



AVIS SUR LES RUPTURES ET DISCONTINUITES DE LA VIE FAMILIALE

adopté par consensus par le Haut Conseil de la famille lors de sa séance du 8 juillet 2010

Différentes ruptures et discontinuités peuvent intervenir dans la vie familiale.

Le HCF s'est penché sur quatre grands types d'évènements :

- le veuvage, les séparations et l'isolement des foyers avec enfants (I) ;
- le décès de l'enfant (II) ;
- l'éclatement géographique (parents en couple sans cohabiter, un parent à l'étranger, le regroupement familial, l'incarcération) (III) ;
- les ruptures liées au chômage (IV).

Quelles sont les fréquences et caractéristiques de ces ruptures ? Quelles sont actuellement les apports du système de protection sociale et du système fiscal ? Quelles pistes d'évolutions paraissent souhaitables ?

I. Veuvage, séparations et isolement des foyers avec enfants

A. Constats

Différents constats sont communs à l'ensemble des foyers monoparentaux mais, les situations de ceux-ci diffèrent selon que le fait générateur de leur isolement est le veuvage, le divorce ou la séparation ou encore la naissance d'un enfant sans vie en couple.

1. Une situation fréquente et parfois durable

Une famille sur cinq est monoparentale¹. On compte 1,6 million de foyers monoparentaux et 2,7 millions d'enfants de moins de 20 ans vivant quotidiennement avec un seul de ses parents. Que ce soit en France ou dans les autres pays européens, le nombre de foyers monoparentaux augmente régulièrement depuis 40 ans.

On estime à 235 000 par an les faits générateurs de l'isolement : 145 000 divorces ou séparations, 48 000 maternités célibataires, 42 000 décès.

La situation de ces foyers monoparentaux est souvent transitoire : nombre de parents de ces foyers (re)prennent une vie de couple et la situation prend fin au départ des enfants². On estime la durée moyenne de monoparentalité des familles ayant des enfants de moins de 20 ans à près de 7 ans mais, pour un nombre élevé de ces familles, elles restent isolées pendant de nombreuses années (en particulier lorsque la mère est seule à la naissance de l'enfant).

Entre un quart et un tiers des femmes des générations ayant aujourd'hui entre 35 et 40 ans se trouveraient au moins une fois dans leur vie en situation d'élever seules un ou plusieurs enfants de moins de 25 ans.

2. Une population essentiellement féminine avec moins d'enfants que les couples

La population concernée est essentiellement féminine : 85% des foyers monoparentaux sont constitués d'une femme et d'un ou plusieurs enfants.

Ces foyers comptent moins d'enfants que les couples et leurs enfants sont en moyenne plus âgés. Mais près du tiers des enfants qui vivent en foyer monoparental appartiennent à des foyers avec au moins trois enfants.

Pour autant, même si beaucoup d'entre eux n'assument pas en tant que telle la « charge effective et permanente » de leurs enfants suite à un divorce ou à une séparation, les pères sont touchés par cette situation et la plupart participent activement à l'éducation et à l'entretien de leurs enfants.

¹ Trois familles sur cinq sont composées de deux personnes mariées et une sur cinq de deux concubins ou partenaires d'un Pacs – 2 familles sur 5 sont monoparentales dans les Dom et 3 sur 10 dans les zones urbaines sensibles.

² On retient conventionnellement l'âge de 20 ans.

3. Sur le marché du travail : des situations différentes de celles des femmes en couples

Plus élevé que celui des mères en couple (80% contre 74%), le taux d'activité des mères de foyers monoparentaux est plus faible avec un enfant de moins de trois ans (41% contre 63%).

Par rapport aux mères en couples, elles sont plus fréquemment au chômage (15% contre 8%), travaillent moins souvent à temps partiel (26% contre 34%³) et beaucoup souhaiteraient travailler davantage. Elles sont nettement surreprésentées dans les emplois précaires (15,8 contre 10,2).

4. Des conditions de vie difficiles et, en moyenne, un faible niveau de vie

Un certain nombre de foyers monoparentaux vivent sans problème spécifique majeur mais pour la grande majorité d'entre eux, vivre seul avec un ou plusieurs enfants se traduit par des conditions de vie difficiles, un emploi du temps très tendu et un niveau de vie plus faible que celui des autres formes de ménages.

Leur revenu initial par unité de consommation (revenu professionnel, pensions alimentaires et rentes et pensions de réversion) représente ainsi 55% de celui des couples avec enfants. Le taux de pauvreté avant transferts de ces foyers est de 57% (contre 22% pour l'ensemble des ménages français).

Un foyer monoparental sur cinq perçoit le RSA « socle » (ex API/RMI).

5. Un handicap pour les enfants

Par rapport aux autres adultes, avoir perdu un parent au cours de l'enfance a des répercussions sur un moindre niveau de formation, une vie en couple plus précoce et plus stable que le reste de la population et un plus mauvais état de santé physique.

Le fait d'avoir vu ses parents se séparer pendant l'enfance a également des répercussions sur un moindre niveau de diplôme, une vie en couple plus précoce mais beaucoup moins stable que le reste de la population et un plus mauvais état de santé mental, sauf lorsque la séparation a eu lieu sans graves tensions ni climat de violence⁴.

