informent les futurs mariés sur le code civil et le droit de la famille. Ils proposent aux participants de réfléchir sur les différents aspects de l'engagement et du mariage, et de préparer une cérémonie plus solennelle et personnelle.

²³ La fédération nationale des CPM créée en 1967 fédère environ 600 équipes locales impliquées dans des diocèses (<http://www.preparation-mariage.info>).

²⁴ La première association a été créée à Bordeaux en 1998 <http://www.mariage-civil.org>

La qualité, le recours et l'impact de ces types de conseils avant le mariage ne sont pas évalués.

2. Le conseil conjugal et familial peu développé

a) Historique

Le métier de conseiller conjugal et familial (CCF) s'est développé dans le cadre de la mise en œuvre des lois relatives à la contraception et l'interruption volontaire de grossesse²⁵. Cette loi crée deux types d'établissements²⁶, les centres de planifications et d'éducation familiale (CPEF), et les établissements d'information, de consultation et de conseil familial (EICCF). Les deux types d'établissements exercent des missions d'information, d'éducation, d'orientation et d'accompagnement de la population autour des questions de sexualité, de conjugalité et de contrôle des naissances.

La loi Veil de 1975 prévoit ainsi qu'une demande d'IVG doit être précédée d'un entretien avec un professionnel en conseil conjugal et familial. Cet entretien est une mission obligatoire des EICCF²⁷ et des CPEF. Cette disposition a favorisé la reconnaissance du métier de conseiller conjugal et familial au sein de ces établissements mais a aussi cloisonné le champ d'activité de ces conseillers. Le Conseiller Conjugal et Familial propose aussi des consultations d'aide psychologique face à des difficultés relationnelles, affectives, conjugales et familiales. Dans la plupart des départements, le « conseil conjugal » en tant que tel représente une part minoritaire de l'activité d'entretien des CEPF, mais le poids respectif de la « planification » et du « conseil conjugal » est très variable selon les départements²⁸.

b) Une fonction mal reconnue et relativement peu développée

Les conseillers conjugaux et familiaux peuvent exercer leurs missions au sein des EICCF et des CPEF, et également dans les services de PMI, ou les centres de santé gérés par des collectivités territoriales ou dans des structures associatives.

Le rapport 2006 de l'IGAS sur « le statut des conseillères conjugales et familiales » souligne que cette profession est mal structurée (poids du bénévolat, absence de reconnaissance statutaire, absence de diplôme reconnu), et mal valorisée (salaires relativement faibles avec une multiplicité d'employeurs).

En l'absence de recensement précis, l'IGAS estime à 2 200 les personnes exerçant cette profession dans des conseils généraux, des hôpitaux et un petit peu en libéral. Globalement, il y a peu de visibilité sur cette profession et une absence de données sur l'activité des CCF²⁹.

²⁵ Rapport 2006 de l'IGAS sur « le statut des conseillères conjugales et familiales ».

²⁶ Les EICCF (au nombre de 391 en 2010) sont à la charge de l'Etat. Les CPEF (au nombre de 1188 en 2010) relèvent de la compétence des départements qui peuvent soit en assurer directement la gestion, soit signer une convention avec d'autres collectivités, des établissements hospitaliers ou des associations. Ils remplissent les mêmes missions que les EICCF, auxquelles s'ajoutent un ensemble de missions médicales (hors IVG chirurgicales), et sont de ce fait placés sous la direction d'un médecin.

²⁷ Les EICCF sont gérés par des associations de trois types : militant et féministe, confessionnel, familial et d'éducation populaire. Selon le type d'association, l'accent est mis davantage sur les missions liées à la sexualité ou sur le conseil conjugal proprement dit.

²⁸ Rapport IGAS 2011, Les organismes de planification de conseil et d'éducation familiale : un bilan, p.45.

²⁹ Une étude commandée par la DGCS est en cours et devra donner une image précise des activités des conseillers conjugaux et familiaux au sens des EICCF.

3. Le recours au psychologue

Au 1^{er} janvier 2013, 45 634 psychologues sont recensés³⁰, dont 26% exercent en libéral ou mixte. Ils apparaissent donc relativement nombreux et peuvent être un soutien face aux difficultés de la vie conjugale et familiale. Nous n'avons pas d'éléments qualitatifs ni quantitatifs sur le recours aux psychologues.

B. LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN A LA PARENTALITE

Le soutien à la parentalité est officiellement entré dans le domaine de l'action publique en 1999 avec la création des « réseaux d'écoute et d'appui aux parents » (cf encadré). Pour « aider les parents à être parents », une politique de soutien à la parentalité a été développée s'appuyant sur un comité national (décret du 2 novembre 2010). Le périmètre de cette politique est difficile à définir, certains dispositifs³¹ étant centrés sur les parents, d'autres sur les enfants et plus ou moins ciblés sur des populations spécifiques. Le soutien à la parentalité se situe au croisement de l'action sociale, de la prévention des inégalités, des politiques éducatives, et de la protection de l'enfance.

1. Peu de dispositifs préventifs et universalistes

Au sens strict, le soutien à la parentalité rassemble six dispositifs :

- réseaux d'écoute et d'appui aux parents (REAAP),
- lieux d'accueil enfants parents (LAEP),
- contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS),
- points d'info famille (PIF),
- médiation familiale,
- espaces de rencontre parents enfants

Ces dispositifs touchent plus d'un million de bénéficiaires, pour un coût d'environ 150 M€ en 2012 (Rapport 2013 de l'IGAS « Evaluation de la politique de soutien à la parentalité »).

On peut ajouter à ce panorama les techniciens de l'intervention sociale et familiale (TISF) qui interviennent auprès des familles entre soutien à la parentalité et protection de l'enfance dans le cadre des CAF³², des services de PMI ou de l'ASE. Une partie des TISF, notamment dans les services de PMI s'adressent à toutes les familles pour soutenir les compétences des parents (entretiens individualisés, atelier de communication avec les enfants, groupes de paroles, animations collectives, etc...). D'autres TISF ont une intervention plus ciblés pour des familles fragilisées.

De nombreuses études³³ montrent que le soutien à la parentalité est un investissement social « rentable », permettant d'éviter des interventions curatives ultérieures. Les REAAP, les

³⁰ 2013, SICART Daniel, « Les professions de santé au 1^{er} janvier 2013 », Drees, Document de travail, Série Statistiques n°183. Depuis 2013 les psychologues doivent s'inscrire dans le répertoire ADELI signifie Automatisation Des Listes. C'est un système d'information national relatif aux professionnels relevant du code de la santé publique, du code de l'action sociale et aux personnes autorisées à faire usage du titre de psychologue.

³¹ 2012, « Soutien à la parentalité : avec et pour les parents », *Réalités familiales*, Revue de l'UNAF n°100-101.

³² En 2011, les CAF on dépensés environ 80M€ au titre des TISF (circulaire 2012-013 CNAF du 20 juin 2012).

³³ Rapport du Centre d'analyse stratégique (2012), *Aider les parents à être parents. Le soutien à la parentalité, une perspective internationale*, coordonné par Marie-Pierre Hamel et Sylvain Lemoine, en collaboration avec Claude Martin (CNRS).

LAEP et les PIF sont des dispositifs à visée universaliste, orientés vers tous les parents généralement avec une démarche préventive. En revanche, la médiation familiale n'intervient qu'à la marge pour prévenir les difficultés de la vie de couple et n'a de vraie effectivité qu'au moment de la rupture. Les CLAS sont ciblés sur les enfants rencontrant des difficultés dans leur parcours scolaire et les espaces rencontres parents-enfants permettent l'exercice du droit de visite dans des situations familiales conflictuelles.

Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)

Les REAAP ont été créés en 2009 par l'Etat pour soutenir les actions s'appuyant sur la participation des parents et les initiatives parentales, mais également pour favoriser le travail en réseau entre les différents acteurs intervenant auprès des familles.

Avec la création du fonds national REAAP en 2009, la branche Famille est devenue le principal financeur de ce dispositif. Les crédits consacrés aux REAAP ont augmenté de 40% entre 2008 et 2012 pour atteindre 15,2 millions en 2012 sur fonds locaux et nationaux. La COG 2013-2017 prévoit de faire évoluer le fonds national REAAP vers un fonds national parentalité comportant deux volets : le volet 1 destiné au financement des porteurs de REAAP, le volet 2 destiné au financement de la fonction d'animation en l'étendant à l'ensemble des dispositifs de soutien à la parentalité. L'enveloppe prévue dans le FNAS au titre du volet 1 est de 12,3 millions d'euros en 2014 et de 5,1 millions d'euros pour le volet 2. L'annexe financière de la COG prévoit une augmentation des crédits de +30,5% à horizon 2017 pour le volet 1 et de +32% sur cinq ans pour le volet 2. En 2011, 10409 actions REAAP ont été réalisées pour 1 252 438 bénéficiaires. Les Caf assure l'animation du dispositif dans plus de la moitié des départements.

2. Un faible maillage des dispositifs et de fortes disparités territoriales

Le rapport de l'IGAS 2013 souligne la faiblesse du nombre de personnes touchées par ces dispositifs et des disparités territoriales importantes malgré les efforts de structuration entrepris ces dernières années (cf. encadré suivant).

- Moins de 3%³⁴ des parents et enfants sont touchés par des actions des REAAP.
- Il existe un LAEP pour 4000 enfants de moins de 6 ans soit un taux de couverture de 0,03%³⁵.
- La médiation familiale représente environ 9% des affaires relatives aux divorces avec enfants et à l'autorité parentale soumis au JAF³⁶.
- 12% des départements n'ont pas d'espace rencontre parents-enfants.
- 60% des services de médiation ne peuvent proposer de séances en dehors du chef-lieu du département et 60% des CEF ont moins de deux médiateurs financés en ETP.
- 60% des départements ont moins de 5 PIF et 13 départements aucun.

³⁴ En 2010, 5 500 actions ont été menées par les REAAP et ont touchées 813 868 bénéficiaires (parents et enfants). Ce nombre de bénéficiaires est rapporté à environ 28,2 millions de parents et enfants de moins de 18 ans sur le territoire français (Source : Insee RP 2010 exploitation complémentaire).

³⁵ En 2011, 1 192 LAEP sont recensés et le nombre d'enfants de moins de 6 ans est de 4,7 millions (Insee, RP2010 exploitation complémentaire).

³⁶ Voir *infra* 2^{ème} partie II B.

Développement de la structuration du soutien à la parentalité

Des efforts de structuration ont été accomplis ces dernières années, tant au niveau national avec la mise en place du comité national de soutien à la parentalité, qui regroupe les instances des différents dispositifs, qu'au niveau local avec la circulaire interministérielle du 7 février 2012, qui organise une gouvernance partenariale de la politique de soutien à la parentalité.

La mise en place de comités et de schémas départementaux des services aux familles (petite enfance et soutien à la parentalité), décidée par le CIMAP du 17 juillet 2013 après des travaux menés dans le cadre de la mission de Modernisation de l'action publique (MAP) « Gouvernance des politiques de la petite enfance et du soutien à la parentalité », entend répondre poursuivre l'effort de coordination pour mieux répondre aux enjeux de maillage et d'information des familles. Ces schémas sont élaborés sous l'égide des Préfets, en collaboration avec les conseils généraux, les caisses d'allocations familiales, les collectivités locales et l'Education nationale.

L'élaboration partenariale de schémas basés sur un diagnostic des besoins et un état des lieux de l'offre doit permettre un meilleur maillage du territoire, une meilleure lisibilité de l'offre et une meilleure adaptation aux besoins des familles.

Une préfiguration dans 16 départements a été lancée par la ministre déléguée à la Famille et la CNAF en février 2014 dans 16 départements. La généralisation du dispositif ainsi que la refonte des instances de gouvernance locales nécessitera une évolution législative.

3. Un manque de lisibilité, des difficultés d'accès, des financements incertains

La multiplicité de ces dispositifs et des labels méconnus du grand public est un frein à l'accès des familles. Il n'existe pas de portail internet grand public et les points d'info famille (PIF) sont mis à mal avec des modes d'organisation disparates et une distribution territoriale très inégale³⁷.

Le financement de ces dispositifs est assuré principalement par la branche famille (74M€ par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et 1 M€ par la Mutualité Sociale Agricole (MSA)), en second lieu par les collectivités locales (entre 40 et 50 M€) et, de manière résiduelle, par l'Etat (18 M€). La période récente s'est caractérisée par une dynamique croisée de montée en puissance de la branche famille et de désengagement parallèle de l'Etat³⁸.

Comme le rapport du HCF de 2011 sur l'architecture de la politique familiale l'avait déjà signalé, les financements déployés semblent faible au regard des enjeux sociaux et humains en cause.

Ainsi les sommes investies par la branche famille (75 M€/an) représentent 0,6% des allocations familiales au sens strict (12,4 Md€) ou encore 0,6% de la prestation d'accueil du jeune enfant³⁹ (12,4 Md€), et seulement 0,2% de l'ensemble des prestations familiales légales (hors logement).

³⁷ Rapport 2013 de l'IGAS « Evaluation de la politique de soutien à la parentalité », B. Jacquy-Vasquez, M. Raymond, P. Sitruk.

³⁸ Rapport 2013 de l'IGAS « Evaluation de la politique de soutien à la parentalité », B. Jacquy-Vasquez, M. Raymond, P. Sitruk.

³⁹ Le poids relatif au soutien à la parentalité au sein des dépenses d'action sociale de la CNAF s'est plutôt dégradé en longue période alors qu'entre 1995 et 2008, la part des dépenses consacrées à l'accueil des jeunes enfants a fortement progressé (de 35 % à 53 %).

Comme prévu pour la COG, il faut veiller à ce que le doublement des crédits consacrés à la parentalité soit effectif.

****Propositions***

Développer des services de conseil conjugal et familial ainsi que le soutien à la parentalité dans une démarche préventive ; mailler le territoire et réduire les inégalités d'accès pour les familles, se fixer des objectifs et évaluer annuellement les dispositifs ; atteindre les objectifs initiaux de développement prévus par la convention d'objectifs et de gestion 2013/2017 qui définit le rôle des CAF.

DEUXIEME PARTIE - LES RUPTURES

Si l'on peut dénombrer de façon satisfaisante et régulière les ruptures conjugales lorsque les unions rompues sont institutionnalisées (mariage ou Pacs), cette évaluation reste plus délicate pour les cas de concubinage⁴⁰.

Lorsqu'il y a recours au juge concernant la rupture elle-même ou certains éléments qui lui sont liés (fixation d'une pension alimentaire ; autorité parentale ; organisation de la résidence des enfants), il est possible de récupérer une information –parcellaire– sur les ruptures en présence d'enfant. Mais dans ce cas, il reste difficile de distinguer dans les saisines de la justice celles qui concernent des ruptures en cours (ou très récentes) de celles qui se rapportent à des ruptures bien antérieures, les premières saisines des demandes de révisions. Par ailleurs on ne dispose que de données très lacunaires sur les ruptures de concubinage pour lesquelles les concubins n'ont pas recours au juge.

Or les dénombrements de ces ruptures sont un préalable indispensable à l'analyse des conséquences des ruptures d'unions pour les parents et les enfants des familles concernées (*points I.A. à I.F.*). Ces ruptures sont à l'origine d'une large part des situations de monoparentalité (*I.G.*).

Différents dispositifs et politiques sont mis en œuvre pour accompagner les parents et les enfants lorsqu'ils ont à faire face à ces ruptures : recours aux avocats et notaires (*II.A*) ; médiation familiale (*II.B*) ; accompagnement social (*II.C*) ; interventions du juge pour les décisions concernant l'organisation de la vie post-rupture des enfants (*III.*).

Les désunions occasionnent des frais et des coûts au moment où elles ont lieu ; ils sont pris en charge en partie par des dispositifs privés et publics (*IV.*).

I. LES RUPTURES D'UNIONS

Les différents types de ruptures d'unions sont :

- le divorce pour les couples mariés⁴¹,
- la dissolution du pacte pour les couples pacsés,
- la fin de la situation de concubinage⁴²,
- la maternité célibataire,
- le décès d'une des deux personnes du couple.

Seules les séparations de couples mariés doivent être soumises au juge. 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

⁴⁰ notamment parce que cette dernière catégorie présente des frontières plus floues que le mariage ou la conclusion d'un Pacs.

⁴¹ Il existe aussi la séparation de corps, même si cette procédure est peu utilisée.

⁴² La dissolution d'un Pacs et la fin d'une situation de concubinage ne sont pas toujours des « ruptures » si elles sont suivies d'un mariage (ou d'un Pacs) -avec la même personne.

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.

Toutes les ruptures d'unions n'ont donc pas le même degré de formalisation et une partie échappe à l'œil du juge mais aussi à celui du statisticien.

A. EN PRESENCE D'ENFANTS MINEURS, PLUS DE RUPTURES DE CONCUBINAGE QUE DE DIVORCES EN 2010

D'après les estimations de l'INSEE à partir de l'enquête Famille et Logements 2011, 560 000 unions se sont rompues en 2010 en France métropolitaine, qui se répartissent en 210 000 décès et 350 000 séparations⁴³.

Un tiers de ces ruptures conjugales impliquent des enfants mineurs : 10 000 décès et 170 000 séparations ou divorces. Comme il y a eu 77 000 divorces avec enfants en 2010, on en déduit qu'il y aurait eu 93 000 séparations hors divorces (dissolutions de Pacs et fins de concubinage, hors conversion en Pacs ou en mariage), soit 55% de l'ensemble des séparations⁴⁴.

Nombre de désunions en 2010 de parents ayant eu des enfants

Cause de la rupture	Avec enfants de 17 ans ou moins	Avec enfants de 19 ans ou moins	Avec enfants de 24 ans ou moins
Séparation	170 000	175 000	190 000
Décès du conjoint	10 000	20 000	25 000
Ensemble	180 000	195 000	215 000

Source : Insee, enquête Famille et logements 2011.

Champ : France métropolitaine.

330 000 enfants mineurs vivent avec un parent qui est seul en 2011 suite à une séparation intervenue l'année précédente. Parmi ces séparations ou divorces en présence d'enfants mineurs, 47% ont concerné un seul enfant mineur, 35% deux enfants et 18% trois enfants ou plus.

Les familles de un enfant regroupent ainsi 27% des enfants ; celles de deux enfants, 40% et celles de trois enfants et plus, 33%.

D'après le Ministère de la Justice, 133 490 enfants mineurs ont été concernés par le divorce de leurs parents en 2010 ; on peut donc estimer le nombre d'enfants mineurs dont les parents non mariés se sont séparés en 2010 à un peu moins de 200 000.

⁴³ Début 2011, on compte 31,7 millions de personnes vivant en couple en France métropolitaine : 73% sont mariées, 4% pacsées et les 23% restant vivent en concubinage.

⁴⁴ Cette estimation à partir de l'enquête Famille et Logements 2011 se situe donc en haut de la fourchette de l'estimation de l'INED (70 000 séparations, à +/- 20 000 près) réalisée pour le rapport 2010 du HCF « Ruptures et discontinuités de la vie familiale - Note N°1 - Veuvage, séparations et isolement du père ou de la mère ».

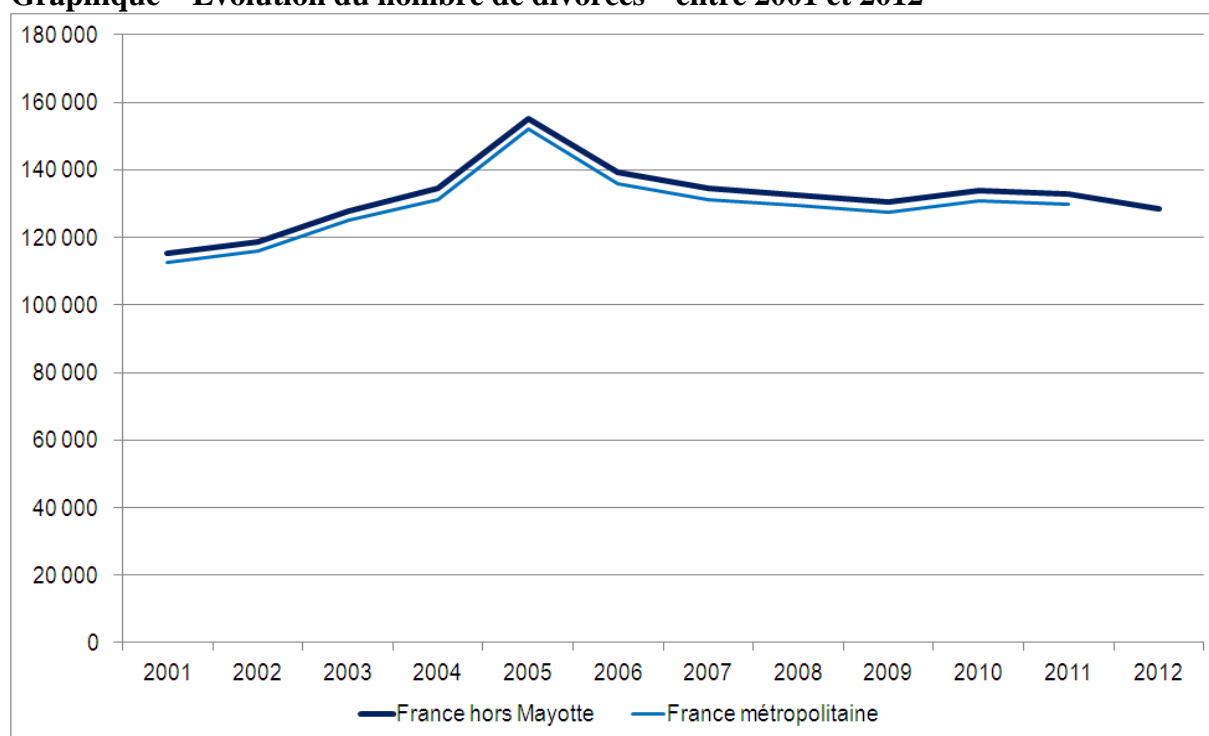
Si on ne considère plus les flux de ruptures mais le stock, il y aurait, d'après la dernière publication de la CNAF⁴⁵, 3,3 millions d'enfants âgés de moins de 18 ans dont les parents ne forment plus un couple (cohabitant ou non), à la suite d'une séparation, d'un divorce ou d'un décès d'un des parents.

B. LES DIVORCES

1. L'augmentation des divorces et de la divortialité

Au cours des dix dernières années, le nombre de divorces a augmenté de 15 %⁴⁶. On note un léger reflux en 2011 et 2012, avec 128 370 divorces en 2012 et 133 000 en 2011 après 133 900 en 2010⁴⁷.

Graphique – Evolution du nombre de divorces⁴⁸ entre 2001 et 2012



Source : Ministère de la justice pour la série France entière hors Mayotte ; Ined pour la série France métropolitaine.

Le pic de divorces en 2005 est consécutif à la loi de 2004 (*encadré*).

⁴⁵ Pauline Domingo (2013), « Les modalités de résidence des enfants de parents séparés », *L'E-ssentiel*, n°139, CNAF, octobre 2013.

⁴⁶ Sur la période 2001-2011, pour la France entière comme en France métropolitaine.

⁴⁷ Sur la géographie des divorces, voir l'Annexe 3.

⁴⁸ divorces directs et conversions de séparations de corps.

Comment expliquer le pic de divorces de 2005 ?

Le pic conjoncturel du nombre de divorces observé en 2005 (155 000 divorces) provient de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier de la loi du 26 mai 2004 portant réforme du divorce.

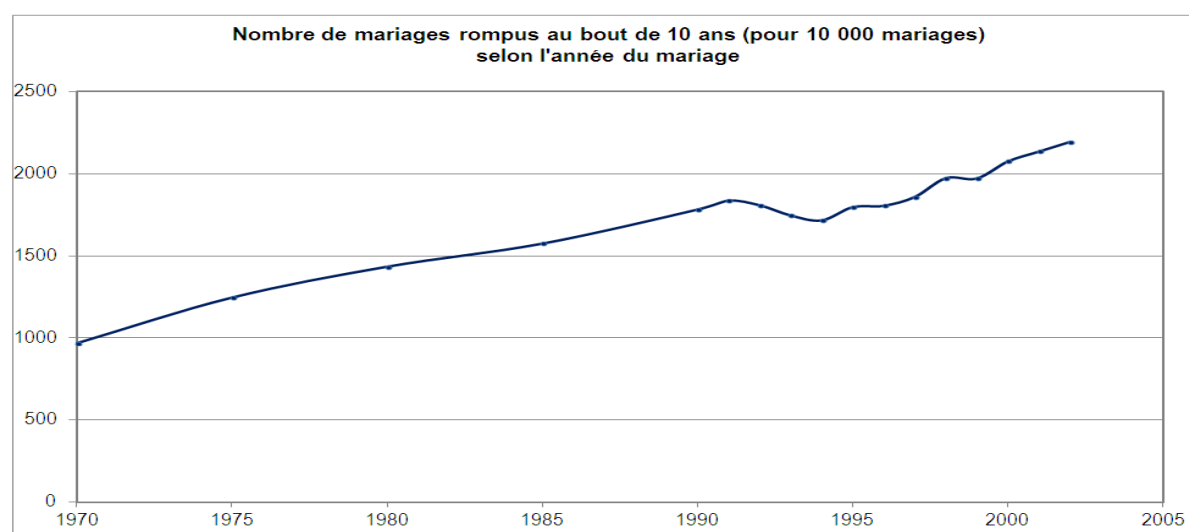
En supprimant une audience avant le prononcé du divorce par consentement mutuel, la loi de 2004 a fortement modifié la durée moyenne des procédures de divorce non contentieux, en la divisant par trois par rapport aux années antérieures (2,5 mois en moyenne). En trois mois, plus de 60 % des demandes en divorce par consentement mutuel de la cohorte 2005 ont été terminées, contre moins de 5 % pour les cohortes d'avant réforme. La quasi-totalité des divorces par consentement mutuel sont prononcés dans les sept mois suivant la demande (plus de 90 %), alors que pour les cohortes antérieures à 2005, moins de 35 % des divorces sur requête conjointe étaient examinés dans le même délai.

En parallèle les durées des divorces contentieux se sont allongées, mais seulement de quelques mois. Et comme ces divorces sont moins nombreux que les divorces par consentement mutuel, l'impact global sur la durée des procédures de divorces est à la baisse.

Les premières années qui suivent la réforme cumulent donc des divorces sur des demandes introduites avant 2005 et des divorces plus rapides introduits à partir de 2005, ce qui explique le pic de divorces prononcés en 2005. Le phénomène est à peu près stabilisé en 2007, où le nombre de divorces retrouve son niveau de 2004.

De plus en plus de mariages sont interrompus par un divorce. Par exemple, 966 mariages de 1970 sur 10 000 étaient rompus au bout de 10 ans contre 2 195 pour 10 000 mariages de 2002.

Graphique – Nombre de mariage rompus au bout de 10 ans selon l'année du mariage.



Champ : France métropolitaine.

Lecture : il s'agit du nombre d'unions déjà rompues pour un effectif initial de 10 000 mariages. Ainsi, pour 10 000 mariages célébrés en 1970, 966 avaient été rompus avant 10 ans de mariage.

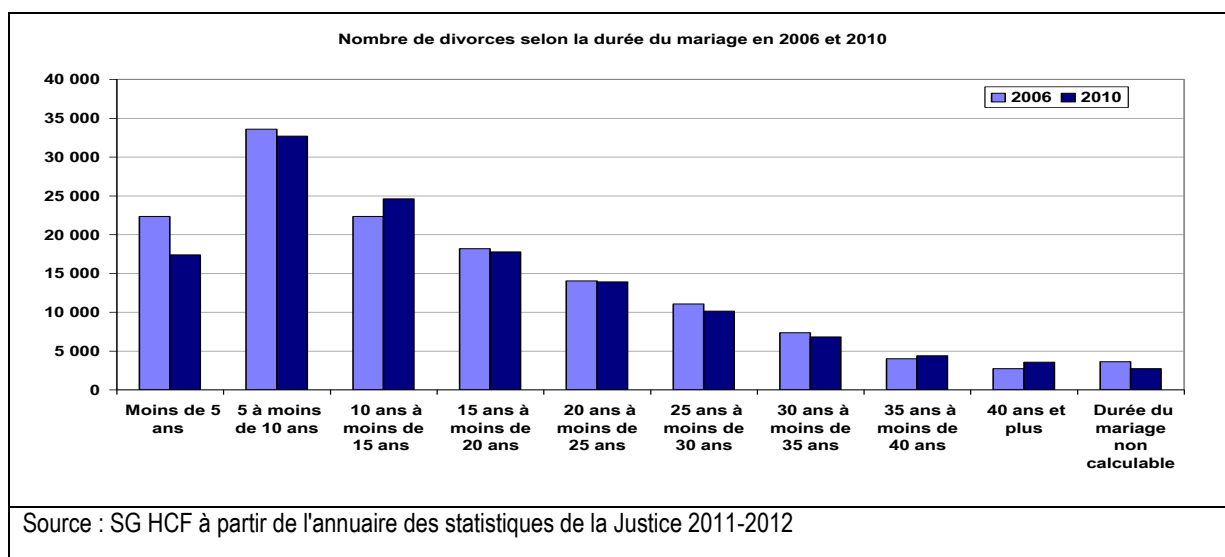
Sources : Ministère de la Justice et Insee.

La progression du divorce est générale en Europe (Annexe 4).

2. Eléments de calendrier

L'âge moyen au divorce est de 45 ans pour l'homme et de 43 ans et demi pour la femme⁴⁹, soit assez peu précocement dans la vie parentale⁵⁰. En moyenne, le divorce intervient après 12,3 années de mariage⁵¹.

La répartition est la suivante en 2010 : 13 % avant 5 ans de mariage, 25 % entre 5 et 10 ans de mariage, 18 % entre 10 et 15 ans de mariage, 24 % entre 15 et 25 ans de mariage et 19 % après 25 ans de mariage^{52 53}.



3. Qui est le demandeur ?

La demande est faite conjointement dans 54% des cas, par la femme dans 35% des cas et par l'homme dans 11% des cas⁵⁴.

L'épouse est l'auteure de la demande dans les trois-quarts des divorces contentieux ; plus investies dans le couple et la vie familiale, les femmes seraient plus exigeantes et plus souvent déçues du niveau d'engagement de leur mari ou concubin⁵⁵.

⁴⁹ Prioux France et Barbieri Magali (2012), « L'évolution démographique récente en France », *Population-F*, 67(4), 2012.

⁵⁰ L'âge moyen des mères à la naissance est autour de 30 ans (28 ans pour le premier enfant) pour les femmes et de 33 ans pour les hommes.

Emma Davie (2012), « Un premier enfant à 28 ans », *Insee Première*, n°1419, octobre 2012.

Vanessa Bellamy et Catherine Beaumel (2014), « Bilan démographique 2013 – Trois mariages pour deux Pacs », *Insee Première*, n°1482, janvier 2014.

⁵¹ La durée de vie en couple pouvant être supérieure, si la mise en couple (sous forme de Pacs ou d'union libre) est antérieure au mariage.

⁵² Ministère de la Justice - Annuaire de la Justice 2011-2012.

⁵³ Et 2% de durées non précisées.

⁵⁴ Calculs du SG HCF : 54% de divorce par consentement mutuel, 46% de divorce contentieux avec l'épouse demandant le divorce dans 76% des cas ($76\% * 46\% = 35\%$) ; le solde (11%) sont des divorces demandés par les hommes.

⁵⁵ De Singly François (2011), *Séparée : vivre l'expérience de la rupture*, Armand Colin.

4. Environ 115 000 enfants concernés en 2012

a) 52% des divorces prononcés en 2012 impliquent au moins un enfant mineur

115 600 enfants mineurs ont été concernés par le divorce de leurs parents en 2012⁵⁶, soit une moyenne de 1,7 enfants mineurs par divorce en présence d'enfants (66 900 en 2012).

Divorces prononcés en 2012 et % de divorces avec enfants mineurs selon le cas de divorce					
Cas de divorce	Divorces prononcés		dont : avec enfants mineurs		% avec enfants mineurs
	Nbre	%	Nbre	%	
TOTAL	128 403	100,0	66 799	100,0	52,0
Divorce par consentement mutuel	69 848	54,4	34 156	51,1	48,9
Divorce accepté	31 403	24,5	19 272	28,9	61,4
Divorce pour altération définitive du lien conjugal	15 661	12,2	7 402	11,1	47,3
Divorce pour faute	10 762	8,4	5 843	8,7	54,3
Conversion de séparation de corps en divorce	728	0,6	126	0,2	17,3

Source : répertoire général civil, Ministère de la Justice

b) Répartition des divorces prononcés en fonction du nombre d'enfants mineurs

En 2012, les divorces avec enfants mineurs se répartissent de la façon suivante : 45% avec un seul enfant mineur, 41% avec deux enfants et 14% avec trois enfants ou plus. Les enfants concernés par le divorce sont donc uniques pour 26% des enfants, deux dans 47% des cas et trois ou plus pour les 27% d'enfants restant.

c) L'âge des enfants au moment du divorce

Un peu moins d'un quart des enfants (23%) touchés par le divorce de leurs parents ont moins de six ans au moment du divorce, sachant que si la procédure est longue, ce qui peut être le cas de certains divorces contentieux, l'enfant était nettement plus jeune au moment de la séparation. L'âge moyen (et l'âge médian) des enfants au prononcé du divorce est autour de 9 ans.

Tableau - Répartition des enfants par âge au moment du prononcé du divorce de leurs parents (Données de flux 2007)

Age enfant	Taux	Part des enfants de la classe d'âge
0 à 2 ans révolus	6%	0,3%
3 à 5 ans révolus	18%	1,0%
6 à 8 ans révolus	21%	1,2%
9 à 11 ans révolus	20%	1,2%
12 à 14 ans révolus	18%	1,1%
15 à 17 ans révolus	17%	1,0%
Total	100%	1,0%

Source : Echantillon de 33 620 enfants – Enquête réalisée par Chaussebourg Laure, Carrasco Valérie, Lermenier Aurélie (2009) – « Le divorce » - Ministère de la Justice. – *Calculs SG HCF pour la 3^{ème} colonne*

Note de lecture : 6% des enfants ont entre moins de 3 ans au moment du prononcé du divorce de leurs parents en 2007. Ces enfants dont les parents divorcent en 2007 représentent 0,3% de l'ensemble des enfants de moins de 3 ans.

⁵⁶ Le chiffre de 133 000 enfants cité au I. correspond à l'année 2010.

d) Les divorces sont plus fréquemment contentieux en présence d'enfants mineurs

En 2007, 50 % des divorces avec enfants mineurs sont contentieux, contre 41% pour les divorces sans enfant mineur⁵⁷.

C. LES RUPTURES DE PACS

D'après les derniers chiffres du Ministère de la Justice, le nombre de dissolutions de Pacs a été de 48 642 en 2012^{58 59}.

Les ruptures d'un commun accord entre les partenaires sont toujours majoritaires : 57 % en 2012. Celles issues d'une demande unilatérale de l'un d'entre eux restent marginales (3%). Une part importante des dissolutions de Pacs sont des conversions en mariage (39 % en 2012) et ne correspondent donc pas à une rupture d'union (sauf dans le cas probablement résiduel d'un mariage avec une autre personne que le partenaire de Pacs).

Tableau - Evolution des Pacs conclus et dissous entre 2000 et 2012⁶⁰

	2000	2005	2009	2010	2011	2012
Déclarations de Pacs	22 276	60 473	174 584	205 561	151 908	160 325
homme-homme	-	-	4 894	5 208	4 139	3 740 (2,3%)
femme-femme	-	-	3 542	3 937	3 332	3 206 (2,0%)
homme-femme	-	-	166 148	196 416	144 437	153 379
Dissolutions de Pacs	624	8 690	27 022	35 627	42 283	48 642 (100%)
commun accord des partenaires	447	7 283	16 283	20 817	24 113	27 730 (57%)
demande unilatérale de l'un des	14	435	914	1 153	1 294	1 471 (3%)
mariage	88	841	9 503	13 263	16 449	18 965 (39%)
décès	39	98	294	366	416	445 (0,9%)
autre cas et non renseigné	36	33	28	28	11	31 (0,1%)

Source : Ministère de la Justice - SG SDSE - exploitation statistique du RGC et fichier des notaires

Note 1 : en 2012, la durée moyenne des Pacs dissous est de 36,8 mois.

Note 2 : dans les premières années après son introduction, les dissolutions de Pacs par mariage étaient sous-estimées car pas toujours enregistrées. Ce n'est plus le cas depuis qu'il est obligatoire de faire mention du Pacs, avec la date et le lieu d'enregistrement, sur les actes de naissances (2008)⁶¹.

⁵⁷ Chaussebourg Laure, Carrasco Valérie, Lermenier Aurélie (2009), « *Le divorce* », Ministère de la Justice.

⁵⁸ Ces chiffres intègrent les données des notaires qui sont aussi habilités à recueillir les signatures et les dissolutions de Pacs depuis 2011 (loi du 28 mars 2011). En 2012, 11% des Pacs conclus et moins de 1% des Pacs dissous l'ont été auprès d'un notaire.

⁵⁹ Il n'est pas pertinent à ce stade de rapporter le nombre de dissolutions de Pacs au « stock » de Pacs car ce dernier n'est pas encore constitué, la création du Pacs étant encore récente.

⁶⁰ Le nombre de Pacs conclus a baissé en 2011 pour la première fois depuis sa création, après avoir atteint un niveau record en 2010. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2011, les partenaires doivent choisir entre deux déclarations de revenus séparées ou une déclaration commune, pour l'ensemble de l'année du Pacs, au lieu de faire trois déclarations. Se pacser en milieu d'année ne permet plus de bénéficier d'un « avantage » fiscal. Aussi les pics saisonniers observés jusque-là en juin-juillet ont-ils disparu à compter de 2011, au profit d'un plus grand nombre de Pacs conclus en fin d'année.

⁶¹ Emma Davie (2011), « Estimation du nombre des individus pacés en France métropolitaine », *Document de travail*, n°F1105, INSEE.

Les Français se pacsent (couples de sexes différents) et se marient à peu près au même âge⁶². En revanche, si les hommes sont en moyenne plus âgés que leur conjointe quelle que soit la forme d'union, la différence d'âge entre conjoints est plus élevée pour les couples mariés que pour les couples pacsés⁶³.

Les dernières données disponibles sur le taux de dissolution des Pacs en fonction de leur année de conclusion portent sur l'année 2005. Ce taux de dissolution du Pacs est en baisse, mais reste supérieur au taux de divortialité : 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 mariages⁶⁴. 62% des personnes qui rompent un Pacs en 2012 ont moins de 35 ans, sans que l'on puisse isoler les conversions en mariage (*tableau*).

Nombre de personnes rompant en Pacs, par tranche d'âge, en 2012					
	Hommes	Femmes	Total	en %	
18-24 ans	1 922	4 305	6 227	6%	
25-29 ans	12 176	15 602	27 778	29%	
30-34 ans	13 698	12 475	26 173	27%	
35-44 ans	13 399	10 505	23 904	25%	
45-54 ans	5 084	3 821	8 905	9%	
55 ans ou plus	2 550	1 747	4 297	4%	
Ensemble	48 829	48 455	97 284	100%	

Source : Ministère de la Justice
48 642 dissolutions de Pacs en 2012

Les données du Ministère de la Justice ne permettent pas de savoir combien d'enfants sont concernés par les conclusions et dissolutions de Pacs entre leurs parents. Et il n'est pas possible de savoir si en cas de rupture de Pacs (hors conversion en mariage) une requête concernant les modalités d'exercice de l'autorité parentale ou la fixation d'une CEEE est déposée.

⁶² L'âge moyen au pacs en 2009-2010, pour les couples de sexes différents, est de 32,2 ans pour les femmes et 34,8 ans pour les hommes. L'âge moyen au mariage est très proche : les femmes se sont mariées en 2009 à 32,6 ans et les hommes à 35 ans. Les personnes de même sexe qui concluent un Pacs sont plus âgées : 38,2 ans pour les femmes et 39,2 ans pour les hommes.

⁶³ Mazuy Magali, Prioux France, Barbieri Magali (2011), « L'évolution démographique récente en France : Quelques différences entre les départements d'outre-mer et la France métropolitaine », *Population*, 66 (3-4), p. 503-535.

Büsch Faustine, Timbart Faustine (2014), « Le profil des pacsés », *Infostat Justice*, n°126, Ministère de la Justice, février 2014.

⁶⁴ Carrasco Valérie (2007), « Le pacte civil de solidarité : une forme d'union qui se banalise », *Infostat Justice*, n°97, Ministère de la Justice, octobre 2007.

D. LES RUPTURES DE CONCUBINAGE

1. Nombre de ruptures

a) D'après les calculs du SG du HCF⁶⁵, il y aurait eu 93 000 séparations hors divorces avec enfants mineurs (dissolutions de Pacs et fins de concubinage, hors conversion en Pacs ou en mariage) en 2010 qui auraient concerné un peu moins de 200 000 enfants mineurs (cf. *supra*)

b) Le taux de rupture est plus élevé en cas de concubinage qu'en cas de mariage.

Selon l'Ined, parmi les premières unions commencées en 1980, le taux de rupture pour les unions hors mariage avant cinq ans est de 11% contre 5% pour les couples mariés. Avant dix ans, ces taux sont respectivement de 22% et 12%⁶⁶. Ces différences sont imputables au plus jeune âge des couples vivant en concubinage, forme d'union qui précède de plus en plus souvent le mariage ou la conclusion d'un Pacs. Il est aussi possible que les personnes qui décident de se marier aient une vision différente de la possibilité d'une séparation par rapport à celles qui ont décidé de ne pas se marier. Une étude de l'INSEE va dans le même sens et montre que le mariage favorise la stabilité de l'union⁶⁷.

c) L'âge des enfants mineurs au moment de la séparation des parents

D'après l'enquête Famille et logements 2011, l'âge moyen des enfants mineurs au moment de la séparation de leurs parents se situe autour de 8 ans (*tableau*). Comme l'âge moyen des enfants mineurs au moment du prononcé du divorce est autour de 9-10 ans, on en déduit que les enfants de parents non mariés sont un peu plus jeunes, environ 7 ans en moyenne. Cela conduit à estimer que les décisions prises au moment de la séparation ou du divorce concernant l'organisation de la vie post-rupture des enfants (résidence, pension alimentaire) ont en moyenne globalement une durée de vie d'au moins dix ans, voire quelques années de plus jusqu'à l'autonomie financière du jeune majeur (notamment s'il poursuit des études).

2. Ces ruptures donnent-elles lieu à la saisine du juge ?

Comme il n'est pas possible de distinguer dans les chiffres de saisines judiciaires des parents non mariés publiés annuellement par le Ministère de la Justice entre les premières saisines et les demandes de révisions (cf 3^{ème} partie-II.B.1.), il faut s'appuyer sur une étude spécifique menée en 2012 pour évaluer dans quelle mesure les couples non mariés qui se séparent passent devant le juge.

L'échantillon constitué pour mener cette étude inclut toutes les décisions relatives aux décisions statuant sur la résidence des enfants rendues entre le 5 et le 12 juin 2012. Ces décisions se répartissent entre 52% de procédures de divorce (65 696 divorces si on extrapole sur une année) et 48% de premières saisines de parents non mariés (61 251 affaires

⁶⁵ A partir de l'exploitation par l'INSEE de l'enquête Familles et logement de 2011.

⁶⁶ Estimations de l'INED citées dans Jean Leonetti, (2009), *Intérêt de l'enfant, autorité parentale et droit des tiers*, Rapport pour le Premier Ministre, La Documentation Française.

⁶⁷ Mélanie Vanderschelden (2006), « Les ruptures d'unions : plus fréquentes, mais pas plus précoces », *Insee Première*, n°1107, novembre 2006.

concernant des parents non mariés traitant de la résidence du ou des enfants post-séparation)⁶⁸.

On peut grossièrement rapporter ces 61 000 premières saisines de parents non mariés aux 93 000 ruptures hors divorces. Les parents non mariés (avec enfants) qui se séparent ont donc moins recours au juge au sujet de la fixation de la résidence de l'enfant que les parents qui divorcent. Cela relativise l'analyse selon laquelle les séparations sans saisine du JAF seraient peu fréquentes lorsque les couples ont des enfants, dans la mesure où ils seraient incités par différentes administrations à faire homologuer par un juge l'accord auquel ils sont parvenus, en matière de partage de la résidence de l'enfant notamment.

E. MATERNITE CELIBATAIRE

Environ 160 000 mères de familles vivent seules avec des enfants mineurs sans avoir vécu en couple avec le père de leurs enfants, soit 10% des parents isolés avec des enfants mineurs⁶⁹.

Pour nombre d'entre elles ces enfants ne sont pas reconnus.

Même si certaines de ces mères ont assumé le choix de la maternité célibataire et maîtrisent cette situation, dans la majorité des cas il s'agit de situations subies par des mères qui ont de grandes difficultés dans l'organisation de leur vie.

F. LE DECES D'UN DES MEMBRES DU COUPLE

On s'intéresse ici aux décès du conjoint ou compagnon, quel que soit le type d'union (mariage, Pacs ou concubins), et donc au veuvage dans un sens large⁷⁰.

1. Le décès « précoce », avant les 55 ans du conjoint survivant

Ces décès « précoces » suscitent une attention particulière pour au moins trois raisons :

- dans le régime général, le conjoint survivant doit attendre 55 ans pour percevoir la pension de réversion ;
- certaines prestations sociales sont réservées aux veuves et veufs ayant été mariés, ce qui exclut de fait une partie des veuves et veufs dans un sens large ;
- dans la majorité des cas, les veuves ou veufs précoces de moins de 55 ans ont des enfants à charge.

⁶⁸ On peut cependant noter que ce poids des parents non mariés dans les saisines relatives à la résidence des enfants après la rupture conjugale a augmenté entre octobre 2003, où il était de 38%, et juin 2012. Il est cependant possible qu'une partie de cette hausse s'explique par des particularités des mois de juin et octobre en termes de répartition des saisines.

⁶⁹ Exploitation par l'INSEE de l'enquête Famille et logements 2011.

⁷⁰ Au sens strict et juridique, le terme de veuf est réservé aux personnes ayant été mariées avec le conjoint décédé et qui ne se sont pas remariés.

a) Flux annuels

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) estime que, chaque année, environ 24 000 personnes - dont 80% de femmes - deviennent veufs ou veuves (au sens strict) avant l'âge de 55 ans et environ 36 000 au sens large⁷¹. Ainsi environ les deux tiers de ce flux annuel concerneraient des couples mariés et un tiers des couples non mariés.

b) Nombre et caractéristiques de personnes qui ont été concernés par le décès d'un conjoint ou concubin (en stock)

Selon la dernière étude de la DREES sur le veuvage précoce réalisée en 2012⁷², le nombre de personnes, interrogées en 2005, ayant perdu un mari ou un concubin avant 55 ans (quelle que soit leur situation familiale actuelle) s'élève à 470 000 en métropole.

Environ 42% de ces « veufs et veuves précoces » ne sont pas considérés comme tel(le)s par l'état civil :

- 13% se sont remariés depuis le décès ;
- 29% vivaient en union libre avec le conjoint décédé.

Le veuvage précoce survient en moyenne à 41 ans et touche trois fois plus souvent les femmes que les hommes. Cet écart s'explique en partie par la surmortalité des hommes et en partie par la différence d'âge entre hommes et femmes au sein des couples.

Ces « veuves et veufs précoces » ont très souvent eu un enfant avec le conjoint décédé, dans près de deux-tiers de cas.

Au moment de l'enquête, 25% vivent à nouveau en couple et 35 % sont en situation de famille monoparentale.

Près de la moitié des « veuves précoces » sont des employées (les couples les plus fréquents sont composés d'une femme employée et d'un homme ouvrier, catégorie touchée par la surmortalité masculine). Les revenus d'activité des « veufs précoces » sont inférieurs à la moyenne des personnes de moins de 55 ans.

2. Le nombre d'enfants orphelins (données de stock)

D'après l'INSEE, en 2010, on comptait 90 000 veuves ou veufs élevant seuls leurs enfants mineurs soit 142 000 enfants mineurs⁷³.

L'Ined estime au 1^{er} janvier 2008⁷⁴ à environ 270 000 orphelins de père et/ou de mère de moins de 20 ans vivant 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.

⁷¹ Conseil d'Orientation des Retraites (2012) – *L'assurance veuvage et la prise en charge du veuvage précoce* – Séance du 27 juin 2012.

⁷² Volhuer (2012) "Le veuvage précoce : un bouleversement conjugal, familial et matériel" – DREES - *Etudes et résultats*, n°806, juillet 2012. Cette étude a été réalisée à partir de la vague 2005 de l'enquête ERFI « Etude des Relations Familiales et Intergénérationnelles » (Ined-Insee).

⁷³ Calculs de l'INSEE à partir de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux 2010, sur le champ de la France métropolitaine.

⁷⁴ Cette estimation est effectuée à partir de l'enquête ERCV (enquête sur les revenus et les conditions de vie) 2004, actualisée en 2008.

"Si la perte d'un ou des deux parents reste très marginale dans la prime enfance (0,5 % des enfants de moins de 5 ans), elle devient plus fréquente avec l'âge : un enfant sur trente est orphelin entre 10 et 14 ans, plus d'un sur vingt entre 15 et 19 ans" (2003, Monnier et Pennec⁷⁵).

Perdre un parent dans son enfance « concerne davantage les enfants d'origine sociale modeste) et issus d'une fratrie nombreuse » (2008, Blanpain⁷⁶): Il y a presque 10% d'orphelins de père parmi les enfants d'ouvriers contre 5,1% parmi les enfants de cadres.

G. LES RUPTURES CONJUGALES : A L'ORIGINE D'UNE PART IMPORTANTE DES SITUATIONS DE MONOPARENTALITE

1. Le dénombrement des foyers monoparentaux

En 2010, 1,69 millions de familles, une famille sur cinq avec enfant(s) de moins de 18 ans, est en situation de monoparentalité. 85% sont des mères seules (tableau ci-dessous). Cette proportion a presque doublé en 20 ans, passant de 12,4% en 1990 à 21,2% en 2010. La part des familles recomposées (9% en 2011) a aussi augmenté de plus d'un point par rapport à l'estimation de 2006⁷⁷, au détriment des familles « traditionnelles ».

Tableau - Structure des familles avec enfants de moins de 18 ans

Familles avec enfant(s) de moins de 18 ans	2010	
	en milliers	en %
Couples avec enfant(s)	6 257,40	79%
<i>dont : familles recomposées*</i>	720,00	9%
Familles monoparentales	1 686,70	21%
<i>dont : femmes avec enfant(s)</i>	1 436,30	18%
<i>dont : hommes avec enfant(s)</i>	250,4	3%
Total des familles avec enfant(s) de moins de 18 ans	7 944,10	100%

Champ : France, population des ménages, familles avec au moins un enfant de 0 à 17 ans (en âge révolu).

Source : Insee, RP2010 exploitations complémentaires et * enquête Famille et logements 2011

Calcul SG HCF

Dans ces 1,69 millions de familles monoparentales, vivent 2,66 millions d'enfants de moins de 18 ans. Ils représentent 19% de l'ensemble des enfants de moins de 18 ans. Presque un quart de ces enfants en famille monoparentale ont moins de six ans et 76% ont entre 6 et 17 ans (tableau ci-après).

Comme les risques de ruptures d'unions, mais aussi le décès d'un conjoint ou compagnon, croissent au fil des années, la présence d'enfants en bas âge est moins fréquente dans les foyers monoparentaux que dans les autres familles avec enfants.

⁷⁵ Monnier et Pennec (2003), « Trois pour cent des moins de 21 ans sont orphelins en France », *Population et Société*, n°396.

⁷⁶ Blanpain (2008), « Perdre un parent pendant l'enfance : quels effets sur le parcours scolaire, professionnel, familial et sur la santé à l'âge adulte ? », Drees, *Etudes et résultats*, n°668.

⁷⁷ Lapinte (2013), « Un enfant sur dix vit dans une famille recomposée », *Insee première*, n°1470.

Tableau – L'âge des enfants des foyers monoparentaux

Age des enfants	Nombre en milliers	Répartition par âge	Part dans l'ensemble des enfants de la tranche d'âge
0 à 2 ans	279	10%	12%
3 à 5 ans	371	14%	16%
6 à 17 ans	2 011	76%	22%
Total enfants de moins de 18 ans	2 661	100%	19%

Champ : France, population des ménages, familles monoparentales avec au moins un enfant de 0 à 17 ans (en âge révolu).

Source : HCF à partir des données INSEE – RP 2010 – exploitations complémentaires

Familles monoparentales et foyers monoparentaux

Comme dans les précédents travaux du HCF, pour désigner un parent vivant seul avec un ou plusieurs enfants, il serait 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 utilisé dans cette note lorsqu'il est repris d'écrits déjà existants.

2. Ruptures d'unions et monoparentalité

Le statut matrimonial légal des parents de famille monoparentale a considérablement évolué au cours du temps (2003, Algava³⁷). Dans les années 60, les veufs représentaient plus d'un parent de famille monoparentale sur deux, ils ne sont plus qu'environ un sur dix à la fin des années 90.

En 2011, en France métropolitaine, 1,6 millions de personnes majeures sont parents d'une famille monoparentale⁷⁸.

Les dernières données sur les faits générateurs de la constitution de ces familles monoparentales proviennent de l'exploitation par l'INSEE de l'enquête *Famille et logements* de 2011⁷⁹ : dans huit cas sur dix, l'isolement fait suite à un divorce ou une séparation, dans un cas sur dix au décès du conjoint ou compagnon et dans un cas sur dix il s'agit de mères ayant eu des enfants sans avoir vécu en couple.⁸⁰

*Proposition

Développer l'étude de la diversité des familles monoparentales et des faits générateurs de l'isolement, et de la place de la monoparentalité dans les trajectoires individuelles, en fonction notamment des positions sociales.

⁷⁸ Avec au moins un enfant mineur au domicile, enquête Famille et logements 2011, Insee.

⁷⁹ Avec une définition plus restrictive du couple qui s'est défait puisqu'il doit être cohabitant.

⁸⁰ L'enquête Etude de l'histoire familiale de 1999 réalisée par l'INED faisait apparaître la répartition suivante des familles monoparentales, sur un champ un peu différent puisqu'il s'agissait des familles avec au moins un enfant de moins de 25 ans : les trois quarts se sont constituées à la suite d'une séparation, environ 15% à la suite d'une naissance alors que le parent ne vivait pas en couple et 11% à la suite du décès d'un des parents (le plus souvent le père). Cf. Algava (2003) « Les familles monoparentales : des caractéristiques liées à leur histoire matrimoniale », *Drees Etudes et Résultats*, n°218, février.

II. L'ACCOMPAGNEMENT DES RUPTURES CONJUGALES

S'agissant de décisions « lourdes » pour la vie des parents et de leurs enfants, les ruptures peuvent, et même doivent dans certains cas, être accompagnées de l'intervention de professionnels (les uns qui interviennent au soutien des parents – médiateurs, avocats par exemple – les autres qui jugent les contentieux familiaux).

A. LE RECOURS AUX NOTAIRES ET AVOCATS

1. Le recours à l'avocat

a) Pour le divorce

L'avocat joue un double rôle de conseil et de représentation.

Pour les divorces par consentement mutuel, les époux doivent être représentés par un avocat. Celui-ci peut être commun aux deux époux.

Pour les divorces acceptés, les époux doivent être chacun assistés par un avocat.

Pour les autres divorces contentieux, l'époux qui introduit la requête en divorce doit obligatoirement être assisté par un avocat, l'époux défendeur n'étant pas obligé d'être assisté dès la tentative de conciliation. En revanche, dans la phase contentieuse, l'époux défendeur, doit être représenté pour faire valoir ses demandes.

Afin de permettre au justiciable de connaître le montant des frais d'avocat, la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles prévoit pour les procédures de divorce qu'à compter du 1^{er} janvier 2013 une convention d'honoraires devra être établie entre l'avocat et son client.

b) Pour la rupture de Pacs ou de concubinage

En cas de rupture de Pacs, il n'est pas obligatoire de prendre un avocat. Il faut adresser une déclaration conjointe au greffe du Tribunal d'Instance où le Pacs avait été notifié ou faire enregistrer la rupture par un notaire⁸¹. En revanche, si seul l'un des deux partenaires souhaite rompre le Pacs, il doit faire appel aux services d'un huissier de justice pour informer l'autre de la séparation.

Les partenaires pacsés ou concubins procèdent eux-mêmes à la liquidation des droits et obligations résultant pour eux du Pacs. A défaut d'accord, le juge statue sur les conséquences patrimoniales de la rupture, sans préjudice de la réparation du dommage éventuellement subi. Le statut des biens des partenaires d'un Pacs a été modifié par la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités : auparavant existait une présomption

⁸¹ Le Pacs se dissout aussi par le mariage des partenaires ou de l'un d'eux. Si le Pacs est dissous par le mariage de l'un des partenaires, il prend fin à la date du mariage. L'officier de l'état civil compétent (selon le cas, celui qui détient l'acte de naissance du ou des partenaires ou l'acte de mariage) informe le greffier du tribunal d'instance ou le notaire qui a procédé à l'enregistrement du pacte du mariage du ou des deux partenaires. Le greffier ou le notaire compétent enregistre ensuite la dissolution du Pacs et en informe les deux partenaires.

légale simple d'indivision par moitié, pour les biens acquis à titre onéreux après la conclusion du Pacs ; depuis cette loi, les partenaires ont le choix de soumettre les biens qu'ils acquièrent ensemble ou séparément après la conclusion du Pacs au régime de l'indivision par convention qui est alors présumée être une indivision par moitié.

En cas de désaccord, les partenaires pacsés peuvent saisir le juge aux affaires familiales pour statuer sur les questions touchant aux enfants lorsqu'il y en a (résidence, droit de visite, pension alimentaire...). Dans ces situations, les ex-partenaires peuvent avoir recours à un avocat mais sa présence n'est pas obligatoire.

2. Le recours aux notaires

a) Pour le divorce

La loi sur le divorce du 26 mai 2004 favorise les règlements amiables entre époux relatifs aux conséquences de leur divorce et à la liquidation de leurs intérêts patrimoniaux. Quelle que soit le type de procédure de divorce, le recours à un notaire est obligatoire pour liquider le régime matrimonial des époux s'ils possèdent au moins un bien immobilier.

Concernant les divorces hors consentement mutuel le juge à la possibilité de désigner lors de l'audience de conciliation un notaire pour qu'il prépare un projet d'acte liquidatif (voir *encadré ci-dessous*). Ce projet constitue une aide à la décision pour le juge.

Le notaire désigné par le juge cherche à disposer du maximum d'éléments objectifs sur le patrimoine détenu par le couple mais n'a pas pour mission de procéder au partage. Au niveau juridique et administratif, le notaire recherche l'origine de tous les biens, établit le projet d'état liquidatif ; il en donne communication aux ex-époux, qui l'approuvent ou le contestent.

Le partage des biens entre les époux en fonction de leur régime matrimonial

Le régime de la communauté réduite aux acquêts

Il s'agit du régime légal, applicable aux époux qui n'ont pas choisi un autre régime matrimonial par contrat de mariage. A sa dissolution, chacun récupère ses biens propres (il s'agit notamment des biens dont chaque époux était propriétaire avant le mariage, des biens qu'il a pu acquérir à titre gratuit au cours du mariage, par exemple par legs, donation ou succession, ainsi que de biens à fort caractère personnel tels que les créances et pensions incessibles et, sous certaines réserves, les instruments de travail nécessaires à la profession de l'un des époux). Les autres biens, qualifiés de biens communs (qui comprennent pour l'essentiel les biens acquis à titre onéreux par les époux pendant le mariage, seuls ou séparément), font quant à eux l'objet d'un partage par moitié. Il est également tenu compte des créances que les ex-époux peuvent avoir l'un envers l'autre, ainsi que des créances et dettes dites de « récompense » qu'ils peuvent avoir chacun vis-à-vis de la communauté si celle-ci a, au cours du mariage, tiré profit de biens propres à un époux (par exemple lorsque des fonds propres ont servi à acheter un bien qui, acquis pendant le mariage, est donc un bien commun) ou si, inversement, l'un des époux a tiré un profit personnel des biens communs (par exemple en utilisant des fonds communs pour régler une dette personnelle).

Le régime de la communauté universelle

Il s'agit probablement du régime de communauté conventionnelle le plus utilisé. A l'exception des biens qualifiés de biens propres par nature, l'ensemble des biens tant meubles qu'immeubles, présents et à venir, tombent dans la communauté. A la dissolution du régime, cette masse commune est partagée par moitié entre chacun des époux. Ce régime conventionnel est toutefois souvent assorti d'une clause d'attribution intégrale qui permet, en cas de dissolution pour cause de décès, au survivant des époux d'obtenir la totalité des biens tombés en communauté.

Le régime de la séparation de biens

Ce régime conventionnel permet à chaque époux de conserver la propriété de ses biens personnels, c'est-à-dire de ceux dont il était propriétaire au jour du mariage, de ses revenus perçus en cours d'union, et de tous les biens qu'il acquiert, à titre gratuit ou onéreux, de quelque manière que ce soit, pendant le mariage. Il n'existe donc pas de masse commune, mais les époux peuvent décider d'acquérir un bien en indivision ; d'ailleurs à défaut, pour un époux, de prouver sa propriété exclusive sur un bien, celui-ci sera présumé indivis avec son conjoint. A la dissolution, chacun des époux récupère ses biens personnels et les biens indivis sont répartis entre eux selon la règle de répartition qu'ils auront fixée lors de l'acquisition du bien et, en l'absence d'une telle règle, par moitié pour chacun.

Le régime de la participation aux acquêts

C'est un régime hybride qui fonctionne en principe comme une séparation de biens au cours du mariage et qui se liquide, à la dissolution du régime matrimonial, selon des règles communautaires conférant à chaque époux une créance de participation portant sur une somme égale à la moitié de la valeur des acquêts réalisés par l'autre. La participation aux acquêts est particulièrement opportune lorsque l'un des époux exerce une profession à risque (profession libérale, entrepreneur individuel, chef d'entreprise...)

