

Besoins d'informations concernant les ruptures familiales : quelles priorités pour le Haut Conseil de la famille ?

9 juillet 2015

Un an après l'adoption du rapport d'avril 2014 sur *Les ruptures familiales : état des lieux et propositions*, le colloque du 9 juin sur le même thème¹ est l'occasion de refaire le point sur les besoins d'informations, afin d'alimenter les travaux groupe de travail du CNIS « Améliorer l'observation des ruptures familiales et de leurs conséquences sur les conditions de vie des familles », notamment l'identification des besoins prioritaires en matière de statistiques et de travaux de recherche.

Selon le Haut Conseil de la famille, l'effort d'amélioration des informations disponibles sur les séparations devrait porter sur trois chantiers prioritaires :

1. La description de la façon dont les parents s'organisent après leur séparation, notamment le partage de la prise en charge des enfants
2. Le paiement des pensions alimentaires, les démarches entreprises par les créanciers en cas de non-paiement
3. Le problème des prestations compensatoires

Sur ces trois chantiers, il conviendra de mener des études de comparaisons internationales.

1-La description de la façon dont les parents s'organisent après la rupture, notamment le partage de la prise en charge des enfants

Il s'agit d'étudier le partage des dépenses monétaires et du temps parental

- En référence à la décision du juge ou à l'accord plus informel passé entre les parents (attribution de la résidence de l'enfant, fixation d'une pension alimentaire monétaire ou par une prise en charge directe de frais)
- Dans une perspective dynamique, sur deux dimensions :
 - o Lien avec l'organisation antérieure à la séparation (forte inertie ou rupture dans la répartition des tâches parentales et domestiques ?)
 - o Evolution dans le temps, avec si possible l'identification des facteurs ou causes de ces évolutions (remise en couple, avancée en âge de l'enfant, nouvel enfant issu d'une nouvelle union, déménagement, changement de la situation professionnelle, conflit...)

Des travaux d'évaluation du coût de l'enfant pour des parents séparés et de la répartition de sa prise en charge entre les parents (pour diverses organisations des parents et selon qu'ils sont parents isolés ou vivent en couple) seraient fort utiles, notamment pour fonder une refonte éventuelle du barème des pensions alimentaires ou rendre plus cohérente l'intégration de ce barème dans son environnement social et fiscal.

¹ « Les ruptures familiales : affaire publique, affaire privée ? »

Ces éléments permettraient d'éclairer au moins deux questions importantes :

- le « bon niveau » des pensions alimentaires
- les éléments d'une meilleure prise en compte de la charge d'enfants pour chacun des deux parents.

2- Le paiement des pensions alimentaires, les démarches entreprises par les créanciers en cas de non-paiement

a) Quels sont les enjeux ?

Il y en a au moins deux :

C'est d'abord un problème de **respect du droit (obligation alimentaire)** : un père ou une mère doit contribuer à l'entretien et l'éducation de ses enfants ; une dette privée doit être honorée.

C'est aussi un sujet majeur en matière de **lutte contre la pauvreté**, notamment parce que la pension alimentaire peut représenter une part significative des ressources de celui qui doit la recevoir. On ne peut ignorer sur ce point le chiffre élevé de pauvreté monétaire des enfants des familles monoparentales (plus de 40%).

Notre système s'en remet aux diligences des parties – notamment du créancier- pour obtenir le recouvrement de pensions non ou mal payées. D'autres pays ont fait le choix d'un paiement intermédié dans lequel une personne de droit public verse la pension alimentaire au créancier (qui est donc garanti de percevoir les pensions dues) et se retourne contre le débiteur.

Ainsi, selon l'état des lieux que l'on dressera, la politique à mettre en œuvre ne sera pas la même. Soit on conserve le système actuel s'il apparaît satisfaisant quitte à l'aménager à la marge. Soit on envisage une réforme plus radicale, où l'intervention de l'Etat dans la gestion de cette dette privée est renforcée (par exemple une agence des pensions alimentaires comme cela existe dans d'autres pays).

b) On a besoin d'actualiser la connaissance sur le paiement des pensions alimentaires

b1) Les éléments résultant de l'enquête de 1985 ne peuvent plus faire référence

Cette enquête, assez complète, a été réalisée par l'INED en 1985², à l'occasion de la loi de décembre 1984 qui a notamment ouvert le droit aux CAF d'intervenir pour aider au recouvrement des pensions non payées.

Il en ressortait un taux de non-paiement total sur les six derniers mois de 30%, auquel s'ajoute 10% de paiement partiel ou avec retard, d'où le taux de non-paiement de 40% fréquemment cité.

² Avec un financement significatif de la CNAF.