6. Une population qui diffère selon les faits générateurs de l'isolement

Les femmes ne vivant pas en couple à la naissance de leur(s) enfant(s) (ou « mères célibataires ») sont dans des situations plus difficiles que les autres foyers monoparentaux. Plus jeunes mais rarement mineures⁵, moins diplômées, elles occupent plus fréquemment des emplois d'ouvrières ou d'employées. Elles ont un taux d'emploi très inférieur à celui des femmes divorcées ou séparées à la tête d'un foyer monoparental (57% contre 74%). Elles vivent plus longtemps en situation monoparentale : la moitié de ces foyers s'est constituée

³ Insee Première N°1195 – Les familles monoparentales : des difficultés à travailler et à se loger – juin 2008, sur la base des enquêtes du recensement de 2004 à 2007.

⁴ Drees – Etudes et résultats N°668 – Perdre un parent pendant l'enfance : quels effets sur le parcours professionnel et familial et sur l'état de santé à l'âge adulte ? – octobre 2008.

⁵ Les maternités précoces ont rapidement diminué en France, passant de plus de 10 000 en 1980 à 4 000 à la fin des années 90. Une petite partie vit en couple au moment de grossesse.

depuis 10 ans ou plus alors que la moitié des foyers monoparentaux faisant suite à un divorce ou une séparation se s'est constituée depuis 3 ans ou plus.

Les foyers monoparentaux avec un enfant de moins de trois ans (catégorie qui se recoupe en grande partie avec celle des « mères célibataires ») perçoivent des revenus plus faibles que les autres (51% sont inférieurs à un Smic) et ont un revenu initial par unité de consommation qui n'est que de 46% de celui des autres foyers monoparentaux. Ils perçoivent moins fréquemment des pensions alimentaires que les foyers monoparentaux avec des enfants de plus de trois ans (23% contre 34%).

Les parents veufs ont un niveau de vie qui est en moyenne plus élevé que celui des autres foyers monoparentaux. Pour autant, les enfants dont les pères ou mères étaient au foyer, inactifs, ouvriers - et employés pour les pères - sont surreprésentés parmi les orphelins.

Les parents divorcés ou séparés (à la suite d'une vie en concubinage ou d'un Pacs) se situent dans une situation intermédiaire entre les parents qui ne vivent pas en couple lors de la naissance de leur enfant et les veufs et veuves. Les mères divorcées ou séparées ont en moyenne un niveau de formation comparable à celui des femmes en couple mais leurs situations socio-économiques sont très hétérogènes.

B. Les apports du système de protection sociale et du régime fiscal

1. Un apport conséquent

Le régime de protection sociale et le régime fiscal apportent à ces foyers une aide significative. Le revenu moyen par unité de consommation des foyers monoparentaux passe ainsi de 55% (situation avant transferts et imposition) à 68% de celui des couples avec enfant(s).

Les prestations sociales et familiales qui s'adressent à l'ensemble des ménages jouent un rôle majeur dans cette évolution : c'est le cas notamment des allocations familiales et du complément familial d'une part, des aides au logement d'autre part. Les prestations légales et dépenses fiscales attribuées sous condition d'isolement aux seuls foyers monoparentaux sont importantes mais pas massives⁶.

2. Une protection sociale en cas de décès plus importante que pour les autres situations d'isolement

En termes strictement socio-économiques, le veuvage est mieux pris en compte par la fiscalité et mieux couvert par les dispositifs de protection sociale (publique et privée) que les autres faits générateurs de l'isolement.

Cette protection assure en effet des revenus parfois significatifs. Elle varie de façon substantielle avec le statut du couple d'origine (elle est réservée aux couples mariés). Mais elle est inégalitaire.

⁶ Les principales sont l'ASF -1,2Md€ -, le régime particulier du quotient familial pour 0,5Md€, les neutralisations qui permettent une révision des ressources du ménage prenant en compte l'isolement de façon quasi immédiate, les pensions de réversion et pensions temporaires d'orphelin dans les fonctions publiques.

Ainsi, à s'en tenir aux seuls veufs salariés, on a trois France : celle des salariés modestes, non ou mal couverts en prévoyance ; celle des fonctionnaires ; et celle, parfois plus généreuse, d'une partie des salariés du privé, en particulier les cadres, dont la couverture en prévoyance est obligatoire.

3. Mais le niveau de vie des foyers monoparentaux reste faible et leur taux de pauvreté élevé

Globalement, si le taux de pauvreté des enfants après transferts est inférieur de 40% au taux initial, il reste trois fois supérieur à celui des enfants vivant avec des parents en couple.

Les aides publiques sont particulièrement importantes pour les foyers monoparentaux avec un enfant de moins de trois ans (avec les transferts et la fiscalité, leur revenu par unité de consommation passe de 47% à 82% de celui des foyers monoparentaux sans enfant de moins de trois ans). Ce sont néanmoins ces ménages qui se heurtent aux difficultés les plus importantes pour accéder à un emploi.

4. Le bilan de l'insertion des parents isolés allocataires l'API et du RMI est décevant

Le bilan de l'ex-API est décevant. En témoignent le très faible nombre de sorties de l'API vers l'emploi (13% des allocataires) et le passage d'un allocataire sur deux de l'API vers le RMI au terme de la durée réglementaire de versement de l'API.

On peut dresser le même constat pour le RMI. Parmi les parents isolés allocataires du RMI en 2001, les deux tiers en étaient toujours allocataires deux ans plus tard.