Une publication récente compare les modes de vie en couple entre ceux qui se sont formés entre 1980 et 1992 et les unions formées entre 1998 et 2010 : il apparaît un recul du régime de la communauté de biens réduite aux acquêts, du fait du recul du mariage mais aussi d'un recours accru au régime matrimonial de la séparation de biens⁸².

b) Pour la rupture de Pacs ou de concubinage

Les partenaires de pacs qui se séparent doivent procéder à la liquidation de leur régime patrimonial, c'est-à-dire, c'est-à-dire au partage de leurs biens en appliquant les règles prévues par leur convention de pacs. Faute de convention, s'applique un régime de partage des biens par défaut, qui a changé en 2007. Pour les couples pacsés avant 2007, c'est l'indivision : en cas de rupture, la valeur des biens est répartie à parts égales entre les deux personnes du couple, sauf mention particulière précisée dans l'acte d'achat ou la convention d'indivision. En revanche, pour les couples pacsés à partir de 2007, la séparation des biens a été instaurée (par défaut).

Dans le cas du régime d'indivision, les partenaires du Pacs peuvent rédiger la convention par acte sous-seing privé. Ils peuvent également avoir recours, depuis la loi du 23 juin 2006, à l'acte authentique reçu par un notaire, ou à l'acte d'avocat.

Les concubins en union libre auront nécessairement recours à un notaire pour liquider leurs biens communs immobiliers. Généralement, les biens acquis en commun par les concubins sont réputés indivis et seront partagés selon les règles de l'indivision.

⁸² Nicolas Frémeaux, Marion Leturcq, (2013), « Plus ou moins mariés : l'évolution du mariage et des régimes matrimoniaux en France », *Economie et Statistique*, n°462-163, 2013.

B. LA MEDIATION FAMILIALE

« (...) La médiation familiale, définie comme un « processus de construction ou de reconstruction du lien familial axé sur l'autonomie des personnes concernées par des situations de rupture ou de séparation⁸³ », peut faciliter le règlement amiable du conflit. Les médiations familiales portent très majoritairement sur des divorces ou des séparations (80%)⁸⁴.

1. Principe et fonctionnement de la médiation familiale

La médiation repose sur trois principes déontologiques⁸⁵ : la confidentialité des échanges, la neutralité et l'impartialité du médiateur.

La médiation familiale se déroule en trois étapes (pour plus de détails, voir l'Annexe 7) : un entretien d'information préalable (ou pré-médiation) gratuit, sans engagement de poursuivre la procédure ; des séances de médiation familiale avec les deux parents (chaque séance à une durée moyenne de 1h30 à 2h) ; d'une fin de médiation familiale (la médiation peut être terminée avec ou sans formalisation d'un accord ou bien interrompue avant son achèvement).

Le cas échéant, si les parents parviennent à un accord, le protocole peut être transmis au juge (directement ou par le biais des avocats) pour homologation, afin de lui donner une force exécutoire.

2. Les caractéristiques de la médiation familiale et des familles qui y ont recours

a) Caractéristiques des médiations⁸⁶

Environ 75% des entretiens d'information préalables individuels sont à l'initiative des parents et 25% sur l'injonction d'un juge.

Les médiations familiales portent majoritairement sur des divorces ou des séparations (80%). Les autres cas concernent des conflits sans séparation (9%), des conflits parents/jeunes adultes (4%) des problèmes de relation intergénérationnelle (4%) ou d'autres situations (3%). Une procédure judiciaire est en cours dans la moitié des médiations familiales (52%).

Lors de médiation, les thèmes que les participants souhaitent aborder sont les suivants :

- l'exercice de l'autorité parentale conjointe (86%),
- l'élaboration d'un plan d'accueil (73%),
- les difficultés de communication (72%)
- les questions liées à la vie quotidienne des enfants (47%),
- la répartition des charges financière concernant les enfants (47%) et
- la répartition des charges financières concernant le couple (22%).

⁸³ Conseil national consultatif de la médiation familiale (2001).

⁸⁴ Domingo et Barbosa (2011), La médiation familiale : activités des services, usagers et effet sur la résolution des conflits

⁸⁵ Adoptés par le Conseil National Consultatif de la médiation familiale le 22 avril 2003.

⁸⁶ Ces caractéristiques sont issues de l'étude de Domingo et Barbosa (2011) ainsi que les premiers résultats de l'étude à court terme de la médiation familiale dans le cadre de séparation et divorce présentés le 21 mai 2013 à la Commission d'Action Sociale de la CNAF.

b) Caractéristiques des familles bénéficiaires

En 2012, 33 932 personnes ont bénéficié d'une mesure de médiation familiale.

Les parents reçus à un entretien d'information préalable sont âgés, en moyenne, de 39 ans. Parmi eux, 72 % sont séparés, divorcés ou en cours de séparation alors que 26 % déclarent vivre encore ensemble⁸⁷.

Plus d'un tiers des participants aux mesures de médiation familiale sont face à une séparation récente ou en cours ; ils ont alors en moyenne 10 ans de vie en couple. La résidence de l'enfant est dans 65% chez la mère et 22% de résidence alternée. 44% sont dans une situation de recomposition familiale.

3. Principaux résultats des processus de médiation familiale

a) La poursuite de la médiation suite aux entretiens préalables

A l'issue des entretiens d'information préalable, le taux moyen de poursuite en médiation est de 36%⁸⁸. Il est inférieur à cette moyenne en cas de double convocation (21%). Et il est supérieur à cette moyenne dans les situations suivantes :

- pour les parents dont au moins un des deux est cadre (49%)
- pour les parents ont opté pour une résidence alternée (49%)
- pour les situations de recompositions familiales (44%)
- pour les parents bénéficiant de l'aide juridictionnelle (44%).

b) Issue de la médiation

D'après les médiateurs, en 2012, seules 26% des médiations ne se concluent par aucune avancée, les trois quarts des processus de médiation familiale ont une issue positive :

- 28% aboutissent à un accord écrit
- 29% à un accord oral
- 17% permettent une avancée significative dans l'apaisement du conflit

Les accords⁸⁹ sont plus aisés lorsque la médiation est faite à l'initiative des deux parents, lorsqu'il n'y a pas de procédure judiciaire engagée, lorsque la durée de vie en couple est inférieure à dix ans, lorsque le père vit à nouveau en couple ou lorsque les parents ont opté pour une résidence alternée.

⁸⁷ Domingo et Barbosa (2011), La médiation familiale : activités des services, usagers et effet sur la résolution des conflits

⁸⁸ CNAF (2013) – Etude réalisée sur les effets à court terme de la médiation familiale - Diaporama présenté à la CAS du 21 mai 2013

⁸⁹ CNAF (2013), « Etude réalisée sur les effets à court terme de la médiation familiale », Diaporama présenté à la CAS du 21 mai 2013.

c) Coût d'une médiation

Si on rapporte les dépenses de fonctionnement des services de médiation, soit 20,5 millions d'euros, au nombre de mesures terminées au 31/12/2012, l'estimation de la CNAF⁹⁰ du coût d'une mesure de médiation en 2012 est d'environ 1 360€.

4. L'évolution de la médiation familiale en France

a) Une reconnaissance et une institutionnalisation rapides

Cette pratique, venue d'outre Atlantique à la fin des années 80, au départ informelle, s'est fortement organisée ces deux dernières décennies avec :

- la structuration du secteur associatif et libéral : autour de deux associations nationales, l'Association pour la médiation familiale (APMF) qui regroupe plus de 600 médiateurs familiaux et la Fédération nationale de la médiation et des espaces familiaux (FENAMEF) qui regroupe plus de 300 services de médiations familiales.
- la reconnaissance législative par la loi relative à l'autorité parentale du 4 mars 2002 qui prévoit que le juge aux affaires familiales peut proposer aux parents une mesure de médiation familiale
- la professionnalisation avec une filière de formation qui a permis la création en 2003 d'un diplôme d'Etat de médiateur familial
- l'institutionnalisation du financement⁹¹ : Depuis 2006, les caisses d'Allocations familiales octroient une « prestation de service⁹² » (subvention annuelle) aux services dits « conventionnés⁹³ ». Ces services bénéficient également du soutien financier des ministères de la justice et de la famille et des collectivités territoriales. Au total, leur financement repose à 95% sur des subventions publiques⁹⁴.

⁹⁰ A partir des données de gestion Sias et du questionnaire annuel d'activité des services de médiation familiale

⁹¹ En parallèle a été mis en place, un protocole national de développement de la médiation familiale associant le ministère de la famille, le ministère de la justice, la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (Ccmsa) et la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), plusieurs fois renouvelé depuis, est décliné en protocoles départementaux. Les protocoles départementaux ont donné lieu à la création de comités départementaux de coordination, pilotés par les Caf, avec pour mission de recenser les besoins des familles, de structurer l'offre, d'organiser les financements entre co-financeurs grâce à une instruction concertée pour éviter les saupoudrages, et d'assurer un suivi du dispositif. Ces comités ont par la suite été rattachés à la gouvernance locale du soutien à la parentalité mise en place par la circulaire du 7 février 2012.

⁹² La prestation de service finance des postes de médiateurs familiaux, à hauteur de 66 % d'une fonction définie, et dans la limite d'un plafond déterminé annuellement par la Cnaf.

⁹³ Les services de médiation familiale éligibles au conventionnement et au financement partenarial doivent répondre aux catégories de critères nationaux relatifs aux caractéristiques du service, à la qualification des médiateurs familiaux et à la nature de l'activité.

⁹⁴ 55% des financements sont apportés par les organismes de sécurité sociale (51% par les caisses d'Allocations familiales), 21% par l'Etat (11% par les services déconcentrés du ministère de la famille, 6% par les crédits délégués par le ministère de la justice auprès des cours d'appel et 2% par l'aide juridictionnelle) et 15% par les collectivités territoriales (10% par les départements). Les participations familiales représentent 5% des ressources totales des services.

b) La montée en charge du dispositif de médiation familiale

Les services de médiation familiale sont gérés à 90% par des associations, par des Caf (8%) et par des collectivités territoriales (2%)⁹⁵. A partir de 2009, un questionnaire d'activité⁹⁶ des associations et services de médiation familiale conventionnés permet de suivre les principaux résultats de l'activité (tableau en Annexe 8).

b1) Une offre de service en croissance

Le nombre de postes de médiateurs familiaux employés dans les services conventionnés en équivalent temps plein (ETP) est passé de 260 en 2009 à 363,7 en 2012 répartis entre 612 médiateurs familiaux, soit une augmentation de 40%. En revanche, il n'existe pas de recensement précis des médiateurs qui exercent en libéral⁹⁷.

Cette offre est inégalement répartie sur le territoire. En 2012 plus de 60% des CAF ont moins de deux médiateurs en ETP financés alors que environ 5% CAF bénéficient de huit à douze ETP (voir Annexe 9). Si on compare la répartition des médiateurs en ETP à la carte géographique des divorces par département (Annexe 3), on observe une relative inadéquation entre le nombre de médiateurs en ETP et le taux de divorce. C'est notamment, le cas pour le sud-est de la France où le taux de divorce est particulièrement élevé⁹⁸.

b2) Cette forte augmentation de médiateurs ne s'est pas accompagnée d'une croissance aussi forte du nombre de mesure de médiations

Le nombre de mesure de médiations familiales (terminées ou en cours) n'a augmenté que de 14%⁹⁹.

Le nombre de séance par mesure de médiation a dans le même temps baissé de 11%.

Ce qui a fortement augmenté, c'est le nombre total des entretiens d'informations à destination du public (+45%).

⁹⁵ CNAF (2012), Note de la Commission d'Action Sociale du 18 septembre 2012, « La politique de soutien à la parentalité de la branche famille. Bilan et perspectives »

⁹⁶ Il a été élaboré conjointement par les financeurs (Caisse nationale des Allocations familiales, Caisse centrale de mutualité sociale agricole, direction générale de l'action sociale, ministère de la Justice) et par les deux associations nationales membres du comité national de suivi (Fédération nationale de la médiation familiale – Fenamef, Association pour la médiation familiale - Apmf)

⁹⁷ Selon, l'APMF le secteur libéral se développe ces dernières années : ils estiment qu'environ 10% de leurs adhérents sont des médiateurs libéraux alors qu'ils n'étaient que 3% à la fin des années 2010.

⁹⁸ Par exemple dans les Pyrénées Orientales le taux de divorce est de presque 16% alors qu'il n'y a que 1 à 2 médiateurs en ETP.

⁹⁹ Une mesure de médiation peut être terminée avec ou sans formalisation d'un accord ou interrompue avant son achèvement. En 2012, 15 738 médiations familiales ont été terminées contre 13 443 en 2009 soit une augmentation de 17%.

5. Le faible recours à la de médiation familiale

a) Un faible recours à la médiation familiale

Il semble que le niveau de développement de la médiation familiale en France soit moindre que dans d'autres pays comme la Norvège, le Canada (notamment au Québec), ou les Etats Unis (notamment en Floride). Pour plus de détails, on peut se référer à l'annexe 10: La médiation familiale - Historique et exemples étrangers.

La CNAF produit un indicateur global rapportant le nombre de médiations familiales terminées (soit 15 738 mesures en 2012) à l'ensemble des affaires traitées par les Juges des Affaires Familiale, soit 353 641 en 2012). Le taux ainsi calculé est de 4,45%¹⁰⁰.

Mais cet indicateur devrait être redressé. Comme l'essentiel des mesures concerne des ménages ayant des enfants à charge, on devrait rapporter le nombre des mesures au nombre des affaires concernant ces ménages. Le taux ainsi redressé serait de l'ordre de 9%¹⁰¹.

Même redressé, ce taux reste faible.

b) Quelques explications du non recours

Une étude financée par la CNAF a analysé les freins au développement de cette pratique. L'étude¹⁰² s'appuie sur une trentaine d'entretiens en face-à-face auprès de parents séparés. Elle repose sur la comparaison de trois modes de résolution du conflit : le recours à la médiation familiale, le recours à la justice et le recours à aucun mode institutionnel.

Trois résultats principaux sont à mettre en exergue :

- la mauvaise connaissance du dispositif comme facteur de non recours : elle est liée d'une part à une mauvaise information et/ou une mauvaise orientation des personnes et d'autre part à des amalgames récurrents entre la médiation familiale et la thérapie de couple.
- la nature des besoins au moment de la séparation oriente fortement le choix du mode de résolution. Les besoins de « légalité », d'« autorité », et de « rapidité » conduisent les personnes vers le système judiciaire alors que les besoins d'« échanges » et de « dialogues » renvoient davantage à la médiation familiale.
- la place dévolue aux enfants et le degré de cohésion parentale apparaissent comme des déterminants influant le choix du mode de résolution du conflit.

La médiation familiale peut répondre à une demande sociale pour pacifier les conflits autour de la séparation et favoriser la coparentalité. Les parents sont les acteurs et trouvent ensemble des solutions avec l'aide du médiateur pour construire une nouvelle coparentalité après la

¹⁰⁰ Le numérateur est donc le nombre total de mesures terminées entre le 1er janvier et le 31 décembre 2012 soit 15 738 (source : questionnaire d'activité médiation familiale, Cnaf, Dser) et le dénominateur est le nombre total d'affaires nouvelles soumises aux JAF relatives aux divorces et de procédures liées à l'autorité parentale pour les couples non mariés soit 353 641 en 2012 (source : ministère de la justice).

¹⁰¹ En 2010, environ 48% des nouvelles affaires soumises aux juges des affaires familiales concernaient « l'Autorité parentale et droit de visite », des « contentieux financier autour de la CEEÉ » (ministère de la justice). Si on applique ce taux aux 353 641 nouvelles affaires soumises au JAF en 2012, le nombre de nouvelles affaires avec des questions autour des enfants et de la coparentalité seraient de l'ordre de 170 000.

¹⁰² L'étude a été conduite par le cabinet ARISTAT, recruté dans le cadre d'un appel d'offre de la CNAF. Elle s'est déroulée entre septembre 2012 et mars 2013. Elle a été menée sur les territoires de la Caf de Paris et de Marseille. La population interrogée a été extraite des fichiers Caf, à partir de trois critères de sélection : la déclaration d'une séparation, la demande du partage des allocations familiales et la demande de l'allocation de soutien familial.

séparation. Dans ce cas, il est important de donner accès aux parents à la médiation avec notamment des entretiens d'information systématique et permettre ainsi une certaine « dé-judiciarisation » des conflits. Cela demande des moyens très importants pour développer une offre territoriale diversifiée et mieux structurée pour réduire les inégalités d'accès pour les parents.

Cependant, la demande sociale peut aussi se porter vers des besoins de « légalité », d'« autorité » alors il faut aussi privilégier le système judiciaire en augmentant notamment le nombre de JAF pour répondre plus rapidement à cette demande et éviter que les conflits s'installent et s'amplifient dans le temps. En France il y a environ 420 JAF (en équivalent temps plein).

***Proposition**

Affiner l'indicateur de recours à la médiation familiale en rapportant le nombre de mesures terminées ou en cours sur l'année au nombre de séparations avec enfants mineurs sur une année qui sont soumises au JAF.

***Proposition**

Etudier les causes de non-recours à la médiation familiale : faible demande sociale, manque d'information ou déficit d'offre sur le territoire ?

6. Les actions entreprises pour augmenter le recours à la médiation familiale

a) Les actions d'informations et de sensibilisation menées par la Cnaf

Dès 2009, la CNAF invitait les Caf à :

- sensibiliser leurs agents d'accueil et techniciens conseils aux champs d'intervention de la médiation familiale pour informer les familles le plus en amont possible et notamment pour les allocataires déclarant un impayé de pension alimentaire de moins de deux mois¹⁰³ ;
- mettre en place des actions d'information en direction des allocataires lors des déclarations de changement de certaines situations familiales¹⁰⁴.
- mettre en place des actions de sensibilisation à destination des professionnels du champ social, juridique, sanitaire ou éducatif sur l'intérêt de la médiation familiale¹⁰⁵

En 2011, la CNAF précisait aux Caf qu'elles avaient « également la possibilité d'informer systématiquement les familles à partir des faits générateurs, en complémentarité ou non d'une offre de travail social »¹⁰⁶. Plus de la moitié des Caf informent systématiquement les familles allocataires qui déclarent une séparation ou un divorce ou qui ouvrent un droit à l'allocation de soutien familial (ASF)¹⁰⁷.

¹⁰³CNAF (2009) Lettre circulaire n° 2009-194 du 25 novembre 2009 relative à la mission 2 de la Cog 2009-2012.

¹⁰⁴Allocataires signalant leur séparation ; allocataires déclarant une résidence alternée d'un ou plusieurs de leurs enfants et en situation de désaccord avec l'autre parent sur le droit aux prestations (formulaire signé par un seul parent) ; allocataires demandant l'allocation de soutien familial ; allocataires débiteurs de pension alimentaire ; allocataires bénéficiaires du revenu de solidarité active pour personne isolée.

¹⁰⁵ CNAF - Lettre circulaire n° 2009-194 du 25 novembre 2009.

¹⁰⁶ Lettre circulaire 2011 - 073.

¹⁰⁷ CNAF (2012), Note de la Commission d'Action Sociale du 18 septembre 2012, « La politique de soutien à la parentalité de la branche famille. Bilan et perspectives »

b) La prise en compte de la médiation familiale pour le droit à l'ASF et au RSA

Depuis 2007¹⁰⁸, le processus de médiation familiale lorsqu'il englobe le volet obligation alimentaire, est considéré comme un engagement de procédure en fixation ou recouvrement de pension alimentaire.

En termes de prestations, cela permet :

- dans le cadre de l'ASFnr (« ASF non recouvrable ») : de poursuivre le droit au-delà des quatre mois automatiques ;
- dans le cadre de l'ASFr (« ASF recouvrable ») : d'inscrire la médiation familiale dans la phase amiable du recouvrement des pensions alimentaires ;
- dans le cadre du RSA : de considérer que l'obligation d'engager une procédure pour faire fixer ses droits à créance d'aliments vis-à-vis des enfants (pension alimentaire) est remplie et donc de verser le RSA sans sanction ASF.

En 2011, plusieurs prolongements ont été mis en place pour donner encore plus de place aux accords issus des processus de médiation familiale (cf. encadré). Malgré ces dispositions favorisant le processus de médiation familiale, il semble que peu allocataires du RSA et l'ASF se saisissent de cette possibilité. Ainsi sur deux cohortes d'entrants en ASF en octobre 2011 analysée par la CAF de Paris et de Nice aucun accord de médiation familiale n'était présent dans les procédures de recouvrement.

Favoriser le processus de médiation familiale avec le volet obligation alimentaire pour le droit aux prestations

A partir de 2011¹⁰⁹, deux nouvelles dispositions favorisent cette prise en compte :

- l'engagement d'une médiation vaut engagement d'une procédure en fixation ou recouvrement de pension tant que dure la médiation¹¹⁰ ;
- les accords relatifs à l'obligation alimentaire issus d'une médiation familiale peuvent être pris en compte sans attendre l'homologation dans la gestion des droits ASF et RSA¹¹¹.

Cependant, pour obtenir force exécutoire, les accords amiables issus d'un processus de médiation familiale doivent être homologués par le JAF. En cas de défaillance, seul un titre exécutoire, sous réserve d'avoir été régulièrement signifié, permet la mise en œuvre de voies d'exécution.

c) Les expérimentations lancées par le Ministère de la Justice

Le ministère de la justice cherche à favoriser la médiation familiale qui peut permet aux parents de renouer un dialogue et de trouver des solutions pérennes pour résoudre leur conflit

¹⁰⁸ Lettre circulaire de la Cnaf n° 2007-093 du 4 juillet 2007 relative à l'allocation de parent isolé

¹⁰⁹ Avec la lettre circulaire de la Cnaf n°2011-073

¹¹⁰ Pour que la Caf puisse tirer les conséquences de cet engagement, les parents doivent le lui déclarer. Pour ce faire, ils doivent remplir et signer conjointement la déclaration « d'état d'avancement de la médiation familiale », joindre un justificatif daté du service de médiation familiale et envoyer ces documents à la Caf. Cette déclaration permet aux parents de justifier, a minima, de leur participation à l'entretien d'information, puis, dans un deuxième temps, de leur engagement en médiation familiale.

¹¹¹ Lettre circulaire de la Cnaf n°2011-073 « Dans la gestion des droits à l'Asf et au Rsa, vous devez prendre en compte les accords écrits relatifs à l'obligation alimentaire issus d'un processus de médiation familiale, sans attendre leur homologation par le Jaf. Les compétences du médiateur familial, attestées par un diplôme d'État, garantissent en effet un accord respectueux des capacités contributives des parents ainsi que de l'intérêt de l'enfant »

alors que le juge ne peut que trancher un litige. Ainsi, deux expérimentations lancées par le ministère de la justice visent à privilégier le traitement amiable des conflits en s'appuyant sur la médiation familiale à partir de deux dispositions distinctes :

*c1) la première*¹¹² permet d'enjoindre aux parties de participer à un entretien d'information sur la médiation familiale préalablement à l'audience devant le juge aux affaires familiales (Jaf). Ce dispositif est dénommé la « double convocation »

*c2) la seconde*¹¹³ prévoit qu'une tentative de médiation familiale doit être réalisée préalablement à toute deuxième saisine d'un JAF pour des questions liées à l'autorité parentale ou à la fixation d'une pension alimentaire.

L'obligation d'une tentative de médiation familiale est levée si la demande émane des deux parents pour solliciter l'homologation d'une convention, si elle risque de porter atteinte au droit des intéressés d'avoir accès au juge dans un délai raisonnable ou si un motif légitime est avancé (article 15 de la loi du 13 décembre 2011 – Voir Annexe 12).

Les tribunaux d'Arras et de Bordeaux ont été désignés, par arrêtés du 31 mai 2013, pour mettre en œuvre ces expérimentations qui sont prévues pour trois ans. Finalement, ces expérimentations consistent à systématiser l'obligation d'entretien d'information auprès de médiateurs familiaux mais évidemment les parties choisissent de s'engager ou non dans un processus de médiation familiale.

On peut noter qu'une expérimentation, qui se situe à l'intersection des deux nouvelles expérimentations lancées par le ministère de la justice, a été menée au tribunal d'Arras entre 2008 et 2013 : elle présente de bons résultats (cf. encadré suivant).

Retour d'expérience de médiation préalable obligatoire au tribunal d'Arras entre de 2008 à 2013

Dès 2008, le tribunal d'Arras a expérimenté la médiation préalable obligatoire avant audience JAF dans le hors et après divorce entre septembre 2008 et septembre 2013. Cette expérimentation a été faite à l'initiative spontanée du président du tribunal de grande instance, M. Coquel et de la responsable du service de médiation à l'UDAF 62, Mme Morange. Lors de leur audition du 14 novembre 2013 pour le HCF, ils ont insisté le fait que la réussite de cette expérimentation a reposé en grande partie sur les modalités de mise en œuvre :

- une forte coordination entre JAF, Greffe, service de médiation, avocats où les rôles sont bien identifiés
- une orientation ab initio par le Juge coordonnateur sur tri des requêtes ordonnant la médiation familiale
- les modalités de convocation des parties (par courrier, sous 1 mois à jours et heures fixes)
- le médiateur a pris connaissance de la requête avant l'entretien de médiation
- un espace lieu de médiation unique et neutre au sein du tribunal (bibliothèque du TGI)
- une libre adhésion des personnes (pas de sanction du Juge en cas de refus de la médiation)
- gratuité de la médiation familiale pour le justiciable

Sur les 2252 dossiers du TGI d'Arras entre le 1er septembre 2008 et le 31 août 2013, 1070 médiations ont été engagées et ont débouché sur 88% de conventions d'accord complet soumises à homologation, 2% de conventions d'accord partielle et 10% d'échecs.

Cette expérimentation qui a duré cinq ans a laissé place aux deux nouvelles expérimentations lancées par le ministère de la justice limitées à l'obligation d'entretien d'information.

¹¹² prévue par le décret n°2010-1395 du 12 novembre 2010 relatif à la médiation et à l'activité judiciaire en matière familiale (Annexe 11).

¹¹³ à l'article 15 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles (Annexe 12).

7. Un objectif ambitieux de développement de la médiation

a) Les objectifs de la COG 2013-2017

La COG 2013-2017 a retenu un objectif de doublement du nombre de mesures de médiation à l'horizon de cinq ans pour mieux satisfaire la demande des ménages et commencer à mettre en œuvre, le cas échéant, le recours à la médiation qui pourrait être prévu de façon systématique dans les procédures de séparation si la Chancellerie le décidait au vu de l'évaluation des expériences précitées. Cet objectif de doublement pourrait être revu si on souhaitait une généralisation rapide : ainsi le rapport Tasca et Mercier (2014)¹¹⁴ fait état de la nécessité de multiplier par cinq ou six l'activité des associations de médiation. En effet, selon un rapport antérieur du Sénat¹¹⁵ sur le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, il serait nécessaire de recruter l'équivalent de 1 700 médiateurs familiaux en ETP, alors même que les services conventionnés de médiation ne comptent en 2012 que 277,6 médiateurs en ETP¹¹⁶.

b) Il est rapidement apparu que la réalisation de cet objectif de doublement des mesures de médiation passait par une consolidation du financement des services de médiation.

La CNAF qui devient le financeur très majoritaire des services de médiation depuis le désengagement de l'Etat¹¹⁷ l'a entreprise en augmentant le plafond et le taux de financement de la prestation de service¹¹⁸. Il résulte de cette consolidation qu'on ne pourra tenir l'objectif initial de doublement des mesures de médiation que si le moment venu on abonde les crédits prévus par la COG.

***Proposition**

Prévoir un amendement à la COG sur la médiation familiale garantissant l'existence de crédits cohérents avec l'objectif d'un doublement des mesures de médiation, à enveloppe constante du FNAS¹¹⁹.

C. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

La circulaire d'orientation relative au travail social des Caf¹²⁰ prévoit que les Caf proposent, de manière systématique, une offre de service de travail social aux familles confrontées à une situation de rupture (séparation, divorce ou décès du conjoint). Ces familles constituent l'un des publics cibles du travail social, tant au regard du soutien à la parentalité que de

¹¹⁴

404 sur la justice familiale

¹¹⁵ Rapport n° 394 (2010-2011) de M. Yves Détraigne fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles (<http://www.senat.fr/rap/110-394/110-3941.pdf>).

¹¹⁶ Pélamourgues et alii (2014), « Les services de médiation familiale en 2012 », L'e-ssentiel n°143, CNAF,

¹¹⁷ Arrêt des financements apportés par les Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS),

¹¹⁸ L'UNAF propose une prise en charge à 100%, déduction faite des participations familiales.

¹¹⁹ Le MEDEF serait opposé à ce que le financement additionnel en faveur de la coparentalité pèse sur les crédits alloués au développement et à la diversification des solutions d'accueil des jeunes enfants, indispensables pour soutenir l'emploi des femmes.

La CGT et FO sont réservées sur le "financement de la médiation familiale" qui ne devrait pas dépendre d'une redistribution budgétaire mais se faire avec de nouveaux crédits.

¹²⁰ Cnaf – Lettre circulaire 2011 - 073.

l'accompagnement des familles pour les aider à faire valoir leurs droits aux créances d'aliments ou aux pensions alimentaires.

1. Principe du socle nationale de travail social pour les CAF

Le socle national de travail social constitue un cadre commun minimum aux interventions de travail social des Caf. Il souligne la nécessité de travailler en coordination avec les services des prestations familiales, les services de médiation familiale, mais aussi les équipements et services de la Caf ou de ses partenaires.

Fondamentalement, il pose le principe de propositions systématiques de contact en faveur des familles les plus fragiles (public cible) permettant aux Caf d'inscrire leurs interventions sociales dans le champ de la prévention et de l'accompagnement précoce des difficultés sociales et familiales.

La mise en œuvre opérationnelle de ce socle relève de la responsabilité et des choix stratégiques et organisationnels des Caf.

2. Offre de services et définition de publics cibles

Dans le domaine du soutien à la parentalité, à partir de d'événements ou de situations fragilisant les familles, les Caf ont construit une offre de service de travail social adaptée à leurs besoins. En 2011, 82% des CAF (en progression de 7 points par rapport à 2010) ont une offre de service « séparation/résidence alternée » et 73% des CAF ont une offre de service « décès du conjoint » (+17 points par rapport à 2010).

Pour systématiser l'offre de service en faveur des familles confrontées à une séparation et/ou résidence alternée, ou au décès du conjoint, des publics cibles ont été définis au niveau national :

- les allocataires ayant déclaré une séparation ou un divorce et ayant ouvert un droit à l'ASF
- les allocataires ayant déclaré une séparation ou un divorce et ouvert droit à l'ASF et à un partage des allocations familiales pour résidence alternée des enfants
- les allocataires ayant déclaré le décès d'un conjoint et ouvert un droit à l'ASF

Malgré cet effort d'uniformisation, les publics cibles restent relativement hétérogènes selon les CAF. Selon le bilan 2010 et 2011 de la mise en œuvre du socle national de travail social réalisé par la CNAF, les Caf ne partagent pas toujours la même cible nationale (qui peut être plus restreinte, plus large ou retenir un fait générateur différent). Pour l'offre « séparation/résidence alternée » seul 28% des CAF utilise la cible nationale et 45% pour l'offre « décès d'un conjoint ».

Les publics cibles pour les situations de « ruptures » apparaissent relativement restreints car ils sont liés à l'ouverture de droit à l'ASF. D'ailleurs, certaines CAF ont des cibles locales qui élargissent la cible nationale pour proposer l'offre de services à un nombre plus large de famille, par exemple en supprimant la condition de perception de l'ASF pour bénéficier de l'offre « séparation ».

3. Bilan 2011 de la mise en œuvre du socle national dans les situations de « ruptures »

Quelle que soit la cible retenue (nationale ou locale), le nombre de Caf proposant de manière systématique un contact est relativement important notamment pour l'offre de service à l'occasion de séparation/divorce (82% en 2011), ou du décès du conjoint (67% en 2011).

Pour l'offre « décès du conjoint » cette démarche proactive est très positive puisque 74% des allocataires ayant bénéficié d'une proposition de contact ont effectivement eu un contact avec la CAF. En revanche, ce taux n'est que de 35% pour l'offre « séparation/résidence alternée ».

En 2011, 42 619 allocataires ont bénéficié d'une intervention sociale dispensée au titre de l'offre « séparation/résidence alternée » : 66% de ces familles ont reçu informations, conseils experts et orientation et 34% familles ont bénéficié d'un accompagnement social par un travailleur social Caf. Pour l'offre « décès du conjoint » 3 364 allocataires ont bénéficié d'une intervention dont 56% ont reçu informations, conseils experts et orientation et 44% familles ont bénéficié d'un accompagnement social.

Environ 1672 agents en équivalent temps plein (ETP) ont été missionnés pour mettre en œuvre les offres de service du socle national de travail social durant l'année 2011. Environ 12% ont été mobilisé pour l'offre « décès du conjoint » et « 13% pour l'offre séparation/résidence alternée ». On peut s'étonner de ces proportions relativement similaires alors que le nombre de familles confrontées à des séparations sont beaucoup plus fréquentes que le décès du conjoint. D'ailleurs, 42 619 allocataires ont bénéficié de l'offre « séparation/résidence alternée » et 3 364 allocataires de l'offre « décès du conjoint ».

****Proposition***

Pour prévenir et accompagner précocement les familles confrontées à des situations de « ruptures » (séparation ou divorce), il faudrait que les Caf proposent une offre de service de travail social systématique dès que l'allocataire déclare une séparation ou un divorce (sans se restreindre aux bénéficiaires de l'ASF).

III. LES DECISIONS ORGANISANT LA VIE DES ENFANTS APRES LA RUPTURE

A. GRANDS PRINCIPES

1. Les décisions appartiennent aux parents

Les parents sont libres de s'organiser comme ils le souhaitent.

Certes en cas d'accord (divorce par consentement mutuel, accord homologable en cas de rupture de couples non mariés), le juge peut s'écarter de la proposition de divorce ou refuser d'homologuer la convention lorsqu'il estime que l'intérêt de l'enfant n'est pas respecté ou que le consentement d'une des parties n'est pas réel. Dans cette hypothèse, le juge demande aux parties de lui représenter une nouvelle convention. Mais il s'agit de cas très rares. Par exemple la dernière étude de la Chancellerie sur les décisions de justice de juin 2012 sur la

résidence des enfants de parents séparés fait apparaître un taux d'homologation par le juge de 99,8% des accords des parents¹²¹.

En cas de désaccord, le passage par le juge permet de trancher le litige entre les parents. Le juge ne fonde sa décision que sur les éléments que les parents lui ont soumis et statue à partir des demandes exprimées par chacun des parents : il ne peut statuer *ultra petita*. Une fois que le juge a validé l'accord des parents ou tranché leur différend, les parents restent libres d'agir à leur gré, tant qu'ils sont d'accord. Certains juges indiquent d'ailleurs toujours dans le dispositif de leur décision la mention « sauf meilleur accord des parents ».

Les décisions de justice ne couvrent pas l'ensemble des enfants de parents séparés. Elles ne sont pas forcément exécutées et l'organisation de la vie de l'enfant peut évoluer par rapport à la décision initiale sans nouveau recours au juge. L'analyse des décisions de justice ne reflète donc qu'imparfaitement les modes d'organisation effectifs adoptés par les parents.

2. La place centrale de l'intérêt de l'enfant dans les décisions judiciaires familiales

L'article 373-2-6 du code civil prescrit au juge aux affaires familiales, lorsqu'il statue sur les modalités de l'exercice de l'autorité parentale, de sauvegarder l'intérêt de l'enfant.

Les décisions de justice en matière familiale reposent sur la notion centrale d'intérêt de l'enfant, « clé de voûte des réformes récentes du droit de la famille »¹²², et ce de façon renforcée depuis la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale. Progressivement, le législateur a consacré cette notion pour en faire un principe directeur, notamment en matière de protection de l'enfance et d'exercice de l'autorité parentale, consacrant ainsi en droit français, l'intérêt supérieur de l'enfant figurant dans la convention internationale des droits de l'enfant. Cette notion est cependant difficile à appréhender car les textes ne prévoient pas de critères explicites. En témoignent les différentes formules citées dans le rapport de 2009 de Jean Leonetti : « notion magique », à « contenu variable », « insaisissable, fuyante, changeante », une « boîte noire où chacun met ce qu'il souhaite trouver », « rien de plus fuyant, de plus propre à favoriser l'arbitraire judiciaire ».

Si cette notion n'est pas définie dans le code civil, c'est toutefois pour permettre au juge de disposer d'un large pouvoir d'appréciation afin de rendre la décision la mieux adaptée à la situation des parents et de l'enfant. L'intérêt de l'enfant ne peut être appréhendé de façon uniforme. L'âge de l'enfant, sa maturité, son histoire familiale, ses conditions de vie chez ses parents, les capacités éducatives de ces derniers, leur aptitude à assumer leurs devoirs et respecter les droits de l'autre sont, par exemple, autant d'éléments qui doivent être pris en compte pour apprécier l'intérêt de l'enfant.

Dans les décisions de fixation de la résidence des enfants de juin 2012 étudiées par le Ministère de la justice, dans 30% des cas « l'intérêt de l'enfant » est le seul motif de rejet de

¹²¹ Guillonnet Maud, Moreau Caroline (2013), « La résidence des enfants de parents séparés, de la demande des parents à la décision du juge - exploitation des décisions définitives rendues par les juges aux affaires familiales au cours de la période comprise entre le 4 juin et le 15 juin 2012 », Ministère de la justice, direction des affaires civiles et du sceau, pôle d'évaluation de la justice civile, novembre 2013.

¹²² Jean Leonetti (2009), *Intérêt de l'enfant, autorité parentale et droit des tiers*, Rapport pour le Premier Ministre – La Documentation Française.

la résidence alternée décidée par les JAF face au désaccord des parents¹²³. Le caractère vague de la motivation n'est pas de nature à faciliter l'exécution des décisions de justice ni à réduire les demandes en appel.

La Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS) nous a indiqué que ce chiffre devait être interprété avec prudence, du fait de difficultés dans le codage des motifs, la rubrique globale « intérêt de l'enfant » ayant pu être le seul motif retenu alors même que d'autres éléments avaient été avancés par le JAF..

***Proposition**

Afin de favoriser l'adhésion des parents aux décisions judiciaires relatives à l'organisation de la vie de leurs enfants après leur divorce ou séparation, les juges aux affaires familiales doivent apporter un soin particulier à la motivation de leur décision en appréciant concrètement « l'intérêt de l'enfant » au regard des éléments particuliers de la situation. La seule référence à « l'intérêt de l'enfant » sans autre développement devrait être évitée.

S'il convient que la motivation et le dispositif du jugement soient précis et argumentés, il est tout aussi nécessaire que les parents disposent d'un document communicable aux tiers qui préserve leur vie privée.

***Proposition**

Afin de pouvoir transmettre à des tiers, qui demandaient jusque-là une copie du jugement (école, Caf, mairie...), un document préservant la confidentialité des motifs de la décision du juge, il est proposé d'annexer au jugement de divorce ou concernant les enfants de parents non mariés une partie détachable et qui aurait valeur probante destinée à être communiquée à ces tiers ne contenant que les noms des parties et la décision (le « dispositif » introduit par la formule « Par ces motifs, »)¹²⁴.

3. La nécessité d'une notification rapide des jugements pour faciliter la coparentalité et gérer certaines prestations

La notification des jugements est généralement faite par voie de signification c'est-à-dire par huissiers¹²⁵. La signification est un acte de procédure payant¹²⁶ par laquelle la décision de justice est portée à la connaissance de l'intéressé.

¹²³ Guillonnet Maud, Moreau Caroline (2013), « La résidence des enfants de parents séparés, de la demande des parents à la décision du juge - exploitation des décisions définitives rendues par les juges aux affaires familiales au cours de la période comprise entre le 4 juin et le 15 juin 2012 », Ministère de la justice, direction des affaires civiles et du sceau, pôle d'évaluation de la justice civile, novembre 2013.

¹²⁴ La Direction des affaires civiles et du Sceau est d'accord sur le fait qu'il n'est pas normal que les parents produisent l'ensemble du document aux tiers demandeurs. Elle s'oppose cependant catégoriquement à la proposition du HCF qui surchargerait inutilement les juges et les greffes. La partie "dispositif" d'un jugement aurait justement vocation à permettre aux justiciables de transmettre le résultat de la décision sans en donner la motivation dans un souci de respect de la vie privée. Il ne serait donc pas nécessaire de demander au greffe de synthétiser la décision, cela ne serait qu'une redite par rapport au dispositif de la décision. En outre, il n'appartient pas au greffier de reformuler la décision du juge. Une telle pratique pourrait être source d'erreur, ce qui serait préjudiciables aux parties.

¹²⁵ Il est prévu, à l'article 675 du code de procédure civile que la notification des jugements est faite par voie de signification sauf si la loi en dispose autrement. En présence d'avocat, dans les affaires soumises au JAF (en dehors du divorce par consentement mutuel), la notification par huissier de justice est obligatoire et incombe à la partie « gagnante ». Lorsque les parties ne sont pas représentées par un avocat, il existe des pratiques différentes

Elle a deux objectifs principaux :

- Le jugement devient un titre exécutoire¹²⁷ : à défaut de signification du jugement, la partie « gagnante » au procès ne peut obtenir son exécution.
- la signification fait courir les délais d'appel.

Il est donc important de faire signifier le jugement le plus rapidement possible notamment pour les créanciers de pension alimentaire. Or, certaines CAF ont indiqué que ces notifications étaient souvent manquantes pour la gestion des prestations, notamment pour l'allocation de soutien familiale (ASF) et qu'elles n'intervenaient souvent que de façon tardive.

****Proposition***

Analyser le processus, les coûts et le calendrier des notifications des jugements afin que les justiciables obtiennent plus rapidement un titre exécutoire.

B. L'ATTRIBUTION DU LOGEMENT FAMILIAL APRES UNE RUPTURE

1. En cas de divorce

a) Logement locatif

L'article 1751 du code civil pose le principe de la cotitularité du bail : quel que soit le régime matrimonial, la signature d'un seul conjoint engage l'autre.

a1) En attendant le jugement de divorce

C'est le JAF qui ordonne le cas échéant les mesures provisoires, notamment la jouissance du domicile familial.

Mais ces mesures ne sont pas opposables au bailleur qui peut se référer à la loi, notamment sur

- le paiement des loyers. Les époux sont solidaires et cette solidarité ne prend fin qu'au jour de la transcription du jugement.
- la résiliation du bail : un époux ne peut pas résilier le bail sans l'accord de son conjoint.

selon les juridictions. D'après l'article 1142 du code de procédure civile « Lorsqu'il a été saisi par requête, le juge peut décider, soit d'office, soit à la demande d'une partie, que le jugement sera notifié par le greffe par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ».

¹²⁶ Le coût de la signification est à la charge de la partie « gagnante » ; toutefois, la somme est généralement remboursée par la partie adverse au titre des dépens. Faire signifier un jugement par huissier coûte environ 80 €.

¹²⁷ Une décision de justice est un titre. Ce titre devient exécutoire soit parce qu'il est revêtu de l'exécution provisoire, soit parce qu'il est devenu insusceptible de recours par expiration du délai d'appel. Ce titre exécutoire ne pourra faire l'objet d'une exécution forcée que s'il est signifié ou notifié préalablement à la personne contre laquelle on exécute la décision.

a2) Après le divorce

L'article 1751 du code civil prévoit l'attribution du droit au bail « en considération des intérêts sociaux et familiaux en cause...à l'un des époux, sous réserve des droits à récompense ou à indemnité au profit de l'autre époux ».

b) Logement en propriété

b1) Le logement appartient à l'un des époux

En attendant le jugement de divorce le logement ne peut être vendu, mis en hypothèque, en bail ou en usufruit, sans l'accord de l'autre époux ou sans l'accord du tribunal.

Après le divorce, le conjoint propriétaire conserve son bien propre ; l'ex-conjoint est alors obligé de quitter le logement. Lorsque les enfants des ex-époux résident dans le logement, le juge peut néanmoins décider que le logement sera loué à l'époux non propriétaire si celui-ci exerce seul ou en commun l'autorité parentale (le juge fixe la durée du bail et peut renouveler celui-ci jusqu'à la majorité du plus jeune des enfants).

b2) Le logement appartient aux deux époux

b21) En cas d'accord entre les époux

Au divorce, les deux ex-conjoints peuvent se mettre d'accord pour vendre le logement et partager le produit de la vente au *pro rata* de la part possédée par chacun.

L'un des conjoints peut vendre sa part à l'autre.

Les ex-conjoints peuvent également s'entendre pour que l'un d'entre eux conserve le logement moyennant le versement d'une soulte à l'autre (cette soulte pouvant venir en compenser ou remplacer une prestation compensatoire). Les deux conjoints peuvent maintenir le bien en indivision.

b21) En cas de désaccord

C'est le juge qui décide du sort du logement : attribution à l'un à titre de prestation compensatoire, en usufruit ou en pleine propriété ; attribution moyennant le rachat de sa part à l'autre époux ; maintien en indivision pendant une durée extensible jusqu'à la majorité du plus jeune des enfants.

2. En cas de rupture d'un concubinage

Si le bail est au nom de celui qui part, il n'y a pas d'obligation de continuité du bail. Celui qui reste doit donc prouver au bailleur qu'il occupe le logement depuis au moins un an et lui demander d'accepter le changement de bail (le propriétaire n'étant pas obligé de le faire).

Lorsque les concubins ont signé le bail et que seul l'un d'eux donne congé, si le bail ne contient pas de clause de solidarité, le concubin ayant donné congé perd tous ses droits sur le logement et est libéré du paiement des loyers et des charges. À l'inverse, si le bail contient une clause de solidarité, le concubin ayant donné congé reste tenu solidairement du règlement du loyer et des charges, même s'il a libéré les lieux, et cela jusqu'à la fin du bail.

3. La situation en cas de décès : le droit au maintien dans les lieux après un décès

a) Pour les couples mariés

Le maintien dans les lieux est garanti pour le conjoint survivant et les enfants mineurs. En cas de propriété du logement, l'époux survivant peut continuer à habiter sa résidence principale gratuitement pendant une année après le décès (droit temporaire au logement) puis il peut prétendre à un droit viager d'occupation pendant toute sa vie.

En cas d'accession à la propriété où la souscription d'une assurance décès est obligatoire, sa mise en jeu règle la situation de façon satisfaisante

b) Pour les couples non mariés locataires

Pour les partenaires unis par un Pacs, le maintien dans les lieux du survivant et des enfants mineurs est garanti.

En cas de concubinage notoire depuis au moins un an avant la date du décès, le contrat de location peut être transféré au concubin de la personne décédée.

En cas de propriété du logement par la personne décédée :

- depuis 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 particulier sauf si un testament lui accorde un droit d'usage et d'habitation ou d'usufruit si le legs n'excède pas la quotité disponible.

C. LA FIXATION INITIALE DU MODE DE RESIDENCE DES ENFANTS APRES LA SEPARATION

1. Les décisions concernant la résidence de l'enfant

On dispose de l'analyse menée par la Chancellerie sur les décisions prises par les JAF en octobre 2003 (en première instance). La même enquête a été menée en juin 2012 mais nous ne disposons à ce stade que des premières exploitations¹²⁸. Cinq conclusions peuvent en être tirées.

¹²⁸ Maud Guillonnet, Caroline Moreau (2013), « La résidence des enfants de parents séparés, de la demande des parents à la décision du juge - exploitation des décisions définitives rendues par les juges aux affaires

a) Première conclusion : les accords entre les parents sont fréquents

En 2012, les parents sont d'accord dans 81% des jugements sur la résidence de leurs enfants, si l'on somme les divorces par consentement mutuel, les autres types de divorce où les parents s'accordent sur la résidence et les séparations consensuelles¹²⁹. Il faut noter la situation particulière où un des deux parents n'exprime pas de demande (9% des cas). Les 10% restants sont des affaires conflictuelles.

b) Deuxième conclusion : la résidence de l'enfant est principalement fixée chez la mère

D'après les données de 2012, c'est le cas dans 71% des décisions (70% des divorces, 48% du post-divorce et 76% des séparations sans mariage préalable qui passent devant le juge), majoritairement suite à un accord des deux parents (huit cas sur dix).

	Ensemble des procédures	Ensemble des divorces	Divorce par consentement mutuel	Divorce hors consentement mutuel	Divorce accepté	Divorce pour faute	Post-Divorce	Hors-divorce
Résidence alternée	16%	23%	30%	13%	16%	7%	10%	11%
Résidence chez la mère	71%	70%	64%	76%	73%	81%	48%	76%
DVH libre	7%	7%	6%	8%	8%	6%	11%	6%
DVH classique	46%	51%	52%	49%	52%	42%	26%	45%
autres DVH (*)	18%	12%	6%	19%	14%	33%	11%	25%
Résidence chez le père	13%	8%	6%	10%	11%	12%	42%	13%
DVH libre	2%	2%	1%	2%	3%	2%	9%	2%
DVH classique	7%	5%	4%	6%	6%	6%	21%	7%
autres DVH (*)	3%	1%	1%	2%	1%	4%	11%	4%
Résidence alternée	16%	23%	30%	13%	16%	7%	10%	11%
DVH libre	9%	9%	7%	11%	10%	9%	20%	8%
DVH classique	53%	55%	56%	55%	58%	48%	47%	52%
autres DVH(*)	22%	13%	7%	21%	15%	36%	23%	29%

(*) DVH plus réduit que le DVH "classique" --- DVH = droit de visite et d'hébergement

Source : enquête "Résidence des enfants de parents séparés en 2012" - ministère de la Justice
 Remarque : Unité de compte l'affaire
 Lorsque le juge a prononcé une résidence différente au sein d'une même fratrie, la résidence des enfants de rang 1 a été retenue.

familiales au cours de la période comprise entre le 4 juin et le 15 juin 2012 », Ministère de la justice, direction des affaires civiles et du sceau, pôle d'évaluation de la justice civile, novembre 2013.

¹²⁹ Le taux d'accord sur la résidence de l'enfant est (par définition) de 100% dans les divorces par consentement mutuel, de 84% dans les divorces contentieux et de 70% dans les séparations.

Dans les données de « stock », 85% des enfants mineurs vivent principalement chez leur mère¹³⁰.

c) Troisième conclusion : on constate des écarts selon le type de divorces

Dans le cadre des divorces par consentement mutuel, la résidence de l'enfant est fixée dans 64% chez la mère et dans les divorces pour faute dans 81% des cas (données 2012). La résidence alternée est rarement décidée en cas de divorce pour faute (7%) ; c'est le consentement mutuel qui lui est le plus propice (30%).

d) Quatrième conclusion : la résidence chez l'un des parents avec droit de visite et d'hébergement (DVH) « classique » est le mode d'organisation dominant.

On classe l'organisation de la vie de l'enfant en quatre types.

- la résidence habituelle est fixée chez l'un des parents et l'autre parent a un droit de visite et d'hébergement (DVH) correspondant à 25% du temps (usuellement un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires), dit DVH « classique » ;
- lorsque le DVH est dit « élargi », le temps d'accueil est souvent porté à 40%.
- en résidence alternée, les deux parents ont le même statut mais l'accueil peut ne pas être égalitaire même si dans les faits la parité de temps d'accueil est le mode le plus fréquent.
- en cas de DVH réduit, le temps d'accueil est inférieur à 25%.

Comme on le verra ci-dessous, le niveau de CEEE prévu par le barème varie avec ces modes d'organisation.

Selon l'étude sur les décisions des JAF de juin 2012 (voir le tableau au *b*)), le juge décide un DVH au moins « classique » dans 54%, soit 63% des cas hors résidence alternée (et 74% des cas si le regroupe avec le DVH libre) ; on compte 8% de DVH élargis (comptabilisés dans le tableau dans le DVH « classique »). Dans 22% des décisions, le DVH est plus réduit que le « classique », ce qui inclut le DV sans hébergement (7%) et l'absence de droit de visite (2%).

Enfin, la résidence alternée est décidée dans 16% des affaires. Cette proportion est plus importante en cas de divorce que de séparation.

Le trait le plus marquant depuis la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale est la forte progression de la résidence en alternance qui était de 9,6% des décisions judiciaires concernant la résidence des enfants en 2003.

¹³⁰ Pauline Domingo (2013), « Les modalités de résidence des enfants de parents séparés », *L'E-ssentiel*, n°139, CNAF, octobre 2013.

e) Cinquième conclusion : la résidence de l'enfant varie en fonction de son âge

En 2012, c'est pour les moins de 5 ans que la résidence chez la mère est la plus fréquente (84%). Elle diminue avec l'âge, alors que c'est l'inverse pour la résidence chez le père, qui croît avec l'âge de l'enfant, de 5% pour les moins de 5 ans à 24% pour les plus de 15 ans.

La résidence alternée est surtout décidée aux âges intermédiaires, entre 5 et 15 ans.

	Total	Résidence alternée	Résidence chez la mère	Résidence chez le père	Résidence chez un tiers (*)
Moins de 5 ans	100%	11%	84%	5%	0,1%
De 5 à moins de 10 ans	100%	21%	71%	8%	0,0%
De 10 à moins de 15 ans	100%	18%	66%	16%	0,2%
De 15 à 18 ans	100%	13%	63%	24%	0,3%
non renseigné	100%	25%	63%	12%	0,0%
TOTAL	100%	17%	71%	12%	0,1%

source : enquête "Résidence des enfants de parents séparés en 2012" - ministère de la Justice
(*) les effectifs sont très faibles

Ces résultats sur les décisions de justice se reflètent dans les données de « stock », même si elles ne permettent pas de mesurer précisément la résidence alternée¹³¹. En particulier, on observe que ce sont les enfants mineurs entre 5 et 13 ans qui résident le plus fréquemment régulièrement chez leurs deux parents.

f) Le partage des prestations familiales et de logement est limité

- Seules les allocations familiales peuvent être partagées entre les deux parents et dans la seule situation de résidence alternée. 65 235 allocataires ont opté pour le partage des AF¹³²

- Pour les autres prestations familiales (PAJE, ARS, CF), il n'y a qu'un allocataire¹³³.

¹³¹ Pauline Domingo (2013), « Les modalités de résidence des enfants de parents séparés », *L'E-essentiel*, n°139, CNAF, octobre 2013.

¹³² Le partage des AF ne peut potentiellement concerner que les familles d'au moins deux enfants puisqu'il n'y a pas d'AF pour un seul enfant. On ne peut pas rapporter ce nombre de familles de deux enfants ou plus partageant les AF à un nombre de couples en résidence alternée que l'on ne connaît pas.

¹³³ « Pour les organismes débiteurs des prestations familiales (CAF et CMSA), concrètement, un choix d'allocataire pour les prestations familiales est opéré de la façon suivante : soit les parents sont d'accord et l'organisme débiteur des prestations familiales retient comme allocataire celui qui a été conjointement désigné par les parents, soit ils ne sont pas d'accord et l'organisme débiteur des prestations familiales retient la règle de l'unicité de l'allocataire pour maintenir les prestations à un seul parent. En l'absence d'accord entre les parents et de textes spécifiant lequel des deux parents d'un enfant en résidence alternée doit en être désigné l'allocataire, l'ODPF maintient la qualité d'allocataire à celui des deux parents qui bénéficie déjà des prestations familiales pour ses enfants en résidence alternée. » « Globalement en décembre 2010, 64% des parents qui partagent les allocations familiales sont parvenus à trouver un accord sur le choix de l'allocataire unique pour l'ensemble des prestations familiales. Ce qui signifie que 36% des parents qui partagent les allocations familiales sont en

- Pour les aides au logement, les enfants ne sont comptés à charge que pour l'un des parents.

A l'étranger

Le partage des prestations est fréquent en cas de résidence alternée. Mais en dehors de ces cas, le système de gestion repose sur le principe d'un allocataire unique.

Dans certains pays (la Suède par exemple) les enfants peuvent être comptés à charge – le cas échéant avec un abattement – des deux parents.

2. Un vif débat sur la résidence alternée (RA)

C'est un débat qui met en jeu des intérêts matériels qui ne sont pas majeurs et de forts intérêts moraux.

a) Les conséquences concrètes du choix de la résidence alternée

a1) Il n'y a pas de lien entre le type d'accueil et l'exercice de l'autorité parentale.

En effet, l'autorité parentale est en principe exercée conjointement par les deux parents à l'égard desquels la filiation est établie.

a2) Dans 75% des décisions de résidence alternée, il n'y a pas de CEEE (sans que l'on dispose d'une information précise sur les modalités pratiques, égalitaires ou non, de mise en place de la résidence alternée dans les cas où une CEEE est fixée)

Les cas où sont décidés à la fois une RA et une pension alimentaire correspondent souvent à des situations avec de forts écarts de revenus entre les parents, la CEEE permettant dans ce cas de maintenir le niveau de vie de l'enfant.

La notice accompagnant la table de référence des pensions alimentaires (cf *infra*) indique que la « résidence alternée peut donner lieu à contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant dans deux hypothèses principales : en l'absence de partage volontaire par les parents des frais liés à l'enfant en fonction de leurs ressources ou si l'un des parents est dans l'incapacité d'assumer la charge financière de la résidence alternée ». Dans ce cas, le barème prévoit une contribution du parent débiteur qui est la moitié de celle qui est définie quand le parent non gardien reçoit son enfant moins d'un quart du temps.

a3) Pour le calcul de l'impôt sur le revenu, chacun des parents bénéficie d'un quart de part supplémentaire

Dans ce cas l'éventuelle CEEE n'est pas déductible du revenu du parent qui la verse.

désaccord ». Synthèse des travaux du groupe de travail sur le droit aux prestations familiales et la résidence alternée, établi par la Direction de la Sécurité Sociale (2011).

b) Une forte valeur symbolique

Même si les éléments matériels du statut n'ont pas une importance majeure et si le temps réel d'accueil de l'enfant peut être inférieur à certaines modalités de droit de visite et d'hébergement élargi, obtenir la résidence alternée est un enjeu symbolique majeur.

c) Les termes du débat sur la place de la résidence alternée

La Chancellerie et le Ministère des affaires sociales et de la santé ont animé à l'automne un groupe de travail sur la coparentalité. Le rapport qui en est issu est consultable sur le site de la chancellerie (*encadré*).

Le groupe de travail sur la Coparentalité (2013)

La Ministre de la Justice et la Ministre déléguée en charge de la famille ont mis en place un groupe de travail en juin 2013 chargé de « réfléchir au moyen d'assurer le respect de la coparentalité entre les parents séparés ». Les missions confiées au groupe sont les suivantes : « ...clarifier les règles sur l'autorité parentale en distinguant notamment plus clairement les actes usuels qu'un seul des parents peut effectuer seul et les actes importants qui requièrent l'accord exprès des deux parents, [...] dresser un bilan de la garde alternée, et de réfléchir à ses perspectives.[...] orienter ses réflexions autour de l'exécution des décisions du JAF, tant sur l'aspect pénal (non présentation d'enfant, recouvrement des pensions alimentaires), que sur l'aspect civil (réflexion sur l'effectivité des décisions rendues, rôle et bénéfice de la médiation familiale, rôle du parquet en matière civile) ».

Le groupe de travail était composé d'associations représentatives de parents et des familles, de deux avocats, deux magistrats et de représentants du Défenseur des Droits.

Les travaux de ce groupe ont donné lieu à un rapport publié début janvier 2014 qui reprend les débats et les propositions qui ont pu émerger lors des travaux du groupe et s'intitule « Comment assurer le respect de la coparentalité entre parents séparés ». Il est consultable sur le site de la chancellerie.

<http://www.justice.gouv.fr/publication/rap-coparentalite-20140701.pdf>

Il n'y a eu aucun consensus sur la place de la résidence alternée.

On donne ici les principaux éléments de ce débat.

- les associations de pères représentés dans le groupe de travail « Coparentalité » souhaitent que la résidence alternée égalitaire devienne le mode d'organisation de référence. C'est en partie le sens de l'article voté en première lecture par le Sénat pour amender le projet de loi sur l'égalité hommes/femmes.

Ces associations considèrent en effet que la résidence alternée est le système le mieux à même de consolider la coparentalité, à donner plus d'effectivité à l'exercice conjoint des actes usuels de la vie des enfants. Comme elles estiment que les JAF, par culture ou habitude, acceptent rarement les demandes de résidence alternée émises par les pères sans l'accord de la mère et que leur décision n'est pas toujours motivée de façon pertinente, elles souhaitent que la résidence alternée soit de droit, lorsqu'elle est demandée, sauf motifs dirimants. Elles attendent de cette option un changement d'attitude de l'ensemble des parties prenantes (y compris des pères qui, dans le contexte actuel, hésitent à demander une résidence alternée parce qu'ils seraient convaincus qu'ils n'ont guère de chance de l'obtenir et qu'il est vain

voire contreproductif d'insister en ce sens¹³⁴). Les juges devraient en particulier justifier les motifs dirimants empêchant la résidence alternée et motiver leur jugement de façon plus argumentée. On notera qu'aucune analyse raisonnée ne semble avoir été faite pour lister les motifs dirimants qui justifieraient un refus.

- Les associations de mères représentées dans le groupe de travail « Coparentalité » considèrent qu'il n'y a pas lieu de limiter le pouvoir souverain du JAF qui doit rester maître de son jugement. Elles considèrent par ailleurs qu'on ne devrait en aucun cas accorder une résidence alternée lorsque l'enfant est très jeune¹³⁵ (moins de trois voire six ans) ou en cas de violence.

Il faut noter qu'il existe des associations de femmes - non représentées dans le groupe de travail « Coparentalité »- qui défendent la résidence alternée. Par exemple le Collectif « Les Femmes en faveur de la résidence alternée » a fait circuler début 2014 une pétition en faveur de la résidence alternée, pour que père et mère séparés assurent à égalité l'éducation des enfants. Le Collectif insiste sur le fait que la résidence alternée permet aux deux parents de mieux rebondir professionnellement et dans leur vie personnelle après la rupture, du fait du temps libéré sans enfant.

En fait les juges n'ont pas le comportement systématique de refus qu'on évoque parfois. En cas de désaccord entre les parents, les JAF accordent la résidence alternée pour 12% des enfants¹³⁶ (contre 19% en cas d'accord). Il est vrai que lorsque le père demande la résidence alternée et la mère une résidence chez elle, le père obtient gain de cause dans 25%¹³⁷ des cas alors que ce taux est de 40%¹³⁸ dans le cas symétrique.