Il ne semble pas raisonnable de considérer que les résultats de cette enquête sont toujours d'actualité. L'enquête est ancienne, et l'on sait que les structures familiales et le droit de la famille ont fortement évolué depuis trente ans. L'enquête ne portait que sur les femmes divorcées. Or aujourd'hui les séparations de parents non mariés sont plus fréquentes que les divorces avec enfants. Et l'on ne peut se satisfaire de la seule vision des créancières, il faudrait pouvoir disposer du contradictoire pour avoir une vision complète de la situation.

b2) Les informations dont on dispose depuis sont partielles et lacunaires

Les principales sources d'information disponibles sont :

- les données fiscales (puisque la pension alimentaire est déductible pour celui qui la verse et imposable pour celui qui la reçoit, sauf si le choix est fait de déclarer une résidence alternée)
- les bases des CAF et de la CNAF sur les ressources des allocataires, puisque la pension alimentaire fait partie des ressources prises en compte pour l'ouverture des droits
- l'enquête récente –prometteuse– du Ministère Justice deux ans après le divorce. Seuls les premiers résultats sont disponibles actuellement.

b3) Les informations sont partielles à ce stade

- Les données fiscales et celles portant sur les bases ressources ne renseignent que sur les paiements ou les sommes reçues, sans référence aux sommes dues (définies par décision justice ou accord entre parents). Et on ne peut exclure des erreurs de déclaration, volontaires ou non, notamment de la part des créancières.
- On constate des écarts significatifs entre la déclaration (au fisc ou à l'enquêteur) de celui qui doit la payer la pension alimentaire et celle de celui qui doit la recevoir, qu'il conviendrait d'étudier.
- Le champ est souvent partiel :
 - o souvent uniquement sur les divorcés (on ne peut repérer les séparations hors divorces dans les données fiscales) ;
 - o souvent sur les ruptures récentes : on ne sait rien ni de l'ensemble des pensions alimentaires qui sont dues, quelle que soit la date de la séparation ou du divorce, ni de l'évolution du paiement au cours du « cycle de vie » de la pension alimentaire.

Au final, si on « mixe » les informations issues des diverses sources diverses disponibles, il apparaît qu'il y aurait du non-paiement, sans qu'on puisse le chiffrer – et encore moins le décrire précisément ni l'expliquer.

c) *On a en effet besoin d'une information plus large que le seul taux de non-paiement*

Il serait utile

- de disposer d'une **description des « mauvais payeurs »** (situation familiale, niveau de revenu, situation sur le marché du travail...);
- de pouvoir **faire le lien avec l'exercice du droit de visite et d'hébergement** du parent « non gardien » : est-il exercé, empêché ? ;
- que l'on étudie de façon approfondie les **démarches** engagées par les créancières en cas d'impayés : type de procédure, interlocuteur (huissier, CAF...), délai de réaction et montant de l'arriéré, taux de succès... On devrait disposer de certains éléments sur les procédures avec la mise en place – imminente- de l'observatoire économique de la Chambre nationale des huissiers de Justice et avec le recueil d'information prévu dans le cadre de l'évaluation du dispositif GIPA (Garantie des impayés de pension alimentaire) dans les CAFS expérimentatrices ;
- de pouvoir décrire **comment le montant de la pension alimentaire peut varier dans le temps et la fréquence et le motif des demandes de révision**. C'est un point obscur de la question des pensions alimentaires qu'il est important d'éclairer car la non-révision du montant de la pension –devenu inadapté aux situations– pourrait être un des facteurs du non paiement. Actuellement, on dispose sur ce point d'éléments très partiels : quelques statistiques sur le champ des deux années après le divorce dans l'enquête de la Chancellerie ; l'exploitation des données des bases ressources des CAFs laisse penser que les pensions ne sont pas toujours indexées (ce qui représente un manque à gagner important à moyen terme pour les créanciers) ; on constate un nombre assez faible de saisines de la Justice pour révision du montant de la pension qu'on ne sait pas expliquer (coût dissuasif ? peur du conflit ? accommodement du receveur ? manque d'information ? les parents s'arrangent entre eux ?...).

3- Le problème de la prestation compensatoire

Les travaux devraient porter sur

- les prestations fixées, leurs motivations au regard des critères légaux, leur mode de calcul
- les caractéristiques des parents divorcés et de leur vie de couple.

-

Ces éléments permettraient d'éclairer les travaux en cours de construction d'un barème, commandités par la Chancellerie, et de définir les conditions dans lesquelles une prestation compensatoire pourrait être envisagée pour certains concubins³.

³ Comme cela est proposé par exemple dans la *Note d'analyse* de France stratégie « Désunion et paternité ». <http://archives.strategie.gouv.fr/cas/content/desunion-et-paternite-NA294.html>

4- Autres pistes de travail

- Améliorer les statistiques produites par le Ministère de la justice sur les décisions relatives aux divorces ou aux enfants de parents non mariés (motif de la saisine, description sociodémographique des parties, date de la rupture pour les procédures hors divorce ou post-divorce...)
- Suivi de l'évolution des niveaux de vie des deux parents dans le temps (remise en couple, évolution de la situation sur le marché du travail...) pour donner une perspective dynamique aux comparaisons de niveaux de vie avant et juste après la rupture
- Améliorer la mesure des situations non institutionnalisées (mis en concubinage et fin de concubinage). Dans cette perspective, la mise en place d'une nomenclature qui inclurait ces situations et permettrait d'en harmoniser la mesure paraît tout à fait bienvenue.