5. La création du RSA : une source d'amélioration substantielle de la situation des foyers monoparentaux

Avec le RSA ; deux éléments majeurs devraient contribuer à l'amélioration de la situation des foyers monoparentaux :

- d'une part, le cumul entre revenus d'activité et RSA socle bénéficiera à de nombreux foyers monoparentaux qui font partie des travailleurs pauvres ;
- d'autre part, pour autant qu'elle soit réussie, la généralisation de la contractualisation avec les allocataires devrait faciliter leur insertion sociale et économique.

C. Axes de propositions

1) Renforcer l'accompagnement vers l'emploi

L'insertion sociale et économique des foyers monoparentaux, et notamment de ceux qui perçoivent le RSA, doit constituer une priorité majeure de l'action publique. Il est essentiel d'y consacrer des moyens qui soient à la hauteur des enjeux, que ce soit en termes d'accompagnement social, de formation, d'aides financières ciblées sur les besoins des personnes ou d'accès aux modes d'accueil des jeunes enfants.

a) Consacrer les moyens nécessaires à l'accompagnement social et professionnel

La réussite de l'insertion sociale et professionnelle des allocataires du RSA, notamment des bénéficiaires du RSA majoré, est un impératif. Il l'est en termes humains. Il l'est aussi en termes financiers : le coût des actions à entreprendre est de loin inférieur aux économies qui seraient réalisées en permettant l'insertion professionnelle de ces familles (gains de RSA, gains en aides au logement, CMUC/ACS ; cotisations sociales supplémentaires versées au titre de l'emploi occupé...). Il faut donc mobiliser les marges d'action qu'autorise la création du RSA pour améliorer les performances constatées dans la gestion de l'API et du RMI.

La situation très spécifique d'une partie des mères allocataires du RSA majoré - celles qui ont un jeune enfant (l'ex-API « longue ») - mérite une attention toute particulière. Avoir sauvé, lors de la définition du RSA, le niveau antérieur de l'API⁷ permet aux parents isolés qui le souhaitent de rester à leur foyer pour s'occuper pleinement de leur enfant. Cela ne leur garantit néanmoins qu'un revenu tout juste décent, inférieur à ce qui est observé dans de nombreux pays européens. Il vaudrait donc sans doute mieux, pour l'avenir de ces familles, opter résolument pour l'insertion professionnelle et résister à la tentation de les cantonner dans « l'insertion sociale ».

Le HCF a pris acte du rôle que les Caf pourraient être amenées à jouer dans l'accompagnement individualisé des allocataires, tel que le prévoit la Convention d'objectifs et de gestion 2009-2012 entre la Cnaf et l'Etat (avec un noyau dur de 170 000 allocataires du RSA majoré). Dans son avis du 11 février 2010, le HCF a également proposé que les Caf s'investissent dans l'accompagnement socioprofessionnel des allocataires du Complément de Libre Choix d'Activité (CLCA) qui ne bénéficient pas du droit de retour à l'emploi lié au congé parental (soit environ 70 000 allocataires). Dans les deux cas, la réussite de cet accompagnement ne peut passer que par une coordination étroite entre les services des Caf et ceux de Pôle Emploi.

Mais la situation actuelle - au demeurant très hétérogène selon les Caf⁸ - n'est vraisemblablement pas à hauteur de cette ambition, sachant que les Caf ne disposent réellement que de 2 134 travailleurs sociaux exerçant cette profession⁹. Certains membres du HCF sont d'ailleurs réticents à ce qu'ils considèrent comme un risque de débordement des Caf de leur cœur de métier.

Dans ce contexte, afin que la COG puisse marquer une ligne plus nette sur ce qui est attendu de la Cnaf et des Caf, il apparaît nécessaire de mieux connaître et évaluer les pratiques actuelles en matière d'accompagnement socioprofessionnel (degré d'implication des Caf, moyens déployés, cofinancements éventuels,...).

Si l'engagement des Caf est confirmé sur les cibles précitées, il est probable qu'il faudra développer leurs moyens en personnel. Ce développement doit constituer une priorité dans l'affectation des moyens de la branche famille.

⁷ Le RSA majoré est supérieur de 17% avec un enfant, 23% avec deux enfants et 19% avec trois enfants au RSA, soit respectivement 98€, 157 € et 169 €/mois (forfait logement pris en compte).

⁸ Une douzaine d'entre elles ne disposent d'aucun travailleur social.

⁹ Sur les 4 281 agents du champ social qu'elles emploient.

b) Mobiliser des moyens adaptés pour faciliter l'accueil des enfants

Près des deux tiers des bénéficiaires de l'API longue indiquent que les problèmes d'accès à un mode d'accueil pour leur enfant ont freiné leur insertion professionnelle. Sans doute, faut-il tenir compte dans cette évaluation de la possible ambiguïté de cette réponse mais il faut lever cet obstacle.

Trois propositions devraient être étudiées :

b1) Faire le bilan de l'application de la loi créant le RSA qui prévoit un accès préférentiel aux établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) pour les familles bénéficiant de minima sociaux (cette disposition succède à celle prévue dans la loi de 2004 qui fixait un contingent de places pour ces familles). Sur la base de ce bilan, des mesures appropriées devraient être prises pour permettre aux bénéficiaires de minima sociaux, et tout particulièrement aux foyers monoparentaux relevant du RSA majoré, d'accéder à un mode d'accueil de qualité pour leur enfant.

b2) Alléger le coût restant à charge de certains foyers

A défaut de la mise en œuvre de la réforme du Complément Mode de Garde (CMG)/assistantes maternelles recommandé par le HCF dans son avis du 11 février 2010, il est proposé de diminuer le reste à charge des foyers monoparentaux qui perçoivent actuellement le CMG à son taux maximum et de relever pour les foyers monoparentaux le plafond d'accès au taux maximal¹⁰.

b3) Développer l'accueil occasionnel des jeunes enfants des foyers monoparentaux de façon à permettre aux enfants comme aux parents de s'habituer à un mode d'accueil extérieur avant l'entrée à l'école pré-élémentaire. Cet accueil occasionnel de leurs enfants permettrait également aux parents d'accomplir les démarches utiles à leur vie quotidienne et à la recherche d'emploi.