***Proposition**

Les membres du Haut conseil soulignent la nécessité que les deux parents puissent, dans la mesure du possible, assurer conjointement l'éducation au quotidien de leurs enfants. Pour certains, le développement de la résidence alternée peut y contribuer. Le Haut conseil considère qu'il n'y a pas lieu, pour autant, d'inscrire dans la loi la résidence alternée comme une référence, qui ne pourrait être écartée qu'en invoquant des motifs dirimants. Il est peu probable qu'on parvienne à définir ces motifs de façon claire et opposable. Et, surtout, le juge doit rester souverain et trancher en fonction des situations concrètes. Ceci étant, compte tenu des évolutions de l'organisation de la vie des familles et des demandes qui se sont exprimées, il serait utile que la Chancellerie diffuse une circulaire visant à sensibiliser les JAF sur l'intérêt de considérer de façon prioritaire les possibilités de mise en place d'une résidence alternée et d'en motiver l'impossibilité, le cas échéant. Il serait par ailleurs utile que la Chancellerie reconsidère et précise les notions de résidence alternée et de droits de visite et d'hébergement (dans toutes leurs modalités possibles).

¹³⁴ Ces associations évoquent souvent le fait que leurs avocats les dissuadent de demander une résidence alternée en soulignant le risque d'allonger la procédure ou de s'exposer à un « alourdissement » de la CEEE.

¹³⁵ Selon nos interlocuteurs, il n'y aurait pas (ou guère) de résidence alternée pour des très jeunes enfants au Québec. En Suède, la résidence alternée est déconseillée pour les enfants très jeunes et pour les ménages dont les domiciles sont éloignés de plus de trois kilomètres.

¹³⁶ la résidence chez la mère pour 63% des enfants et la résidence chez le père pour 24 %.

¹³⁷ 325 situations de ce type seulement dans l'échantillon de juin 2012 ; la résidence est fixée chez le père pour 60 % des enfants.

¹³⁸ Seulement 50 situations de ce type seulement dans l'échantillon de juin 2012 ; la résidence est fixée chez la mère pour 75% des enfants.

L'hébergement égalitaire en Belgique

La loi du 18 juillet 2006 « Loi tendant à privilégier l'hébergement égalitaire de l'enfant dont les parents sont séparés et réglementant l'exécution forcée en matière d'hébergement d'enfant » a introduit la notion « d'hébergement égalitaire » de l'enfant dont les parents sont divorcés ou séparés et l'a érigé comme modèle (qui s'imposerait au juge à défaut de contre-indications). Elle est entrée en vigueur le 14 septembre 2006.

L'objectif est de lutter contre l'imprévisibilité des litiges, de favoriser l'entente entre les parents et d'éviter que le père soit un parent « au rabais », qui voit très peu ses enfants. L'exposé des motifs précise également que « ce ne sera plus le parent qui sollicite l'hébergement égalitaire qui devra démontrer la pertinence de celui-ci mais au parent qui s'y oppose de démontrer qu'il existe une contre-indication ». Cette réforme implique donc un renversement de la charge de la preuve.

Extrait:

Art. 2. Dans l'article 374 du Code civil, modifié par la loi du 13 avril 1995, dont le texte actuel formera le §1er, il est ajouté un § 2 rédigé comme suit :

« § 2. Lorsque les parents ne vivent pas ensemble et qu'ils saisissent le tribunal de leur litige, l'accord relatif à l'hébergement des enfants est homologué par le tribunal sauf s'il est manifestement contraire à l'intérêt de l'enfant. A défaut d'accord, en cas d'autorité parentale conjointe, le tribunal examine prioritairement, à la demande d'un des parents au moins, la possibilité de fixer l'hébergement de l'enfant de manière égalitaire entre ses parents. Toutefois, si le tribunal estime que l'hébergement égalitaire n'est pas la formule la plus appropriée, il peut décider de fixer un hébergement non-égalitaire. Le tribunal statue en tout état de cause par un jugement spécialement motivé, en tenant compte des circonstances concrètes de la cause et de l'intérêt des enfants et des parents. ».

Art. 3. L'article 387bis du même Code, tel qu'inséré par la loi du 13 avril 1995, est complété par les alinéas suivants :

« Sans préjudice de l'article 1734 du Code judiciaire, le tribunal tente de concilier les parties. Il leur donne toutes informations utiles sur la procédure et en particulier sur l'intérêt de recourir à la médiation telle que prévue à la septième partie du Code judiciaire. S'il constate qu'un rapprochement est possible, il peut ordonner la surséance de la procédure afin de permettre aux parties de recueillir toutes informations utiles à cet égard et d'entamer le processus de médiation. La durée de la surséance ne peut être supérieure à un mois

Le tribunal peut, même d'office, ordonner une mesure préalable destinée à instruire la demande ou à régler provisoirement la situation des parties pour un délai qu'il détermine.

Lorsqu'il est saisi pour la première fois d'une telle demande, sauf accord de toutes les parties et du procureur du Roi, le tribunal de la jeunesse statue à titre provisionnel. La cause peut être réexaminée à une audience ultérieure, à une date fixée d'office dans le jugement, dans un délai qui ne peut excéder un an, et sans préjudice d'une nouvelle convocation à une date plus rapprochée, ainsi qu'il est indiqué à l'alinéa suivant.

Devant le tribunal de la jeunesse, la cause reste inscrite au rôle jusqu'à ce que les enfants concernés par le litige soient émancipés ou aient atteint l'âge de la majorité légale. En cas d'éléments nouveaux, elle peut être ramenée devant le tribunal par conclusions ou par demande écrite, déposée ou adressée au greffe. L'article 730, § 2, a) du Code judiciaire n'est pas applicable à ces causes.

Au-delà de la formulation ambiguë (« tendant à privilégier ») du titre de la loi, on peut noter les points suivants :

- La priorité donnée à l'accord des parents

Lorsque les parents sont d'accord, le tribunal homologue cet accord. Le tribunal ne peut se départir de l'accord des parents que s'il « est manifestement contraire à l'intérêt de l'enfant. »

- La priorité donnée à l'égalité entre les parents

Le tribunal examine « prioritairement » (donc pas obligatoirement) la possibilité de fixer l'hébergement de l'enfant de manière égalitaire entre ses parents.

- Trois conditions sont requises :

*La demande d'un des parents au moins ;

*Le caractère « approprié » de l'hébergement égalitaire ;

*L'exercice conjoint de l'autorité parentale conjointe (qui est la règle).

- La nécessité de motiver la décision

Le jugement qui fixe un hébergement égalitaire doit être spécialement motivé. Les critères retenus sont les « circonstances concrètes de la cause et (...) l'intérêt des enfants et des parents. »

- Le rôle d'information du juge

Le tribunal « tente de concilier les parties. Il leur donne toutes informations utiles sur la procédure et en particulier sur l'intérêt de recourir à la médiation. »

- La mise en œuvre effective des jugements

La loi prévoit des mesures de contraintes destinées à faire respecter les modalités d'hébergement, indépendamment des conventions en matière d'enlèvement international d'enfants.

Si la loi du 18 juillet 2006 ne prévoit pas de contre-indications à l'hébergement égalitaire, l'exposé des motifs en dresse une liste :

- « L'éloignement géographique significatif des parents.

- L'indisponibilité de l'un des deux, mais il devra s'agir d'un déséquilibre sérieux, car ce critère ne peut être d'emblée préjudiciable au parent qui a une activité professionnelle : dans beaucoup de familles, même unies, les deux parents travaillent et doivent prendre les mesures qui s'imposent pour assurer l'accueil de l'enfant.

- Son éventuelle indignité (mais dans ce cas, l'autorité ne sera sans doute pas conjointe),

- Son désintérêt manifeste pour l'enfant pendant la vie commune ou après la séparation : ici encore, la carence devra être sérieuse pour que le juge exclue l'hébergement égalitaire.

- Le jeune âge de l'enfant : la question est controversée, mais de nombreux praticiens semblent préconiser une certaine prudence pour les enfants en bas âge, et en tout cas les nourrissons.

- Le contenu de l'audition de l'enfant,

- La faveur donnée au maintien de la fratrie. »

Un rapport de 2009 commandité par le Secrétariat d'Etat à la politique des familles sur « l'Évaluation de l'instauration de l'hébergement égalitaire dans le cadre d'un divorce ou d'une séparation » fait apparaître des difficultés pratiques et un glissement des crispations vers le choix du domicile de l'enfant :

« Beaucoup des parents de notre échantillon rencontrent des problèmes d'ordre administratif liés à la domiciliation de l'enfant. Outre les implications pratiques, financières, administratives, nous avons pu voir qu'il existait derrière celles-ci un aspect symbolique parfois extrêmement fort. C'est ainsi que la question de la domiciliation de l'enfant peut tout à fait être le lieu d'un enjeu considérable pour les ex-conjoints. Certains parents nous ont confié s'être sentis « moins parents » lorsque leur enfant n'était pas domicilié avec eux. La domiciliation des enfants a donc un impact, à la fois pratique, administratif, fiscal, et symbolique. »

Pour une synthèse sur la résidence alternée dans les autres pays, voir la note du Ministère de la Justice en Annexe 8 du rapport du groupe « Coparentalité » disponible en ligne

<http://www.justice.gouv.fr/publication/rap-coparentalite-20140701.pdf> et reproduite dans l'Annexe 2 de ce rapport.

D. LA FIXATION INITIALE DE LA CONTRIBUTION A L'ENTRETIEN ET A L'EDUCATION DE L'ENFANT (CEEE)

1. Caractéristiques principales de la CEEE en France

a) La CEEE est définie par le code civil

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 ».

Ces critères sont normalement les seuls qui doivent rentrer en ligne de compte. En particulier, le versement d'une CEEE ne vise ni à égaliser les niveaux de vie des parents ni à maintenir le niveau de vie de l'enfant.

b) La CEEE concerne tous les enfants reconnus¹³⁹

L'obligation des parents de nourrir, entretenir et élever leurs enfants perdure après leur séparation ou leur divorce, dès lors que l'enfant a été reconnu. Un parent qui ne serait pas titulaire de l'autorité parentale ou qui ne disposerait pas de droit de visite de l'enfant reste néanmoins débiteur de l'obligation d'entretien. Les principes de la CEEE s'appliquent de la même façon quelle que soit l'origine de la séparation des parents (divorces, dissolution du Pacs ou fin d'union libre) et quelle que soit la filiation (au sein ou hors mariage). Elle est en particulier fixée indépendamment du motif du divorce.

L'obligation d'entretien est assurée en nature par le parent chez qui l'enfant réside à titre principal ; l'autre parent remplit son obligation sous la forme d'une pension versée au parent « gardien » (ou d'une contribution en nature).

c) La durée d'attribution de la CEEE dépasse la majorité de l'enfant

Le principe de la CEEE s'applique jusqu'à la majorité de l'enfant. Au-delà, cette obligation peut être maintenue notamment en cas de poursuite d'études par le jeune majeur¹⁴⁰ ; elle peut alors être versée soit au parent « gardien », soit directement à l'enfant majeur. L'âge moyen de l'enfant au moment du divorce ou de la séparation de ses parents étant d'environ huit ans, la durée de service moyenne d'une CEEE peut être estimée à une douzaine d'années.

¹³⁹ Pour les enfants non reconnus, une action à fins de subsides ou une action à fin d'établissement de la filiation est possible (voir fiche en Annexe 13). En pratique, elles sont rares.

¹⁴⁰ Dans certains pays, on se réfère aussi au moment où le jeune adulte acquiert son indépendance économique

A l'étranger

La pension est accordée jusqu'à la majorité civile (qui est généralement fixée à 18 ans) ; mais elle est prolongée si l'enfant poursuit ses études ou jusqu'à ce qu'il soit financièrement autonome.

Royaume-Uni : L'obligation alimentaire concerne tous les enfants de moins de 16 ans vivant au foyer, et jusqu'à 20 ans pour ceux qui poursuivent des études à temps plein.

Allemagne : Il n'y a pas d'âge limite inscrit dans la loi. Les parents sont soumis à une obligation alimentaire envers leurs enfants mineurs, et ensuite tant que ces derniers poursuivent des études. En pratique, comme les allocations familiales sont versées jusqu'aux 25 ans de l'enfant lorsqu'il poursuit des études (21 ans s'il est sans emploi), c'est souvent à cet âge que s'arrête l'obligation alimentaire.

Québec : 18 ans et jusqu'à l'autonomie de l'enfant (fin des études, obtention d'un revenu égal au Smic).

Suède : 18 ans et au plus tard à 21 ans en cas d'études

d) La CEEE a une situation particulière au regard des autres créances et des règles d'insaisissabilité des revenus du débiteur

- La dette des parents vis-à-vis de leurs enfants en raison de l'obligation d'entretien est prioritaire sur toutes les autres dettes.
- La CEEE présente une particularité par rapport aux autres obligations alimentaires. Sa portée ne se limite pas à répondre aux besoins « alimentaires » puisqu'il y a aussi un objectif d'éducation¹⁴¹.
- La CEEE n'est pas soumise à l'adage « aliments ne s'arrangent pas », qui interdit de demander au juge la condamnation du débiteur au versement d'une pension qui correspondrait à une période antérieure à la saisine du juge.
- « Bien que la dette alimentaire soit prioritaire, elle doit s'articuler avec des dépenses incompressibles, tout aussi prioritaires eu égard à l'obligation dans laquelle se trouve chacun de pourvoir à ses propres besoins et, au-delà, à ceux des proches avec lesquels il cohabite »¹⁴². En particulier, en cas de non-paiement de la CEEE, son recouvrement ne peut s'opérer qu'à hauteur du montant saisissable des revenus du débiteur qui est protégé par les diverses règles d'insaisissabilité et les barèmes de saisie¹⁴³.

e) Les parents peuvent s'organiser librement et passer par le juge pour homologation ou pour qu'il tranche leur différend

Le JAF part des demandes des parents : il valide en général le montant décidé par les parents s'ils sont d'accord et décide la plupart du temps d'un montant qui se situe dans les limites des demandes des parents en cas de désaccord (voir *supra* au III.1).

¹⁴¹ Isabelle Sayn (2005), « Les obligations alimentaires (droit civil et droit de la protection sociale) », *Revue française des affaires sociales*, 2005/4-n°4, pages 11 à 33.

¹⁴² Isabelle Sayn (dir.) (2002), « Un barème pour les pensions alimentaires ? », Mission de recherche « Droit et Justice », La Documentation française.

¹⁴³ Cf. Annexe 14 pour les fractions saisissables des rémunérations du travail en cas de non-paiement de CEEE.

f) Un barème indicatif a été introduit en avril 2010¹⁴⁴

Simplement indicatif, il vise à faciliter les accords entre les parents pour fixer le montant de la pension alimentaire et ne s'impose pas au juge ; c'est une simple référence, qui ne remplace pas l'explicitation de la motivation de la décision du juge. D'ailleurs une décision qui ne serait fondée que sur le barème serait censurée¹⁴⁵.

A l'étranger

Selon les pays, s'il n'y a pas accord des parents, la CEEE est fixée :

- par le juge de façon discrétionnaire
- par le juge en s'appuyant s'il le souhaite sur un barème qui ne le lie pas mais lui sert de référence. C'est le cas actuellement en France
- par une autorité administrative sur la base d'un barème qui la lie.

Il faut noter sur ce point la spécificité du Royaume-Uni où le juge n'est pas compétent en matière de fixation du montant de la pension alimentaire en cas de désaccord des parents ; dans ce cas, c'est une autorité administrative qui fixe le montant de la pension à partir d'un barème.

g) Le statut socio-fiscal de la CEEE a une forte incidence sur la « valeur réelle » de la CEEE

Les montants versés au titre de la CEEE sont déductibles des revenus imposables¹⁴⁶ pour le débiteur (chez lequel l'enfant ne réside pas de manière principale¹⁴⁷) et imposables pour le créancier ou l'enfant majeur¹⁴⁸.

Ces pensions sont prises en compte dans les ressources imposables de chacun des parents pour calculer leurs droits aux prestations sociales.

Les enfants sont comptabilisés à charge fiscalement du parent bénéficiaire de la CEEE, qui bénéficie alors de la demi-part pour les parents isolés s'il vit seul, sauf pour les veufs, qui bénéficient du maintien du quotient conjugal¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Point développé *infra*.

¹⁴⁵ Dans un arrêt du 23 octobre 2013, la première chambre civile de la Cour de cassation a considéré, au visa de l'article 371-2 du code civil, « qu'en fondant sa décision sur une table de référence, fût-elle annexée à une circulaire, la cour d'appel, à laquelle il incombait de fixer le montant de la contribution litigieuse en considération des seules facultés contributives des parents de l'enfant et des besoins de celui-ci, a violé, par fausse application, le texte sus-visé ». La Haute juridiction rappelle ainsi fermement par cette décision que les juges du fond doivent fixer une contribution alimentaire en fonction des seuls critères légaux et non en fonction d'un barème préétabli qui ne tient pas compte des données de l'espèce. Elle reproche ainsi à la cour d'appel d'avoir fixé une pension alimentaire à la charge du père en se fondant sur le fait que la table de référence indexée à la circulaire du 12 avril 2010 propose de retenir pour le débiteur, père d'un enfant, disposant d'un revenu imposable de 1 500 euros par mois et exerçant un droit d'accueil classique, une contribution mensuelle de 140 euros. Se trouve ainsi condamnée la méthode consistant, pour un juge, à appliquer mécaniquement un barème sans motiver sa décision selon les critères légaux et les éléments de fait de l'espèce.

¹⁴⁶ Sans limite de montant pour les enfants mineurs et dans la limite de 5 698€ pour les majeurs

¹⁴⁷ -En cas de résidence alternée, si chacun des parents bénéficie d'une majoration de parts, aucun des deux parents ne peut déduire de pension alimentaire.

¹⁴⁸ Lorsqu'il est célibataire et non chargé de famille, le plafond pouvant être doublé dans les autres cas (montants applicables pour la déclaration des revenus de 2012).

Pour l'attribution des prestations sociales (notamment les prestations familiales), le ou les enfants sont à la charge du parent recevant la pension (parent « gardien »).

En cas de résidence alternée, si les parents choisissent de se partager les parts fiscales des enfants concernés, ils ne peuvent déclarer de CEEE dans leur déclaration de revenus. Les allocations familiales peuvent être partagées entre les deux parents ou attribuées à un seul d'entre eux, le partage étant privilégié en cas de désaccord des parents. Pour les autres prestations, la présence des enfants bénéficie au seul parent « gardien ».

Pour mesurer l'incidence de ce statut, on se borne à l'étudier sur l'impôt sur le revenu et les prestations sociales.

A l'étranger

Le modèle dominant est celui où la pension alimentaire n'est ni déductible du revenu du débiteur ni imposable pour le créancier.

Lorsqu'un barème existe, son profil tient compte de ce statut fiscal.

g1) CEEE et impôt sur le revenu

- Pour le débiteur, le gain résultant de la déductibilité augmente avec le taux marginal d'imposition. Le tableau suivant indique les revenus mensuels imposables auxquels s'appliquent les taux d'imposition marginaux.

Tableau - Plafonds de revenus mensuels imposables auquel s'applique le taux marginal pour le débiteur

Taux marginal	Taux nul	5,5%	14%	30%	41%	45%
Revenu imposable mensuel (isolé sans enfant/ 1 part)	≤ 497	991	2 202	5 903	12 500	≥12 500

Barème de l'impôt 2013 sur les revenus 2012 ; 1 seule part fiscale pour le débiteur

Comme la CEEE est proportionnelle au revenu, les pensions les plus élevées bénéficient à plein de la déductibilité de la pension.

- Pour le créancier, la demi-part supplémentaire pour parent isolé et le quotient familial expliquent que l'imposition de la CEEE soit de faible incidence : de très nombreux créanciers ne seront pas imposés et le plafond de revenu auquel la CEEE est taxée aux différents taux marginaux d'imposition est plus élevé que pour le débiteur.

¹⁴⁹ Le plafond de l'avantage fiscal procuré par cette demi-part « parent isolé » est abaissé de 500€ dans la loi de finances pour 2014 (comme le plafond général du quotient familial qui passe de 2000€ à 1500€ par demi-part), soit 3540€.

Tableau - Revenu mensuel plafond auquel s'applique le taux marginal pour le créancier en fonction du nombre de parts fiscales

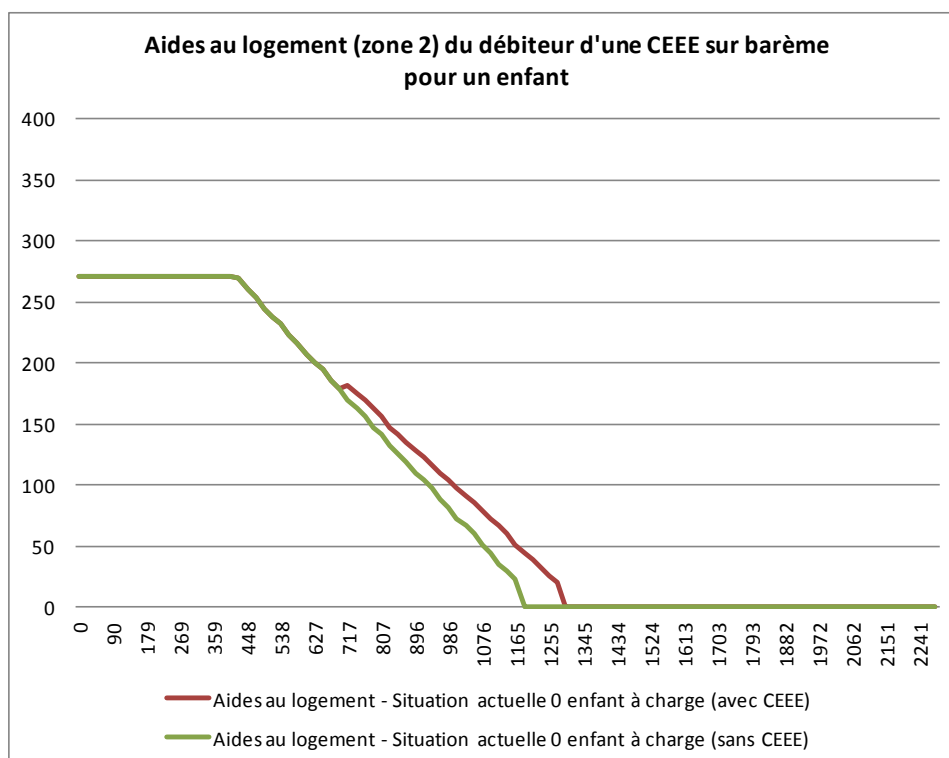
Taux marginal	Taux nul	5,5%	14%	30%	41%	45%
Revenu imposable mensuel (isolé 1 enfant/ 2 parts)	≤ 994	1 983	4 403	11 805	25 000	≥ 25 000
Revenu imposable mensuel (isolé 2 enfants/2,5 parts)	≤ 1 242	2 478	5 504	14 756	31 250	≥ 31 250
Revenu imposable mensuel (isolé 3 enfants/3,5 parts)	≤ 1 739	3 470	7 706	20 659	43 750	≥ 43 750

Barème de l'impôt 2013 sur les revenus 2012

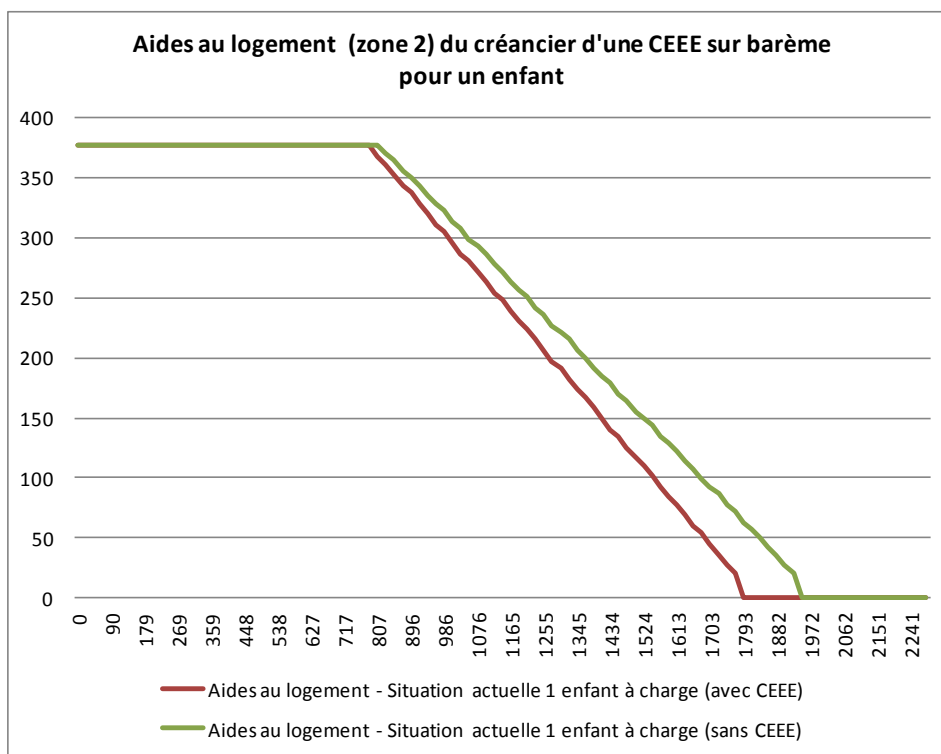
g2) CEEE et prestations sociales

- Pour le débiteur, l'assiette de calcul des prestations sous condition de ressources, et notamment des aides au logement, est diminuée de la CEEE versée.

Pour les allocataires d'une aide au logement, comme leurs ressources sont très modestes (le point de sortie des aides étant de 1 185€ par mois) et la CEEE (proportionnelle aux revenus) faible, la déduction de la CEEE dans la base ressources n'a qu'un effet très limité (graphique ci-dessous).



- Pour le créancier, l'intégration de la CEEE dans la base ressources a des effets plus importants. Elle peut faire passer le revenu de l'allocataire au-dessus des plafonds de ressources pour l'attribution de la PAJE, du CF et de l'ARS. Elle diminue de façon sensible les aides au logement des allocataires (de 27€ par mois pour un revenu d'environ 1200€ par mois et une CEEE de 100€ par mois). Avec une CEEE sur barème et revenus égaux entre débiteurs et créanciers la baisse des aides au logement est en moyenne de 32€ par mois (graphique ci-dessous).



h) Il est possible de verser la CEEE en nature

Depuis la loi du 4 mars 2002, l'article 373-2-2 du code civil prévoit que la contribution « peut en tout ou partie prendre la forme d'une prise en charge directe de frais exposés au profit de l'enfant ». Cette contribution en nature peut être prévue par le juge en accord avec les parents ou sans leur accord. Elle est le plus souvent fixée lorsque, le plus souvent dans le cadre d'une résidence alternée, un des parents a des revenus nettement plus faibles que l'autre.

En cas de non-paiement d'une CEEE en nature, il n'est pas possible d'utiliser les procédures ouvertes au créancier d'une somme d'argent, qu'il s'agisse des voies ordinaires d'exécution forcée (saisies) ou des procédures spécifiques (paiement direct, recouvrement public, recouvrement par les organismes sociaux). Il est cependant actuellement possible pour le JAF de prévoir, à titre subsidiaire, la condamnation du débiteur à régler une somme précise équivalente à la contribution en nature, disposition qui permet une exécution forcée. Pour autant, la fixation d'un équivalent monétaire ne permet pas de faire l'économie, le cas échéant, d'une discussion sur la preuve de l'exécution de la contribution en nature. Compte tenu de ces difficultés, les juges préfèrent parfois fixer une CEEE sous forme d'argent et indiquer aux parties que leur accord autorise une exécution en nature, sous réserve du recours au quantum fixé dans la décision en cas de difficultés.

Le montant de la CEEE versée en nature est déductible des revenus imposables, notamment dans le cas où certains frais (cantine, frais médicaux...) ont été payés par le parent en plus du montant initial de la CEEE. Les montants déclarés sont intégralement déduits, dans la mesure où ils ne sont pas excessifs, c'est-à-dire qu'ils restent proportionnés aux ressources du débiteur. En revanche, il n'est pas possible de déduire les frais occasionnés par le droit de visite (frais de voyage, dépenses engagées pour accueillir l'enfant...).

Cette forme de contribution est en forte croissance même si elle reste minoritaire : 5% des jugements de divorce prévoyaient en 2003 une prise en charge directe de certains frais relatifs à l'enfant ; ce taux est de 25% dans les décisions de juin 2012. Cette progression peut s'expliquer par celle de la résidence alternée ; en effet les règlements en nature y sont nettement plus fréquents (59%) que dans les autres situations (18%).

Ces règlements en nature sont partagés par moitié entre les deux parents dans 51% des cas et pris en charge par le père dans 34% des cas. Dans 55% des cas, la contribution en nature complétait une prestation en espèces et dans 45% elle est la seule contribution du débiteur.

*** Proposition**

Lorsqu'une CEEE en nature (intégralement ou en partie) est décidée par le juge, le jugement devrait comprendre systématiquement un équivalent monétaire (par exemple en s'appuyant sur la table de référence) sur la base duquel des procédures de recouvrement forcée pourraient être mises en œuvre par le créancier en cas de défaillance du débiteur.

2. Principales statistiques

« Les litiges concernant le montant de la contribution aux frais d'éducation et d'entretien des enfants constituent un contentieux de masse (plus de 150 000 décisions rendues en 2008), qui mobilise une partie importante des moyens de la justice aux affaires familiales »¹⁵⁰.

a) La conflictualité autour de la fixation initiale de la CEEE

Sur un échantillon représentatif de 2 300 divorces prononcés en 2003, les parents étaient d'accord sur le montant de la CEEE dans 85% des cas, en désaccord dans 10% des situations, seul le parent présent s'étant exprimé dans les 5% des cas restants¹⁵¹. Lorsque les parents qui divorcent sont d'accord sur la fixation de la résidence des enfants, ils le sont aussi dans 84% des cas pour le montant de la CEEE. Cette part élevée d'accords s'explique par la forte proportion de divorces sur requête conjointe et par l'incitation à la recherche d'un accord en cour de procédure dans les autres types de divorces.

¹⁵⁰ Circulaire CIV/06/10 du 12 avril 2010 de diffusion d'une table de référence permettant la fixation de la contribution à l'entretien et l'éducation des enfants sous forme de pension alimentaire, Ministère de la justice et des libertés.

¹⁵¹ Laure Chaussebourg, (2007), « La contribution à l'entretien et l'éducation des enfants mineurs dans les jugements de divorce », *Infostat Justice*, n°93, février 2007. Ces données sur les décisions des JAF en octobre 2003 sont donc antérieures à la diffusion du barème. Nous ne disposons pas de données postérieures, les décisions des JAF de juin 2012 n'ayant pas encore été exploitées sur la question des montants de CEEE demandés et fixés.

Concernant les parents non mariés qui décident de passer par le juge¹⁵², il reste un peu plus souvent des désaccords sur la pension alimentaire en fin de procédure (41% des cas) que pour les parents qui divorcent (10%)¹⁵³.

Il ressort de données plus récentes, collectées en juin 2012, que le désaccord sur la CEEE est systématique lorsque les parents divergent déjà sur la fixation de la résidence des enfants¹⁵⁴. Lorsque les parents s'accordent sur la résidence, il y a désaccord sur la CEEE dans un quart des cas.

b) En 2012, une CEEE est fixée pour sept enfants sur dix

La part des CEEE nulles a augmenté entre 2003 et 2012. En 2003, la pension alimentaire était nulle dans 22% des décisions de divorces et 25% des jugements des parents non mariés, soit 23,0% pour l'ensemble¹⁵⁵. Les premières exploitations des données de juin 2012 indiquent que le juge ne fixe aucune contribution pour 25,9% des affaires¹⁵⁶, soit 29,9% des enfants¹⁵⁷. Cette augmentation provient de la progression des décisions fixant une résidence alternée (où les CEEE sont majoritairement nulles) de 9,6% des décisions en 2003 à 16,3% en 2012.

En 2012, la fixation d'une pension nulle est un peu plus fréquente dans les divorces (30,8%) que dans les premières décisions concernant les parents non mariés (28,1%).

La fixation d'une pension nulle peut s'expliquer par :

- l'impécuniosité du parent débiteur constatée par le juge ;
- une situation de résidence alternée pour laquelle les parents ou le juge n'ont pas estimé nécessaire de décider une CEEE (c'est le cas dans 75% des décisions de résidence alternée pour les parents divorcés et 80% pour les parents non mariés) ;
- une rupture où le parent « potentiellement » débiteur s'acquitte de son obligation alimentaire par une prestation en nature (3% des divorces et 1% des décisions pour des parents non mariés¹⁵⁸) ;
- de l'accord des parties sur l'absence de CEEE (la plupart des cas parce que le parent « non gardien » est sans ressources).

Lorsque la pension n'est pas nulle, elle doit être versée par le père dans la grande majorité des cas (97%).

c) Données financières

c1) Montant moyen et dispersion de la CEEE, par créancier et par enfant

En juin 2012, le montant moyen de l'ensemble des CEEE fixées dans le cadre des décisions sur la résidence des enfants est de 170€ par mois et par enfant. La moitié des CEEE non

¹⁵² 1400 premières décisions sur les enfants de parents non mariés concernant le mode de résidence du ou des enfants ; le champ n'est donc exactement celui de l'ensemble des CEEE fixées pour les parents non mariés.

¹⁵³ Laure Chaussebourg, Dominique Baux (2007), « L'exercice de l'autorité parentale après le divorce ou la séparation de parents non mariés », Ministère de la Justice, octobre 2007.

¹⁵⁴ Zakia Belmokhtar, « La contribution à l'éducation et l'entretien de l'enfant fixée par le juge après la rupture des parents (divorce et enfants nés hors mariage) », Rapport d'étude, Ministère de la Justice, février 2014.

¹⁵⁵ Laure Chaussebourg, Dominique Baux (2007), « L'exercice de l'autorité parentale après le divorce ou la séparation de parents non mariés », Ministère de la Justice, octobre 2007.

¹⁵⁶ L'information est manquante pour 2,3% des affaires.

¹⁵⁷ L'information est manquante pour 3,5% des enfants.

¹⁵⁸ dans 3% des cas, des prestations en nature complètent une CEEE en espèces.

nulles sont comprises entre 100€ et 200€ par enfant¹⁵⁹. Les CEEE fixées lorsque la résidence est chez le père sont un peu moins élevées (118€ en moyenne, divorces et autres séparations confondues) que lorsque la résidence est chez la mère (172€), les mères débitrices étant en moyenne moins aisées que les pères débiteurs.

« Globalement, quel que soit le type de résidence des enfants, quand le juge décide une CEEE, il fixe un montant intermédiaire entre la demande et l'offre »¹⁶⁰.

Il apparaît que ce sont souvent des montants « ronds » qui sont fixés, dans plus de quatre cas sur dix : le montant mensuel le plus fréquent étant 100 euros par mois et par enfant (18%) ; une CEEE de 150€ par enfant est fixée dans 15% des cas et de 200€ pour 10% des enfants. Moins de 1% des CEEE fixées en juin 2012 sont inférieures à 40€ par enfant.

En juin 2012, la part des CEEE non nulles d'un montant (par enfant) inférieur à l'ASF (90€ en 2012) est de 18%.

Montant de la CEEE fixée par le juge

Le juge fixe une CEEE dont le montant est...	Nombre	%
entre 15 et 89 euros	23 612	17,7
entre 90 euros et plus	110 010	82,3
Total	103 622	100,0

Source : enquête sur les décisions des JAF – 1^{ère} quinzaine juin 2012

Champ : jugements de divorce et procédures relatives aux enfants nés hors mariage (1^{ères} décisions)

Unité de compte : enfants

Nous disposons aussi des données fiscales sur les montants de CEEE ; ce sont les montants que les parents déclarent verser ou recevoir dans leur déclaration de revenus. Les montants moyens par enfant pour 2010 calculés par la DGFIP et l'INSEE avec des méthodes différentes sont assez proches, respectivement de 162€ et 177€¹⁶¹. Ces montants ne sont pas complètement représentatifs de la créance, le montant perçu étant tiré vers le bas puisqu'il porte pour partie sur des pensions dont le paiement a commencé en cours d'année et qu'il est affecté par le paiement partiel.

D'après les calculs de l'INSEE, le montant moyen de la pension par enfant augmente avec le revenu du créancier (de 110 euros en moyenne pour les 20% les plus modestes à 320 euros en moyenne pour les 20% les plus aisés), ce qui semble aller dans le sens de l'hypothèse d'homogamie, c'est-à-dire de revenus proches du parent débiteur et du parent créancier¹⁶².

Une CEEE est décidée dans moins d'un quart des cas de décision de résidence alternée (23%) et est majoritairement due par le père. Le montant moyen de la CEEE est alors le même que pour l'ensemble des autres décisions de résidence (170€). On note un changement par rapport aux dernières données de 2003 qui faisait apparaître des montants moyens plus élevés en cas de résidence alternée lorsqu'on ne considérait que les CEEE non nulles, reflétant le fait que la

¹⁵⁹ Zakia Belmokhtar, « La contribution à l'éducation et l'entretien de l'enfant fixée par le juge après la rupture des parents (divorce et enfants nés hors mariage) », Rapport d'étude, Ministère de la Justice, février 2014.

¹⁶⁰ Zakia Belmokhtar, « La contribution à l'éducation et l'entretien de l'enfant fixée par le juge après la rupture des parents (divorce et enfants nés hors mariage) », Rapport d'étude, Ministère de la Justice, février 2014.

¹⁶¹ La DGFIP a réalisé son calcul à partir des déclarations fiscales exhaustives de 2010, l'INSEE à partir de l'enquête revenus fiscaux et sociaux 2010.

¹⁶² Calculs de l'Insee à partir de l'Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux 2011.

fixation d'une CEEE en cas de RA provient souvent d'un écart important de revenus entre les parents et donc de situations de résidence alternée où les débiteurs sont plus aisés que la moyenne¹⁶³. Faute de données détaillées sur les revenus des deux parents, il n'est cependant pas aisé d'interpréter cette évolution.

c2) L'apport des pensions alimentaires au revenu du créancier

D'après les calculs de l'INSEE à partir de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux 2011, les CEEE reçues représentent 14% du revenu disponible des mères « hébergeantes » (qui déclarent recevoir des pensions alimentaires) lorsqu'elles vivent seules et 6% lorsqu'elles sont en couple¹⁶⁴.

Une étude de la DREES sur des données de 2001 faisait déjà apparaître les pensions alimentaires comme une source importante de revenu pour les familles monoparentales : pour le tiers des familles monoparentales qui ont déclaré des pensions alimentaires en 2001, ces dernières contribuent à hauteur de 18% de leur revenu initial¹⁶⁵.

Poids des pensions alimentaires reçues dans le revenu disponible du ménage pour les parents hébergeants déclarant recevoir une pension alimentaire en 2011

En % du revenu disponible

Poids des PA	Mères hébergeantes	Pères hébergeants	Total
Sans conjoint	14	12	14
Avec conjoint	6	4	6
Total	11	8	11

Champ : parents hébergeants d'enfants mineurs fin 2011 ne se déclarant pas veufs, et appartenant à un ménage dont au moins une personne déclare avoir reçu une pension alimentaire en 2011, France métropolitaine (1153 observations non pondérées).

Source : calculs INSEE à partir de l'Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux 2011.

Note de lecture : les statistiques en italique sont calculées sur moins de 50 observations.

¹⁶³ Ministère de la Justice-DAGE-SDSED-Enquête sur l'exercice de l'autorité parentale en 2003.

¹⁶⁴ Sous réserve que les créanciers qui déclarent bien leur CEEE aux services fiscaux (les données détaillées au 3^{ème} partie – II.C.2. laissant supposer une sous-déclaration) soient bien représentatifs de l'ensemble des créanciers d'une pension alimentaire pour enfant mineur.

Un parent « hébergeant » est défini comme le parent d'un enfant mineur qui vit avec celui-ci sans l'autre parent, qui n'est pas décédé.

D'après les calculs de la DGFIP à partir des données fiscales seules, l'apport médian de la CEEE déclarée pour l'imposition des revenus au revenu du créancier (non veuf) se situe entre 14% et 18% sur le champ des ménages ni mariés ni pacés. Le revenu du créancier est ici apprécié à partir du revenu fiscal de référence, ce qui conduit à une surestimation du taux réel.

¹⁶⁵ Elisabeth Algava, Sylvie LeMinez, Sophie Bressé, Anne Pla (2005), « Les familles monoparentales et leurs conditions de vie », *Etudes et résultats*, n°389, DREES, avril 2005.

c3) Taux d'effort auxquels conduit le barème pour les débiteurs

Les données fiscales ne peuvent pas être mobilisées pour calculer le taux d'effort des débiteurs que représente la CEEE car on ne peut pas distinguer cette dernière des pensions versées aux ascendants. On trouve 12%¹⁶⁶ si on fait masse de tout ce qui est déclaré par le débiteur, ce qui est cohérent avec le fait que les débiteurs sont en moyenne plus aisés que les créanciers.

3. La mise en œuvre d'une table de référence indicative pour les pensions alimentaire¹⁶⁷

a) Les objectifs du barème

a1) Équité et efficacité

Le ministère de la Justice a diffusé en avril 2010 un barème de pension alimentaire pour l'entretien des enfants après la séparation des parents, sous la forme d'une circulaire¹⁶⁸ adressée aux magistrats puis par sa mise à disposition en ligne sur le site du Ministère de la Justice¹⁶⁹. Depuis, cet outil se diffuse dans la pratique des juges et des avocats¹⁷⁰. La mise en place de ce barème avait notamment été préconisée par Françoise Dekeuwer-Defossez dans son rapport posant les bases d'un droit de la famille rénové (1999) et cette proposition avait été reprise par un certain nombre de chercheurs et d'experts et par la Commission pour une justice apaisée présidée par Serge Guinchard (2008). Il existait déjà des barèmes pour le montant de la pension dans d'autres pays : le barème de la Child Support Agency australienne créée en 1988 ; celui de la Child Support Agency créée au Royaume-Uni en 1993 (fortement simplifié en 2003 et à nouveau modifié en 2008) ; la table de Düsseldorf en Allemagne depuis 2008...

En donnant aux justiciables et aux praticiens une référence objective commune, on poursuivait trois objectifs :

- favoriser une meilleure adhésion des parties aux décisions judiciaires et donc l'effectivité des paiements des pensions alimentaires (ce qui permet de réduire certains transferts sociaux) ;
- faciliter l'émergence d'accords entre les parents, y compris pour ceux qui ne saisissent pas le juge
- faciliter (moins d'information à collecter) et homogénéiser les décisions des juges aux affaires familiales¹⁷¹.

¹⁶⁶ Valeur médiane, toujours en prenant le revenu fiscal de référence au dénominateur, ce qui conduit à une surestimation des taux.

¹⁶⁷ La table de référence et sa notice figure en Annexes 15 et 16.

¹⁶⁸ Circulaire du 12 avril 2010.

¹⁶⁹ http://www.vos-droits.justice.gouv.fr/art_pix/table_reference_pa.pdf.

¹⁷⁰ Bourreau-Dubois Cécile, Jeandidier Bruno (2012), « Que peut-on attendre d'un barème de pension alimentaire pour enfant ? », Revue française d'économie, 2012/4, Volume XXVII, pages 213 à 248.

¹⁷¹ L'utilisation du barème, qui ne tient pas compte du sexe des enfants, permet par exemple de corriger le fait qu'on observe que « toutes choses égales par ailleurs », le montant de la CEEE fixé par les juges est en moyenne plus élevé quand l'enfant est un garçon (cf. Bruno Jeandidier, Jean-Claude Roy, « Pensions alimentaires pour

La mise en place du barème permettrait donc un gain en termes d'équité (entre les familles de même caractéristiques) et d'efficacité (gain de temps pour le juge ; meilleure effectivité des paiements en cas d'adhésion des parents).

a2) Barème indicatif, barème impératif ?

La mise en place d'un barème constituerait une forte incitation à coopérer pour les parents, car le barème offre une meilleure information et une plus grande prévisibilité du montant de la CEEE aux parents¹⁷². Comme les gains en termes de coopération sont plus importants lorsqu'il est laissé au juge la possibilité de s'adapter à chaque cas d'espèce¹⁷³, un barème indicatif doit être privilégié par rapport à un barème obligatoire si le montant de la CEEE est fixé dans un cadre judiciaire.

En contrepartie, un barème indicatif présente une garantie d'égalité de traitement un peu moins forte qu'un barème impératif.

Aux Etats-Unis le barème est « prescriptive », c'est-à-dire à la fois obligatoire et indicatif : l'utilisation du barème est obligatoire pour le juge, qui doit fournir des motivations spéciales s'il s'en écarte (ce qui serait le cas dans 17% des cas).
Aucune conclusion claire ne ressort des travaux étudiant le lien entre mis en place du barème et effectivité des paiements aux Etats-Unis¹⁷⁴.

b) Les principes de construction du barème

Les fondements du barème sont à la fois juridiques et économiques.

b1) Le barème vise à mettre en œuvre l'article 371-2 du code civil

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 ».

enfants lors du divorce – Les juges appliquent-ils implicitement un calcul fondé sur le coût de l'enfant ? », *Recherches et Prévisions*, n°84, juin 2006).

¹⁷² B. Deffains (1997), « L'analyse économique de la résolution des conflits juridiques », *Revue française d'économie*, n°12, p.57-100.

¹⁷³ Et lorsque les justiciables sont averses au risque (c'est-à-dire qu'ils préfèrent un gain sûr à un gain supérieur mais aléatoire).

¹⁷⁴ C. Bourreau-Dubois, B. Jeandidier (2012), « Que peut-on attendre d'un barème de pension alimentaire pour enfant », *Revue française des affaires sociales*, n° 2012/4, pp.213-248.

b2) C'est un barème observé et non pas normatif

Il vise à coller au plus près aux décisions constatées chez les JAF¹⁷⁵.

D'où la méthodologie utilisée pour mener les travaux autour du barème, en trois étapes¹⁷⁶ :

1. une analyse statistique des pratiques pour la fixation du montant de la CEEE¹⁷⁷
2. la détermination d'un barème indicatif fourni aux juges par la DACS¹⁷⁸
3. une analyse des écarts entre le barème et les pratiques et des effets redistributifs du barème¹⁷⁹

Le barème repose sur la détermination des deux principaux éléments : le coût de l'enfant et la règle de partage de ce coût entre les parents¹⁸⁰.

b3) Le barème repose sur un coût de l'enfant proportionnel aux revenus de ses parents avant la séparation

Reprenant la logique du calcul de coût de l'enfant selon une échelle d'équivalence comme le fait notamment l'INSEE, le barème repose sur un coût de l'enfant proportionnel aux revenus de ses parents (*Encadré*). Il correspond donc au coût moyen d'un enfant et ne vise donc pas à prendre en compte les cas spécifiques par exemple certains choix éducatifs des parents comme la scolarisation privée, d'où sa valeur indicative.

¹⁷⁵ Selon la distinction opérée par Evelyne Serverin, directrice de recherche au CNRS, un barème observé est purement indicatif et ne fait que transcrire la jurisprudence des juges alors qu'un barème construit a une visée plus normative. Reflet d'une norme issue de la jurisprudence constatée, le barème observé est ainsi un simple outil d'aide à la décision, qui ne bride donc pas la liberté d'appréciation du juge. Pierre Delmas-Goyon (2013), « Le juge du 21ème siècle », Un citoyen acteur, une équipe de justice, Rapport à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice, décembre 2013.

¹⁷⁶ La même démarche pourrait être retenue pour déterminer un barème pour les prestations compensatoires.

¹⁷⁷ Ces travaux économétriques ont fait ressortir les principaux paramètres qui jouent dans le montant de la CEEE décidé par les juges. Il apparaît en particulier que le revenu du parent non gardien est déterminant, alors que celui du parent gardien et l'âge de l'enfant le sont peu.

¹⁷⁸ DACS : direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice.

¹⁷⁹ Les résultats de cette comparaison sont présentés dans trois publications

1- Ministère de la Justice (2012), « La fixation du montant des pensions alimentaires : des pratiques et un barème », *Infostat Justice*, n°116, mars 2012.

2- B. Jeandidier, C. Bourreau-Dubois, I. Sayn (2012), « Séparation des parents et contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant – Une évaluation du barème pour la fixation du montant de la pension alimentaire », *Politiques sociales et familiales*, n°107, CNAF, mars 2012.

3- Bourreau-Dubois C., Sayn I., Jeandidier B., De Jong N., Moreau C., Munoz-Perez B. (2011), « Evaluation de la mise en place d'une table de référence pour le calcul de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants », *Dossier d'étude*, n°141, CNAF, juin 2011.

Ils montrent que l'application du barème conduit à des montants de CEEE globalement très proches de ceux fixés par les juges. Cependant, l'application du barème serait un peu plus avantageux pour les débiteurs à bas revenus (moindre CEEE) et désavantageux pour les débiteurs à hauts revenus. Du fait de l'homogamie, les créanciers modestes se trouvent désavantagés par le barème et les créanciers à hauts revenus avantagés.

¹⁸⁰ Plusieurs possibilités de barème et leur impact sur le montant de la CEEE et le niveau de vie des ménages des parents gardien et non gardien sont présentés dans le chapitre 2 de C. Bourreau-Dubois *et alii*, « Les obligations alimentaires vis-à-vis des enfants de parents divorcés : une analyse économique au service du droit » Rapport de recherche pour le compte du GIP « Mission Recherche Droit et Justice » du ministère de la Justice et de la Mission Recherche du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, décembre 2003.

Comment calcule-t-on le coût de l'enfant ?

Des travaux d'évaluation empirique du coût de l'enfant sont menés de façon récurrente, notamment par l'INSEE en France (et par l'OCDE) à partir de l'observation des budgets des familles pour différentes configurations familiales et différents niveaux de revenus. Le coût de l'enfant peut être défini empiriquement en évaluant le supplément de revenu dont doit disposer un ménage avec enfants pour avoir le même niveau de vie qu'un ménage ayant les mêmes caractéristiques mais sans enfant, en tenant compte notamment des économies d'échelle liées au fait de vivre à plusieurs.

C'est la démarche retenue par l'INSEE dans son calcul du niveau de vie des ménages : il divise le revenu disponible du ménage (après impôts et y compris prestations familiales) par le nombre d'unités de consommation. Ces unités de consommation (UC) sont calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée, qui attribue 1 unité de consommation (UC) au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans¹⁸¹. Dans cette approche par les unités de consommation, le coût de l'enfant ne dépend ni de son rang dans la fratrie, ni de la taille de cette dernière. Il est tenu compte de l'âge de l'enfant puisque sa valeur passe de 0,3uc à 0,5 lorsque l'enfant atteint 14 ans révolus. Enfin, on fait l'hypothèse implicite que le coût de l'enfant est proportionnel au revenu du ménage.

Une autre approche, normative, consiste à définir *a priori* un panier de biens qui doit couvrir les besoins « normaux » de l'enfant. Des budgets-types sont élaborés, par lesquels on cherche à évaluer le budget minimum permettant à un ménage de composition donnée de faire face à ses dépenses et donc d'avoir un niveau de vie « décent ». C'est l'option retenue notamment par l'Union nationale des associations familiales (UNAF) qui a développé des budgets-types visant à évaluer les besoins de huit types de familles¹⁸². La fragilité de ces méthodes repose sur les hypothèses retenues pour définir des normes de consommation minimale. Leur intérêt réside dans le fait que leur évaluation du coût de l'enfant ne dépend pas du revenu de ses parents. Par exemple, pour une famille composée d'un couple avec deux garçons âgés entre 6 et 13 ans, le budget-type pour le mois de janvier 2013 est estimé à 2800 euros.

La table de référence diffusée par le ministère de la Justice est construite de façon à maintenir la dépense du parent débiteur au niveau de ce qu'elle était avant la séparation ou le divorce¹⁸³.

Si on fait l'hypothèse que le coût de l'enfant est proportionnel au revenu de ses parents il suffit d'appliquer le pourcentage retenu au revenu du débiteur sans tenir compte du revenu du créancier. Sous cette hypothèse on aboutit au même montant de CEEE qui si on appliquait le pourcentage à la somme des revenus du père et de la mère pour calculer le coût de l'enfant et que l'on répartissait ensuite ce coût à proportion des ressources de chaque parent (*Encadré*). Le barème ne nécessite donc que la connaissance du revenu du débiteur, mais prend implicitement en compte celui du créancier.

¹⁸¹ Le niveau de vie est donc le même pour toutes les personnes d'un même ménage. Voir par exemple : Jean-Michel Hourriez et Lucile Olier (1997), « Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence », *Economie et Statistique*, n°308-309-310, INSEE, octobre 1997 [estimations conduites à partir de l'enquête Budget des familles de 1995 de l'INSEE].

¹⁸² Voir le site de l'UNAF : http://www.unaf.fr/spip.php?article14543#les_limites

¹⁸³ Prendre comme référence le cout de l'enfant dans le ménage du parent qui a la garde principale présente l'inconvénient d'une CEEE très basse (et donc d'un niveau de vie de l'enfant très bas) si le parent gardien est très modeste.

La répartition du coût de l'enfant entre les parents séparés

Deux méthodes existent, qui sont équivalentes lorsque la part du revenu qui correspond aux dépenses pour l'enfant ne varie pas avec le revenu :

- méthode de l'*Income Shares* : le coût de l'enfant calculé à partir des ressources des deux parents est ensuite réparti entre les parents en proportion des ressources de chacun

Par exemple¹⁸⁴, pour un couple où la mère gagne 1500€ et le père 2000€. Si on prend un coût proportionnel de l'enfant de 18%, le coût pour le couple est de $18\% \times (1500 + 2000) = 630€$. Si on le répartit à proportion des revenus des deux parents, on obtient $630€ \times 1500 / (1500 + 2000) = 270€$ pour la mère et $630€ \times 2000 / (1500 + 2000) = 360€$ pour le père. Le père versera les 360€ sous forme de CEEE à la mère, qui contribuera quant à elle en nature.

- méthode du *Percentage of Income* : seul le revenu du parent débiteur est pris en compte pour calculer le coût de l'enfant calculé à partir des ressources des deux parents est ensuite réparti entre les parents en proportion des ressources de chacun

Dans notre exemple, le montant de la CEEE que le père doit verser est calculé directement en appliquant le taux de 18% à son revenu. On obtient $18\% \times 2000 = 360€$ de CEEE, soit un montant de pension identique à celui calculé avec l'autre méthode.

Ces deux méthodes ne sont pas équivalentes si par exemple la part des dépenses consacrées aux enfants décroît avec le niveau de revenus des parents.

Pour partager ce coût, trois éléments sont donc retenus dans le barème : le revenu du débiteur, le nombre total d'enfants à la charge du parent débiteur et le mode de résidence des enfants concernés par la CEEE¹⁸⁵.

b4) Le coût de l'enfant ne varie pas avec son âge

La notice accompagnant le barème indique que « par commodité », on n'a pas tenu compte de l'âge des enfants, le coût retenu ayant été « lissé ».

Ce choix contrevient à l'ensemble des études disponibles qui concluent à une augmentation importante du coût de l'enfant à l'adolescence (ainsi l'échelle retenue en France par l'INSEE compte l'enfant pour 0,3 unités de consommation au dessous de 14 ans et 0,5 au dessus).

¹⁸⁴ Exemple repris de Bourreau-Dubois C., Sayn I., Jeandidier B., De Jong N., Moreau C., Munoz-Perez B. (2011), « Evaluation de la mise en place d'une table de référence pour le calcul de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants », *Dossier d'étude*, n°141, CNAF, juin 2011.

¹⁸⁵ Revenu du débiteur, nombre d'enfants, âge des enfants et type de résidence : ces quatre variables permettent d'expliquer 54% des variations du montant des CEEE fixées en appel par les juges ; le revenu du créancier n'apparaît pas déterminant (cf. Jeandidier Bruno, Bourreau-Dubois Cécile, Sayn Isabelle (2012)– "Séparation des parents et contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant », *Politiques sociales et familiales*, n°107, CNAF, mars 2012).

A l'étranger

Au Québec, l'âge des enfants est pris en compte par l'ajout au coût de base de dépenses liées à cet âge (frais de garde, dépenses pour les études supérieures).

En Suède, le barème tient compte de façon sensible de l'âge des enfants (mais la plupart des ménages ont recours à un système forfaitaire qui n'en tient pas compte).

En Allemagne, le montant pour les enfants âgés entre 6 et 11 ans est pris comme référence et est fixé au montant du « minimum d'existence » calculé pour l'abattement fiscal pour enfant à charge. Les montants pour les autres classes d'âge sont calculés en appliquant les coefficients suivants, qui croissent avec l'âge de l'enfant : 87% si l'enfant a moins de 6 ans, 117% s'il a entre 12 et 17 ans et 134% s'il est majeur.

Au Royaume-Uni, les barèmes utilisés par la *Child Support Agency* et le *Child Maintenance Service* ne tiennent pas compte de l'âge des enfants porteurs de créances.

b5) Le taux appliqué au revenu du débiteur dépend du nombre total de ses enfants

Pour ne pas léser les enfants d'un autre lit en pesant trop sur le revenu du débiteur, c'est le nombre total d'enfants de ce dernier qui est pris en compte dans le barème.

A l'étranger

Québec : depuis 2004, les obligations alimentaires des parents à l'égard de leurs enfants nés d'une union antérieure peuvent être prises en considération par le tribunal si elles entraînent pour l'un ou l'autre des difficultés (plutôt que des difficultés excessives comme prévu avant la loi de 2004).

Allemagne : la table de Düsseldorf qui sert de référence pour le calcul des pensions alimentaires présente des montants par enfant conçus pour le cas de deux enfants porteurs de créances. S'il y en a moins, il faut prendre le montant indiqué pour la tranche de revenu immédiatement supérieur, s'il y en plus le niveau immédiatement supérieur. Il faut cependant garder à l'esprit que ce barème n'est pas obligatoire et donc que cette règle n'est pas appliquée strictement. Au final, la pension versée par enfant est dégressive avec le nombre d'enfants.

Royaume-Uni : le barème 2012 de l'agence (*Child Maintenance Service*) est dégressif à la fois avec le nombre d'enfants concernés par la pension (taux de base, qui s'applique aux débiteurs ayant des revenus bruts imposables entre £200 et £3000 par semaine (soit entre 1050€ et 15 780€ par mois), est de 12% pour un enfant, de 16% pour deux enfants et de 19% pour trois enfants ou plus) et avec le nombre d'enfants à sa charge le revenu du débiteur est réduit de 11% s'il a un enfant à charge, de 14% s'il a deux enfants à charge et de 16% s'il y en a trois.

b6) Le nombre d'enfants étant ainsi défini, on applique au revenu un taux décroissant avec la taille de la famille.

Le coût par enfant est estimé à 18% du revenu pour un enfant, 15,5% pour deux enfants (le coût du second enfant est donc de 13%¹⁸⁶), 13,3% pour trois enfants,...et 9,5% pour 6 enfants¹⁸⁷. On peut noter que cette décroissance de la pension versée par enfant avec le nombre d'enfants, cohérente avec l'échelle des unités de consommation, reflète le fait que le créancier bénéficie des prestations familiales qui sont fortement progressives avec la taille de la famille, même si cela ne correspond pas à un objectif des concepteurs du barème.

Le barème est muet pour les familles plus nombreuses.

b7) La CEEE dépend du temps passé par l'enfant aux domiciles de chacun de ses parents

Le taux de 18% pour un enfant décrit plus haut n'est appliqué que dans le cas d'un droit de visite et d'hébergement dit « réduit » soit inférieur à un quart du temps passé chez le parent « non gardien » (qui correspond au DVH dit « classique » - un weekend sur deux, la moitié des vacances scolaires).

Pour tenir compte des dépenses du parent « non gardien » lorsqu'il voit son enfant, ce taux est réduit d'un quart (et s'élève à 13,5% pour un enfant) en cas de DVH « classique » et de moitié en cas de résidence alternée (et s'élève alors à 9% du revenu du débiteur pour un enfant). Cette modulation du montant de la pension alimentaire s'écarte d'une réfaction strictement proportionnelle à la durée d'accueil de l'enfant où la pension serait réduite de moitié pour un DVH classique et nulle en cas de résidence alternée égalitaire. Concernant le DVH classique, les chercheurs qui ont proposé le barème ont retenu une décote de 25% pour tenir compte d'une inégale répartition des frais relatifs aux enfants, souvent observée par les JAF : certains frais non proportionnels au temps de résidence (frais liés à la scolarité ou extrascolaires, de vêtements...) seraient en effet plus souvent pris en charge par le parent chez lequel l'enfant réside à titre principal.

Quant à la résidence alternée, en pratique, une CEEE non nulle est fixée dans 23,2% des cas¹⁸⁸ et il est mentionné dans la notice que « La résidence alternée peut donner lieu à CEEE dans deux hypothèses principales : en l'absence de partage volontaire par les parents des frais liés à l'enfant en fonction de leurs ressources ou si l'un des parents est dans l'incapacité d'assumer la charge financière de la résidence alternée ».

Cette modulation s'écarte de la prise en compte directe du nombre de jours prévu dans le droit de visite et d'hébergement (DVH). Dans d'autres pays, on a une approche plus fine du partage de l'accueil des enfants entre les deux parents.

¹⁸⁶ $(15,5\% * 2) - 18\% = 13\%$.

¹⁸⁷ Pourcentages appliqués en cas de droit de visite et d'hébergement « réduit » dans la table de référence.

¹⁸⁸ Zakia BELMOKHTAR, « La contribution à l'éducation et l'entretien de l'enfant fixée par le juge après la rupture des parents (divorce et enfants nés hors mariage) », Rapport d'étude, Ministère de la Justice, février 2014.