Ces propositions s'intègrent dans l'ensemble des propositions que le HCF a déjà formulé concernant le développement des modes d'accueil des jeunes enfants (Avis du 11 février 2010).

c) Utiliser au mieux les aides facilitant l'insertion distribuées par Pôle Emploi d'une part, l'aide personnalisée au retour à l'emploi (APRE) d'autre part

L'APRE vise à prendre en charge des dépenses immédiates occasionnées par un nouvel emploi¹¹. On doit souhaiter qu'elle soit mieux utilisée que l'enveloppe dite des 20% (ramenée à 17% de la valeur de la prestation de RMI) prévue lors de la création du RMI en 1988 dont on avait estimé qu'elle n'avait pas été suffisamment affectée aux aides personnelles à l'insertion¹².

¹⁰ En majorant de 20% le plafond d'octroi du CMG, on accorderait aux familles dont le revenu actuel se situe entre 1 800 € et 2 160 € par mois un CMG augmenté de 164 € par mois, somme très significative au regard du revenu des allocataires concernés (9% à 7,6%).

Le reste à charge (RAC) des familles au plafond du CMG au taux maximum (après déduction du crédit d'impôt) est actuellement 97€ pour une garde de 168 heures par mois pour un enfant, soit un taux d'effort de 5,5%.

¹¹ Elle s'appuie sur deux enveloppes : une gérée par Pôle emploi et une autre gérée par les Préfets et délégués aux Conseils généraux. 150 M€ sont prévus en 2010.

¹² Cette enveloppe n'existait pas pour l'API.

2) Développer les services d'accompagnement et d'information des parents

Les services et lieux d'accueil, d'accompagnement et d'information des familles se sont développés au cours des dernières années, mais sans doute pas à la hauteur des conséquences que de graves conflits entre parents peuvent avoir sur l'épanouissement de leurs enfants.

Il est en effet essentiel de faciliter la prévention et la résolution des conflits familiaux, que ce soit pour éviter les tensions familiales ou les séparations des parents ou, en cas de séparation, les aider à trouver des points d'accord, en particulier sur la résidence de l'enfant et le montant de la pension alimentaire.

La création d'un comité national de soutien à la parentalité présidé par le ministre en charge de la famille et le président de la CNAF fait l'objet d'un projet de décret en cours de signature. Ce comité serait chargé du pilotage et de l'évaluation des différents dispositifs de soutien à la parentalité (médiation familiale, réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, conseil conjugal et familial, comités locaux d'accompagnement à la scolarité et parrainage). Il sera décliné au niveau local en des comités départementaux chargés de l'animation sur le terrain de ces politiques pluri-partenariales.

a) Soutenir le développement des services qui sont loin de répondre aux besoins

Les services existants et les crédits qui y sont consacrés (un peu plus d'une trentaine de millions d'euros auxquels il faut rajouter une partie des 45 M€ consacrés aux Reaap qui ne sont pas ciblés sur un type de famille) sont loin de répondre aux besoins, alors même que ces dépenses ne représentent qu'une fraction marginale des dépenses d'ASF (environ 2,5% des 1,27 Md€).

a1) Soutenir un développement plus rapide des services de médiation familiale

En 2008, 12 600 familles ont bénéficié d'une médiation familiale pour 145 000 divorces et séparations de couples avec des enfants par an (soit 9%)¹³. Il est prévu de passer à 17 500 familles couvertes en 2012, soit 12% si le flux annuel des divorces et séparations se maintient au niveau actuel.

Il faudrait donc accroître les efforts afin de développer plus rapidement les services de médiation familiale, en favorisant leur regroupement et leur développement dans les régions mal pourvues (60% des services sont implantés dans 5 régions où réside 42% de la population). Sachant que certaines associations se heurtent à des difficultés pour réunir les financements devant compléter ceux de la prestation de service versée par les Caf (66% d'un coût plafonné), il apparaît également nécessaire de s'assurer du bouclage des plans de financement avec ces orientations.

Par ailleurs, les expérimentations lancées par le ministère de la Justice pour développer le recours à la médiation familiale dans les procédures de divorce et dans les cas de contentieux postérieurs au jugement de séparation devront être évaluées. Si elles devaient être généralisées, il conviendrait de décider de définir le plan de financement à hauteur des nouveaux besoins.

¹³ Ne sont pas comptabilisées ici les divorces et séparations de couples sans enfant ni les conflits sur l'autorité parentale.

a2) Clarifier le rôle, le fonctionnement et le financement du conseil conjugal

Il paraît important aujourd'hui d'homogénéiser les formations des conseillers (éventuellement avec une certification professionnelle - comme pour les conseillers en économie sociale et familiale - ou en définissant un tronc commun de formation avec les médiateurs familiaux), clarifier le rôle et le fonctionnement du conseil conjugal¹⁴, et définir plus clairement ses modalités de financement ainsi que le niveau de celui-ci¹⁵.

a3) Permettre le développement des espaces rencontre enfants-parents

Près de 150 espaces rencontre enfants-parents reçoivent environ 20 000 enfants chaque année. Un développement de ces services paraît ici aussi nécessaire, de même que leur reconnaissance publique (agrément).