A l'étranger

Québec. On distingue trois catégories de temps de garde :

- dans la garde exclusive où le parent non gardien prend en charge moins de 20% du temps de l'enfant, il paye intégralement la pension alimentaire.
- dans le cas de garde exclusive avec droit de visite étendu (entre 20 et 40% du temps de l'enfant, on procède à un abattement sur la pension égal au coût de l'enfant multiplié par la différence entre le temps convenu et 20%
- dans la garde alternée où chaque parent prend en charge au moins 40% du temps de l'enfant. Voir l'annexe.

Suède : on ne tient pas compte de l'organisation de l'accueil de l'enfant en cas de « prestation compensatoire ». Pour une pension calculée « au barème », on réduit la pension de 4,5€ par jour si le parent non gardien principal reçoit à son domicile son enfant plus de six jours (cette réfaction est *donc* proche de 18% lorsque la pension est voisine de la prestation compensatoire, ce qui est souvent le cas). Le niveau de cette réfaction fait l'objet de débat (voir l'annexe).

Royaume-Uni : pour les débiteurs auxquels s'appliquent les taux de base et réduit (revenus bruts imposables entre £100 et £3000 par semaine, soit entre 526€ et 15 800€ par mois), on enlève 1/7ème du montant de la pension par nuit passée chez le parent « non gardien » en moyenne chaque semaine. Pour le taux forfaitaire (revenus bruts imposables entre £7 et £100 par semaine, soit entre 37€ et 526€ par mois), la pension est annulée si le temps d'accueil est égalitaire.

Allemagne : le montant de la pension versée par le débiteur ne dépend pas de son temps d'accueil de l'enfant.

b7) Les ressources retenues pour le débiteur ne doivent pas inclure celles de son éventuel nouveau partenaire

Ce dernier n'a en effet pas d'obligation alimentaire envers les enfants du débiteur. Les ressources retenues pour le débiteur ne doivent pas inclure celles de son éventuel nouveau partenaire car ce dernier n'a pas d'obligation alimentaire envers les enfants du débiteur. En revanche –ce point étant probablement celui qui laisse le plus de marge d'appréciation pour le juge- l'impact de la remise en couple sur le niveau des charges du débiteur (à la hausse ou à la baisse) peut être pris en compte lors de la fixation du montant de la CEEE.

b8) Malgré l'adoption d'un taux proportionnel, un abattement à la base conduit à un barème progressif

D'après la notice accompagnant le barème, les revenus du débiteur à prendre en compte pour appliquer le taux permettant de calculer la CEEE sont ses ressources imposables et les prestations sociales lui assurant un revenu (revenu de remplacement ou minimum social).

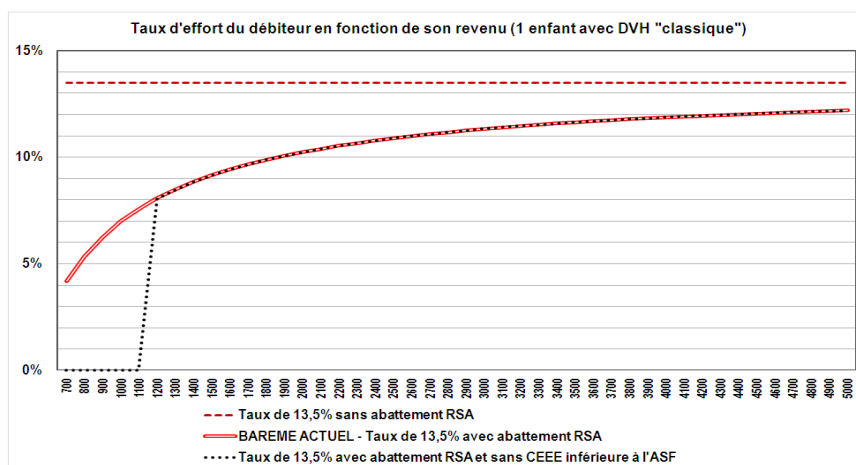
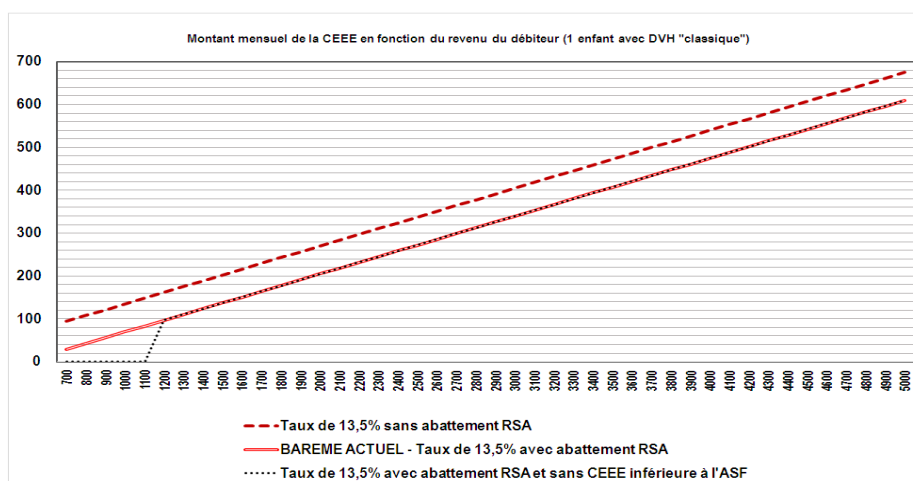
On applique à cette assiette les taux précités dans une logique de proportionnalité. Mais ce principe de proportionnalité – fréquent dans les pays étrangers - est assorti de trois tempéraments.

b81) On applique au revenu de tous les débiteurs un abattement à la base de 483€.

Cet abattement a deux conséquences :

- aucune contribution n'est prévue lorsque les revenus du débiteur sont inférieurs à la somme de 483 euros par mois, valeur qui correspond au RSA d'une personne isolée.
- pour l'ensemble des débiteurs de revenu supérieur à 483€, l'abattement diminue la CEEE d'un montant forfaitaire par rapport à un barème strictement proportionnel (65€ pour un enfant en garde classique ; 111€ pour deux enfants ; 145€ pour trois enfants) ce qui donne au taux d'effort (ratio entre la CEEE et le revenu du débiteur) un profil progressif (*Graphiques*)¹⁸⁹.

Montant de CEEE et taux d'effort en fonction du revenu du parent non gardien (pour un enfant et un droit de visite et d'hébergement « classique ») – *Le barème a un profil légèrement progressif*



Cette somme de 483€ est appelée à augmenter de 10% (en sus de l'inflation) à l'horizon de cinq ans à la suite des options retenues par les pouvoirs publics dans le plan pluriannuel de lutte contre l'exclusion d'une augmentation du RSA. Cette augmentation concernera tous les

¹⁸⁹ Cette donnée variable de la table de référence correspond au minimum forfaitaire du revenu de solidarité active (RSA) qui est révisé annuellement en application de l'article L 262-3 du code de l'action sociale et des familles. En conséquence, ce paramètre de la table de référence est actualisé annuellement sur le site du ministère de la justice (cf la circulaire de diffusion du 12 avril 2010). Pour l'année 2013, cette actualisation a été effectuée en février 2013.

débiteurs et la CEEE diminuera de façon forfaitaire de 6,50€ par mois pour les familles de un enfant, de 11,16€ pour une famille de deux enfants et de 14,50€ pour une famille de trois enfants (pour un DVH « classique »).

b82) On prend en compte de façon spécifique la situation des débiteurs de très petit revenu

Il est indiqué dans la rubrique « précautions d'utilisation pour les hauts et bas revenus » de la notice accompagnant le barème que « lorsque les revenus du parent débiteur sont très faibles, le principe et la détermination de sa capacité contributive nécessitent une réflexion approfondie sur l'opportunité de mettre à la charge du parent débiteur une contribution financière de faible montant, qui aurait pour conséquence de priver l'autre parent du bénéfice de l'allocation de solidarité familiale. Cette contribution peut néanmoins se justifier au regard notamment de la nécessité d'impliquer financièrement le parent chez qui la résidence principale des enfants n'est pas fixée. C'est la raison pour laquelle la table proposée commence à 700 euros de revenus »¹⁹⁰.

L'application de cette recommandation a potentiellement deux conséquences :

- elle peut aboutir à ne pas fixer de CEEE inférieure à 30€ par mois pour un enfant¹⁹¹

Comme on l'a indiqué plus haut, les CEEE inférieures à 40€ sont extrêmement rares (1% dans les décisions de juin 2012). La recommandation de la Chancellerie est donc mise en œuvre.

- elle peut aboutir à ne pas fixer de CEEE inférieure à l'ASF (90€ par mois et par enfant¹⁹²).

Le tableau ci-dessous présente les niveaux de revenus du parent débiteur en-dessous desquels le montant de la CEEE issu du barème est inférieur à celui de l'allocation de soutien familial (ASF), en fonction du nombre d'enfants du débiteur et du mode de résidence du ou des enfants. Pour une résidence de type « classique » par exemple, la CEEE fixée selon le barème est inférieure à l'ASF lorsque le revenu du parent non gardien est de 1153€ pour un enfant, 1269€ pour 2 enfants, 1387€ pour 3 enfants. Pour une ASF augmentée de 25%, comme cela est prévu à horizon 2018, ces montants passent respectivement à 1320€, 1466€ et 1613€.

	1 enfant			2 enfants			3 enfants		
	réduit	classique	alternée	réduit	classique	alternée	réduit	classique	alternée
ASF actuelle - 90,40€ par enfant	985	1153	1487	1066	1269	1642	1163	1387	1832
ASF augmentée de 25% - 103€ par enfant	1111	1320	1739	1212	1466	1932	1333	1613	2170

Comme on l'a indiqué plus haut, on compte (dans les décisions de 2012) 18% de CEEE inférieures à l'ASF.

¹⁹⁰ Il est mentionné page 61 du Dossier d'études de Bourreau-Dubois C. *et alii* (2011) que 700 euros est le revenu moyen des pères pour lesquels le juge n'a fixé aucune contribution dans le cadre des 254 décisions rendues par les magistrats du ressort de la cour d'appel de Toulouse au cours de la seconde quinzaine de juin 2009 (dans le cadre de l'expérimentation du barème par ces magistrats).

¹⁹¹ $(700-483)*13,5\% = 29,30\text{€}$ (pour un enfant avec un DVH « classique »).

¹⁹² Valeur jusqu'au 31 mars 2013.

A l'étranger

Dans les quatre pays étrangers étudiés, on aménage le principe de proportionnalité pour les débiteurs modestes.

Au Canada, on procède sur les revenus mensuels à un abattement de 673€.

En Suède, la contribution du débiteur à la prestation compensatoire débute au-dessus de 950€ par mois.

Au Royaume-Uni, le barème appliqué par le *Child Maintenance Service* depuis 2012 est différencié selon le niveau de revenu du débiteur. Pour un revenu inférieur à £7 par semaine soit 37€ par mois (et pour les étudiants à temps plein, les personnes de moins de 16 ans et celles qui sont en prison ou en établissement de santé), la pension est nulle. Pour les revenus non nuls inférieurs à £100 par semaine (soit 527€ par mois) et les bénéficiaires de minima sociaux sans autre revenu, le débiteur doit verser une pension forfaitaire (quel que soit le nombre d'enfants) de £7 par semaine. Ce montant forfaitaire peut conduire à des taux d'effort important pour les débiteurs les plus modestes de cette tranche de revenus.

En Allemagne, un « minimum d'existence » est préservé pour le débiteur, de 1000€ s'il a un emploi et de 800€ s'il est au chômage pour la tranche de revenu la plus basse (moins de 1500€ par mois de revenu net de charges).

b83) Le barème ne donne aucune indication sur les débiteurs dont le revenu dépasse 5000 euros.

La fixation de la CEEE est renvoyée au juge. Cela peut sembler contradictoire avec le rôle donné au barème d'homogénéiser les décisions des juges, car ce sont pour les débiteurs avec des revenus élevés que la plus grande dispersion est observée dans les décisions¹⁹³.

La notice explicative du barème semble suggérer que le coût de l'enfant pourrait croître plus que proportionnellement au revenu, hypothèse non étayée, mais aussi que le montant de CEEE au plafond peut servir de CEEE minimale pour des revenus du débiteur supérieurs à 5000 euros, ce qui crée de la confusion.

A l'étranger

Dans les pays étrangers étudiés, les barèmes ne s'appliquent pas aux plus hauts revenus et l'on ne fait pas l'hypothèse d'un coût de l'enfant proportionnel au revenu pour les revenus très élevés.

En Suède, dans le système au barème, on tient « peu » compte du facteur revenu.

Au Royaume-Uni, le barème du *Child Maintenance Service* depuis 2012 ne s'applique que pour des revenus bruts imposables du débiteur de £3000 par semaine (soit environ 15 800€ euros par mois). Au-delà, la pension doit être fixée par le juge.

En Allemagne, la table de Düsseldorf s'arrête à des revenus mensuels de 5100€. La pension alimentaire croît avec le revenu du débiteur de façon moins que proportionnelle : elle varie dans un rapport de 1 à 1,6 entre la tranche de revenu la plus basse (moins de 1500€) et la tranche de revenu la plus élevée dans le barème (4701€-5100€). En outre, un « minimum d'existence » est préservé pour le débiteur, de 1000€ s'il a un emploi et de 800€ s'il est au chômage pour la tranche de revenu la plus basse à 1900€ pour la tranche de revenus la plus élevée.

¹⁹³ Résultat observé à partir de données quasi-expérimentales où le même dossier de fixation de CEEE dans le cadre d'un divorce a été étudié par plusieurs juges (C. Bourreau-Dubois *et alii*, « Les obligations alimentaires vis-à-vis des enfants de parents divorcés : une analyse économique au service du droit » Rapport de recherche pour le compte du GIP « Mission Recherche Droit et Justice » du ministère de la Justice et de la Mission Recherche du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, décembre 2003).

c) Situation des débiteurs et créanciers dans l'hypothèse d'un recours au barème et d'une prise en compte du statut fiscal et social des CEEE

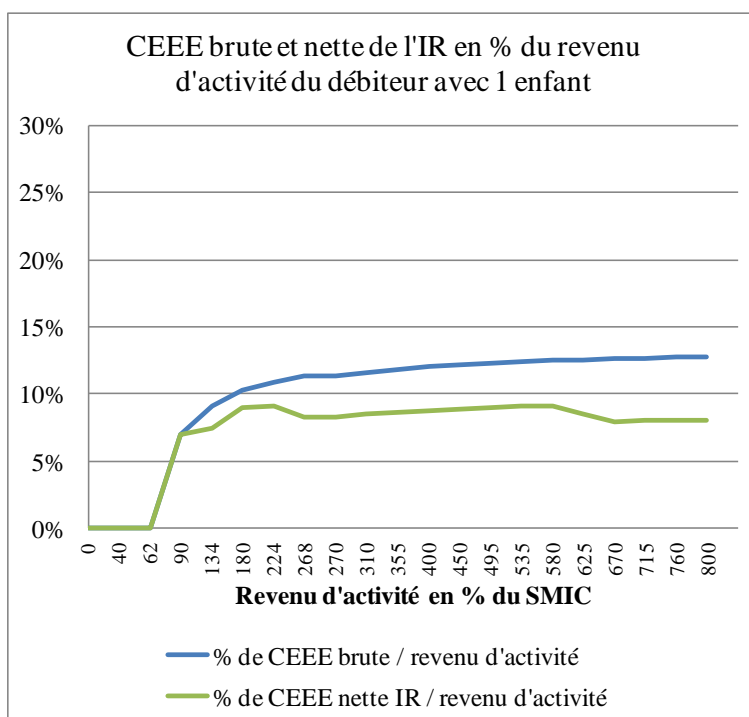
Les calculs sont réalisés sur la base d'un droit de visite et d'hébergement « classique », avec la législation socio-fiscale 2013 et la table de référence 2013 pour fixer les CEEE communément appelées pensions alimentaires.

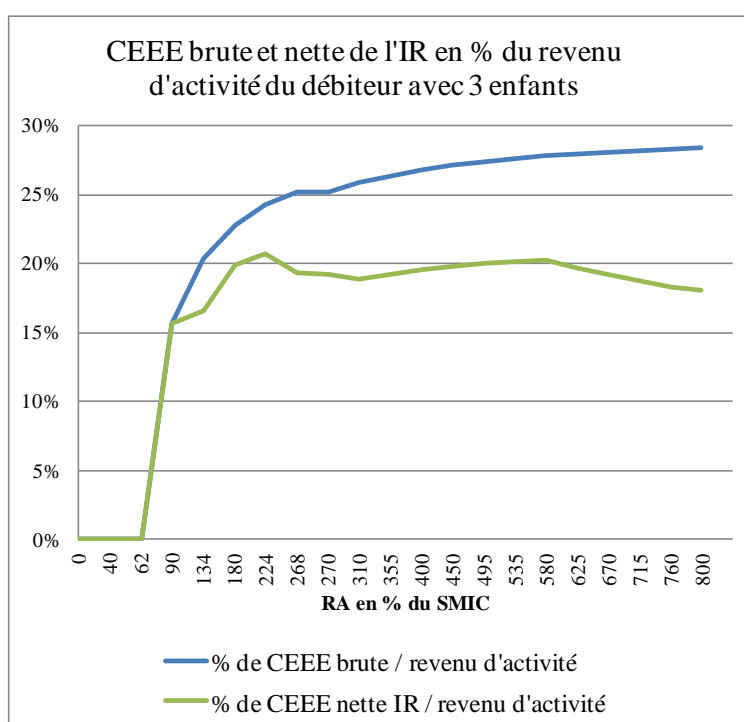
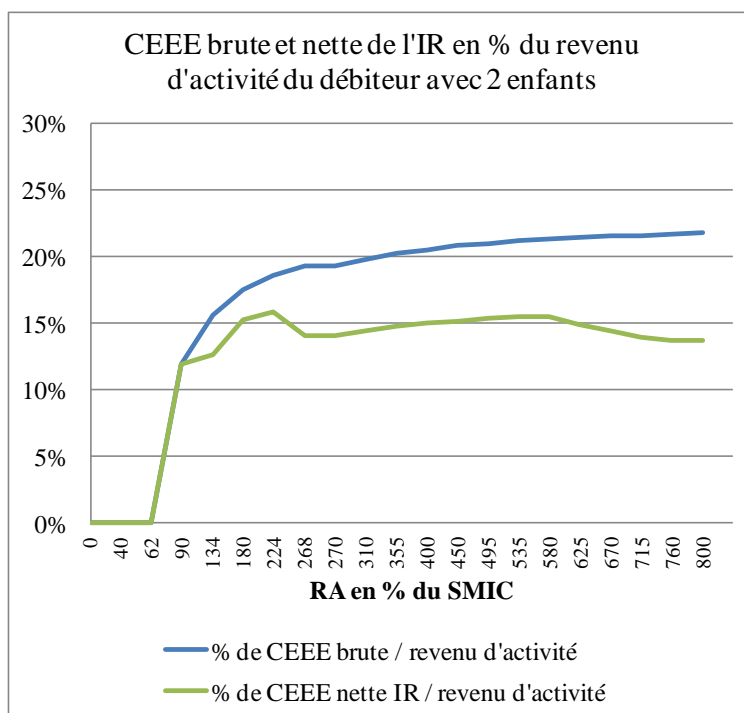
c1) Le volet débiteur

- le taux d'effort réel (CEEE nette d'imposition /revenu d'activité) est nettement inférieur au taux facial (*tableau ci-dessous*). L'écart provient de jeu de l'abattement à la base et de la déductibilité fiscale.

Ainsi, pour un débiteur avec deux enfants les taux d'effort réels et faciaux s'écartent à partir de 90% du Smic, soit à partir de 12% de taux d'effort. A partir de ce niveau de revenu, le taux d'effort réel varie entre 12% et 16 % alors que le taux facial augmente continument avec le revenu pour atteindre 22%. Le taux d'effort réel a une courbe – légère - en cloche : il monte rapidement avec la diminution de l'abattement forfaitaire, atteint son maximum pour un revenu de 2,1 Smic puis baisse légèrement. Ce profil est similaire quel que soit le nombre d'enfants mais les écarts entre les taux faciaux et réels augmentent avec le nombre d'enfants (*graphiques ci-dessous*).

Graphiques – Contribution à l'entretien et l'éducation des enfants (CEEE) brute et nette de l'impôt sur le revenu (IR) pour un débiteur de 1 à 3 enfants





Source : Cas types SG HCF
Table de référence pour fixer les CEEE 2013 et Barème de l'impôt 2013 sur les revenus 2012

- le revenu disponible après paiement de la CEEE permet difficilement aux débiteurs modestes de se loger correctement et de faire face aux dépenses « courantes » pendant qu'ils accueillent leurs enfants. Lorsque le débiteur gagne moins de 150% du SMIC soit environ 1 700€ par mois son revenu disponible est inférieur à 1 200€ avec 1 enfant et 2 enfants et inférieur à 1 100€ pour 3 enfants (tableau ci-dessous).

Tableau – Contribution à l’entretien et l’éducation des enfants (CEEE) et revenu disponible pour un débiteur

		Un enfant en garde classique			Deux enfants en garde classique			Trois enfants en garde classique		
%smic	RA	CEEE	CEEE	Revenu	CEEE	CEEE	Revenu	CEEE	CEEE	Revenu
	d'activité		nette	IR disponible		nette	disponible		nette	disponible
50	560	0	0	696	0	0	696	0	0	696
100	1120	86	81	994	147	141	994	191	186	994
150	1681	162	141	1 164	275	234	1 122	359	302	1 093
200	2241	237	207	1 438	404	353	1 345	527	461	1 277
250	2801	313	228	1 861	533	413	1 715	695	555	1 608
300	3361	389	284	2 276	662	483	2 092	863	630	1 950
350	3922	464	339	2 629	791	577	2 430	1032	753	2 283
400	4482	540	394	2 982	920	671	2 744	1200	876	2 568
450	5042	615	449	3 335	1049	765	3 058	1368	998	2 854
500	5602	691	504	3 688	1177	860	3 372	1536	1121	3 139
550	6162	767	560	4 041	1306	954	3 686	1704	1244	3 424
600	6723	842	595	4 394	1435	1028	4 000	1872	1347	3 710
650	7283	918	595	4 747	1564	1066	4 314	2040	1414	3 995
700	7843	994	627	5 100	1693	1105	4 628	2208	1481	4 281
750	8403	1069	675	5 420	1822	1149	4 943	2376	1548	4 566
800	8963	1145	722	5 725	1951	1231	5 250	2544	1615	4 852

Source : Cas types SG HCF

Table de référence pour fixer les CEEE 2013 et Barème de l’impôt 2013 sur les revenus 2012

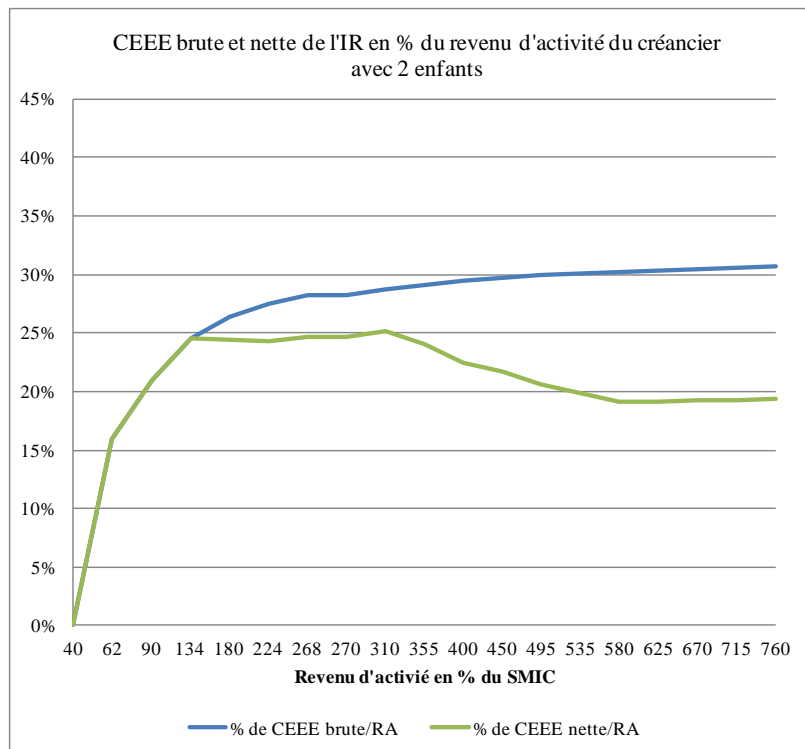
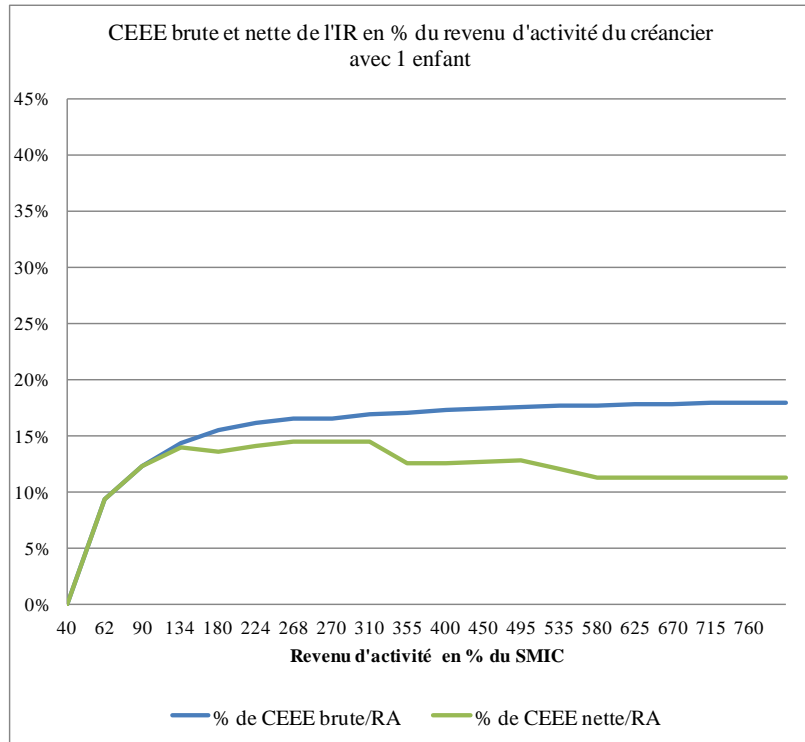
c2) Le volet créancier

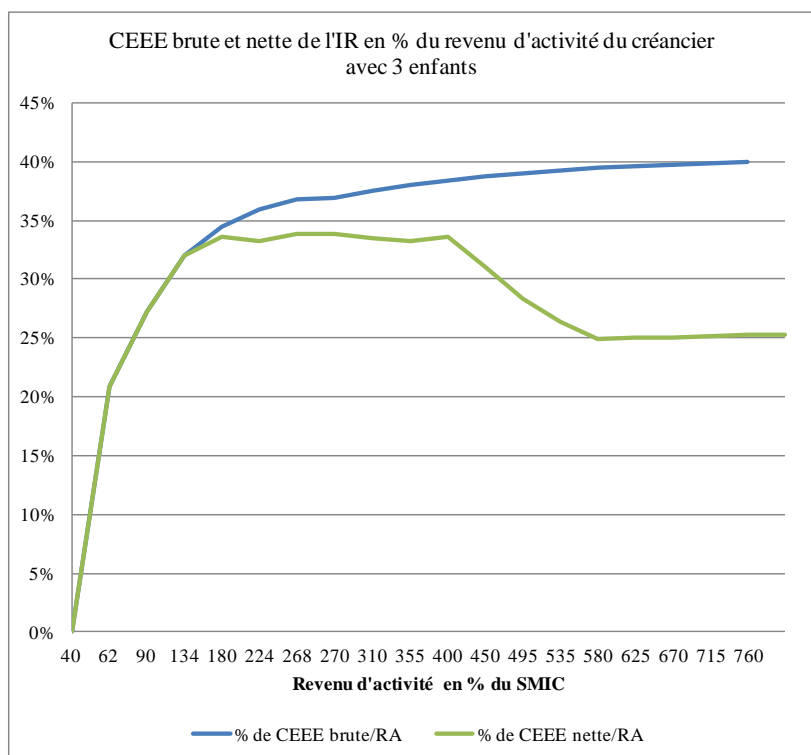
Selon l’Insee en 2010, les femmes dans le secteur privé ont un revenu salarial inférieur de 28 % à celui des hommes¹⁹⁴. On prend donc cette hypothèse d’écart de revenu entre débiteur et créancière.

- Comme pour le débiteur, le taux d’apport réel de la CEEE est inférieur au taux facial du barème. Pour une créancière avec deux enfants les taux d’apport réels et faciaux s’écartent à partir de 135% du Smic, soit 25% de taux d’apport : le taux réel baisse alors jusqu’à 19% alors que le taux facial augmente jusqu’à 31% (*graphique ci-dessous*). Il forme une courbe en cloche : pour deux enfants, il atteint son maximum d’environ 25% pour un revenu entre 1,3 Smic de 3,1 Smic, puis baisse fortement pour atteindre 19% à 5,1 Smic. Ce profil est similaire quel que soit le nombre d’enfant mais les écarts entre les taux faciaux et réels augmentent avec le nombre d’enfants.

¹⁹⁴ Morin et Remila (2013), « Le revenu salarial des femmes reste inférieur à celui des hommes »

Graphiques – Contribution à l’entretien et l’éducation des enfants (CEEE) brute et nette de l’impôt sur le revenu (IR) pour un créancier de 1 à 3 enfants





Source : Cas types SG HCF

Table de référence pour fixer les CEEE 2013 et Barème de l'impôt 2013 sur les revenus 2012

- Le revenu disponible est sensiblement supérieur au revenu d'activité puisque la créancière perçoit en sus de la CEEE, les prestations familiales et des aides au logement pour le calcul desquelles les enfants sont comptés à charge. Dès que la créancière gagne moins de 2250€ son revenu disponible est d'environ de 2 500€ avec 1 enfant, 2 900€ pour 2 enfants et 3 450€ pour 3 enfants (*tableau ci-dessous*).

Tableau – Contribution à l’entretien et l’éducation des enfants (CEEE) et revenu disponible pour un créancier

RA %smic	Revenu d'activité	Un enfant en garde classique			Deux enfants en garde classique			Trois enfants en garde classique		
		CEEE	CEEE nette IR	Revenu disponible	CEEE	CEEE nette IR	Revenu disponible	CEEE	CEEE nette IR	Revenu disponible
0	-	-	-	986	-	-	1 068	-	-	1 226
50	560	40	40	1 371	68	68	1 482	89	89	1 695
100	1 120	145	145	1 648	247	247	1 917	322	322	2 299
150	1 681	250	231	1 994	426	411	2 322	555	555	2 828
200	2 241	355	301	2 496	605	548	2 899	789	746	3 454
250	2 801	460	402	3 072	784	683	3 539	1 022	953	4 196
300	3 361	565	494	3 653	963	841	4 184	1 256	1 130	4 723
350	3 922	670	499	4 147	1 142	954	4 786	1 489	1 301	5 410
400	4 482	775	566	4 632	1 321	1 004	5 325	1 722	1 505	6 103
450	5 042	880	643	5 117	1 500	1 094	5 863	1 956	1 562	6 649
500	5 602	985	713	5 596	1 678	1 151	6 328	2 189	1 572	7 149
600	6 723	1 195	754	6 433	2 036	1 285	7 259	2 656	1 676	8 148
650	7 283	1 300	821	6 852	2 215	1 398	7 724	2 890	1 823	8 648
700	7 843	1 405	887	7 271	2 394	1 511	8 190	3 123	1 971	9 148
750	8 403	1 510	953	7 689	2 573	1 624	8 655	3 356	2 118	9 647
850	8 963	1 615	1 019	8 108	2 752	1 737	9 120	3 590	2 265	10 147

Source : Cas types SG HCF

Table de référence pour fixer les CEEE 2013 et Barème de l’impôt 2013 sur les revenus 2012

4. Débats sur le barème

a) Le barème est-il appliqué par les juges ?

Nous ne disposons pas d’une étude précise sur l’utilisation du barème par les juges. Il est seulement possible de comparer les montants décidés par les juges avec ceux qui découleraient d’une application du barème. La Chancellerie vient de mettre à disposition récemment de telles données, qui portent sur les décisions sur la résidence des enfants après la séparation (premières saisines) ou le divorce¹⁹⁵, collectées en juin 2012, postérieurement à la diffusion du barème¹⁹⁶. Il apparaît que :

- le montant fixé par le juge est en moyenne légèrement inférieur à celui qui découlerait du barème

- les écarts sont les plus importants pour les revenus du débiteur situés aux extrêmes de la table de référence : les juges fixent des montants en moyenne supérieurs à ceux calculés dans la table de référence pour les débiteurs les plus modestes ; ils sont en moyenne un peu inférieurs pour les revenus les plus élevés.

¹⁹⁵ sur un champ donc un peu différent de celui de l’ensemble des décisions de fixation de CEEE. En outre, la comparaison des décisions avec les montants calculés avec la table de référence n’est possible que dans 65% des décisions où l’ensemble des données nécessaires à l’utilisation du barème sont disponibles dans les décisions écrites.

¹⁹⁶ Zakia BELMOKHTAR, « La contribution à l’éducation et l’entretien de l’enfant fixée par le juge après la rupture des parents (divorce et enfants nés hors mariage) », Rapport d’étude, Ministère de la Justice, février 2014.

b) Des incertitudes sur la façon dont les JAF utilisent le barème

Les ressources du débiteur à prendre en compte pour appliquer le taux du barème (« ressources imposables » et revenu de remplacement ou revenu minimum) ne sont pas clairement définies dans la notice et il n'est d'ailleurs pas sûr que tous les juges les calculent avec la même précision. Il semble que les magistrats s'appuient le plus souvent sur l'avis d'imposition de l'année N-2 pour évaluer les revenus mais on ne sait pas si ceux qui souhaitent appliquer le barème le font à partir des revenus déclarés ou des revenus déclarés après abattement de 10%. On ne sait pas si les juges tiennent compte de l'évolution des revenus du débiteur sur les deux dernières années, déduisent ou non des charges avant d'appliquer le taux du barème. De fait, une même situation ne conduira pas forcément au même montant de CEEE même si le juge s'appuie sur le barème, ce qui peut être source d'iniquité.

En fonction du type de revenu pris en compte par les juges, il pourrait être nécessaire d'ajuster les taux du barème, à l'instar de ce qui a été fait au Royaume-Uni où les taux de 15%, 20% et 25% (respectivement pour un, deux et trois enfants ou plus) qui s'appliquaient au revenu net d'impôts. Ils ont été réduits respectivement à 12%, 16% et 19% lorsque c'est le revenu brut imposable qui a été récupéré directement par l'agence en charge des CEEE auprès de l'administration fiscale.

****Proposition***

Une étude sur l'application par les juges aux affaires familiales de la table de référence pour le montant de la CEEE diffusée par le Ministère de la Justice est nécessaire pour avoir une idée de son utilité pour les juges et de la plus ou moins grande homogénéité des pratiques.

****Proposition***

Il serait utile que la Chancellerie diffuse une circulaire pour préciser aux juges à quel type de ressources le taux du barème des CEEE doit être appliqué et sur quels types de documents ils doivent s'appuyer.

c) Le barème suscite-t-il l'adhésion des parties ?

La réduction des conflits lors de fixation de la CEEE dépend notamment de l'appropriation du barème par les intéressés (les parents, et les avocats qui les conseillent).

A ce titre une critique du barème ressort de façon unanime (même de la part de certains JAF) : le fait qu'il ne prenne pas en compte de façon explicite les revenus du créancier, ce qui ne paraît pas conforme au code civil, la notice ne suffisant manifestement pas à convaincre qu'ils sont bien pris en compte de façon implicite. En fait, dès lors qu'on retient le principe qu'il convient en l'espèce de « couvrir » le coût de l'enfant en le partageant en fonction des revenus des parents, se caler sur le seul débiteur revient à prendre en compte aussi le revenu du créancier.

Quelle que soit la pertinence de ce raisonnement, le fait qu'il ne soit pas compris est très négatif et nourrit la suspicion des débiteurs.

Les documents mis à disposition au Royaume-Uni ou au Québec par exemple sont plus pédagogiques et font apparaître explicitement l'apport du créancier. On donne en annexe (à venir) la fiche de calcul de la CEEE retenue au Québec qui fait apparaître de façon simple

- le coût de l'enfant pour chaque niveau de revenu total du couple d'origine
- les revenus de chacun des parents qui définissent la clé de partage
- la contribution de chaque parent qui est égale au produit du coût de l'enfant par la clé de partage.

***Propositions**

Etudier une réforme du barème de fixation des CEEE qui s'inspire du barème québécois. Mettre à la disposition des parents (et des JAF) des documents pédagogiques sur le rôle de la CEEE et le fonctionnement du barème.

Sur ce point, on pourrait s'appuyer sur ce qui existe déjà au Québec ou au Royaume-Uni sous la forme de fascicules papier sur les différents aspects de la CEEE (notamment la fixation de son montant mais aussi son objectif), téléchargeables en ligne, et d'un site internet gouvernemental très complet et pédagogique¹⁹⁷.

On peut saluer la mise à disposition récente d'un module de calcul en ligne du montant de la CEEE au barème sur le site du Ministère des Droits des femmes¹⁹⁸.

d) Comparaison entre le barème français et les barèmes de pays étrangers

d1) Il n'existe pas à notre connaissance d'analyse comparant les pensions dans les différents pays et les situant dans leur contexte socio-fiscal.

L'étude de l'OCDE parfois évoquée est trop incertaine pour fonder une conclusion pertinente (elle ne situe pas les pensions dans leur contexte fiscal ; il y a des erreurs¹⁹⁹ ou des regroupements discutables²⁰⁰).

d2) Nous avons entrepris de faire deux comparaisons entre quatre pays (le Royaume Uni, l'Allemagne, le Québec et la Suède) et la France

Dans la première, on compare les barèmes de pensions alimentaires (montant et ratio pension/revenu) pour différentes taille de famille et dans des situations de DVH « classique ». Pour la France, on retient la CEEE nette de la déduction fiscale, puisque la pension est déductible à la différence des quatre autres pays étudiés. **Dans cette comparaison on ne tient pas compte des mesures proposées dans ce rapport qui améliorent la situation actuelle.**

¹⁹⁷ <http://www.sortingoutseparation.org.uk/en/hub.aspx>

¹⁹⁸ <http://femmes.gouv.fr/simulateur-de-pension-alimentaire/>

Dans ce simulateur, le revenu du débiteur pris en compte n'est pas borné à la fourchette 700€-5000€ comme c'est le cas pour la table de référence mise à disposition par le Ministère de la Justice.

Il convient toutefois de souligner que le montant de pension alimentaire issu de ce simulateur étant purement indicatif, la simple différence entre la contribution fixée par le juge et celle résultant du simulateur, ne peut constituer à elle seule un motif de révision.

¹⁹⁹ Le chiffre du taux d'effort des débiteurs en France est manifestement erroné

²⁰⁰ Pour la Suède par exemple, on fait masse des pensions et de la prestation sociale assimilable à l'ASF française. Cela affecte nécessairement le montant affiché et surtout le nombre de ménages percevant ces sommes et le taux de recouvrement des pensions.

Avant d'en présenter les premiers résultats, il faut souligner leur incertitude. Même si nos interlocuteurs étrangers nous ont beaucoup aidés, on ne peut exclure que notre analyse comporte des erreurs.

Sous ces réserves, il ressort que

- les pensions alimentaires en France sont voisines ou plutôt plus élevées qu'en Suède, au Québec et au Royaume-Uni mais plus faibles qu'en Allemagne ;

- les débiteurs français, surtout de revenu modeste, sont dans une situation relative plus difficile quand ils ont une famille nombreuse.

Dans la seconde, on étudie la place de la pension alimentaire dans le revenu disponible du débiteur et du créancier en tenant compte de son statut fiscal et des prestations sociales perçues par eux²⁰¹. Cette étude est limitée à une situation familiale type, celle de ménages en « garde classique », de revenus modestes (le débiteur a un revenu de 1 500€ par mois, soit environ 70% du Salaire Moyen Par Tête et le créancier un revenu de 1 200€ par mois) dont le ou les enfants ont entre 6 et 12 ans et qui sont locataires²⁰².

Nous ne disposons pour l'instant que des données anglaises. Sur ce seul exemple, il ressort que la comparaison des montants de pension alimentaire n'est pertinente que si l'on tient compte du système socio-fiscal qui l'environne. En effet, il apparaît que pour des montants de pension très proches -du moins pour deux et trois enfants-, le revenu disponible du parent gardien est nettement supérieur en Angleterre (les revenus disponibles du parent non gardien sont très proches).

<i>Comparaison des barèmes français et anglais sur cas-types</i>		
	France	Angleterre
1 enfant		
CEEE versée	137 €	177 €
Revenu disponible du parent gardien	1 703 €	2 045 €
Revenu disponible du parent non gardien	1 285 €	1 198 €
2 enfants		
CEEE versée	234 €	236 €
Revenu disponible du parent gardien	1 996 €	2 451 €
Revenu disponible du parent non gardien	1 188 €	1 139 €
3 enfants		
CEEE versée	306 €	295 €
Revenu disponible du parent gardien	2 403 €	2 858 €
Revenu disponible du parent non gardien	1 116 €	1 080 €
<i>Hypothèses : DVH « classique » : 75% du temps avec le parent gardien (et donc 25% avec le parent non gardien) ; les deux parents sont locataires ; les deux parents ne se sont pas remis en couple ; le ou les enfants ont entre 6 et 12 ans ; taux de change 1€=£0.824 ; le parent gardien gagne 1200€ par mois et le parent non gardien 1500€.</i>		

²⁰¹ Dans la comparaison entre les pays présentée ici, nous ne prenons en compte que les transferts monétaires et pas l'offre de services publics.

²⁰² Loyer au plafond en zone 2.

***Proposition**

Mener de façon systématique et sur un nombre élevé de pays une analyse sur les pensions alimentaires pour enfants en les situant dans leur environnement de prestations sociales et de statut fiscal pour différents niveaux de revenus des parents.

e) Propositions de refonte

e1) Quel équilibre entre le souci de simplicité du barème et le souhait de coller de plus près à la situation concrète de la famille ?

Pour certains, il faut conserver un barème simple, voire rustique. Il doit, pour être opérationnel, se borner à jouer un rôle de référence (le juge étant libre de s'en écarter). Il faut d'ailleurs noter qu'il apparaît peu cohérent de raffiner à l'extrême le mécanisme de fixation initial du montant de la pension si l'on ne se soucie guère ensuite de la dynamique de cette pension. (cf *infra* les paragraphes sur l'indexation et l'actualisation du montant de la CEEE).

Pour d'autres, il faut que le barème prenne plus en compte les éléments qui font varier le coût de l'enfant ; c'est un facteur d'adhésion au barème.

Deux problèmes méritent d'être évoqués :

e2) Faut-il tenir compte de l'âge des enfants ?

L'option retenue en 2010 de lisser le coût de l'enfant quel que soit son âge est discutable aux deux extrêmes de la vie des enfants.

- pour les jeunes enfants pour lesquels les parents exposent des frais de garde parfois importants, on a renoncé à mettre dans le barème les charges de garde nettes des aides et il appartient au juge d'en tenir compte.

Il est vrai que la modestie des frais de garde (nets des aides publiques) peut expliquer qu'on ne tienne pas compte du très jeune âge des enfants. Les pays dans lesquels les frais de garde sont plus élevés sont naturellement amenés à prévoir une majoration des pensions pour les jeunes enfants (ainsi au Canada, la fiche financière qui récapitule la situation financière des parents analyse de façon explicite les frais de garde nets des aides publiques).

- pour les adolescents, les travaux de Hourriez et Olier (1997) ont confirmé que les dépenses augmentent nettement après 14 ans (l'adolescent est compté pour 0,5 unité de consommation contre 0,3 avant cet âge. Par ailleurs l'indexation des CEEE sur les prix (moins dynamiques en tendance que les salaires) fait que la valeur relative de la CEEE se dégrade avec le temps alors même que le coût de l'enfant augmente et que le régime des majorations pour âge dans les prestations est très réduit.

A l'étranger

Des pays étrangers retiennent au contraire une augmentation des pensions alimentaires avec l'âge

- c'est le cas de façon directe et marquée en Suède où l'indice précité est à 139 entre 7 et 11 ans et 193 au-delà de 16 ans.

- c'est aussi le cas en Allemagne, la pension est à l'indice 87 pour les enfants de moins de 6 ans, 100 pour les enfants entre 6 et 11 ans, 117 pour ceux entre 12 et 17 ans et 134 pour les jeunes majeurs.

- c'est le cas au Canada où la fiche financière qui analyse la situation financière des parents analyse de façon explicite les frais d'études post-secondaires.

***Proposition**

Analyser l'opportunité de tenir compte dans la table de référence pour la fixation de la CEEE de la variation du coût des enfants avec leur âge.

e2) Faut-il repenser l'architecture du barème en tenant compte de l'environnement social et fiscal de la CEEE ?

Un des arguments mis en avant lors de l'élaboration du barème pour ne pas prendre en compte les prestations sociales (et l'impôt) dans le calcul des ressources servant à définir le montant de la CEEE est la variabilité de ces prestations et impôts, qui s'oppose à la « pérennité de la décision judiciaire »²⁰³.

Mais on peut au contraire construire un barème tenant compte de cet environnement. C'est ce que font notamment les Québécois qui actualisent le barème notamment en cas de changement du barème des impôts et des Suédois puisque le barème tient compte directement des prestations familiales. Ce serait inverser la logique retenue en 2010. Mais cela semble pertinent.

***Proposition**

Etudier une refonte du barème de fixation des CEEE, ce qui passe par un préalable, celui de disposer d'études sur le coût de l'enfant.

f) Des aménagements limités

A défaut d'une refonte globale du barème, on peut lui apporter des aménagements significatifs.

f1) Prendre en compte de façon explicite le revenu du créancier

Voir ci-dessus la proposition consistant à se caler sur ce point sur le modèle Québécois.

f2) Clarifier la situation en cas de résidence alternée

Il apparaît peu cohérent avec la philosophie générale du barème qu'il prévoit une CEEE non nulle en cas de résidence alternée. En particulier, le versement d'une CEEE dans une situation de résidence alternée où les revenus des parents sont proches apparaît discutable.

La notice explicative mentionne deux cas d'application du barème pour la résidence alternée (« en l'absence de partage volontaire par les parents des frais liés à l'enfant en fonction de leurs ressources ou si l'un des parents est dans l'incapacité d'assumer la charge financière de la résidence alternée »).

***Proposition**

Il conviendrait de mieux documenter dans la notice explicative de la table de référence pour la fixation de la CEEE la question de l'utilisation du barème pour la résidence alternée, puisque la fixation systématique d'une CEEE dans le cas d'une résidence alternée apparaît discutable.

²⁰³ Isabelle Sayn (dir.) (2002), « Un barème pour les pensions alimentaires ? », Mission de recherche « Droit et Justice », La Documentation française.

f3) Mieux articuler la CEEE et le niveau de vie des parents séparés

La notice accompagnant la table de référence indique que seuls les revenus du débiteur sont pris en compte pour fixer la CEEE et que ces revenus sont entendus avant impôt et hors prestations sociales autres que les revenus de remplacement²⁰⁴. Ce choix repose sur un argument juridique : la créance alimentaire étant prioritaire sur les autres créances, c'est aux impôts et aux prestations de s'adapter à la CEEE déterminée avec le barème, et pas l'inverse

On a dit plus haut que cette option était contestable et qu'il conviendrait de réfléchir à l'option inverse.

Mais, même dans le cadre conceptuel actuel, on ne peut juger la pertinence du barème sans prendre en compte que :

- le débiteur déduit la CEEE de son revenu imposable
- le créancier bénéficie de prestations familiales et de logement qui sont fortement progressives avec la taille de la famille. Par exemple, pour un débiteur ayant 1 500€ de revenu par mois et avec un droit de visite et d'hébergement classique, le créancier perçoit en plus mensuellement

* pour un enfant : une CEEE de 137€ et une allocation de logement de 81€;

* pour deux enfants : une CEEE de 234€, 128€ d'allocations familiales et une aide au logement de 146€, soit plus de 500 € par mois de prestations familiales et de logement ;

* pour trois enfants : une CEEE de 305€, 460€ de prestations familiales (AF pour tous et complément familial²⁰⁵) et une aide au logement de 231€, soit presque 1000 € par mois de prestations familiales et de logement.

Les transferts publics et privés reçus par le créancier sont donc croissants avec le rang de l'enfant, tandis que la dette du débiteur augmente avec la taille de la fratrie mais de façon moins que proportionnelle avec le nombre de ses enfants.

²⁰⁴ Il faut noter sur ce point qu'à l'origine, l'échelle d'équivalence utilisée par l'INSEE a bien été calculée sur des revenus après impôts et y compris prestations sociales (cf. Hourriez et Olier (1997)).

²⁰⁵ Et très fréquemment des majorations pour âge (64,28€ par enfant de plus de 14 ans).

L'étude d'Alain Jacquot sur les pensions alimentaires et les niveaux de vie des parents divorcés avec enfants (2001-2002)²⁰⁶

Au début des années 2000 -avant donc la mise en place de la table de référence-, Alain Jacquot (Cnaf) a mené une étude assez complète des niveaux de vie des parents divorcés avec enfants en intégrant le partage du coût des enfants via la CEEE, l'impôt sur le revenu et les prestations sociales²⁰⁷. Il montre que si l'on ne tient pas compte de l'environnement socio-fiscal, la pension alimentaire fixée pour partager le coût de l'enfant à proportion des revenus des parents est trop élevée. Elle déséquilibre les pertes de revenus respectives des deux parents de façon marquée lorsque le nombre d'enfants s'accroît et lorsque les revenus des parents sont faibles, ce qui est une conséquence directe de la progressivité des prestations sociales en fonction du nombre d'enfants et du quotient familial. Cette étude fait même apparaître des situations-limites (parent « gardien » très modeste, fratrie nombreuse) où ce serait le parent « non gardien », qui n'est pourtant pas modeste, qui devrait recevoir la CEEE...si on voulait rééquilibrer les pertes de niveaux de vie des deux parents !

Ces analyses amènent plusieurs remarques :

- La CEEE ne joue qu'un rôle secondaire dans le déséquilibre observé dans les baisses de niveaux de vie liées aux enfants des parents après leur séparation²⁰⁸. Ce qui joue en premier lieu, c'est la progressivité du système socio-fiscal avec le nombre d'enfants et le rattachement des enfants au seul parent « gardien » (dans la plupart des cas).

- Ce n'est pas le rôle de la CEEE de rééquilibrer cette situation²⁰⁹.

- Le caractère prioritaire de la dette alimentaire fait qu'il ne paraît pas concevable d'exonérer un débiteur de CEEE (ou d'en réduire fortement le montant) parce que l'aide publique prend généreusement en charge le coût de ses enfants. La subsidiarité - qui s'applique pour des prestations comme l'ASF ou le RSA- doit bien fonctionner dans l'autre sens ; c'est la solidarité publique qui peut se substituer à la solidarité privée si elle fait défaut, pas l'inverse.

- Une évaluation spécifique du coût de l'enfant dont les parents sont séparés et du partage des dépenses entre parent « gardien » et « non gardien » serait nécessaire avant d'envisager un ajustement éventuel de l'aide publique ou de la table de référence pour la fixation de la CEEE (voir *h*). Des travaux visant à éclairer l'ampleur et les raisons du non-paiement pourraient aussi contribuer à la réflexion sur le niveau des CEEE que doit fixer le barème.

- En outre, comme le soulignent les chercheurs qui ont proposé le barème, inclure les prestations sociales et l'impôt dans le calcul de la CEEE risquerait d'augmenter la conflictualité des discussions, en ajoutant de la complexité aux éléments de décision²¹⁰, alors que l'objectif (de la diffusion du barème en particulier, et de la chancellerie en général), est de pacifier et simplifier les procédures.

Au vu des tableaux comparant le revenu disponible des ménages analysés au 3c) ci-dessus et de l'étude d'A Jacquot précitée, on devrait se donner deux objectifs

²⁰⁶ Alain Jacquot (2001), « Divorce, pension alimentaire et niveau de vie des parents et des enfants : une étude à partir de cas types », *Dossier d'Etudes, Allocations familiales*, n°19, CNAF, 2001.

Alain Jacquot (2002), « Divorce, pension alimentaire et niveau de vie des parents et des enfants : une étude à partir de cas types », *Recherches et prévisions*, n°67, CNAF, 2002. Voir l'annexe 17.

²⁰⁷ Impôt sur le revenu, allocations familiales, complément familial, allocation de rentrée scolaire, allocation de soutien familial, aides et logement, revenu minimum d'insertion.

²⁰⁸ Il s'agit ici de la baisse de niveau de vie liée à la présence d'enfant, en comparant, pour chaque parent, sa situation avec et sans les enfants. Cette baisse de niveau de vie liée à la présence des enfants s'ajoute à l'appauvrissement lié à la séparation du couple, observé dans la majorité des cas de figure.

²⁰⁹ Ni même celle de la prestation compensatoire (cf plus bas), qui ne vise pas à rééquilibrer l'aide publique reçue par chaque parent au titre des enfants.

²¹⁰ Le calcul est complexe du fait de la rétroaction du montant de la CEEE sur l'impôt sur le revenu et les « bases ressources » servant au calcul des prestations des deux parents, de l'existence de prestations sous condition de ressources et des évolutions possibles des paramètres du système socio-fiscal. En outre, en cas de remise en couple ou s'il y a d'autres enfants, l'existence de prestations et impôts familialisés conduit à intégrer aux débats les nouveaux conjoints et autres enfants (alors que l'utilisation qui est préconisée du barème recommande de les écarter) et à faut trouver une règle de partage des prestations et impôts pour les individualiser.

f31) Améliorer la situation des débiteurs notamment lorsque leur revenu est faible et qu'ils ont de nombreux enfants.

Il apparaît contraire à un exercice partagé de l'autorité parentale qu'une CEEE d'un montant trop élevé conduise à un appauvrissement trop important du débiteur, de nature à affecter son lien avec ses enfants. Une pension trop élevée peut par ailleurs conduire au non-paiement.

C'est la raison pour laquelle l'abattement à la base, du montant du RSA, a été introduit et que la notice commentant le barème suggère qu'aucune pension ne soit fixée pour un revenu mensuel du débiteur de moins de 700 euros.

On a indiqué plus haut que dans certains des pays étudiés les débiteurs les plus modestes sont moins sollicités (c'est notamment le cas en Allemagne où la table de Düsseldorf prévoit de laisser au parent qui verse la pension un minimum de 1000 euros lorsque le débiteur a un emploi, et 800 en cas de chômage).

Déjà la hausse prévue du RSA de 10% en pouvoir d'achat va légèrement diminuer les pensions alimentaires puisque l'abattement à la base va augmenter de 48€ (ce qui entraîne une baisse des CEEE de 6,5€/mois pour un enfant ; de 14,5€ pour deux enfants et 14€ pour trois enfants).

On pourrait aller plus loin en adoptant deux réformes, une portant sur le barème lui-même, une portant sur les prestations sociales.

- on pourrait remanier le barème en augmentant la dégressivité de son taux avec la taille de la famille de façon à diminuer la dette alimentaire des débiteurs de familles nombreuses notamment.

Les taux (en cas de DVH « classique ») de 23% du revenu du débiteur pour deux enfants, 30% pour trois enfants, 35,2% pour quatre enfants pourraient être diminués de façon croissante avec la taille. Dans une formule alternative on augmenterait l'abattement à la base en fonction de la taille de la famille. Cette option semble préférable à ce stade car elle concentre l'amélioration chez les débiteurs de petit revenu et élève le seuil au-dessous duquel il n'y aurait pas de CEEE. Elle est cohérente avec les mesures proposées *infra* qui améliorent la situation des créanciers modestes.

- on pourrait soutenir le niveau de vie des débiteurs les plus modestes en améliorant leurs aides au logement en prenant en compte les enfants qui ne résident pas chez lui à plein temps (cf proposition détaillée au 3^{ème} partie – I.B.2.h)). L'objectif est de favoriser l'exercice de la coparentalité, en permettant au parent « non gardien » à la fois d'héberger ses enfants mais aussi d'être en capacité d'honorer sa dette alimentaire.

***Propositions**

Ajuster le barème en accroissant sa dégressivité avec la taille (en modifiant directement ses taux ou en augmentant l'abattement à la base).

*

* *

Les mesures d'aménagement du barème proposées ci-dessus ont pour conséquence de diminuer la pension que perçoit le créancier.

Mais cette pesée est admissible compte tenu des mesures engagées ou proposées pour soutenir le revenu des créanciers par une augmentation des prestations familiales et sociales brièvement analysées ci-dessous.

*

* *

f32) Soutenir le revenu des créanciers modestes par une augmentation des prestations familiales et des aides au logement.

Des mesures ont déjà été retenues dans le plan de lutte contre l'exclusion pour contenir la pauvreté des familles. Il s'agit :

- de la majoration de l'ASF de 25% à l'horizon 2018 (soit environ 113€²¹¹). Elle profitera aux créancières si on met en œuvre la généralisation d'une prestation différentielle (ce point est détaillé plus loin - elle est déjà retenue à titre expérimental dans le projet de loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes) ;

- de la majoration du Complément familial de 50% sous condition de ressources (qui passera de 167€ à 251€)²¹². Compte tenu de la fréquente modestie de leur revenu, un nombre élevé de créancières devraient en bénéficier.

Dans ce contexte, on pourrait

- généraliser au plus vite l'attribution d'une différentielle d'ASF pour les créanciers dont la CEEE est inférieure à l'ASF

- procéder à un abattement sur la CEEE actuellement prise en compte dans la base ressources de calcul des prestations familiales et des aides au logement. Cela mettrait fin à l'incohérence qui existe actuellement dans le calcul de ces prestations en fonction du statut de la CEEE (non payée, payée partiellement, payée intégralement) et rehausserait l'allocation de logement de 24€ par mois en moyenne avec un enfant, soit environ 2% du revenu disponible de la créancière.

Ces mesures sont analysées dans la troisième partie (III.5) de cette note.

²¹¹ Cette valeur ne tient pas compte de l'inflation entre 2013 et 2018.

²¹² Cette valeur ne tient pas compte de l'inflation entre 2013 et 2018.

g) Comment soulager le JAF dans la fixation de la CEEE ?

Le juge a peu de temps pour récupérer l'information nécessaire pour appliquer le barème et la vérifier. On peut penser que ce n'est pas son rôle.

Les expériences étrangères montrent que le travail de préparation du dossier nécessaire à la fixation de la CEEE peut être réalisé en amont de l'intervention du juge. Par exemple au Québec, les parents doivent remplir une fiche auprès de Revenu Québec avant de passer devant le juge. La mise en place de la *Child Support Agency* en 1993 au Royaume-Uni repose sur l'idée que l'administration dispose de davantage de possibilités que les tribunaux pour collecter l'information nécessaire à la fixation de la pension par l'application d'un barème.

En France, on peut progresser sur deux axes :

- en subordonnant de façon stricte, comme au Québec, l'audience auprès du JAF à la production par les parents d'un état des charges et revenus
- prévoyant qu'un service public (la CAF de préférence, à défaut le CCAS) aide les ménages à mettre le dossier en l'état et au terme de ce travail leur indiquer le montant de CEEE qui résulterait de l'application du barème à la situation ainsi établie. Il s'agirait d'un service proposé et non d'une étape obligatoire.

***Propositions**

Subordonner l'audience judiciaire à l'établissement par les parents de l'état des revenus et charges nécessaire à la fixation de la CEEE. Etudier à quelles conditions on pourrait confier aux Caf l'assistance aux parents dans l'établissement de l'état précité et leur indiquer la CEEE qui en résulterait par application du barème.

h) Une exigence préalable à une refonte éventuelle du barème de CEEE : mener des travaux d'évaluation du coût de l'enfant de parents séparés

Faute d'une évaluation spécifique du coût de l'enfant lorsque les parents sont séparés, le barème mis à disposition par le ministère de la justice repose sur l'échelle d'équivalence usuelle. Le coût de l'enfant retenu dans le barème est celui observé avant la séparation donc lorsque les parents vivaient en couple²¹³. Si l'on prend comme exemple un couple qui se sépare avec un seul enfant (âgé de moins de 14 ans), le coût de l'enfant est de 17% des revenus pour un couple²¹⁴ ; il s'élève à 23% pour une famille monoparentale²¹⁵. Tant que les ex-conjoints vivent seuls, le barème conduit donc à un déséquilibre au détriment du créancier, qui assure la CEEE en nature avec une structure de coût d'une famille monoparentale (23% de son revenu dans notre exemple) alors que le débiteur verse une pension qui maintient sa contribution au niveau d'avant la séparation (17% de son revenu dans notre exemple).

²¹³ La législation française en matière de pension alimentaire ne précise pas de période de référence pour le calcul de la CEEE.

²¹⁴ $0,3/(1+0,5+0,3)=0,3/1,8=17\%$

²¹⁵ $0,3/(1+0,3)=0,3/1,3=23\%$

Au demeurant l'étude de 1997 de l'INSEE fait apparaître que l'échelle d'équivalence calculée sur l'ensemble des ménages ne permet pas d'appréhender « de façon satisfaisante les besoins spécifiques des familles monoparentales et des personnes âgées », les premières étant plutôt moins aisées financièrement que les autres ménages pour une même valeur monétaire du niveau de vie mesuré à l'aide de l'échelle d'équivalence, les seconds un peu plus aisés²¹⁶. Les contraintes spécifiques des familles monoparentales s'exerceraient notamment dans les dépenses de logement et celles l'éducation et les services domestiques.

Enfin, le coût d'un enfant est supérieur lorsque ses parents sont séparés du fait de coûts en grande partie fixes (peu liés au temps d'accueil de l'enfant) liés au besoin de deux domiciles assez grands pour accueillir le ou les enfants de façon décente et aux éventuels coûts de transport entre les deux domiciles s'ils sont distants. Or, la présence de l'enfant n'est « pris en compte » pour le calcul des allocations de logement que pour le parent dit « gardien principal ».

S'il est logique que le montant de la CEEE soit réduit pour le parent « non gardien » (au détriment donc du parent « gardien ») du montant des coûts qui varient avec le temps d'accueil de l'enfant (repas, loisirs...), il existe un surcoût spécifique de l'enfant de parents séparé (essentiellement lié à son double domicile et à la situation de monoparentalité fréquente de ses deux parents), assez peu lié à la répartition des temps parentaux, qui doit être partagé par les deux parents ou mieux financé par l'aide publique²¹⁷. Il serait d'ailleurs aussi utile d'étudier comment le coût des enfants se répartit entre les deux parents, en fonction de leur mode de résidence.

***Proposition**

Evaluer le coût spécifique des enfants de parents séparés (à partir des budgets constatés de familles ou en construisant des budgets-types) et le partage des dépenses entre les deux parents, en fonction de l'organisation de la résidence de l'enfant et des situations d'isolement ou de vie en couple de chaque parent.

E. LA FIXATION DE LA PRESTATION COMPENSATOIRE

De nombreux pays – dont la France – mettent en œuvre des systèmes de pensions compensatoires.

1. La prestation compensatoire (PC) n'existe en France qu'en cas de divorce

Pour les concubins et pacsés, la seule possibilité de bénéficier d'une contrepartie financière à la suite de la séparation est la procédure de droit commun « d'enrichissement sans cause » ou la responsabilité civile. Ce sont des procédures peu fréquentes.

²¹⁶ Jean-Michel Hourriez et Lucile Olier (1997), « Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence », *Economie et Statistique*, n°308-309-310, INSEE, octobre 1997.

²¹⁷ Cet aspect a été bien repéré par les chercheurs ayant travaillé en amont de la mise en place du barème (voir par exemple C. Bourreau-Dubois *et alii*, « Les obligations alimentaires vis-à-vis des enfants de parents divorcés : une analyse économique au service du droit » Rapport de recherche pour le compte du GIP « Mission Recherche Droit et Justice » du ministère de la Justice et de la Mission Recherche du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, décembre 2003) et Alain Jacquot (2001 et 2002).

2. Les fondements de la prestation compensatoire

Introduite dans le code civil en France en 1975, réformée en 2000 puis en 2004, la prestation compensatoire consiste en la compensation financière ou matérielle due par un époux à son conjoint afin de combler la disparité créée dans leurs conditions de vie respectives par la rupture de leur union.

Elle n'est pas obligatoire : une demande doit être faite auprès du juge. Dans les faits, « le montant de la prestation compensatoire est définitivement fixé dès le prononcé du divorce. Il est arrêté au vu des ressources du débiteur et des besoins du créancier, tels qu'appréciés au jour du jugement et selon leur évolution dans un avenir prévisible. La loi énonce à titre indicatif des critères propres à guider la décision du juge (durée du mariage, âge, état de santé, qualifications professionnelles, droits présents et à venir des époux. (...))».

Les interruptions d'activité pour élever les enfants sont souvent retenus dans la détermination de la prestation compensatoire.

3. La prestation compensatoire est versée en principe sous forme de capital

Inspirateur de la loi de 1975, le Doyen Carbonnier en définissait l'objectif ainsi : « Substituer là où c'était possible, à la pension alimentaire, que l'expérience montrait si facilement biodégradable, un règlement immédiat en capital : on liquide à un moment précis où les époux sont encore sous la dépendance psychologique du jugement de divorce, et l'on n'y reviendra plus »²¹⁸.

On connaît deux autres modes de règlement de la prestation compensatoire

- une rente viagère, rare et accordée surtout au profit de personnes âgées (révisable sous certaines conditions)

- le versement du capital échelonné sur au plus huit ans

Même s'il subsiste des rentes, le versement en capital s'est imposé : on comptait plus de 60% de versement de rentes dans les prestations compensatoires en 1994 ; on n'en compte plus que 16% en 2003

Les modalités de révision ne sont pas les mêmes selon le type de prestation compensatoire. En effet, la prestation compensatoire en capital n'est pas révisable, alors que celle versée en capital échelonné sur huit ans l'est (art. 275). L'article 276 prévoit que la révision peut être décidée par le juge à titre exceptionnel si elle est spécialement motivée, lorsque l'âge ou l'état de santé du créancier ne lui permet pas de subvenir à ses besoins.

En 2003 le versement en capital était prévu dans 73% des cas. Le capital médian était de 21 500€ et 10% dépassaient 80 000€.

²¹⁸ Poivey-Leclercq Hélène (2013), "Vers la disparition de la prestation compensatoire ?" in *Colloque « Un nouveau divorce pour de nouvelles familles »* – 18 septembre 2013.

4. Le statut fiscal

Plusieurs cas de figure sont envisageables :

- si la prestation compensatoire est versée sur douze mois ou moins, elle ouvre droit –pour le débiteur - à une réduction d'impôts de 25% du montant des versements, des biens ou droits attribués, dans la limite de 30 500 € pour l'ensemble de la période de douze mois (soit une réduction d'impôt maximale de 7 625 €²¹⁹). Pour le créancier, elle ne constitue pas un revenu imposable.
- si les versements sont effectués sur une période de plus de douze mois à compter du jour où le jugement est devenu définitif, la prestation compensatoire est déductible du revenu imposable du débiteur et constitue un revenu exceptionnel imposable pour le créancier.
- si tout ou partie de la prestation compensatoire est versée sur une période supérieure à 12 mois alors que le jugement ou la convention homologuée prévoyait le versement dans le délai de douze mois, les sommes versées ne sont pas déductibles du revenu global du débiteur et ne sont pas imposables pour le bénéficiaire.

5. La mise en œuvre

On ne connaît ni la fréquence ni le montant des prestations compensatoires ni leurs modalités de versement. Des chiffres de 10% à 15% de prestations compensatoires fixées à l'issue des instances en divorce sont cités par différents articles ; le CAS en donnait une estimation de 13%²²⁰. Dans la quasi-totalité des cas, il semblerait que la prestation compensatoire bénéficie à l'épouse.

Selon la DGFIP (exploitation des déclarations de revenu), on compterait 10 000 ménages par an qui verseraient une prestation compensatoire sous forme de capital ou de conversion de rente en capital. Les capitaux en cause s'élèveraient à 455M€ pour un montant moyen de l'ordre de 45 000€. Il s'agit de sommes conséquentes. La dépense fiscale est de 40M€ soit 4 000€ après plafonnement, ce qui montre que la majorité des PC sont plafonnées.

On dispose par ailleurs d'une étude, certes un peu vieille – elle date de 2004,²²¹ sur les prestations compensatoires. Elle donne les indications suivantes

- 97% des créanciers sont des épouses
- âge moyen des débiteurs : 48 ans, âge un peu supérieur à l'âge moyen au divorce
- durée moyenne du mariage : 21 ans, soit une durée plus élevée que pour la moyenne des divorces (12,3 années de mariage²²²)

²¹⁹ Lorsque les versements ou les attributions sont répartis sur deux années civiles, le plafond de 30 500 € est réparti sur les deux années.

²²⁰ Marine Boisson et Vanessa Wisnia-Weill, « Désunion et paternité », *Note d'analyse*, n°294, Centre d'analyse stratégique, octobre 2012.

²²¹ Infostat Justice de novembre 2004

- 75% des conjoints divorçant ont des enfants à charge
- revenu moyen du débiteur : 3 000€ (contre 1 800 pour le revenu moyen des pères divorcés)
- fort écart de revenu entre les conjoints : 1 900€/mois contre 600 pour la moyenne des divorcés
- un tiers des créanciers sont inactifs

6. Faut-il étendre la prestation compensatoire aux couples non mariés ?

Le principe qui réserve la prestation compensatoire aux couples mariés – au motif qu'elle va de pair avec les autres droits et obligations liés au mariage – est parfois contesté. S'ensuit alors la proposition d'en étendre le bénéfice aux couples de concubins pour autant que leur union ait été durable et qu'ils aient ou aient eu des enfants en commun.

C'est le sens de la note du Centre d'analyse stratégique d'octobre 2012 qui propose « d'inscrire dans la loi la possibilité d'une compensation en cas de perte de revenus et d'écart manifeste des situations entre les-concubins ou pacsés du fait des asymétries d'investissement dans le travail parental. Pour encadrer cette disposition, un critère de durée pourrait être retenu et le régime de la preuve être aménagée »²²³. Cette proposition du CAS est centrée sur le volet parentalité qui est un des critères du calcul de la prestation compensatoire, d'où la dénomination de « compensation de parentalité ».

Plusieurs membres du Haut conseil sont favorables à l'étude des conditions de mise en place d'une « compensation de parentalité » pour les ex-concubins et pacsés qui ont élevé des enfants. D'autres membres y sont hostiles.

7. Vers une barémisation de la prestation compensatoire ?

La multiplicité des éléments qui peuvent être pris en compte par le juge – et l'absence de leur hiérarchisation – est susceptible d'entraîner une forte variabilité des décisions judiciaires. Cette situation a conduit les praticiens du droit à élaborer des tables de décision ou des référentiels permettant aux ménages et à leurs avocats de « trouver leurs marques ».

Pour préciser la doctrine et aider les juges, la Chancellerie envisagerait d'étudier la pratique actuelle des juges pour en dégager les lignes d'un éventuel barème.

Ce souci est cohérent avec la proposition 7 du rapport Tasca/Mercier sur la justice familiale²²⁴

****Proposition***

Appuyer l'idée d'étudier un barème des prestations compensatoires.

²²² La durée de vie en couple pouvant être supérieure, si la mise en couple (sous forme de Pacs ou d'union libre) est antérieure au mariage.

²²³ Marine Boisson et Vanessa Wisnia-Weill, « Désunion et paternité », *Note d'analyse*, n°294, Centre d'analyse stratégique, octobre 2012.

²²⁴ Rapport d'information. Sénat février 2014.

IV. COUTS ET CHARGES LORS DES RUPTURES

A. LES FRAIS DES PROCEDURES DE SEPARATION

1. Les dépenses exposées lors des interventions des professionnels dans les procédures de séparations diffèrent selon le type d'union préalable.

a) En cas de divorce

- les honoraires des avocats

Les frais d'avocat constituent la principale dépense de la procédure de divorce. Ils peuvent être calculés au forfait (un montant est fixé pour l'ensemble du divorce ; solution choisie essentiellement pour les séparations simples) ; ils peuvent aussi être calculés à l'heure (solution généralement choisie pour les divorces contentieux).

Les honoraires varient en fonction de la notoriété du cabinet et de la complexité des dossiers : les tarifs les plus bas se situent autour de 600€ pour le couple (sur certains sites Internet) et autour de 12 000 € en cas de divorce contentieux (ils peuvent même dépasser 40 000 € pour certains divorces contentieux complexes). Il faut compter en moyenne entre 1 000 et 4 000 € de frais d'avocat en province et un peu plus à Paris où les tarifs sont les plus élevés²²⁵.

Tout ou partie de ces frais peuvent être couverts par l'aide juridictionnelle (voir ci-dessous).

- la rémunération du notaire pour un acte de partage

Elle se décompose en trois parties : les émoluments d'acte, les émoluments de formalités et les débours.

Les émoluments d'acte du notaire sont basés sur le montant de l'ensemble de la valeur brute des biens à partager avant déduction des dettes, auquel on applique un barème (*tableau*). Au résultat obtenu, il faut ajouter la TVA au taux de 20 %.

Tableau – Le calcul des émoluments d'acte du notaire (hors taxes)

Valeur des biens du partage	% à appliquer sur valeur des biens
De 0 à 6.500 €	4%
De 6.500 à 17.000 €	1,65%
De 17.000 à 60.000 €	1,1%
Au-dessus de 60.000 €	0,825%

Note : si la valeur brute des biens à partager est de 200 000 euros, on appliquera le taux de 4% jusqu'à 6500€, soit 260€ ; puis le taux de 1,65% entre 6500€ et 17 000€, soit 173,25€ ; puis le taux de 1,1% entre 17 000€ et 60 000€, soit 473€ et enfin le taux de 0.0825% entre 60 000€ et 200 000€, soit 1 155€. Au total, le cout hors taxe s'élève donc à 2 061,25€.

²²⁵ Dossier familial.com – juillet 2013.

Les émoluments de formalités varient en fonction de l'interprétation par chaque notaire des formalités prévues pour l'acte. Ils sont de l'ordre de 300€ pour un acte.

Les débours du notaire pour l'acte de partage correspondent au coût des documents administratifs dont le notaire a besoin pour rédiger l'acte de partage. Ils dépassent rarement 150 € par acte.

- les actes d'huissier

Il faut souvent compter entre 100€ et 1000€ de frais d'huissier.

Une partie de ces coûts peut être pris en charge par l'aide juridictionnelle (voir ci-dessous).

b) En cas de rupture d'un Pacs

Il y a à couvrir éventuellement les frais d'avocats et de notaires.

c) En cas de rupture d'un concubinage, il n'y a aucune dépense obligatoire

Des dépenses peuvent cependant être engagées si la rupture est conflictuelle et que le recours au JAF se fait avec l'appui d'un avocat ou d'un notaire.

d) En cas de médiation familiale dans les services conventionnés, les ménages sont appelés à couvrir une petite partie du coût du service, en fonction d'un barème de participation familiale fixé par la CNAF

Pour les médiations familiales dans les services conventionnés, il existe un barème de participation familiale fixé par la CNAF (voir 2. c) ci-dessous). Sinon, il existe deux autres cas de figure : les services fixent librement leurs tarifs ou c'est l'aide juridictionnelle qui prend en charge la part restante incombant aux familles.

2. La prise en charge des coûts par des dispositifs publics et privés

a) L'aide juridictionnelle (AJ)

a1) Les règles de l'aide juridictionnelle

- Les ménages doivent en premier lieu solliciter leur assurance de protection juridique, lorsqu'ils en ont souscrite une, et ce, même s'ils peuvent prétendre à l'aide juridictionnelle.

- Pour bénéficier de l'aide juridictionnelle, le plafond de ressources (moyenne mensuelle des ressources de l'année civile précédente) est de 929 € pour l'aide totale et 1 393 € pour l'aide partielle.

Ce montant est majoré en fonction du nombre de personnes à charge (conjoint, concubin, descendants ou ascendants) de 168 € pour les deux premières personnes à charge, 106 € pour les personnes suivantes. En cas de consentement mutuel, il y a une AJ donnée au couple. Lorsque la charge est assumée par les deux parents, tel que cela est le cas quand ils continuent à résider ensemble lors de l'introduction de la procédure, ces majorations sont réparties au *prorata* de leur participation à l'entretien des enfants ou, à défaut d'informations précises, au prorata de leurs ressources respectives.

Dans les autres cas, les enfants ne sont comptés à charge que pour l'un d'entre eux, celui qui a la charge effective des enfants ;

Il en résulte que le parent qui n'a pas la garde principale a une probabilité nettement moindre d'être éligible à l'aide juridictionnelle, situation très contestable.

****Proposition***

Etudier les conditions dans lesquelles les enfants pourraient être comptés à charge pour les deux parents dans l'attribution de l'aide juridictionnelle.

Les ressources prises en compte sont les revenus du travail, les loyers, rentes, retraites et pensions alimentaires du demandeur ainsi que celles de son conjoint et des personnes vivant habituellement à son foyer. Les époux bénéficiant du RSA n'ont pas à justifier leurs ressources. Les prestations familiales et certaines prestations sociales n'entrent pas dans le calcul des revenus.

- En cas de divorce par consentement mutuel, les ressources des deux conjoints sont additionnées puisqu'il est considéré qu'il n'y a pas divergence d'intérêt. Dans les autres types de divorce, les ressources des conjoints sont prises en compte séparément.

- En cas d'aide totale, l'AJ couvre la totalité des frais, les professionnels concernés étant indemnisés par l'Etat. Chaque justiciable est néanmoins redevable d'un droit de plaidoirie d'un montant de 13 €²²⁶.

Pour l'aide partielle, l'État prend en charge une partie de la rémunération des auxiliaires de justice. Le taux de prise en charge est inversement proportionnel aux ressources du bénéficiaire. *Voir tableau ci-après.*

²²⁶ et d'une taxe de contribution pour l'aide juridique de 35€ jusqu'au 31/12/2013.

Tableau – La part des dépenses prise en charge par l'aide juridictionnelle partielle en fonction des ressources du demandeur

Ressources mensuelles comprises entre...	Part prise en charge par l'aide juridictionnelle partielle
930 et 971€	85%
972 et 1024 €	70%
1025 et 1098 €	55%
1099 et 1182€	40%
1183 et 1288 €	25%
1289 et 1393 €	15%

La partie des dépenses restant à charge de l'intéressé est déterminée par la tarification en vigueur pour les actes de notaire, d'huissiers, etc. (sans pouvoir excéder le plafond d'attribution de l'aide totale, soit 929 €) ainsi que par la convention d'honoraires négociée avec l'avocat.

En effet, 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 (cet honoraire prend notamment en compte les ressources de la personne concernée et la complexité de son dossier). La convention d'honoraire est communiquée au bâtonnier qui en contrôle la régularité ainsi que le montant, sa décision étant susceptible d'appel auprès du Président de la Cour d'appel.

Les autres frais afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels l'aide juridictionnelle partielle a été accordée (frais d'expertise, d'enquête sociale, droit d'enregistrement, etc.) sont totalement pris en charge par l'État.

Les avocats sont libres d'accepter ou non une mission au titre de l'aide juridictionnelle et un grand nombre d'avocats refuse ces missions dans la mesure où ils estiment que leur indemnisation est insuffisante et généralement versée tardivement par l'Etat.

a2) Le nombre d'aides juridictionnelles

En 2012, 9 150 563 admissions d'aide juridictionnelles ont été recensées. Près de 49% des octrois d'aides juridictionnelles concernent les affaires civiles. 90% sont des aides juridictionnelles totales et 10% des aides juridictionnelles partielles.

1 060 613 aides juridictionnelles sont attribuées pour des divorces, soit plus d'une aide juridictionnelle sur dix²²⁷.

En cas de divorce, l'aide juridictionnelle est plus fréquemment attribuée à la mère qu'au père, compte tenu des écarts de revenus entre hommes et femmes²²⁸. Pour la fixation de la CEEE,

²²⁷ Source : Les chiffres clés de la justice 2013 page 31 (données 2012).

²²⁸ Chaussebourg Laure et Baux Dominique (2007), « L'exercice de l'autorité parentale après le divorce ou la séparation des parents non mariés », Ministère de la Justice, octobre 2007 (enquête réalisée en 2003).

lorsque les parents sont représentés par un avocat, plus de la moitié des mères bénéficient de l'aide juridictionnelle (54%) et près du tiers des pères (32%)²²⁹.

a3) le débat sur l'aide juridictionnelle

Il porte sur trois objets, pour partie en situation de « concurrence »

- l'amélioration du barème de l'AJ pour admettre plus de ménages. On a indiqué plus haut qu'on pourrait améliorer la situation en comptant les enfants à charge pour l'admission à l'AJ des deux parents.

- l'amélioration de l'AJ partielle avec notamment le recours à un barème opposable.

- l'amélioration de la rémunération des avocats qui leur permettrait de consacrer plus de temps à la gestion de ces dossiers.

Le secrétariat du HCF n'a pas considéré qu'il pouvait faire des propositions sur ces sujets et se borne à rappeler que

* le groupe « accès aux droits » réuni pour la préparation du plan de lutte contre l'exclusion avait considéré que la priorité au cas où l'on disposerait de marges financières devait aller en priorité à l'amélioration de la rémunération des avocats

* le rapport de M Delmas-Goyon avait étudié des hypothèses de taxation des assurances de protection judiciaire pour abonder le budget de l'aide juridictionnelle

b) Les assurances privées

De nombreux ménages disposent d'une « assurance de protection juridique » qui prend en compte en tout ou partie les dépenses qu'ils exposent dans leur recours à la justice.

Lorsqu'elle existe, l'AJ lui est subsidiaire.

Il semble que ces assurances ne couvrent que rarement les charges exposées lors d'un divorce ou d'une rupture (rapport Delmas-Goyon précité et FFSA).

A la connaissance du secrétariat du HCF, la généralisation d'une assurance recours obligatoire ne fait pas l'objet d'études ou de propositions précises.

Le rapport Delmas-Goyon analyse les pistes qui, instituant une taxe sur ces contrats au motif que leur mise en œuvre n'est pas effective, dégageraient une recette qui pourrait abonder le budget de l'aide juridictionnelle²³⁰.

²²⁹ Bourreau-Dubois C., Sayn I., Jeandidier B., De Jong N., Moreau C., Munoz-Perez B. (2011), « Evaluation de la mise en place d'une table de référence pour le calcul de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants », *Dossier d'étude*, n°141, CNAF, juin 2011.

²³⁰ De nombreux ménages ignoreraient qu'ils sont détenteurs de ces assurances ou ne les faisant pas valoir.

c) La prise en charge du coût de la médiation familiale

Le coût moyen d'une séance de médiation familiale est de 15€ pour les mères et de 22€ pour les pères.

L'entretien d'information est gratuit. Ensuite, pour les séances elles-mêmes, une participation financière est demandée à chaque personne, en fonction de ses revenus, sur la base d'un barème national obligatoire pour les services de médiation familiale conventionnés.

Lorsque les parties bénéficient d'une aide juridictionnelle totale, le coût de la médiation familiale est pris en charge par l'aide juridictionnelle afin que la prestation soit gratuite pour les usagers.

Tableau - Barème des participations financières des parents pour la médiation familiale

Revenus mensuels (R)	Participation/séance/personne	Plancher et plafond pour chaque tranche de revenus
R < Rsa de base	2 €	2 €
Rsa de base < R < Smic	5 €	5 €
Smic < R < 1200 €	5 € + 0,3 % R	de 8 € à 9 €
1200 < R < 2200 €	5 € + 0,8 % R	de 15 € à 23 €
2200 < R < 3800 €	5 € + 1,2 % R	de 32 € à 51 €
3800 < R < 5300 €	5 € + 1,5 % R	de 62 € à 85 €
R > 5300 €	5 € + 1,8 % R	Dans la limite de 131 € par personne

Nota : dans les quatre premières tranches, le coût peut être réduit par un recours à l'aide juridictionnelle. Les 131€ de la dernière tranche correspondent à un plafonnement à partir d'un revenu de 7 000€.

B. LES FRAIS EXPOSES A L'OCCASION D'UN DECES FONT L'OBJET D'UNE PRISE EN CHARGE PUBLIQUE ET PRIVEE IMPORTANTE

1. Le capital décès des régimes publics de sécurité sociale

Dans le régime des salariés, il est égal à 91,25 fois le gain journalier de base retenu pour les IJ (en gros trois fois le salaire brut) du salarié décédé (dans la limite du plafond).

Il est versé aux « personnes prioritaires » qui étaient à la charge effective et permanente de l'assuré. En cas de pluralité de personnes prioritaires, le capital est versé, par ordre de préférence, au conjoint, même séparé de droit ou de fait ; au partenaire d'un Pacs ou à défaut les enfants ou enfin à défaut aux ascendants du salarié décédé.

A noter que

- le concubin peut être personne prioritaire ;
- le conjoint divorcé ou séparé peut avoir vocation au capital décès s'il avait pour seule ressource une pension alimentaire versée par son ex-conjoint décédé et s'il n'y a pas d'autres personnes prioritaires.
- S'il n'y a pas de personne prioritaire, le capital est accordé dans l'ordre de préférence suivant
 - * au conjoint survivant non séparé de droit ou de fait ou au partenaire d'un Pacs
 - * à défaut, aux enfants ;
 - * à défaut aux ascendants.

2. Le capital décès des assurances privées

Voir ci-dessous au *b2d*).

C. ON TIRE LES CONSEQUENCES D'UNE RUPTURE POUR RECALER L'IMPOT SUR LE REVENU ET LES PRESTATIONS SOCIALES

a) La gestion de l'impôt sur le revenu (IR) dans l'année de rupture ou de décès

Depuis l'imposition des revenus de 2011, en cas de divorce ou rupture du Pacs, les deux parents font une déclaration séparée de leurs revenus (personnels et de la quote-part des revenus communs) et charges pour l'année entière.

En cas de décès, le survivant doit établir deux déclarations, l'une pour les revenus encaissés et les charges du 1^{er} janvier à la date du décès, l'autre pour les revenus qu'il a perçus entre le décès et le 31 décembre.

Le contribuable devenu veuf ou veuve l'année de son mariage ou de son Pacs est imposé comme un contribuable marié ou pacsé pendant la période postérieure au décès. Il bénéficie donc du maintien du quotient conjugal pour cette période (y compris s'il n'a pas d'enfants à charge).

b) La neutralisation des revenus du conjoint ou compagnon pour le calcul des prestations familiales et de logement.

Pour éviter les inconvénients de la gestion en exercice décalé (on calcule les prestations sur les revenus de l'année N-2, période où le couple est effectif alors que les ressources de l'allocataire en N sont diminuées), on procède à la neutralisation des revenus du conjoint/compagnon de l'allocataire.

Cette règle appelle trois remarques :

- la neutralisation est immédiate ;
- elle concerne tous les couples quel que soit le statut de l'union (mariage, Pacs ou concubinage) ;
- la base ressources sur laquelle on calcule les nouvelles prestations n'intègre (en début de période) pas tous les revenus imposables de l'allocataire. C'est le cas des pensions de réversion, des rentes de prévoyance ou des pensions alimentaires dues à l'allocataire (prestation compensatoire) ou à ses enfants. C'est seulement dans l'appel normal en N+2 que ces revenus rentrent dans la base ressources (entraînant souvent une baisse des prestations).

Cette option pourrait être remise en cause, les économies de prestations venant financer les mesures envisagées ci-dessous (3^{ème} partie – IV.2).

D. LES COÛTS ET CONTRAINTES LIÉS AU CHANGEMENT DE DOMICILE POUR L'UN OU LES DEUX PARENTS

1. Le déménagement est fréquent après les ruptures ou décès même si le droit au maintien dans les lieux permet à l'allocataire de garder le logement d'origine

D'après l'INSEE²³¹, parmi les 170 000 femmes avec des enfants mineurs qui ont vécu une séparation entre 2010 et 2011 et ne se sont pas remises en couple, un peu moins de la moitié a déménagé dans l'année : 20% sont restées dans la même commune, 18% ont changé de commune mais dans le même département et 8% ont changé de département de résidence. ON déménage d'autant moins l'année de la séparation que le nombre d'enfants avec lesquels on vit après la séparation est élevé. Ainsi, la moitié des femmes seules avec un enfant au domicile en 2011 et qui ont connu une séparation en 2010 ont déménagé, contre le quart de celles qui habitent avec quatre enfants ou plus.

Le droit au maintien dans les lieux

Pour les couples mariés

Le maintien dans les lieux est garanti pour le conjoint survivant et les enfants mineurs. En cas de propriété du logement, l'époux survivant peut continuer à habiter sa résidence principale gratuitement pendant une année après le décès (droit temporaire au logement) puis il peut prétendre à un droit viager d'occupation pendant toute sa vie.

Pour les couples non mariés locataires

Pour les partenaires unis par un Pacs, le maintien dans les lieux du survivant et des enfants mineurs est garanti. En cas de concubinage notoire depuis au moins un an avant la date du décès, le contrat de location peut être transféré au concubin de la personne décédée.

En cas de propriété du logement par la personne décédée :

- depuis 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 particulier sauf si un testament lui accorde un droit d'usage et d'habitation ou d'usufruit si le legs n'excède pas la quotité disponible.

²³¹ Exploitation de l'enquête Familles et logement 2011.

2. L'accès des parents devenus seuls au logement social est fréquent sans être systématique

...mais l'isolement ne donne pas en tant que tel la qualité de prioritaire au titre de la loi DALO²³².

3. Les frais de déménagement ne sont pas pris en charge par la prime de déménagement

Cette prime est qui est centrée sur les naissances dans les familles nombreuses.

La prime de déménagement

Elle s'adresse aux familles nombreuses qui déménagent quand leur foyer s'agrandit puisqu'elle est subordonnée à trois conditions

- avoir au moins trois enfants (nés ou à naître)
- déménager entre le 4^{ème} mois de grossesse et le dernier jour du mois précédent le 2^{ème} anniversaire du dernier enfant
- avoir droit à une allocation de logement

Le montant de la prime pour une famille de trois enfants est égal aux dépenses réellement engagées pour le déménagement dans la limite de 970€ (limite majorée de 81€/enfant en plus des trois premiers).

²³² Voir sur ce point la note HCF « Familles et logement » de 2011.

TROISIEME PARTIE - APRES LA RUPTURE

Après le moment de « crise » qu'est la rupture une nouvelle organisation familiale se met en place. Dans cette nouvelle phase, la préservation du lien entre l'enfant et chacun de ses parents n'est pas toujours assurée (I.A.) et l'exercice conjoint de l'autorité parentale peut poser des difficultés au quotidien (I.B.). La conflictualité entre les parents ou les changements qui interviennent dans leur vie professionnelle ou personnelle peuvent conduire à ajuster les arrangements trouvés au moment de la rupture voire à faire intervenir le juge pour trancher en cas de litige persistant (II.).

Les ruptures sont souvent à l'origine de l'appauvrissement des ménages concernés. Des aides, publiques ou privées, permettent d'alléger l'impact des désunions sur les niveaux de vie (III.).

La politique publique s'assigne trois objectifs concernant la vie des parents et des enfants après la rupture conjugale : faciliter le bon fonctionnement de la coparentalité ; faire respecter les décisions de justice ; faire face à la modestie de nombre de parents isolés.

I. FAIRE FONCTIONNER LA COPARENTALITE

Des éléments sont préoccupants : les liens entre les enfants et les parents sont souvent distendus ; les conflits sont fréquents et souvent douloureux.

A. LE MAINTIEN DES LIENS ENTRE LES ENFANTS ET LES PARENTS

1. La fréquence des relations entre les enfants et le parent non gardien

L'étude de l'Ined à partir de l'enquête *Etude des relations familiales et intergénérationnelles* de 2005 (Erfi)²³³ fait apparaître que les rencontres entre les enfants et leurs parents sont moins fréquentes lorsque les parents sont séparés que lorsqu'ils ne le sont pas, les cas d'absence totale de rencontres entre parents et enfants de plus de 18 ans étant très rares lorsque le couple parental est préservé.

Il ne faut cependant pas en déduire trop hâtivement que la séparation des parents conduit à une dégradation du lien parent-enfant, car on ne peut exclure qu'un tiers facteur n'influence à la fois la qualité du lien conjugal et filial.

Il ressort en outre de cette étude que le lien parent-enfant mesuré par la fréquence des rencontres entre le parent et son enfant²³⁴, apparait nettement plus dégradé pour le père que pour la mère lorsque les parents sont séparés.

²³³ Régnier Loillier Arnaud (2013), « Quand la séparation des parents s'accompagne d'une rupture du lien entre le père et l'enfant », *Population et sociétés*, n°500, mai 2013.

²³⁴ La mesure du lien parent-enfant repose dans cette étude sur la cohabitation ou le nombre de rencontres entre le parent et son enfant. Il n'est pas tenu compte en particulier des autres types d'échanges possibles : courriers, appels téléphoniques, contact par messagerie électronique etc. Les données sur la résidence et les rencontres sont déclarées par les parents.

S'agissant des mères, l'enfant vit avec elles à temps complet ou partiel dans la quasi-majorité des cas lorsqu'il est mineur ; au-delà les rapports restent soutenus et seuls moins de 5 % des 18-34 ans ne voient jamais leur mère.

On l'a vu, l'enfant vit moins souvent avec son père qu'avec sa mère suite à la séparation. Certes il le voit plus de deux fois par mois dans plus de 80% des cas lorsque l'enfant a moins de 4 ans. Les rencontres s'espacent ensuite puisque cette proportion passe autour de 70% lorsque l'enfant a entre 5 et 17 ans. L'absence de rencontre avec le père concerne un enfant mineur sur dix. Un net décrochage apparaît lorsque l'enfant devient majeur, avec près d'un enfant de 18-21 ans sur cinq (19%) qui ne voit jamais son père, cette proportion augmentant avec l'âge de l'enfant (32% à 30-34 ans). On sait que la majorité correspond à l'âge auquel cesse le droit de visite et d'hébergement de l'enfant. Il est cependant délicat de saisir les raisons de ce décrochage : est-ce le père qui estime que son rôle de parent s'arrête avec l'obligation juridique, l'enfant qui ne souhaite plus voir son père une fois qu'il n'y est plus « obligé » ?...

Ce décrochage des contacts entre les parents et leurs enfants une fois que ces derniers ont atteint l'âge de la majorité (que l'on observe aussi pour les parents non séparés) rend délicate l'interprétation du chiffre souvent repris de « 40% des enfants de moins de 25 ans issus d'une union rompue qui ne voient leur père que rarement ou jamais²³⁵ », qui mélange les situations très différentes des enfants mineurs et majeurs.

2. Facteurs ayant une incidence sur le maintien de contacts entre le père et son enfant

L'étude de l'Ined fait apparaître trois types de facteurs corrélés sans que la raison ou la causalité soit toujours aisée à établir et certains de ces facteurs étant liés entre eux

a) Le premier groupe de facteurs est lié aux conditions de la séparation des parents

Les liens père-enfant sont plus distendus lorsque la séparation a été conflictuelle et selon le type de résidence mis en place pour l'enfant après la séparation. On observe ainsi des contacts père-enfant plus fréquents en cas de résidence alternée après la séparation, à la fois parce que le père a pu nouer des liens plus forts avec l'enfant en partageant son quotidien mais aussi parce que ce type d'organisation de la résidence de l'enfant est souvent mis en place après des séparations peu conflictuelles.

L'âge et l'ancienneté de la rupture conjugale ont une influence sur la fréquence des contacts. Plus l'enfant était jeune au moment de la séparation, moins il voit son père ensuite²³⁶. Seulement 6% des enfants ne voient jamais leur père lorsque la séparation remonte à moins de 4 ans, 19% si la séparation remonte à 10-14 ans et 32% au delà.

b) Les caractéristiques individuelles du père constituent le deuxième groupe de facteurs

Le niveau de diplôme du père (en moyenne 22% ne voient jamais leur père s'il n'est pas bachelier et 6% s'il a un diplôme supérieur au baccalauréat) et la situation professionnelle et le revenu du père ont également une influence : la probabilité de ne jamais voir son père est de 8% si le père a un revenu de 3000€ par mois ou plus et de 30% s'il a un revenu inférieur à

²³⁵ « Rarement » correspond dans l'étude initiale à des rencontres parent-enfant moins d'une fois par mois. La proportion d'enfants de moins de 5 ans qui voient leur père « rarement ou jamais » après une séparation est un peu supérieure à 10% ; elle est d'un peu plus de 20% pour les 5-17 ans et de près de 50% pour les 18-25 ans.

²³⁶ Parmi ceux qui avaient moins de 3 ans au moment de la séparation de leurs parents, un sur quatre ne voit plus son père contre un sur sept pour ceux qui avaient au moins 8 ans au moment de la séparation.

1000€, un revenu élevé permettant probablement d'assumer plus facilement les frais de transport et de logement liés aux visites de l'enfant.

L'histoire familiale du père a une forte influence : la proportion d'enfants ne voyant plus leur père est deux fois plus élevée (30% contre 15%) si le père lui-même n'a pas été élevé par ses deux parents. Elle est de 30% également si le père ne voit jamais son propre père.²³⁷

c) Enfin, on identifie un troisième groupe de facteurs liés aux modes de vie

Le temps nécessaire pour aller d'un domicile à l'autre a une forte influence sur les relations familiales : jusqu'à 4 heures de temps de transport, seuls 10% à 15% des enfants ne voient jamais leur père ; au-delà de 4 heures, ils sont 33% ;

La recomposition familiale pèse aussi sur les relations père/enfant : 14% des enfants ne voient jamais leur père s'il vit seul contre 24% s'il revit en couple et a eu un enfant dans le cadre de cette nouvelle union.

En comparant ces résultats à ceux d'une enquête réalisée en 1994²³⁸, l'Ined estime que le maintien des liens entre les pères et leurs enfants a progressé, constate lié au développement de l'idée selon laquelle le couple parental doit survivre au couple conjugal. La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, qui a supprimé l'exigence d'une « résidence habituelle » de l'enfant chez l'un des deux parents et expressément reconnu la possibilité de la garde alternée, et celle du 26 mai 2004 visant à pacifier les divorces ont pu contribuer à ces évolutions.

D'après le Centre d'analyse stratégique²³⁹, cette vulnérabilité de la relation père-enfant qui apparaît au grand jour après la rupture conjugale est la conséquence de la spécialisation des rôles au sein du couple, le père étant souvent faiblement impliqué dans l'éducation des enfants²⁴⁰. Pour la mère, c'est dans la fragilisation de sa trajectoire professionnelle que réside le « coût caché » de la spécialisation conjugale.

B. L'EXERCICE DE LA COPARENTALITE

Remarque préalable : la présente note n'a qu'une portée limitée et devra être complétée le moment venu par le rapport du groupe de travail dont la Ministre chargée de la famille a confié le pilotage à Mme Théry.

L'exercice partagé de l'autorité parentale est retenu à l'issue de 98 % des divorces et de 93 % des autres séparations passant devant le juge aux affaires familiales²⁴¹.

²³⁷ La publication de l'INED ne mentionne pas si l'histoire personnelle de la mère joue un rôle ou pas.

²³⁸ D'après les pères, 13% de leurs enfants mineurs avec qui ils ne vivent pas ne les voient jamais contre 24% des enfants vivant avec leur mère dans l'enquête *Situations familiales et emplois* de 1994.

²³⁹ Marine Boisson et Vanessa Wisnia-Weill, « Désunion et paternité », *Note d'analyse*, n°294, Centre d'analyse stratégique, octobre 2012.

²⁴⁰ Il apparaît donc que tout ce qui pourrait favoriser une plus grande implication des pères dans l'éducation et les soins à l'enfant avant la séparation pourrait permettre de créer un terrain plus favorable à un exercice partagé de l'autorité parentale après la rupture conjugale.

²⁴¹ Données 2003. Source : Laure Chaussebourg, Dominique Baux (2007), « L'exercice de l'autorité parentale après le divorce ou la séparation des parents non mariés », Ministère de la Justice, octobre 2007. Les données détaillées analysées dans cette étude ont été collectées entre le 13 et le 24 octobre 2003 (2 306 jugements de

1. Les évolutions législatives conduisant à la règle du partage de l'autorité parentale

Différentes évolutions législatives ont conduit, depuis 1970, de la puissance paternelle au partage de l'autorité parentale jusqu'à en faire la règle générale dans la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale (cf. encadré).

Les évolutions législatives conduisant au partage de l'autorité parentale

La loi du 4 juin 1970 a promu l'autorité parentale conjointe en lieu et place de la puissance paternelle.

La loi du 11 juillet 1975 réforme le divorce mais pose le principe de l'attribution de la garde exclusive de l'enfant à l'un de ses parents.

La loi du 22 juillet 1987, dite « Malhuret », supprime la notion de « garde de l'enfant », en distribuant les deux attributs, résidence habituelle de l'enfant et exercice de l'autorité parentale. Cette dernière peut s'exercer en commun par les époux divorcés, en fonction de l'intérêt de l'enfant.

Il faut attendre la loi du 8 janvier 1993 pour que l'autorité parentale conjointe devienne la règle, tant dans les "familles légitimes" divorcées que dans les "familles naturelles". Cette loi - qui institue également le juge aux affaires familiales - subordonne néanmoins l'exercice commun dans les "familles naturelles" à la reconnaissance du premier enfant dans l'année de naissance par les deux parents et à la cohabitation des parents au moment de la reconnaissance concomitante ou de la seconde reconnaissance.

La loi du 4 mars 2002 stipule que l'établissement du lien de filiation paternelle et maternelle suffit pour que l'exercice de l'autorité parentale soit conjoint. Cette règle ne connaît que très peu d'exceptions. Il n'est plus nécessaire que les père et mère soient unis par les liens du mariage. Mais, lorsque le couple n'est pas marié, si la reconnaissance du second parent intervient plus d'un an après la naissance, celui qui a reconnu l'enfant en premier (généralement la mère) exerce seul l'autorité parentale. Mais, y compris dans cette situation, l'exercice en commun peut néanmoins être demandé au juge aux affaires familiales (article 372 du Code civil).

Depuis la loi du 4 mars 2011 la déclaration conjointe en vue d'un exercice commun de l'autorité parentale (utile aux parents non mariés lorsque le lien de filiation paternel a été établi plus d'un an après le lien de filiation maternel) s'effectue par courrier et non plus devant le greffier en chef.

Principaux articles du code civil relatifs à l'autorité parentale²⁴²

Article 371-1

« L'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant. Elle appartient aux père et mère jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant, pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne. Les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité ».

Article 372

« Les père et mère exercent en commun l'autorité parentale ».

Cette règle implique à la fois un droit de l'enfant à être élevé par ses deux parents et un droit pour chaque parent à être impliqué dans l'éducation de ses enfants.

Article 373-2

« La séparation des parents est sans incidence sur les règles de dévolution de l'exercice de l'autorité parentale. Chacun des père et mère doit maintenir des relations personnelles avec l'enfant et respecter les liens de celui-ci avec l'autre parent ».

Si la coparentalité s'est bien imposée en droit, sa mise en pratique après la séparation des parents soulève de nombreuses difficultés.

divorces et 1 402 premières décisions sur les enfants de parents non mariés qui statuent au moins sur la résidence des enfants).

²⁴² Voir en Annexe 18 les extraits du Titre IX du code civil (« De l'autorité parentale »).

La « vie après la rupture » reste marquée par la souffrance et la violence de la séparation. Les difficultés matérielles sont fréquentes et le droit théorique à la coparentalité résiste mal à l'attribution d'une résidence habituelle unique pour l'enfant. Comme l'a souligné le Centre d'analyse stratégique²⁴³, le partage de l'autorité parentale après la séparation des parents est difficile notamment parce que l'exercice de l'autorité parentale reste souvent très liée dans les esprits et dans les faits à la cohabitation avec l'enfant. Il est en effet plus facile d'exercer son autorité parentale lorsque les contacts avec l'enfant sont fréquents, que le quotidien est partagé et que le temps passé avec l'enfant n'est pas trop déséquilibré entre les parents.

L'affirmation de la coparentalité dans le droit coexiste avec la prégnance des rôles sociaux traditionnels. Comme le note le Centre d'analyse stratégique « le divorce ou la séparation agit comme un brusque révélateur des « coûts cachés » supportés par chacun : à l'infériorité économique des mères correspond une certaine vulnérabilité de la relation père-enfant ». Cette spécialisation des rôles entre hommes et femmes se retrouve dans les décisions concernant l'organisation de la vie des enfants après la séparation des parents.

Un nombre élevé de conflits et d'incidents témoignent de la difficulté de l'exercice de la coparentalité : mains courantes auprès des services de police et de gendarmerie, saisines judiciaires, civiles ou pénales (cf. *II*).

2. Propositions d'actions en vue d'un meilleur exercice de la coparentalité

Constatant après le divorce et la séparation des parents l'importance du contentieux autour de l'exercice conjoint de l'autorité parentale, la dégradation fréquente des liens entre les pères et leurs enfants et les crispations autour de la résidence alternée, la Ministre de la Justice et la Ministre déléguée en charge de la famille ont mis en place un groupe de travail en juin 2013 chargé de « réfléchir au moyen d'assurer le respect de la coparentalité entre les parents séparés ».

Les développements qui suivent reprennent certaines pistes évoquées dans le rapport du groupe « Coparentalité » ou dans la note d'octobre 2012 du Centre d'analyse stratégique. Une dernière proposition présentée au g) vise à améliorer les conditions d'accueil des enfants chez le parent qui n'a pas la résidence habituelle de l'enfant.

a) Eviter la confusion entre exercice de l'autorité parentale et résidence habituelle de l'enfant

a1) Modifier la terminologie pour favoriser l'égalité de droits des deux parents

La terminologie utilisée pouvant alimenter cette confusion, il faudrait la changer pour mieux traduire l'égalité de droit entre les parents. Par exemple, dans le rapport du groupe « Coparentalité », il est proposé de remplacer la formule « droits de visite et d'hébergement » par les termes « temps », « période » ou « modalités d'accueil », ce qui semble aller dans le bon sens. De même, l'expression « condamner à verser une pension alimentaire » pourrait être évitée dans la formulation des jugements.

²⁴³ Marine Boisson et Vanessa Wisnia-Weill, « Désunion et paternité », *Note d'analyse*, n°294, Centre d'analyse stratégique, octobre 2012.

a2) Les débats autour de la résidence alternée

Ils ont été analysés supra (Deuxième partie - III.C.2).

b) Mieux définir les règles de la coparentalité et des actes usuels et importants

b1) Le manque de définitions dans le code civil a conduit à une jurisprudence complexe

Les difficultés rencontrées dans l'exercice au quotidien de la coparentalité proviennent en partie du fait que le code civil ne comporte aucune définition de l'exercice conjoint de l'autorité parentale, ni des actes usuels et des actes importants. En 2010-2011, plus de la moitié des réclamations de pères auprès du Défenseur des droits ont porté sur des conflits relatifs à l'exercice de l'autorité parentale. Portés devant les JAF, ils suscitent une jurisprudence complexe, en particulier concernant la distinction entre actes usuels et non usuels²⁴⁴.

Les membres du groupe de travail « Coparentalité »²⁴⁵ proposent à ce sujet d'introduire une définition de l'exercice conjoint de l'autorité parentale, par exemple sous la forme : « art.372-2 : Tout acte de l'autorité parentale, qu'il ait un caractère usuel ou important, requiert l'accord des parents lorsqu'ils exercent en commun l'autorité parentale ».

b2) Une distinction délicate entre actes usuels et actes non usuels ou importants

La loi du 4 mars 2002 en vigueur actuellement et la jurisprudence distinguent :

- les « actes usuels » : actes de la vie courante pour lesquels un parent peut agir seul à l'égard de tiers, l'information et l'accord de l'autre parent étant présumés à l'égard des tiers ;
- les « actes non usuels » ou « importants, inhabituels, graves » qui demandent l'accord formel des deux parents (engagement religieux, intervention chirurgicale grave, orientation scolaire ou professionnelle, etc.).

Le groupe de travail « Coparentalité » propose de retenir comme définition de l'acte important celle de la jurisprudence : « un acte qui rompt avec le passé et engage l'avenir de l'enfant ou qui touche à ses droits fondamentaux ». En revanche, il a été jugé risqué de définir une liste des actes usuels ou importants qui serait insérée dans un texte réglementaire ou législatif, une telle liste devant rester indicative, le risque étant de rigidifier le fonctionnement familial et d'augmenter les contentieux²⁴⁶.

²⁴⁴ Marine Boisson et Vanessa Wisnia-Weill, « Désunion et paternité », *Note d'analyse*, n°294, Centre d'analyse stratégique, octobre 2012.

²⁴⁵ les mères n'étant pas favorable.

²⁴⁶ Voir aussi Jean Leonetti (2009), *Intérêt de l'enfant, autorité parentale et droits des tiers*, rapport au Premier ministre, La Documentation française.

b3) Les « tiers de bonne foi » : l'application de la loi est-elle effective dans les services publics ?

- La présomption d'accord pour les « tiers de bonne foi »

"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"²⁴⁷.

- Le cas de l'Education nationale

Suite à une préconisation du rapport du médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur qui constatait que "de grandes tensions peuvent naître entre l'institution scolaire et les parents séparés du fait du manque d'informations", une brochure sur l'exercice de l'autorité parentale en milieu scolaire a été diffusée en ligne en février 201²⁴⁸. Cette brochure rappelle que les parents qui disposent de l'autorité parentale ont les mêmes droits, même après leur séparation (ils sont par exemple tous les deux électeurs aux conseils scolaires) et propose une liste indicative des actes usuels et importants pour les relations avec l'Education nationale²⁴⁹.

Il apparaît que la fiche de renseignement que les parents doivent remplir en début d'année ne comporte pas toujours les coordonnées des deux parents (dans le cas d'un exercice conjoint de l'autorité parentale), ce qui fait obstacle aux relations entre l'établissement et le parent non mentionné²⁵⁰. Sur ce point, certains membres du groupe de travail « Coparentalité » proposent qu'un acte de naissance de l'enfant soit demandé lors de l'inscription de l'enfant²⁵¹.

Le SG du HCF n'a pas étudié l'application des règles sur l'autorité parentale dans d'autres services publics.

c) L'amélioration de l'exécution des décisions de justice statuant sur l'exercice de l'autorité parentale et du système qui sanctionne leur irrespect

Pour rendre l'exécution des décisions de justice plus effective, le groupe « Coparentalité » se montre plutôt favorable à des solutions « douces » visant à pacifier les conflits lors de la rupture (comme la médiation familiale, la mesure ADRL analysée ci-dessous, l'amélioration du fonctionnement de la justice familiale ou la proposition d'un stage de coparentalité) et réticent face à des solutions plus « dures » comme la mise en place d'une astreinte versée à l'autre parent par le parent défaillant ou d'une amende civile (versée dans ce cas au trésor public).

²⁴⁷ Article 372-2 du code civil.

²⁴⁸ http://cache.media.eduscol.education.fr/file/Les_acteurs/27/8/AutoriteParentale_170278.pdf.

²⁴⁹ Les actes non usuels listés dans la brochure sont : la décision d'orientation, l'inscription dans un établissement d'enseignement privé ; le changement d'orientation ; le redoublement ou le saut de classe. Certains membres du groupe « Coparentalité » proposent d'ajouter la radiation à cette liste d'actes nécessitant l'accord des deux parents en cas d'autorité parentale partagée.

²⁵⁰ Contrairement à ce que prévoit la circulaire n°2006-137 du 25 août 2006 relative au rôle et à la place des parents à l'École.

²⁵¹ Le fait de restreindre cette demande aux seuls cas où le deuxième parent n'est pas mentionné dans la fiche de renseignement fait débat au sein du groupe.

c1) La médiation familiale peut favoriser l'émergence d'accord entre les parents, réduire la conflictualité et favoriser l'exécution des décisions de justice

c2) La mesure d'accompagnement des décisions et de restauration des liens

Mme Ganancia, juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance de Paris, propose de permettre au juge d'assurer le suivi de l'exécution de ses décisions (ce qui n'est pas possible actuellement) en créant un nouvel outil qui lui permettrait d'ordonner dans certains cas jugés difficiles une mesure d'accompagnement à sa décision et à la restauration des liens (ADRL)²⁵². Il s'agit de favoriser la restauration du lien entre les parents pour favoriser la bonne exécution de la décision judiciaire et d'accompagner l'exercice effectif du droit de visite et d'hébergement. La mise en place de cette mesure suppose de mieux définir les services qui seraient proposés (ou imposés) aux parents, les professionnels amenés à intervenir et leur articulation avec les autres intervenants et son mode de financement.

A aussi été proposée dans le cadre du groupe « Coparentalité » la possibilité pour le juge d'ordonner au parent défaillant de suivre un stage de sensibilisation à la coparentalité : « Ceux-ci pourraient être organisés à partir de jeux de rôles permettant d'appréhender l'éducation des enfants et le rôle des parents. Ils pourraient être ordonnés en cas de conflit si le juge estime nécessaire d'agir de façon préventive mais également en cas de non-respect des règles de l'autorité parentale ou de difficultés particulières. Le cas échéant, le juge aux affaires familiales pourrait enjoindre un parent d'effectuer un stage de coparentalité, sous astreinte ou encourant une amende civile ».

Des stages de sensibilisation existent en Suède. C'est une compétence obligatoire des communes qui doivent organiser le service des stages. Ces stages sont gratuits. Sauf demande contraire, les parents participent à des stages séparés.

***Proposition**

A ce stade, le HCF ne juge pas utile de prendre position sur la mesure d'accompagnement à la décision et à la restauration des liens (ADRL) tant que ses modalités pratiques ne sont pas étudiées. Par ailleurs, il souhaiterait disposer d'une évaluation des stages de coparentalité.

c3) Améliorer le fonctionnement de la justice familiale et des services qui lui sont associés.

Le groupe de travail « Coparentalité » a proposé des pistes pour améliorer le fonctionnement de la justice familiale, dans le sens d'une réduction des délais des procédures et d'une plus grande satisfaction des justiciables :

c31) Une meilleure formation des juges qui pourraient être spécialisés en affaires familiales en matière à la fois civile et pénale et une meilleure coordination entre les différents magistrats (JAF, juge des enfants, justice pénale)

c32) La réduction des délais des procédures pourrait permettre de ne pas exacerber les conflits entre les parents et d'éviter que des situations de fait installées au début de la procédure de divorce ne se trouvent favorisées.

²⁵² M. Mercier et Mme Tasca proposent la mise en œuvre de ce nouvel outil dans leur rapport sur la justice familiale.

c33) Le recentrage de l'activité des JAF sur les affaires où leur intervention est la plus justifiée.

Les juges aux affaires familiales sont surchargés par le « contentieux de masse » des divorces et des décisions concernant l'organisation de la vie quotidienne des enfants de parents non mariés qui se sont séparés. En conséquence, les procédures sont longues, les juges ont peu de temps à consacrer à chaque dossier et certaines audiences sont très courtes²⁵³.

Afin de décharger les tribunaux, trois actions doivent être menées :

- il faut développer la médiation familiale, le plus en amont possible de la rupture²⁵⁴.
- il faut développer des outils d'aide à la décision (comme la table de référence pour la fixation de la CEEE ou un barème pour la prestation compensatoire) qui facilitent le travail du juge et favorisent les accords des parents.
- Il faut faire en sorte que le travail du JAF soit mieux préparé, en aidant les parents à disposer d'un dossier déjà correctement mis en l'état lorsqu'ils se présentent à l'audience, notamment les éléments permettant de fixer la CEEE.

La question est par ailleurs posée de dé-judiciariser certains divorces ou séparations. L'objectif est de désengorger les tribunaux et de recentrer le travail du juge sur les cas les plus conflictuels. Des procédures judiciaires plus rapides (en laissant toutefois le temps de se former d'éventuels accords entre parents) permettraient alors d'éviter que les conflits s'enveniment et que les organisations mises en place dans l'attente de la décision judiciaire ne deviennent prépondérantes et difficilement réversibles.

Le groupe « Coparentalité » évoque deux pistes en ce sens : la déjudiciarisation des procédures dans lesquelles les parents sont d'accord (divorces par consentement mutuel et homologation d'un accord entre concubins) et de celles visant à fixer la CEEE.

Le rapport remis à la garde des sceaux en décembre 2013 par Pierre Delmas-Goyon propose d'attribuer aux greffiers le prononcé des divorces par consentement mutuel²⁵⁵. On attend de cette réforme une réduction des délais et une « économie » du temps des JAF. Mais on supprimerait ce faisant « l'ultime regard du juge » sur la réalité du consentement des parents d'une part, sur la cohérence du schéma défini par les parents d'autre part, ce qui pourrait fragiliser les décisions²⁵⁶. Ce ne serait pas une rupture radicale puisque les décisions des JAF qui s'écartent d'un accord des parents sont rares (on devrait procéder à une analyse de ces situations pour évaluer la réforme). Reste à mettre en pendant de cet « appauvrissement » de

²⁵³ La durée moyenne d'audience avec le juge aux affaires familiales est de 18 minutes (d'après l'ouvrage *Au tribunal des couples- Enquêtes sur des affaires familiales*, Le Collectif Onze, Odile Jacob, 2013). Ce chiffre moyen recouvre des durées d'audience très dispersées : dans l'enquête sur laquelle repose les analyses développées dans cet ouvrage, la durée des audiences varie entre 3 minutes et 1h20. Il faut en outre noter qu'il faut ajouter à la durée d'audience le temps passé par le juge et le greffier à l'étude du dossier et la préparation de l'audience puis à la rédaction du jugement.

²⁵⁴ D'autres initiatives, comme les ateliers de coparentalité proposés dans certaines Caf (Bayonne, Marne, dans certains territoires du département du Nord) au moment de la rupture, participent de cette logique préventive.

²⁵⁵ Pierre Delmas-Goyon (2013), « Le juge du 21^{ème} siècle », Un citoyen acteur, une équipe de justice, Rapport à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice, décembre 2013.

²⁵⁶ Déjà, des craintes avaient été exprimées face à la loi de 2004 que le raccourcissement des délais de la procédure de divorce par consentement mutuel ne soit contreproductif dans certains cas, où des accords conclus trop rapidement allaient donner lieu à des demandes de révision.

la procédure, les économies à attendre de la réforme : le divorce par consentement mutuel ne représente que 30 ETP de JAF.

Au Québec, le « greffier spécial » a de larges compétences pour homologuer les accords entre époux ou concubins et les révisions de pension. Seuls 10% des séparations sont ainsi de la compétence du juge.

Une autre piste est celle où le juge n'interviendrait pour fixer la fixation de la CEEE que si les parties ne sont pas parvenues à un accord. Ce problème a été examiné ci-dessus.

***Proposition**

Le Haut conseil estime qu'il n'y a pas lieu de soustraire au regard du juge les divorces ou séparations et les décisions relatives à l'organisation de la vie des enfants concernés. Il est par contre favorable à tout ce qui pourrait alléger le travail du juge.

Si nécessaire, il faudra augmenter les moyens de la justice civile, JAF et greffiers²⁵⁷.

c34) La mise à la disposition du JAF d'une grille listant les points couramment imprécis dans les jugements (jours fériés, milieu des vacances, modalités de communication avec les enfants...) pourrait permettre de limiter les sujets de conflits entre les parents.

c35) On rappelle ici la proposition supplémentaire du HCF : faciliter les notifications des décisions de justice pour que les justiciables aient plus rapidement un titre exécutoire notamment pour le recouvrement de pensions alimentaires.

d) L'épineux problème du déménagement d'un des parents

d1) La difficulté à concilier la liberté individuelle du parent qui souhaite déménager et le droit de l'autre parent à des contacts fréquents avec ses enfants

Le déménagement du parent chez lequel l'enfant vit habituellement donne souvent lieu à un conflit entre les parents dans la mesure où il peut modifier radicalement les conditions d'exercice de l'autorité parentale conjointe. Il apparaît cependant difficile de définir une règle systématique concernant la résidence de l'enfant puisque la liberté individuelle du parent qui souhaite déménager entre en conflit avec le droit de l'autre parent à des contacts fréquents avec ses enfants. La mise en place d'un nouvel accord entre les parents ou l'intervention du juge suppose cependant que l'information de l'autre parent du projet de déménagement ait lieu de façon suffisamment précoce.

²⁵⁷ Le nombre de juges aux affaires familiales est d'environ 420 équivalents-temps plein actuellement.

d2) Rendre plus cohérents le code civil et le code pénal et les préciser

Le déménagement d'un parent modifiant les modalités d'exercice de l'autorité parentale conjointe dans le code civil et le code pénal

L'article 373-2 du code civil prévoit : « Tout changement de résidence de l'un des parents, dès lors qu'il modifie les modalités d'exercice de l'autorité parentale, doit faire l'objet d'une information préalable et en temps utile de l'autre parent. En cas de désaccord, le parent le plus diligent saisit le juge aux affaires familiales qui statue selon ce qu'exige l'intérêt de l'enfant. Le juge répartit les frais de déplacement et ajuste en conséquence le montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant. »

De son côté, le code pénal prévoit dans son article 227-6 : « Le fait, pour une personne qui transfère son domicile en un autre lieu, alors que ses enfants résident habituellement chez elle, de ne pas notifier son changement de domicile, dans un délai d'un mois à compter de ce changement, à ceux qui peuvent exercer à l'égard des enfants un droit de visite ou d'hébergement en vertu d'un jugement ou d'une convention judiciairement homologuée, est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende. ».

Il est proposé d'inscrire que le changement de résidence visé à l'article 373-2 est un acte important qui requiert un accord exprès.

Afin de rendre la procédure opérante et éviter à la fois les situations de blocage et les mises devant le fait accompli, il apparaît nécessaire d'encadrer la procédure dans des délais, pour chacune des trois étapes :

- donner une définition précise dans l'article du code civil du « temps utile » pour que le parent qui veut déménager (que ce soit celui qui assure la « garde principale » des enfants ou l'autre parent) prévienne l'autre parent de son projet. Dans l'amendement présenté lors de la première lecture au Sénat du projet de loi Egalité Femmes-Hommes, il est par exemple proposé une information préalable de l'autre parent au moins six semaines à l'avance et avant le 15 mai pour un changement envisagé pendant la période d'été.
- prévoir un délai pour la réponse.
- Rappeler aux parents qu'il existe des procédures permettant une décision rapide du tribunal (action en référé, assignation à jour fixe)

****Proposition***

Concernant la question du déménagement d'un des deux parents lorsqu'il modifie les conditions de l'exercice conjoint de l'autorité parentale, il apparaît a minima nécessaire de rendre cohérents les deux articles du code civil et du code pénal qui traitent de sujet, en rendant l'information de l'autre parent obligatoire avant le déménagement, le délit n'étant constitué que si le déménagement intervient de façon effective, comme le préconise le rapport du groupe de travail « Coparentalité ». Il serait aussi utile d'encadrer la procédure dans un calendrier qui définirait des délais pour l'information de l'autre parent, la réponse de ce dernier, et la décision du juge le cas échéant.

e) La question des violences

Les situations de violences conjugales posent des difficultés spécifiques en termes d'exercice en commun de l'autorité parentale. Cette question, qui n'était pas au centre de la mission du groupe de travail « Coparentalité », a cependant été portée dans le débat de façon récurrente.

***Proposition**

La question des violences mériterait de faire l'objet d'un groupe de travail particulier, qui pourrait étudier notamment l'opportunité de créer une juridiction spécialisée, dotée de compétences spécifiques permettant de trancher en cas d'allégation de violence.

f) Les actions et solutions permettant d'éviter la rupture des liens entre parent(s) et enfant(s)

f1) De nombreuses actions sont mises en œuvre pour favoriser le maintien des liens entre parents (pères notamment) et enfants : actions d'information et d'accompagnement dans le cadre des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP – voir Première partie III. B), financements (par les Caf notamment) d'équipements chez le parent non gardien pour l'aider à mieux héberger son enfant, etc.

f2) Un soutien plus systématique des espaces rencontre enfants-parents

Les espaces rencontres sont des lieux d'exercice du droit de visite qui visent le maintien ou le rétablissement des liens entre les parents et leurs enfants dans des situations particulièrement conflictuelles ou lorsque des parents ont des difficultés personnelles, sociales ou d'ordre médical (toxicomanie, troubles psychiques...). Leur activité est souvent liée à une ordonnance d'un JAF ou d'un juge pour enfants. Un certain nombre de parents les sollicitent directement.