Mais, contrairement à la médiation familiale, le financement de ces services - par le Ministère de la justice, les Caf¹⁶ ainsi que certains conseils généraux et municipalités - demeure aléatoire et hétérogène sur l'ensemble du territoire.

Leur financement pourrait être sécurisé (et accru lorsque cela s'avère nécessaire). Il paraît également opportun de mieux soutenir les lieux d'hébergement temporaires visant à aider les parents, en particulier les pères, à exercer leur droit de visite lorsqu'ils ne disposent pas de conditions de logement adéquates.

a4) Renforcer l'information des familles sur leurs droits

Il est important de renforcer le rôle informatif des notaires en poursuivant le mouvement enclenché depuis quelques années.

Le développement des points d'information familles (ou d'associations œuvrant pour améliorer l'information des familles) et la mise en place d'outils spécifiques (via internet en particulier) est de nature à permettre une meilleure information des familles sur leurs droits.

a5) Renforcer les Réseaux d'écoute, d'accompagnement et d'appui aux parents (REAAP)

Il faudrait clarifier le pilotage de ces réseaux, dans le cadre du comité national de la parentalité, donner davantage de lisibilité aux actions qu'ils fédèrent par la création d'un site Internet accessible aux parents et aux professionnels et mieux les soutenir au plan financier (45 M€ y sont consacrés tous financeurs confondus). Dans ce cadre, leur animation au plan national mériterait d'être réactivée.

¹⁴ Sachant qu'un référentiel des métiers est en cours de préparation.

¹⁵ Pour mémoire, en 2009, l'Etat a consacré 2,6 M€ au financement de 220 établissements conventionnés. Ils peuvent également bénéficier de financements de la part des conseils généraux en particulier mais aussi des communes et des Caf.

¹⁶ Au total les Caf y ont consacré 1,2 M€ en 2007 : leur degré d'implication s'appuie sur le positionnement de leurs conseils d'administration au regard de leurs priorités politiques et des axes prioritaires de la Cog 2009 - 2012.

b) Mieux gérer les divorces et leurs suites

b1) Réformer l'aide juridictionnelle (AJ)

A défaut d'étendre à l'AJ partielle le principe d'opposabilité tarifaire qui prévaut pour l'AJ totale, on pourrait améliorer le profil de la baisse du barème de l'AJ partielle (la baisse de l'aide est très rapide entre 916€ et 1372€). Mais cette action – qui pèserait sur le budget du ministère de la Justice – ne peut être considérée comme prioritaire par rapport au financement des actions décrites ci-dessus.

b2) Réexaminer le projet de barème indicatif des honoraires des avocats

Ainsi que le préconisait la Commission présidée par Serge Guinchard¹⁷, outre une véritable politique d'affichage des honoraires des avocats, la diffusion d'un barème indicatif des honoraires des avocats ou, à tout le moins, d'un tarif maximum en matière de divorce par consentement mutuel pourrait favoriser l'accès à la justice. Sous certaines conditions, ces mesures ne s'opposeraient pas à la libre concurrence.

b3) Evaluer la mise en œuvre du barème indicatif des pensions alimentaires dont le principe a été retenu par la Chancellerie dans sa circulaire du 12 avril 2010

b4) Préconiser l'indexation des pensions alimentaires sur un index salarial et non pas sur les prix

b5) Prévoir que les Caf contrôlent la solvabilité du débiteur et s'assurent de son domicile avant saisine du Juges des Affaires Familiales

3) Améliorer le niveau de vie des foyers monoparentaux

Le niveau élevé du taux de pauvreté et la faiblesse du niveau moyen de revenu de ces familles plaident pour un renforcement des aides qui leur sont destinées.

Toutefois, la situation actuelle des finances publiques interdit de proposer une augmentation significative des dépenses.

Le HCF juge prématuré de procéder par redéploiements et préfère attendre le réexamen critique de l'architecture globale des prestations familiales, sociales et fiscales en direction des familles avant de « préempter » les marges financières éventuellement disponibles pour les affecter aux foyers monoparentaux : l'amélioration de leur situation risque en effet de venir en concurrence avec d'autres priorités de la politique familiale.

En outre, certaines des mesures envisagées soulèvent, au delà de la question de leur incidence financière, des questions de fond, parce qu'elles touchent à l'armature de principes qui régissent nos systèmes sociaux et fiscaux pour l'ensemble des familles et non pas pour les seuls foyers monoparentaux.

¹⁷ «L'ambition raisonnée d'une justice apaisée» - Commission sur la répartition des contentieux.

C'est le cas par exemple :

- *pour les prestations familiales* :

- * d'une réforme du plafond de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) pour les seuls foyers monoparentaux, alors que pour la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et le complément familial (CF), qui connaissent déjà un système de double plafond, le plafond majoré bénéficie aux foyers monoparentaux et aux couples bi-actifs ;
- * de la possibilité d'introduire un aménagement du barème de l'allocation de logement familiale ciblé sur les foyers monoparentaux, puisqu'elle constituerait une entorse – certes limitée – au principe de l'unité du barème des aides au logement ;
- * d'une différenciation du mode d'indexation de l'ASF par rapport à la référence de prix actuellement retenue pour la bmaf ;
- * d'un réexamen du caractère subsidiaire de l'ASF.