En 2011, 182 espaces de rencontres inégalement répartis sur le territoire²⁵⁸ ont accueilli plus de 14 000 enfants.

Le Ministère des affaires sociales et de la santé (DGCS) vient de publier un décret et une circulaire relatifs à l'organisation et à l'agrément de ces espaces de rencontre²⁵⁹ : « L'espace de rencontre est un lieu permettant à un enfant de rencontrer l'un de ses parents ou un tiers, ou de faire l'objet d'une remise à un parent ou un tiers. Il contribue au maintien des relations entre un enfant et ses parents ou un tiers, notamment en assurant la sécurité physique et morale et la qualité d'accueil des enfants, des parents ou des tiers »²⁶⁰.

Pour pouvoir faire l'objet d'une désignation dans le cadre d'une décision judiciaire, les espaces de rencontre doivent être agréés par le Préfet du département où ils sont implantés. Il est demandé que « les personnes chargées de l'accueil des familles au sein de l'espace de

²⁵⁸ 12% des départements n'ont pas d'espace rencontre parents-enfants.

²⁵⁹ Décret N°2012-1153 du 15 octobre 2012 et Circulaire N°DGCS/SD2/2013/240 du 28 juin 2013 relative à l'organisation et à l'agrément des espaces de rencontres destinés au maintien des liens entre un enfant et ses parents ou un tiers.

²⁶⁰ Circulaire N°DGCS/SD2/2013/240 du 28 juin 2013 relative à l'organisation et à l'agrément des espaces de rencontres destinés au maintien des liens entre un enfant et ses parents ou un tiers.

rencontre justifient d'une expérience ou d'une qualification suffisante dans le domaine des relations avec les familles et avec les enfants » et qu'elles n'aient pas été condamnées définitivement pour crime ou à une peine d'au moins deux mois d'emprisonnement sans sursis²⁶¹.

Un nombre croissant de ces structures sont confrontées à des problèmes de financement : manque de financements publics, atomisation de ceux-ci, très faibles participations familiales (compte tenu du niveau de ressources de leurs usagers, eux-mêmes souvent en difficulté socio-économique). Pour apporter une réponse à ces difficultés, la Cnaf et l'Etat, dans le cadre de la COG 2013-2017, prévoient la mise en place d'une prestation de service qui apporterait à ces structures un soutien plus stable. Une enveloppe de 4,1 millions d'euros est inscrite dans le FNAS en 2015.

g) Améliorer les conditions de logement chez le parent chez lequel l'enfant ne réside pas à titre principal

Dans la très grande majorité des cas, ce parent « non gardien principal » accueille chez lui ses enfants. Il est souhaitable que ce soit dans des conditions décentes (un logement de taille correcte avec un taux d'effort raisonnable).

L'amélioration des aides au logement du parent qui n'a pas la garde principale irait dans le bon sens.

g1) La situation actuelle

Dans la situation actuelle, le parent qui n'a pas la garde principale ne bénéficie pas du rattachement des enfants pour le calcul de l'allocation de logement (ALS, APL).

Compté ainsi comme personne isolée, il n'ouvre droit à une aide au logement que si ses revenus sont faibles (le point de sortie – niveau de revenu où l'allocation est de 15€/mois²⁶² - est de 1295€/mois pour une personne isolée avec un enfant payant une CEEE de 110€ par mois²⁶³ en zone 2 pour un loyer au plafond).

Dans les cas de perception d'aides au logement, il supporte une charge de loyer nette d'ALS/APL très forte au regard de son revenu disponible (de 47% à 62% du revenu disponible pour un loyer de 700€ tableau ci-dessous). Les ménages moins modestes ne bénéficiant pas des aides au logement (au-dessus de 1295€ par mois) assument intégralement la charge de leur logement, ce qui conduit aussi à des taux d'effort élevés. Un parent qui n'a pas la garde principale de son enfant gagnant environ 1 500€ et versant une CEEE calculée au barème de 137€ a un taux d'effort pour payer son loyer (700€) de 53% de son revenu disponible.

²⁶¹ Dispositions de l'article 133-6 du code de l'action sociale et des familles.

²⁶² Au-dessous de ce revenu, l'allocation n'est plus versée.

²⁶³ Selon le barème indicatif de CEEE 2013. Comme la CEEE est déductible des revenus du débiteurs, elle permet d'augmenter du montant de la CEEE le point de sortie des aides au logement pour un débiteur qui verse une CEEE.

Charge de loyer nette des aides au logement pour un parent qui n'a pas la garde principale de son enfant (en euros mensuels)

Revenu d'activité (en €/mois)	0	515	717	1008	1255	1501
Aides au logement zone 2	271	238	182	98	26	0
Total RSA	425	228	152	42	0	0
Complément PPE/12 (sur revenus stables n-1)	0	0	0	44	37	0
IRPP/12 (sur revenus stables n-1)	0	0	0	0	11	52
CEEE	0	0	32	71	104	137
Revenu disponible	696	982	1019	1121	1202	1312
Charge de loyer 700€ nette des AL/revenu disponible	62%	47%	51%	54%	56%	53%

Cas type SG HCF, législation 2013, Aides au logement zone 2 et CEEE au barème

g2) La situation proposée pour les parents isolés

On évoque parfois l'hypothèse d'un partage des prestations de logement, où les enfants rattachés aux deux parents ne compteraient que pour une demi-part pour chacun des parents.

Cette solution a pour inconvénient de tasser sensiblement l'aide au logement de l'allocataire actuel (le parent gardien). Elle est au demeurant illogique : le besoin de logement étant identique entre les deux parents, l'aide doit être identique, sauf à considérer que le parent qui n'a pas la garde principale peut offrir à ses enfants des conditions de logement dégradées ou consacrer à son loyer une part excessive de son revenu.

On exclut donc l'hypothèse d'un partage des aides au logement qui « appauvrirait » la plupart des allocataires actuels (pour en « enrichir » d'autres).

Il faut alors assumer le coût d'une mesure qui améliore la situation du parent qui n'a pas ses enfants à charge pour le calcul des aides au logement.

Les choix à opérer portent sur :

g21) Le champ de la mesure

Il est logique d'aider les parents qui, compte tenu de la fréquence d'accueil de leurs enfants, doivent disposer d'un logement « raisonnable ». Cependant on peut, à la limite, considérer qu'il n'est pas prioritaire d'aider les parents qui sont en « droit de visite et d'hébergement réduit » (temps d'accueil de moins de 25%). Le champ serait alors limité aux DVH « classique », « élargi » et à la résidence alternée, soit 87% des décisions de divorce (en incluant les DVH « libres ») et 71% des jugements concernant les enfants de parents non-mariés en 2012.

L'amélioration de l'aide ne serait accordée que si :

- le logement répond aux conditions générales de salubrité et de peuplement (le logement doit être décent (eau chaude, électricité, moyen de chauffage, etc.) et conforme aux normes de santé, de sécurité et de superficie²⁶⁴ (9 m² minimum pour une personne vivant seule, 16 m² pour un couple, puis 9 m² par personne supplémentaire);

- le locataire paye son loyer et ses charges.

La question est ouverte de savoir s'il faut introduire des conditions supplémentaires, celle de payer régulièrement sa pension alimentaire. Il serait logique que l'aide proposée soit conditionné au paiement de la CEEE. En effet, l'objectif de cette mesure est de faciliter l'exercice de la coparentalité dont un des éléments est par ailleurs de payer sa pension alimentaire. C'est la CAF qui devrait collecter auprès du débiteur un double de la déclaration d'impôt attestant du paiement de la CEEE.

g22) La consistance de la mesure

Deux approches sont envisageables

1) Le double rattachement des enfants est la solution qui semble la plus cohérente.

Dans cette approche les deux parents compteraient leurs enfants comme personnes à charge. Il y aurait alors pour les débiteurs,

- une augmentation de l'aide pour les plus modestes, ceux dont les revenus sont inférieurs au point de sortie actuel²⁶⁵ (1295€)

- une ouverture de droit pour le parent non allocataire dont les revenus sont situés entre les points de sortie « célibataire » et « isolé avec enfants » cités ci-dessous.

Points de sortie pour un loyer au plafond en zone 2 en fonction du nombre d'enfants du débiteur versant une CEEE au barème

	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants
Revenu en €/mois	2050	2710	3630

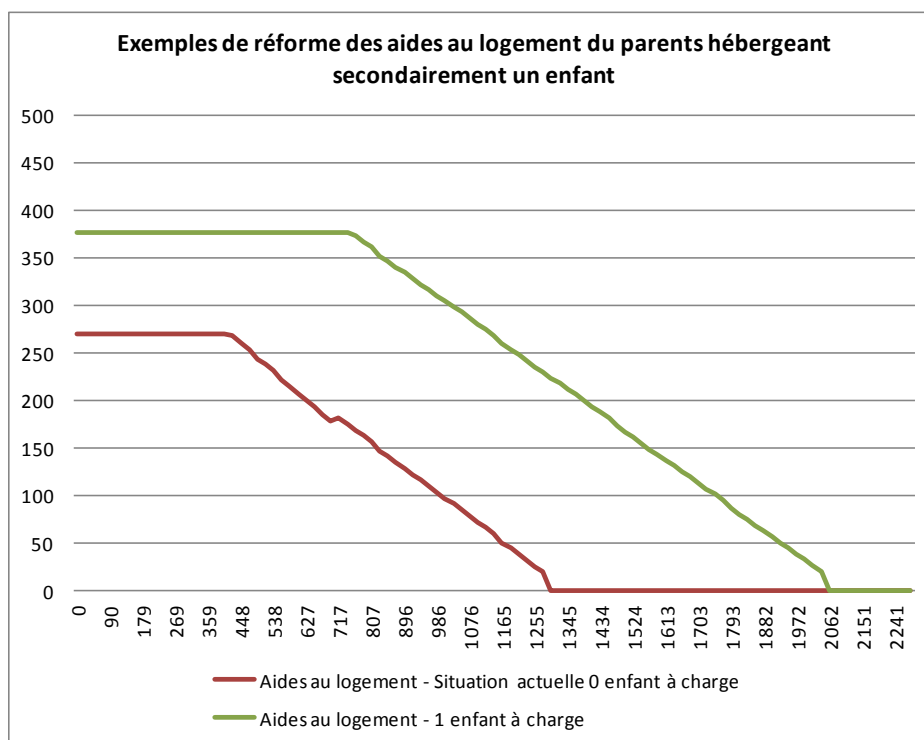
Source : Cas types – SG HCF, législation 2013 ; CEEE au barème

La prestation nouvelle (ou l'augmentation d'une prestation servie pour les locataires les plus modestes) va varier entre 224€ (augmentation de l'allocation pour les allocataires les plus primés) pour un enfant et 15€ (seuil de non versement) ; entre 298€ et 15€ pour deux enfants ; entre 381 € et 15€ pour trois enfants²⁶⁶.

²⁶⁴ En Suède, deux pièces et une cuisine pour une surface d'au moins 40m².

²⁶⁵ Les points de sortie tiennent compte de la CCEE payée par le débiteur qui est déduit de sa base ressource pour le droit aux prestations logement.

²⁶⁶ Locataire en zone 2 au plafond de loyer.



Cas type SG HCF, législation 2013, Aides au logement zone 2 et CEEE au barème

La charge financière serait significative. Nous ne disposons pas des bases documentaires permettant de l'évaluer. On ne connaît en effet que de façon très imparfaite le nombre de débiteurs qui répondraient :

* aux conditions générales qui seraient requises (être isolé, accueillir ses enfants sur un mode de garde éligible, disposer d'un logement en location répondant aux normes, payer son loyer, payer régulièrement sa pension alimentaire) d'une part

* aux conditions de revenu d'autre part.

A défaut de connaître la répartition précise des revenus des bénéficiaires des aides au logement, on calcule sur l'ensemble des revenus jusqu'au point de sortie des aides au logement, le surcoût moyen des aides au logement avec enfants à charge par rapport à la situation actuelle sans enfant à charge. Le surcoût serait d'environ 147€ mensuels, pour un enfant, de 194€ mensuels pour 2 enfants et de 239€ mensuels pour 3 enfants.

Ce chiffrage selon le nombre d'enfant est pondéré par la proportion de parents vivant avec au moins un enfant mineur sans l'autre parent : 62% vivent avec un seul enfant, 29% avec deux enfants et 9% avec 3 enfants ou plus (ERFS 2010, Annexe 21).

On évalue ainsi la dépense à 2 050€ par an par allocataire. Ce chiffrage reste approximatif et n'a pour mérite que de faire une première approche de l'ordre de grandeur.

La dépense par tranche de 100 000 allocataires serait donc de 203M€.

2) Une alternative moins coûteuse passerait par l'institution d'une déduction forfaitaire sur les aides au logement du parent hébergeant « secondaire ».

La Suède a adopté cette approche. On diminue l'allocation de logement d'un montant forfaitaire qui varie avec la taille de la famille (Annexe 24). On procède de même en France afin de proposer une aide au logement qui situe au niveau moyen entre l'allocation en comptant les enfants à charge complète et l'allocation actuelle sans enfant à charge. On a calculé l'impact sur les aides au logement d'un abattement de 60€ pour 1 enfant, 90€ pour 2 enfants et 120€ pour trois enfants²⁶⁷.

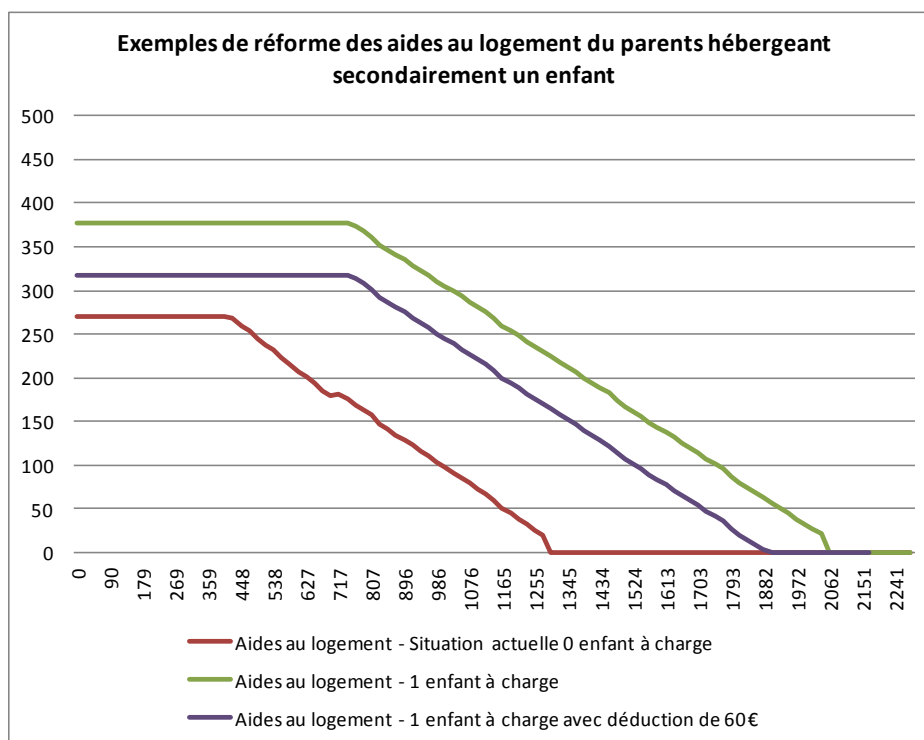
Pour les plus modestes les aides au logement augmentent de 17% pour le parent qui héberge un enfant secondairement, 27% pour 2 enfants et 37% pour 3 enfants (tableau ci-dessous). Les aides au logement font plus que doubler pour les débiteurs gagnant environ 1000€ par mois.

**Majorations d'aides au logement zone 2 le parent hébergeant secondairement ses enfants
(en € mensuels)**

Revenu d'activité €/mois	0	515	717	1008	1255	1501	1748	2017	2263	2510	3003
Parent hébergeant secondairement 1 enfant et versant une CEEE sur barème											
Aides au logement	271	238	182	98	26	0	0	0	0	0	0
Aides au logement majoré	317	317	317	245	176	107	42	0	0	0	0
<i>Ecart</i>	<i>46</i>	<i>79</i>	<i>135</i>	<i>147</i>	<i>150</i>	<i>107</i>	<i>42</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Parent hébergeant secondairement 2 enfants et versant une CEEE sur barème											
Aides au logement	271	238	188	113	51	0	0	0	0	0	0
Aides au logement majoré	344	344	344	296	243	190	134	75	21	0	0
<i>Ecart</i>	<i>73</i>	<i>106</i>	<i>156</i>	<i>183</i>	<i>192</i>	<i>190</i>	<i>134</i>	<i>75</i>	<i>21</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Parent hébergeant secondairement 3 enfants et versant une CEEE sur barème											
Aides au logement	271	238	194	126	70	0	0	0	0	0	0
Aides au logement majoré	371	371	371	346	304	261	219	173	129	88	3
<i>Ecart</i>	<i>100</i>	<i>133</i>	<i>177</i>	<i>220</i>	<i>234</i>	<i>261</i>	<i>219</i>	<i>173</i>	<i>129</i>	<i>88</i>	<i>3</i>

Cas type SG HCF, législation 2013, Aides au logement zone 2 et CEEE au barème

²⁶⁷ Pour les plus faible revenu, le niveau de cet abattement est d'environ 16% pour 1 enfant, 21% pour 2 enfants et 24% pour trois enfants. A titre de comparaison, la Suède applique un abattement plus fort de 31% pour 1 enfant, 35% pour 2 enfants et 39% pour trois enfants. En France, on ne peut appliquer des taux aussi élevés car l'aide au logement deviendrait plus faible que celle octroyée pour les isolés sans enfants.



Cas type SG HCF, législation 2013, Aides au logement zone 2 et CEEE au barème

Le montant de l'abattement forfaitaire (variable avec le nombre d'enfants) peut être fixé en fonction de l'enveloppe financière affectée à la réforme.

Dans notre exemple, avec un abattement forfaitaire de 60€ pour 1 enfant, 90€ pour 2 enfants et 120€ pour trois enfants, on évalue la dépense à 1 300€ par an par allocataire (cf. Annexe 23). La dépense par tranche de 100 000 allocataires serait alors de 130M€.

g3) Le parent « non allocataire » appartient à une famille recomposée

Il serait logique que l'allocation logement du nouveau foyer soit majorée par la prise en compte des enfants si le parent non gardien dans son second foyer les accueille en DVH classique ou résidence alternée.

Mais cette hypothèse devrait faire l'objet d'une étude spécifique portant sur les conditions de vie et de revenu des familles recomposées.

Compte tenu des faibles marges financières dont on dispose, l'adoption d'une réforme d'extension pourrait en tout état de cause être repoussée jusqu'au retour à l'équilibre de la branche famille.

*

* *

On peut attendre de cette réforme une amélioration du taux de paiement des CEEE puisque la situation financière du débiteur serait améliorée et que l'aide au logement ne serait bonifiée qu'en cas de paiement régulier. Ce serait un progrès conséquent pour les créanciers d'aliments.

Ce serait aussi source d'économies pour la branche dans la mesure où les CEEE « désormais payées » seraient intégrées dans les bases ressource des créancières.

***Proposition**

Comptabiliser pour l'ouverture du droit à l'allocation logement d'un parent les enfants ne résidant pas à plein temps dans son logement, dès que sa part du temps d'accueil atteint 25%, pour les débiteurs respectant leur obligation alimentaire. Pour limiter la dépense, on pourrait, d'une part, pratiquer un abattement sur le montant de l'aide calculée en comptant ses enfants à sa charge et d'autre part, n'étendre la mesure au débiteur qui se remet en couple que lorsque la branche famille sera revenue à l'équilibre financier.

II. ACTUALISATION ET REVISIONS DES DECISIONS INITIALES SUR LES CEEE ET LA RESIDENCE DES ENFANTS

A. ACTUALISATION ET/OU INDEXATION DES CEEE

1. Les CEEE ne font pas l'objet d'une actualisation régulière alors que les éléments qui en ont fondé la définition évoluent

Les éléments les plus notables susceptibles de variation concernent :

- le revenu du débiteur qu'il s'agisse de la progression « normale » du revenu avec l'âge, de l'alternance de phases d'activité à temps plein ou partielle ou d'épisodes de chômage
- le nombre de ses enfants lors d'une recomposition
- et l'exercice concret de l'accueil des enfants, notamment en cas de déménagement d'un des parents qui peut majorer les frais liés à l'exercice du droit de visite et d'hébergement.

Compte tenu de la durée de service de la pension (de l'ordre d'une douzaine d'années), il est probable que ces variations sont fréquentes et d'importance significative.

Il serait donc logique d'actualiser régulièrement la CEEE initialement fixée.

Telle n'est pas l'option retenue en France et dans la plupart des pays dont le secrétariat général du HCF a analysé la situation.

On postule que les parents sont à même de demander au juge la révision des CEEE et qu'il n'y a pas lieu d'organiser leur révision systématique par le juge ou un organisme public (sous le contrôle du juge). On laisse les parents procéder, sans formalisation juridique, aux aménagements qui leur semblent raisonnables. On veut aussi éviter qu'une révision annuelle envenime les tensions entre eux.

On peut au contraire estimer que la révision est cohérente avec les principes qui fondent le barème et que l'organiser éviterait aux ménages qui actuellement demandent une révision

d'engager des frais judiciaires significatifs (même si l'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire). On pourrait aussi se demander si une part du non-paiement ne pourrait pas provenir en partie du défaut d'actualisation.

A côté de ces problèmes de fond, resterait à analyser comment organiser la révision. On ne voit guère de crédibilité à s'en remettre aux ménages sur la base d'un guide de révision (avec possibilité de saisine du juge en cas de désaccord). On serait donc conduit à confier cette mission à une agence (comme au Royaume-Uni). Dans cette hypothèse il apparaîtrait peut être naturel que cette agence gère le paiement des pensions comme étudié ci-dessous.

A l'étranger

Le Royaume-Uni est le seul pays dans ceux que nous avons étudiés à procéder à une révision annuelle des pensions alimentaires.

1) Au Royaume Uni

L'organisme public qui gère une partie importante des dossiers de créanciers alimentaires (plus d'un million) procède à l'actualisation annuelle des revenus du débiteur en collectant les données auprès des services fiscaux d'une part, en révisant en cours d'année la pension lorsque le revenu du débiteur a varié de plus ou moins 25%²⁶⁸ d'autre part.

2) Au Québec

Bien que Revenu Québec gère plus de 85% des dossiers de pensions alimentaires, il ne procède pas à leur actualisation systématique. Mais comme on ne peut modifier la pension que par une décision judiciaire, on a été conduit à créer un service – de compétence communale – qui assiste les parents dans la révision de la pension.

3) En Allemagne, la révision systématique des pensions n'est pas organisée. Les parents peuvent cependant obtenir l'appui du *Jugendamt* à la fois pour les conseiller au sujet de la pension alimentaire et qui peut produire un document officiel ayant valeur exécutoire pour fixer un nouveau montant de la pension en cas d'accord des parents.

***Proposition**

Etudier à quelles conditions une actualisation systématique des CEEE est envisageable.

2. L'indexation des CEEE

Le problème ne se pose que si on reste dans la situation actuelle où les CEEE ne sont pas actualisées.

S'agissant d'une pension qui va être servie en moyenne une douzaine d'années, le choix d'un processus d'indexation est d'autant plus important qu'on se situe dans une période de forte inflation ou d'écart salaires/prix élevé.

²⁶⁸ Le Child Maintenance Service s'interroge sur l'opportunité de revoir cette règle. Elle a été adoptée pour éviter la charge de révisions trop fréquentes ; mais on peut considérer que la marge de neutralisation est trop forte et le CMS réfléchit à l'abaisser à plus ou moins 15%.

a) L'indexation de la CEEE est de droit et la pension évolue comme les prix.

Le juge choisit en principe l'indice des prix à la consommation des ménages urbains, hors tabac.

Elle garantit le pouvoir d'achat de la pension alimentaire.

On ignore si elle est correctement mise en œuvre.

L'effectivité de l'indexation n'est pas neutre si on généralisait le complément de CEEE à hauteur de l'ASF (cf *infra*).

L'INSEE propose sur son site un module de calcul pour réévaluer une pension alimentaire indexée sur l'indice des prix à la consommation²⁶⁹.

b) Faut-il revoir cette règle ?

L'indexation sur les prix encourt une double critique.

Comme le coût de l'enfant évolue normalement comme le revenu des ménages – c'est d'ailleurs la logique du barème de fixer la CEEE en fonction du revenu des parents²⁷⁰ une indexation sur les prix diminue la valeur relative de la pension.

Ce tassement est d'autant plus dommageable que la CEEE devrait augmenter avec le temps puisque le coût de l'enfant augmente à l'adolescence (dans l'échelle d'unités de consommation de l'INSEE, la valeur de l'enfant passe conventionnellement de 0,3 à 0,5 unités de consommation à 14 ans).

Ces arguments plaideraient pour qu'on indexe les CEEE sur un indice représentatif de l'évolution des revenus. C'est d'ailleurs la position du Conseil économique, social et environnemental²⁷¹. Dans cette option, les débiteurs dont l'évolution du revenu s'écarte notablement de l'index salarial auraient bien évidemment la possibilité de saisir la justice.

****Proposition***

Etudier l'opportunité d'une indexation des CEEE sur un index salarial.

²⁶⁹ <http://www.insee.fr/fr/themes/calcul-pension.asp>

²⁷⁰ de façon explicite pour le débiteur ; de façon implicite pour le débiteur.

²⁷¹ Les évolutions contemporaines de la famille et leurs conséquences en matière de politiques publiques, novembre 2013.

B. LES REVISIONS JUDICIAIRES ACTUELLES

Il semble que les actions en révision pour les pensions alimentaires sont peu nombreuses.

Quatre explications sont avancées pour expliquer cette situation :

- les parents s'accordent pour modifier l'accueil de leurs enfants et/ou les CEEE et n'éprouvent pas le besoin de faire avaliser cet accord par le juge
- les parents hésitent à engager une action coûteuse et aléatoire
- ils s'accommodent d'une situation peut-être insatisfaisante mais qui évite de relancer un conflit douloureux
- ils ignorent ou ne maîtrisent pas les procédures à engager.

1. Les saisines civiles

a) Un dénombrement incertain des saisines judiciaires post-désunion

D'après le Ministère de la Justice, on compte en 2012 51 262 saisines des JAF postérieures au divorce et 141 571 demandes relatives aux enfants de parents non mariés^{272 273}.

Nous ne disposons que des données agrégées pour 2012. L'année la plus récente pour laquelle des données détaillées sont disponibles est 2010²⁷⁴ : on compte 66 556 saisines civiles post-divorce en 2010 dont 7 324 en cour d'appel (y compris divorces en l'absence d'enfant pour certaines saisines relatives à une prestation compensatoire versée par un des ex-époux à l'autre) (*tableau*). Un peu plus de 20 000 de ces saisines judiciaires ont pour objet une demande de modification de l'exercice de l'autorité parentale ou de la résidence habituelle des enfants mineurs dans les tribunaux de grande instance, auxquelles il faut en ajouter 2 129 en appel.

En 2010 toujours, les saisines hors cour d'appel concernant les enfants de parents non mariés relatives à l'exercice de l'autorité parentale, à la fixation de la résidence habituelle des enfants mineurs et au droit de visite s'élèvent à 99 812 hors cour d'appel²⁷⁵, auxquelles il faut ajouter les 18 523 saisines relatives uniquement à une pension alimentaire pour les enfants mineurs. (18 571). Le poids des saisines concernant uniquement les pensions alimentaires est un peu plus important en cour d'appel. Les saisines concernant des enfants de parents non mariés s'élèvent au total à 126 696 en 2010. Il s'agit d'un dénombrement des nouvelles saisines de 2010 ; elles ne sont pas différenciées en fonction de leur éloignement temporel de la rupture conjugale. En particulier, une partie de celles qui concerne les enfants de parents non mariés s'apparentent davantage à des décisions « initiales » d'homologation qu'à des demandes « post-rupture », sans qu'on puisse en estimer le nombre.

²⁷² Les chiffres-clés de la Justice 2013, Ministère de la Justice.

²⁷³ D'après le Ministère de la Justice, une affaire nouvelle civile sur quatre relève du droit de la famille en 2011 et la répartition des contentieux du droit de la famille est la suivante : 44% pour les demandes en divorce, 15% pour les contentieux de l'après-divorce, 33% pour les saisines concernant l'enfant né hors mariage et 4 % pour le contentieux lié au partage et à la succession.

http://www.cnis.fr/files/content/sites/Cnis/files/Fichiers/commissions/services_publics_services_aux_publics/2012/documents_complementaires/DC_2012_2e%20reunion_COM_Services_publics_Statistiques_et_%C3%A9tu_des_sur_les_divorces_Sdse.PDF.

²⁷⁴ Annuaire statistique de la Justice, édition 2011-2012.

²⁷⁵ qui peuvent inclure une demande sur la pension alimentaire pour enfant mineur.

Malgré les incertitudes²⁷⁶ qui entourent ces chiffres de saisines civiles post-rupture (après le divorce ou la séparation), il apparaît que les parents non mariés recourent moins au juge que les divorcés (pour lesquels on compte 136 000 saisines hors cour d'appel en additionnant 77 000 divorces et les 59 000 saisines post-divorce).

Si on écarte les saisines liées au divorce et que l'on comptabilise aussi les saisines en cour d'appel, on obtient un total d'environ 180 000 saisines civiles pour le post-divorce et le hors-divorce, où le recours au JAF n'est pas un passage obligé. Pour en évaluer le poids, il faut les rapporter au nombre de personnes ayant vécu un divorce ou une séparation et ayant encore un enfant mineur. Avec 170 000 ruptures conjugales avec enfant par an, un âge médian des enfants autour de 9-10 ans au moment du divorce et de 7 ans pour les autres séparations, on peut estimer très grossièrement ce stock autour de 1,7 millions de couples²⁷⁷. On obtient un taux moyen de l'ordre de 10% de parents séparés ou divorcés faisant intervenir le juge (en dehors de son intervention obligatoire au moment du divorce).

Il faut noter que ces saisines post-rupture ne participent pas forcément de situations conflictuelles ou contentieuses mais peuvent aussi relever d'un besoin d'ajustement à une situation nouvelle des ex-membres du couple.

²⁷⁶ voir aussi le *Nota* en bas du tableau suivant.

²⁷⁷ On estime le stock à $77000 * (18-9,5) = 654\ 500$ pour les divorces et $93\ 000 * (18-7) = 1\ 023\ 000$ pour les parents non mariés soit environ 1 677 500 au total. Ce chiffre est cohérent avec l'estimation de l'INSEE de 3,3 millions d'enfants dont le couple parental est rompu.

	Cours d'appel	Tribunaux de grande instance y compris TGIcc	Tribunaux d'instance et T.P.B.R. y compris jur. de proximité	TOTAL
Parents mariés - Demande postérieure au prononcé du divorce (1)				
a-Demande de modification de l'exercice de l'autorité parentale ou de la résidence habituelle des enfants mineurs	2 129	20 150	-	22 279
* b-Demande de modification de la prestation compensatoire	481	948	7	1 436
* c-Demande de fixation ou modification de la contribution à l'entretien des enfants (2)	2 467	25 139	25	27 631
* d-Demande de modification de la pension alimentaire (3)	223	1 375	23	1 621
e-Demande de modification du droit de visite	808	7 988	1	8 797
* f-Demande relative au bail concédé à l'un des époux	13	22	4	39
* g-Demande relative à la liquidation du régime matrimonial (4)	1 203	3 485	65	4 753
Total des demandes postérieures au divorce	7 324	59 107	125	66 556
<i>dont révision de prestation compensatoire et modification de la pension alimentaire versée au conjoint (b+d)</i>	704	2 323	30	3 057
Enfants de parents non mariés				
Demande relative à l'exercice de l'autorité parentale, à la fixation de la résidence habituelle des enfants mineurs ou au droit de visite quant aux enfants naturels	7 341	99 812	-	107 153
* Demande relative à la pension alimentaire des enfants de parents non mariés	972	18 523	48	19 543

Sasines 2010 - Affaires nouvelles au fonds

Champ géographique : France métropolitaine et départements d'outre-mer

(1) ou à la séparation de corps ; **en cas de demande multiple, c'est la première dans la liste qui est retenue (ordre de a à g)**

(2) y compris les recours de celui qui assure la charge de l'enfant majeur contre l'ex-conjoint

(3) ancien article 282 du Code civil applicable au divorce pour rupture de la vie commune avant la réforme entrée en vigueur en 2005

(4) par exemple demande d'attribution préférentielle d'un bien, de maintien dans l'indivision, de licitation etc.

(5) hors divorce et séparation de corps

* : contentieux financier

Source : Annuaire statistique de la Justice Edition 2011-2012

TPBR : tribunal paritaire des baux ruraux

Nota : Les données concernant les demandes postérieures à un divorce (ou une séparation de corps) ne concernent, en cas de demande multiple, que le premier poste rencontré dans la liste présentée dans la liste ci-dessus. Il faut donc interpréter avec prudence les données à partir du second item, puisqu'elles ne concernent que les cas non associés aux cas précédents ; ce sont donc des minorants. Pour cette même raison de présentation des données publiée, il n'est pas possible de calculer le nombre de saisines relatives à des couples divorcés avec enfants (incertitude de l'ordre de quelques milliers) ni de chiffrer la part des contentieux d'ordre financier.

Les demandes concernant les enfants de couples non mariés sont classées de la même façon si elles comportent plusieurs objets.

b) Origine des saisines et qualité du demandeur

Concernant l'origine des saisines (appauvrissement du débiteur, remise en couple du débiteur ou du créancier, âge des enfants...) et la qualité du demandeur (parent gardien, non gardien, les deux...), nous n'avons trouvé d'information que pour les décisions en cour d'appel²⁷⁸.

Sur le champ des 52 décisions rendues par les JAF à la cour d'appel de Toulouse au cours de la seconde quinzaine du mois de juin 2009 concernant des demandes de l'après-divorce, il a été constaté très peu de demande conjointe, les demandes se partageant de façon presque égale entre celles où la mère a l'initiative et celle où c'est le père²⁷⁹. Cette parité est notable dans la mesure où le père est plus souvent en position de défendeur lors des décisions de divorce contentieuses ou concernant des enfants nés hors mariage (toujours en cour d'appel).

En demande, les pères comme les mères se font souvent représenter ou assister par un avocat (respectivement 69% et 75% des cas), même s'ils sont moins souvent bénéficiaires de l'aide juridictionnelle que les parents non mariés. En défense, les femmes sont à la fois plus souvent assistées et plus fréquemment bénéficiaires de l'aide juridictionnelle que les hommes, même si cette fréquence est nettement plus faible que celle des parents d'enfants nés hors mariage.

Concernant le champ plus restreint des contentieux en appel en matière de fixation de la contribution à l'entretien des enfants post-divorce, les pères, plus souvent débiteurs, sont alors plus souvent à l'origine de l'appel que les mères (58% des demandes)²⁸⁰.

c) Motifs de la saisine

Comme indiqué plus haut, on ne peut déduire du tableau ci-dessus que des chiffres concernant le premier motif de la liste.

Pour le post-divorce, les demandes relatives à l'autorité parentale ou à la résidence habituelle de l'enfant (mais sans les saisines concernant le droit de visite et d'hébergement) s'élèvent à 22 279 (y compris cours d'appel)²⁸¹.

Pour le hors mariage (sans que l'on puisse distinguer les premières saisines des demandes de révision), les saisines concernant l'autorité parentale ou à la résidence habituelle de l'enfant ou le droit de visite et d'hébergement sont de 107 153²⁸².

D'après les données d'une enquête menée auprès de la justice familiale entre 2008 et 2011 (publiées dans l'ouvrage collectif « Au tribunal des couples »²⁸³) les pensions alimentaires représenteraient 50% du contentieux et la résidence des enfants 20%.

²⁷⁸ Bourreau-Dubois Cécile, Sayn Isabelle, Jeandidier Bruno, De Jong Nathalie, Moreau Caroline, Munoz-Perez Brigitte (2011), « Evaluation de la mise en place d'une table de référence pour le calcul de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants », Etude financée par le Ministère de la Justice et la CNAF, *Dossier d'études de la CNAF*, n°141, juin 2011.

²⁷⁹ 26 cas où la mère est l'auteur de la demande, 24 cas où c'est le père, 2 cas de demande conjointe.

²⁸⁰ 299 situations étudiées dans Bourreau-Dubois Cécile, Sayn Isabelle, Jeandidier Bruno, De Jong Nathalie, Moreau Caroline, Munoz-Perez Brigitte (2011), « Evaluation de la mise en place d'une table de référence pour le calcul de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants », Etude financée par le Ministère de la Justice et la CNAF, *Dossier d'études de la CNAF*, n°141, juin 2011.

²⁸¹ Soit environ 3%, si on le ramène à un stock d'environ 690 000 couples divorcés avec enfants mineurs.

²⁸² Soit autour de 9% d'un stock de parents séparés estimé à 1 209 000.

On n'a aucune information sur l'évolution de l'organisation de la résidence de l'enfant avec le temps et les changements qui peuvent intervenir comme la remise en couple de l'un des parents par exemple. Il n'existe d'ailleurs pas de statistiques permettant de donner la proportion d'enfants vivant en résidence alternée, puisque dans les enquêtes « ménages » classiques les enfants sont affectés à un logement et un seul (pour éviter les doubles-comptes).

2. Les saisines pénales

a) Les dispositions juridiques actuelles

Les atteintes à l'exercice de l'autorité parentale peuvent déboucher sur des procédures et sanctions pénales.

- L'abandon de famille : « Le fait, pour une personne, de ne pas exécuter une décision judiciaire ou une convention judiciairement homologuée lui imposant de verser au profit d'un enfant mineur, d'un descendant, d'un ascendant ou du conjoint une pension, une contribution, des subsides ou des prestations de toute nature dues en raison de l'une des obligations familiales prévues par le code civil, en demeurant plus de deux mois sans s'acquitter intégralement de cette obligation, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. » (article 327-3 du code pénal)

- « le fait de refuser indûment de représenter un enfant mineur à la personne qui a le droit de le réclamer est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000€ d'amende » (article 227-5 du code pénal)

- « le fait pour une personne qui transfère son domicile en un autre lieu, alors que ses enfants résident habituellement chez elle, de ne pas notifier son changement de domicile, dans un délai d'un mois à compter de ce changement, à ceux qui peuvent exercer à l'égard des enfants un droit de visite ou d'hébergement en vertu d'un jugement ou d'une convention judiciairement homologuée, est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500€ d'amende » (article 227-6 du code pénal)

- « le fait, par tout ascendant, de soustraire un enfant mineur des mains de ceux qui exercent l'autorité parentale ou auxquels il a été confié ou chez qui il a sa résidence habituelle, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000€ d'amende » (article 227-7 du code pénal)

- « les faits définis par les articles 227-5 et 277-7 sont punis de trois ans d'emprisonnement et de 45 000€ d'amende

1° si l'enfant mineur est retenu au-delà de cinq jours sans que ceux qui sont en droit de réclamer qu'il leur soit représenté sachent là où il se trouve

2° si l'enfant mineur est indûment retenu hors du territoire de la République » (article 227-9 du code pénal).

²⁸³ Collectif Onze (2013), *Au tribunal des couples- Enquête sur des affaires familiales*, Editions Odile Jacob, novembre 2013.

b) Fréquence des procédures et nature des sanctions pénales

En 2011, selon les statistiques de la justice, sont dénombrés les condamnations pour atteinte à la famille comme l'abandon de famille et la non présentation d'enfant.

b1) Les abandons de famille

- 3963 condamnations
- 3061 peines d'emprisonnement dont 20% fermes (3,7 mois en moyenne)
- 224 amendes, dont 88 fermes (852 € en moyenne)

b2) Non présentation d'enfants

Le délit de non présentation d'enfant suppose une décision judiciaire préalable contrairement au délit de soustraction de mineur.

- 853 condamnations
- 463 peines d'emprisonnement, dont 47 fermes
- 138 amendes

c) Le problème difficile du changement de domicile voir I.B.2.d)

d) La mise en place de nouvelles infractions pénales semble écartée voir I.B.2.c)

3. Le nombre des procédures cité ci-dessus est très inférieur aux infractions révélées par l'action des services de gendarmerie et de police

- délits au sujet de la garde des mineurs : 11 414 (police nationale) et 15 901 (gendarmerie) en 2012²⁸⁴
- non versement de pension alimentaire : 6410 (police nationale) et 8 714 (gendarmerie) en 2012

²⁸⁴ Il s'agit de faits constatés, qui excluent les déclarations faites à la police ou à la gendarmerie sans que le déclarant porte formellement plainte. 150 000 plaintes et mains courantes ont été déposées en 2009 auprès des commissariats de police et des services de gendarmerie pour le seul motif de non-présentation d'enfant. La conflictualité au sujet du respect du droit de visite apparaît importante mais peu souvent suivie d'une plainte formelle.

4. La proposition de loi de Mme Valérie Boyer

Mme Valérie Boyer a déposé une proposition de loi en novembre 2009 où est envisagé de confier au juge, « en cas de manquements répétés aux obligations résultant de convention entre parents et de jugement, le soin, à la demande d'un des parents, de convoquer à nouveau les parents dans un délai compris entre douze et dix-huit mois afin de vérifier que le parent défaillant a respecté ses obligations. En cas de non-respect des obligations, le juge s'efforce de rechercher les solutions permettant de garantir le respect de ses obligations par le parent défaillant. Il peut à la demande d'un des parents et s'il le juge nécessaire, convoquer à nouveau les parents dans le même délai et aux mêmes fins ».

5. Les interventions non judiciaires

A ce stade nous avons peu d'éléments sur les interventions non judiciaires autres que la médiation familiale.

Comme nous l'avons décrit *infra* (partie IIB), la médiation familiale cherche à préserver le lien familial lorsqu'il est fragilisé par des événements familiaux tels que les divorces, les séparations, la recomposition familiale, les conflits familiaux. A ce titre, la médiation familiale peut intervenir avant, pendant ou après la rupture.

Il est difficile d'avoir des éléments précis sur le nombre de médiations familiales qui ont lieu dans les années suivant la rupture du fait de conflits organisationnels, de recompositions familiales ou de révisions de jugement.

A ce stade, d'après la dernière enquête quantitative CNAF sur la médiation familiale, on sait que les médiations familiales portent majoritairement sur des divorces ou des séparations (80%)²⁸⁵. Parmi eux 30% sont séparés depuis 2 à 4 ans et 20% depuis plus de 5 ans. On peut donc supposer que la médiation familiale concerne certains conflits post rupture. Des éléments supplémentaires seront demandés à la CNAF pour essayer de mieux appréhender les types de médiations pour ces personnes séparées depuis relativement longtemps. En outre, l'audition de services de médiateur pourra surement éclairer cette question.

²⁸⁵ Cette enquête cherche à mesurer les effets à court terme de la médiation familiale. Elle a été conduite dans un premier temps dans les services de médiation familiale gérés par les Caf puis élargie à des services associatifs volontaires. Cette étude permet de connaître le profil des bénéficiaires, les thèmes abordés lors des processus, et de recueillir l'avis des bénéficiaires.

C. LES DEFAILLANCES DANS LE PAIEMENT DES CEEE

1. Le problème existe dans tous les pays

Nous disposons de quelques éléments. Ainsi aux Etats Unis, le taux d'impayés serait de 59% (dont 30% de défaillance partielle et 29% de défaillance totale) et la dette des débiteurs (dette courante et arriérés) serait de 100Md\$^{286 287}.

En Suède le taux de défaillance serait de 46% (10% de défaillance partielle ; 90% de défaillance totale) pour les pensions non gérées par la caisse d'assurance sociale²⁸⁸

Il conviendrait de multiplier les analyses par pays et de vérifier notamment s'il y a une corrélation entre le taux d'incidents et l'organisation du paiement (les pays où le paiement direct est la norme, comme la France, ont-ils des taux de défaillance supérieurs aux pays où les pensions sont gérées par une agence, la *Child Support Agency* au Royaume-Uni par exemple, le Québec ou la Suède ?).

2. Les enjeux pour la France

Pour une bonne évaluation du problème du non-paiement, il faudrait disposer de données permettant de le mesurer et de connaître ses suites.

Or aucune étude n'a été menée depuis 1985²⁸⁹. C'est une situation doublement choquante :

- faute de données sérieuses on ignore si la loi de décembre 1984 et les dispositifs de répression du non-paiement sont efficaces
- en se référant sans précaution à l'étude de 1985, seule étude disponible²⁹⁰, on en accrédite les résultats les plus « sensibles (40% de défaillance dont 30% de défaillance totale) alors qu'en trente ans les comportements peuvent avoir substantiellement changés.

Il est impératif d'engager des études conséquentes permettant de disposer de données fines et régulièrement actualisées. Elles auraient trois objets

a) Primo : mesurer paiement et non-paiement

A cette fin, il faut connaître le nombre de créanciers (et d'enfants) disposant d'un titre fixé ou homologué par une décision de justice et qui constituent des décisions exécutoires d'une part,

²⁸⁶ Note du conseiller social à l'ambassade de France

²⁸⁷ Pour un pays de 360M six fois plus peuplé que la France et un taux de rupture des couples plus élevé, l'extrapolation du chiffre de la dette donnerait une dette inférieure à 10Md€

²⁸⁸ note du conseiller social à l'ambassade de France

²⁸⁹ On trouvera les principaux résultats de l'enquête de 1985 dans les numéros 205 et 215 de *Population et Sociétés*, accessibles en ligne :

http://www.ined.fr/fichier/t_publication/627/publi_pdf1_pop_et_soc_francais_205.pdf

http://www.ined.fr/fichier/t_publication/43/publi_pdf1_pop_et_soc_francais_215.pdf

²⁹⁰ à l'exception d'une étude menée en 1987-1990 auprès d'allocataires de la CAF du Calvados dont la représentativité est limitée (346 allocataires volontaires, sans examen contradictoire avec les débiteurs). Elle concluait, de façon cohérente avec l'étude de 1985, que le taux de défaillance était de 43% et que la probabilité d'incident était d'autant plus forte que la pension alimentaire était faible et le créancier modeste (cf. Martin Claude, « Diversité des trajectoires post-désunion. Entre le risque de solitude, la défense de son autonomie et la recomposition familiale, *Population*, 49e année, n°6, 1994, pp. 1557-1583).

des montants de ces créances d'autre part. Ce n'est pas le cas actuellement. Et comme le nombre de créanciers percevant une CEEE est mal connu (cf ci-dessous), on ne peut quantifier le non-paiement (en déduisant le nombre des créanciers payés du nombre de créanciers potentiels).

Il faut de même établir la fréquence et la gravité de la défaillance dans le paiement.

Que sait-on sur le paiement des CEEE en exploitant les déclarations pour l'impôt sur le revenu ?

La contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant (CEEE) est déductible des revenus imposables de celui qui la verse et imposable entre les mains qui la reçoit. En conséquence, il est possible d'obtenir des informations sur les CEEE versées et reçues en exploitant les données des déclarations pour l'impôt sur le revenu (appariées à celles de l'enquête Emploi dans l'Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux, dite « ERFS »).

Le nombre de contribuables déclarant percevoir dans l'année des CEEE pour leurs enfants mineurs est d'environ 620 000, ce qui correspondrait à plus de 900 000 enfants concernés d'après les calculs de l'INSEE. Ce chiffre est entouré d'incertitudes, notamment parce que certains créanciers peuvent avoir classé les CEEE reçues dans des lignes différentes de celles qu'il convient normalement de saisir ou dans les cases destinées aux pensions des enfants majeurs fiscalement rattachées.

D'après les calculs de l'INSEE à partir de l'enquête *Revenus fiscaux et sociaux* 2011, 28% des « parents hébergeants » (définis comme les parents d'un enfant mineurs qui vivent avec celui-ci sans l'autre parent, qui n'est pas décédé) déclarent recevoir une pension alimentaire.

Le taux de couverture (nombre de créanciers payés rapporté au nombre de parents « hébergeants ») est donc modéré. Il est de l'ordre de 33% pour les mères « hébergeantes » et de 5% pour les pères « hébergeants ». Il augmente légèrement avec la remise en couple pour les mères, sauf pour les divorcées où l'écart est négligeable. Il est le plus élevé (autour de 45%) pour les mères divorcées.

Part de parents "hébergeants" déclarant recevoir une pension alimentaire dans le ménage en 2011

En %

Statut matrimonial selon l'enquête Emploi	Mères hébergeantes			Pères hébergeants			Total parents hébergeants		
	Ne vivant pas en couple	Vivant en couple	Ensemble	Ne vivant pas en couple	Vivant en couple	Ensemble	Ne vivant pas en couple	Vivant en couple	Ensemble
Célibataire	23	31	25	3	5	4	21	24	22
Marié ou remarié	27	32	30	6	8	7	23	26	25
Divorcé	45	47	45	6	3	5	38	35	37
Total	32	35	33	5	6	5	28	27	28

Note : un parent d'un enfant mineur est dit "hébergeant" s'il vit avec celui-ci sans l'autre parent, qui n'est pas décédé ; le statut matrimonial provient de l'enquête Emploi (et pas des données fiscales).

Champ : parents hébergeants d'enfants mineurs fin 2011 ne se déclarant pas veufs, France métropolitaine

(4080 observations non pondérées)

Source : ERFS 2011 ; calculs INSEE

La modestie de ces taux conduirait à penser que le non-paiement est significatif. Il faut cependant avoir à l'esprit que :

- tous les parents ne disposent pas d'un titre exécutoire, notamment lorsqu'ils n'étaient pas mariés avant leur séparation et n'ont pas eu recours au juge
- les juges peuvent décider d'une CEEE nulle, c'est le cas pour 30% des enfants concernés par leurs décisions
- la CAF ou le juge peuvent déclarer l'insolvabilité du débiteur
- aucune pension ne peut être déclarée au fisc en cas de résidence alternée (9,6% des décisions de justice en 2003, 16,3% en 2012)
- les créanciers peuvent sous-déclarer la perception des CEEE.

Cette part de créanciers de CEEE parmi les parents « hébergeants » est plus faible pour les personnes de plus bas niveau de vie : 21% pour les 20% les plus modestes contre environ 35% pour 60% les plus aisés. L'interprétation de ces écarts est délicate car plusieurs facteurs peuvent jouer :

- une plus grande proportion d'enfants non reconnus chez les plus modestes
- l'homogamie, qui conduit à une plus grande fréquence des CEEE nulles, des débiteurs classés comme « hors d'état » d'honorer leur obligation alimentaire, des difficultés de paiement pour le débiteur²⁹¹.
- une probable (?) plus forte propension du créancier modeste à ne pas déclarer la CEEE pour l'impôt sur le revenu s'il pense ne pas être imposable.

b) Secundo : mesurer les éventuelles sous-déclarations des pensions alimentaires par les créanciers et/ou les sur-déclarations par les débiteurs.

On ne peut exclure que ces phénomènes soient significatifs.

Ecarts de déclarations dans les données fiscales sur les pensions alimentaires

Dans les données fiscales, il existe un écart important

1) Entre les pensions que les débiteurs déclarent avoir versées pour des enfants mineurs ou majeurs ou des ascendants (7,715 milliards d'euros en 2011 pour les cases 6GI, 6GJ, 6EL, 6EM, 6GP et 6GU pour la France entière) et celles que les créanciers déclarent avoir perçues (5,037 Md€ en 2011 pour les cases 1AO, 1BO, 1CO et 1DO, soit 65% des pensions déclarées par les débiteurs).

* Il peut y avoir des biais non négligeables dans ce premier résultat (par exemple si le créancier a déclaré les pensions à une ligne incorrecte).

* Il est probable qu'il y ait une sous-déclaration importante chez les jeunes majeurs qui reçoivent une pension de leurs parents à titre autonome (ils se « savent » non imposables).

2) S'agissant des CEEE pour les enfants mineurs en 2011 et sur un champ restreint à la France métropolitaine les créanciers en déclarent 2,15 Md€ (calculs INSEE). Le seul chiffre côté débiteur avec lequel on pourrait comparer (4,13 Md€) inclut les pensions pour ascendants sans qu'on puisse les distinguer.

On observe parallèlement un écart entre le nombre de foyers déclarant recevoir une CEEE pour enfant mineur (620 000 en 2010 en France métropolitaine, calculs INSEE) et ceux déclarant verser une pension alimentaire soit pour un enfant mineur, soit pour un ascendant (1 284 000 pour les cases 6GP et 6GU en 2010 en France métropolitaine, calculs DGFip).

D'autres explications peuvent être avancées pour expliquer ces écarts

* une sous-déclaration des créanciers

* une déclaration par les débiteurs de CEEE versée en nature voire sur-déclaration

* les prestations compensatoires versées sous forme de rente devraient peu peser car elles concerneraient *a priori* des personnes âgées.

Seule une analyse contradictoire liant débiteurs et créanciers permettrait de mieux qualifier les écarts constatés.

***Proposition**

Mesurer les éventuelles sous- et sur-déclarations des pensions alimentaires pour l'imposition sur le revenu.

²⁹¹ L'étude de Claude Martin qui porte sur des allocataires de la CAF du Calvados à la fin des années 1980 conclue à un taux de paiement moins bon pour les débiteurs les plus modestes.

c) Tertio : connaître le comportement des créanciers

c1) Les démarches des créanciers pour recouvrer une CEEE impayée

Les créanciers peuvent se tourner vers les huissiers ou vers la CAF²⁹² pour recouvrer une CEEE impayée.

- Le secrétariat général du HCF et la Chambre nationale des huissiers de justice ont lancé en décembre 2013 une opération de mesure des premières saisines d'huissiers au cours du mois d'octobre 2013. Le taux de réponse est faible (6% des 1850 études ont répondu). En extrapolant grossièrement ces premiers résultats, on obtient une fourchette entre 100 000 et 150 000 saisines par an.

Deux autres conclusions peuvent être tirées de ce sondage :

* Le recours aux huissiers de justice pour le recouvrement de CEEE non versées apparaît donc relativement précoce. D'après les réponses au sondage, dans 90% des dossiers, l'arriéré est de 6 mois ou moins ; il est d'un mois ou moins dans 10% des cas. Les dossiers avec un arriéré de plus d'un an ne représentent que 6% des dossiers. Pour 60% des dossiers, la créance totale à recouvrer est inférieure à 1000 euros.

* Le recours aux huissiers concerne plutôt des créances alimentaires plus élevées que la moyenne. C'est ce que l'on constate en comparant la distribution de la créance courante par enfant dans le sondage réalisé par la Chambre nationale des huissiers de justice d'octobre 2013 et celle des décisions de justice de juin 2012 (Ministère de la Justice). Si l'on fait l'hypothèse d'une certaine homogamie, c'est-à-dire de revenus proches pour les deux ex-conjoints, on en déduit que ce sont les créanciers les plus aisés qui ont recours à l'huissier.

La Chambre nationale met en place un Observatoire en 2014. Il permettra de valider ou corriger ce chiffre.

- Il y aurait environ 2 500 ouvertures d'ASF recouvrables par mois²⁹³ dans lesquelles le créancier a donné mandat à la CAF d'engager les démarches de recouvrement, soit environ 30 000 ASF recouvrables par an.

Le nombre de créanciers engageant des poursuites serait donc significatif.

c2) Le calendrier d'engagement des procédures

Il est important de savoir si la démarche des créanciers intervient peu de temps après la défaillance ou s'ils attendent quelques mois, auquel cas on se trouverait devant un arriéré important dont le recouvrement intégral pourrait être difficile.

A la demande du HCF, la CAF de Paris et de Nice ont suivi une cohorte de bénéficiaires de l'ASF avec une ouverture de droit sur le mois d'octobre 2011 pour des enfants dont la filiation avec les deux parents vivants est établie. Pour les bénéficiaires de l'ASF recouvrable, le nombre de mois d'arriérés au moment de la demande est en moyenne de 7 mois à la CAF

²⁹² Comme dans les faits les CAF se concentrent sur les allocataires de l'ASF, elles excluent de fait les non allocataires et les personnes ayant repris la vie en couple qui ont des créances alimentaires impayées.

²⁹³ Cohorte des allocataires avec une ouverture de droit à l'ASF recouvrable au cours du mois d'octobre 2013 (CNAF-DSER, fichiers ALLNAT en octobre 2013).

de Nice et de 17 mois à la CAF de Paris²⁹⁴. Les sommes à recouvrer étaient en moyenne de 1 800€ à Nice et de 3 800€ à Paris.

c3) Le profil des intéressés qui engagent des procédures de recouvrement, qu'il s'agisse

- des débiteurs d'aliments défaillants. Il faudrait étudier la variation du taux de défaillance en termes de revenu, de capacité supposée d'organiser leur insolvabilité, de statut familial (sont-ils toujours isolés ou vivent-ils en couple) ou d'historique de la défaillance (intervient-elle souvent de façon très précoce ? s'accroît-elle avec les années ? Est-elle influencée par la remise en couple du débiteur et/ou du créancier ?)

- des créanciers (quels sont leur CSP et leurs revenus ? Quel est l'apport de la CEEE à leur revenu ? Quel est leur statut familial actuel ?)

Les créancières qui sont en ASF recouvrable ont majoritairement des revenus faibles, 50% de ces bénéficiaires ont des revenus d'activité inférieurs à 700€ (CNAF-DSER, fichiers ALLNAT octobre 2013).

A ce stade, nous n'avons que des éléments partiels mais deux profils de créancières semblent se distinguer entre les procédures de recouvrement auprès des CAF et des huissiers. Les créancières des CAF ont des CEEE relativement plus faibles avec des arriérés de pensions importants alors que celles qui vont chez les huissiers ont des CEEE plus élevées mais des montants d'arriérés plus faibles.

c4) Les raisons qui expliquent le non-recours aux procédures de recouvrement

Quatre raisons sont souvent évoquées :

- Créancier et débiteur se sont entendus sur une suspension ou une réduction de la CEEE (parce que la situation du débiteur s'est dégradée par exemple). Il n'y a donc pas lieu à poursuite. Soulignons ainsi qu'un non-paiement ne peut être systématiquement assimilé à une « spoliation » du créancier.

- Le non-paiement n'est « suffisamment caractérisé » aux yeux du créancier pour entamer une procédure surtout si la CEEE est d'un apport limité à son revenu.

- Le créancier ne connaît pas les recours qui lui sont ouverts et il en surestime les difficultés.

- Le créancier renonce de peur de relancer un conflit souvent douloureux.

²⁹⁴ Ces différences de nombre de mois d'arriérés peuvent s'expliquer en partie par des différences de mode de gestion de la prestation. A la CAF de Nice, est mis en place une gestion unifiée de la prestation (ASFNR et ASFR) qui permet une prise en compte plus rapide des modifications de situation et du changement d'état de la prestation.

Le recours aux procédures de recouvrement dans l'enquête de 1985

L'enquête de 1985 fournit des éléments intéressants sur les créancières envisageant à l'époque de mandater la CAF aux fins d'engager une procédure de recouvrement.

L'étude aboutit à classer les créancières en quatre catégories

- réticence ou refus
- souhait d'une intervention mais hésitation ou refus devant toute forme de saisie
- réticence ou refus à l'égard des saisies mobilière et immobilière seulement
- recours sans réserve aux CAF

Les femmes apparaissent d'autant plus réticentes à l'égard d'une intervention des Caisses qu'elles ont subi une forme grave de non paiement : 23% de celles qui n'ont connu que des retards de versement ne feraient pas de démarche CAF ; elles seraient 31% quand leur pension est restée partiellement impayée et 46% quand la pension n'est pas payée du tout. Ce constat accrédirait l'idée que le créancier non ou mal payé se résignerait au non-paiement.

c5) Le taux de réussite des procédures : reprise des paiements, recouvrement des arriérés, fréquence des récidives.

Nous ne disposons d'aucune information sur l'efficacité des procédures menées par les huissiers.

S'agissant des procédures menées par les CAF, le rapport²⁹⁵ 2013 de Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale (MNC) estime le taux de recouvrement de l'ASF recouvrable à environ 30% mais ce taux n'est pas complètement fiable car toutes les créances de CEEE ne sont pas comptabilisés.

Le constat de la MNC sur le recouvrement des pensions alimentaires et de l'ASFR par les CAF est que 60% des dossiers font l'objet d'une procédure de recouvrement inadaptée (irrégularité du suivi, mauvais découpage entre les phases de recouvrement).

La MNC recommande que la CNAF ait une stratégie formellement établie avec

- des objectifs en termes de taux de recouvrement,
- un cadre défini de phase amiable et de phase contentieuse, avec un calendrier précis

***Proposition**

Pour améliorer les procédures de recouvrement des CAF, il est nécessaire que la stratégie de recouvrement soit plus clairement établie avec un calendrier précis de phase amiable et de phase contentieuse.

*

* *

²⁹⁵ Zelioli et Goupil (2013), Audit et enquête sur le recouvrement des pensions alimentaires et l'allocation de soutien familial- Synthèse nationale.

Quatre conclusions au terme de cette analyse

- 1) Il faut étudier de manière urgente des éléments fondamentaux dont la connaissance est plus que parcellaire : le taux de non-paiement des pensions alimentaires, le comportement des créancières et le taux de réussite des procédures de recouvrement.
- 2) On a des indices sérieux montrant que le non- paiement est important. Mais il pourrait être nettement inférieur à certaines estimations (où on évoque un non-paiement annuel de 2Md€ au seul titre des enfants mineurs)
- 3) On peut penser que nombre de créanciers n'engagent pas les procédures qui leur sont offertes sans qu'on sache les raisons de cette abstention
- 4) Faute de données incontestables et récentes, il est difficile d'apprécier si la situation actuelle reste dans le domaine de l'acceptable ou s'il faut réfléchir à un changement, radical le cas échéant, pour réduire le non-paiement.

3. Les actions en vue de la fixation de la pension alimentaire et du règlement des PA non versées

a) Les aides à l'établissement des créances

Le nombre de parents qui ne disposent pas d'un titre de pension est élevé.

- Il y a tout d'abord les enfants non reconnus ; 382 000 enfants de moins de 20 ans vivent dans une famille monoparentale qui perçoit l'ASF (on ne connaît pas ceux qui vivent dans une famille recomposée). On ne sait pas si les parents sont sensibilisés sur l'intérêt pour eux et leurs enfants de les faire reconnaître. Ce pourrait être une fonction des CAF lors de l'ouverture de l'ASF. Une fois la reconnaissance acquise, l'allocataire devrait faire fixer une CEEE.

En Suède, la poursuite du paiement de la prestation compensatoire (assimilable à l'ASF) suppose que l'allocataire participe « sérieusement » au processus de reconnaissance de ses enfants (mais nous ne disposons pas d'un bilan de cette action).

- Il y a ensuite des allocataires dont l'enfant a été reconnu mais qui ne disposent pas d'un titre exécutoire. Leur effectif précis est inconnu (ils sont actuellement intégrés dans la rubrique « parent hors d'état ou pas de pension fixée » qui regroupe 38% des enfants des allocataires de l'ASF). Si le parent débiteur n'est pas « hors d'état », là encore la CAF doit amener l'allocataire à obtenir un titre exécutoire. Elle verse pendant quatre mois l'ASF non recouvrable puis le droit à l'ASF ne se poursuit au-delà de la quatrième mensualité que si l'allocataire apporte la preuve de l'engagement de démarches en fixation de contribution à l'entretien de l'enfant²⁹⁶.

Parmi les cohortes d'entrants en ASF en octobre 2011 pour des enfants dont la filiation est établie, 48% n'avait pas de titre exécutoire et était en attente de fixation de pension alimentaire à la CAF de Paris et 67% à la CAF de Nice.

²⁹⁶ « La poursuite de l'engagement des démarches est contrôlée à échéances trimestrielles, qu'il s'agisse d'une procédure judiciaire ou d'un processus de médiation familiale. Toutefois, le premier contrôle de la poursuite des démarches engagées en justice peut être exercé dans un délai plus long, sans pouvoir excéder 6 mois, pour tenir compte de l'activité judiciaire. » (2012, Suivi Législatif ASF de la CNAF).

Sur la période d'observation, soit un peu plus de deux ans, 66% de ces bénéficiaires en attente de fixation de pension alimentaire ont abandonné la procédure à la Caf de Paris et 76% à la CAF de Nice. Plus précisément, 58% ont abandonnés dès la fin des quatre mois à la CAF de Paris et 61% à la CAF de Nice.

Ainsi malgré les dispositions favorisant le processus de médiation familiale et l'offre de services des CAF dans le cadre des séparations (*infra Partie II, B et C*), ils semblent que beaucoup allocataires n'engagent pas de procédure pour obtenir une créance alimentaire pour leurs enfants.

b) Les procédures de recouvrement peuvent être analysées autour de sept éléments

Les créanciers impayés peuvent mettre en œuvre cinq procédures :

- le paiement direct
- la saisie sur rémunération du travail
- la procédure de saisie vente
- le recouvrement par le trésor public
- l'action par la CAF

b1) La qualification de la défaillance requise pour engager des procédures de recouvrement

A quelles conditions la défaillance permet-elle d'entamer une procédure ? Il s'agit de déterminer le nombre requis d'échéances avec défaillance et leurs caractéristiques : échéances continues ou discontinues (et dans ce cas sur quelle période ?) ; défaillance totale ou partielle

On a par exemple :

- une seule échéance impayée pour le paiement direct
- le non-paiement (total ou partiel) pendant deux échéances consécutives dans le cas d'un recours à la CAF

Au-delà de cette analyse juridique, la question centrale est de connaître à quel moment réel la créancière engage une procédure d'une part, quels sont l'ancienneté et le montant de la dette (rapportée au revenu de la créancière) d'autre part.

Comme nous l'avons noté précédemment (c2), pour les cohortes d'entrants en ASF recouvrable au mois d'octobre 2011, le nombre de mois d'arriérés au moment de la demande d'ASF est en moyenne de 7 mois à la CAF de Nice et de 17 mois à la CAF de Paris.

b2) Les conditions pour engager une action

La demande d'ASF en présence d'un titre exécutoire permet à l'organisme payeur d'être subrogé dans les droits et actions de l'allocataire créancier à concurrence du montant de la pension alimentaire et dans la limite de l'ASF. Cette subrogation emporte mandat pour le recouvrement du surplus de pension alimentaire.

- Il faut disposer d'une décision de justice exécutoire ou devenue exécutoire ayant fixé une contribution à l'entretien de l'enfant (y compris convention homologuée suite à une médiation familiale). Pour devenir exécutoire le jugement doit être signifié par huissier²⁹⁷. Cette signification du jugement a trois objectifs :

- * Elle a pour objet de porter le jugement rendu à la connaissance des intéressés (art 651 al 1 du Code de procédure civil Cpc)

- * Elle fait courir les délais des voies de recours (art 528 al 1 du Cpc)

- * Elle constitue une condition préalable à l'exécution forcée des jugements (art. 502 et 503 du Cpc) sauf dans le cas de l'exécution volontaire par la partie condamnée (art.503 AL 1).

Selon la CAF de Paris et de Nice, il est relativement rare que les allocataires disposent directement d'un titre exécutoire. Au mieux les allocataires ont un jugement mais celui-ci n'est généralement pas notifié. L'obtention du titre exécutoire susceptible de faire l'objet d'une exécution forcée rallonge donc les procédures avant de commencer le recouvrement de pensions alimentaires et par voie de conséquences augmente l'arriéré des débiteurs.

- Le créancier doit communiquer à l'intervenant saisi les coordonnées du débiteur et l'adresse de son employeur (mais en cas de méconnaissance, l'intervenant – huissier, CAF, TPG - peut la demander à administration fiscale, aux caisses de sécurité sociale, au service des personnes disparues,...)

Certaines conditions supplémentaires dans certains recours

- il faut avoir tenté sans succès une des procédures décrites ci-dessus pour un recours au Trésor public ou pour le recours à la CAF lorsque le créancier vit en couple.

- Pour les allocataires ne disposant pas de titre exécutoire, l'allocataire dispose d'un délai de quatre mois pour engager des démarches et la CAF verse alors l'ASF sous forme d'avance. Si l'allocataire, au terme de ce délai, n'a pas engagé d'action pour faire fixer la pension alimentaire, la caisse met fin au versement de l'ASF (sans récupération des sommes avancées). On ne dispose pas (sauf pour la gestion du RSA) d'analyse précise sur le choix fait finalement par l'allocataire. On peut juste remarquer que 66% des bénéficiaires de la cohorte d'entrants en ASF en octobre 2011 en attente de fixation de pension alimentaire ont abandonné la procédure à la Caf de Paris et 76% à la CAF de Nice. Plus précisément, 58% ont abandonnés dès la fin des quatre mois à la CAF de Paris et 61% à la CAF de Nice.

²⁹⁷ Toutefois lorsque le Juge aux affaires familiales est saisi par requête, il peut décider que la décision sera notifiée aux parties par lettre recommandée avec demande d'avis de réception (art.1142 du Cpc). En tout état de cause, si les accusés de réception de la notification effectuée par le greffe reviennent "NPAI" ou non signé par le débiteur, il revient au créancier de l'obligation, sur invitation du greffe, de procéder par voie de signification.

b3) Le champ du recouvrement

Le recouvrement peut porter sur

- les arriérés dans la limite de six mois et les mensualités à venir pour le paiement direct
- les arriérés du mois en cours et des six derniers mois pour la saisie sur salaire
- les arriérés sur deux ans et les échéances à venir pour la CAF

b4) Les tiers redevables du versement

- dans la procédure de paiement direct, tout tiers débiteur du débiteur d'aliments (l'employeur n'est le seul redevable que pour la saisie des rémunérations)
- les dépositaires de fonds
- les CAF sur certaines prestations versées. Il conviendra d'étudier avec la CNAF la mise en œuvre de cette possibilité.

b5) Les procédures

- le créancier saisit

* l'huissier pour le paiement direct à qui il fournit une photocopie du jugement relatif à la pension alimentaire, un décompte des sommes dues, tous renseignements concernant le débiteur (identité, domicile, adresse de l'employeur, immatriculation à la sécurité sociale).

Certains organismes sont par ailleurs tenus de communiquer à l'huissier l'adresse du débiteur ou de son employeur (administration fiscale, sécurité sociale, service des recherches dans l'intérêt des familles, fichier national des chèques irréguliers, fichiers des cartes grises des préfectures)

L'huissier adresse la demande au tiers débiteur qui doit lui en accuser réception en lui précisant s'il est en mesure d'y donner suite²⁹⁸.

Il adresse simultanément au débiteur copie de la procédure engagée

* le tribunal d'instance en cas de saisie sur rémunération ; dans ce cas c'est le greffier qui notifie l'acte de saisie à l'employeur (R. 3252-23 du code du travail)

* le procureur de la République du TGI du domicile du demandeur pour les procédures de recouvrement par le trésor public

* la CAF ; le créancier donne mandat à la CAF pour engager toute action nécessaire

- le débiteur peut contester la procédure de paiement direct devant le juge de l'exécution auprès du TGI et idem pour le recouvrement par le trésor public

²⁹⁸ Le tiers débiteur qui ne verse pas la pension alimentaire due sera puni d'une amende de 1 500€ qui pourra être doublée en cas de récidive.

b6) Statut des frais de recouvrement

- dans le cas de paiement direct : les frais sont à la charge du débiteur ; aucune avance ne peut être demandée au créancier

- la procédure CAF est gratuite ; la CAF récupère ses frais de gestion sur le débiteur : 7,5% de la créance pour la caisse plus les frais d'huissier ou 10% pour la caisse en cas de gestion directe

4. Les voies de progrès du taux de paiement

Deux approches sont envisageables : améliorer le système actuel du paiement direct ; faire gérer les pensions alimentaires par un tiers (le débiteur les verse au tiers – agence *ad hoc* ou CAF – qui les attribue au créancier et mène des actions de recouvrement sur les débiteurs défaillants).

a) Les termes du débat

Notre système est calé sur le paiement direct entre les parents.

a1) La CEEE est une créance privée qui met face à face un créancier et un débiteur, personnes privées.

Mais ce n'est pas une créance « banale ». Son importance pour le niveau de vie des enfants des créanciers se traduit par

- le caractère privilégié de la créance vis-à-vis d'autres dettes du débiteur (fiscale notamment)

- l'appui apporté au créancier en cas d'incident de paiement

* on dote les huissiers de procédures « énergiques »

* on met dans le jeu les CAF et les services du Trésor

- le non-paiement de la CEEE est pénalement punissable

- on compense le non-paiement à la marge par le système d'avances (renvoi à l'analyse dans la partie « après la rupture »).

Dans un tel système, on s'en remet au créancier pour engager les actions de recouvrement et l'intervenant – huissier, CAF services du Trésor – doit rechercher, trouver et contraindre le débiteur défaillant.

a2) Le choix de 1984

Bien que des travaux (notamment le rapport de Colette Mème) aient pointé l'importance du non-paiement et qu'on ait évoqué des schémas de gestion par l'intermédiaire d'une administration, le choix du paiement direct a été confirmé par la loi du 22 décembre 1984.

Les arguments retenus à l'époque.

a21) Des arguments « sociétaux »

- la contribution du parent n'est pas un impôt donné à une administration abstraite ; c'est l'apport qui matérialise sur le plan financier son souci de bien élever son enfant. On doit rester dans la sphère privée et n'intervenir qu'en cas de défaillance.

- il y a un équilibre, plus ou moins conflictuel, entre le droit de visite et d'hébergement d'une part et la pension alimentaire. Comme indiqué dans l'exposé des motifs de la proposition de loi Voynet « il n'est pas rare de rencontrer des parents englués dans un cercle vicieux : le parent qui exerce la garde des enfants refusant de les présenter au parent débiteur que ce refus conforte dans sa décision de ne pas payer, ou le parent qui refuse de payer la pension alimentaire au motif des obstructions qui sont mises à l'exercice de son droit de visite et de recevoir son enfant ». Passer à un système avec un intermédiaire, ce serait rompre ce jeu de pressions et de négociations en ôtant au débiteur son « arme » dans le combat. Ce serait un « désarmement unilatéral ».

a22) Des arguments de gestion

- On avait une vive réticence à créer une administration publique dont le coût ne serait pas négligeable et sans garantie d'un fonctionnement cohérent.

- On pensait que le système de paiement direct serait efficace parce que nombre de créanciers impayés auraient recours aux procédures offertes qu'on estimait raisonnablement accessibles d'une part, parce que les tiers intervenants (huissiers, CAF, services du Trésor public) auraient un taux de recouvrement élevé.

Rappel de la « population recourante » dans l'enquête de 1985

58% des créancières dont la pension était restée impayée au cours des six derniers mois ont déjà engagé une procédure légale pour récupérer les sommes dues, cette action ayant pu être engagée récemment ou dans un passé plus éloigné, être en cours ou avoir été menée à son terme.

Pour 100 victimes d'impayés, 28% avaient l'intention de recourir aux CAF « sans réticences » ; 34% envisageaient un recours « avec réticences » et 38% n'envisageaient pas de recours.

a3) Le débat sur l'efficacité de notre système de paiement direct entre les parents et sur l'opportunité de basculer sur une gestion avec un intermédiaire n'a pas été très soutenu.

Il est vrai qu'il est difficile de le mener faute d'un bilan solide du système actuel.

Quelques propositions de loi (souvent succinctes et avec des exposés des motifs incertains) ont évoqué le sujet ; mais sans qu'elles aient donné lieu à un débat.

Citons notamment

- la proposition de Mme Voynet et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés (24 mars 2011). Elle prévoit que l'article L 581-1 soit complété par un second alinéa ainsi rédigé : « dans les conditions prévues par l'article 373-2-6 du code civil, les CAF perçoivent

et à défaut recouvrent les créances dues au titre de l'entretien d'enfants pour en reverser le produit aux parents créanciers ».

- la proposition de Mme Garriaud Maylam, sénatrice (4 juillet 2011)

- la proposition de MM Jego, Borloo et autres (13 mars 2013) : « Il est institué une autorité administrative indépendante, l'agence nationale chargée du recouvrement des créances alimentaires. La pension alimentaire due en application des articles 373-2-2 et 373-2-5 du code civil est versée directement au parent créancier par l'agence à charge pour le parent débiteur de la reverser ».

- la proposition de M Lefebvre (21 novembre 2013) qui prévoit une autorité administrative indépendante, l'Agence nationale chargée du recouvrement des créances alimentaires (ANCRCA) en France et à l'étranger.

Lors de la dernière campagne présidentielle, M. Sarkozy avait évoqué l'hypothèse de création d'une agence.

b) Si l'on reste dans le système de paiement direct, comment l'améliorer ?

b1) Consolider le recours aux procédures de recouvrement

b11) Il faut éviter que les démarches soient vécues de façon négative par les créanciers.

On nous a signalé à ce titre qu'on devrait substantiellement améliorer l'accueil dans les CAF.

Le public assimile trop la CAF au « monde des pauvres » d'une part, au « monde des familles monoparentales » d'autre part. La contiguïté entre la gestion du recouvrement des CEEE et celle de l'ASF renforcerait cette situation de « non appropriation » des droits.

On ne peut, à cet égard, qu'être frappé par la rareté extrême des créanciers en couple qui saisissent les CAF alors que la possibilité de ce recours était un point fort de la loi de 1985. Il est vrai que le recours aux CAF n'est possible que si le créancier a déjà engagé des démarches aux fins de recouvrement et ne peut intervenir qu'après leur échec.

Cette règle avait été adoptée en 1985 parce qu'on estimait que les créanciers « iraient » spontanément chez les huissiers et qu'on voulait ne pas surcharger les CAF.

***Proposition**

Il conviendrait d'évaluer la pertinence du recours préalable à l'huissier avant l'accès à l'aide de la Caf pour le recouvrement de la CEEE introduite pour les personnes remises en couple. Si nécessaire cette condition pourrait être supprimée en permettant aux créanciers qui vivent en couple d'avoir un recours direct aux CAF.

b12) Il faut comprendre comment les créanciers « jugent » le recours aux huissiers pour développer une information pertinente sur ce recours.

Au total il faut ancrer l'idée que les créanciers, tous les créanciers, sont pleinement légitimes à entamer les procédures de recouvrement. Libre à eux de ne pas le faire. Encore faut-il que ce soit un jugement éclairé.

Il faut en ce sens

- Mieux informer les créanciers sur les procédures de recouvrement (et notamment leur gratuité) et de révisions des CEEE.
- Offrir un service personnalisé aux parents. Cela pourrait passer par le développement quantitatif et qualitatif des actions des CAF

b2) Donner aux huissiers et aux CAF les moyens de la mission qu'on leur confie.

b21) Les huissiers de justice

Ce sont les intervenants auxquels les créanciers semblent s'adresser le plus souvent. Il faut améliorer l'efficacité de leur action en étudiant avec leur Chambre nationale les moyens à mettre en œuvre dans ce but, en vérifiant notamment :

- si l'on peut améliorer l'accès des huissiers à des données nécessaires à la réussite des procédures qu'ils engagent ;
- s'il faut les doter de procédures plus « énergiques » ;
- s'il faut modifier leur rémunération pour qu'ils mènent au mieux les procédures dont ils sont saisis.

*** Proposition**

Etudier les conditions d'une meilleure intervention des huissiers.

Le Secrétariat général du HCF a interrogé la Chambre nationale sur ces points.

b22) Les CAF

Comme on l'a vu, améliorer le taux de recouvrement dégage des économies de prestations pour la branche. Elles justifient qu'on renforce les moyens qu'elles mettent en œuvre pour l'ensemble des missions qui leur sont (ou seraient) confiées.

b3) Vérifier si les procédures de gestion des CAF sont pertinentes.

On peut s'interroger notamment sur l'opportunité de prévoir une phase de tentative de règlement amiable qui peut avoir pour inconvénient d'allonger la durée de constitution d'arriérés.

b4) Revoir les procédures des notifications de jugement pour commencer plus rapidement les procédures de recouvrement et par voie de conséquences de diminuer les arriérés de pensions alimentaires (comme indiqué ci-dessus).

c) Arguments pour envisager ou refuser le basculement vers un système avec un intermédiaire

c1) Que peut-on attendre d'un système intermédié selon ses promoteurs ?

- un meilleur taux de paiement

Comme l'action de recouvrement est entreprise sans avoir à requérir l'accord du créancier, on « court-circuite » ses éventuelles réticences et on agit dès le constat du non-paiement. L'intervention rapide empêche la constitution d'arriérés importants dont on sait qu'ils sont toujours difficiles à récupérer.

- une diminution des conflits familiaux

- une diminution des procédures engagées (auprès des tribunaux par exemple)

- des « plus-values » en termes de services aux usagers. Au demeurant, dès lors qu'elle serait créée, ou pourrait confier à l'agence d'intermédiation des missions autres que la gestion des CEEE (voir ci-dessous au)

c2) Les objections au système de paiement intermédié

- l'immixtion dans les rapports privés et le risque de donner aux créanciers une position dominante (qui lui permettrait de s'affranchir des obligations de droit de visite sans craindre de perdre le bénéfice de la CEEE)

- la conviction qu'il n'y a pas à « contourner » les réticences des créanciers impayés.

- la crainte que le dispositif s'enraye s'il n'est pas maîtrisé (risque non nul quand on analyse l'échec du système d'origine au Royaume Uni).

- l'alourdissement des coûts de gestion des CAF si on leur confie la mission ou d'une Agence ad hoc si l'efficacité n'est pas au rendez-vous.

c3) Quel serait le bilan financier d'un système intermédié pour les comptes publics

c31) En dépenses

- Les coûts de gestion.

Références à l'étranger

- au Royaume-Uni ; coût très élevé dans le système initial (450M£ pour 1,2M de dossiers gérés et il est vrai des missions plus larges que la simple gestion du paiement des pensions) ; ce coût devrait baisser avec la simplification du système et la montée en charge des informations collectées de façon automatique auprès des services fiscaux

- au Québec : le coût est de 300\$ canadiens (soit 200€)

- en Suède, le cout pour la caisse de sécurité sociale, payeur de la prestation compensatoire, serait faible. Mais il faudrait y rajouter les dépenses (non connues) de l'agence de recouvrement

- de légères pertes de recettes d'IR. Un taux de paiement plus élevé conduit à des moins-values d'IR (accroissement des déductions) pour les débiteurs et à des plus-values d'IR

(augmentation de l'assiette taxable) pour les créanciers. Le solde dépend de la différence de taux marginal moyen des deux populations.

c32) Des économies sur les dépenses de la branche famille

- une baisse des dépenses d'ASF

Dans le système actuel, on ouvre une ASF aux créanciers impayés et on se retourne sur les débiteurs défaillants avec des procédures longues et souvent infructueuses. Si l'agence fonctionne bien, on peut obtenir un meilleur taux de récupération.

- des dépenses d'aide au logement

* en régime de croisière. Comme la CEEE est dans la base ressources, toute amélioration de son paiement se traduit pour les allocataires éligibles aux aides au logement – et ils sont nombreux compte tenu de la fréquente modestie des créanciers d'aliments – par une baisse sensible de l'aide au logement (de l'ordre de 30€/mois pour une augmentation de la base ressources de 1 000€/an)

* dans la phase immédiatement postérieure à la rupture.

Lors de la neutralisation des revenus du conjoint/compagnon, on calcule l'aide au logement sur les seuls revenus du créancier d'aliment sans tenir compte de la CEEE. C'est seulement en N+2 que les pensions alimentaires perçues rentrent dans la base ressources. On pourrait revenir sur cette règle

d) Problèmes principaux de mise en œuvre d'un système intermédié

d1) Le champ de la population éligible

- l'ensemble des créanciers d'aliments (pour toutes les CEEE fixées dans les divorces et les séparations soumises au JAF)

- les seuls créanciers qui le demandent sans que le débiteur puisse s'y opposer (c'est le choix de la proposition de loi Voynet précitée)

- l'ensemble des créanciers sauf ceux qui sont d'accord avec le débiteur pour procéder par paiement direct.

Le régime de garantie financière au Québec

Le paiement par l'intermédiaire de Revenu Québec est la règle.

Mais si le créancier, sous le contrôle du juge, en est d'accord, on peut procéder par paiement direct (c'est le système des « exemptions » qui existe au Québec), régime « sous surveillance »²⁹⁹ et qui est assorti d'une garantie financière.

83% des dossiers passent par Revenu Québec.

²⁹⁹ En cas de défaillance le débiteur « perd » définitivement son droit au paiement direct entre parents.

d2) Les missions de l'agence

A côté de la gestion du paiement, on peut envisager que l'agence ait

- une fonction générale de conseil
- la responsabilité de fixer les pensions alimentaires, problème évoqué au ci-dessus
- la tâche d'actualiser les pensions alimentaires, problème évoqué au ci-dessus.

Au Canada, comme seul le juge peut réviser les pensions alimentaires, il a fallu monter un service (de compétence communale) permettant de les réviser pour un coût modéré (300€ environ) dont les ménages les plus modestes sont exonérés au titre de l'aide juridictionnelle.

d3) Les règles de gestion

Ce qui importe c'est la rapidité et la fiabilité de la gestion.

Selon nos interlocuteurs au RU, il faut que l'agence ait peu d'informations à gérer, collecte le plus possible de données auprès des tiers et n'ait pas trop de ressortissants. L'objectif que s'est assigné le nouveau Child Maintenance Service est de limiter le nombre des dossiers gérés

- * pour des raisons de philosophie (préférer les arrangements privés)
- * pour des raisons de financement (éviter de trop lourds frais de gestion)
- * pour des raisons de gestion (trop de ressortissants conduit à des lourdeurs inutiles)

D'où la mise en œuvre de deux incitations à « privilégier » l'entente directe : la mise en place d'un système d'assistance aux ménages pour qu'ils acceptent de gérer eux-mêmes leurs affaires d'une part, la pénalisation financière des ménages qui confient la gestion de leur dossier au Child maintenance services (on demande au débiteur des frais de gestion de 20% et le créancier ne perçoit que 96% de la pension).

Il faut ensuite intervenir rapidement (engager les actions dès le constat de non-paiement) et résolue (ne pas mettre en œuvre trop d'efforts de conciliation). Il faut habituer le débiteur à l'idée que sa défaillance ne sera pas admise et ainsi développer « une culture du paiement ».

****Proposition***

Il apparaît prématuré de trancher le débat du maintien du paiement direct entre les parents ou du passage vers un paiement des CEEE par l'intermédiaire d'une agence, tant qu'on n'en connaît pas les termes.

e) Les mécanismes d'avances en cas de défaillance des débiteurs

En cas de défaillance (lorsque le créancier a un titre exécutoire), de nombreux états mettent en œuvre un système d'avances. Ils retiennent des options différentes en termes de statut familial (l'avance est parfois limitée aux parents isolés), de revenus du créancier, de durée de défaillance avant l'octroi de l'avance, de durée de versement, de montant enfin.

En France, en cas de défaillance du débiteur, la CAF attribue une avance sur pension alimentaire et se retourne sur le débiteur.

e1) Conditions d'éligibilité

- disposer d'un titre exécutoire.

On nous a signalé la situation – fréquente – où les jugements ne sont pas signifiés aux intéressés ou le sont avec de longs délais.

- vivre seul

C'est une règle retenue dès l'origine (sur la présomption que ces créanciers étaient plus souvent en situation financière fragile que ceux vivant en couple)

On devrait réfléchir à l'option d'ouvrir d'avance pour les créanciers en couple (un sixième des créanciers payés d'après la DGFIP) quitte à envisager une condition de ressources.

- ne pas avoir perçu la CEEE due depuis deux échéances consécutives (que la défaillance soit totale ou partielle). Dans le projet de loi sur l'égalité entre hommes et femmes en cours d'examen, il est envisagé de ramener cette exigence à une échéance. On ne connaît pas la portée de cette réforme faute de renseignements sur le calendrier effectif des démarches des créanciers auprès des CAF.

- donner mandat à la CAF de mener les procédures de recouvrement.

e2) Nature de l'aide

- Pour les parents isolés : l'octroi de l'ASF

Dans la situation actuelle, on attribue l'ASF en cas de non-paiement total, même pour une CEEE de montant inférieur à l'ASF. C'est une option atypique par rapport aux pays étrangers qui limitent l'avance au montant de la PA. Et en cas de non-paiement partiel on verse depuis 2011 une ASF différentielle

Ce dispositif pose deux problèmes.

* Le premier porte sur l'incohérence du dispositif actuel. Dans les deux cas précités, le créancier victime d'incident de paiement est « mieux traité » que le créancier qui perçoit normalement la CEEE lorsque celle-ci est inférieure à l'ASF.

Cette situation explique le projet du Gouvernement de verser une ASF différentielle pour les créanciers percevant normalement la CEEE qui leur est due et qui est inférieure à l'ASF. On examine ce problème au ci-dessous au III.B.4. « *Vers un complément garanti des CEEE de faible montant* ».

* Le deuxième problème concerne le montant de l'avance : faut-il porter l'avance au montant de la CEEE lorsqu'elle est supérieure à l'ASF ?

On en comprend l'intention : s'agissant d'une avance que la CAF doit recouvrer, il peut sembler logique de le mettre en œuvre à hauteur de la créance.

Nous connaissons avec le système SARVI un dispositif qui fait, dans certains cas, l'avance intégrale des créances pénales

Le système SARVI (service d'aide au recouvrement des victimes)

Il vient en aide aux personnes qui ont subi de légers préjudices corporels ou de petits dommages aux biens. Le service paie intégralement les créances de moins de 1 000€ (qui représentent 68% des dossiers). Pour les sommes supérieures, le SARVI procède à une avance de fonds de 30% (avec un plancher de 1 000€). Le débiteur doit payer l'intégralité de sa dette majorée de 30%. Le SARVI passe par les huissiers. Mais le SARVI ne verse au créancier que ce qu'il perçoit.

En 2012, le SARVI a été saisi par 50 000 victimes. Il a versé 26M€ d'avances et n'a récupéré qu'un tiers des sommes avancées.

Déverrouiller le système d'avances poserait un problème important. Plus de 80% des CEEE sont supérieures à l'ASF (et ce pourcentage va croître avec l'augmentation de cette prestation). Le « risque financier » serait donc élevé – sans être majeur – si le taux de non-paiement est fort³⁰⁰.

Il serait aventureux de retenir cette option (qu'aucun pays connu du secrétariat du HCF n'a retenue) tant qu'on n'a pas une meilleure connaissance du non-paiement et qu'on n'a pas vérifié qu'on obtient sur la population nouvellement éligible un taux de recouvrement élevé.

- Pour les créanciers en couple, il n'y a pas d'avance monétaire et l'intervention de la CAF se limite à la prestation de service de recouvrement (régime marginal).

On pourrait remettre en cause cette restriction.

* Proposition

Etudier l'opportunité d'étendre à terme l'avance du montant de l'ASF au créancier d'une CEEE dont le débiteur est défaillant et qui vit en couple, éventuellement avec une condition de ressources.

Les mécanismes d'avance dans les autres pays

Dans les pays qui passent par un système de paiement intermédié

La nécessité d'un système d'avances est moindre. Ainsi il n'y a pas de systèmes d'avance au Royaume-Uni et au Québec le système d'avances est limité, centré sur la mise en place initiale des rapports triangulaires entre les créanciers, les débiteurs et Revenu Québec (ce qui explique qu'elle soit limitée à 1500€ canadiens soit 1000€).

Dans les pays organisés sur le principe de paiement direct

Les systèmes d'avances sont plus fréquents. Mais leur portée est limitée (en termes de statut familial ; de durée de service ; de montant ; de ressources du créancier).

En Allemagne, en cas de non-paiement de la pension, le créancier peut demander une avance sur pension alimentaire pour les enfants de moins de 12 ans. Le débiteur n'est pas poursuivi s'il n'est pas solvable. Cette prestation est ouverte aux parents isolés ; elle tombe si on se (re)marie mais pas si on se remet en couple sans être marié. L'avance est plafonnée à 202€ par enfant. Elle est limitée à six ans.

En Espagne, l'avance est accordée sous condition de ressources ; elle est limitée à 90€/enfant et plafonnée au montant de la pension alimentaire si celle-ci est inférieure à 90€. Elle est accordée pour 18 mois au maximum.

En Belgique, le SECAL (service des créances alimentaires) peut octroyer des avances sur les pensions alimentaires si le créancier a subi un non-paiement pour deux échéances (totales ou partielles, consécutives ou non). Elles sont accordées sous condition de ressources (1 344E nets par mois majorées de 64€ par enfant à charge). Le montant maximum est fixé à 175€/mois et enfant (mais on la plafonne au montant de la PA). Les avances sont accordées pour une durée limitée.

³⁰⁰ Avec un taux de non-paiement de 20% et un taux de défaillance égal quel que soit le montant de la pension, le risque est de 300M€ (1 200€/enfant et 250 000 enfants créanciers)

III. LA RUPTURE OU LE DECES SOUMET LES MENAGES A DE FORTES PRESSIONS ECONOMIQUES UNE FOIS PASSE L'EPISODE DE RUPTURE OU DE DECES

A. CONSTATS

1. En cas de rupture, c'est l'ensemble du ménage initial qui s'appauvrit.

Compte tenu de l'existence de « déséconomies » d'échelle lorsqu'on ne vit plus en couple (il faut en effet multiplier certaines dépenses par deux, à commencer par le logement) et de l'apparition de dépenses supplémentaires liées à la double résidence de l'enfant, la séparation a généralement pour conséquence une baisse de niveau de vie d'au moins un des deux parents, le plus souvent des deux.

La mère, généralement créancière, perçoit certes une CEEE pour ses enfants – et éventuellement une prestation compensatoire – mais son revenu professionnel est souvent faible (voire nul au moment de la rupture) et les pensions alimentaires mal payées. Le père, le plus souvent actif, supporte au-delà des pensions alimentaires les charges – notamment de logement – liées à l'accueil de ses enfants.

"Alors que la spécialisation des rôles des hommes et femmes tend à s'approfondir dans la conjugalité et la parentalité, le divorce ou la séparation agit comme un brusque révélateur des "coûts cachés" supportés par chacun : à l'infériorité économique et professionnelle des mères correspond une certaine vulnérabilité de la relation père-enfant"³⁰¹. Au moment du passage devant le juge, le revenu moyen mensuel des pères est de 1 809€ dans les divorces et de 1 454€ dans les autres séparations et celui des mères respectivement de 1 163€ et 1 155€³⁰².

« Unions et désunions ont (...) un impact déterminant sur les variations de niveau de vie. Cet impact est asymétrique selon le genre. Parmi les personnes ayant été touchées par une désunion entre 2003 et 2005³⁰³, la baisse médiane de niveau de vie³⁰⁴ atteint 31% lorsque c'est une femme qui se retrouve seule à la tête du ménage mais seulement 6% lorsque c'est un homme »³⁰⁵. Cette étude de l'INSEE montre ainsi que les changements démographiques (union, désunion, naissance ou départ des enfants...) constituent le deuxième facteur explicatif des variations des niveaux de vie, après les mouvements sur le marché du travail.

³⁰¹ Boisson Marine – Wisnia-Weill Vanessa (2012) - "Désunion et paternité" – Conseil d'analyse stratégique - *Note d'analyse* N°294 – octobre 2012.

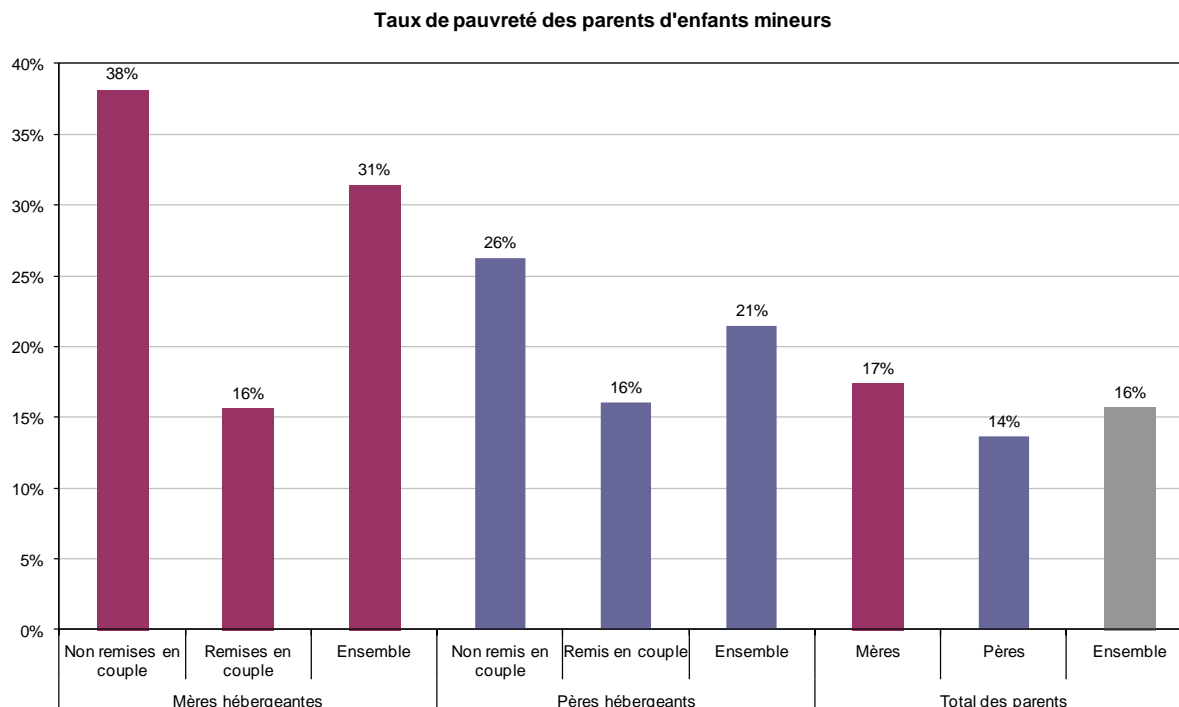
³⁰² Laure Chaussebourg, Dominique Baux (2007), « L'exercice de l'autorité parentale après le divorce ou la séparation de parents non mariés », Ministère de la Justice, octobre 2007. Le fait que les écarts de revenus entre ex-conjoints soient plus importants en cas de divorce qu'en cas des autres types de séparation peut s'expliquer par l'âge plus jeune lors des séparations et probablement aussi du fait de caractéristiques différentes des mariés par rapport aux autres personnes en couples.

³⁰³ C'est-à-dire les adultes concernés mais aussi les enfants vivant avec ces adultes en 2003.

³⁰⁴ Après transferts.

³⁰⁵ Jauneau Yves et Raynaud Emilie (2009), « Des disparités importantes de niveau de vie », *Les revenus et le patrimoine des ménages*, Insee, édition 2009.

Une exploitation de l'enquête revenus fiscaux et sociaux 2011 par l'INSEE fait apparaître un taux de pauvreté de 38% pour les mères « hébergeantes »³⁰⁶ et 26% pour les pères « hébergeants » lorsqu'ils vivent seuls ; ce taux de pauvreté se réduit fortement avec la remise en couple : il est alors de 16% pour ces parents « hébergeants ».



Calculs de l'Insee à partir de l'Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux 2011

2. En cas de décès, le survivant – le plus souvent une femme – doit faire face à ses dépenses et celles de ses enfants à charge avec un revenu professionnel parfois modeste.

3. La remise en couple qui améliore le plus souvent le niveau de vie n'intervient pas au même horizon selon le sexe et l'origine de l'isolement

La remise en couple, qui permet souvent un rebond du niveau de vie, est devenue de plus en plus courante au fil des générations³⁰⁷. Cependant, la probabilité de nouer une nouvelle union après une rupture est très variable selon l'âge, le sexe, les circonstances et l'ancienneté de la première rupture et le niveau social³⁰⁸. Elle est plus forte pour les hommes que pour les femmes, et après une séparation ou un divorce que pour les veuves et veufs. Elle augmente avec le niveau social pour les hommes et diminue avec l'âge surtout pour les femmes. La présence d'enfants de moins de dix ans au moment de la rupture réduit la fréquence des nouvelles mises en couple pour les femmes mais ne joue guère pour les hommes, les pères de

³⁰⁶ définis comme les parents d'un enfant mineurs qui vivent avec celui-ci sans l'autre parent, ce dernier n'étant pas décédé. Les « parents hébergeants » ne recouvrent pas tout à fait les parents auxquels on a attribué la résidence habituelle (ou principale) des enfants.

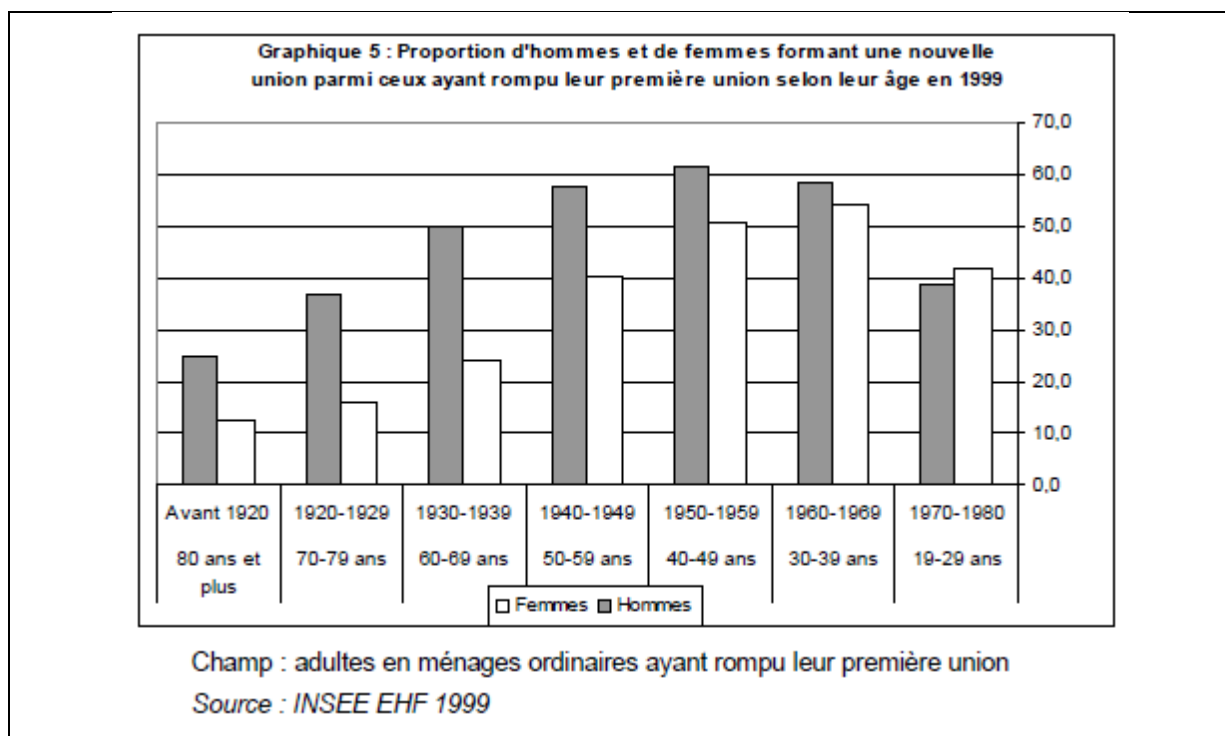
³⁰⁷ Corinne Barre, Mélanie Vanderschelden (2004), « L'enquête "Etude de l'histoire familiale" de 1999 », *Insee Résultats Société*, n°33, août 2004.

³⁰⁸ Francine Cassan, Mgali Mazuy, François Clanché (2001), « Refaire sa vie de couple est plus fréquent pour les hommes », *Insee Première*, n°797, juillet 2001.

deux enfants ou plus ayant même davantage de chances de refaire leur vie. Cela contribue à expliquer la faible place des hommes dans l'ensemble des foyers monoparentaux.

D'après l'enquête « Etude de l'histoire familiale » de 1999, environ la moitié des hommes et un tiers des femmes qui ont rompu leur première union se sont remis en couple par la suite³⁰⁹.

Dans environ 29 % des cas, les hommes et les femmes refont leur vie très rapidement, c'est-à-dire moins d'un an après leur première rupture. Cependant, quatre ans après la rupture, moins de la moitié des pères et seulement 28% des mères ont constitué un nouveau couple -qui sera pérenne ou pas.



Les données d'une enquête plus récente, l'enquête Famille et logements de 2011, confirment des durées d'isolement plus longues pour les familles monoparentales lorsque le fait générateur est un décès par rapport à celles qui sont issues d'une séparation ou d'un divorce (tableau).

Répartition des parents d'une famille monoparentale suite à une séparation ou un décès selon l'ancienneté de la vie sans conjoint.

Ancienneté de la vie sans conjoint	Parent séparé de son dernier conjoint	Parent dont le dernier conjoint est décédé
Un an ou moins	20%	15%
Un à deux ans	14%	13%
Deux à trois ans	11%	12%
Trois à quatre ans	9%	8%
Quatre à cinq ans	7%	7%
Cinq à dix ans	22%	23%
Dix ans ou plus	17%	22%

Champ : familles avec au moins un enfant mineur, France métropolitaine.

Source : Insee, enquête Famille et logements 2011.

³⁰⁹ Corinne Barre, Mélanie Vanderschelden (2004), « L'enquête "Etude de l'histoire familiale" de 1999 », *Insee Résultats Société*, n°33, août 2004.

4. Le rôle des politiques publiques pour soutenir les niveaux de vie post-rupture

Au total, le niveau de vie des familles avec enfants à charge qui ont connu une rupture de leur couple ou le décès de leur conjoint ou compagnon reste modeste. Une partie importante de ces ménages est pauvre (leur revenu par unité de consommation, y compris les prestations sociales, est inférieur à 60% du revenu médian, soit 977€ par mois pour une personne seule et 1270€ pour un adulte avec un enfant de moins de 14 ans en 2011).

Dans ce contexte, les politiques publiques doivent s'assigner trois objectifs

- consolider les revenus d'activité des mères de famille (B) ;
- s'assurer que les créanciers perçoivent les pensions auxquelles ils ont droit (C) ;
- compléter les revenus par des prestations sociales et fiscales (D).

Le taux de pauvreté des parents isolés après transferts sociaux : la position de la France vis à vis d'autres pays européens

1) Les limites de l'analyse

Par convention, on compte l'enfant à charge de moins de 14 ans pour 0,3 unité de consommation (0,5 à partir de 14 ans), soit au même montant que dans les couples avec enfants. Or de nombreux travaux indiquent que ce décompte minimise le coût relatif de l'enfant d'une famille monoparentale. Dans ses analyses propres, la CNAF compte le premier enfant d'une famille monoparentale pour 0,5 unité de consommation.

Dans le recensement des familles pauvres, on ne compte qu'un des parents (celui qui a ses enfants à charge) alors que l'autre parent peut lui aussi être pauvre (son revenu net de la CEEE peut être inférieur au seuil de pauvreté si on considère qu'il est amené à consentir des dépenses pour ses enfants en sus de la CEEE)

2) Les résultats

« Si, parmi les pays européens à niveau de vie comparable, le taux de pauvreté des parents isolés, même après transferts sociaux, demeure élevé, l'impact de ceux-ci est cependant significatif en termes de réduction de la pauvreté.

La France fait à cet égard partie des pays les plus performants ». Un ménage monoparental (quel que soit le fait générateur - désunions, décès ou maternité célibataire) sur deux est pauvre avant transferts, un sur trois après.

Tableau – Le taux de pauvreté des parents isolés avant et après transferts dans plusieurs pays européens

	Taux de pauvreté		Réduction de la pauvreté	
	« Avant transferts* »	« Après transferts »	En points	En %
Allemagne	57,6	43	-14	-25
France	50,0	33	-17	-34
Pays-Bas	63,9	34	-30	-47
Suède	38,7	30	- 9	-23
Royaume-Uni	77,5	36	-41	-53
* Hors revenus de remplacement ; seuil de pauvreté à 60% de la médiane de revenus avant transferts par unité de consommation.				

Source : EU-SILC 2009. Actualisation Eurostat 2010. Rapport Heinrich Juanico n° 4098. Assemblée Nationale décembre 2011.

B. CONSOLIDER LE REVENU PROFESSIONNEL

1. Le taux d'activité

Les ruptures et décès interviennent dans un contexte de forte activité féminine. Certes ils concernent pour partie des mères inactives – ou faiblement actives ; mais il ne faut pas surestimer ce facteur puisque la plupart de ces événements surviennent quand les enfants ont plus de trois ans, âge auquel le taux d'activité des mères rebondit (*tableau ci-dessous*).

Tableau 1 • Taux d'activité des femmes de 25 à 49 ans en 2008, selon le nombre et l'âge des enfants, le niveau de diplôme et le type de ménage En %

Nombre d'enfants de moins de 18 ans Âge du plus jeune des enfants	Ensemble	Pas d'enfant	Un enfant			Deux enfants			Trois enfants et plus		
			Moins de 3 ans	3 à 5 ans	6 à 17 ans	Moins de 3 ans	3 à 5 ans	6 à 17 ans	Moins de 3 ans	3 à 5 ans	6 à 17 ans
Hommes	96	94	98	98	98	97	98	98	96	97	97
Femmes	84	90	83	89	89	64	84	88	43	67	75
Couples	83	89	84	90	88	65	85	88	44	67	76
Familles monoparentales	88	91	72	88	92	53	80	89	34	61	73
Diplômées du supérieur	91	95	89	95	94	79	93	92	67	83	84
Diplômées du secondaire	85	90	81	91	92	58	83	92	39	71	79
Peu diplômées	71	80	62	69	81	38	68	75	20	46	61

Concepts : activité mesurée au sens du BIT en moyenne annuelle, âge atteint au 31 décembre de l'année d'enquête, nombre d'enfants de moins de 18 ans présents au domicile.
Lecture : en 2008, 79 % des femmes âgées de 25 à 49 ans, diplômées du supérieur et vivant avec deux enfants dont le plus jeune a moins de 3 ans sont actives.
Champ : ménages ordinaires non complexe. France métropolitaine.

Extrait de : Claude Minni, Julie Moschion, 2010, « Activité féminine et composition familiale depuis 1975 », Dares Analyses, n°27, mai 2010.

Taux d'activité et d'emploi avant et après la rupture ou le décès

D'après l'étude de Bonnet *et alii* (2010)³¹⁰, un an avant la séparation conjugale, 66% des femmes avaient un emploi long, 9% un emploi court³¹¹, 6% étaient au chômage et 19% étaient inactives. Dans les deux années après la séparation, on observe une chute du taux d'inactivité de 5 points qui n'apparaît pas chez les femmes de profil proche n'ayant pas connu de rupture conjugale³¹². Les femmes inactives se portent donc sur le marché du travail après une rupture conjugale ; elles reprennent massivement un emploi après une rupture conjugale, et une faible part se retrouve au chômage. Le retour à l'emploi est marqué lorsqu'elles ont un enfant de plus de deux ans et si elles avaient déjà travaillé avant la séparation ; il est favorisé par un bon niveau de diplôme.

Ces résultats confirment ceux plus anciens de Villeneuve-Gokalp³¹³ qui montraient sur des données de 1985 « qu'une femme sur cinq était contrainte de chercher un emploi [après la séparation] soit parce qu'elle n'avait pas d'activité professionnelle avant la rupture (12%), soit parce qu'elle a dû (ou voulu) changer d'emploi (8%) ». Une étude de l'INSEE publiée en 1994³¹⁴ faisait aussi apparaître que parmi les 30% des femmes ayant connu une rupture (séparation ou veuvage) qui changent de situation professionnelle, la transition la plus fréquente (43%) est la reprise d'emploi.

Un autre résultat, moins marqué, de l'étude de Bonnet *et alii* : les femmes ayant connu une séparation se maintiennent davantage dans un emploi précaire que les autres, leurs contraintes financières étant probablement plus serrées.

La rupture conjugale ne semble pas affecter le temps de travail des femmes.

Les hommes quant à eux sont presque tous en emploi avant la séparation : 96% (dont 9% en emploi court). Leur situation sur le marché du travail se fragilise dans les années après la rupture, avec une progression du chômage, de l'emploi court et de l'inactivité. Comme pour les femmes, le diplôme joue un rôle protecteur.

Dans ce contexte, on signale trois enjeux importants.

1. Les aides à l'accueil des jeunes enfants³¹⁵

Des dispositions spécifiques concernent l'accès aux établissements d'accueil des jeunes enfants pour les parents, notamment les parents isolés, en insertion professionnelle ou en difficulté sociale.

La loi de décembre 2008 instaurant le RSA instaure une priorité d'accès en établissement d'accueil du jeune enfant pour les enfants de parents en insertion sociale ou professionnelle (et non plus aux seuls bénéficiaires du RMI et de l'API). Une place par tranche de 20 places doit leur être réservée. De même qu'avant 2008, le gestionnaire de l'EAJE peut s'acquitter de cette obligation de manière globale sur l'ensemble des équipements et services dont il assure

³¹⁰ Carole Bonnet, Anne Solaz, Elisabeth Algava, (2010), « Les changements professionnels en France autour de la séparation conjugale », *Population*, 2010/2 Vol.6, p.273-308.

³¹¹ Dans cet article, les périodes d'emploi long correspondent à un emploi de plus de six mois et les périodes de chômage à au moins six mois de chômage ; les autres situations hors inactivité (période de moins de six mois de chômage, emploi de courte durée, alternance d'emploi et de chômage...) sont considérées comme des périodes d'emploi court.

³¹² Un « groupe de contrôle » a été constitué pour permettre d'isoler l'effet propre de la séparation sur la participation au marché du travail.

³¹³ Villeneuve-Gokalp Catherine (1994), « Après la séparation : conséquences de la rupture et avenir conjugal », in Leridon H., Villeneuve-Gokalp C., *Constances et inconstances de la famille*, Ined, Cahier n°134.

³¹⁴ INSEE(1994), *Les familles monoparentales*, Contours et caractères, p.68-69.

³¹⁵ Voir la *Note d'information* du HCF « L'accueil des enfants de parents en difficultés socio-économiques dans les établissements d'accueil des jeunes enfants » (23 janvier 2013).

la gestion, ou en créant, gérant ou finançant un service de garde au domicile parental agréé, ou encore en passant convention à cette fin avec des assistants maternels.

Le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté en 2013 prévoit qu'à terme, la part des enfants sous le seuil de pauvreté dans les établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) devra au moins correspondre à la proportion qu'ils représentent parmi les enfants du même âge sur le territoire concerné, avec dans tous les cas un minimum de 10%. Pour atteindre cet objectif, l'Etat favorisera notamment la généralisation de commissions d'attribution des places en crèches ayant recours à des critères sociaux transparents ».

Dans un contexte de concurrence sur l'accès aux EAJE lié à leur rareté, cet objectif ne crée pas une contrainte trop forte. Le quota de 10% des heures actuellement réalisées dans les EAJE correspond à 85M d'heures. Sous l'hypothèse d'une présence de vingt heures par semaine, on peut accueillir près de 100 000 enfants.

On ne connaît pas le niveau actuel de l'accueil de ces enfants. On sait seulement qu'un nombre élevé d'EAJE accueillent des enfants dont les parents sont chômeurs. On observe que les EAJE disposant de moins de 20 places agréées accueillent moins fréquemment ces publics. Par ailleurs, la difficulté pour un certain nombre d'EAJE est de concilier le respect de normes en termes de quotas à respecter avec un taux d'occupation répondant aux objectifs de gestion des financeurs, de la CNAF en particulier. Cette difficulté est importante pour les établissements de petite taille, les plus grands pouvant le plus souvent avoir recours aux sureffectifs autorisés par la PMI.

****Proposition***

Suivre et mettre en œuvre rapidement l'objectif minimum de 10% d'enfants sous le seuil de pauvreté accueillis en EAJE, ainsi que l'accès prioritaire aux parents isolés, en insertion professionnelle ou en difficulté sociale. Cela nécessite notamment l'adoption d'une définition précise de la qualification de « parents en insertion sociale ou professionnelle ».

2. Les aides pour le retour à l'emploi

a) L'allocation personnalisée de retour à l'emploi (APRE)³¹⁶

Elle est financée par l'Etat et vise à couvrir une partie des frais liés à la reprise d'un emploi (mobilité, permis de conduire, garde d'enfants, etc.). Il s'agit d'une aide personnalisée attribuée au cas par cas.

b) L'aide à la garde d'enfants pour les parents isolés (AGEPI)³¹⁷

Elle est financée et attribuée par Pôle emploi. Elle est destinée à aider les parents isolés en difficulté qui doivent trouver une solution d'accueil ou leur jeune enfant afin de retrouver un emploi. Son montant forfaitaire est de 400€ + 60€ par enfant supplémentaire dans la limite de 520 € par an et par bénéficiaire.

³¹⁶ Duhamel Evelyne et Joyeux Henri (2013) - "Femmes et précarité" – *Les études du conseil économique social et environnemental* – Editions des Journaux Officiels – Février 2013, page 75.

³¹⁷ Idem - Page 75.

On peut se demander si cette dépense reste opportune. Elle est d'un montant limité ; dans nombre de cas la moitié de cette aide vient en déduction du crédit d'impôt. Par ailleurs le schéma de reprofilage des participations familiales adopté par le HCF dans sa séance du 16 janvier allège ces participations pour les familles modestes.

3. L'amélioration des conditions de vie et de travail en cas d'emploi à temps partiel.

La disposition prévoyant de cantonner les contrats de faible durée (moins de 24 heures) devrait améliorer le salaire de nombre de personnes isolées, qui sont, on le sait, très fréquemment employées à temps partiel « subi ».

L'instauration d'une durée minimale de travail

La loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi comporte une série de mesures destinées à encadrer le temps partiel subi. Elle fixe notamment une durée minimale de travail de 24 heures par semaine et prévoit, qu'au-delà, les heures travaillées donneront lieu à une majoration de salaire.

À partir du 1^{er} janvier 2014, la durée minimale des nouveaux contrats à temps partiels passe à 24 heures par semaine, ou à une durée équivalente prévue par un accord collectif.

Pour faire face à des contraintes personnelles ou pour cumuler plusieurs activités, les salariés peuvent travailler moins de 24 heures s'ils le souhaitent. Dans ce cas, la demande doit être formulée par écrit et motivée.

Pendant une période transitoire allant jusqu'au 1^{er} janvier 2016, les salariés en cours de contrat de travail à temps partiel peuvent demander à bénéficier de la nouvelle législation.

À compter du 1^{er} janvier 2016, la durée minimale de travail s'appliquera d'office à tous les contrats (nouveaux et anciens)³¹⁸.

Dorénavant, les heures complémentaires donnent lieu à une majoration de salaire de 10 % pour chaque heure accomplies dans la limite d'1/10 de celles prévues au contrat. Ensuite les heures complémentaires bénéficient d'une majoration de 25 %.

4. L'accès aux dispositifs d'emploi/formation

A la connaissance du secrétariat du HCF, il n'existe aucun dispositif spécifiquement dédié aux familles monoparentales, ni bilan d'accès à des dispositifs pour les familles monoparentales.

C. S'ASSURER QUE LES CREANCIERS PERÇOIVENT LES PENSIONS AUXQUELLES ELLES ONT DROIT

Ce problème a été traité ci-dessus au 3^{ème} partie – II.C.

³¹⁸ Les jeunes de moins de 26 ans poursuivant leurs études, les salariés dont le parcours d'insertion le justifie et les salariés des particuliers employeurs ne sont pas concernés par cette mesure.

D. COMPLETER LE REVENU PAR DES PRESTATIONS SOCIALES ET FISCALES

1. Le système fiscal n'a qu'un apport limité

a) Le système de quotient familial

a1) *Les dispositions actuelles*

- Depuis 1995, le premier enfant à charge des contribuables célibataires, divorcés ou veufs qui vivent seul(e)s et supportent effectivement la charge d'un ou plusieurs enfants ouvre droit à une part de quotient familial au lieu d'une demi-part.³¹⁹

Cette demi-part supplémentaire fait l'objet d'un plafonnement spécifique : 3540€ pour l'imposition des revenus de 2013 en 2014, contre 1 500€ pour le plafond de droit commun³²⁰.

A la différence de l'ASF, la demi-part n'est pas subsidiaire : la perception d'une pension ne la fait pas tomber. On considère en effet que l'isolement est un handicap objectif qui subsiste même en cas de perception d'une pension.

- Les personnes veuves ayant des enfants à charge bénéficient du maintien du quotient conjugal, ce qui revient à leur attribuer une demi-part supplémentaire par rapport aux autres mono-parents. Ce statut particulier pose le problème de sa légitimité compte tenu de l'importance des mesures de protection des parents veufs avec enfants à charge et notamment l'octroi de l'ASF.

³¹⁹ Depuis 2003, lorsque la charge des enfants est également partagée entre les deux parents, chacun des deux premiers enfants donne droit à un quart de part supplémentaire pour chacun des parents qui vit seul et assume seul la charge des enfants au cours des périodes où ils résident à son domicile. Cette règle de partage est appliquée pour les réductions et crédits d'impôt au titre de l'enfant ainsi que pour les déclarations de revenu 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€).

³²⁰ En 2013 (sur les revenus de 2012), ces plafonds étaient respectivement de 4040€ et 2000€.

Quelles sont, selon les services de la DGFIP, les justifications de la demi-part supplémentaire attribuée aux personnes veuves avec enfant(s) à charge ?

« La distinction entre la part supplémentaire accordée au veuf ayant des enfants à charge et la demi-part accordée aux célibataires et divorcés ayant des enfants à charge et qui sont des parents isolés s'explique avant tout pour des raisons historiques et le souhait de neutraliser l'impact financier résultant du décès de l'un des parents. En effet, le dispositif de maintien du quotient conjugal pour les personnes veuves a été initialement créé en 1929 sous une autre forme (il s'agissait d'une déduction sur le revenu). Il a ensuite été adossé au quotient familial, mécanisme instauré en 1945.

Ces dispositions, dérogoires au principe du quotient familial, répondent au souci d'éviter que le décès de l'un des époux, qui constitue un événement subi pour le conjoint survivant, ne se traduise par une rupture du statut fiscal de la famille. En maintenant dans cette situation le quotient conjugal applicable aux couples, la volonté du législateur était de préserver la situation de familles précarisées par la perte du chef de famille. Ces dispositions ne s'appliquent plus dans le cas où le parent veuf est à nouveau en couple, dès lors que le quotient conjugal est alors applicable de plein droit au foyer.

En outre, la situation des veufs ou veuves n'est pas comparable à celle des divorcés ou des célibataires (parents isolés) puisque le divorce ou la séparation, qui n'est pas un événement du même ordre que le décès, laisse subsister l'autre parent qui peut contribuer à l'éducation des enfants à charge alors que le décès de l'un des époux met intégralement à la charge du parent survivant la charge financière des enfants.

En particulier, en cas de divorce, le règlement judiciaire de ses effets pécuniaires a normalement pour effet d'éviter une telle rupture financière à travers l'attribution d'une prestation compensatoire lorsqu'il existe une disparité de train de vie entre les ex-époux et le versement, au profit de celui des parents qui assume la garde des enfants, d'une pension alimentaire pour l'entretien de ceux-ci ».

Source : DGFIP – Réponse à l'enquête sur l'articulation des prestations sociales et des dispositifs fiscaux contribuant à la politique familiale – 2013.

Tableau – Le calcul des parts pour l'impôt sur le revenu

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

a2) Incidence

La demi-part a pour effet d'élever le seuil d'imposition effective et d'augmenter les niveaux où l'euro marginal est imposé à 5, 14, 30, 41 et 45%.