- *pour la fiscalité* :

- * d'un réexamen du système des demi-parts et de l'étude de dispositifs alternatifs ;
- * d'une mise en cohérence du système de la demi-part avec l'allocation de soutien familial ;
- * du traitement appliqué aux différents foyers monoparentaux selon le facteur à l'origine de l'isolement.

Le HCF a considéré qu'il était prématuré d'étudier telle ou telle mesure – quel que soit son jugement sur son opportunité dans l'amélioration de la situation financière des foyers monoparentaux – et jugé préférable d'en renvoyer l'examen dans le cadre de l'étude de l'architecture générale des transferts sociaux et fiscaux que le Haut conseil a mis à son programme à partir du mois de septembre.

*

* *

Le HCF s'est donc borné à proposer des aménagements de faible amplitude financière et ne modifiant pas les principes de l'architecture actuelle des aides aux familles.

a) Améliorer l'Allocation de soutien familial (ASF) dans le cas de petites pensions alimentaires

L'ASF est versée à son montant de 87€ en cas de non paiement de petites pensions alimentaires, donc pour un montant supérieur à la pension. Par contre, en cas de versement partiel, quel qu'en soit le montant, seule une ASF différentielle est versée à concurrence de la pension alimentaire fixée. On a ce résultat paradoxal que le non paiement est plus avantageux pour le créancier que le versement partiel.

L'enjeu financier de cette réforme est relativement faible car il y a peu d'ASF versées à taux partiel, seules 15% des pensions alimentaires (et 38% des pensions alimentaires fixées pour

les allocataires de l'ASF¹⁸) ont un montant inférieur à 87€ et pour les petites pensions, le taux de défaillance actuel doit être élevé.¹⁹

Le versement systématique d'une ASF différentielle jusqu'à concurrence de 87 € (qu'il y ait paiement total, partiel ou non paiement) apparaît au HCF comme une mesure cohérente.

b) Aménager les aides au logement en cas de résidence alternée

Bien que le besoin « en logement » soit particulièrement important dans ce cas, les enfants ne sont comptés pour le calcul de l'aide ALF/APL que pour un des parents. Le HCF propose donc d'étudier l'institution d'un abattement sur la base ressources de l'allocataire pour qui l'on ne compte pas les enfants dans le calcul de l'allocation. L'allocation de logement du parent qui n'a pas les enfants à charge (au sens des aides au logement) serait augmentée de l'ordre de 60€/mois pour un abattement de 2 000€ et de l'ordre de 30€ pour un abattement de 1 000€.

Cette mesure paraît aux membres du HCF pouvoir être mise en œuvre sans remise en cause de l'architecture globale des aides aux familles.

c) Homogénéiser les critères pris en compte pour les bourses en matière d'isolement

La situation d'isolement des parents n'est pas prise en compte pour le calcul des bourses de collèges ni des bourses étudiantes mais elle l'est pour les bourses des lycées. En revanche, la diminution des revenus suite à une séparation des parents est prise en compte pour l'octroi des bourses de collèges et d'étudiants mais pas pour celui des bourses de lycées.

Il est donc proposé d'étudier les charges financières résultant de l'unification des règles en s'alignant sur le régime le plus favorable pour les familles concernées.

d) Soutenir le développement de la prévoyance décès en entreprise

Le HCF estime souhaitable de voir se développer la prévoyance en entreprise. Aussi, conviendrait-il de dresser un bilan de la diffusion actuelle de la prévoyance décès et de réfléchir aux moyens de tendre vers sa généralisation.

¹⁸ Renaudat Evelyne – Les monoparents des régions Bretagne-Normandie bénéficiaires de l'ASF – synthèse – mai 2010.

¹⁹ Or dans ce cas on verse déjà l'ASF.

4) Progresser sur le chantier de l'accès au droit

a) Faire en sorte que Pôle emploi, ainsi que l'ensemble des acteurs locaux qui rencontrent des personnes isolées avec enfants, les informent de la nécessité de faire connaître leur changement de situation à leur Caf afin de pouvoir bénéficier des abattements et neutralisations prévues.

b) Développer l'information sur le rôle que peuvent jouer les Caf en matière d'aide au recouvrement des pensions alimentaires

c) Informar les personnes qui prennent en charge un ou plusieurs orphelin(s) de père et de mère sur leur droit au bénéfice d'une ou plusieurs ASF à taux plein

5) Améliorer les connaissances afin de mieux éclairer les décisions publiques

a) Harmoniser les catégories statistiques et prendre en compte le Pacs

b) Approfondir les connaissances relatives à l'ASF

La CNAF pourrait – en s'appuyant sur un échantillon de CAF – étudier notamment les entrées et sorties en ASF, la gestion du critère des « hors d'état » et les motifs de renonciation à la poursuite du versement de l'ASF au terme des quatre mois initiaux²⁰.

Le HCF pourrait organiser une réunion de travail spécifique réunissant des Juges des affaires familiales et des directeurs de Caf.

Il est souhaitable de disposer de ces travaux à la fin de l'année.

c) Réaliser un bilan des mesures relatives à l'accès des bénéficiaires de minima sociaux aux modes d'accueil des jeunes enfants

d) Réaliser une étude sur le taux et les modalités de versement des pensions alimentaires et sur leurs modes de recouvrement (en tenant compte des pratiques étrangères)

²⁰ - en les croisant avec les données disponibles sur les foyers monoparentaux et lancer une étude sur ses modalités de gestion ;

- pour l'établissement des statistiques sur l'ASF, distinguer les « hors d'état » des « pensions alimentaires non fixées » : actuellement ces deux catégories sont agrégées alors que la saisie locale des données devrait permettre de les distinguer au plan national ;

- étudier de façon plus méthodique les entrées, sorties et leurs motifs ;

- évaluer les causes et conséquences de la chute du taux de perception de l'ASF au terme des quatre premiers versements initiaux.

II. Le décès d'un enfant

A. Constats

Chaque année en France, 8 000 enfants et jeunes décèdent avant l'âge de 25 ans : 37% sont des enfants de moins d'un an, 18% des enfants de 1 à 14 ans et 45% des adolescents et jeunes de 15 ans à 24 ans révolus.

B. Les apports du système de protection sociale et du régime fiscal

Les prestations versées par les Caf sont maintenues le mois du décès de l'enfant (pour les autres causes d'arrêt de versement, leur interruption a lieu pour le mois en cours). Les versements de l'allocation de base de la PAJE et du complément de libre choix d'activité sont maintenus pendant trois mois. Les remises de dette passent par la commission de recours amiable.

Quelques Caf ont mené des expériences permettant de mieux accompagner le deuil des parents dès réception de l'avis de décès de l'enfant adressé par les services de l'état civil.

C. Pistes de propositions

1. Automatiser la transmission des actes de décès des enfants entre services de l'état civil des Mairies et Caf afin de proposer dans les délais les plus brefs un accompagnement à la famille concernée et d'éviter les indus de prestations.

2. Prolonger le versement des prestations familiales pendant trois mois.

3. Augmenter le nombre de jours de congés légaux en cas de décès d'un enfant, en passant de 2 à 3 jours dans le secteur privé ou de 2 à 4 jours dans le secteur privé et la fonction publique (comme pour le mariage, qui constitue pourtant un évènement plus prévisible).

III. L'éclatement géographique de la famille

A. Constats et apports des politiques familiales

Quatre catégories de facteurs d'éclatement géographique de la famille ont été distinguées.

1. Les personnes vivant en couple sans cohabiter

a) Principales données

Une personne sur dix de 21 à 49 ans se sent durablement liée à un partenaire non cohabitant : il s'agit majoritairement de jeunes attendant leur indépendance financière mais également de couples sans enfants ou de parents (aux ¾ des femmes) ne vivant pas sous le même toit.

On estime que 90 000 « couples non cohabitants » ont au moins un enfant à charge. Pour 47% d'entre eux, cette situation résulte d'un choix, pour 46% d'une contrainte et pour 7% à la fois d'un choix et d'une contrainte.

b) Les prestations versées

En cas de double résidence pour raisons professionnelles, une seule aide au logement est versée mais un abattement est pratiqué sur la base ressources du ménage, ce qui représente une majoration de l'allocation d'un montant moyen de 50 € par mois.

Pour le droit aux prestations familiales, les ressources du couple sont prises en compte et pour le RSA, le demandeur ne bénéficie pas des majorations pour isolement.

2. Les séparations de familles françaises quand un parent est à l'étranger

a) Principales données

1,4 million de français sont expatriés, dont un quart de moins de 18 ans. La moitié vit en Europe occidentale. On ne connaît pas la proportion de ceux qui ont des enfants.

Par ailleurs on compte près de 26 000 français en détachement (dont 80% dans des pays de l'espace économique européen) mais on ignore également le nombre de familles concernées.

b) Les prestations versées

Lorsqu'un parent est en détachement et n'est pas fonctionnaire, toutes les prestations familiales et aides au logement françaises sont versées.

Lorsqu'il est expatrié dans un pays européen ou un pays tiers qui a une convention avec la France, le parent résidant en France qui a une activité professionnelle bénéficie des prestations familiales françaises et éventuellement d'un complément par le pays d'emploi de l'autre parent. Si le parent résidant en France n'a pas d'activité professionnelle, il perçoit les prestations du pays d'emploi du parent expatrié et éventuellement un complément français.

Globalement, dans les autres cas, le parent résidant en France perçoit les prestations familiales françaises.

3. La séparation des familles lorsqu'un parent étranger travaille en France

a) Principales données

Au sein de l'espace économique européen, près de 3000 familles sont concernées et près de 17 000 dans des pays tiers ayant signé des conventions bilatérales (notamment le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et le Mali).

b) Les prestations versées

Lorsque les parents étrangers ont une activité professionnelle en France tandis que leurs enfants résident à l'étranger, ils ne peuvent a priori pas percevoir les prestations familiales françaises pour les enfants, sauf si une convention de sécurité sociale a été signée entre la France et le pays d'origine. Plus du tiers des travailleurs entrés en France (avec ou sans famille résidant dans leur pays) ne sont pas couverts par ces conventions. Les prestations familiales versées représentent en moyenne 28 € par mois et par bénéficiaire.

4. Le regroupement et le rapprochement familial

a) Principales données

Le rapprochement familial comprend le regroupement familial (droit pour un étranger séjournant régulièrement en France de demander à être rejoint par son conjoint et ses enfants ou les enfants de son conjoint) ainsi que l'autorisation de venue en France de membres étrangers de la famille d'un français.