Niveau de revenu mensuel où le taux marginal est modifié pour un contribuable selon le nombre d'enfant à charge pour une personne isolée

Taux marginal	Taux nul	5,5%	14%	30%	41%	45%
Revenu imposable mensuel (isolé sans enfant/ 1 part)	≤ 497	991	2 202	5 903	12 500	≥12 500
Revenu imposable mensuel (isolé 1 enfant/ 2 parts)	≤ 994	1 983	4 403	11 805	25 000	≥ 25 000
Revenu imposable mensuel (isolé 2 enfants/2,5 parts)	≤1 242	2 478	5 504	14 756	31 250	≥ 31 250
Revenu imposable mensuel (isolé 3 enfants/3,5 parts)	≤ 1 739	3 470	7 706	20 659	43 750	≥43 750

a3) Le coût de ces dispositions fiscales et leurs bénéficiaires

- En 2011, le cout de la demi-part supplémentaire accordée aux mono-parents s'est élevé à 410 M€ (coût estimé à 420M€ pour 2013) pour 1 410 000 bénéficiaires (300€/an en moyenne).

- Le cout du maintien du quotient conjugal pour les personnes veuves avec enfants à charge a été de 80 M€ en 2011 pour 176 300 foyers bénéficiaires (455€ en moyenne).

a4) Un problème de conception ?

Comme chaque fois qu'on fait appel à la technique de la part fiscale, la mesure ne profite qu'aux contribuables imposés³²¹ et sa valeur augmente avec le taux marginal d'imposition du contribuable, jusqu'à la valeur du plafond.

*

* *

Le Secrétariat général du HCF n'a pas considéré qu'on puisse discuter actuellement de ce problème³²² puisque les mécanismes de quotient familial pourraient être mis en discussion dans l'exercice de remise à plat de la fiscalité annoncé par le Premier Ministre.

³²¹ Et à ceux qui deviennent non imposables avec la demi-part.

³²² En faisant masse de l'ASF et des demi-parts actuelles on pourrait majorer l'ASF de près de 40%. Cette hypothèse qui aboutit à forfaitiser la dépense fiscale n'a pas été étudiée.

b) La prime pour l'emploi (PPE)

Elle bénéficie aux travailleurs dont le revenu professionnel est faible. Or nombre de parents isolés sont allocataires. La PPE est très faiblement « familialisée ».

Lors de l'adoption du plan pluriannuel de lutte contre l'exclusion et la pauvreté, le Gouvernement a retenu l'option de sortir de la situation actuelle – très pénalisante pour les ménages modestes – résultant et du non recours au RSA activité et du gel de la PPE.

****Proposition***

Le Conseil souligne l'urgence de sortir de la situation actuelle – très pénalisante pour les ménages modestes – résultant du non recours au RSA activité et du gel de la PPE, la question restant ouverte de déterminer le degré de familialisation à retenir pour le nouveau dispositif.

c) La prise en compte des charges de famille pour le calcul de la taxe d'habitation

La taxe d'habitation est obligatoirement diminuée d'un abattement pour charges de famille pour les enfants 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 comptés à charge pour le calcul de la taxe d'habitation du débiteur d'aliments.

Le montant de cet abattement pour charges de famille est de :

- 10% au minimum pour chacune des deux premières personnes à charge (chaque collectivité locale ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est libre de l'augmenter et il peut atteindre 15% ou 20%) ;
- au minimum de 15% pour chacun de des personnes à charge à partir de la troisième (ce taux pouvant être porté à 20% ou 25%) ;

Cet abattement ne comporte pas de régime préférentiel pour les foyers monoparentaux. Mais les collectivités locales et les EPCI peuvent instituer un abattement spécial en faveur des personnes de condition modeste si un certain nombre de critères sont remplis (en termes de montant du revenu fiscal de référence de l'année précédente, de valeur locative de la résidence principale et de valeur locative augmentée en fonction du nombre de personnes à charge et d'enfants en résidence alternée).

La taxe d'habitation est plafonnée en fonction des revenus et du nombre de parts du foyer. L'attribution de demi-parts supplémentaires a donc pour conséquence d'augmenter le nombre de ménages qui bénéficient du plafonnement ainsi que le montant de l'écrêtement.

2. Les prestations familiales et les aides au logement

a) Les allocataires qui ont connu une rupture de leur couple ou le décès de leur conjoint ou compagnon ont droit aux prestations familiales et de logement comme l'ensemble des ménages.

La faiblesse de leurs revenus explique la fréquence et le niveau de perception des prestations sous condition de ressources (PAJE, CF, ARS, aides au logement...).

Les prestations de logement apportent une aide importante pour les ménages modeste. Leur correcte indexation devrait être une priorité dans la politique des prestations.

Tableau - Montants moyens de RSA, aides au logement et autres prestations familiales selon la configuration du foyer monoparental

	Métropole				DOM			
	RSA	Aides logement	Autres PF	TOTAL	RSA	Aides logement	Autres PF	TOTAL
Femme + 1 personne à charge	379	228	112	719	434	167	164	765
Femme + 2 personnes à charge	378	299	281	958	413	244	336	993
Femme + 3 personnes à charge ou +	344	378	753	1475	411	306	793	1510
Homme + 1 personne à charge ou +	409	212	75	696	477	119	103	699
Homme + 2 personnes à charge ou +	367	296	419	1082	489	166	458	1113
Total	368	187	143	698	418	145	201	764

Source : Cnaf – fascicule des prestations légales au 31 décembre 2011. Métropole et Dom

b) Il existe toutefois des prestations ou dispositifs conditionnés par l'isolement

b1) L'allocation de soutien familial (ASF)

L'ASF est versée au parent isolé sauf lorsqu'il perçoit une pension alimentaire pour ses enfants en application du principe de subsidiarité. Elle est versée par enfant, sans condition de ressources. Elle est de 90,40€ par mois (et de 120,54€ en cas de décès des deux parents).

b11) Motifs d'octroi de l'ASF

- l'ASFnr, dite non recouvrable (environ 95% du total des prestations servies, soit 1,1M) est attribuée à environ 1 000 000 enfants:

- * En cas de décès de l'un ou des deux parents : 203 000 enfants
- * En cas de filiation non établie (l'enfant n'a pas été reconnu) : 382 000 enfants
- * Lorsque le débiteur est hors d'état de faire face à son obligation d'entretien à l'égard de son ou ses enfants ou au paiement d'une pension alimentaire (motif assimilé à un abandon de famille) ou pas de pension fixée : 434 000
- * Au cours des quatre premiers mois de versement de l'allocation de soutien familial en cas d'absence d'une décision de justice fixant un montant de pension alimentaire fixée par le JAF : 58 000

- l'ASFr dite recouvrable est servie dans les rares situations où la pension alimentaire n'étant pas versée intégralement ou n'étant versée que de façon partielle depuis au moins deux mois consécutifs alors que le débiteur est solvable et a une adresse connue, le créancier a mandaté la CAF pour le poursuivre. Elle concerne environ 60 000 enfants.

Dans ce cas de figure, la CAF procède au recouvrement des montants de pension alimentaire auprès du débiteur défaillant.

Tableau : Bénéficiaires de l'allocation de soutien familial (ASF)

Nombre de familles		
ASF récupérable	33 205	5%
ASF non récupérable	687 589	95%
ASF récupérable et ASF non récupérable	5 077	1%
Total familles	725 871	100%
Nombre d'enfants		
Enfants orphelins de père et mère	2 832	0%
Enfants dont filiation pas établie	1 668	0%
Enfants abandonnés par leurs deux parents	4 500	0%
Enfants orphelins de père ou mère	194 541	17%
Enfants dont filiation établie par un seul parent	381 706	33%
Enfants abandonnés par un des deux parents (ASF recouvrable)	60 502	5%
Un parent hors d'état ou pas de pension fixée	433 916	38%
Délai de 4 mois suite demande rSa	57 860	5%
Cas mixtes	6 897	1%
Total enfants	1 144 422	100%

Source : CNAF, fichier FILEAS, 2012

*

* *

Comme on le voit, pour l'essentiel, l'ASF est versée à des allocataires qui ne peuvent compter sur une CEEE parce qu'il n'y a pas « en face » de débiteur (orphelin, enfant non reconnu) ou parce que le débiteur est insolvable ou hors d'état.

*

* *

Il est donc grossièrement erroné de dire que la CNAF « verse 1,2Md€ à la place des pères mauvais payeurs de leur pension alimentaire ». Elle ne se substitue au débiteur défaillant qu'à hauteur des sommes non recouvrées sur les ASFr, de l'ordre de 50M€.

b12) Effectifs et dépenses

- L'ASF est servie à 0,74M de familles pour 1,16M enfants en 2012. La dépense est de 1,3Md€.

- Ces chiffres sont appelés à augmenter progressivement avec

* la revalorisation de 25% du montant de la prestation sur une période de 5 ans retenue par le Gouvernement en juin dernier. La charge pour la branche est de 325M€.

* la progression – probable ? - de la monoparentalité.

b13) Problèmes de gestion

L'ASF est une prestation très complexe qui demande des compétences dans le domaine sociale, juridique, de recouvrement et comptable. Or, aujourd'hui les CAF souffre de plusieurs manques (Rapport 2013 de la MNC) : manque de formation nationale sur cette prestation complexe ; défaut de pilotage national ; outils de suivi peu performants.

De fait, les dossiers ne sont pas assez suivis. Si la qualification du débiteur est relativement fiable à l'ouverture du droit, les modalités de contrôles des dossiers en cours sont à revoir.

Par ailleurs, comme nous l'avons vu *infra*, les procédures de recouvrement sont peu maîtrisées, ce qui explique pour partie la faiblesse du taux de recouvrement qui est de l'ordre de 30% (chiffre au demeurant non fiabilisé car les outils de gestion ne permettent d'avoir qu'une vision partielle des créances de pensions alimentaires).

Enfin, il y a un véritable problème d'accès au droit à l'aide au recouvrement car cette prestation est méconnue du grand public et les CAF se concentrent sur les allocataires de

l'ASF (ce qui exclut de fait les non allocataires et les personnes ayant repris la vie en couple qui ont des créances alimentaires impayées).

b14) La question de l'ASF pour les orphelins de pères et de mères

Selon la CNAF, au 31 décembre 2012, le nombre d'ASF versées pour les orphelins de père et de mère est de 2 690. Ce nombre paraît très faible au regard des 17 000 orphelins de père et de mère vivant en ménages ordinaires, hors foyers de l'aide sociale à l'enfance. Depuis 2010³²³, le HCF s'interroge sur cet écart très important puisque ces enfants orphelins de père et de mère peuvent recevoir l'ASF même si les « recueillants » vivent en couple. . A ce stade, nous pouvons formuler deux hypothèses :

- Les enfants dont les parents sont décédés sont très souvent adoptés légalement par les « recueillants », ce qui implique qu'ils ne peuvent plus bénéficier de l'ASF.
- Il y a un non recours important à l'ASF pour les enfants orphelins de père et de mère lié au déficit d'information pour les parents « recueillants ».

***Proposition**

Analyser les écarts entre le nombre d'orphelins de père et de mère et le nombre d'ASF versées pour ces enfants. Si cette analyse met en évidence un non recours important à l'ASF, il serait important de mettre en œuvre des actions d'information ciblées sur cette population.

b15) l'extension de l'ASF aux parents isolés qui perçoivent une CEEE est parfois envisagée.

L'isolement serait alors en tant que tel un handicap économique qu'il faudrait compenser même lorsqu'une CEEE est servie (de la même façon que la demi-part fiscale bénéficie aux parents isolés qui perçoivent une CEEE).

Le coût de cette extension serait considérable (près de 1,2Md€) ; il le resterait si on le gageait partiellement en supprimant les demi parts fiscales (formule qui augmenterait les impôts et pèserait lourdement sur la minorité de parents isolés aisés qui en bénéficient à plein d'une part, sur les veuves de façon plus marquée d'autre part).

c) L'abattement pour isolement en APL/AL des allocataires accédant à la propriété

Pour aider les familles monoparentales on avait institué un abattement sur leur revenu pour le calcul de leur aide au logement. Il a été supprimé pour réaliser des économies et il ne subsiste que pour les aides versées aux accédants à la propriété.

3. Le RSA

C'est une prestation – faisant partie des minima sociaux - accordée aux ménages de très bas revenu.

Cette allocation dite « différentielle » : elle couvre l'écart entre le plafond garanti du RSA et les ressources du demandeur. Elle doit être accompagnée par une action d'insertion de telle sorte que la situation sociale et professionnelle des allocataires s'améliore et que le cas échéant ils puissent sortir du dispositif.

Le RSA est attribué sans limitation de durée ni dégressivité avec le temps.

Sauf exception, on ne met pas en jeu l'obligation alimentaire entre ascendants et descendants (mais elle est mobilisée entre parents entre eux et vis-à-vis de leurs enfants).

Sauf si l'allocataire a des enfants à charge, les jeunes de moins de 25 ans sont exclus du dispositif et la réforme qui les a fait accéder au RSA « Jeunes actifs » a mis des conditions d'octroi si strictes que l'effectif est particulièrement faible (moins de 10 000 allocataires).

a) Deux distinctions

a1) RSA majoré et RSA de droit commun

- 13% des allocataires ont droit à un RSA majoré (dont le montant est majoré de 28,4% par rapport au RSA de droit commun).

En 2013, le plafond est de 827€ pour les parents isolés avec un enfant, 1034€ avec deux enfants et 1241€ avec trois enfants.

Il s'agit de :

* mères enceintes ou parent ayant un enfant de moins de trois ans. Le RSA majoré est alors servi jusqu'au troisième anniversaire du dernier enfant ;

* veufs, divorcés, séparés, parents célibataires pendant un an après le fait générateur de l'isolement.

On quitte le RSA majoré par trois voies : (re)mise en couple ; revenu dépassant le plafond ; passage au RSA de droit commun à l'expiration du RSA majoré.

- les autres allocataires élevant seuls leurs enfants peuvent percevoir le RSA de droit commun tant que leurs ressources sont inférieures au plafond (725€ avec un enfant ; 870€ avec deux enfants ; 1063 avec trois enfants)

a2) RSA socle et RSA activité

Pour inciter les allocataires à prendre une activité – même de faible rémunération – et pour que la reprise d'activité soit rentable, on a prévu dès la mise en œuvre du dispositif des mesures de cumul partiel et temporaire entre le revenu d'activité et la prestation.

Le RSA activité a ainsi une vocation de soutien au revenu en couvrant aussi des allocataires dont le revenu se situe entre le plafond du RSA socle et le point de sortie du RSA activité.

b) Un taux élevé de non-recours : 30% pour le RSA socle ; près de 70% pour le RSA activité

c) Des montants qui s'étaient sensiblement dégradés

Depuis la création du RMI en 1988, les plafonds de la prestation ont été indexés sur les prix si bien que le ratio RMI-RSA/seuil de pauvreté ou SMIC s'est dégradé. On a certes fait quelques aménagements à la marge qui ont amélioré la situation des allocataires (création de la prime de Noël, sortie de quelques prestations de la base ressources). Mais ils sont loin de compenser la dégradation du plafond.

On rappelle comment s'étagent les différents indices (base 100 en 1990), qui montrent la dégradation du montant de RSA indexé sur les prix³²⁴

- prix hors tabac : 137,5

- SMIC hors « coups de pouce » : 155,7

- SMPT : 165,7

- Seuil de pauvreté : 175

- SMIC : 188,7

d) Vers une revalorisation de la situation financière des allocataires du RSA

« Le Gouvernement s'engage à une revalorisation pluriannuelle du montant forfaitaire du RSA socle en sus de l'inflation sur 10 ans, afin qu'il retrouve son niveau relatif d'origine, de 50% du SMIC. Cette revalorisation sera intégralement compensée pour les conseils généraux. Un premier coup de pouce de +2% au-delà de l'inflation sera donné dès septembre 2013. En 2017, le RSA socle devra avoir gagné 10%, en sus de l'inflation. » (plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté de 21 janvier 2013).

³²⁴ Rapport Fragonard (2012), « Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux »

Les pouvoirs publics ont décidé

- d'augmenter le RSA de 10% (en sus de l'inflation) sur cinq ans.³²⁵

- d'augmenter certaines prestations familiales sans que la majoration soit intégrée dans la base ressources. Il s'agit du complément familial (majoration de 50%) et de l'ASF (augmentation de 25%). Cette option, même si elle est peu cohérente avec la conception de la prestation³²⁶, va améliorer la situation des allocataires de façon significative au terme de la période de montée en charge

Le cumul de ces mesures va se traduire en 2018 par de fortes augmentations du minimum garanti

* pour un parent isolé ayant un enfant : 95€/mois soit 13% du RSA socle actuel (non majoré)

* pour un parent isolé ayant deux enfants : 133 €/mois soit 15% du RSA socle

* pour un parent isolé ayant trois enfants : 260€/mois soit 24% du RSA socle

- de revaloriser à l'horizon 2014 le montant forfaitaire du RSA socle en sus de l'inflation afin qu'il retrouve son niveau relatif d'origine, de 50% du SMIC. Cela pourrait se traduire par une nouvelle augmentation du RSA si le SMIC évolue plus vite que les prix.

e) Principaux éléments statistiques

e1) Le RSA majoré (il s'agit par définition de parents isolés)

Le RSA majoré représente au total une dépense de 1,2 Md€ (dont 175 M€ dans les DOM), soit 12% de l'ensemble des dépenses de RSA en métropole et 17% dans les DOM³²⁷.

On compte 270 000 allocataires (dont 35% dans les DOM).

e2) Les foyers monoparentaux percevant le RSA de droit commun

On compte 425 000 allocataires dont 12% dans les DOM.

³²⁵ Il ne semble pas qu'ils aient retenu le gel du RSA majoré envisagée par le groupe « accès aux droits et minima sociaux » qui a préparé la conférence nationale sur la pauvreté et l'exclusion et qui devait aboutir à la convergence des deux systèmes de RSA. L'économie sur le RSA majoré provenant du gel devait servir à financer l'augmentation du RSA de droit commun.

³²⁶ la logique d'une prestation différentielle est de prendre en compte toutes les ressources pour son calcul

³²⁷ CNAF – Fascicule des prestations légales 2012 – au 31 décembre 2011.

e3) Au total, près du tiers des foyers monoparentaux (et 41% dans les Dom) perçoivent le RSA.

C'est un taux très élevé en comparaison du taux - 10% - de l'ensemble des ménages allocataires dont la personne de référence a entre 25 et 65 ans.

Les foyers monoparentaux représentent ainsi un peu plus du tiers des allocataires du RSA alors qu'ils représentent un ménage sur cinq. Leur répartition entre RSA socle (66%), RSA socle et activité (10%) et RSA activité (23%) est la même que pour l'ensemble des allocataires du RSA.

Tableau - Allocataires du RSA monoparents ou non en fonction des types de RSA

	Monoparents	Ensemble allocataires du RSA	%
Socle	459 682	1 346 309	66%
Socle+activité	71 907	221 940	10%
Activité	161 494	464 121	23%
TOTAL	693 083	2 032 370	100%

Source : Cnaf – fascicule des prestations légales au 31 décembre 2011. Métropole et Dom

Tableau – Composition familiale des foyers monoparentaux percevant le RSA

	Métropole	Dom	France entière	Monoparents RSA
Femme + 1 personne à charge	293 763	37 175	330 938	48%
Femme + 2 personnes à charge	168 725	24 283	193 008	28%
Femme + 3 personnes à charge ou +	105 146	20 400	125 546	18%
Homme + 1 personne à charge ou +	23 407	2 244	25 651	4%
Homme + 2 personnes à charge ou +	15 923	1 971	17 894	3%
TOTAL monoparents	606 964	86 073	693 037	100%

Source : Cnaf – fascicule des prestations légales au 31 décembre 2011. Métropole et Dom

f) L'aide à l'insertion dans une logique de contractualisation

f1) 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 Revenu minimum d'insertion mais cela ne l'était pas pour l'ancienne allocation de parent isolé.

Cependant, « il ressort des enquêtes auprès des acteurs institutionnels qu'une large majorité de départements avaient mis en place à la fin 2010 l'ensemble de ces innovations du cadre légal. Tous les bénéficiaires du RSA entrant dans le champ des droits et devoirs n'en bénéficient cependant pas : une part encore significative d'entre eux n'a pas été orientée ; la référence unique n'est pas généralisée, et seuls 40% de ces bénéficiaires déclarent avoir contractualisé dans le cadre du RSA. Au total, seule la moitié des bénéficiaires entrant dans le champ des droits et devoirs identifie leur référent, une proportion assez proche de ce qui était observé dans le cadre du RMI. Quant à la contractualisation, elle est plutôt perçue par les bénéficiaires comme une obligation administrative nécessaire à la continuité du droit au RSA »³²⁸.

f2) Ce qui se joue pendant la période de service du RSA majoré est capital et pour la mère et pour ses enfants.

Il n'y a pas eu, sauf exception, de politique à hauteur de cet enjeu (malgré l'amendement Roudy, article ultime ! de la loi de 1988 sur le RMI qui prévoyait que les allocataires de l'API étaient éligibles de plein droit aux mesures prises en faveur des allocataires du RMI)

Sur la base d'indicateurs précis, l'insertion des allocataires du RSA majoré devraient faire l'objet d'un programme prioritaire pour les CAF, les départements et Pôle Emploi

g) L'importance des effectifs et de la dépense de RSA (et de l'ASF) justifie qu'on porte une attention soutenue au contrôle de l'isolement

h) Le problème des allocataires du RSA créanciers d'aliments

- En application de la règle de subsidiarité, l'allocataire doit donner mandat à la CAF d'engager des poursuites aux fins de recouvrement d'une CEEE impayée.

S'il s'y refuse, on applique un abattement égal à l'ASF (montant forfaitaire quel que soit le nombre d'enfants).

Cette règle est logique mais dure.

Pour en limiter la portée, le Président du Conseil Général³²⁹ peut dispenser l'allocataire d'engager les poursuites ; il perçoit alors le RSA à taux plein.

³²⁸ Commission nationale d'évaluation du RSA (2011) – Rapport final.

³²⁹ Le PCG peut déléguer cette compétence à la CAF.

Pourtant un nombre élevé d'allocataires renoncent au taux plein du RSA parce qu'ils refusent qu'on engage des poursuites contre le débiteur : au 31.12.2012, 89 745 allocataires sont dans cette situation et subissent une baisse du montant de l'ASF, soit 14% des foyers monoparentaux au RSA.

Au vu du nombre élevé d'abattement sur RSA, soit il y a peu de demandes de dispense, soit peu de dispenses accordées. Rappelons que pour les rapports entre ascendants et descendants, la procédure est beaucoup plus « favorable » et conduit très vraisemblablement à ce que le recours à l'obligation alimentaire soit de faible fréquence.

Il conviendrait d'étudier cette situation pour mieux connaître les raisons qui amènent des allocataires pauvres à accepter une forte réduction du RSA (perte d'environ 8% de son revenu disponible) d'une part, la pratique des PCG en matière de dispense d'autre part.

*** Proposition**

Etudier les raisons qui amènent des allocataires du RSA créanciers d'aliments à assumer une baisse de leur allocation de RSA car ils n'engagent pas de poursuites aux fins de recouvrement d'une CEEE impayée, et les pratiques des présidents de conseil général en matière de dispense.

4. Vers un complément garanti aux CEEE de petit niveau ?

a) Lorsque la CEEE est inférieure à l'ASF, on se trouve devant des situations dont la cohérence peut être discutée

a1) Dans la situation où le créancier est un parent isolé

- en cas de non paiement total, le créancier a droit à l'ASF, soit 90€/enfant/mois (et la CAF se retourne contre le débiteur défaillant)

- en cas de non paiement partiel, le créancier a droit à une ASF différentielle qui porte la CEEE au montant de l'ASF (et la CAF se retourne contre le débiteur défaillant)

- en cas de paiement, la CAF ne verse aucune prestation. Résultat – paradoxal – le créancier se trouve dans une situation financière moins favorable alors que le parent débiteur a fait son devoir à la différence des débiteurs défaillants.

a2) Dans la situation si le créancier vit en couple

Aucune aide monétaire ne lui est versée que la pension soit versée ou non.

b) Ces créanciers de CEEE de petit montant sont souvent de revenu modeste (il y a une relative corrélation entre les revenus du débiteur et du créancier).

La « perte » de quelques dizaines d'euros par mois et par enfant n'est pas pour eux négligeable.

c) Ce constat avait été étudié par la mission de recherche « droit et justice » dans son rapport de juin 2001 sur la problématique d'un barème de CEEE (pages 243 à 247) et lors de la mise en place du barème en 2010 la chancellerie a sensibilisé les JAF sur le problème

Elle soulignait le fait que fixer une petite CEEE, solution pourtant normale et « morale » pour des débiteurs, peut se révéler « préjudiciable au créancier privé de l'ASF » lorsque le débiteur s'acquitte de sa dette alimentaire. Elle indiquait ainsi qu'il fallait en ce sens soigneusement peser la situation pour les débiteurs dont le revenu est inférieur à 700€/mois

Rappelons que les débiteurs potentiels les plus modestes ne peuvent être sollicités dans le barème mis en place lorsque leur revenu est inférieur à 483€/ mois (valeur du RSA).

d) Cette recommandation pourrait avoir amené de nombreux JAF à ne pas fixer de CEEE inférieure à l'ASF (ou à ne pas en fixer pour les débiteurs ayant un revenu inférieur à 700€/mois).

La comparaison entre les décisions des JAF en 2003 et juin 2012 semble confirmer cette hypothèse.

- Le nombre de décisions où il n'y a pas fixation de CEEE a augmenté (on passe de 23% de CEEE nulle en 2003 à 30% en 2012). Il faudrait analyser les motifs de non fixation pour isoler le motif « CEEE inférieure à l'ASF » puisque d'autres éléments peuvent jouer (notamment la progression de la garde alternée).

- Lorsqu'une pension est fixée, elle est inférieure à l'ASF dans 18% des cas (sur le champ des décisions relative à la résidence des enfants) contre 25% en 2003.

Le changement ne serait donc pas radical. Et les JAF considèrent fréquemment que le devoir du débiteur l'emporte sur l'intérêt financier du créancier.

- la répartition des CEEE inférieures à l'ASF est la suivante en juin 2012

* CEEE minimale : 15€/mois

* montant médian : 70€/mois

* CEEE < 30€ : 4%³³⁰

e) L'augmentation prévue de l'ASF (+25% sur cinq ans) conduirait à accroître le nombre de débiteurs sans CEEE.

En fonction du mode de résidence du ou des enfants, le niveau de revenu où la CEEE calculée au barème est inférieure à l'ASF s'établit comme présenté au tableau du 2^{ème} partie-III.D.3.b).

³³⁰ On a, au barème, une CEEE de 30€ pour un revenu du débiteur de 705€ (un enfant) et 743€ (deux enfants).

f) Pour sortir de cette situation et le faire en améliorant le revenu de parents très généralement modestes, il est envisagé d'étendre la différentielle d'ASF aux situations où la CEEE, inférieure à l'ASF, est payée par le débiteur.

Ainsi le projet de loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes prévoit à titre expérimental que dans le ressort de certaines CAF on peut déroger à la législation actuelle dans laquelle le paiement intégral de la CEEE fait obstacle au versement de l'ASF

Désormais tous les parents isolés avec des enfants à charge seraient bénéficiaires d'une même somme égale à l'ASF que la CEEE soit payée (en tout ou partie) ou non.

A l'étranger

Un système de complément des petites pensions alimentaires pour les amener à un niveau minimum existe en Suède et au Danemark. Le montant garanti (140€ par enfant en Suède) est supérieur à celui de l'ASF en France.

g) Conséquences financières

On les évalue dans les hypothèses

- d'une généralisation de la réforme évoquée ci-dessus
- d'une reprise totale du stock (tous les créanciers percevant leur pension s'adressent aux CAF pour obtenir une ASF différentielle). Cette hypothèse suppose que la CAF prévienne les créanciers intéressés (elle les connaît de façon approchée³³¹ par le repérage de ceux qui déclarent des pensions alimentaires inférieures à l'ASF) et que ceux-ci saisissent la CAF. Il est peu probable qu'on arrive à une couverture à 100%.

g1) Pour le stock des créanciers qui reçoivent une CEEE inférieure à l'ASF

- les effectifs concernés sont mal connus mais ne devraient pas être négligeables.

Selon les travaux de l'INSEE³³², on compterait 447 000 créanciers isolés percevant une CEEE pour des enfants mineurs ou majeurs. En retenant un pourcentage de 20% de créanciers concernés (chiffre intermédiaire entre les deux estimations de 2003 et 2012) et un nombre de CEEE de 1,6 par créancier, on aurait 143 000 pensions inférieures à l'ASF.

- la différentielle moyenne serait voisine de 300€/an/enfant
- la charge « théorique » pour la branche famille serait alors de l'ordre de 43M€. Mais une partie de ce coût calculé correspond à des situations de paiement partiel qui sont déjà couvertes par une ASF différentielle, les CEEE fixées à zéro et un taux de recours à 100%.

g2) Situation pour les CEEE fixées postérieurement à la réforme

Si les JAF – « rassurés » par l'octroi d'une allocation différentielle – changeaient leurs pratiques (à ce stade non vérifiées) et appliquaient pleinement le barème en fixant des CEEE de petit niveau, il y aurait dans ce changement une source d'économies.

Une circulaire devrait inciter fermement les JAF à fixer des petites pensions alimentaires.

³³¹ Il y a notamment un biais lié à la situation où le créancier commence à percevoir une CEEE au cours de l'année de référence.

³³² à partir de l'ERFS 2010, en France métropolitaine.

g3) *L'évolution de la charge de la branche dans les années suivant une éventuelle généralisation.*

Elle sera poussée à la hausse par l'augmentation de l'ASF qui se traduira par une croissance du nombre des CEEE inférieures à la prestation.

Cette hausse sera contenue si l'évolution du stock de CEEE inférieures à l'ASF diminuait parce que les JAF fixeraient plus systématiquement des CEEE de faible montant³³³ ; et, dans une moindre mesure, si la Caf veillait à rappeler aux débiteurs leur obligation d'indexer annuellement le montant de la pension.

h) Si la réforme est retenue, il serait logique d'en étendre le bénéfice aux créanciers qui vivent en couple.

La charge financière serait alors augmentée (de l'ordre de 20%).

i) La couverture financière de cette charge est étudiée ci-dessous au IV.

*** Proposition³³⁴**

Généraliser à tous les créanciers de CEEE isolés le versement par les Caf d'une différentielle du montant de l'ASF pour les CEEE qui sont de montant inférieur. Etudier son extension aux créanciers en couple. Les JAF devraient être alors invités fermement à fixer des CEEE de montant inférieur à l'ASF. Une circulaire de la chancellerie devrait rapporter sur ce point la circulaire d'avril 2010.

5. L'amélioration de l'aide au logement des créanciers

Les prestations familiales sous conditions de ressources et les aides au logement s'appuient sur une base ressources qui intègre l'ensemble des revenus imposable et donc les pensions alimentaires reçues. La prise en compte de ces pensions alimentaires peut faire perdre à quelques créancières des prestations familiales sous conditions de ressources (ARS, CF, PAJÉ) lorsqu'elles ont des revenus d'activité proches des plafonds de ressources de ces prestations. En revanche, l'impact est plus important pour les aides au logement car leurs montants varient significativement avec le niveau de la base ressources et donc avec l'intégration de la CEEE.

La réglementation actuelle introduit une disparité de revenu disponible des créanciers selon que la CEEE est intégralement, partiellement ou pas du tout réglée.

Cette disparité est choquante puisque la situation la moins favorable pour le créancier est celle où le débiteur a fait son devoir en payant la CEEE.

On devrait supprimer cette incohérence.

³³³ Mais supérieures à 40€ par mois.

³³⁴ Malgré sa réserve générale, le MEDEF estime que cette mesure mériterait d'être étudiée.

Plusieurs méthodes sont envisageables comme analysé dans l'Annexe 23. On a choisi celle qui rehausse légèrement les aides au logement des créanciers qui reçoivent en tout ou partie la CEEE qui leur est due. Dans ce but on appliquerait un abattement à la base égal, par enfant, à l'ASF sur l'assiette de calcul des prestations (voir exemple ci-dessous cas type créancière isolée avec un enfant).

Cas type isolé 1 enfant – Variation des AL avec déduction du montant de l'ASF dans la base ressource selon le revenu d'activité

Revenu d'activité	751	1020	1266	1513	2006	2566
CEEE*	68	116	160	203	291	281
Allocation de soutien familial	22	0	0	0	0	0
ARS/12 (tranche 11-14 ans)	32	32	32	32	0	0
Total prestations familiales	54	32	32	32	0	0
Réf.- Aides au logement zone 2	344	242	149	57	0	0
RSA socle versé	0	0	0	0	0	0
RSA activité	300	220	127	93	0	0
Complément PPE/12	0	0	0	0	6	0
IRPP/12 (sur revenus stables n-1)	0	0	0	0	28	102
Revenu disponible	1516	1630	1734	1897	2275	2745
Variante AL zone 2 avec déduction ASF	365	269	176	84	0	0
<i>Ecart d'AL (variante - référence)</i>	<i>21</i>	<i>27</i>	<i>27</i>	<i>27</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Augmentation du revenu disponible en %</i>	<i>1%</i>	<i>2%</i>	<i>2%</i>	<i>1%</i>	<i>0%</i>	<i>0%</i>

Source : Cas type SG HCF, législation 2013 avec ASF différentielle généralisée

*Selon le barème de référence avec une créancière percevant un revenu salarial inférieur de 24 % à celui du débiteur

Il en résulterait une augmentation moyenne de l'allocation de logement de 24€/mois pour une famille de un enfant, 43€ pour une famille de deux enfants et 55€ pour trois enfants (soit entre 1 et 3% du revenu disponible de ces créanciers).

Comme la dépense est significative (146M€) et serait amenée à croître avec l'augmentation programmée de 25% de l'ASF, on pourrait dans un premier temps contenir la dépense en adoptant pour l'abattement à la base une valeur forfaitaire (égale à l'ASF) quelle que soit la taille de la famille.

La dépense s'établirait alors à 94M€ (113M€ à terme).

***Proposition**

Introduire un abattement forfaitaire du montant de l'ASF sur l'assiette des ressources pour le calcul des prestations des créanciers d'aliments.

6. Les prestations et aides destinées aux veufs

Les aides sont de nature diverse :

- des aides légales³³⁵ (prestations familiales et « dépenses fiscales » notamment). Elles sont de portée générale,
- des aides résultant de la prévoyance collective,
- des aides résultant de la prévoyance individuelle.

La prévoyance – collective ou individuelle - est par nature « inégalitaire » puisqu'elle dépend de la politique sociale des employeurs et du comportement des ménages en matière d'assurance.

a) L'allocation veuvage

L'allocation veuvage³³⁶ est destinée aux veufs très modestes de moins de 55 ans (âge d'ouverture de la pension de réversion).

Elle est versée à condition d'avoir été marié avec le conjoint décédé d'une part, de ne pas être remarié ou de ne pas vivre en couple pacsé ou en concubinage d'autre part.

Le conjoint décédé doit avoir cotisé à l'assurance vieillesse au moins trois mois, continus ou non, durant l'année précédant le décès.

Elle est versée pendant une durée maximale de deux ans si la personne veuve a moins de 50 ans au moment du décès et jusqu'à ouverture aux droits à pension de réversion si la personne a plus de 50 ans.

Les ressources du demandeur les trois mois civils avant la demande ne doivent pas dépasser 2 257,95 €, soit 752,65 € par mois.

On observe une diminution régulière du nombre d'allocataires de l'allocation veuvage qui passe de 12 415 en 2001 à 5 558 en 2010. Cette diminution est due aux différents changements législatifs qui ont touché cette prestation et à sa substitution temporaire (de 2005 à 2009) par la pension de réversion. Le Conseil d'orientation des retraites met également en avant d'autres facteurs de diminution du nombre d'allocataires : la baisse du nombre des mariages et l'augmentation du nombre de divorces, le recul de la mortalité masculine prématurée, l'accès croissant des femmes au marché du travail et l'extension de la prévoyance collective. La Commission des comptes de la sécurité sociale estime que le nombre d'allocataires devrait augmenter de nouveau pour dépasser 7 000 fin 2012.

En 2010, le régime général consacre 43 M€ à cette allocation. La Commission des Comptes de la sécurité sociale prévoit que ces dépenses s'élèveront à 59 M€ en 2012.

³³⁵ 42% des ménages de veufs précoces touchent au moins une aide sociale contre 26% pour les autres ménages non veufs (Volhuer, 2012).

³³⁶ Peu de veufs précoces rassemblent les conditions pour percevoir l'Allocation veuvage, et les pensions de réversion du régime général ou des régimes complémentaires. Pour plus de détails sur les conditions liés à l'âge, au statut marital et aux ressources et aux enfants à charge, on peut se référer à Volhuer (2012).

b) Les pensions de réversion

b1) Principaux éléments de conception

- les pensions de réversion sont réservées aux survivants de couples mariés. Il s'agit très majoritairement de femmes.
- pour l'essentiel, les allocataires n'ont plus d'enfants à charge (même si comme on l'a indiqué supra on compte un nombre non négligeable de veufs de moins de 55 ans ayant encore souvent des enfants à leur charge).
- les pensions de réversion associent le plus souvent des pensions des régimes de base et des pensions de régimes complémentaires.
- les taux s'échelonnent selon les régimes entre 50 et 60% de la retraite du de-cujus

b2) Les pensions de réversion offrent une protection très disparate.

Elles diffèrent notamment :

- sur l'âge d'ouverture.

Dans le régime général, l'âge d'accès est de 55 ans. Il n'y a pas par contre de limite d'âge dans les fonctions publiques

- sur la prise en compte du revenu du veuf

Dans le régime général, la perception de revenus supérieurs aux plafonds fait obstacle à l'octroi de la PR. Mais dans les régimes complémentaires de salariés on ne tient pas compte des ressources du veuf si bien que le taux réel de la réversion dépend du poids de la retraite complémentaire dans la retraite totale du de-cujus. On ne tient pas compte du revenu dans les fonctions publiques

- l'incidence d'une remise en couple du veuf après le décès
- le partage des pensions de réversion en cas de pluralité de veufs (un ou plus de divorcés en sus du veuf)

En accord avec le cabinet du Premier Ministre il a été décidé de ne pas étudier plus avant le problème des réversions qui par son ampleur et par sa complexité ne pouvait être étudié par le HCF dans les délais de réalisation du présent rapport.

c) Les rentes d'accident du travail ou de maladie professionnelle

Le conjoint survivant, le partenaire d'un Pacs ou le concubin d'un salarié décédé à la suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle peut percevoir une rente AT/MP sous condition d'une durée de vie commune antérieure d'au moins deux ans. « En cas de remariage ou de mariage, le survivant perd ses droits à la rente AT/MP, tandis que le

concubin ou partenaire survivant conserve la rente d'ayant droit s'il se pacse à nouveau ou vit en concubinage »³³⁷.

La rente AT/MP est une rente viagère dont le montant est de 40% du salaire annuel du salarié décédé. Ses enfants ont également droit à une rente jusqu'à l'âge de 20 ans ; son montant dépend du nombre d'enfants.

d) La prévoyance collective

d1) Les salariés couverts par un régime de prévoyance collective

Au 1^{er} janvier 2013, 255 branches professionnelles ont conclu un régime de prévoyance et couvrent plus de 13 millions de salariés (soit 70 %des salariés du secteur privé). Le taux d'équipement des entreprises en couverture prévoyance est plus élevé compte tenu des contrats passés au niveau des entreprises et non des branches (il était de 77% en 2010). En 2010, toutes les entreprises de plus de 500 salariés étaient couvertes mais seulement 69% des entreprises de 10 à 20 salariés³³⁸.

d2) Les contrats de décès au sein de la couverture collective

Dans 69% des contrats le décès fait partie de la couverture collective³³⁹. En 2009, près des deux tiers des salariés du secteur privé déclaraient être assurés au titre du décès, sous forme d'un capital ou, plus rarement, de rentes, pour le conjoint ou les enfants³⁴⁰.

« Dans les dix plus grosses branches d'activité représentant 5,5 millions de salariés, le montant moyen d'un capital décès est de 137% du salaire annuel brut, ce taux s'élevant, pour les branches qui ne couvrent que les cadres, à 205% »³⁴¹.

Les prestations prennent le plus souvent la forme d'un capital qui peut représenter une à trois années de salaire selon les contrats. Mais dans une proportion moindre il s'agit de rentes.

d3) Des spécificités importantes

Dans la convention collective des cadres, la couverture prévoyance est obligatoire³⁴² et la cotisation (de 1,5 point du salaire brut dans la limite du plafond dont au moins la moitié doit être affectée au risque décès) est intégralement prise en charge par l'employeur ; pour les

³³⁷ Conseil d'Orientation des Retraites (2010) – « *L'assurance veuvage et la prise en charge du veuvage précoce* » - Note pour la séance du 27 juin 2012. Page 13.

³³⁸ 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)

³³⁹ 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)

³⁴⁰ CTIP – CREDOC (2009) – Garanties et services : les attentes des salariés et de entreprises.

³⁴¹ Conseil d'Orientation des Retraites (2010) – « *L'assurance veuvage et la prise en charge du veuvage précoce* » - Note pour la séance du 27 juin 2012. Page 14.

³⁴² CNN des cadres du 14 mars 1947 – article 7.

autres catégories de salariés, le taux de prise en charge se situe vraisemblablement à un niveau élevé mais il est partagé avec le salarié.

Les cotisations de prévoyance sont adossées à un statut social et fiscal qui en diminue sensiblement le coût pour les employeurs et les salariés.

d4) Vers la généralisation des couvertures décès

Les partenaires sociaux ont choisi en 2013 de généraliser la couverture santé par l'ANI.

Il conviendrait d'étudier les termes financiers d'un accord de ce type pour la prévoyance (prévoyance décès dans un premier temps). Le MEDEF a marqué son opposition à cette perspective.

*** Proposition**

Il conviendrait d'étudier les termes financiers d'un accord sur la prévoyance (prévoyance décès dans un premier temps) du type de celui prévu par l'ANI pour la généralisation de la couverture santé.

d5) Les prestations de prévoyance décès devraient être intégrées dans la base ressources pour le calcul des prestations familiales et de logement dès leur perception. La question est ouverte d'intégrer dans la base les capitaux sous forme d'une annuité à définir.

e) La prévoyance individuelle

L'assurance décès individuelle regroupe 17,4 millions de contrats, soit un taux de couverture de 40% de la population³⁴³.

Ce niveau élevé tient notamment au fait que la souscription de cette assurance est obligatoire pour contracter un emprunt immobilier ou un emprunt à titre professionnel. Ces contrats emprunteurs représentent un chiffre d'affaire de 5,6Md€.

³⁴³ FFSA cite par le rapport IGAS sur le veuvage précoce – Op. Cit.

IV. SYNTHÈSE DES MESURES AFFECTANT LE REVENU DISPONIBLE DES PARENTS QUI SE SEPARENT³⁴⁴

Le rapport du HCF sur les Ruptures familiales préconise un ensemble de mesures afin de favoriser la coparentalité et soutenir le niveau de vie des enfants et parents séparés.

A partir de cas-types, le tableau de synthèse ci-dessous illustre l'impact de l'ensemble des mesures à l'horizon 2018³⁴⁵, où l'ASF sera majoré de 25%, le CF majoré de 50% pour les familles nombreuses les plus modestes (celles dont les ressources sont inférieures à la moitié du plafond actuel) et le montant du RSA socle augmenté de 10% par rapport à la situation actuelle³⁴⁶. Pour plus de détails, on peut se reporter au tableau détaillé de l'annexe 28.

Ces mesures seraient complétées spécifiquement pour les parents séparés qui payent et reçoivent des pensions alimentaires (contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant, CEEE) pour leurs enfants.

Pour les créanciers de pensions alimentaires, le HCF propose :

- la généralisation de l'ASF différentielle³⁴⁷ afin de compléter les pensions alimentaires de faible montant pour les amener au montant de l'ASF (113 euros par enfant à horizon 2018).
- la déduction d'un montant forfaitaire correspondant à l'ASF pour un enfant (soit 113€) dans les bases ressources des prestations pour les créancières d'aliment, ce qui aura pour conséquence d'augmenter leurs aides au logement.

Pour les débiteurs de pensions alimentaires, le HCF propose :

- d'augmenter l'aide au logement en comptant à sa charge les enfants qui résident avec lui occasionnellement, en appliquant un abattement forfaitaire sur la base ressources de 60€ pour le premier enfant et de 30€ par enfant supplémentaire.
- d'ajuster le barème des CEEE en augmentant sa dégressivité avec la taille de la famille (l'abattement du montant de RSA à la base du barème serait augmenté de 12,5% par enfant à charge).

³⁴⁴ Le MEDEF a exprimé une réserve sur le financement de ces mesures.

³⁴⁵ Les revalorisations exceptionnelles s'ajouteront à l'indexation régulière des prestations sur les prix..

³⁴⁶ Jusqu'au 31 mars 2013.

³⁴⁷ Cette option est retenue à titre expérimental dans le projet de loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes en cours de discussion au Parlement.

La synthèse de l'impact de ces mesures détaillée dans les tableaux ci-dessous est effectuée à l'aide de cas-types sous les hypothèses suivantes :

- les parents séparés ont opté pour une « garde classique », où le père garde son enfant la moitié des vacances scolaires et un week-end sur deux et paye une CEEE selon le barème indicatif 2013;
- le créancier, généralement une femme³⁴⁸, a des revenus d'activité inférieurs de 24%³⁴⁹ à ceux de son ex-conjoint ou compagnon (débitur de la CEEE) ;
- les enfants sont âgés de 4 à 13 ans et ne bénéficient donc ni de la PAJE ni des majorations d'âge pour les allocations familiales.

L'ensemble de ces mesures forment un ensemble équilibré et cohérent, où les aides publiques se concentrent sur les familles les plus modestes, dès la mise en œuvre des premières étapes des mesures proposées (voir tableau).

Par exemple, à un niveau de revenu d'activité de 1 000€ par mois pour le débiteur et 760€ pour la créancière, les mesures proposées permettent d'augmenter le revenu disponible du débiteur de 15% avec un enfant à 35% avec quatre enfants (soit respectivement 165€ et 360€ par mois) ; le revenu disponible de la créancière s'accroît aussi, de 5% avec un enfant à 12% avec quatre enfants (soit entre +80€ et 296€ par mois).

Pour un revenu d'activité de 1 500€ pour le débiteur et 1 140€ pour la créancière, l'augmentation du revenu disponible du débiteur va de 9% (+116€) avec un enfant à 31% (+361€) avec quatre enfants ; elle varie pour la créancière de presque 6% (+96€) avec un enfant à 9% (+233€) avec quatre enfants.

Avec 2 000€ pour le débiteur et 1 520€ pour la créancière, l'augmentation du revenu disponible est de moins de 1% avec un enfant jusqu'à 23% avec quatre enfants pour le débiteur et de 2% à 3% pour la créancière.

Du fait de l'ajustement du barème des pensions alimentaires pour le rendre un peu moins progressif avec le nombre d'enfants, les créancières ayant des revenus d'activité assez élevés (généralement supérieurs à 2 500€) voient leur revenu disponible diminuer, mais de façon assez modérée, puisque la baisse reste inférieure à 3% du revenu disponible, même avec quatre enfants.

Ces situations seraient encore améliorées avec les variantes les plus ambitieuses des mesures proposées.

³⁴⁸ 96% des créanciers de pension alimentaire hébergeant un enfant mineur sont des femmes.

³⁴⁹ « En 2011, les femmes perçoivent un revenu salarial inférieur de 24 % à celui des hommes », Marc, Missègue, Morin, Remila et Rioux, Vue d'ensemble - Marché du travail, France, portrait social - édition 2013.

Synthèse des mesures pour les parents séparés et leurs enfants à l'horizon 2018

Débiteur 1 enfant													
Revenu d'activité	0	500	1000	1500	2000	2500	3000	3500	4000	5000	6000	7000	8000
Total revenu disponible	791	1099	1281	1427	1693	2070	2413	2728	3043	3673	4303	4933	5516
Ecart Revenu disponible Après/Avant (%)	+13,6%	+12,4%	+14,8%	+8,8%	+0,8%	+0,6%	+0,5%	+0,4%	+0,4%	+0,3%	+0,3%	+0,2%	+0,2%
Ecart Revenu disponible Après - Avant (€)	+95	+121	+165	+116	+14	+13	+12	+11	+12	+12	+11	+11	+11
Créancière 1 enfant													
Revenu d'activité	0	380	760	1140	1520	1900	2280	2660	3040	3800	4560	5320	6080
Total revenu disponible	1090	1324	1598	1777	1954	2225	2497	2889	3279	4002	4654	5306	5903
Ecart Revenu disponible Après/Avant (%)	+7,2%	+5,8%	+5,3%	+5,7%	+3,1%	+2,5%	-0,6%	-0,4%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,2%
Ecart Revenu disponible Après - Avant (€)	+73	+72	+80	+96	+58	+55	-14	-13	-14	-12	-12	-12	-10
Débiteur 2 enfants													
Revenu d'activité	0	500	1000	1500	2000	2500	3000	3500	4000	5000	6000	7000	8000
Total revenu disponible	817	1126	1304	1444	1659	1928	2259	2540	2820	3381	3941	4502	5063
Ecart Revenu disponible Après/Avant (%)	+17,4%	+15,1%	+20,5%	+17,1%	+6,8%	+2,1%	+1,5%	+1,3%	+1,1%	+1,0%	+0,8%	+0,7%	+0,7%
Ecart Revenu disponible Après - Avant (€)	+121	+148	+222	+211	+106	+39	+33	+33	+32	+33	+32	+32	+33
Créancière 2 enfants													
Revenu d'activité	0	380	760	1140	1520	1900	2280	2660	3040	3800	4560	5320	6080
Total revenu disponible	1309	1543	1844	2065	2274	2586	2931	3299	3731	4590	5311	6007	6630
Ecart Revenu disponible Après/Avant (%)	+7,1%	+6,0%	+4,4%	+4,5%	+2,2%	+1,8%	+0,9%	-1,1%	-1,0%	-0,7%	-0,6%	-0,5%	-0,4%
Ecart Revenu disponible Après - Avant (€)	+87	+87	+77	+88	+50	+46	+26	-38	-39	-32	-32	-28	-28
Débiteur 3 enfants													
Revenu d'activité	0	500	1000	1500	2000	2500	3000	3500	4000	5000	6000	7000	8000
Total revenu disponible	845	1154	1348	1484	1687	1908	2143	2413	2668	3178	3687	4197	4706
Ecart Revenu disponible Après/Avant (%)	+21,4%	+18,0%	+27,3%	+26,3%	+15,5%	+8,0%	+3,4%	+2,5%	+2,3%	+1,9%	+1,7%	+1,5%	+1,3%
Ecart Revenu disponible Après - Avant (€)	+149	+176	+289	+309	+226	+142	+71	+60	+60	+60	+60	+60	+59
Créancière 3 enfants													
Revenu d'activité	0	380	760	1140	1520	1900	2280	2660	3040	3800	4560	5320	6080
Total revenu disponible	1608	1917	2322	2559	2776	3091	3478	3874	4356	5114	6040	6768	7435
Ecart Revenu disponible Après/Avant (%)	+7,1%	+8,6%	+11,2%	+6,9%	+1,8%	-1,1%	-2,1%	-1,8%	-1,6%	-1,4%	-1,2%	-0,7%	-0,7%
Ecart Revenu disponible Après - Avant (€)	+106	+152	+234	+166	+50	-33	-76	-70	-72	-72	-71	-51	-51
Débiteur 4 enfants													
Revenu d'activité	0	500	1000	1500	2000	2500	3000	3500	4000	5000	6000	7000	8000
Total revenu disponible	872	1181	1401	1522	1717	1925	2132	2334	2570	3041	3513	3984	4456
Ecart Revenu disponible Après/Avant (%)	+25,3%	+20,8%	+34,6%	+31,1%	+23,2%	+15,0%	+8,9%	+4,2%	+3,9%	+3,2%	+2,8%	+2,4%	+2,2%
Ecart Revenu disponible Après - Avant (€)	+176	+203	+360	+361	+323	+251	+175	+95	+96	+95	+95	+95	+95
Créancière 4 enfants													
Revenu d'activité	0	380	760	1140	1520	1900	2280	2660	3040	3800	4560	5320	6080
Total revenu disponible	1908	2287	2694	2940	3126	3505	3849	4306	4696	5554	6525	7449	8149
Ecart Revenu disponible Après/Avant (%)	+7,0%	+8,2%	+12,3%	+8,6%	+1,9%	+0,3%	-1,6%	-2,7%	-2,6%	-2,0%	-1,7%	-1,1%	-1,0%
Ecart Revenu disponible Après - Avant (€)	+124	+174	+296	+233	+57	+9	-63	-121	-123	-114	-114	-82	-82

Source : Cas types SG HCF - voir le détail en Annexe 28

Hypothèses : Parents séparés avec un droit de visite et d'hébergement « classique », Table de référence 2013 pour fixer les CEEE, Ecart par rapport à l'année de référence 2013 pour les prestations et impôt sur le revenu

Note de lecture : Avec l'ensemble des mesures, un père séparé ayant un droit de visite et d'hébergement « classique » et versant une pension alimentaire pour 4 enfants fixée au barème et qui a un revenu d'activité de 1500€ voit son revenu disponible augmenter de +31,1%, soit +361€ par mois par rapport à sa situation actuelle. La mère, qui a de son côté 1140€ par mois de revenu d'activité et reçoit la pension alimentaire pour ses 4 enfants, voit son revenu disponible augmenter de 8,6%, soit 233€ par mois.

V. MESURES DE FINANCEMENT

1. Les dépenses envisagées

Leur montant ne pourra être établi qu'à la suite d'analyses complémentaires puisque nous ne disposons pas des données permettant notamment de chiffrer la mesure la plus coûteuse analysée au b2) ci dessous

a) la généralisation de l'attribution d'une ASF différentielle

La dépense serait de l'ordre d'une quarantaine de millions d'euros.

b) amélioration des aides au logement

b1) pour les parents « non gardiens »

- hypothèse haute : chaque enfant est compté pour une personne à charge ; l'aide est attribuée aux parents isolés et à ceux qui se sont remis en couple. La dépense serait de 203M€ par tranche de 100 000 allocataires

- hypothèse basse : abattement dont le champ et le montant sont fixés en fonction d'une charge financière retenue *a priori* ; il est réservé aux parents isolés. Dans l'hypothèse étudiée dans cette note la dépense serait de 130M€ par tranche de 100 000 allocataires

b2) pour les parents « gardiens »

Institution d'un abattement à la base sur l'assiette de calcul égal

- en hypothèse haute, à l'ASF par enfant. Le coût sur la valeur actuelle de l'ASF serait de 146M€ (et passerait normalement à 172M€ en 2018)

- en hypothèse basse, à l'ASF quelle que soit la taille de la famille. Le coût sur la valeur actuelle de l'ASF serait de 94M€ (et passerait normalement à 113M€ en 2018)

*

* *

Compte tenu de la contrainte de finances publiques que nous connaissons et de la difficulté de trouver des marges de redéploiement, il semble raisonnable de s'en tenir, au stade actuel, aux hypothèses basses et de n'envisager les mesures en hypothèse haute que lorsque la branche sera revenue à l'excédent.

2. Les mesures de financement

a) Des économies qui ne soulèvent pas de problème de doctrine

On a déjà indiqué qu'il conviendrait d'étudier l'écart de déclarations entre les pensions alimentaires versées et les pensions perçues.

Il est possible que cette étude montre un niveau significatif de sous-déclaration. Dans ce cas, redresser cette situation pourrait engendrer des économies de prestations sociales significatives et de légères plus-values fiscales.

Par ailleurs, la comparaison des données de l'enquête Emploi et des données fiscales a fait apparaître des incohérences dans les déclarations sur la situation d'isolement (« case T » des données fiscales). Il serait utile de mener une expertise des modalités de renseignement de la « case T » par les contribuables, qui pourrait faire apparaître un potentiel d'économies.

b) Des économies qui posent au Haut Conseil des problèmes de fond.

Le Conseil a déjà marqué sa réticence à envisager des mesures de redéploiement au sein des dépenses de la branche et considéré que des mesures nouvelles appelaient des recettes supplémentaires.

Mais comme il est exclu qu'on abonde ses ressources dans la phase actuelle et si on ne se résigne pas à attendre le retour à une situation excédentaire pour adopter certaines mesures proposées ce dessus, on est contraint d'envisager d'en gager le financement.

On trouvera ci-dessous des pistes qui se bornent à des ajustements de prestations sans en remettre en cause l'architecture.

b1) Des aménagements de la base ressources

b11) Le régime des neutralisations

Si la neutralisation du revenu de l'année N-2 du conjoint/compagnon de l'allocataire en cas de rupture est logique, il n'y a pas de raison de ne pas intégrer dans la base ressources de cet allocataire des revenus qui trouvent leur origine dans le fait générateur de la neutralisation.

C'est le cas pour

- les pensions de réversion. L'effet sera sensible en ALS (veuvage de personnes n'ayant plus d'enfants à charge) et significative en ALF/APL. Il s'agit d'une ressource certaine, dont la liquidation par les caisses de retraite est rapide (trois mois après le décès ?).

- les rentes de prévoyance collective ; pour les capitaux décès, on pourrait étudier l'étalement de leur montant sur plusieurs années

- Le cas des CEEE est plus délicat. Compte tenu de la modestie du revenu de nombre des créanciers, le taux de perception des aides au logement est élevé. L'intégration immédiate des pensions dans la base ressources dégagerait des économies significatives. Mais comme certaines CEEE ne sont pas payées parce que le débiteur est défaillant³⁵⁰, les intégrer pour

³⁵⁰ Dans l'enquête de 1985 précitée, le taux de non-paiement est fort même dans les premiers mois

leur montant « théorique » expose à ce que l'allocataire ne perçoive qu'une aide au logement réduite. Certes on serait amené à régulariser la situation par un rappel, la CAF disposant alors d'une créance sur le débiteur qui se serait révélé défaillant. C'est la procédure mise en œuvre en Suède qui gère l'ensemble des aides au logement sur « les ressources attendues » avec régularisation.

b12) Le régime des abattements sur la base ressources

On avait envisagé d'abaisser le taux d'abattement pour financer le bonus d'aide au logement que le Conseil a examiné dans sa séance du 2013 pour finalement le repousser. Il n'a donc pas examiné la pertinence de l'économie évoquée.

Cette piste d'économies reste d'actualité.

En le ramenant de 30 à 20%, on réalisait une économie de 190M€ (moitié CNAF/moitié Etat).

b2) L'arrondi des prestations à l'euro inférieur

On l'a chiffré (en lissant sur cinq ans les rendements qui varient d'année en année) à 120M€

C'est une mesure qui dégage une économie substantielle et qui se répartit sur un nombre élevé de ménages ; la perte unitaire est donc modeste.

La majorité des membres du Haut conseil est d'accord pour qu'on étudie des mesures de redéploiement afin de financer le paquet de mesures proposé dans ce rapport.

*** Proposition**

Pour financer les dépenses proposées, le HCF a envisagé diverses pistes de réforme : 1) lutter contre la sur- et la sous-déclaration des pensions alimentaires pour l'impôt sur le revenu ; 2) intégrer de façon immédiate dans l'assiette des prestations sous conditions de ressources des revenus des créanciers d'aliments qui ne sont actuellement pris en compte qu'au terme qu'en N+2 ; ajuster l'abattement de 30% pratiqué sur l'assiette ressources en cas de chômage et lors du départ à la retraite ; 3) arrondir les prestations versées par les Caf à l'euro inférieur.

LISTE DES CONTRIBUTEURS ET PERSONNES AUDITIONNEES
--

Administrations et centres de recherche

L'Agence Centrale des Organismes de Sécurité sociale (ACOSS)

La Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF)

Le commissaire général à la stratégie et à la prospective (CGSP)

La direction des affaires civiles et du sceau (DACS) et la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) du Secrétariat général du ministère de la Justice

Délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI)

La direction du budget (DB)

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

La direction générale des Finances publiques (DGFIP)

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

Direction de la sécurité sociale (DSS)

L'institut national d'études démographiques (INED)

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

Chercheurs

Cécile BOURREAU-DUBOIS, Bureau d'Economie Théorique et Appliquée (BETA),
Université de Lorraine)

Antoine MATH, Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES)

Isabelle SAYN (Centre de Recherches CRitiques sur le Droit (CERCRID), Université de
Lyon et Université de Saint-Etienne.

Conseillers sociaux

Grégory BLIN (Québec)

France HENRY-LABORDERE (Royaume-Uni)

Fabrice PERRIN (Suède et Danemark)

Jacques SIMBSLER (Allemagne)

Auditions en conseil

M. Olivier SELMATI, Bruno ZELIOLI et Mme GOUPIL de la Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale

M. Patrick SAFAR, Trésorier adjoint de la Chambre Nationale des Huissiers de Justice

M. Eric CYPRIEN, Directeur adjoint chargé des gestions techniques de la CAF de Paris

Mme BEYER Marguerite, CAF de Paris

M. Yves FASANARO, Directeur Général de la CAF des Alpes-Maritimes.

M. David MAUREL, Agent Comptable de la CAF des Alpes-Maritimes

Mme Marie-Christine D'AVRINCOURT, sous-directrice du service action sociale de la CAF CAF des Alpes-Maritimes

Mme Sophie PLASSART, vice présidente, magistrat coordonnateur du service des affaires familiales au tribunal de grande instance de Créteil

Mme Danièle GANANCIA, magistrate au service des affaires familiales du tribunal de grande instance de Paris

M. Daniel COQUEL, président du tribunal du Mans

Mme Myriam MORANGE, Responsable Service de médiation familiale UDAF du Pas de Calais

Mme Stéphanie BETREMIEUX, Directrice de l'Union Départementale des Associations Familiales (UDAF) du Pas de Calais

Auditions au Secrétariat Général

Association SOS LES MAMANS

Association SOS PAPA

Association SVP PAPA

Collectif Abandon de Famille - Tolérance Zéro

Fédération des Mouvements de la Condition Paternelle

Fédération Nationale Solidarité Femme

Association pour la médiation familiale (APMF)

Fédération nationale de la médiation et des espaces familiaux (FENAMEF)

Secrétariat Général du HCF

M. Bertrand Fragonard, Président du HCF

Mme Lucie Gonzalez, Secrétaire Générale du HCF

Mme Céline Marc, Secrétaire Générale Adjointe du HCF

Mme Pascale Bonnevide, Assistante de direction du HCF