En 2008, 104 000 étrangers non européens ont bénéficié d'un premier titre de séjour en France dont 65 675 au titre du regroupement et du rapprochement familial. 80% des bénéficiaires du rapprochement familial sont des femmes. Le nombre de bénéficiaires du regroupement familial et du rapprochement familial ont diminué respectivement de 20% et de 13% entre 2005 et 2008.

En 2008, un peu plus d'un quart des demandes ont été rejetées pour quatre motifs : le défaut de ressources stables et suffisantes, des conditions de logement ne correspondant pas aux normes de surface et d'habitabilité, des documents d'état civil jugés non probants et un contournement de la procédure d'introduction en France.

b) Les politiques familiales

Toute personne étrangère résidant légalement en France avec sa famille bénéficie des prestations familiales au même titre que les français²¹, avec certaines restrictions pour les ressortissants communautaires. Tout étranger résidant en France, de façon régulière ou non, doit avoir accès aux soins et ses enfants ont accès à la scolarisation obligatoire. Un des obstacles au regroupement familial est celui de l'accès à un logement pouvant accueillir l'ensemble de la famille.

²¹ Ouvertes le mois suivant l'arrivée en France, les prestations sont versées de façon rétroactive pendant deux ans si la demande n'a pas été déposée immédiatement.

5. L'incarcération du père ou de la mère

a) Principales données

Au cours de l'année 2008, ce sont 89 054 personnes qui ont été incarcérées et donc le même nombre de familles qui ont été touchées par l'incarcération d'un proche. Début 2010, on compte 60 978 détenus²² dont ¼ en détention préventive.

Les femmes ne représentent que 3,4% des détenus (2 043 détenues) et un tiers sont en détention préventive. Au total, 19 cas de détention de mères avec enfants de moins de 18 mois ont été recensés en janvier 2007.

La moitié des hommes détenus sont des pères qui ont en moyenne 2,4 enfants. 42% des pères se déclarent en couple et 26% vivent seuls après une rupture (contre 11% de l'ensemble des hommes de 20 à 40 ans). Plus d'une union sur dix est rompue au cours du premier mois de l'incarcération.

b) Les politiques familiales

Si elle le souhaite, la mère incarcérée peut rester avec son enfant jusqu'à l'âge de 18 mois et bénéficier de la PAJE ainsi que de l'ASF et du RSA majoré si elle est en situation d'isolement. Par ailleurs, les personnes détenues ont droit au maintien des liens avec leur famille, sauf cas particuliers. Certaines associations accompagnent les enfants au parloir, une trentaine de parloirs familiaux et une trentaine d'unités de vie familiale ont été mises en place (la création de 42 nouvelles unités est prévue d'ici 2013). Des structures peuvent également accueillir les familles en attente de parloir.

Toute personne détenue plus de 60 jours ne peut continuer à percevoir le RSA et le conjoint détenu pour une durée de plus d'un mois ne compte plus comme membre du foyer au titre du RSA.

B. Pistes de propositions

1. Inviter les organismes HLM à prendre en compte la future situation familiale du demandeur en cas de demande de regroupement familial

Le logement constitue un frein important au regroupement familial. L'accès au secteur locatif privé est souvent trop onéreux. Or, la famille rejoignante n'est pas prise en compte pour l'attribution d'un logement HLM.

2. Faciliter la vie familiale des parents incarcérés

D'une part, le maintien des liens familiaux aide l'enfant éloigné de son parent incarcéré à grandir et d'autre part, il peut rendre la détention du parent moins pénible et à terme, faciliter sa réinsertion.

²² Sur 66 089 personnes écrouées contre 51 441 dix ans plus tôt.

Le développement des différentes initiatives permettant le maintien des liens familiaux (parloirs familiaux, accompagnement des enfants au parloir, unités de vie familiales,...) mérite donc d'être poursuivi.

Par ailleurs, sachant que le RSA n'est pas versé en prison et que l'essentiel de la prise en charge de la personne incarcérée est renvoyé à la solidarité familiale qui est, elle-même, privée d'un apporteur de revenu, le HCF estime que le développement du travail pénitentiaire constitue une priorité.

IV. Les ruptures de la vie familiales liées au chômage

A. Constats et politiques familiales

1. Les effectifs concernés

On estime à 2 millions le nombre de chômeurs avec un enfant de moins de 18 ans vivant au domicile, dont 700 000 hommes et 1,3 millions de femmes.

2. La protection sociale en direction des familles concernées

Des mécanismes spécifiques permettent de prendre en compte rapidement les situations de chômage pour le calcul des prestations versées par les Caf. Ainsi, en cas de chômage non indemnisé, la neutralisation conduit à considérer que les revenus sont nuls dès le mois suivant l'évènement. En cas de chômage indemnisé, un abattement de 30% est effectué sur les salaires de l'année en cours.

Fin 2008, plus de 500 000 bénéficiaires des aides au logement ont bénéficié de ces mesures. L'abattement peut conduire à une augmentation de l'aide au logement importante (100 € voire 150 € par mois). La neutralisation peut conduire à une augmentation supérieure. Ces mesures jouent également pour l'octroi des prestations familiales sous condition de ressources et les minima sociaux.

B – Piste de propositions : mieux informer les personnes concernées de leurs droits

Le HCF propose que les services de pôle emploi notamment informent systématiquement les demandeurs d'emploi de la nécessité de communiquer leur changement de situation à leur caisse d'allocation familiale ou de mutualité sociale agricole. Ceci leur permettra de bénéficier des mécanismes de neutralisation ou d'abattement selon leur situation.